

**UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS - UNISANTOS**  
**PROGRAMA PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU* EM DIREITO**  
**AMBIENTAL**

**SOPHIA ALVAREZ AMARAL MELO BUENO**

**ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA**  
**ÁREA CONTINENTAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP**

**SANTOS/SP**

**2020**

**SOPHIA ALVAREZ AMARAL MELO BUENO**

**ASPECTOS SOCIOAMBIENTAIS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA  
ÁREA CONTINENTAL DO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP**

Dissertação de Mestrado apresentada à  
Coordenação do Programa Pós-  
Graduação *Stricto Sensu* em Direito  
Ambiental da Universidade Católica de  
Santos (UNISANTOS).

Orientador: Prof. Dr. José Marques  
Carriço.

**SANTOS/SP**

**2020**

[Dados Internacionais de Catalogação]  
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos

---

- B928a Bueno, Sophia Alvarez Amaral Melo  
Aspectos Socioambientais da Regularização Fundiária  
na Área Continental do Município de Santos/SP / Sophia  
Alvarez Amaral Melo Bueno ; orientador José Marques  
Carriço. -- 2020.  
106 f.; 30 cm
- Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de  
Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em  
Direito Ambiental, 2020
1. Regularização Fundiária I.Carriço, José Marques  
- 1957-. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.3)

---

## **AGRADECIMENTOS**

Às minhas filhas Valentine e Stella, que são a razão de todos os meus sonhos, pela compreensão na minha ausência, mas sabendo que tudo é por elas e para a construção de uma sociedade corajosa.

Aos meus pais Solange e Otávio, pelo amor incondicional, por toda a ajuda em momentos importantes da vida, apoiando meus projetos e aplaudindo minhas conquistas.

À minha irmã Constance e à Joice, pela motivação e por todo o amor dedicado às minhas filhas em momentos que eu não estava presente na busca por concluir essa etapa.

Aos meus amigos que me apoiaram diariamente

Ao meu orientador, por toda a paciência, sempre disposto a mostrar novas visões para a construção de uma sociedade justa.

À equipe da COREFUR e SEDURB da Prefeitura Municipal de Santos pelos esclarecimentos prestados

À vida!

À Jade.

“Definição de bom bairro: lugar onde a gente não tem condições econômicas para morar”.

Charles Bukowski

## RESUMO

Este trabalho aborda ocupações irregulares que se estabelecem sem obedecer aos padrões construtivo e urbanístico, sem o acompanhamento de infraestrutura urbana básica e equipamentos comunitários, contrapondo-se com direitos fundamentais tão importantes para a sociedade, como o meio ambiente ecologicamente equilibrado e o direito à moradia digna. Para esta finalidade, escolheu-se como objeto de estudo o bairro do Caruara, no município de Santos, região metropolitana da baixada santista, tendo em vista o modo de urbanização da região em que o município se insere, marcado pelo turismo de veraneio e pela descontinuidade territorial decorrente da implantação de parcelamentos voltados a esta atividade. A partir da análise do processo histórico de urbanização no Brasil, no Estado de São Paulo e no Município de Santos, procurou-se esclarecer o porquê de as ocupações irregulares ocorrerem com graves impactos socioambientais. Em abordagem mais direta, discutiu-se o conflito entre Direito à Moradia e Direito ao Meio Ambiente sustentável, de forma a identificar estratégias para regularização fundiária de maneira eficaz, trazendo diretrizes encontradas em planos e projetos do próprio município de Santos. O Caruara possui ocupações irregulares em áreas de preservação permanente, em áreas da União e no “Parque Estadual da Serra do Mar” requerendo a identificação das causas e das maneiras que essas possam ser regularizadas ou realocadas, trazendo bem-estar social à população. Santos, há décadas, implementa projetos de regularização fundiária, inclusive em áreas de preservação ambiental, os quais são exemplos que devem ser seguidos no bairro do Caruara. Contudo, com a evolução da legislação federal sobre a matéria, abre-se importante oportunidade de atuação no bairro escolhido. Assim, analisou-se a evolução normativa, com foco na regularização fundiária urbana e na solução das questões socioambientais, podendo transformar esses assentamentos informais em bairros sustentáveis.

**Palavras-chave:** Regularização fundiária urbana. Aspectos socioambientais. Santos/SP.

## ABSTRACT

This paper addresses irregular occupations that are established without complying with constructive and urban standards, without the monitoring of basic urban infrastructure and community equipment, contrasting with fundamental rights so important for society, such as the ecologically balanced environment and the right to decent housing. For this purpose, the Caruara neighborhood in the municipality in the municipality of Santos, metropolitan region of the Baixada Santista, was chosen as the object of study, in view of the way of urbanization of the region in which the municipality is inserted, marked by summer tourism and territorial discontinuity due to the implementation of aimed at this activity. The analysis of the historical process of urbanization in Brazil, the State of São Paulo and the municipality of Santos, we tried to clarify why irregular occupations occur with serious socio-environmental impacts. In a more direct approach, the conflict between the right to housing and the right to the sustainable environment was discussed, in order to identify strategies for land regularization effectively, bringing guidelines found in plans and projects of the municipality of Santos itself. Caruara has irregular occupations in areas of permanent preservation, in areas of the Union and in the "Parque Estadual da Serra do Mar" requiring the identification of causes and ways that can be regularized or relocated, bringing social well-being to the population. Santos, for decades, has implemented land regularization projects, including in areas of environmental preservation, which are examples that must be followed in the Caruara neighborhood. However, with the evolution of federal legislation on the matter, an important opportunity to operate in the chosen neighborhood opens. Thus, normative evolution was analyzed, focusing on urban land regularization and the solution of socio-environmental issues, and can transform these informal settlements into sustainable neighborhoods.

**Keywords:** Urban land regularization. Socio-environmental aspects. Santos/SP.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1.</b> Núcleo residencial de Santos. Fundação Casas Populares Macuco, 1948	<b>16</b>
<b>FIGURA 2.</b> Imagem de um conjunto residencial do PMCMV	<b>27</b>
<b>FIGURA 3.</b> Imagem aérea do condomínio Península localizado na cidade de Guarujá, litoral do Estado de São Paulo	<b>33</b>
<b>FIGURA 4.</b> Fazenda Caruara	<b>39</b>
<b>FIGURA 5.</b> Loteamento Caruara	<b>40</b>
<b>FIGURA 6.</b> Carta Ambiental do Caruara	<b>41</b>
<b>FIGURA 7.</b> Área de Preservação Permanente	<b>42</b>
<b>FIGURA 8.</b> Ocupação em margem de curso d'água na Rua Tupy	<b>43</b>
<b>FIGURA 9.</b> Auto de Demarcação Urbanística do Caruara	<b>45</b>
<b>FIGURA 10.</b> Urbanização dispersa e conceito trazido pelo novo urbanismo	<b>53</b>
<b>FIGURA 11.</b> Objetivos do Desenvolvimento Sustentável	<b>55</b>
<b>FIGURA 12.</b> Plano Urbanístico da Vila José Menino com localização da “Quadra G”	<b>67</b>
<b>FIGURA 13.</b> Localização da Vila Ayrton Senna e da Vila Esperança	<b>68</b>
<b>FIGURA 14.</b> Localização da Vila Pelé II	<b>70</b>
<b>FIGURA 15.</b> Residencial Santos R (maior parte das famílias beneficiadas por este empreendimento viviam no Dique da Vila Gilda)	<b>71</b>
<b>FIGURA 16.</b> Evolução da ocupação na gleba da Vila Progresso	<b>73</b>
<b>FIGURA 17.</b> Zona com maior densidade residencial, caracterização da área DNIT ocupada	<b>82</b>
<b>FIGURA 18.</b> Policlínica do Caruara	<b>84</b>
<b>FIGURA 19.</b> Praça principal do bairro	<b>85</b>
<b>FIGURA 20.</b> Construção em margem de curso d'água (Rua Tupy)	<b>88</b>
<b>FIGURA 21.</b> Portinho, Caruara	<b>93</b>
<b>FIGURA 22.</b> Campo de Futebol	<b>93</b>



## LISTA DE TABELAS

<b>TABELA 1.</b> Grau de industrialização e de Urbanização nos Países Agrupados segundo a renda <i>Per Capita</i>	<b>20</b>
<b>TABELA 2.</b> Taxa de Natalidade <i>versus</i> Taxa de Mortalidade.	<b>21</b>

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>Capítulo 1 - HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS.</b>	<b>14</b>
<b>1.1 Processo de urbanização na Região Metropolitana da Baixada Santista</b>	<b>28</b>
<b>1.2 Processo de urbanização no Município de Santos e do bairro do Caruara</b>	<b>36</b>
<b>Capítulo 2 - DIREITO À MORADIA E DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO: O FALSO CONFLITO</b>	<b>46</b>
<b>Capítulo 3 - ESTUDOS DE CASO DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DE BAIROS DO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP</b>	<b>63</b>
<b>3.1 Regularização Fundiária da Vila José Menino</b>	<b>65</b>
<b>3.2 Regularização Fundiária Vila Ayrton Senna e Vila Esperança</b>	<b>67</b>
<b>3.3 Conjunto habitacional Vila Pelé II</b>	<b>69</b>
<b>3.4 Regularização Fundiária do Bairro Vila Progresso</b>	<b>71</b>
<b>Capítulo 4 - LEGISLAÇÃO APLICÁVEL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DO CARUARA E SEUS ASPECTOS SOCIAIS, URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS</b>	<b>77</b>
<b>CONCLUSÃO</b>	<b>94</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>99</b>

## INTRODUÇÃO

As situações de irregularidade fundiária no Brasil se apresentam de maneira contínua, decorrentes do processo histórico de formação do país, marcado pela extrema dificuldade de acesso à moradia regularizada para a maioria da população, à qual foram relegadas condições precárias de habitação. Esse processo decorre da fragilidade socioeconômica devida ao modo de produção, em um contexto de industrialização baseado em uma política salarial, cujas condições fizeram com que a maioria da população buscasse alternativas próprias para estabelecer moradia nas áreas urbanas, gerando situações de precariedade e irregularidade fundiária.

Assim, essa dissertação tem por finalidade analisar a realidade da questão habitacional nas distintas esferas, demonstrando as falhas no planejamento urbano, analisando a origem da precariedade habitacional no Brasil concentrando o estudo no bairro Caruara, situado na Área Continental do Município de Santos/SP<sup>1</sup>, litoral do Estado de São Paulo. Este bairro apresenta características próprias de irregularidade fundiária, além de outras verificadas em todo o País. Por sua vez, o estudo das legislações urbanística e ambiental, como a Lei Federal n. 13465/2017 e o novo Código Florestal, Lei Federal n. 12.651/2012, leis de uso e ocupação do solo e decretos municipais que direcionaram projetos de regularização fundiária, oferece condições de superação das aparentes contradições encontradas entre política habitacional e preservação ambiental, para que seja estabelecida uma solução harmônica e benéfica à população.

O estudo do bairro aqui apresentado tem por objetivo trazer à discussão a realidade da formação urbanística e da situação habitacional, marcada pela irregularidade fundiária do referido assentamento, inserido junto ao Parque Estadual da Serra do Mar, instituído através do Decreto Estadual n. 10.251/1977. Assim, desenha-se uma realidade de ocupação irregular em áreas privadas e da União, além de ocupações em áreas de preservação permanente protegidas não só pelo Código Florestal, mas também através das Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

---

<sup>1</sup> Santos é o município polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), abrangendo também os municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Peruíbe e São Vicente. O Plano Diretor de Santos, Lei Complementar Municipal n. 1.005/2018, dividiu o município em duas Macroáreas, ou seja, Área Insular, onde residem 99% da população santista de 419 mil habitantes, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, e Área Continental, com urbanização dispersa e de baixa densidade, onde está inserida o bairro do Caruara.

nº 303/2002 e 369/2006<sup>2</sup>, assim como ocorre em outros assentamentos precários da região. As especificidades locais, sejam de ordem econômica, ambiental ou urbanística, geram conflitos legais, que serão trazidos à luz e discutidos para que seja apresentada reflexão acerca das estratégias viáveis, no sentido de alcançar uma ordem urbanística balizada pela justiça social e respeito ao meio ambiente.

A precariedade habitacional, somada às situações de irregularidade fundiária, estabelecem um aspecto marcante no processo de urbanização do litoral paulista, em especial no Caruara, localizado em parcela do Município de Santos, distante de sua sede.

O bairro em questão é caracterizado por ocupação de baixa densidade residencial, embora haja maior adensamento em algumas áreas, observando-se, também, ocupação em margem de cursos d'água, faixa de domínio de rodovia, Áreas de Preservação Permanente (APPs) e terrenos de marinha, com marcante descontinuidade espacial das construções.

A baixa capacidade econômica e a decorrente solução encontrada pela população, para resolver a questão da falta de moradia, levou, sobretudo a partir da segunda metade do século XX, a ocupações em áreas protegidas por legislação ambiental, muitas vezes em áreas de risco, acarretando falta de infraestrutura básica. Apesar dessa condição de precariedade e irregularidade, a população que se estabelece em determinado local se articula e forma uma comunidade, gerando uma conexão socioespacial que deve ser respeitada.

As ocupações irregulares, em sua maioria, podem ser caracterizadas pela deficiência de infraestrutura urbana, como falta ou insuficiência de saneamento básico, transporte coletivo, equipamentos comunitários, como escolas e postos de saúde, assim como traçado irregular do sistema viário, fazendo com que o processo de regularização fundiária e urbanística não deva ter foco somente na aquisição do título, mas sim em todo o conjunto de situações necessárias para o alcance da qualidade de vida de população e a observância do preceito constitucional do Direito à Cidade.

A localização particular do bairro em questão, na área continental de Santos, junto à divisa com o município de Bertioiga<sup>3</sup> e na margem do canal que carrega o mesmo

---

<sup>2</sup> Esta resolução dispõe sobre casos excepcionais de intervenção nessas áreas protegidas, como utilidade pública e interesse social, bem como seus reflexos nas condições socioeconômicas da população.

<sup>3</sup> Através do Decreto nº 14.334, de 30 de novembro de 1944, instituído pelo governador do Estado, Adhemar de Barros, anexou Bertioiga ao município de Santos. O movimento pró-emancipação que surgiu

nome, faz com que a população residente busque empregos, estudos e alternativas de lazer em municípios vizinhos. O Caruara está situado muito distante da área insular de Santos, onde se situa a sede do município, mas é próximo à área conhecida como “Rabo do Dragão”, no município do Guarujá, da qual é separado pelo Canal de Bertioga. Por sua vez, o centro do município de Bertioga também se localiza mais próximo do bairro, que a própria área insular de Santos.

Esta condição locacional promove uma série de relações socioeconômicas com esses municípios, por vezes mais intensas do que com o próprio município sede. Por força da distância com relação à cidade de Santos, há falta de equipamentos urbanos e de alguns serviços públicos importantes, o que promoveu, na população, identificação socioeconômica com Guarujá e Bertioga, onde busca empregos e serviços.

Nesse quadro, a irregularidade fundiária e a ocupação de áreas com função ambiental importante contribuem para a insegurança jurídica da posse das residências e para a consolidação de um padrão ambiental marcado por situações de risco.

Desta forma, compreendendo a situação de irregularidade fundiária e urbanística do Caruara, diante do processo de urbanização brasileira, denota-se como cada especificidade pode colaborar para apresentar soluções normativas, podendo solucionar a questão do déficit habitacional.

No Capítulo 1, estudou-se o processo de urbanização do Brasil, sob uma perspectiva histórica, com suas repercussões nas condições habitacionais em nível nacional, e especificamente para a RMBS, Santos e Caruara, onde a população necessitada e economicamente fragilizada organizou, de forma própria seu espaço de assentamento, sem observância da legislação, em especial do meio ambiente e da ordem urbanística. Objetiva-se, assim, identificar as raízes e determinantes desses processos de irregularidade. Considerando a comunicação entre o histórico da urbanização e as legislações aplicadas, em compasso com a evolução, ao longo do tempo, desde a sanção a Lei de Terras, analisou-se a evolução da política habitacional no Brasil, assim como do nascimento de novos direitos fundamentais, os quais facilitaram o acesso à moradia, por meio de programas desenvolvidos pelos entes públicos em decorrência das alterações legislativas.

Todavia, o foco inicial do presente trabalho é a análise do processo de urbanização, a partir da década de 1950, quando a industrialização gerou forte e

---

em 1985 ganhou força, sendo que em 19 de maio de 1991, um plebiscito foi realizado, resultando na emancipação de Bertioga.

importante deslocamento da população rural para a área urbana, provocando o chamado êxodo rural, trazendo significativa mudança na realidade nacional. A concentração fundiária e a mecanização da produção agrícola também foram fatores consideráveis para a mudança populacional, em que a busca por empregos melhores e mais bem remunerados nos centros urbanos foi decisiva para a alteração da realidade, produzindo migração e urbanização aceleradas. Neste aspecto, a obtenção de moradia digna nas cidades passou a ser um objetivo de difícil alcance, em face do alto valor da terra urbanizada, em comparação à baixa remuneração da classe trabalhadora e a consequente falta de subsídios financeiros compatíveis com os valores dos imóveis e dos aluguéis.

No Capítulo 2, serão abordados dois temas que devem caminhar de maneira harmônica: o direito à moradia digna e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, estes apoiados na análise de toda a legislação vigente e aplicável.

O Município de Santos planeja a construção de conjunto habitacional em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU), que será destinado às famílias de baixa renda residentes no bairro, que deverão ser realocadas, no processo de regularização fundiária promovido pelo Município.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, a política urbana ganhou importância suprallegal, estabelecendo em seu artigo 182 e parágrafos a política de desenvolvimento urbano realizada pela municipalidade. A este artigo caberia regulamentação legal, o que ocorreu com o advento do Estatuto da Cidade, Lei Federal n. 10.257/2001.

Ao Estatuto da Cidade foi atribuído o caráter de regulamentar a política urbana, estabelecendo normas de ordem pública e social para o planejamento urbano, ordenando a função social das cidades e da propriedade, assim sendo, atribuiu caráter democrático à gestão das cidades, o que pode ser percebido na realização de audiências públicas.

Essas políticas públicas de desenvolvimento urbano norteiam sua aplicação no alcance da dignidade das moradias, distribuição equitativa dos espaços e infraestrutura urbana. A sanção do Estatuto das Cidades mostrou a capacidade da população em se movimentar e articular ações específicas.

Assim, ter onde morar com dignidade se deve às lutas constantes da população menos favorecida, porém, também à observância dos limites impostos pela manutenção do meio ambiente ecologicamente equilibrado, articulada com a legislação aplicável, no que tange ao processo de regularização fundiária.

O Município também desenvolveu alguns processos de regularização fundiária que servirão de estudo de caso na presente dissertação, conforme será explorado no Capítulo 3, o qual aborda casos específicos de urbanização trazendo os aspectos sociais e ambientais, bem como o direito à moradia digna e meio ambiente ecologicamente equilibrado, auxiliando na base exploratória da pesquisa. Assim, serão abordados os processos de regularização da Vila José Menino, da Vila Progresso, da Vila Ayrton Senna e da Vila Esperança, assentamentos delimitados como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), na região dos morros e na Zona Noroeste da área insular, os quais possuem especificidades marcantes em função da condição geográfica.

A partir de uma análise e do estudo das condições de ocupação, habitacionais e socioeconômicas do bairro do Caruara, no Capítulo 4, será avaliada a possibilidade de implementação da legislação aplicável à resolução da irregularidade fundiária presente, discutindo e fundamentando instrumentos do campo do Direito Urbanístico e Ambiental, analisando-se medidas adotadas pela municipalidade, observando a legislação.

O Município de Santos possui um programa e um Plano Municipal de Regularização Fundiária, que serão discutidos, juntamente com o Plano Diretor, Lei Complementar n. 1.005/2018 e a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Continental, Lei Complementar n. 729/2011, no tocante à regularização fundiária.

A busca pela equidade fortalece a efetivação de direitos garantidos em nossa Constituição Federal, porém, com o advento da Lei n. 13.465/2017, o processo de regularização fundiária passou a focar principalmente a titulação em núcleos irregulares consolidados sem garantias de intervenções físicas fundamentais, resultando em retrocesso, se comparada ao Capítulo III da Lei n. 11.977/2009, revogada por aquela norma, que demandava intervenções urbanísticas nesses núcleos, quando fosse necessário. Ainda assim, neste trabalho será estudada a possibilidade de aplicação dos instrumentos previstos na Lei n. 13.465/2017, para regularização do assentamento. Sabe-se que o bairro em questão apresenta especificidades e diversas normas aplicáveis em função das situações de irregularidade que podem ser identificadas.

Por apresentar moradias em áreas da União, a Medida Provisória n. 2.220/2001 será essencial para que o processo de regularização deste local específico do bairro possa acontecer.

A medida provisória dispõe sobre a concessão de uso especial de terras públicas para fins de moradia, estabelecendo regras para quem reside no local possa ter direito à

concessão, obedecendo critérios como dimensão das áreas e lapso temporal. Porém, deverá ser realizado um minucioso estudo para que não exista sobreposição de normas jurídicas que possam prejudicar o bem comum.

Por sua vez, a Lei Federal n. 11.481/2007 prevê medidas que podem servir para a regularização fundiária de assentamentos informais de baixa renda, em imóveis da União. Ao que se mostra, a referida lei se preocupa mais com a demarcação e de efetivar a concessão para famílias de baixa renda, estabelecendo gratuidade nesses casos, sem necessariamente se ater aos problemas da urbanização, problema que também é observado na própria Lei de Regularização Fundiária n. 13.465/2017.

A situação socioeconômica da população residente no bairro em questão deve ser explorada e articulada com as soluções analisadas. De fato, não existe no local da oferta de emprego que possa garantir o desenvolvimento local de maneira efetiva, fator que poderá ser explorado para que o desenvolvimento socioeconômico aconteça da maneira adequada. Portanto, um projeto eficaz de regularização fundiária deve enfrentar, também, questões de âmbito socioeconômico que são determinantes para a sustentabilidade das famílias beneficiárias.

A realidade local será cotejada com a legislação incidente sob um olhar específico, que diante da falta de oferta emprego no bairro, decorrente da política econômica adotada, somada às falhas de planejamento urbano, falta de investimentos e políticas públicas viáveis para o desenvolvimento urbano, por ser distante da sede do município, onde estão as áreas comerciais e portuárias, fez com que, para a maioria da população, o movimento pendular para municípios vizinhos se tornasse essencial para a sua subsistência.

Portanto, o processo de regularização fundiária do bairro será avaliado, no quadro das políticas urbanas, com foco no desenvolvimento socioeconômico da população, garantindo o direito à moradia digna em sua plenitude e o respeito ao maior ambiente.



## **1 - HISTÓRICO DA URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS.**

O processo de urbanização brasileira passou por significativas mudanças atendendo a interesses que sempre influenciaram a maneira de acesso à terra, desde a época colonial, pelo sistema das Sesmarias, sistema este que o possuidor da terra era escolhido pela corte portuguesa para cultivar a terra e tinha por objetivo povoar o novo território (ROLNIK, 1997).

Esse sistema perdurou no Brasil até 1822, quando José Bonifácio de Andrade e Silva regulamentou a posse da terra por usucapião, fazendo com que a cultura e a moradia no campo se tornassem a opção preferencial da população. A Lei n. 601 de 1850, a Lei de Terras, em seu artigo 1º, delimitava que a aquisição das terras não poderia ser efetuada a não ser a título oneroso, assim tipificando o caráter mercantil da terra pública (ROLNIK, 1997).

Esta lei introduziu uma mudança significativa na aquisição da propriedade, ou seja, a do registro. Para a urbanista Raquel Rolnik, em sua obra a Cidade e a Lei, a promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades terra (ROLNIK, 1997). A partir desse momento, somente aqueles que possuíam recursos teriam condições de acesso à terra, o que levou milhões de brasileiros e imigrantes à viver em condições precárias.

A norma supracitada mudou, radicalmente, a composição da riqueza, pois fazia parte de um processo de eliminação paulatina do regime escravista. Não por acaso, a mesma lei viabilizou a importação de mão de obra europeia, para trabalhar na lavoura, dando início ao ciclo migratório que perdurou até meados do século XX. Mas, os imigrantes, sem recursos, não tinham condições de adquirir as terras devolutas disponibilizadas após a sanção da norma. Quanto aos escravos libertos ou seus descendentes nascidos livres, por nunca poderem tido oportunidade de acumular patrimônio, também ficaram alijados do acesso à terra.

Até o início do processo de industrialização, grande parte da população do Brasil vivia no campo, situação que pode ter facilitado a exploração dos recursos naturais, posto que a legislação aplicável e a fiscalização não eram suficientes para o impedimento da utilização dos recursos naturais sem limitações.

Com o início do processo industrial no Brasil, entre as décadas de 1920 e 1930, o planejamento urbano priorizou o redesenho do sistema viário e os sistemas de transportes, conseqüentemente, facilitando a circulação de pessoas, o que de imediato não é negativo, mas sem planejamento adequado das cidades, em um contexto de segregação socioespacial crescente, gerou-se situações de crise urbana, ambiental e social. Nesse período a atividade de planejamento urbano começava a se consolidar no Brasil, como tentativa de resposta à crise das grandes cidades.

Foram apresentados planos importantes, como o de remodelação da cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, pelo urbanista francês Alfred Agache<sup>4</sup>, que ficou conhecido como o primeiro plano diretor do País, mesmo não sendo implantando em quase sua totalidade. O Plano Agache influenciou o planejamento urbano nacional, de acordo com as expectativas trazidas pelas classes dirigentes, cujo programa principal era o embelezamento das cidades nos moldes europeus, modernizando-as, sob influência de movimentos internacionais no campo do urbanismo. Nas décadas seguintes, importantes urbanistas, como Prestes Maia, Ulhôa Cintra, Anhaia Mello e Heitor Ferreira de Souza iriam produzir uma série de propostas visando modernizar as cidades brasileiras.

Importante destacar que o acelerado crescimento da população urbana não foi acompanhado pelo desenvolvimento de infraestruturas urbanas compatíveis com as novas necessidades de atendimento da população, a par da falta de políticas públicas extensivas, que promoveu um quadro de urbanização muito distinto do ideal europeu.

Com a rápida urbanização, marcada pela desigualdade social, a necessidade de habitação popular emergiu, questão que começou a ser enfrentada, após a década de 1920, com a publicação da Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1923), que consolidou o sistema previdenciário brasileiro<sup>5</sup> a criação do Instituto da Previdência do Ministério do Trabalho (IAPs)<sup>6</sup>, que se tornaram os grandes promotores de projetos habitacionais na primeira fase da industrialização (BONDUKI, 1998). Até a introdução do salário mínimo, por Vargas, algumas indústrias também implantavam as chamadas “vilas industriais”, junto a suas plantas, visando dar condições de moradia a seus operários.

---

<sup>4</sup> Alfred Agache, arquiteto francês, influenciou o debate sobre conceitos urbanísticos no Brasil, também planejou a urbanização de outras capitais brasileiras, entre elas, Recife, Porto Alegre e Curitiba.

<sup>5</sup> Decreto Legislativo n. 4.682/1923.

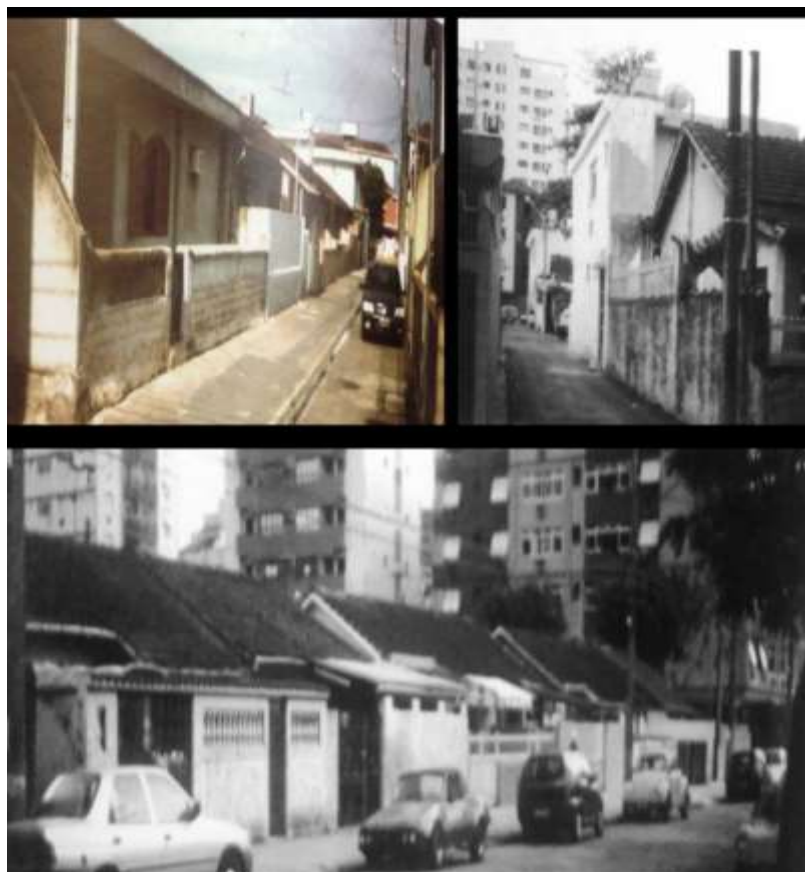
<sup>6</sup> Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) foram criados em 1923 pela Lei Elói Chaves e foram o embrião do antigo INPS. Esses órgãos foram fundamentais na produção habitacional nas décadas seguintes, transformando-se na alternativa habitacional para a classe trabalhadora organizada (BONDUKI, 1998). Em Santos, o IAPI da rua Alexandre Martins, no bairro Aparecida, é testemunha dessa produção.

Mas também foi uma estratégia insuficiente, diante da enorme demanda existente (BONDUKI, 1998).

Neste período, consolidaram-se institutos, como dos marítimos e bancários, que na ausência de uma política estatal de habitação social, como forma de investimento, passaram a se ocupar, também, da construção de conjuntos habitacionais voltados a essas categorias. Porém, o resultado não foi satisfatório, posto que grande parte da população ainda ficava à margem do alcance dos benefícios instituídos.

Diante desse processo, em 1943, no governo Dutra, mas planejada desde o governo Vargas, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP)<sup>7</sup>, programa que articulou a construção de conjuntos habitacionais em algumas cidades, dentre elas a cidade de Santos/SP, como em 1948, com o Núcleo Residencial de Santos (Ver Figura 1), conhecido como “Casas Populares do Macuco”

**FIGURA 1.** Núcleo residencial de Santos. Fundação Casas Populares Macuco, 1948.



Fonte: Google Imagens, 2020.

---

<sup>7</sup> A título de curiosidade: apesar de receber o nome de conjunto habitacional Macuco, o projeto está inserido no bairro do Estuário.

Até os dias atuais, o bairro encontra a identificação de antes, apesar de toda a modificação existente na cidade no decorrer das décadas. Para os moradores, que criaram seus filhos e netos, gerando identificação social com o local, não existe melhor lugar para viver (NOVO MILÊNIO, 2020, não paginado)

Para Arlete, filha de uma das primeiras moradoras do bairro "Mesmo sendo um tempo sofrido, era gostoso", emenda a filha. "A gente parece que cria raiz aqui. É como um pedacinho do céu", resume (NOVO MILÊNIO, 2020, não paginado).

Nota-se assim, a importância de políticas públicas efetivas em diversos aspectos da sociedade, posto que habitação não é somente a casa, tijolos, paredes e janelas, mas sim o local que alinha o ser, elevando o bom estado de espírito, identificando razões sociais para que todos colaborem com a conservação e manutenção, carregando processo histórico inestimável.

A qualidade de vida se fez e se faz presente até hoje no núcleo residencial do Macuco, residências com muros baixos, infraestrutura adequada, convivência social fazem parte do local, o qual carrega o processo de identificação dos habitantes, por gerar qualidade de vida, fator primordial. Assim sendo, pode-se denotar que o processo histórico relacionado à habitação vai muito além do simples registro, mas sim de um conjunto de fatores importantes ao ser humano, que trazem a segurança da posse, a fim de somar os investimentos pelos próprios residentes.

Mesmo com a corrida eleitoral, em 1945, e a proposta da criação da Caixa Nacional de Habitação pelo futuro presidente Dutra, a questão social entrou na agenda política, infelizmente ficando somente nas discussões eleitorais. Para o urbanista Quinto Júnior (2008), havia total desarticulação entre o Governo Federal e as administrações municipais, sobretudo porque as legislações municipais não possuíam instrumentos claros para formar banco de terras nos municípios, o que encarecia em muito as tentativas de implantar uma política habitacional efetiva.

Ademais, a questão do desenvolvimento econômico foi critério importante, tendo em vista que a acumulação de capital pelo ramo industrial prevaleceu sobre as políticas de interesse social, repercutindo em um processo de urbanização desigual, que caracterizou nosso desenvolvimento econômico. Assim houve a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, movimentando a economia, sem poder usufruir do que de melhor a vida urbana teria a oferecer, em função da localização das moradias.

Portanto, esse desenvolvimento econômico não foi alcançado, em sua plenitude, pela maioria dos trabalhadores, que diante dos salários recebidos, não tinham outra

alternativa a não ser de construírem suas moradias por conta própria, sem orientação técnica, em locais precários e irregulares. Para Maricato (2011), a incorporação dos trabalhadores nacionais ao mercado de trabalho regular, constitui as raízes que estão presentes na sociedade brasileira no final do século XX.

Assim sendo, as relações de trabalho e emprego, efetivamente, não garantiram condições necessárias para uma urbanização dentro dos parâmetros fundiários e urbanísticos regulares, ou seja, em locais delimitados e regulados pelas normas municipais de planejamento urbano, que surgiram ao longo do tempo, prevendo a inserção de infraestrutura e serviços urbanos essenciais para a qualidade de vida da população.

Assim, a oferta de emprego e os salários pagos não garantiram, para grande parte da população economicamente ativa, subsídios financeiros compatíveis com os valores dos imóveis, tampouco dos aluguéis. Por outro lado, o país só passou a contar com uma política habitacional na década de 1940, e mesmo assim intermitente, com a Fundação da Casa Popular, quase um século após a terra tornar-se mercadoria a ser negociada, em face da aprovação da Lei de Terras, em 1850.

A realidade do modelo urbanístico das grandes e médias cidades é afetada pelas crises financeiras e por uma lógica econômica excludente, sobretudo no que respeita ao acesso ao mercado imobiliário, este sempre em busca de produzir para a demanda solvável. Esses fatores serviram como estopim para que assentamentos precários fossem cada vez mais tomando conta do espaço urbano, sobretudo após a década de 1970, com o chamado “Milagre Econômico”, que arregimentou milhões de famílias para o trabalho nas cidades industriais do Sudeste.

A urbanização no Estado de São Paulo decorreu sobretudo desse processo de industrialização, concentrando nessa unidade da Federação o maior contingente populacional migrante que, devido à dinâmica econômica e oportunidades de trabalho, trouxe grandes modificações nos espaços urbanos.

À migração em massa somou-se a falta ou omissões no planejamento urbano, aliadas à falta de responsabilidade dos governantes em não enfrentar a grande diferença social, não contribuindo para que a sociedade encontrasse a adequação dos espaços em busca da moradia digna, podendo viver de maneira harmônica.

Para milhões de famílias, a necessidade de ter um local para habitar, sem condições de aquisição ou aluguel de residências em áreas regularmente urbanizadas, criou uma demanda que fez com que os assentamentos precários fossem

autoconstruídos em áreas inundáveis, encostas de morros, áreas públicas, faixas de domínio de rodovias, sob linhas de transmissão, áreas que não eram objeto do mercado imobiliário formal. Esta situação criou, ainda, um mercado de loteamentos irregulares periféricos, sem infraestrutura e equipamentos comunitários. Assim, constituiu-se um enorme quadro de segregação socioespacial no Brasil.

Somente em 1979, quando o processo de periferização já estava consolidado em grandes cidades brasileiras, foi sancionada a Lei Federal nº 6.766, que trata do parcelamento do solo urbano, impondo regras mais rígidas à produção imobiliária, nos municípios brasileiros. Vários autores identificam neste evento um ponto de inflexão e provável motivador do crescimento acelerado de assentamentos irregulares, em face das dificuldades que impôs para o licenciamento de novos parcelamentos, contraditoriamente aos seus objetivos.

Com relação à realidade da precariedade habitacional no Brasil, é certo que a baixa qualidade do processo de urbanização caracterizada pelas faltas de saneamento básico, de pavimentação, iluminação pública, equipamentos comunitários e outros benefícios da urbanização, compõem a má qualidade de vida de milhões de famílias. Porém, para adquirir ou alugar unidades em parcelamentos ou condomínios regulares, passou a ser necessário ter rendas muito superiores às da maior parte da população.

Nos anos entre 1950 a 1960, a industrialização e a modernização ocorreram de forma acelerada e a política habitacional foi voltada para quem tinha condições de arcar com os custos, ou seja, quem podia suportar financiamento, teria acesso à moradia.

A situação era de total falta de instrumentos urbanísticos e legislação que pudesse facilitar o acesso à moradia às famílias com situações de insuficiência financeira e habitacional. Ou seja, a realidade das moradias irregulares foi se firmando nas periferias urbanas, incorporando ações costumeiras como as autoconstruções, bem como o comércio dessas residências sem proteção legal, aquecendo o mercado informal, muitas vezes até criminoso, perfazendo uma infraestrutura urbana pautada no planejamento às avessas, gerando consequências cada vez mais difíceis de serem contornadas e curadas.

Para Santos (2010), após um estudo realizado por Simon Kusnetz, demonstrado na obra do geógrafo brasileiro “A Urbanização Desigual”, entre a renda média da população e a taxa de urbanização, concluiu-se que nos países subdesenvolvidos a urbanização é mais rápida, atentando-se à necessidade de modernização e de influência do processo de inserção das indústrias e dos trabalhadores no mercado de trabalho. Um

comparativo foi realizado, utilizando-se critérios como a renda *per capita* em dólares americanos entre 1952 e 1954, a porcentagem de mão de obra não agrícola e o total da população vivendo em cidades (Ver Tabela 1):

**TABELA 1.** Grau de industrialização e de Urbanização nos Países Agrupados segundo a renda *Per Capita*.

Grupos de renda U\$\$ 1952-1954	≤775	351-775	151-300	≥150
Montante aproximado renda per capita U\$\$ 1952-1954	1000	550	250	100
Mão de obra não agríc. (%)	86,6	72,7	49,7	41,2
% da população total nas cidades de 20.000 Habitantes ou mais	45,8	37,8	20,9	14,7
População ativa não agrícola das cidades de 20.000 hab. ou mais	47,4	35,9	27,9	12,4
Relação 4:3	0,54	0,52	0,42	0,36
Relação 5:3	0,55	0,49	0,56	0,30

Fonte: Santos, 2010.

Assim sendo, a mão de obra do campo diminuiu, provocando aumento da população dos centros urbanos cresce, sem rendimentos adequados, atendendo muito mais aos interesses dos empresários industriais, que não eram os mesmos da coletividade, marcada pela desigualdade na distribuição da terra urbana.

Em compasso com o observado por Mumford, o produto das cidades, o desenvolvimento urbano desenfreado, a fim do alcance de riquezas de pequenos grupos sociais são produtos de uma riqueza vinda de regiões favorecidas, regiões essas que mantinham, em conjunto, qualidade de vida e meio ambiente. Porém, com o sistema financeiro implantado, diminuindo a renda e mercado de trabalho no campo, os centros urbanos receberam contingente populacional considerável, trazendo um padrão de habitação problemático, tanto do aspecto social, quanto do aspecto ambiental.

Ao passo que a urbanização dos países em desenvolvimento aconteceu de maneira rápida, não se pode afirmar que o planejamento urbano e o acesso à moradia, andaram no mesmo caminho, tendo em vista questões mercantis, as quais dividiram a população de acordo com a capacidade econômica, o que foi crucial para que não se conseguisse moradia em localizações adequadas e sadias, com acesso à qualidade de vida e bem-estar social, fundamentais na manutenção da qualidade de vida das cidades e dos que nela habitam

Apesar da desigualdade, a expectativa de vida nas cidades aumentou, fomentando o aumento populacional, somada às questões de alta natalidade presente em

países subdesenvolvidos, gerando mais necessidade de habitação, serviços, trabalho, renda, saneamento básico, educação e saúde, fatores primordiais para o desenvolvimento saudável.

Em países desenvolvidos, a queda da natalidade foi rápida no final do século XIX, porém, que mesmo acompanhada por uma queda da mortalidade, a necessidade de recursos não se deu de maneira urgente, adaptando de qualquer maneira, bens primordiais da existência humana e da qualidade de vida (Ver Tabela 2).

**TABELA 2.** Taxa de Natalidade *versus* Taxa de Mortalidade.

<b>País</b>	<b>1871-1880</b>	<b>1891-1900</b>	<b>1931-1940</b>
Alemanha	39,1	36,1	18,3
Inglaterra e Gales	35,4	29,9	14,9
Bélgica	32,3	29,0	16,5
França	25,4	22,2	15,5
Holanda	36,2	32,5	20,8
Suécia	30,5	27,1	14,4

Fonte: Santos, 2010.

Diante desta informação, os aspectos relativos à urbanização e à questão do planejamento familiar também encontram relação com a política urbana, mais especificamente, as políticas urbanas e de planejamento familiar devem corresponder à mesma importância e serem estudados de maneira correlata, posto que se tratam de direitos, diretrizes e valores fundamentais do ser humano. Os aspectos correspondentes ao processo histórico de urbanização no Brasil são relevantes do ponto de vista humano. Assim sendo, não se pode considerar somente as construções e cidades, mas considerar que a qualidade de vida é fundamental para a existência de espaços públicos cada vez mais acessíveis a todos, independente de renda e sexo. Portanto, a busca por emprego e renda de todos os cidadãos são relevantes para entender cada passo, o que pode transformar em uma questão de ajuste global.

Destarte, cumpre esclarecer que as habitações regularizadas nos aspectos sociais, urbanísticos e legais, devem manter a identidade com dos habitantes, ou seja, deve existir o estado natural positivo, ou seja, situação harmoniosa e equilibrada do ser em viver naquele local, que, para concretizar qualidade de vida e bem-estar, devem estar presentes alguns elementos como proximidade no local de trabalho, oferta de emprego, lazer e disponibilidade de serviços.



Outra importante análise deve ser ponderada, provavelmente a construção de indústrias em rodovias também facilitou que trabalhadores fossem se estabelecendo e criando seus próprios espaços urbanos de acordo com o salário, tendo em vista o custo de transporte para locomoção somados às despesas diárias de subsistência.

A partir desse aspecto, notamos que o espraiamento das construções foi surgindo, ao passo que a marginalização da população que não podia viver em locais mais favorecidos e caros foi sendo afirmada, criando um cenário de exclusão socioespacial.

Importante ressaltar que essa população marginalizada é a grande colaboradora do crescimento econômico, ou seja, a mão-de-obra urbana é a mesma que não auferia renda suficiente para arcar com os custos básicos da qualidade de vida, o que soa um tanto estranho à cadeia produtiva.

A realidade urbana de países periféricos do capitalismo foi moldada de acordo com a industrialização. Serviços urbanos, como de transporte, foram necessários para atender à demanda dos trabalhadores no caminho do trabalho, porém, este tipo de serviço nunca atendeu adequadamente regiões em desenvolvimento, criando um verdadeiro déficit de cidade.

A partir da afirmação de Oliven (2010) em sua obra *Urbanização e Mudança Social no Brasil*, de que as influências urbanas progressivamente permeiam o campo e não mais o inverso como ocorria anteriormente, verdadeiramente evidencia-se que o fenômeno do êxodo rural foi fator importante no processo de urbanização desigual no país, sobretudo na distribuição dos espaços para habitação, em um contexto de regras mercantis excludentes.

A função socioeconômica das cidades, ou seja, de que a cidade seja distribuída para todos, encontrou obstáculos no planejamento em prol do processo de industrialização que se realizou, rapidamente, bem como com a falta de conhecimento técnico distribuído de maneira objetiva para a efetivação de políticas públicas em prol da moradia e da falta de legislação capaz de contemplar a comunidade em conjunto, contribuindo para um desenvolvimento eficaz do solo urbano.

Na década de 1960 a 1970, quando as grandes cidades do Brasil enfrentavam um rápido crescimento das periferias urbanas, criou-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o que levantou questionamentos a respeito da elaboração de planos diretores, com discussões acerca da efetividade da aplicação concreta das normas jurídicas, tendo em vista que uma de suas atribuições é proposição de normas, roteiros

básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado, instituídos através de instrumentos jurídicos. Cabe ressaltar, ainda, que mesmo com o Estado utilizando de suas prerrogativas, as mesmas não foram suficientes para o impedimento de instalações de moradias irregulares, pois as condições básicas de desigualdade não foram enfrentadas e a fiscalização era leniente, na maioria das cidades.

Em 1964, através da Lei Federal nº 4.380 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha o objetivo de financiar empreendimentos imobiliários, gerindo os recursos do FGTS, operando através de bancos privados, não diretamente com o público. Assim sendo, foi implementando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com regras pré-estabelecidas, como por exemplo o valor máximo do imóvel financiado<sup>8</sup>, que de acordo com a Resolução da União 4676/2018, a qual entrou em vigor a partir de janeiro de 2019, os imóveis objetos do SFH não podem ultrapassar o limite máximo do valor de R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), sendo fiscalizadas pelo Banco Central. No final da década de 1970 foi criado o Programa Promorar do Banco Nacional de Habitação (BNH), reestruturando a questão do planejamento urbano, a partir de intervenções que pudessem melhorar os núcleos de habitação precária.

O movimento nacional pela reforma urbana (MNRU), em 1960, lutava pela diminuição das desigualdades nas cidades brasileiras, em busca da promoção de políticas públicas eficientes e que fossem capazes de gerar e reestruturar as cidades, transformando espaços públicos e privados acessíveis e justos, principalmente para a população menos favorecida.

Porém, em decorrência do regime político instaurado a partir de 1964, as transformações necessárias foram inviabilizadas, dificultando, ainda mais, o alcance de moradias dignas e equipamentos urbanos pela população economicamente hipossuficiente. Diante desta situação, houve o agravamento das diferenças sociais foi o resultado do regime de exceção.

No ano de 1979 sancionou-se a Lei Federal n. 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Esta norma, corretamente, passou a exigir, por parte dos agentes promotores dos parcelamentos, a implantação de infraestrutura urbana completa, além da reserva de áreas verdes e institucionais. Contudo, segundo Rolnik

---

<sup>8</sup> Nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, até janeiro de 2019, o limite de financiamento do SFH era de R\$ 950 mil reais. Já nos demais Estados, o valor limite do imóvel era de R\$800 mil reais. <https://www.sunoresearch.com.br/artigos/sfh/> acessado em 22 de janeiro de 2020.

(1997), sua aplicação pode ter resultado involuntariamente na ampliação do processo de irregularidade, pois reduziu-se significativamente o número de novos empreendimentos regulares, em face das exigências legais.

Em 1983, um projeto de Lei sob o n. 775 tratava do desenvolvimento urbano, e no decorrer de seu corpo, no capítulo I, que tratava dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, direcionava-se o desenvolvimento urbano na correção das distorções do crescimento, adequação da propriedade com condições de acesso, trabalhando o instrumento urbanístico da regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda<sup>9</sup>. Contudo, no período de redemocratização do país, esse projeto de lei foi retirado da pauta da agenda de desenvolvimento urbano.

Destarte, com a queda do regime militar empurrado pela crise da enorme dívida externa, que ao seu final estava no valor estimado de U\$\$ 102 bilhões de dólares, o que, proporcionalmente nos dias atuais estaria no patamar estimado de U\$\$ 1,2 trilhão de dólares (BRASIL, 2014), reduziram-se os investimentos do poder público, aumentando índices da inflação e do desemprego. A retirada da agenda política desse projeto de lei pode ter incorrido em mais segregação socioespacial, como ocorreu em toda a história da urbanização brasileira.

Com a falta de investimentos, as desigualdades sociais aumentaram, gerando maior desequilíbrio social, desenhando uma realidade de precariedade habitacional marcante, principalmente quando se destaca o êxodo rural, fato importante no estudo das expansões urbanas. Portanto, nota-se que a intervenção estatal na elaboração de diretrizes legais no planejamento urbano não foi considerada primordial naquele momento, o que gerou consequências graves.

Porém, a abertura lenta do regime político possibilitou que os movimentos sociais voltassem a atuar em busca de melhores condições de vida para a população, reivindicando a moradia digna como direito social e imprescindível para a manutenção da qualidade de vida.

Nota-se, assim, que o direito à moradia digna foi sendo difundido e ampliado de acordo com as definições obtidas a partir da vivência prática de quem lutava pela busca da moradia acessível e habitável, ou seja, é importante destacar a preocupação em não

---

<sup>9</sup> Projeto de Lei Federal nº 775/1983, artigo 2º.

só obter a moradia, mas como também que ela possa ser habitável, configurando qualidade de vida e segurança, compreendendo a saúde individual e coletiva<sup>10</sup>.

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os movimentos sociais ganharam força na continuidade de suas reivindicações, posto que o capítulo da reforma urbana foi incluído na Carta Magna. Mesmo que de forma incompleta, este dispositivo buscou enfrentar a problemática nacional, no que se refere à distribuição equitativa da terra urbana. No capítulo da Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, a Constituição Federal, ordenou a função social das cidades e da propriedade urbana, garantindo o bem-estar dos habitantes, respeitando o estabelecido em plano diretor.

Nota-se, a partir de então, que a política de desenvolvimento urbano e a distribuição equitativa da terra urbana passaram a ter significativa importância no processo de planejamento das cidades brasileiras. Nos artigos constitucionais referentes à política de desenvolvimento urbano, a inclusão da obrigatoriedade do plano diretor, nas cidades com mais de 20.000 mil habitantes, viabilizou a discussão da importância de se pensar em cidades planejadas e que sejam viáveis nos aspectos da moradia, da distribuição de renda e emprego, saúde, qualidade de vida e bem-estar social.

Contudo, para o urbanista Flávio Villaça,

Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o plano diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso plano diretor (VILLAÇA, 2005, não paginado).

Observa-se que esse entendimento do urbanista explica a real situação do plano diretor dentro do processo de planejamento urbano, ou seja, o plano diretor não se aplica nas cidades de forma isolada, pois existe a necessidade de sua regulamentação pelas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, dentro das especificidades de cada localidade, que de fato garantam a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Além disso, embora essenciais, não podem ser considerados panaceia para a desigualdade social.

Assim, o Plano Diretor deve compreender a cidade, objetivando discutir a cidade ideal para quem ali vive, enfrentando as diferentes concepções em aspectos importantes, buscando a convivência harmônica.

---

<sup>10</sup> Observa-se que grande parte dos assentamentos irregulares não possuem saneamento básico adequado, proliferando doenças e diminuindo índices de qualidade de vida.

Nota-se que o planejamento urbano no Brasil passou por diversas e significativas mudanças, que configuraram a realidade da política urbana. Em tempos atuais, existem normas legais que priorizam o justo aproveitamento do solo urbano. Porém, as dificuldades na implementação destes precedentes normativos promovem o desperdício de oportunidade de enfrentamento dos problemas habitacionais, bem como articulações financeiras e políticas.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, começou a ser implementado o Projeto Moradia, construído por entidades e profissionais da área, durante a campanha eleitoral de 2002, o qual estabeleceu diretrizes de planejamento habitacional a ser implementado nas cidades, como a urbanização de assentamentos precários. Com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), responsável pelo investimento, em sua primeira etapa (2007-2010) cerca de mais de R\$ 20 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo Brasil, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), recursos passaram a ser distribuídos aos municípios, os quais se tornaram os agentes responsáveis pela política habitacional, definição assertiva, posto que toda a especificidade local cabe a cada entidade governamental o conhecimento para dirimir as questões (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2018).

Por meio da Lei 11.977/2009, foi lançado pelo governo federal o programa Minha Casa Minha Vida, com objetivo de possibilitar o acesso às moradias para milhões de famílias brasileiras. O programa representou uma guinada na Política Federal para o setor, pois também representava uma tentativa de implementar uma política econômica anticíclica, em face da crise econômica originada nos Estados Unidos da América, por meio do estímulo ao setor da construção civil, cuja cadeia econômica é significativa.

Para Santos e Vagner (2019, não paginado):

[...] esse acesso já se dá num momento de avanço de lógicas privatistas sobre as cidades. É uma lógica histórica, que tem relação com a terra e a propriedade privada, mas que se acentua atualmente. Constroem-se casas, mas dentro da lógica que atende ao capital especulativo do mercado.

Assim, evidencia-se que a questão econômica sempre foi determinante no tocante ao acesso à terra e à moradia urbanizada, em localizações adequadas, para

milhões de famílias brasileiras. A localização dos projetos habitacionais longe dos centros urbanos, inseridos em locais periféricos de difícil acesso, continuou dificultando a garantia do Direito à Cidade e o acesso à qualidade de vida para milhões de brasileiros que foram contemplados com o Programa “Minha Casa Minha Vida” (PMCMV), principalmente para os que possuem mais baixa renda.

Com a promulgação da Lei n. 11.977/2009, que regulamentou o PMCMV<sup>11</sup>, conhecido por ser o maior programa de produção habitacional de interesse social da história brasileira, conjuntos habitacionais foram construídos, garantindo moradia às famílias, como vemos na imagem que segue, marcando o processo de urbanização no Brasil pelos subsídios às famílias com renda de até R\$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), bem como a facilitação para a aquisição de imóvel para famílias com renda superior (G1, 2019), os processos de acesso à moradia digna, bem como processos de regularização fundiária ganharam um novo impulso.

**FIGURA 2.** Imagem de um conjunto residencial do PMCMV.



Fonte: Google Imagens, 2020.

Uma observação deve ser considerada, nesta imagem do conjunto habitacional construído através do PMCMV, nota-se a preocupação em manter a qualidade de vida à

---

<sup>11</sup> Na comemoração dos dez anos de programa ocorrido em 2019, os motivos para comemoração eram pequenos. A crise agravada pela deterioração das contas públicas enxugou o orçamento, reduzindo a construção de novas unidades da faixa 1, essas 100% (cem por cento) subsidiadas pelo governo.

população residente. Esta foto corresponde à terceira fase do programa em 2018, que à época, era estimado o investimento em cerca de R\$ 210,6 bilhões, dos quais R\$ 41,2 bilhões do Orçamento Geral da União (AGENDA BRASIL, 2016).

A previsão para o ano de 2020 é a queda pela metade no valor dos investimentos no programa, que deve ter o menor orçamento da história. A previsão de investimento caiu de R\$ 4,6 bilhões, em 2019, para R\$ 2,7 bilhões nas projeções do governo federal. Segundo a Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAE) a área social foi a mais atingida com a redução de investimentos (FENAE, 2019).

Analisando tal medida, o que se pode prever é que grande parte da população e a mais carente de investimentos públicos no setor habitacional é a que será mais atingida, fator que pode levar a riscos maiores, como as áreas novas invasões e continuidade da marginalização da população menos favorecida.

A segregação socioespacial continua existindo mesmo após a implantação de programas habitacionais, e, em muitos casos, devido a eles, pois a localização dos projetos em muitos casos é periférica, devido ao menor custo dos terrenos. Além disso, o aumento do custo de vida também dificultou o acesso a bens e serviços pelos moradores de locais mais distantes, trazendo dificuldades na manutenção do dia a dia familiar. Neste aspecto, merece menção os custos com transporte, por demais onerados com a fixação de famílias em localizações distantes dos centros de emprego e serviços. Esta é em parte o caso do Caruara, localizado na periferia mais distante do município de Santos. Embora tenha se originado como parcelamento voltado à produção de unidades de veraneio, tornou-se ao longo dos anos uma opção de moradia para famílias sem acesso à habitação em áreas centrais, que se tornaram mais caras.

Assim sendo, analisar os aspectos fundamentais do planejamento urbano, principalmente no caso aqui alinhado, é indispensável para entender a dinâmica da irregularidade fundiária existente, dentro do processo de formação e de inserção às cidades.

### **1.1 Processo de urbanização na Região Metropolitana da Baixada Santista**

A criação de regiões metropolitanas se iniciou ainda no período da ditadura militar, compreendendo as principais capitais de estado. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (BRASIL, 1967), os Estados e

Municípios passaram a ter sua organização e distribuição dos espaços instituídos na legislação e as regiões metropolitanas deveriam ser criadas por lei federal. Em 11 de junho de 1973, a Lei Complementar Federal n. 14 (BRASIL, 1973), estabeleceu a criação das Regiões Metropolitanas da Grande São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Em 1974 instituiu-se a Região Metropolitana da Grande São Paulo (RMSP), fato que estabeleceu o planejamento regional, articulado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (EMPLASA)<sup>12</sup>, órgão técnico que auxilia no planejamento e desenvolvimento de estudos técnicos regionais.

Com a sanção da Constituição Federal de 1988, a qual instituiu em seu artigo 25 que os Estados têm competência para criar Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, com a Constituição do Estado de São Paulo (1989), a qual estabelece critérios para a criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios, ganharam nova disciplina os processos de organização regional das cidades paulistas.

Assim sendo, em 1994, a Lei Complementar Estadual n. 760/1994 (SANTOS, 1994), estabeleceu a organização regional e a funcionalidade da RMSP e das demais regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que viessem a ser criadas no Estado de São Paulo, passando a estabelecer a divisão das regiões por meio do sistema de planejamento territorial. A norma permitiu que novas unidades regionais fossem criadas, de acordo com referências geográficas e particularidades atribuídas ao contingente populacional, infraestrutura urbana e desenvolvimento.

Assim, ocorreu a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), em 1996, a primeira região metropolitana do país constituída fora de uma capital e a primeira do Estado de São Paulo, instituída através de Lei Complementar Estadual n° 815, de 30/07/1996 (SÃO PAULO, 1996), anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade, o qual regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2001)<sup>13</sup> e do Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015)<sup>14</sup>.

A RMBS conta com o apoio autárquico da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), instituída por meio de Lei Complementar Estadual supracitada. A RMBS possui uma área de 2.373 km<sup>2</sup>, população de 1.765.431 habitantes, segundo o

---

<sup>12</sup> Em 15 de maio de 2019, uma emenda aprovada ao Projeto de Lei n. 01/2019, propôs a extinção da EEMPLASA.

<sup>13</sup> Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.

<sup>14</sup> Lei Federal 13.089/2015.



Censo Demográfico do IBGE de 2010, podendo chegar a 5 milhões em alta temporada, sendo responsável por 1% do Produto Interno Bruto Nacional (SÃO PAULO, 1998)<sup>15</sup>.

O processo de urbanização da RMBS, em sua área central está intimamente ligado ao porto e às indústrias do polo siderúrgico e petroquímico de Cubatão. Mas a construção e ampliação do sistema de rodovias pelo Estado de São Paulo a partir dos anos de 1970, a saber Rodovia dos Imigrantes, Rodovia Manoel da Nóbrega, Rodovia Conego Domenico Rangoni, Rodovia Manoel Hypólito do Rego, estimulou o turismo balneário de massas, ampliando as ocupações por loteamentos nos demais municípios. Este processo atraiu expressivo contingente populacional, para trabalho no Porto, nas indústrias e no setor de turismo balneário. Este contingente precisou se adaptar e procurar local para moradias condizentes ao salário recebido, o que promoveu o processo de urbanização periférica observada ao longo de toda a faixa litorânea.

O município está dividido em Macrozona Insular (SANTOS, 2018), onde se localiza a cidade de Santos, e a Macrozona Continental, também conhecida como Área Continental. Nesta área a urbanização é esparsa e a pendularidade entre seus principais núcleos, bairros de Monte Cabrão e Caruara, ocorre mais fortemente com os municípios de Guarujá e Bertioga em face da inexistência de acesso direto, via rodoviária, à cidade de Santos.

O processo de urbanização da Região Metropolitana da Baixada Santista foi afetado pelo processo de industrialização do sudeste brasileiro, com a criação do parque industrial de Cubatão e a ampliação do Porto de Santos. Além disso, na segunda metade do século XX, investimentos estatais em infraestrutura rodoviária estabeleceram uma nova dinâmica do mercado imobiliário regional, o qual mudou a face das moradias locais, priorizando a produção de unidades de veraneio na orla marítima e unidades para população residente com maior poder aquisitivo, fazendo com que trabalhadores fossem empurrados para locais que pudessem constituir moradias de acordo com suas rendas.

Rodovias que compõem o eixo da SP-55, Rodovia Manoel da Nóbrega, Rodovia Cônego Domênico Rangoni e Rodovia Manoel Hypólito do Rego, a qual cruza a área continental do município de Santos, foram consolidadas nos anos 1970, e facilitaram a instalação dos assentamentos precários no bairro do Caruara.

---

<sup>15</sup> Levantamento elaborado pela AGEM no caderno de Desafios Interfederativos da Gestão Metropolitana. A RMBS apresenta movimento comercial específico através do Porto De Santos, o que gera grande adensamento populacional, principalmente no entorno da região portuária.

Esse processo foi caracterizado pela produção de imóveis de temporada, que seriam habitados ocasionalmente, com base na exploração turística da população flutuante, gerando baixa densidade residencial e ocupação dispersa não benéfica ao meio ambiente, posto que promovia pressão sobre a planície litorânea e as encostas.

A exploração turística na RMBS e a valorização de imóveis nas orlas das praias, bem como a facilidade de compra e investimento em áreas menos exploradas, como o Caruara, facilitaram as autoconstruções de moradias sem observância das leis vigentes.

Um dos aspectos mais importantes, foi a ausência de serviços públicos e privados, que caracterizou a formação do bairro, prejudicando a empregabilidade da população residente e criando deslocamentos diários para as centralidades urbanas mais próximas, em busca de atendimento. Isso exigiu que alguns investimentos públicos importantes foram implementados ao longo do período de ocupação do bairro, como a construção de escola, creche, posto médico e praça para a convivência social, além da pavimentação e iluminação de algumas vias. Mas a oferta de postos de trabalho nunca foi suprida adequadamente.

No tocante ao município de Santos, desde o início do século XX, possui em sua formação histórico de irregularidade fundiária em sua área insular, onde se localiza a cidade de Santos, especificamente em seus morros, nos manguezais, e cortiços junto ao centro da cidade, além de assentamentos precários na área continental do município. Este processo de irregularidade fundiária caracteriza-se, sobretudo, pela ocupação em APPs, áreas de risco geológico e terrenos de marinha.

No Bairro do Caruara, assim como na Área Insular e nos demais municípios litorâneos, o turismo também é forte característica da região, sendo responsável pela oferta de imóveis que servem para o uso na temporada, em um quadro de baixa densidade residencial, caracterizada por chácaras e moradias isoladas, ao contrário do que ocorre na Área Insular, extremamente verticalizada. Contudo, o bairro não oferece serviços e comércio em nível satisfatório para suprir a demanda por emprego de sua população em idade ativa, falta que fortalece o movimento pendular para cidades vizinhas em busca de emprego, lazer e serviços.

O quadro habitacional na RMBS é caracterizado em grande parte por autoconstruções irregulares em APP, em encostas nos morros e terrenos de marinha (BRASIL, 2012)<sup>16</sup>. Na realidade dos assentamentos precários, em sua maior parte

---

<sup>16</sup> Novo Código florestal, Lei Federal 12.651/2012, protege as áreas elencadas em seus artigos 2º e 4º.

periféricos, a grande distância na locomoção para o trabalho e para a busca de infraestrutura urbana encarece a vida de cada morador.

Para Harvey (2014), a urbanização tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. A partir deste entendimento e da forte evidência demonstrada, o processo de urbanização da RMBS é fruto do excedente de produção das indústrias, motivando a produção do espaço urbano e da distribuição de moradia de acordo com as condições econômicas da população, que sendo majoritariamente de baixo poder aquisitivo, procura por moradia em locais menos favorecidos e até mesmo formando novos bairros em encostas de morros e áreas protegidas.

Assim como apontado em Rolnik (1997), os espaços protegidos pela legislação ambiental, como manguezais, encostas e margens decursos d'água, além do Parque Estadual da Serra do Mar, devido às restrições legais e condições geográficas, não atraíam o setor imobiliário, tornando-se a opção restante de moradia, para a população de baixa renda, em locais inseguros e insalubres. Para Carriço (2006) essa situação foi agravada pela reduzida disponibilidade de áreas próprias para habitação. A partir deste entendimento, o desequilíbrio social, urbanístico, ambiental e econômico passou a fazer parte do desenho da RMBS.

Necessita-se de uma simples observação da estrutura urbana presente na região, na qual existem construções de alto poder aquisitivo em encostas de morros, bem como construções de baixo poder aquisitivo em locais com a mesma geografia. Assim sendo, um outro ponto merece destaque: a falta de impunidade quando nos referimos às construções de alto poder aquisitivo pode ser o fator marcante para tais, diferentemente das construções de baixo poder aquisitivo, tendo em vista a falta de recursos financeiros, fazendo com que as escolhas fossem restritas e perigosas.

No Município do Guarujá, que possui forte atração turística, um condomínio localizado na praia da Enseada, uma das mais privilegiadas da cidade, se insere no apontamento acima. Conhecido pela presença de construções de alto poder aquisitivo no morro da Península, este condomínio tomou conta de um ambiente protegido, e, de forma desastrosa, se estabeleceu de maneira marcante na cidade, sem obediência aos critérios da legislação ambiental e urbanística.

Destarte, como visto na Figura 3, existem construções de alto poder aquisitivo em locais protegidos da RMBS, não denotando necessidade, nestes casos específicos, de busca por moradia digna urgente, mas sim uma forte presença do mercado imobiliário e

suas particularidades negativas que colaboraram para o desenho bagunçado da realidade urbana.

**FIGURA 3.** Imagem aérea do condomínio Península localizado na cidade de Guarujá, litoral do Estado de São Paulo.



Fonte: *Google Maps*, 2020.

A adoção de medidas de abertura da economia deixou de lado medidas de desenvolvimento socioeconômico, gerando forte distorção na distribuição das terras urbanas. Desde 1930, a industrialização e a política econômica que fomentou a desigualdade social, agravaram a realidade do processo de urbanização desigual.

A RMBS sofre forte influência da RMSP, seja para trabalho, lazer e serviços, principalmente após a ampliação da malha rodoviária, somada à falta de capacidade do Estado em intervir nas políticas urbanas, que agravaram situações de precariedade habitacional. A abertura econômica, que atingiu vários setores da sociedade, não beneficiou parcelas importantes da força de trabalho que movimentam atividades diárias e fomentam a cadeia produtiva de indústrias e prestadores de serviços

A partir dos anos de 1960, a saturação urbana do município de Santos influenciou diretamente na explosão de urbanização nos municípios vizinhos, como São Vicente, Guarujá e Praia Grande, conurbando, quase que integralmente as áreas urbanas desses municípios.

A crise da década de 1970, agravada na década de 1980, refletiu no processo de urbanização da RMBS. Trabalhadores que foram demitidos, principalmente os menos favorecidos, como os que trabalhavam em empreiteiras ligadas ao Porto e ao polo industrial de Cubatão, fortaleceram a expansão irregular habitacional da região, ampliando as situações de irregularidade fundiária, não só pelo aspecto da moradia, bem como no aspecto ambiental, tendo em vista a realidade geográfica local.

Nos anos de 1990, com a privatização de indústrias, como a COSIPA e Ultrafértil, muitos trabalhadores foram demitidos, agravando ainda mais a situação social da RMBS, que passou a suportar milhares de novos desempregados, sem condições de arcarem com despesas de aluguel ou manutenção de residência. Isso levou ao aumento da procura de moradias em locais cada vez mais precários e sem regularidade fundiária e urbanística.

Observa-se que as políticas econômicas influenciam diretamente na ocupação dos espaços urbanos desde o início do processo de inserção do Brasil, na economia capitalista.

Para Max Weber,

[...] o capitalismo hodierno, dominando de longa data a vida econômica, educa e cria para si mesmo, por via da seleção econômica, os sujeitos econômicos – empresários e operários – de que necessita. E, entretanto, é justamente esse fato que exhibe de forma palpável os limites do conceito de “seleção” como meio de explicação de fenômenos históricos (WEBER, 2004, p. 48).

Assim sendo, a segregação socioespacial decorrente de políticas econômicas adotadas e da falta de políticas sociais eficazes ditaram regras de sobrevivência, que se tornaram costumeiras e capazes de adentrarem em diversos campos legais, como por exemplo, a sobreposição às normas ambientais e urbanísticas.

O intenso processo de ocupação do território inserido da RMBS, a partir da construção das rodovias estaduais, sem cuidado com o planejamento regional, provocou forte tendência à construção de moradias que atendessem demandas turísticas e não as necessárias para população economicamente ativa da região. Aliás, o próprio setor de

construção civil voltado a esse mercado de veraneio foi responsável pela atração à região de mão de obra com baixo nível de qualificação, agravando o processo de ocupação irregular do território.

Assim sendo, municípios da região passaram a ser conhecidos como pontos turísticos, inseridos em uma economia sazonal que não garante a geração de renda fora dos períodos de pico do ano, como exemplo a temporada de verão.

Em relação aos demais municípios, em geral, há uma forte ocupação urbanística verticalizada nas áreas próximas ao mar, voltadas para veranismo e moradia da população de melhor renda, sendo suas áreas mais internas ocupadas por um padrão menos verticalizado e de menor renda, conforme se afasta do oceano, até as residências voltadas para a população de baixa renda, nas partes mais interiores (ZUNDT, 2011, p. 320)

Com a sanção de legislação específica para o planejamento urbano, com ênfase na questão social, agravada pela crise econômica, os setores técnicos e políticos da região, ganharam instrumentos importantes.

Ainda em 1977, foi criada a Sociedade Amigos da Cidade de Santos e Região (SACSR), a qual elencou temas prioritários e de grande relevância que se pautavam no planejamento regional e na metropolização. Na época, a proposta de metropolização abrangia apenas os cinco municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande (CARRIÇO; SALEME, 2017).

Com o agravamento da situação econômica, notou-se a necessidade de caracterizar e trabalhar, criteriosamente, o desenvolvimento da região, principalmente na área continental, que possui características peculiares e necessidades específicas, em consequência do seu posicionamento na região.

A partir da análise da intervenção humana nos espaços e seus impactos e conflitos, crises e desproporcionalidade na distribuição de riquezas, bem como a preocupação com a direção a ser tomada pelos municípios no planejamento urbano, surgiu o interesse em promover o consenso entre as cidades envolvidas, sendo a legislação urbanística essencial nesse campo de estudo.

A AGEM, responsável pela elaboração de planos de desenvolvimento da RMBS, em atendimento ao Estatuto da Metrópole, conduziu o processo de elaboração do PDUI da RMBS, o qual articulará um sistema de conjunto de ações para o desenvolvimento regional, com o objetivo de combater as desigualdades sociais presentes em seus

diversos níveis, a fim de que a população local tenha acesso à garantias legais que permeiam os parâmetros de vida desejados.

Portanto, a aprovação de legislação específica para o tema em tela mostra-se fator fundamental para a implementação de direitos básicos, os quais devem ser alcançados em sua totalidade, equacionando situações de desigualdade urbana, a fim de se obter justiça social.

## **1.2 Processo de urbanização no Município de Santos e do bairro do Caruara**

O processo de urbanização do município de Santos, polo da RMBS, sofreu forte influência do Porto, o maior da América Latina e da industrialização na região, na década de 1950. Esse processo, combinado com políticas econômicas baseadas em baixos salários, para a maior parte da massa de trabalhadores, construiu uma realidade habitacional marcada pela irregularidade fundiária na cidade, especialmente em áreas de interesse ambiental, inclusive na área Continental, como ocorreu mais tarde no Bairro do Caruara. A RMBS caracteriza-se pelo espraiamento da mancha urbana, devido ao processo de segregação social na área central e à forma longitudinal da região, que gera inúmeros problemas socioambientais.

Estando localizado na Área Insular de Santos, o Caruara foi fortemente influenciado pelo modelo de ocupação do litoral, baseado na segunda residência de veraneio em parcelamentos desprovidos do mínimo de infraestrutura e equipamentos comunitários, sob a falta de políticas públicas que orientassem adequadamente seu crescimento e sua ocupação.

O turismo é grande influenciador na questão habitacional, nota-se que grande parte das construções na orla marítima de Santos foram realizadas a partir da implantação da infraestrutura rodoviária de ligação ao Planalto Paulista, no Pós-guerra, que inseriu a área central da região no circuito do turismo de massa. Mas ao contrário de Santos e municípios vizinhos, nos municípios mais afastados do polo a tipologia de ocupação predominante é a horizontal em lotes isolados.

Este modelo de desenvolvimento tornou várias cidades da região dependentes da sazonalidade, o que não correu com Santos, em face de sua base econômica principal ser o Porto. Contudo, a exploração imobiliária da orla marítima valorizou os bairros junto a essa área, fazendo com que parte da população trabalhadora, sem condições financeiras de arcar com esses custos, fossem empurradas para áreas menos favorecidas da cidade.

Na década de 1970, a segregação socioespacial foi marcada pela ampliação dos setores portuário, industrial e turístico, em face da arregimentação de mão de obra de baixa renda e baixo nível de especialização. Nessa época, grandes assentamentos precários da cidade se formaram na Zona Noroeste e nos Morros (Carricho, 2002). Mesmo com a construção de conjuntos habitacionais, tanto na Zona Leste como na Zona Noroeste, essa produção residencial foi insuficiente para garantir o acesso à moradia para parte das famílias migrantes. Falhas no controle das ocupações, somadas à crise econômica, que se estendeu por três décadas, resultaram na expansão dos assentamentos precários, a medida em que os empreendimentos habitacionais diminuía, devido à extinção do BNH, em 1986.

No início da década de 1990, o município de Santos, governado por uma coalização política progressista, construiu uma política de habitação com a institucionalização do Fundo de Incentivo de Habitação Popular (FINCOHAP), bem como do Conselho Municipal de Habitação (CMH). Esse quadro foi complementado pela promulgação da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que criou as Zonas de Interesse Social (ZEIS). Esta lei teve como piloto o plano de regularização da Vila José Menino, no morro de mesmo nome, o qual foi objeto de um plano urbanístico e de regularização fundiária com a utilização de Concessão de Direito Real de Usos (CDRU) e um rol de ações do poder público, voltadas à redução da segregação socioespacial.

A partir deste paradigma, outros projetos urbanísticos, com tipologias de intervenção variadas, passaram a ser implantados em toda a Área Insular. Destacam-se, dentre esses, o projeto “Vida Nova no Dique”, maior favela de palafitas do Município, com recursos do programa “Habitar Brasil – BID”. Várias áreas passaram a ser objeto de planos de regularização, embora a ausência de priorização de recursos financeiros e normativas legais mais adequadas tenham se configurado em obstáculos relevantes. Em função disso, alguns desses projetos sofreram solução de continuidade. Destaca-se, ainda, que os assentamentos da área continental não foram objeto de regularização nessa época.

Com o crescimento da economia nos anos 2000 e os avanços da política habitacional federal, o PAC Favelas representou um alento para o programa municipal de regularização fundiária. Esses recursos foram canalizados para infraestrutura urbana, apoio social e habitação. Uma característica importante do PAC foi a proposta clara,



desde o início, de buscar resultados rápidos, para impactar, positivamente, a economia e criar um ciclo virtuoso de expectativas (CARDOSO; DENALDI, 2018, p. 25)

A urbanização dos assentamentos precários<sup>17</sup>, segundo um dado fornecido pelo próprio Ministério das Cidades (CARDOSO; DENALDI, 2018) obteve investimento contratado de R\$ 29,6 bilhões e direcionado para 1.072 municípios, atendendo a todos os entes federativos.

No final da década, a Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) de Santos retomou projetos de regularização fundiária, como os da Vila Progresso, Estuário e Vila Residencial Saboó. Com o advento da Lei Federal n. 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) e cujo Capítulo III, revogado posteriormente, tratava integralmente da regularização fundiária urbana, o município de Santos pôde retomar projetos antes abandonados, com a promulgação da Lei Complementar Municipal n. 778/2012, que a regulamentou em nível local.

Desde a década de 1960, muitos conjuntos habitacionais foram construídos na cidade, por agentes públicos e privados como a COHAB Santista e cooperativas habitacionais, porém, sem regularidade fundiária, somente obtendo-se como exigência que existisse o registro no cartório de imóveis da área a ser construída, mas sem individualização de matrículas, referentes às unidades autônomas produzidas.

Com a extinção do BNH, a solução da crise habitacional ficou ainda mais preocupante. Embora os movimentos sociais de luta pela reforma urbana tenham logrado êxito na inserção do Capítulo da Política Urbana, na Constituição Federal. Contudo, instrumentos normativos para regularização fundiária tardaram a ser regulamentados.

Ainda assim, a Lei de ZEIS, possibilitou uma série de intervenções em áreas de assentamentos precários (ZEIS do tipo 1) e de vazios urbanos (ZEIS do tipo 2)<sup>18</sup>. Esta lei foi revisada em 2012, pela Lei n. 775/2012, com intuito de facilitar a regularização fundiária, porém, a partir de 2014, com a nova crise econômica e institucional, os recursos para este fim foram reduzidos, criando sérios embaraços ao programa municipal do setor.

---

<sup>17</sup> Importante destacar que os assentamentos precários são locais que apresentam diversos tipos de problemas urbanos, assim sendo, podem demandar obras simples de saneamento básico, como também, obras de realocação populacional em decorrência de risco à vida por se encontrarem em locais protegidos.

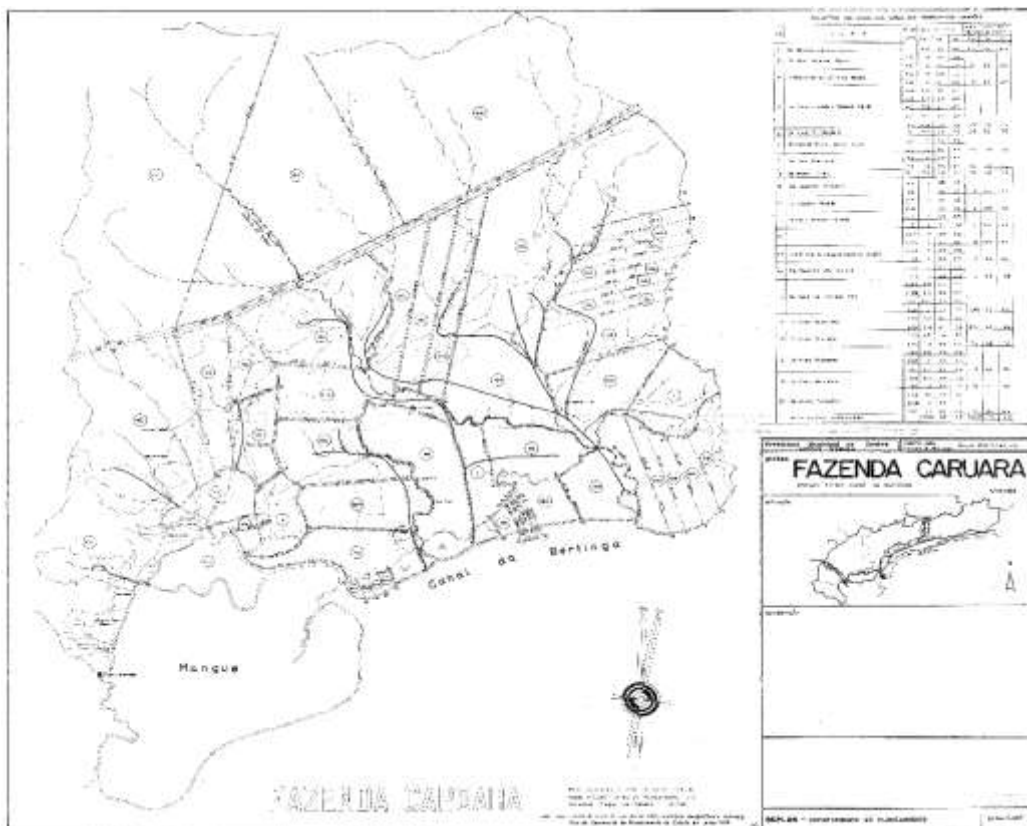
<sup>18</sup> Esta lei criou, ainda, a ZEIS do tipo 3, que nunca chegou a ser inteiramente regulamentada, e referia-se à intervenção em imóveis precários na área central, os cortiços, modalidade de moradia predominante nessa área, tendo em vista a degradação de seu tecido urbano, impactado pelas atividades portuárias, que expulsaram famílias com rendimentos maiores para localizações próximas à orla marítima, durante o século XX.

Vale observar que ZEIS, ou seja, Zonas Especiais de Interesse Social, são porções do território destinadas à moradia digna para população de baixa renda por meio de melhorias urbanísticas, ambientais e regularização fundiária e sua classificação numérica, no caso de Santos, ocorre de acordo com a forma de intervenção, sendo as ZEIS do tipo 1, as que normalmente demandam regularização de assentamento precário.

Porém, o bairro do Caruara não foi delimitado como ZEIS, tendo em vista sua localização distante do centro urbano (Área Continental), tornando, assim, o processo de regularização fundiária mais complexo. Além disso, mesmo após a sanção do Estatuto das Cidades, as ocupações irregulares no local sem infraestrutura urbana adequada, já haviam tomado proporções marcantes.

A ocupação do bairro se originou na década de 1950, a partir da subdivisão de uma fazenda (Figura 4) em chácaras voltadas para o veraneio, e intensificada pela construção da Rodovia Manoel Hyppolito do Rego, SP-55, que interligou os municípios da RMBS e o Litoral Norte de São Paulo.

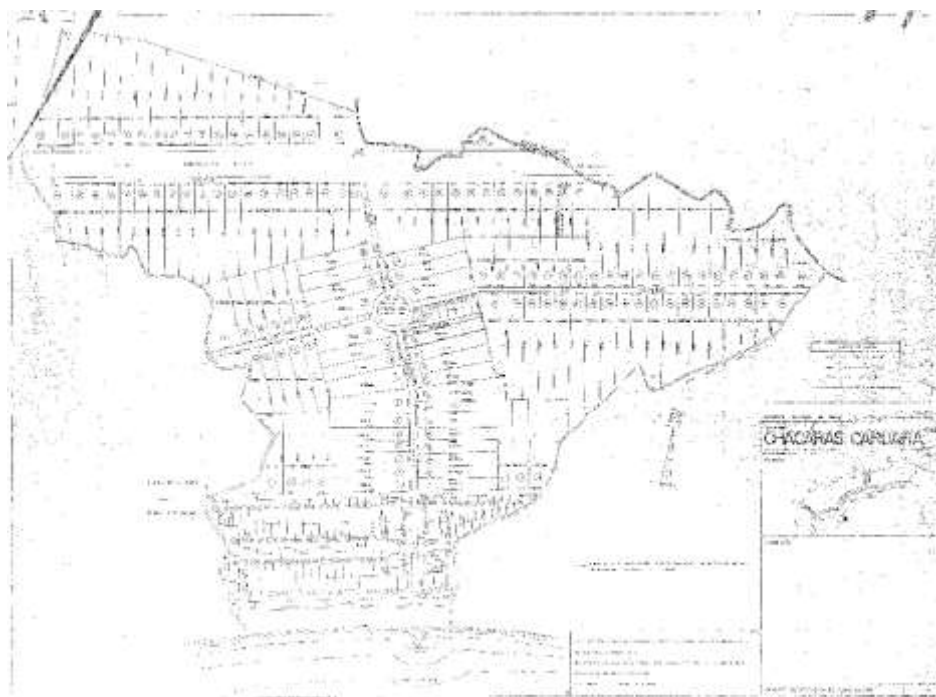
**FIGURA 4.** Fazenda Caruara.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2019.

O loteamento de chácaras de veraneio (Ver Figura 5), implantado sem infraestrutura básica e sem equipamentos comunitários<sup>19</sup>, caracterizou o bairro pela urbanização incompleta, cabendo à Prefeitura, ao longo do tempo, em face da pressão da comunidade, adotar medidas para implantar alguns equipamentos comunitários e uma infraestrutura urbana ainda incompleta<sup>20</sup>. As 117 chácaras têm matrícula no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos, somando 113 registros e 4 inscrições de compra e venda.

**FIGURA 5.** Loteamento Caruara.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2019

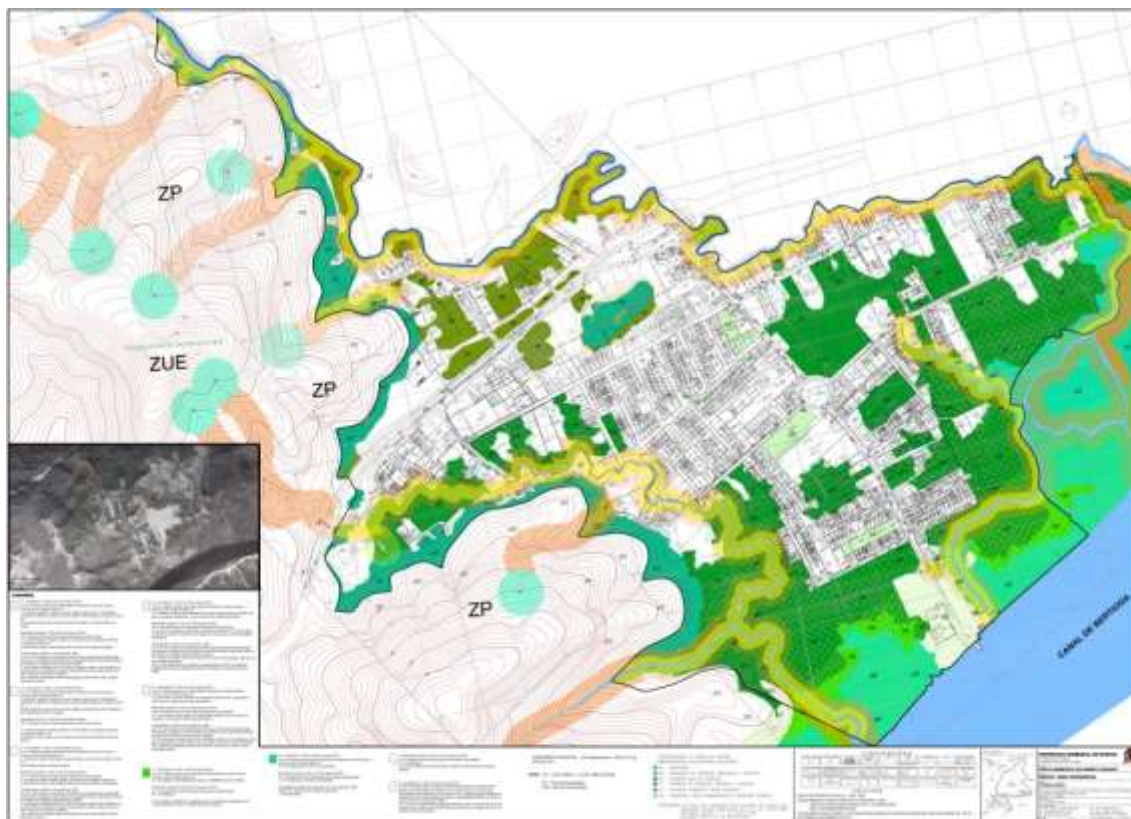
Ao longo dos anos, a maior parte das chácaras passou por processo de subdivisão por seus proprietários, ampliando a densidade demográfica do bairro e conseqüentemente a demanda por serviços públicos, sem que houvesse base legal para a regularização deste parcelamento. Esta subdivisão ocorreu de forma mais intensa na área central do bairro definido entre as ruas Xavantes e Tamoyo (direção norte-sul), e ruas João Torres e Castelo Branco (direção leste-oeste), como se observa na Figura 6,

<sup>19</sup> Além do bairro estar inicialmente inserido no Distrito Sede do Município (Lei nº 3.529/1968), porém fora de seu perímetro urbano, a Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo, somente foi sancionada em 1979, o que dificultava a imposição, por parte do município, da implantação de infraestrutura e oferta de equipamentos, por parte dos loteadores.

<sup>20</sup> No Caruara, apenas as ruas principais são pavimentadas e possuem infraestrutura urbana adequada. O abastecimento de água, é realizado no bairro vizinho de Caibura, pertencente ao município de Bertiooga, mas até hoje a Sabesp não implantou a rede de esgotos, que depende da construção de uma estação de tratamento cujo projeto já existe.

Carta Ambiental do Caruara, elaborada pelos técnicos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMAM), que delimita as áreas protegidas a serem estudadas e compreendidas, otimizando o processo de regularização fundiária<sup>21</sup>.

**FIGURA 6.** Carta Ambiental do Caruara



Fonte: Secretaria de Meio Ambiente (SEMAM) da Prefeitura Municipal de Santos, 2019.

Diversas outras irregularidades fundiárias são encontradas no bairro, como a ocupação em áreas de próprio da União, devido ao deslocamento do traçado original da rodovia BR 101, Rio-Santos, o qual fora abandonado na construção da rodovia SP-55, na década de 1970, além de ocupações em terrenos de marinha, junto ao Canal de Bertiooga, esses que são bens da União medidos a partir da linha preamar médio de 1.831 até trinta e três metros para o continente ou para o interior das ilhas costeiras com sede de município. Além das áreas ao longo da costa, também são considerados terrenos de marinha as margens de rios e lagoas que sofrem influência de marés (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2015).

<sup>21</sup> A carta ambiental acima individualiza as APPs de acordo com a Lei Federal nº 11.977/2009. Tendo em vista a mudança legislativa, uma nova carta está sendo elaborada em 2020 de acordo com a Lei Federal 13.465/2017.

No tocante às ocupações em terrenos de marinha, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU) demarcou as linhas Preamar médio (LPM) e Limite de Terrenos de Marinha (LLTM). A cessão gratuita dessas áreas foi solicitada pela Prefeitura do Município de Santos, para a finalidade da construção de um Centro Cultural e Turístico.

Como demonstrado na Carta Ambiental, existem ocupações em margens de cursos d'água como na figura a seguir<sup>22</sup>, colocando em risco a manutenção de áreas de preservação permanente, como veremos nas figuras que seguem APPs, bem como as ocupações desordenadas. Na localização da Rua Tupy, as ocupações no Rio Macuco colocam em risco o sistema de drenagem do bairro e suprimem a vegetação, bem como poluem o rio de forma regular.

**FIGURA 7.** Área de Preservação Permanente.



Fonte: Google Imagens (2019)

---

<sup>22</sup> Nesta imagem, observa-se área de preservação permanente, curso d'água, a qual possui ocupação irregular no bairro do Caruara, Santos/SP.

**FIGURA 8.** Ocupação em margem de curso d'água na Rua Tupy.



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

A geração de emprego e renda na Área Insular do município de Santos, devido aos serviços de diversas naturezas e ao Porto, desequilibra a ocupação territorial, inclusive no que respeita à sua própria Área Continental, onde a oferta de emprego e renda é praticamente inexistente, ficando para a população somente a alternativa de busca de trabalho em municípios vizinhos, como Guarujá e Bertioga, encarecendo o custo de vida, devido ao custo dos deslocamentos, e dificultando o acesso a boas condições de moradia. Isso explica em grande parte a precariedade das ocupações no Caruara.

A área central do bairro caracteriza-se por maior densidade residencial, e ocupada por população de baixa renda. Na década de 1980, nesta mesma área, uma pequena unidade da Prefeitura prestava limitado serviço de saúde, sendo que somente na década passada outra Unidade Básica de Saúde foi construída.

Em 1996, o município construiu a escola Judoca Ricardo Sampaio, porém, ainda existe carência no atendimento médico e de educação, a infraestrutura urbana construída pelo Poder Público ainda é insuficiente para suportar novas invasões que ainda acontecem. Importante destacar que a Prefeitura Municipal de Santos está em processo de desapropriação do terreno ao lado da escola Judoca Ricardo Sampaio para que possa ampliar o atendimento escolar aos estudantes do bairro.

Pelo Decreto Municipal n. 8.814/2019, o Poder Público Municipal declarou para fins de desapropriação e utilidade pública o imóvel localizado ao lado da escola, com abertura de crédito suplementar no valor de R\$ 750.000,00 (setecentos e cinquenta mil reais), oriundos de parte do excesso de arrecadação, provenientes da Fonte de Recursos de Fundos Especiais (FUNDURB). Portanto, a necessidade de equipamentos comunitários no bairro está sendo atendida, junto com a regularização fundiária, o que é fundamental.

Atualmente, a Prefeitura Municipal de Santos projeta a construção de um conjunto habitacional no bairro do Caruara, que está em fase de licenciamento ambiental, precisamente, na parte onde existe a infraestrutura básica. A intenção do Poder Público Municipal é retirar moradores que residem no eixo da Rua Tupy, os quais ocupam APP e existe o risco de desmoroamento, já apontado por laudo da defesa civil.

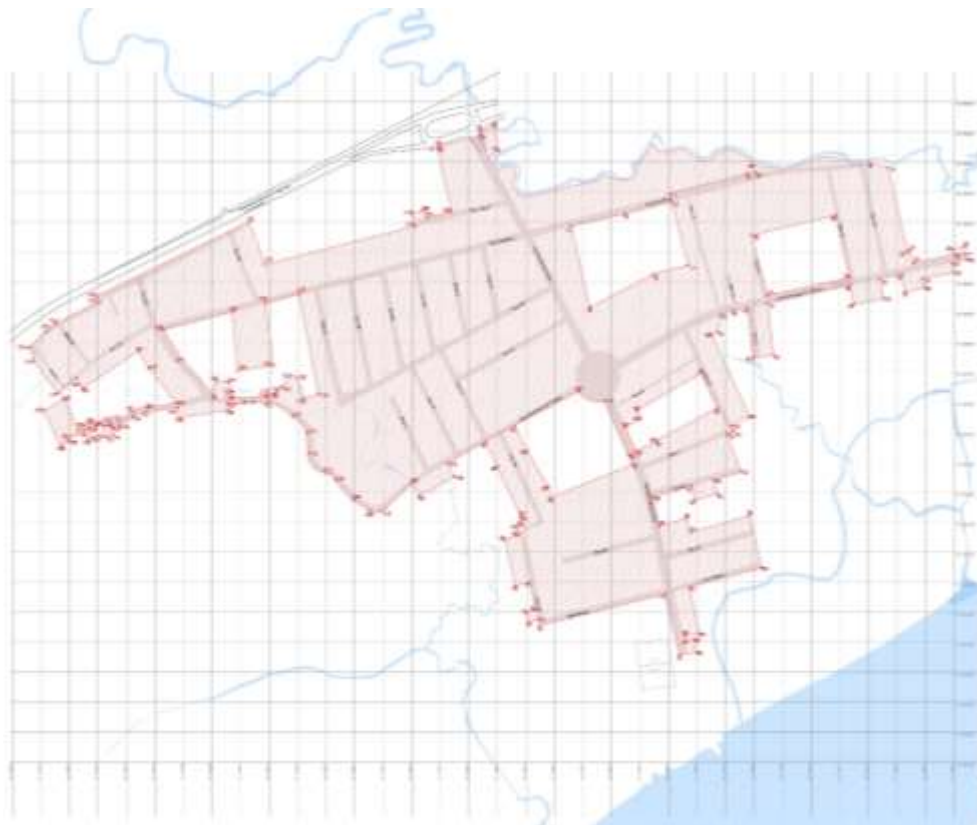
Observa-se, neste local, edificações residenciais de porte considerável, ocupando áreas protegidas sem qualquer critério, nem ao menos relacionados à manutenção higiênica e do meio ambiente equilibrado, fatores que devem ser considerados na futura implementação de projetos habitacionais, assim como na eventual remoção de moradores, bem como na adoção de ações para evitar futuras invasões, posto que o eixo da Rua Tupy possui potencial risco, por ainda existir resquícios da Mata Atlântica do Parque Estadual da Serra do Mar.

O auto de demarcação urbanística elaborado em 2017, para fins de regularização fundiária, foi realizado após o levantamento do núcleo urbano informal pela Prefeitura de Santos, no bairro do Caruara, identificando o perímetro do bairro que será, de imediato, beneficiado pela Regularização Fundiária, tanto de interesse social como de interesse específico, identificando os lotes, sistema viário existente e cursos d'água.

Este procedimento promovido pelo município tem como objetivo delimitar a área de incidência do projeto de regularização fundiária, impedindo a realização de transações imobiliárias antes que o processo sob responsabilidade do poder público municipal seja concluído.

A antiga Lei n. 11.977/2009 regulamentou procedimentos de regularização fundiária urbana, criou procedimentos próprios de demarcação urbanística, legitimação de posse e conversão em direito de propriedade. Com a sanção da Lei n. 13.465/2017, os instrumentos trazidos pela antiga foram alterados.

**FIGURA 9.** Auto de Demarcação Urbanística do Caruara.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2017.

O processamento, antes efetivado pelo registrador local, passa a ser do poder público. Este deve notificar os titulares para se manifestarem. Caso não se manifestem serão notificados por edital. Neste deve estar incluída a descrição completa da área, com desenho simplificado, que permita a eventual identificação da área (SALEME, 2018).

Assim sendo, este procedimento pode representar maior facilidade e celeridade no processo de regularização fundiária, posto sua natureza de descrição e advertência sobre a área objeto, podendo servir como garantia de medidas necessárias a serem abarcadas pelo procedimento de regularização fundiária.

Observa-se que, analisar e ponderar o Direito à Moradia com o Direito ao Meio Ambiente equilibrado é tarefa indispensável na estruturação de medidas eficazes na resolução deste conflito que estrutura todo o bairro. São dois direitos sendo contrabalanceados, fato que deve ser direcionado para uma resolução harmônica, onde a população tenha seu direito posto à ordem.

Invariavelmente, o levantamento social da população local é indispensável para que exista a e implantação do instrumento da regularização fundiária. A Prefeitura de



Santos estabeleceu como critério para o enquadramento das famílias na Regularização Fundiária de Interesse Social (REURBS-S), aquela para famílias em situação econômica desfavorável, vencimentos de até 10 salários mínimos, tornando acessível a titulação sem ônus aos moradores.

Desta forma, pode-se compreender os aspectos de valorização humana dentro do nosso ordenamento jurídico, o qual deve ser responsável por trazer soluções aos diversos problemas existentes, delimitando direitos e deveres, fazendo estar presente a equidade dentro dos resultados diretos e indiretos de cada ação humana, equilibrando direitos essenciais à existência da sociedade que, dentro da realidade precária da habitação, se contrapõe.

## **2- DIREITO À MORADIA E DIREITO AO MEIO AMBIENTE ECOLOGICAMENTE EQUILIBRADO: O FALSO CONFLITO**

O elenco dos direitos do homem se alterou, e continua “a se modificar, com a mudança das condições históricas, ou seja, dos carecimentos e dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos, das transformações técnicas [...]” (BOBBIO, 1992, p. 18).

Com esse entendimento, neste capítulo procura-se esclarecer o surgimento do direito à moradia, como um direito fundamental ao ser humano, baseado nas modificações históricas ocorridas, as quais criaram condições reais para que a luta por melhores condições de vida ganhasse importância no propósito do desenvolvimento social.

Entendendo o direito como uma ciência social, tendo em vista o objeto ser o comportamento humano, dentro de uma perspectiva encontrada na situação concreta, gera situações que transformam os ciclos sociais e da vida humana de maneira destacada, ou seja, as transformações ocorridas por todo o processo civilizatório necessitam de normativas próprias para que o homem possa se adequar e conviver.

“A ciência jurídica é uma ciência social normativa, distinguindo-se da história do direito, da psicologia forense, da sociologia jurídica, que, embora sejam ciências, são causais (DINIZ, 2004, p. 217)”. Assim sendo, entende-se que o direito se ocupa do comportamento humano, descrevendo normas de conduta, não impondo regras sem entender a sociedade, mas impondo regras a partir da sociedade, conversando com fatos e realizações humanas, ensinando como o homem deve se manter dentro das regras de

conduta, bem como relacionar-se e trazer valor a cada indivíduo, o qual pode exercer seu papel de cidadão e levantar ações a fim de solucionar problemas cruciais.

Para tal, pode-se associar a Teoria Tridimensional do Direito de Miguel Reale (2001)<sup>23</sup>, aplicando fato, valor e norma ao problema concreto, ou seja, o direito e garantias da população não são somente a letra da lei, mas sim a axiologia aplicada ao fato, que resulta em um norma capaz de impulsionar resultados na vida das pessoas de forma que a resolução dos problemas de maneira direta e indireta possa pacificar a resolução dos conflitos surgidos no decorrer da transformação da sociedade.

Em sua obra *Lições Preliminares de Direito*, Miguel Reale conduz a interpretação do direito de maneira influenciadora de novas acepções acerca do movimento das diretrizes normativas

[...] onde quer que haja um fenômeno jurídico, há, sempre e necessariamente, um fato subjacente (fato econômico, geográfico, 60 demográfico, de ordem técnica etc.); um valor, que confere determinada significação a esse fato, inclinando ou determinando a ação dos homens no sentido de atingir ou preservar certa finalidade ou objetivo; e, finalmente, uma regra ou norma, que representa a relação ou medida que integra um daqueles elementos ao outro, o fato ao valor [...] (REALE, 2001, p. 61).

Deste modo, o fenômeno da ascensão de direitos e o surgimento de novos entendimentos dentro do nosso ordenamento jurídico compreende também a urbanização brasileira, a qual foi se transformando, crescendo e se difundindo dentro de um desenho de diferenças sociais e culturais, apresentando a discriminação como característica triste nesse aspecto fundamental.

Ao longo do século XX, no Brasil, com a inserção paulatina dos trabalhadores no mercado de trabalho por meio da industrialização, somada à política de salários incompatíveis com o acesso dos trabalhadores ao mercado imobiliário e a consequente precarização das condições de moradia nas cidades, a questão do direito à moradia foi trazida à discussão na sociedade, construindo, a partir da ação de grupos sociais, uma nova era de direitos essenciais ao ser humano.

Valores e objetos de análise de medidas eficazes a favor da promoção de necessidades essenciais da população são primordiais para a delimitação de direitos e a

---

<sup>23</sup> Essa concepção do direito trazida pelo jurista Miguel Reale colaborou para que estudos das mudanças da sociedade carreguem em seu cenário valores importantes, que possam se estender àqueles mais necessitados da confecção da nova legislação e que seja transformadora.

aplicação das normas, que são compreendidas como forte aspecto legal na mitigação de fatores que não beneficiam ao ser humano. Não se pode olvidar que diretrizes legais são fundamentais para se manter a ordem e solucionar situações desiguais que afetam crianças, jovens, trabalhadores e idosos<sup>24</sup>.

O direito à moradia possui característica multifacetada de jeito que sua salvaguarda encampa a igual preservação de uma série de bens jurídicos também tutelados por normas jurídicas autônomas, como vida, saúde, integridade física e psíquica, segurança, e privacidade, entre outros (BELTRAMELLI NETO, 2015. p. 125).

Assim sendo, a inclusão do direito à moradia no rol dos direitos fundamentais, no artigo 6º da Constituição Federal, trouxe relevante importância na prática de ações voltadas à provisão de moradias para as famílias de baixa renda<sup>25</sup>. O objeto<sup>26</sup> desse direito é a essência da qualidade de vida, que de forma extensiva, é compreendida como tudo que envolva critérios básicos de viver em sociedade sem riscos importantes, como à vida.

O Princípio da Dignidade da Pessoa Humana é essencial no surgimento desses novos direitos sociais, conhecidos como direitos de segunda dimensão, os quais exigem atuação do estado para que sejam implementados a favor da população, a qual depende de políticas públicas eficazes na valorização da sua dignidade humana.

Observa-se que esse princípio surgiu como precedente da observância desses novos direitos, o que relaciona sua eficácia à personalidade. A esses direitos incluímos o direito à moradia e o direito ao meio ambiente equilibrado, interesses que muitas vezes se encontram em conflito, quando o assunto é a regularização de assentamentos precários, posto que o valor do solo urbano conduz às famílias de baixa renda a ocupar áreas ambientalmente protegidas, desprezadas pelo mercado imobiliário formal (ROLNIK, 1997).

A Constituição de 1934 foi pioneira no sentido de inclusão de um capítulo que tratou acerca do tema de direitos sociais e econômicos, instituindo que as necessidades da nação fossem atendidas, garantindo a existência digna para todos (BRASIL, 1934).

---

<sup>24</sup> A essas desigualdades atribui-se a dificuldade de acesso ao trabalho, à renda e melhores condições de sobrevivência, como saúde educação.

<sup>25</sup> Em 14 de fevereiro de 2000, a Emenda Constitucional nº 26 alterou o parágrafo 6º da Constituição Federal, incluindo no rol dos direitos fundamentais a moradia, ao lado da saúde, trabalho e lazer, o que o torna parte de um conjunto de regras fundamentais para o bem-estar da população.

<sup>26</sup> O Objeto de uma norma é o que diferencia cada uma, enfatizando sua relação com a sociedade e aspectos relacionados quando da sua aplicação, que traz resultados diretos e indiretos, delimitando e impondo ações, tanto para pessoas físicas, jurídicas e para o Estado.

Assim, essas duas ordens, social e econômica, já caminharam juntas no sentido de incluir o bem-estar da população e o desenvolvimento como garantia suprema. Porém, no decorrer dos anos, as questões socioeconômicas produziram uma realidade de precariedade habitacional importante.

Quando ocorreu a inclusão do direito à moradia, no rol dos direitos sociais em nossa Constituição Federal de 1988, a realidade da precariedade habitacional no Brasil já era alarmante. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE), as pessoas residentes em situação de “subnormalidade<sup>27</sup>” vêm aumentando gradativamente desde os anos 1950, o que denota um entendimento atrasado no aspecto macro da política habitacional (BUENO; CARRIÇO, 2018).

Ocorre que, o mercado imobiliário se desenvolve em sua essência vinculado ao valor de troca dos imóveis, em contraposição ao valor de uso, encarecendo e dificultando o acesso à moradia, além de que circunstâncias fáticas impostas por problemas oriundos da falta de estrutura, que também pode ser familiar, motivando a problemática aqui discutida dentro de valores e critérios sociais, advindos da cultura e da transformação social.

Para Silva (2014), os direitos sociais, como dimensão dos direitos fundamentais do homem, são prestações positivas proporcionadas pelo Estado, direta ou indiretamente, enunciadas em normas constitucionais, que possibilitam melhores condições de vida aos mais fracos, direitos que tendem a realizar a igualização de situações sociais desiguais.

A construção de uma sociedade justa é manifestada através de precedentes legais que busquem, na sua aplicação, a redução da pobreza, o acesso ao alimento, acesso à educação, à saúde, à qualidade de vida, ao bem-estar social e à dignidade humana. A manutenção e ascensão de direitos são cruciais para que se obtenha um nível de vida respeitável, garantindo a liberdade e a valorização da vida, compreendendo também a busca por melhores condições e oportunidades.

O direito à moradia é primordial para a boa implantação de políticas sociais, e em sua dimensão mais plena a moradia, por si só, não faz parte isolada da estrutura desse direito, mas sim o bem-estar social, com a fruição de espaços urbanos dotados de boa localização, com acesso aos benefícios da urbanização, que garantam qualidade de

---

<sup>27</sup> A subnormalidade entendida pelo IBGE é caracterizada pela falta do título de propriedade, irregularidade das vias de circulação e lotes, bem como carência dos serviços públicos essenciais. Este conceito não se confunde com o de precariedade, que é mais amplo, posto que considera a dimensão ambiental da moradia e as questões que envolvem risco e segurança.

vida para a população. O aspecto de morar é englobado pelo ideal de habitar adequado, digno e salubre.

Com a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)<sup>28</sup>, o direito à moradia ganha interpretação como direito humano, passível de forte proteção jurídica, sendo resguardado um padrão de vida adequado, fato que não é somente um teto e quatro paredes, mas sim a segurança da posse, disponibilidade e alcance de infraestrutura urbana, custo acessível, identificação cultural e social, bem como a habitabilidade.

Importante destacar que precedentes internacionais formam o conjunto de regramentos de efetiva aplicação ao caso concreto, reportando-se aqui ao Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), aprovado em 16 de dezembro de 1966. Esse tratado internacional foi aprovado pelo Congresso Nacional, entrando em vigor no dia 24 de abril de 1992 (BRASIL, 1992).

Trazendo-o entabulado no pacto mencionado, os Estados-partes reconhecem que toda a pessoa merece um nível de vida adequado, incluindo alimentação e também a moradia digna. Assim sendo, esse documento internacional foi importante para a evolução do processo histórico no Brasil, valorizando a sociedade, promovendo a justiça, a fim de colaborar com o alcance das necessidades básicas de cada cidadão.

Outro importante pacto internacional é o Pacto de San José da Costa Rica, que, em seu artigo 21, reconheceu que a propriedade privada desse ser subordinada aos interesses públicos. O Brasil é signatário deste precedente internacional, motivo que alavancou a evolução das leis nacionais (CONJUR, 1969).

Assim, a valorização de precedentes normativos de acordo com a doutrina trouxe questionamentos irrefutáveis, os quais interpretados de maneira extensiva afirmam posicionamentos a favor da inclusão social na constituição do instituto legislativo e ordenamento jurídico, aplicando às nossas leis a condição de valorização humana.

Porém, para que o esse direito na regularização de assentamentos precários possa ser considerado, outro direito de suma importância entra em pauta, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. No bairro do Caruara, as ocupações irregulares em áreas de preservação permanente são notórias, especialmente em margem de curso d'água, o que denota um estudo de caso relevante para o ordenamento jurídico, no que respeita o aparente conflito entre dois direitos.

---

<sup>28</sup> Proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em Paris, em 10 de dezembro de 1948, por meio da Resolução 217 A (III) da Assembleia Geral.

O Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, protegido por nossa Constituição Federal, tendo em vista grandes e gravíssimas degradações, alcançou a mais completa proteção jurídica, ascendendo como valor da sociedade e no quadro dos direitos fundamentais.

As mudanças ocorridas na sociedade levaram à evolução do direito, principalmente a inclusão de novos direitos fundamentais, bem como a efetivação e aplicação destes, mesmo que em determinadas ocasiões exista a colisão, o que não inviabiliza a existência de cada um.

A Conferência de Estocolmo de 1972<sup>29</sup> importante evolução do conceito de proteção ao meio ambiente, a qual teve como dois objetivos importantes o combate à pobreza e a proteção da biodiversidade. Para que esses objetivos sejam alcançados, aqui trazendo para o plano do desenvolvimento urbano, a efetividade de normas e o estudo de situações concretas devem ser primordiais, garantindo assim direitos fundamentais do ser humano.

Os direitos fundamentais agrupam-se num vasto rol de normas jurídicas constitucionais emissoras de efeitos jurídicos com alta densidade de valores histórico-sociais, os quais podemos conceituar como:

[...] direitos público-subjetivos de pessoas (físicas ou jurídicas), contidos em dispositivos constitucionais e, portanto, que encerram caráter normativo supremo dentro do Estado, tendo como finalidade limitar o exercício do poder estatal em face da liberdade individual (DIMITRI; MARTINS, 2007, p. 54).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988<sup>30</sup> em seu artigo 225, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado foi inserido em sua totalidade<sup>31</sup>, tutelando este bem para todos, garantindo sadia qualidade de vida e bem-estar e de uso comum. As ocupações em áreas protegidas, como aqui identificado no bairro do Caruara, conflitam dois direitos protegidos, o que requer do poder público soluções importantes e significativas no combate à desigualdade social.

---

<sup>29</sup> A Conferência de Estocolmo foi um grande marco nas tratativas das ações e omissões das nações em melhorarem as condições das suas relações com o meio ambiente, buscando o equilíbrio para o desenvolvimento social e econômico.

<sup>30</sup> Observa-se que o conceito relacionado ao meio ambiente trazido por nossa Constituição Federal advém da aplicabilidade da conferência de Estocolmo de 1972. A evolução da legislação nacional neste tema já aparecia, mesmo no período ditatorial, quando a lei da Política Nacional do Meio Ambiente, Lei Federal n. 6.938/1981 pontuou problemas estratégicos como a racionalização do uso do solo e o planejamento do uso dos recursos naturais.

<sup>31</sup> A Constituição do Brasil de 1988 não foi a primeira na América Latina que inseriu o tema meio ambiente na Constituição. Países como o Equador e Peru já haviam tutelado este bem jurídico em 1979, Chile e Guiana em 1980. Na Europa, Portugal e Espanha inovaram em 1976 e 1978.

Maricato (1996) reconhece essa questão, quando entende que por vezes a militância ecológica atua na defesa de propostas que, abstraem a questão da moradia das classes sociais mais pobres. Por vezes, a atuação do movimento ambientalista impede que esses conflitos sejam equacionados, quando esses segmentos deveriam caminhar em conjunto em prol do desenvolvimento.

As falhas e intermitência de política habitacional voltada para a população de baixa renda, bem como a falta de planejamento urbano inclusivo conflitam dois direitos protegidos por nossa Constituição Federal, cabendo a elaboração de normas jurídicas para resguardar direitos importantes e essenciais.

Englobando esses dois direitos sociais e humanos, meio ambiente e moradia, mais um conceito internacional sob o tema traz o enfrentamento da questão. No Relatório Brundtland (1987)<sup>32</sup> afirmou-se que o desenvolvimento sustentável<sup>33</sup> deve ser alcançado por presentes e futuras gerações, inclusive em áreas urbanas<sup>34</sup>. Portanto, a regularidade no planejamento urbano e na regularização dos assentamentos precários é primordial que normas internacionais e nacionais sejam avaliadas e protegidas.

O crescimento e desenvolvimento das cidades de maneira acelerada e com planejamento não inclusivo acarretou inúmeras deficiências urbanas, as quais também comprometeram o meio ambiente, resultando muitas vezes em espraiamento do tecido urbano, afetando atividades cotidianas como locomoção, saúde pública, busca por empregos e acessibilidade.

Em 1996, a “Carta do Novo Urbanismo”, documento de referência do Congresso do Novo Urbanismo, elaborada por “profissionais cujo objetivo foi o de formalizar um enfoque para o urbanismo explorando as possibilidades reais do desenvolvimento das cidades norte-americanas”, apresenta uma série de diretrizes para tornar as cidades mais humanas (MACEDO, 2007, não paginado).

Esse documento transforma-se em referência do planejamento urbano americano, buscando adequar a realidade urbana à realidade ambiental em que a comunidade está inserida, assim sendo, elaborando projetos de cidades dentro do

---

<sup>32</sup> O Relatório Brundtland, documento intitulado como Nosso Futuro Comum, foi elaborado pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente da ONU, sendo publicado em 1987. Neste admitiu-se uma visão crítica acerca das políticas adotadas por países industrializados no modelo de desenvolvimento.

<sup>33</sup> É o desenvolvimento capaz de suprir as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade de atender as necessidades das futuras gerações. É o desenvolvimento que não esgota os recursos para o futuro (WWF, 2019).

<sup>34</sup> Como destacado na Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento.

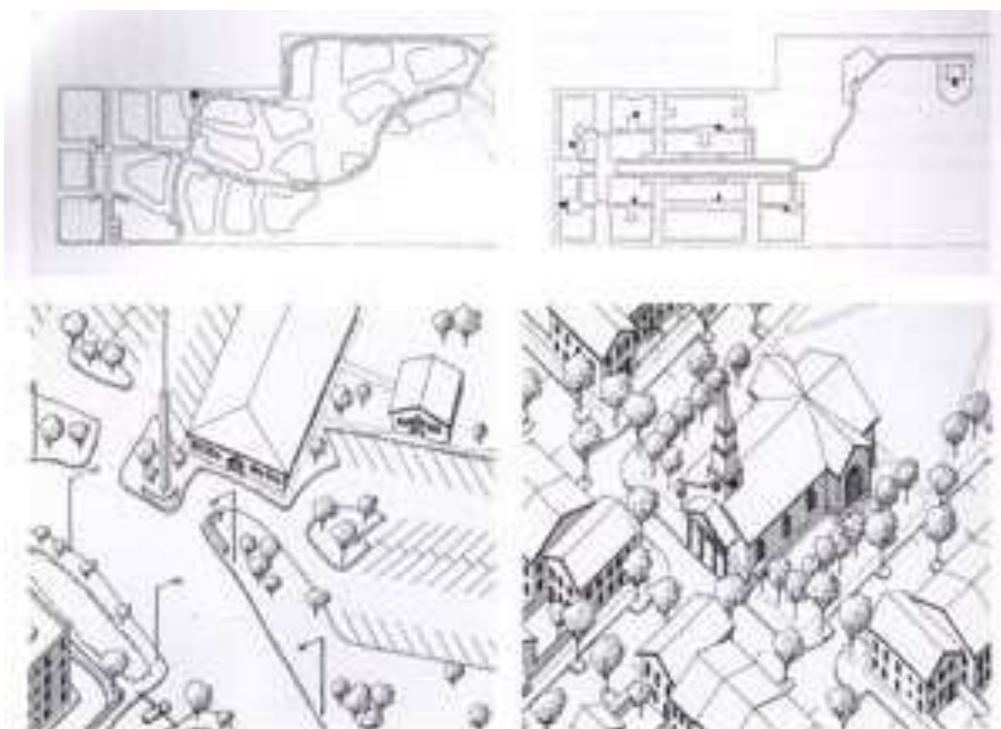
conceito de sustentabilidade, garantindo o uso e manutenção dos meios, garantindo sua efetividade para futuras gerações.

O movimento do Novo Urbanismo surge como crítica e contraposição ao processo americano de urbanização periférica, a partir do pós-guerra, cujos impactos ambientais e sociais passaram a ser notados a partir da década de 1960.

Este movimento trouxe a concepção de cidades projetadas para pedestres, apresentando função mista de habitação, trabalho e lazer, aproveitando os espaços, a fim de trazer um maior bem-estar para a população que necessita de qualidade de vida e infraestrutura urbana.

Organizar sistemas regionais articulando áreas urbanizadas centrais com as cidades menores em setores bem delimitados do território, evitando a ocupação dispersa; valorizar a acessibilidade por transportes coletivos; favorecer a superposição de uso do solo como forma de reduzir percursos e criar comunidades compactas; estimular o processo de participação comunitária, e retomar os tipos do urbanismo tradicional relativos ao arranjo das quadras e da arquitetura (MACEDO, 2007, não paginado).

**FIGURA 10.** Urbanização dispersa e conceito trazido pelo novo urbanismo.



Fonte: Macedo, 2007.

Embora o processo americano de periferação tenha ocorrido, majoritariamente, com o deslocamento de famílias de média renda para os subúrbios, ao contrário do



Brasil, em que a segregação social da classe trabalhadora empurrou milhões de famílias de baixa renda para as periferias, vários dos princípios desse movimento podem ser valiosos para o caso brasileiro, sobretudo no tocante à necessidade de fixação da população em áreas centrais, o oposto do que ocorreu no caso do Caruara, cujo início possuía uma formação mais próxima aos subúrbios americano, com lotes de grandes dimensões, baixa densidade e população de classe média, mas ao longo do tempo foi se adensando e sendo ocupado por população residente de renda inferior.

Construir cidades, cada vez mais sustentáveis, é o grande desafio deste movimento. Boa mobilidade urbana, melhor aproveitamento dos espaços livres, qualidade dos projetos e aumento da densidade em áreas centrais são importantes características a serem observadas na construção de espaços urbanos, para atender à necessidade da proteção ao meio ambiente e qualidade de vida.

O aumento da densidade, ou seja, inserir mais pessoas e moradias em espaços menores, é crucial ao desenvolvimento sustentável, que caminha junto com a Regularização Fundiária. Os espaços estão cada vez mais escassos, portanto, trabalhar em projetos sustentáveis, com qualidade, que otimizem a utilização dos espaços urbanos é de extrema importância.

A Regularização Fundiária deve ser realizada com atenção aos princípios elencados, principalmente em cidades como Santos, onde o espaço urbano é escasso, com maior atenção ao bairro do Caruara, o qual tem relevância ambiental, por situar-se junto à mais importante unidade de conservação da região.

É preciso regularizar os assentamentos periféricos e atender às necessidades das pessoas que neles construíram suas vidas, de forma a encontrar uma composição harmônica entre espaço de assentamento e meio ambiente.

Observa-se que o Novo Urbanismo se preocupa com a sociedade, compreendendo a complexidade de cada local, trabalhando para a construção de espaços sustentáveis coerentes com a especificidade de cada local, elaborando projetos que possam regularizar assentamentos e trazer a sustentabilidade como um todo. Portanto, alguns desses princípios devem ser observados no caso do Caruara.

Por outro lado, no Brasil, sobretudo após a Constituição de 1988 e a sanção do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), muitos municípios desenvolveram políticas urbanas inclusivas, com o apoio do arcabouço jurídico e institucional criado, sobretudo em âmbito federal. Um dos pilares desse movimento de garantia ao Direito às Cidades

Sustentáveis, é a regularização fundiária urbana, alçada à categoria das diretrizes gerais da política urbana (Inciso XIV, do art. 2º), pelo Estatuto da Cidade.

A Carta Mundial de Direito à Cidade elaborada no Fórum Social das Américas em Quito, no Equador em julho de 2004 foi um instrumento que contribuiu no reconhecimento internacional do Direito à Cidade. O Brasil aderiu a este instrumento, o qual foi recebido com enorme satisfação por aqueles que lutam por moradias dignas e cidades sustentáveis.

Outro importante precedente internacional relacionado ao tema é a verificação da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). O pacto global para proteger o meio ambiente, combater a pobreza e diminuir as desigualdades sociais surge como ferramenta que deve ser adotada pelos países com o intuito de se alcançar o desenvolvimento sustentável (ONU, 2020, n. p.)<sup>35</sup>.

Merecem destaque no tema em questão os objetivos do desenvolvimento sustentável 6, 10 e 11, os quais estão, intimamente, relacionados com o aspecto da moradia digna e a evolução dos direitos sociais. Assim sendo, encontrar o equilíbrio dentro do tema em tela, somado a esses precedentes é a tarefa que deve ser recebida

**FIGURA 11.** Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.



Fonte: Google Imagens, 2020.

<sup>35</sup> A Agenda 2030 foi lançada em setembro de 2015 durante a Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, foi discutida na Assembleia Geral da ONU, onde os Estados-membros e a sociedade civil negociaram suas contribuições (ONU, 2020, não paginado).

Portanto, regularizar assentamentos precários, como o do bairro do Caruara traz como desafio equalizar situações de conflitos ambientais, nesses casos inevitáveis, conflitos humanos e sociais, em um contexto normativo e institucional que deve ser utilizado para esta finalidade.

O Direito de Propriedade, garantido em nossa Constituição Federal<sup>36</sup>, traz ao ordenamento jurídico maior proteção aos direitos fundamentais, entendendo desta maneira que esse direito evoluiu no sentido individual para o coletivo, assim, no inciso seguinte, fica estabelecido que a função social da propriedade deve ser protegida, ou seja, a propriedade deve atender à sociedade como um todo, não existindo mais um caráter absoluto e indestrutível, quando não atender às necessidades comuns da população. Embora este entendimento não seja unânime na doutrina, é o que vem predominando ao longo das últimas décadas de luta pela reforma urbana, no Brasil.

Assim, destacamos a função social a propriedade, a qual assume características do individual para o coletivo, delineando poderes do proprietário, impondo limitações a favor da sociedade.

Destarte, cada indivíduo tem limitações para a convivência harmônica em sociedade, não podendo fazer somente sua própria vontade, mas também tem por direito ter sua vontade respeitada, ao passo que corresponda às expectativas legais. Contudo, deve-se entender que o proprietário tem um dever-poder em exercer o seu direito, de acordo com o interesse da coletividade, a qual integra o bem-estar e o desenvolvimento dessa geração e de futuras, beneficiando terceiros.

Durante todo o período da industrialização e posteriormente, na década de 1990, já no período em que se desenvolveu política econômica neoliberal, houve agravamento das diferenças sociais, até hoje não enfrentadas adequadamente. A abertura lenta ao regime democrático trouxe mais possibilidade de manifestação dos movimentos sociais, que soltavam a voz na busca pela moradia digna.

Em 2001, quando foi sancionado o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), Lei Federal n. 10.257, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, o processo de urbanização irregular e desigual estava adiantado, incumbindo ao Poder Público a necessidade de adequar a legislação à realidade de ocupações desenfreadas.

O Código Civil, cujo período de aprovação foi anterior à emenda constitucional, trouxe em seu corpo a permanência da função social da propriedade, sendo esta de

---

<sup>36</sup> Artigo 5, inciso XXII, Constituição Federal 1988.

ordem pública, não podendo o proprietário agir de forma prejudicial ao interesse coletivo, refazendo conceitos e diretrizes injustas que permearam grande parte do processo legal-evolutivo.<sup>37</sup>

Assim sendo, a irregularidade da habitação passou a ser considerada com a perspectiva de seu papel fundamental para a vida humana, entendendo-se que a qualidade de vida está relacionada com critérios fundamentais do planejamento urbano, moradias, infraestrutura básica, geração de emprego e renda.

Como resultado deste novo enfoque, ocupações irregulares em áreas públicas, passaram a demandar soluções de regularização desses imóveis, como a Medida Provisória n. 2.220/2001 (BRASIL, 2001), que dispõe sobre a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), constituindo-se como instrumento urbanístico capaz de realizar a regularização, dentro das especificidades elencadas na lei, a fim de estancar os problemas habitacionais.

Os imóveis, cujos possuidores tenham a posse por mais de cinco anos, de forma ininterrupta, em áreas de até duzentos e cinquenta metros quadrados e forem de baixa renda, a CUEM será concedida, podendo essa ser transferida por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, podendo ser extinta quando a destinação for diversa da moradia ou quando o concessionário se tornar proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

No caso específico de ocupações irregulares de baixa renda em imóveis da União, o marco legal responsável para regularização é a Lei n. 11.481/2007 (BRASIL, 2007), a qual autoriza a Secretaria de Patrimônio da União (SPU) a executar ações de planejamento e regularização fundiária, inclusive firmando convênio com os Estados, Distrito Federal e Municípios, desde que o imóvel esteja inserido.

No bairro do Caruara, existe demarcação de terreno de marinha, sendo que a cessão desta área foi requerida pela Prefeitura de Santos para a implementação de um Centro Cultural e Turístico, espaço onde se localiza o conhecido “portinho” e suas condições ambientais não impedem que se realizasse o licenciamento, tendo em vista que existe a manutenção das funções ambientais neste espaço.

Ademais, existem ocupações residenciais que podem se tornar objetos da regularização fundiária para população de baixa renda, de acordo com a própria

---

<sup>37</sup> **Art. 1.228.** O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

legislação, existindo também, como objetivo crucial, o fator social, onde, somando dois valores importantes, temos o resultado do equilíbrio social, bem como ambiental<sup>38</sup>.

No que tange à Regularização Fundiária, em dezembro de 2016, a edição de uma Medida Provisória n. 756/2016 alterou todas as disposições da Lei n. 11.977/2009<sup>39</sup>, que tratava do assunto e era usada como base e solução de conflitos fundiários urbanos em todo o país. Esta lei também instituiu o programa PMCMV, que veio ampliar o horizonte do mercado imobiliário para os menos favorecidos com renda de até 10 salários mínimos, com distintas modalidades de acesso à moradia, oferecendo-se subsídio para a baixa renda (faixa 1 do programa) e financiamento (faixas 2 e 3).

Para Cardoso e Aragão (2011), o lançamento deste programa gerou dois efeitos no mercado imobiliário: inicialmente garantiu credibilidade aos papéis das empresas que tinham aberto capital na Bolsa de Valores, resultado da certeza da existência de mercado consumidor sólido, lastreado por um programa governamental com crédito ao consumo e subsídios diretos, viabilizando os empreendimentos já programados e também a expansão do setor.

Em seguida, o anúncio do PMCMV consolidou e ampliou a demanda por terra (MENDONÇA; COSTA, 2012). Ocorre que com o aumento da produção, os preços dos insumos e mão-de-obra se elevaram, conseqüentemente, elevando os preços imobiliários e elevando o teto dos financiamentos, o que compreende ao poder público a responsabilidade por ações de regularização dos assentamentos precários.

Em julho de 2017, a referida MP foi convertida, com a promulgação da Lei n. 13.465, conhecida como a nova Lei de Regularização Fundiária, que especificou a Regularização Fundiária de Interesse Social (REURB-S) e Regularização Fundiária de Interesse Específico (REURB-E). A primeira modalidade é voltada para a população de baixa renda, a segunda voltada para a população de média e alta rendas, assim sendo, as ocupações irregulares em qualquer dessas modalidades, encontram precedente normativo adequado para que se regularizem de maneira utilitária.

---

<sup>38</sup> Importante mencionar que o homem também é produto do meio em que vive, assim sendo, a manutenção deste em local protegido pode gerar a valorização do ambiente, desde que sejam implementadas ações de educação ambiental e social.

<sup>39</sup> O Capítulo III da Lei 11.977/2009, que instituiu o programa Minha Casa Minha Vida. Este capítulo, pela primeira vez, trouxe normas voltadas à regularização fundiária urbana, de forma abrangente.

O desenho da realidade dos assentamentos precários no Brasil é, em sua maioria, a ocupação pela população de baixa renda em locais protegidos pela legislação ambiental<sup>40</sup>, os quais precisam de uma análise criteriosa no processo de regularização.

Para Tierno (2019, não paginado), a ocupação de áreas ambientalmente protegidas pela população de baixa renda, longe de ser uma exceção, “é regra, posto serem locais por excelência excluídos do mercado formal de terras, e daí seu baixo preço capaz de ser custeado por parte da população de baixa renda”.

A Lei 11.977/2009<sup>41</sup> tipificou em seu corpo o conceito de área urbana consolidada para fins de regularização fundiária, vislumbrando a proteção, também em casos específicos, na intervenção em áreas protegidas. Porém, a Lei nº 13.465/2017 não tipifica este conceito, cabendo a outras normativas a tipificação das áreas urbanas, estabelecendo conceitos que caracterizem essas áreas.

A Lei n. 12.651/2012 estabeleceu em seu artigo 3º, inciso II, o conceito de APPs<sup>42</sup>, contudo, proteção e intervenção nessas específicas áreas protegidas, se flexibiliza, mesmo através do novo Código Florestal o qual possibilita a intervenção existindo o interesse social<sup>43</sup>, utilidade pública e de baixo impacto ambiental<sup>44</sup>.

Cabe ressaltar, ainda, sobre o § 2º do art. 11 da Lei n. 13.465/17, no qual se destaca que:

Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias

---

<sup>40</sup> Ocupações inseridas em áreas de preservação permanente, cursos d'água, encostas ou topos de morros e nascentes caracterizam grande parte das irregularidades fundiárias espalhadas pelo território nacional.

<sup>41</sup> O artigo 47 da referida lei tipificou o conceito de área urbana consolidada. Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se: I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; II – área urbana consolidada: parcela da área urbana com densidade demográfica superior a 50 (cinquenta) habitantes por hectare e malha viária implantada e que tenha, no mínimo, 2 (dois) dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana implantados.

<sup>42</sup> O novo Código Florestal. **Art. 3º** Para os efeitos desta Lei, entende-se por: **II** - Área de Preservação Permanente - APP: área protegida, coberta ou não por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica e a biodiversidade, facilitar o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas. Observa-se que o conceito de APPs já existia desde o Código Florestal, Lei Federal n. 4.771/1965.

<sup>43</sup> O cuidado na concepção de interesse social deve ser importante critério. Mesmo que exista, a princípio, a boa-fé, sabe-se que a má-fé também faz parte. Assim sendo, a conceituação de interesse social deve abranger estudos técnicos, normas, passando por criteriosa revisão.

<sup>44</sup> Lei 12.651/2012, artigo 3º, VII, IX e X.

ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

Nota-se que a redação da lei 13.465/2017 traz uma nova formalidade para a proteção às APPs, ou seja, conceitua a necessidade de estudos de viabilidade técnica para que as intervenções acerca da regularização fundiária sejam implementadas, mantendo a proteção ao meio ambiente como tendência.

Para Granziera (2015), ao estabelecer uma função ambiental para as APP, a lei admite a relevância desses espaços para proteção da vegetação, água, da estabilidade geológica, da fauna e da flora, entre outros.

A proteção mais rígida em APPs é regra, posto sua importância máxima à manutenção do fluxo gênico, a fim de que externalidades prejudiciais decorrentes da cadeia produtiva da sociedade encontrem espaço no movimento natural das espécies, prejudicando sua manutenção, de modo que se mantenham no mais elevado grau de proteção.

Assim sendo, o equilíbrio das normas dentro do contexto ambiental e social é fator indispensável para a determinação de projetos de regularização dos assentamentos nos quais estejam inseridos instrumentos facilitadores de convívio humano e ambiental, seja esse meio ambiente urbano ou natural.

A nova Lei de Regularização Fundiária específica também que, existindo assentamentos urbanos com ocupações em áreas de preservação permanente, em unidades de conservação ou proteção de mananciais, a elaboração de estudo técnico que justifique melhorias e possíveis compensações ambientais tornam-se inerentes ao processo de regularização, observando um aspecto multidisciplinar do tema<sup>45</sup>.

Partindo deste dispositivo, a intervenção em áreas protegidas para fins de regularização fundiária é admitida. Além disso, é válido afirmar que a lei nº 13465/17 flexibiliza a regularização de APP de margem de curso d'água, para 15 m, tanto para REURB-S, como para REURB-E.

O bairro do Caruara apresenta especificidades interessantes quando se trata de REURB. As ocupações em locais protegidos e em terrenos de marinha são características do assentamento em questão, o qual necessita de estudos da legislação aplicável, para que seja regularizado em sua plenitude. Além disso, a Prefeitura de

---

<sup>45</sup> Lei 13.465/2017, artigo 11, parágrafo 2

Santos reconhece o bairro como área urbana, de acordo com a Lei Complementar Municipal n. 729/2011 (SANTOS, 2011).

O Caruara está inserido na Zona Urbana I (ZU I), permitindo assentamentos residenciais de comunidades tradicionais, atividades comerciais, parcelamento do solo e sítios de recreio<sup>46</sup>. Destarte, o direito à moradia e à proteção ambiental são os objetivos da legislação municipal quando se trata de REURB, tendo em vista as melhorias e aprimoramento da infraestrutura, melhorando assim a qualidade de vida da população.

Um sistema de georreferenciamento<sup>47</sup> foi utilizado para mapear os assentamentos precários passíveis de regularização, a fim de delimitar áreas e caracterizar as tipologias existentes, elaborando uma classificação e definindo as intervenções necessárias. Assim sendo, foram definidos sete tipos de tipologias, e a partir deste momento, ficaram definidas a hierarquia e prioridade nas intervenções, seguindo parâmetros como meio ambiente, possibilidade jurídica, social, urbanística, financeiras e possibilidade da adequação dos projetos.

Com a hierarquização definida no Plano de Regularização Fundiária e Urbanística, também é possível administrar a origem-destino das demandas, de acordo com cada tipologia (LIMA JUNIOR; CARRIÇO, 2014).

Com base no artigo 12 da lei 13.465/2017, a aprovação do projeto de regularização fundiária dar-se-á de forma plena com a identificação e organização dos núcleos informais, promovendo a integração social, ordenando o desenvolvimento da função social da cidade. A aprovação por órgão ambiental competente do projeto é imprescindível, sendo assim, o município, tendo órgão ambiental competente, é responsável pela aprovação.

A elaboração de estudos técnicos para a viabilidade do projeto deverá conter a caracterização física e ambiental do local, identificação dos passivos, recursos ambientais e suas fragilidades, avaliação dos riscos inerentes ao meio ambiente, identificando áreas que possam trazer problemas como risco de inundações, inserção de equipamentos públicos, bem como a identificação das áreas pertencentes à unidades de

---

<sup>46</sup> Santos, Município. Lei 729/2011 Art. 19. Na Zona Urbana I – ZU I são permitidos os seguintes usos e atividades: I – manutenção de comunidades tradicionais; II – sítios e chácaras de recreio; III – manejo sustentado de espécies da fauna e flora; IV – agropecuária, aquicultura e maricultura; V – empreendimentos de lazer e de turismo; VI – assentamento urbano, loteamento e parcelamento do solo; VII – instalações públicas, institucionais e de infraestrutura urbana; VIII– atividades comerciais e de serviços.

<sup>47</sup> Por meio do Sistema de Informações Geográficas de Santos (SIGSantos) um mapeamento do Plano Municipal da Redução de Riscos, a Planta de ZEIS e Plano Municipal de Habitação Social foram elaborados



conservação são alguns importantes quesitos inseridos nos estudo encaminhados para aprovação ambiental do órgão competente.

Haja vista e legislação, importante destacar que, a partir do momento em que o ordenamento jurídico pátrio passou a tratar, com força Constitucional, o Direito à Moradia Digna, somado a critérios fundamentais da vida, a valores e imersão de valores nos casos concretos, fica evidente que o estudo dos casos, no que tange aos instrumentos utilizados no enfrentamento da irregularidade fundiária apresentada, é primordial para o efetivo alcance desses direitos sociais.

Portanto, a seguir serão analisados casos pertinentes de projetos de regularização fundiária desenvolvidos em Santos, cujos instrumentos possam ser utilizados no caso do Caruara, demonstrando a vantagem em equacionar os desafios legais e reais encontrados no caso em tela.

### **3- ESTUDOS DE CASO DE PROCESSOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E URBANÍSTICA DE BAIROS DO MUNICÍPIO DE SANTOS/SP**

O município de Santos possui em seu histórico casos importantes de regularização fundiária e urbanística, os quais servem de base e exemplo para outros. Mesmo com características próprias em cada um, os assentamentos possuem pontos em comum no tocante à regularização, tendo em vista a natureza geográfica da cidade e as especificidades sociais.

Em 1965, foi criada a Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST), a qual nasceu para atender a demanda crescente por moradia no município, e em municípios centrais da baixada santista, como São Vicente, Cubatão e Guarujá, porém a crise no sistema de habitação e a seguinte promulgação da Constituição Federal de 1988, a qual cuidou da política urbana em capítulo específico, os municípios passaram a ter responsabilidade e competência na distribuição de moradia digna e no exercício da função social da propriedade.

O Plano Municipal de Regularização Fundiária foi elaborado em 2013, com o objetivo de hierarquizar a regularização de assentamentos precários e loteamento irregulares, em Santos, a partir da identificação dos núcleos urbanos informais. Assim, é definida a hierarquia das intervenções identificadas a partir da análise da situação financeira, risco geológico, interferências em projetos em andamento, critérios para elaboração de projeto urbanístico, vulnerabilidade econômica e social diretos dos moradores, podendo ser entendido como os que estão, temporariamente, morando em alojamentos ou recebendo aluguel social, bem como a disponibilidade de recursos públicos, seja de forma contratada ou conveniada, inserindo assim um modelo de regularização fundiária relacionado à tipologia identificada e prioridades existentes.

Adaptando metodologia utilizada em São Bernardo do Campo, sete tipologias de problemas foram observadas: assentamentos consolidados com infraestrutura completa, parcialmente urbanizados, ocupações que demandam remoção, ocupações com restrições ambientais e risco geológico, casos de necessidade de intervenção em conjuntos habitacionais implantados que necessitam de 100% de remoção e casos de 100% de remoção e produção habitacional ou aluguel social que estão em áreas de risco geológicos. No total, foram identificadas 113 ocupações e empreendimentos passíveis de regularização, os quais receberam pontuação, obedecendo a critérios urbanísticos,

sociais, ambientais, jurídicos e financeiros no enquadramento das áreas na hierarquia estabelecida.

A Prefeitura de Santos realiza um trabalho importante ao longo dos anos com relação ao tema. Sabe-se de todo o processo histórico de urbanização irregular do município, o que viabilizou estudos e programas de aplicação das normas disponíveis em diversos bairros, projetando um futuro melhor para a população.

Neste sentido, o município elaborou o Plano Municipal de Habitação de Santos em 2009<sup>48</sup>, que é uma síntese do planejamento habitacional local, trazendo para o Poder Público a responsabilidade em arcar com medidas sociais e urbanísticas, capazes de desenvolver moradias dignas e a regularização fundiária.

Um dos objetivos desse plano é de demarcar as carências municipais, identificando as especificidades e demandas inerentes de cada situação, impondo como prazo o período de doze anos (2009 até 2020). Inserido em um período importante no âmbito nacional acerca do tema da habitação, com a criação do Ministério das Cidades, este traz a participação popular como critério crucial para o desenvolvimento das políticas públicas relacionadas ao tema.

A caracterização do município e seus aspectos relevantes, como a geografia, a condição social da população e critérios demográficos foram condições importantes para o pleno desenvolvimento das ações encaminhadas para atender às demandas cada vez mais necessárias. Contudo, o cenário de crise que se delineou na presente década vem contribuindo para o baixo nível de implementação deste plano.

Naquele documento o déficit habitacional foi identificado de acordo com metodologia da Fundação João Pinheiro (FJP), mostrando a necessidade da implantação de 12.115 novas moradias para o município, principalmente em sua área insular, identificando também aspectos de inadequação habitacional, ou seja, aquelas relativas com a necessidade de urbanização e de regularização fundiária dos assentamentos precários (SANTOS, 2009).

Projetos habitacionais de regularização fundiária foram inseridos no plano, trazendo ações técnicas e jurídicas, bem como a referência das ações em parceria com o governo do Estado, por meio do Programa Cidade Legal, trazendo a síntese de medidas urbanísticas necessárias em cada assentamento identificado. Observa-se que o Município de Santos contribuiu significativamente para o planejamento territorial e

---

<sup>48</sup> Esse plano é oriundo do Contrato n° 421/2008, através do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

habitacional, envolvendo ações em conjunto que possibilitam a efetivação e garantia de direitos fundamentais.

O poder público municipal, objetivando a criação de uma política adequada para os casos dos assentamentos irregulares já existentes na cidade, em 2013, elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária, apoiando-se em experiências de outras cidades, que já haviam implantado sistemas de regularização fundiária que pudessem ser adequadas ao município.

Um sistema de georreferenciamento<sup>49</sup> foi utilizado para mapear os assentamentos precários passíveis de regularização, a fim de delimitar áreas e caracterizar as tipologias existentes, elaborando uma classificação e definindo as intervenções necessárias. Assim sendo, foram definidos sete tipos de tipologias, e a partir deste momento, ficaram definidas a hierarquia e prioridade nas intervenções, seguindo parâmetros como meio ambiente, possibilidade jurídica, social, urbanística, financeiras e possibilidade da adequação dos projetos.

Com a hierarquização definida no Plano de Regularização Fundiária e Urbanística, também é possível administrar a origem-destino das demandas, de acordo com cada tipologia (LIMA JUNIOR; CARRIÇO, 2014).

Neste Capítulo, a descrição de quatro casos de regularização de assentamentos precários será importante para demonstrar o trabalho do poder público na efetivação de medidas cabíveis, cujas especificidades são semelhantes a casos encontrados no Caruara, e por isso são importantes para apontar caminhos para a regularização desse bairro, ou seja, os assentamentos do bairro Vila Progresso, Vila Ayrton Senna e Vila Esperança Conjunto habitacional Vila Pelé II e o caso da Vila José Menino servem como exemplos que poderão ser repetidos na regularização fundiária do bairro do Caruara.

### **3.1 Regularização Fundiária da Vila José Menino**

A regularização fundiária da Vila José Menino se tornou possível por meio de um processo histórico, que serviu como base para a Lei de ZEIS, Lei Complementar Municipal n. 53/1992. A referida lei dividiu as áreas demarcadas como ZEIS em três tipos distintos, de acordo com a característica de ocupação. A área da Vila Progresso foi

---

<sup>49</sup> Por meio do Sistema de Informações Geográficas de Santos (SIGSantos) um mapeamento do Plano Municipal da Redução de Riscos, a Planta de ZEIS e Plano Municipal de Habitação Social foram elaborados

definida como ZEIS I<sup>50</sup>, criando definições de procedimentos para efetivar a regularização fundiária e urbanística do assentamento precário, permitindo o planejamento do aproveitamento de edificações consolidadas, bem como a construção de novas habitações em casos de necessidade de remanejamento das famílias.

Na realidade, a experiência de regularização desse assentamento serviu de piloto da Lei de ZEIS, muitos anos antes da sanção do Estatuto da Cidade e das demais normas, aprovadas nas últimas duas décadas, que visaram possibilitar a regularização de núcleos de baixa renda.

Cada ocupante de parcelas da gleba municipal da Vila José Menino foi objeto de uma lei específica de Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), por 99 anos. A partir do Decreto Municipal n. 858/1992, o plano urbanístico foi aprovado, onde ficaram demarcados os lotes, vias de acesso, equipamentos de lazer, bem como o memorial descritivo das áreas objetos dessa regularização, bem como previsão de um parcelamento para receber novas moradias das famílias removidas de área de risco.

Nos meses seguintes a COHAB<sup>51</sup> urbanizou uma área vazia da gleba, fato que possibilitou que a transferência de famílias que habitavam em área de risco, no próprio assentamento. Foi um caso pioneiro, pois antes essas famílias teriam sido removidas para locais distantes, sem a infraestrutura necessária. A nova área parcelada, denominada “Quadra G” (Figura 12), foi cedida pelo Município, às famílias, também por CDRU como estratégia de desadensamento que pode ser importante no caso do Caruara.

---

<sup>50</sup> O artigo 2º, inciso I, definiu como ZEIS I as 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, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação da Prefeitura, podendo ocorrer os seguintes casos: a) regularização urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda, sempre que possível com o aproveitamento das edificações existentes; b) novas edificações em áreas parceladas de fato, para a fixação da população de baixa renda, com remanejamento para novas unidades habitacionais preferencialmente na mesma ZEIS-1; c) novas edificações implantadas através de Plano Urbanístico, com parcelamento do solo, para a fixação de população de baixa renda, com remanejamento para novas unidades habitacionais preferencialmente na mesma ZEIS-1.

<sup>51</sup> Ademais, de acordo com todo o processo de acesso à moradia já destacado, mesmo com a atuação do Poder Público a fim de melhorar a vida do cidadão, sabe-se que muitas famílias não conseguiram arcar com os custos dos financiamentos imobiliários, a partir disso, a COHAB santista iniciou em agosto de 2019 um programa de descontos e parcelamentos incentivados para mutuários que estavam com dívidas nos financiamentos imobiliários, oferecendo descontos de até 100% (cem por cento) nos juros de mora.

**FIGURA 12.** Plano Urbanístico da Vila José Menino com localização da “Quadra G”.



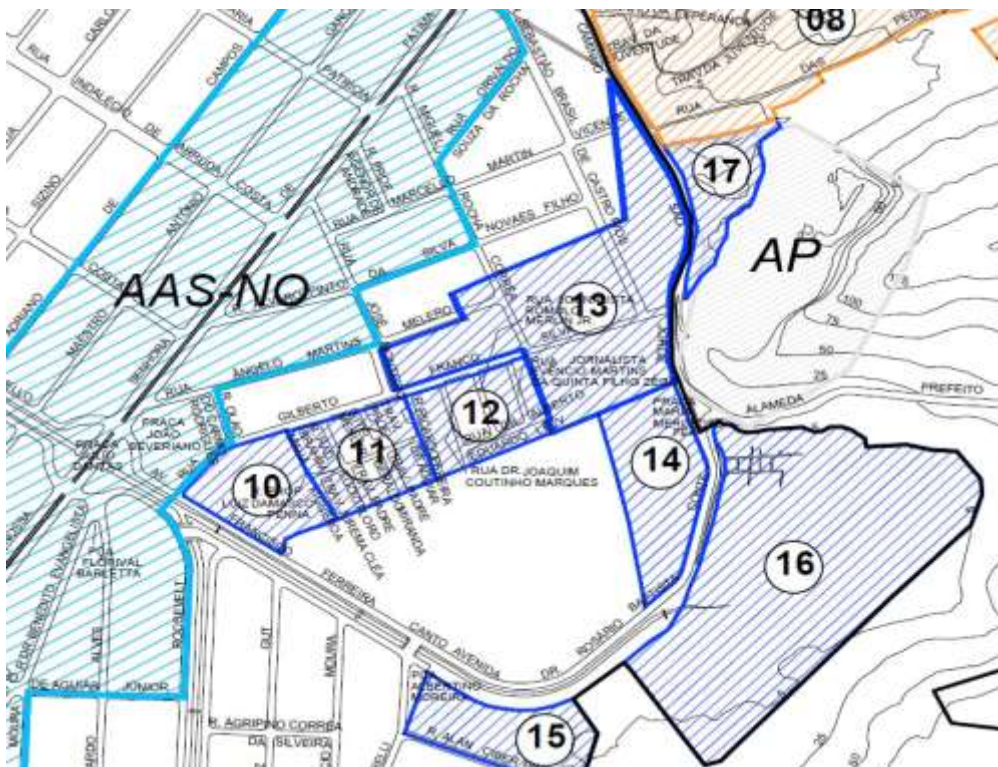
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 1992.

Diferentemente da Vila Pelé, em que as famílias foram removidas para o novo conjunto habitacional por questões de natureza ambiental e urbanística, no caso da “Quadra G” as remoções visaram salvaguardar suas vidas. Mas nesse caso, ao invés da solução ter sido a construção de unidades, foi de urbanização de parte da gleba e apoio para construção das unidades, com financiamento de material de construção e orientação técnica. Portanto, trata-se de outra opção viável no caso de remoções de pequena escala. Contudo, como o número de remoções do Caruara é significativo, a opção do Município é a de construir um novo Conjunto Habitacional, nos moldes do caso a Vila Pelé, porém sob responsabilidade da CDHU.

### 3.2 Regularização Fundiária Vila Ayrton Senna e Vila Esperança

A Regularização Fundiária dos empreendimentos Vila Ayrton Senna e Vila Esperança, da COHAB Santista, localizados na Zona Noroeste do município de Santos, próximos ao morro da Caneleira, precisamente no bairro com o mesmo nome, trouxe inovação ao ordenamento jurídico. Consolidados como ZEIS 2, os parcelamentos inserem-se, totalmente, em terrenos acrescidos de marinha. Na Figura 13, apresenta-se a localização das ZEIS 2 números 11 e 12, respectivamente Vila Ayrton Senna e Vila Esperança.

**FIGURA 13.** Localização da Vila Ayrton Senna e da Vila Esperança.



Fonte: Anexo IV da Lei Complementar nº 1.006/2018.

Destarte, ao que pese esta situação, a legitimação fundiária, meio de aquisição originária do direito do direito real de propriedade em unidades objetos da REURB, essa se faz em área da União no presente caso, mesmo que não se tenha, até o presente momento, notícias de que esse instrumento urbanístico tenha sido utilizado em áreas de marinha, o mesmo já se torna real no município de Santos

De acordo com o artigo 23 da Lei Federal n. 13.465/2017, esse instrumento constitui forma originária de aquisição da propriedade, o qual é precedido por outro instrumento importante, o da desafetação expressa, ou seja, decorrente de ato administrativo, o que pode ser entendido como um benefício trazido pela presente lei federal de regularização fundiária, por ser, especificamente, de interesse social, além da utilização da Lei Federal n. 11.481/2007, que permite a regularização fundiária em terrenos acrescidos de marinha, podendo colaborar de forma importante para as ocupações encontradas no Bairro do Caruara.

Com a promulgação de Lei Municipal n. 3.510/2018, o poder Executivo do município de Santos ficou autorizado a aprovar projetos urbanísticos de regularização fundiária da Vila Ayrton Senna e Vila Esperança, que somados ao Decreto Municipal n. 8363/2019, o projeto urbanístico de regularização fundiária das ZEIS II foi declarado

aprovado, contendo o memorial descritivo dos lotes, com planta de identificação e do sistema viário local.

Em agosto de 2019, as matrículas em nome dos beneficiários foram registradas, porém, até janeiro de 2020, é aguardada a manifestação do cartório referentes aos imóveis que possuem gravame com o município. Forçoso mencionar que em dezembro de 2019 o provimento nº 56/2019 atualizou as normas da Corregedoria dos Cartórios Imobiliários, permitindo o registro da legitimação com gravame<sup>52</sup>. Observa-se que o bairro do Caruara, objeto de estudo da presente dissertação, também possui terrenos de marinha, portanto, cabível a utilização desta inovação para que, assim que a linha preamar for homologada, a legitimação fundiária possa ocorrer nesse bairro da área continental de Santos.

Assim sendo, a observação de mudanças significativas, combinadas com ações do Poder Público fazem com que conceitos e princípios fundamentais do direito sejam alcançados, colaborando para a manutenção de cidades, habitações e desenvolvimento sadios.

### **3.3 Conjunto habitacional Vila Pelé II**

Instituída como ZEIS I, a Vila Pelé, implantada em gleba destinada à regularização fundiária da favela Dique a Vila Gilda, no bairro Jardim Rádio Clube, Zona Noroeste, traz uma experiência importante que pode ser replicada no processo de regularização fundiária do bairro do Caruara, tendo em vista a necessidade de novos empreendimentos dentro do próprio assentamento precário, para realocação de famílias em situação de risco.

O conjunto habitacional da Vila Pelé II, com edifícios plurihabitacionais com 5 pavimentos, surgiu da necessidade de realocação das famílias após laudo da defesa civil afirmando existir risco à vida dos ocupantes devido à própria localização do assentamento, em área insalubre do complexo de favelas do Dique da Vila Gilda (Figura 14). No mapa, observa-se a localização do empreendimento (em amarelo), que faz parte da ZEIS 2 nº 02 Vila Pelé. À direita, no perímetro azul, localiza-se a Vila Pelé I, projeto do tipo lote urbanizado da COHAB. Ao redor, em laranja, destaca-se a ZEIS 1 nº 1, Dique da Vila Gilda, de onde foram removidas as famílias objeto do projeto da Vila Pelé II.

---

<sup>52</sup> Informação obtida através da funcionária da SEDURB – Santos, Carla Pupim, no dia 23 de janeiro de 2020.



**FIGURA 14.** Localização da Vila Pelé II.

Fonte: Anexo IV da Lei Complementar nº 1.006/2018.

Verificou-se que 360 famílias ocupavam parte do canal Dique da Vila Gilda, precisamente na altura da Rua Nelson Espíndola Lobato, 270. Por meio do PAC Favelas, em parceria entre a Caixa Econômica Federal e Prefeitura de Santos, por meio da COHAB-ST, dentro do programa Santos Novos Tempos, foram construídos 160 apartamentos (SANTOS, 2009) para que as famílias pudessem habitar de forma digna, recebendo o nome de Vila Pelé II.

Destarte, mesmo após a realocação das famílias, a COHAB negou a concessão da escritura aos moradores, sob a alegação de que o poder público municipal não teria regularizado o loteamento no cartório de registro de imóveis. Com base na Lei Ordinária Municipal n. 2.585/2008, a decisão judicial obrigou que a COHAB concedesse a escritura pública dos imóveis localizados no Conjunto Habitacional Vila Pelé II, sob pena de multa diária.

Assim sendo, após a decisão, os beneficiários, que mesmo com parcelas quitadas estavam ainda na condição de posseiros, obtiveram a escritura do imóvel e, por conseguinte, a segurança jurídica e o alcance ao Direito à Moradia Digna. De todo

modo, a remoção das famílias colabora para a paulatina regularização da favela do Dique da Vila Gilda.

**FIGURA 15.** Residencial Santos R (maior parte das famílias beneficiadas por este empreendimento viviam no Dique da Vila Gilda).



Fonte: Google Imagens, 2020.

Portanto, neste caso, observa-se a importância de o processo de regularização caminhar conjuntamente com a implantação do empreendimento habitacional, visando garantir o domínio das unidades às famílias residentes no assentamento realocadas para o novo conjunto.

### **3.4 Regularização Fundiária do Bairro Vila Progresso**

O assentamento da Vila Progresso, localizado em Santos, em topo de morro no maciço central da Ilha de São Vicente, possuía 413 lotes, sendo que 78 lotes foram registrados no Cartório de Registro de Imóveis, sem aprovação e registro do loteamento. Nessa área, 264 ocupantes pagam “aluguel de chão”<sup>53</sup> à proprietária da gleba e 58

---

<sup>53</sup> O aluguel de chão é uma condição de acesso à terra urbana específica do município de Santos, sobretudo na área dos morros, onde proprietários de glebas efetuam ou toleram parcelamentos irregulares, alugando os “lotes” para famílias que constroem suas próprias moradias. Em muitos casos, a inadimplência dos alugueres resulta em despejos traumáticos, pois na sentença o Judiciário acaba

possuem compromisso de compra e venda, segundo levantamento realizado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), com recursos do Ministério das Cidades, em 2009. Em outro levantamento, realizado pela então Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), o número de lotes em “aluguel de chão” reduziu-se para 199, sendo 66 com compromisso de compra e venda e 78 onde foram realizadas as vendas e o registro em matrícula antes de 1979, totalizando 343 lotes (AMBROSIO, 2013).

Observa-se que essa diferença entre os levantamentos, demonstrando o aumento do número de lotes ocupados como “aluguel de chão”, pode indicar que a área vem sendo subdividida e sublocada, aumentando o número de famílias residentes no local.

O bairro, formado inicialmente em função de necessidade de remoção de moradores residentes em área de risco nos morros de Santos, foi instituído através da Lei Complementar Municipal n. 643/2008, sendo que antes a área fazia parte do bairro da Nova Cintra. Por estar inserida em morro, tragédias como deslizamentos, foram marcantes no histórico do contexto das ocupações irregulares. Neste contexto, observa-se a importância do processo de regularização desta área, pois há situações de risco geológico mapeadas neste assentamento.

Em 1956, após um grave episódio com escorregamentos nos morros, moradores que habitavam uma área conhecida como Monte Castelo ficaram sem moradia e a iniciativa do Poder Público foi propor à proprietária da gleba onde se situa a Vila Progresso, ainda vazia, fosse ocupada pelas famílias então desalojadas, sendo que a demarcação de lotes foi realizada pela referida proprietária.

A Figura 16 apresenta o processo de ocupação do bairro desde a década de 1960, poucos anos após o evento no Monte Castelo.

**FIGURA 16.** Evolução da ocupação na gleba da Vila Progresso.



Fonte: Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Santos, 2016.

A partir de então, as subdivisões informais das parcelas irregulares foram acontecendo, e outras famílias passaram a ocupar, premidas pelo contexto histórico de crise de habitação na Baixada Santista, quando trabalhadores não suportavam os custos da manutenção de uma moradia digna, buscando soluções alternativas para obter uma casa.

Com a aprovação da Lei Federal n. 6.766/1979<sup>54</sup>, a proprietária da gleba ficou proibida de comercializar novos lotes sem a devida aprovação junto à Prefeitura a ao Cartório de Registro de Imóveis, sendo que, a partir de então, as situações de irregularidade ficaram mais evidentes, pois com a aprovação da referida norma, as famílias que compraram os “lotes” e não haviam realizado o registro, passaram a ficar impedidos de realizá-lo, agravando o problema da informalidade da ocupação, posto

<sup>54</sup> A Lei de Parcelamento do Solo Urbano definiu, em seu artigo 2º, que o parcelamento poderia ser realizado mediante loteamento ou desmembramento, com abertura de vias de circulação, logradouros públicos, no caso do loteamento, bem como a manutenção do sistema viário existente, no caso do desmembramento.

que até a aprovação do dispositivo legal, o registro dos lotes era realizado pelo Cartório de Registro de Imóveis, ainda que sem licenciamento urbanístico.

Esquivando-se a proprietária de proceder à regularização fundiária, embora esta auferisse renda com os “aluguéis de chão”, embora atualmente ela seja legitimada como possível promotora deste processo, coube ao poder público municipal a prerrogativa da tomada de ações para realizar a regularização fundiária e urbanística do assentamento precário.

Do ponto de vista urbanístico, apresentou-se a incompatibilidade da Lei n. 6.766/1979 com o desenho da ocupação, no tocante à ausência de áreas de equipamentos comunitários, bem como o tamanho do lote mínimo de 125 m<sup>2</sup>, e existência de residências em áreas de risco e APP de topo de morro, fatores que há décadas impediam aprovação de projeto urbanístico próprio para a área ocupada.

Através de decreto municipal, uma Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL) foi criada para que fossem realizados o acompanhamento, a fiscalização, elaboração e implantação do plano de regularização fundiária e urbanística. A essa comissão, foi atribuído o acompanhamento de recursos financeiros e elaboração de pareceres.

Em 1989, uma Lei Complementar Municipal criou o Grupo dos Morros<sup>55</sup>, ou seja, institucionalizou a participação e o trabalho de técnicos e funcionários para desenvolver trabalhos específicos junto aos morros santistas. Nesse período, cerca de 1.400 famílias estavam sujeitas a sofrerem acidentes, por isso a prioridade da equipe foi a de prevenir riscos geológicos, houve realização de obras de melhorias nos morros, programa de controle de ocupações, relocação de moradias em áreas de risco e financiamento de obras de segurança por meio da COHAB-ST.

Ainda assim, o descaso do poder público durante décadas acarretou inúmeros problemas sociais, instituindo formas de moradia que padeceram de ações governamentais posteriores às edificações para que fossem respaldadas da mínima segurança.

Pode-se perceber que diversas ações foram implantadas para reverter a condição de completo descaso com a população dos morros, mas a regularização fundiária das ocupações irregulares em áreas particulares ainda não era uma ação prioritária, frente à

---

<sup>55</sup> Lei Complementar Municipal n. 38/1991.

demanda de ações voltadas a sanar problemas emergenciais desde a prevenção ao risco geológico até a coleta de lixo (AMBROSIO, 2013)

Destarte, a criação de lei municipal específica para o caso da Vila Progresso foi primordial para a regularização do assentamento precário, posto que, a realidade habitacional do bairro não encontrava amparo para os procedimentos necessários na legislação nacional. Porém, sob os prismas urbanístico e jurídico, foi utilizada a legislação municipal, já sob o prisma jurídico, foi utilizada a Lei Federal n. 6.766/1979.

Em 1996, foi criado o projeto urbanístico da Vila Progresso, porém, em 1997 o trabalho de regularização fundiária foi paralisado. Em 2001, a partir da criação do Estatuto da Cidade, um novo programa de Regularização Fundiária foi instituído, diversas ações foram desenvolvidas, preferencialmente em áreas demarcadas como ZEIS I. A Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social (COMZEIS), criada na década anterior, tratou de situações específicas, como o caso da Vila Progresso, ou seja, sem acesso à via pública e lotes em condições de aluguel de chão.

O Poder Público Municipal prestou auxílio e intermediou ações no tocante a aferição de valores. Levantamento socioeconômico foi realizado pela SEPLAN durante o período de 1997 até 2012. Neste ano, foi aprovada a Lei Complementar Municipal n. 778/2012, a qual disciplinou procedimentos para a regularização fundiária.

A área foi inserida no Plano Municipal de Regularização Fundiária (PMRF), o qual instituiu hierarquia de intervenções no campo da Regularização Fundiária, ficando os três núcleos identificados com tipos de problemas específicos classificados como 4, 2 e 1, respectivamente, em 7º, 29º e 33º lugares, em termos de prioridade de intervenção.

A sanção da Lei n. 13.465/2017 pode ter facilitado o processo do bairro da Vila Progresso, tendo em vista que a atual lei prioriza a regularização em assentamentos precários urbanos consolidados. No artigo 10<sup>56</sup>, do título que trata sobre a regularização fundiária urbana, observa-se a flexibilização das normas em decorrência do aspecto social nela inserido. O parágrafo 2º é claro quando se trata de REURB-S em APPs e em áreas de unidade de conservação de uso sustentável, onde, constatada a ocupação em

---

<sup>56</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios:

§ 2º Constatada a existência de núcleo urbano informal situado, total ou parcialmente, em área de preservação permanente ou em área de unidade de conservação de uso sustentável ou de proteção de mananciais definidas pela União, Estados ou Municípios, a Reurb observará, também, o disposto nos arts. 64 e 65 da Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, hipótese na qual se torna obrigatória a elaboração de estudos técnicos, no âmbito da Reurb, que justifiquem as melhorias ambientais em relação à situação de ocupação informal anterior, inclusive por meio de compensações ambientais, quando for o caso.

locais, ambientalmente protegidos, estudo técnicos devem ser realizados, justificando a melhoria ambiental para a manutenção do núcleo urbano.

Em maio de 2017, a Prefeitura Municipal, em parceria com o governo do Estado, realizou o levantamento das famílias e demarcação urbanística da área, que será individualizada, para que não exista o risco de prejuízo de alguma família. O Governo do Estado apoiou financeiramente o projeto de regularização, realizando o levantamento topográfico da área a fim de mapear as famílias locais. Nota-se relevante ponto em comum entre esse processo de regularização com o tratado no presente trabalho, ou seja, parceria com o Governo do Estado para a realização dos levantamentos e as ocupações em APPs são realidade, porém na Vila Progresso está caracterizada em encostas com alta declividade, nos morros, no Caruara em margem de cursos d'água.

Através dos instrumentos de regularização fundiária dos assentamentos precários que foram citados acima, nos estudos de casos análogos que ocorreram no Município de Santos, observa-se que a problemática em questão pode se utilizar dos mesmos equipamentos legais para a concretização do projeto, a fim de que a população possa pertencer e residir com segurança jurídica no Caruara.

#### **4- LEGISLAÇÃO APLICÁVEL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO DO CARUARA E SEUS ASPECTOS SOCIAIS, URBANÍSTICOS E AMBIENTAIS.**

Nesta etapa, realiza-se a análise da aplicabilidade do marco legal de regularização fundiária, para os problemas de irregularidade observados no Caruara, em especial no tocante à Lei n. 13.465/2017, comparando-a com a Lei n. 11.977/2009 e a Lei n. 11.841/2007, para regularização em área de próprio da União e terrenos de marinha, presentes no bairro do Caruara, estabelecendo a conexão com a legislação municipal e demais instrumentos com os procedimentos de regularização fundiária<sup>57</sup>.

Os estudos de casos elencados no capítulo acima servem, de forma análoga, como base referencial para que a legislação pertinente ao Caruara se utilize dos exemplos e mecanismos atribuídos no próprio município de Santos, a fim de que se apresentem soluções para resolverem os problemas de irregularidade fundiária no local.

A AGEM, responsável pela elaboração de planos de desenvolvimento da RMBS, em atendimento ao Estatuto da Metrópole, conduziu o processo de elaboração do PDUI da RMBS, ainda dependente de aprovação pela Assembleia Legislativa Estadual, o qual procura dispor de instrumentos eficazes no combate às desigualdades sociais, em nível regional<sup>58</sup>.

O artigo 9º do Estatuto da Metrópole, em seu Inciso I, demonstra claramente a necessidade e obrigatoriedade da elaboração de PDUI, no que tange ao desenvolvimento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, prevendo um macrozoneamento, que deve ser articulado ao conjunto dos planos diretores municipais e das respectivas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo (BRASIL, 2015).

O projeto de Lei que instituiu o PDUI da RMBS traz em seu corpo, precisamente no artigo 3º, a recepção do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), elaborado em 2014, em consonância com planos diretores municipais, garantindo a efetividade do desenvolvimento sustentável e da função social da propriedade estabelecida em nossa Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

---

<sup>57</sup> O Município possui a Lei Complementar Municipal nº 778/2012, que dispõe sobre regularização fundiária. Observa-se que essa legislação foi específica para a regularização fundiária em conformidade com a Lei Federal 11.977/2009 e não foi alterada após a sanção da Lei n. 13.465/2017.

<sup>58</sup> Em 2001 a AGEM elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado, em 2014 elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico. Este último serviu como base para o PDUI.



Assim sendo, a elaboração de planos e diretrizes urbanas capazes em promover a igualdade e o acesso digno às habitações e moradias fizeram com que campos de estudo e trabalho fossem investigados e explorados, a fim de se deter, dentro de cada especialização, a solução de problemas corriqueiros que entram na rotina de cada um de modo natural, só se percebendo a importância da questão quando acontecem catástrofes.

O PDUI da RMBS abordará cinco eixos importante, sendo eles Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Mobilidade e Logística, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Saneamento e Meio Ambiente, e Políticas Sociais. Sendo aprovado pela Assembleia Legislativa, poderá trazer para a realidade da Baixada Santista novas perspectivas de desenvolvimento urbano a longo prazo, mesmo com todas as dificuldades encontradas em sua implementação. As funções públicas de interesse comum abordadas, como saneamento, meio ambiente e habitação contarão com um sistema de monitoramento, o qual facilitará na análise dos resultados positivos do texto. Agregar à regionalização um precedente que possa atingir a ordem urbanística é fundamental para que a realidade possa ser estipulada de maneira diferente de hoje. Contudo, a minuta de projeto de lei complementar que dispõe sobre a criação do PDUI da RMBS, encontra-se na Casa Civil do Governo do Estado há quase dois anos, para análise.

Em 2001, com a publicação da Medida Provisória n. 2.220/2001, a política urbana no Brasil ganhou novas disposições acerca da Concessão de Uso Especial para fins de Moradia (CUEM), como instrumento de regularização fundiária urbana em áreas públicas, além da criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), em 20 de abril de 1979, através do Decreto Federal nº 83.355/1979, órgão deliberativo e consultivo do Presidente da República que tinha por atribuição propor diretrizes e normas para o desenvolvimento de políticas urbanas, acompanhando a instalação de políticas de saneamento básico e habitação, ou seja, acompanhando políticas de implementação de infraestrutura urbana.

Combinando artigos da Constituição Federal<sup>59</sup> e do Código Civil<sup>60</sup>, imóveis inseridos em áreas públicas não podem ser passíveis de usucapião, a partir desse entendimento e da aplicação da inteligência da legislação vigente, bem como na

---

<sup>59</sup> Arts. 5o, XXII, XXIII, XXV, 20, 26, 170, II, 183, § 3o, 191, parágrafo único da Constituição Federal e

<sup>60</sup> Arts. 98 a 103 Código Civil.

interpretação hierarquia das normas<sup>61</sup>, tem-se limitações impostas ao acesso à terra a partir do instrumento Usucapião, que não pode ser utilizado em imóveis públicos.

Assim sendo, de acordo com a aplicabilidade da legislação, bem como dos instrumentos disponíveis na resolução dos conflitos que tratam da irregularidade urbana, a CDRU, instituído através do decreto-lei 271/1967, para fins de moradia é a solução encontrada para que se promova a regularização fundiária em imóveis públicos, de tal modo que a aquisição através deste mecanismo se dê de forma plena, capaz de suprir as necessidades dos que ali habitam. Esse direito pode ser conceituado como direito real sobre coisa alheia<sup>62</sup>.

Importante destacar que a CDRU pode ser objeto de hipoteca, desde que seja condicionada ao prazo da concessão, de acordo com o artigo 1473, parágrafo 2º do Código Civil, redação dada através da Lei n. 11.481/2007, podendo também ser objeto de alienação fiduciária.

Deste modo, a Usucapião foi suprida pela CDRU, instrumento utilizado para as regularizações em áreas públicas para fins de moradia, passando por todo o processo de desafetação<sup>63</sup> para pertencerem aos ocupantes, nesses casos através da doação. A CDRU é conferida para possuidores, que exercem a posse ininterrupta por mais de cinco anos em espaços de até 250 metros quadrados, em imóvel público localizado em área urbana. Contudo, como no caso exposto da Vila José Menino, para aplicação da CDRU, é necessário individualizar os lotes, por meio de cartografia e memorial descritivo. A vantagem da aplicação da CUEM, sobre a CDRU está na possibilidade de garantir o direito da posse de parcela não individualizável da área ocupada, situação muito comum em favelas com alta densidade habitacional.

Importante destacar que no capítulo da referida lei, a situação ambiental era importante fator a ser considerado, principalmente as ocupações em áreas de preservação permanente e áreas que pudessem colocar em risco a população, definindo padrões urbanísticos e ambientais específicos. Conforme classifica e distingue a própria lei, há duas principais modalidades de REURB – originárias, de acordo com a Lei n. 13.465/2017 em verdade, na Lei n. 11.977/2009 essa designação era encontrada apenas

---

<sup>61</sup> Para esclarecimentos, a teoria da hierarquia das normas foi desenvolvida pelo jurista austríaco Hans Kelsen, grande influenciador do Direito. A Pirâmide de Kelsen, como é conhecida fundamenta e ideia de que nenhuma norma jurídica inferior à Constituição Federal pode ser contrária à ela, de modo que normas inferiores devem observar preceitos, bem como a letra Constitucional.

<sup>62</sup> Importante observar que, analogicamente, que o decreto lei que dispõe sobre esse instrumento também trata sobre a concessão de uso do espaço aéreo.

<sup>63</sup> Modalidade de manifestação do poder público, na qual um bem é subtraído de seu domínio para ser incorporado ao domínio do privado, através de uma conduta administrativa explícita.

por doutrinadores, agora, distintas pelo critério econômico-social do núcleo urbano informal: a regularização fundiária de interesse social (REURB-S) e regularização fundiária de interesse específico (REURB-E). (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017)

O critério econômico-social é importante quando se trata em distinguir a REURB-E da REURB-S, cabendo ao município, de acordo com a lei n. 13.465/2017, definir o conceito de baixa renda, ao passo que a lei n. 11.977/2009 trazia a definição em seu corpo. Contudo, analisando as especificidades locais, características da população, geração de emprego e renda, a aplicação das regras e devidas flexibilizações no processo de regularização fundiária são eficazes na análise do conjunto de todo o projeto de implementação de regularização fundiária.

Na REURB-E os levantamentos a serem realizados são mais abrangentes, tendo em vista a própria natureza da realidade dos beneficiários classificados nessa categoria, além de que, os custos inerentes ao projeto, bem como infraestrutura e compensação ambiental são a expensas de quem ali será beneficiado. Na legislação anterior, quando se tratava de área a ser regularizada e que esse instrumento beneficiasse parte importante da população de baixa renda, existindo o interesse público, ao ente público era permitido o custeio, em parte, do projeto de implementação da infraestrutura urbana. Quando se trata de ocupações em APPs, áreas de unidade de conservação ou de proteção de mananciais, os critérios estabelecidos no Código Florestal, em seus artigos 64 e 65, devem ser considerados, de modo que as melhorias ambientais sejam justificadas pela regularização fundiária, podendo ainda ser preservado 15 metros de cada lado ao longo de cursos d'água em APPs, excluindo construções tombadas e em áreas de risco<sup>64</sup>. Contudo, a Lei Federal n. 13.465/2017 preceitua que pode haver regularização fundiária em áreas de risco, desde que exista a realização de estudos técnicos capazes de delimitar a correção e riscos inseridos no quadro de irregularidade local.

Observe-se que, no quadro da Lei n. 11.977/2009, os critérios específicos para o enquadramento como regularização fundiária de interesse social eram diferentes, posto que a própria lei definia o que era baixa renda (v.g. art. 47, VII), pois, agora, com a Lei n. 13.465/2017, é suficiente a satisfação do requisito material da ocupação

---

<sup>64</sup> Importante mencionar que a regularização fundiária não pode ser objeto de situação isolada, de acordo com a deliberação do Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) SP 03/2018, bem como não é recebida pela legislação federal em vigor.

predominantemente por população de baixa renda aliado ao requisito formal da declaração em ato do Poder Executivo Municipal (AMADEI; PEDROSO; MONTEIRO FILHO, 2017).

No tocante ao bairro do Caruara, os aspectos sociais da regularização fundiária estão presentes em áreas de maior densidade (Figura 17), ocupações em áreas protegidas, principalmente com núcleos urbanos informais ocupados por população de baixa renda, de acordo com o levantamento cadastral realizado pela Prefeitura Municipal de Santos, cumprindo requisitos da Lei n. 13.465/2017. Observa-se que um dos objetivos importantes da referida lei é garantir a função social da propriedade, garantindo o bem-estar da população e a manutenção do bem de maneira segura e valorativa.

Com o reconhecimento pelo sistema jurídico de que o direito de propriedade, em seu exercício, deveria voltar-se aos interesses gerais da coletividade em detrimento dos interesses particulares. E, assim, a propriedade funcionalizou-se socialmente. Agora, a propriedade, além de exercer o seu papel interno, que é o constituído pelos poderes do proprietário, deve exercer, também, uma função externa, representada pela função social que deve ser cumprida no sentido de evitar subutilização da propriedade que possa vir a causar descontentamentos sociais (ALMEIDA, 2018, não paginado).

A partir de então, a valorização da propriedade e sua função social deve ser reconhecida no processo de regularização fundiária do bairro como ponto primordial, sendo interpretado de maneira extensiva, para que finalidades práticas sejam alcançadas no intuito de resolução de todo o problema urbano, social e ambiental apresentado.

Outro aspecto importante que deve ser considerado com relação à faixa de domínio da rodovia pertencente atualmente ao Departamento Nacional de Infraestrutura e Transporte (DNIT), órgão federal<sup>65</sup>. A ligação rodoviária com o estado do Rio de Janeiro acabou sendo executada com outro traçado, na década de 1970, pelo governo de São Paulo, com a abertura da SP-55, Rodovia Doutor Manoel Hyppolito do Rego, sob administração do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). A faixa abandonada pelo antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), foi objeto de ocupações irregulares e é atualmente de responsabilidade do Departamento Nacional de

---

<sup>65</sup> Esta faixa corresponde ao traçado original da Rodovia Rio-Santos, o qual foi abandonado pelo Governo Federal, ficando o traçado definitivo ao encargo do Governo do Estado, que construiu a SP-55 mais ao norte, na área do Caruara. Com a mudança de traçado, a faixa da União foi ocupada, podendo esta ocupação ser objeto de regularização fundiária.

Infraestrutura de Transportes, ou sejam, este órgão deve participar do processo de regularização fundiária.

A qualificação destas áreas merece destaque na especificidade apontada pelo Código de Trânsito Brasileiro<sup>66</sup>, o qual estabelece margem mínima de segurança para a consolidação do meio de acordo com a entidade responsável pela circunscrição. Assim sendo, através deste aspecto legal, a regularização fundiária em imóveis localizados nesta faixa de domínio são passíveis de regularização, combinando dispositivos legais e ações governamentais, como por exemplo, a doação da área ao poder público municipal para que esse realize o processo de regularização fundiária.

**FIGURA 17.** Zona com maior densidade residencial, caracterização da área DNIT ocupada.



Fonte: *Google Maps*, 2019.

No caso em destaque nesse trabalho, o zoneamento municipal incidente sobre o Caruara, a primeira vez em que sua área foi objeto de uma lei municipal foi através da Lei n. 3.529, de 16 de abril de 1968<sup>67</sup>, Plano Diretor Físico do Município (SANTOS, 1968). De acordo com esta lei, a área atualmente ocupada pelo Caruara encontrava-se dentro da Área Rural, do então Distrito Sede. A ampla preocupação do plano com os diversos aspectos da cidade pode ser verificada pelo fato do plano propor a estruturação sistemática da configuração física, a divisão territorial em áreas integrada e seu

<sup>66</sup> Artigo 50 CTN.

<sup>67</sup> A Carta de Atenas, resultado do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado na cidade de Atenas em 1933 foi inspiração para a concretização do plano diretor municipal de 1968, posto que a funcionalidade das cidades e a preocupação com a qualidade de vida, lazer e trabalho foram características marcantes na referida lei municipal.

abairramento (NUNES, 2016). Porém, à época, a ocupação no Caruara era muito incipiente e não fazia sentido consolidá-la.

Em 1992, foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) Santos-Continente, por meio da Lei Complementar n. 54 (SANTOS, 1992), segundo a qual, a área que compreende o Caruara inseria-se em uma Zona Urbana I (ZU I), com lote mínimo de 5.000 m<sup>2</sup>, portanto muito acima dos “lotes” resultantes da subdivisão das chácaras. Esta lei foi revogada pela Lei Complementar n. 359/1999 (SANTOS, 1999), a primeira Lei de Uso e Ocupação do Solo na Área Insular. Esta norma manteve o Caruara em ZU I, definida como aquela que são entendidas como núcleos de expansão urbana e de possível regularização de áreas já consolidadas.

Esta Lei Complementar não estabeleceu o tamanho mínimo do lote e foi revogada pela Lei Complementar n. 729/2011 (SANTOS, 2011), atualmente em vigor. Segundo esta norma, a área do Caruara permanece em uma ZU I, a qual, segundo o artigo 9<sup>o</sup><sup>68</sup>, manteve a mesma definição da Lei Complementar n. 359/1999. Porém, o artigo 19 da mesma lei complementar, em seus incisos II, VI, VII e VIII, respectivamente, permite atividades como sítios, assentamento urbano, loteamento, instalações públicas, institucionais e de infraestrutura urbana, e parcelamento do solo, possibilitando a conjunção de ações do Poder Público Municipal na realização de todo o processo de regularização fundiária.

Na foto da Figura 18, destaca-se a instalação de uma policlínica para atendimento da população local. Assim como este, outros equipamentos comunitários foram sendo implantados ao longo dos anos, pelo Município, consolidando o núcleo.

A Lei Federal n. 13.465/2017, em seu artigo 11, inciso I, pressupõe alguns elementos para que os núcleos urbanos sejam reconhecidos, e de forma interpretativa deve-se considerar o núcleo urbano consolidado como assentamento humano com uso e características urbanas, ocupado por unidades imobiliárias distintas e autônomas, com mínima infraestrutura urbana disponível.

Na lei que regia a matéria anteriormente, n. 11.977/2009, em seu artigo 47, inciso I, observa-se que o conceito para núcleos urbanos era mais rigoroso, tanto que a

---

<sup>68</sup> Art. 9.º As Zonas Urbanas I e II – ZU I e ZU II compreendem parte das áreas gravadas como de expansão urbana pelo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, tendo como finalidade as atividades de desenvolvimento urbano, a ocupação ordenada e a regularização das áreas já consolidadas.

exigência de população mínima por hectare<sup>69</sup> para a consolidação era encontrada, além da inclusão da área no plano diretor ou em lei municipal específica

Nota-se a que a nova Lei é mais abrangente e extensiva, de modo que o uso e características urbanas podem ser entendidos e interpretados de maneira plena, alcançando maiores proporções do que a antiga norma, contemplando a necessidade de implementação pelo poder público de infraestrutura básica, como demonstrada na figura 18, com a construção da policlínica do bairro em 2014 (SANTOS, 2014).

**FIGURA 18.** Policlínica do Caruara.



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Pode-se afirmar que o bairro do Caruara pode ser objeto de projeto de regularização fundiária, de acordo com a legislação municipal, tendo como objetivo primordial a proteção do direito à moradia digna e à proteção ambiental. A legislação vigente no País é importante mecanismo para resolver os problemas de irregularidade

---

<sup>69</sup> Unidade de medida para superfícies agrárias correspondente a cem ares ou um hectômetro quadrado (10.000m<sup>2</sup>)

fundiária e urbanística, sendo essencial para os municípios, cada qual com sua especificidade, apresentar os projetos e atender aos requerimentos da população.

Mesmo irregular, o município reconhece o bairro como área urbana e vem implantando melhorias e equipamentos comunitários, além de atuar junto às concessionárias de serviços públicos, para o aprimoramento da infraestrutura. Este quadro de reconhecimento urbanístico trouxe à população do bairro suporte para lutas pela regularidade fundiária, além de ter promovido valorização imobiliária, bem como a valorização da vida humana no assentamento consolidado.

**FIGURA 19.** Praça principal do bairro.



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Esta luta, assim como a de outras comunidades residentes em áreas irregulares, no Município de Santos, ganhou novos contornos com a sanção da Lei Complementar n. 778/2012 (SANTOS, 2012), que disciplina procedimentos para regularização fundiária



de assentamentos urbanos consolidados no Município, regulamentando a Lei n. 11.977/2009, no tocante aos assentamentos consolidados inseridos em zonas urbanas ou de expansão urbana. A norma municipal veio dialogar, também, com a Lei Complementar n.º 53/1992, que instituiu as ZEIS, mas no caso do Caruara isto não significou avanços efetivos, pois o bairro nunca fora gravado como tal, em face de sua localização distante e baixíssima densidade na época de sanção da lei. Aspecto relevante é que, com a sanção da Lei n. 13.465, a Lei Complementar n. 778/2012 não foi atualizada. Contudo, os instrumentos contidos na legislação federal e na Lei Complementar n. 729/2011 parecem ser suficientes para a implementação do plano de regularização fundiária do bairro.

Conforme Lima Junior e Carriço (2014), em 2013, a Prefeitura Municipal de Santos elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística (PMRFU), sob coordenação da SEDURB. Na época, o Município recebe, por meio do programa “Cidade Legal”, da Secretaria de Estado da Habitação, no qual o Caruara está inscrito, juntamente com outros assentamentos. Este apoio possibilitou que fosse realizado o levantamento planialtimétrico do bairro e que fossem discutidas estratégias de regularização fundiária.

Foram sistematizados dados obtidos sobre todos os assentamentos precários, com apoio do o Sistema de Informações Geográficas de Santos (SIGSantos), de forma a produzir um quadro hierárquico de intervenções no campo da regularização fundiária. Foram definidas sete tipologias para classificar os 113 assentamentos mapeados, a partir da identificação das categorias de problemas habitacionais semelhantes entre si, permitindo a definição das intervenções demandadas pela respectiva tipologia. Para a hierarquização das intervenções, foram considerados os seguintes critérios, os quais receberam pontuação para cada assentamento: ambiental, projetos incidentes, urbanístico, jurídico, social e financeiro.

De acordo com o referido plano, com 870 moradias a regularizar, Caruara foi classificado na Tipologia 3, correspondendo a 40 pontos na totalização da pontuação dos critérios, e em 67º lugar na hierarquia de intervenções, sendo passível de duas modalidades de regularização fundiária: de interesse social e de interesse específico<sup>70</sup>. A Tipologia 3 caracteriza-se pelos

---

<sup>70</sup> REURB-S e REURB-E, de acordo com a Lei n. 13.465/2017.

[...] assentamos irregulares com parcelamentos definidos, parcialmente urbanizados e que demandam remoções e obras pontuais de infraestrutura, requerendo regularização fundiária e urbanização pontual, com produção habitacional para reassentamento ou relocação (LIMA JUNIOR; CARRIÇO, 2014, p. 12).

Em 2019, a Prefeitura Municipal de Santos, juntamente com a SEDURB, elaborou a revisão do plano de regularização fundiária para o município, mapeando os assentamentos precários, com o objetivo de encontrar as reais necessidades a serem atendidas, definindo as tipologias a serem adotadas em cada caso. Este plano foi apresentado no CMDU, Conselho Municipal de Habitação (CMH), Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e na AGEM.

Foram utilizados seis critérios para a hierarquização e importância na realização da regularização fundiária, os quais são: meio ambiente, projetos incidentes, urbanístico, jurídico, social e recurso financeiro disponível. Nesta nova análise, o Caruara ficou inserido na tipologia Macrozona Continental, área com relevante interesse ambiental, onde se pretende promover a preservação do meio ambiente e seu uso sustentável, com a programação da construção de 1089 (mil e oitenta e nove) unidades habitacionais necessárias. Portanto, por não apresentar nenhuma ZEIS delimitada por opção do Município de Santos, o que poderia ser importante para regularizar as construções, posteriores à etapa de demarcação, o projeto de regularização fundiária não apresenta a facilitação elencada desse aspecto, tanto do ponto de vista ambiental ou urbanístico.

Mas, apesar do reconhecimento urbanístico e da necessidade de regularização fundiária, em um contexto de evolução do ordenamento jurídico do setor, no Brasil, o caminho para a efetivação desta política, no caso do Caruara ainda enfrenta obstáculos, pois as irregularidades identificadas no assentamento são também de ordem ambiental.

No que respeita a esta questão, verifica-se a existência de ocupações de APP de margem de curso d'água (BRASIL, 2012), e supressão de vegetação de restingas e de manguezal<sup>71</sup>, como demonstrado na figura que segue.

---

<sup>71</sup> O artigo 197 da Constituição do Estado de São Paulo também protege os manguezais, assim como o artigo 159 da Lei Orgânica de Santos. Ver também a Carta Ambiental do Caruara (Figura 6), onde estão caracterizadas as APPs de margem de curso d'água, ainda no tocante à Lei n. 11.977/2009.

**FIGURA 20.** Construção em margem de curso d'água (Rua Tupy).



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Desta forma, essas ocupações estão sujeitas às remoções, conforme ocorre na Vila Progresso, tendo em vista a existência de moradias em área de risco, embora naquele exemplo estas se encontrem em encosta de morro, e no Caruara em margem de curso d'água, a menos que sejam cumpridos os requisitos dispostos no artigo 64, da Lei nº 13.465, que condiciona a regularização fundiária de “núcleos urbanos informais” do tipo REURB-S, em APP, à apresentação de “estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”. Este dispositivo também elenca o conteúdo mínimo do referido estudo, indicando que a Prefeitura deve elaborá-lo, à partir da atualização da Carta Ambiental, nos termos da Lei n. 13.465/2017, cujo artigo 65 prevê a regularização do tipo REURB-E, em APP, em “núcleos urbanos informais” não identificados como áreas de risco, atendendo a requisitos mais exigentes do que no caso da REURB-S, exigindo a preservação de faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado<sup>72</sup>.

---

<sup>72</sup> Esta exigência já era prevista na redação original do Código Florestal e consta da Carta Ambiental (ver Figura 6). Portanto, as ocupações do tipo REURB-E (família com renda superior à baixa renda de acordo

Porém, de acordo com estudos técnicos da Defesa Civil apontados pela Prefeitura Municipal de Santos, a área em que estes núcleos urbanos informais se encontram são passíveis de desmoronamento, trazendo risco de vida à população, situação em que somente a titulação do imóvel não se permite, enfatizando a remoção da população para local seguro. Contudo, há casos em que o lote ocupa parcialmente a faixa de 15 metros e a edificação está fora desta faixa, tornando mais fácil a regularização.

Para enfrentar a questão das remoções, o Município, em parceria com a CDHU e COHAB-ST está planejando a construção de um conjunto habitacional com em área municipal, no Caruara, a exemplo do que foi realizado na Vila Pelé II. Este conjunto poderá ser destinado para famílias de baixa renda a serem removidas de acordo com o estudo ambiental. Porém, é necessário considerar que se for adotada tipologia verticalizada<sup>73</sup>, conforme padrão da CDHU, haverá maior impacto na paisagem e poderá haver dificuldade de adaptação das famílias na vida em condomínio, totalmente diversa da situação atual.

Contudo, levando em consideração o risco à vida da população residente em áreas preocupantes, bem como os impactos negativos ao meio ambiente, de forma direta com a própria ocupação e deficiências na falta de infraestrutura, a remoção das famílias se apresenta como a maneira mais adequada para mitigar as externalidades, apresentando importante responsabilidade na distribuição do espaço, da construção e na futura manutenção do empreendimento, a fim de que não mais existam invasões que prejudiquem, demasiadamente o meio ambiente natural e social.

É importante que as características do bairro sejam consideradas e um plano urbanístico sustentável seja implantado, embora a Lei nº 13.465/2017 não assegure esta condição. Somente após a elaboração deste plano, inclusive com a utilização de técnicas de mediação de conflitos socioespaciais, nos termos do artigo 34, da Lei n. 13.465/2017, será possível avaliar a forma de remoção, sobretudo porque um conjunto habitacional gera custos ao erário e pode provocar danos ao meio ambiente, ao longo do tempo, maiores que os atuais, o que seria contraditório. Portanto, é essencial que seja implementado um processo de mediação no caso do Caruara, o que já resta tipificado na

---

com critério fixado pelo município, conforme art. 13 da Lei n. 13.465/2017), que ocupem esta faixa de 15 metros deverão ser objeto de remoção.

<sup>73</sup> A tipologia adotada é a construção de três blocos, térreos com mais dois pavimentos, um bloco com cinco unidades no térreo e seis unidades por pavimento e dois blocos com doze unidades por pavimento (SANTOS, 2019).

nova lei de regularização fundiária como um dos objetivos da REURB, fortalecendo o movimento de cooperação entre o poder público e a sociedade, trazendo um avanço importante na legislação vigente<sup>74</sup>.

Também deve-se destacar a distinção entre REURB-S e REURB-E, pois, no segundo caso não seria socialmente justo que os recursos municipais destinados à RFU sejam a fundo perdido. Neste aspecto, a caracterização da REURB-S estabelecida por ato do poder municipal deveria obedecer a critérios no mínimo regionais, e não somente municipais, estabelecendo, cuidadosamente parâmetros razoáveis e adequados.

Na demarcação da Linha Preamar (LPM) e do Limite de Terreno de Marinha (LTTM), pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU), verificou-se, também, a existência de edificações em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, o que requer a aplicação dos dispositivos previstos na Lei n. 11.481/2007<sup>75</sup>, legislação que permite ao Poder Executivo, por meio da SPU, executar ações para o planejamento e fiscalização de bens da União, inclusive regularização fundiária de baixa renda, nos casos de REURB-S, assim como ocorreu nas Vilas Ayrton Senna e Esperança. Nos casos de REURB-E, a SPU poderá abrir inscrições de ocupação, ouvidos os órgãos ambientais.<sup>76</sup>

Uma portaria federal 2.826/2020, publicada em 10 de fevereiro de 2020, estabeleceu normas e procedimentos para a REURB em imóveis inseridos em áreas da União que estão sob a gestão da SPU em núcleos urbanos informais. Desta forma, considerou o cadastro na secretaria, bem como estabeleceu a divisão dos imóveis em quatro grupos, diferenciando o cadastro de cada imóvel e o registro de matrícula.

Outro ponto da referida portaria é a maneira como a REURB poderá ocorrer, sendo ela direta ou indireta. Na primeira, a própria SPU será a responsável pelas ações necessária à titulação do ocupante, na segunda a SPU delega a um agente intermediário as ações necessárias para o mesmo fim, que deverá ser realizada após a apuração de estudos técnicos necessários, bem como a aprovação do projeto. Assim, em casos específicos, esse instrumento normativo deverá ser considerado, a fim de realizar e REURB em áreas da união.

---

<sup>74</sup> Art. 10. Constituem objetivos da Reurb, a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: V - estimular a resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade;

<sup>75</sup> Neste caso pode haver cessão por aforamento gratuito ou Concessão de Direito Real de Uso para fins e moradia.

<sup>76</sup> Uma Medida Provisória editada em 10 de dezembro de 2019, MP 910/2019, alterou 11.952/2009 que dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União.

Destarte, as especificações elencadas denotam a observância de critérios ambientais importantes na implementação do projeto de regularização, será atendido no presente caso.

A Carta Ambiental do Caruara identificou a existência de remanescentes de vegetação nativa<sup>77</sup>, floresta de transição de restinga<sup>78</sup> e de floresta ombrófila densa<sup>79</sup>, cuja proteção é prevista por resoluções do CONAMA<sup>80</sup> e da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) de São Paulo, além da Lei nº 11.428/2006, Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006). Assim sendo, de acordo com a referida lei, e combinando os artigos 12, 14, 20, 30 e 31, resta claro que a supressão da vegetação secundária, em estágio médio de regeneração, pode ser autorizada em caso de encontrar-se o núcleo informal em perímetro urbano, aprovado até a data de início de vigência dessa lei, para fins de loteamento ou edificação, desde que garantida a preservação de vegetação em no mínimo 30% da área total, o que existe no caso do Caruara no tocante à construção do empreendimento habitacional, observando a elaboração e estudos de impacto ambiental pertinentes ao licenciamento do empreendimento.

Desta maneira, a edificação de empreendimento pode se apresentar como solução, principalmente nos casos existentes de remoção, tendo em vista o risco à vida da população local.

Ocupações de interesse específico inseridas nos dispositivos legais da Lei Federal 12.651/2012, serão passíveis de projeto de regularização fundiária, apresentado, comprovadamente, melhorias das condições ambientais.

Por fim, é importante mencionar que o Caruara se encontra inserido em uma Zona do Tipo 4 (Z4), no tocante ao Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista (ZEE-BS), disciplinado pelo Decreto nº 58.996/2013 (SÃO PAULO, 2013), que estabelece normas para o uso e ocupação do solo, bem como o manejo dos recursos naturais presentes, sendo um dos instrumentos disponíveis no Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Conforme o artigo 7º desta norma, dentre outras características, a Z4 apresenta “assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos

---

<sup>77</sup> Área com vegetação nativa em estágio primário ou secundário avançado de regeneração (IAP, 2019).

<sup>78</sup> Vegetação densa com árvores de cerca de 18 m de altura e onde encontramos com frequência o palmito e animais de grande porte como macacos bugios e onças (CONSULTORIA AMBIENTAL, 2019).

<sup>79</sup> A floresta ombrófila densa é caracterizada por árvores de folhas largas, sempre-verdes, de duração relativamente longa e mecanismos adaptados para resistir tanto a períodos de calor extremo quanto para evitar umedecimento. É comum a presença de um tipo de sulco nas pontas das folhas para facilitar a drenagem da água (RBMA, 2019).

<sup>80</sup> Resolução 303/2002, artigo 3º.

interligados, necessitando de intervenções para sua regeneração parcial”, destacando a presença de um ecossistema primitivo que foi modificado, o qual necessita de intervenções.

Segundo a alínea “c” do artigo 26 do decreto, as Zonas 4 Terrestres (ZS-T) devem observar a promoção “do ordenamento urbano dos assentamentos existentes, com práticas que preservem o patrimônio paisagístico, o solo e as águas superficiais e subterrâneas, assegurando o saneamento ambiental”. Segundo o inciso II do mesmo dispositivo, estas zonas deverão promover, ainda, “estímulo à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social”.

Em seu artigo 27, a ocupação para fins urbanos, para moradia, comércio e serviços, acompanhada de infraestrutura é permitida em Z4-T. Também “será admitida a ocupação de até 60%” [...] “da área total da propriedade ou das propriedades que integram o empreendimento para a execução de edificações, obras complementares, acessos e instalação de equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades”, respeitada a legislação ambiental, sendo “admitido o parcelamento do solo, obedecido o disposto nos Planos Diretores Municipais”.

O artigo 28 do decreto prevê atendimento de 100% da área ocupada com infraestrutura urbana e coleta e disposição adequada de resíduos sólidos. Também devem ser implementados, na zona, programas de coleta seletiva dos resíduos sólidos e manejo adequado das águas pluviais das áreas urbanizadas.

O artigo 65 do decreto também estabeleceu uma Zona Marinha 4, na margem do Canal de Bertioga, que torna passível de regularização o atracadouro do portinho, o que pode beneficiar atividades turísticas e a pesca artesanal, além de possibilitar o transporte fluvial de passageiros, de forma sustentável, portanto, o projeto de regularização fundiária sustentável do Caruara é perfeitamente viável de acordo com o ZEE-BS.

O local conhecido como Portinho (Figura 21) é objeto de projeto de revitalização, o qual receberá características importantes para o atendimento das demandas de turismo, lazer e cultura local. Um núcleo para turistas de referência caiçara e identificação local será edificado para atender perspectivas legais para a manutenção da identidade dos moradores e aspectos sociais e ambientais relacionados, utilizando a área do campo de futebol, tendo em vista que a localização do bairro está entre um dos destinos preferidos por turistas.

**FIGURA 21.** Portinho, Caruara.



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

Observa-se, na Figura 22, o campo que será objeto da implementação do projeto sustentável e a imagem do Portinho, ponto de turismo local e importante na manutenção do meio ambiente social como natural, tendo em vista a identidade dos habitantes com o bairro do Caruara, apresentando a solução para o desenvolvimento sustentável, geração de emprego e renda.

**FIGURA 22.** Campo de Futebol.



Fonte: Arquivo pessoal, 2019.

O bairro em tela é ocupado com diversas formas de irregularidade fundiária, urbanística e social, fato que cria muitas especificidades no processo de regularização, o



qual caminha de acordo com as disposições do poder público municipal, de acordo com o disposto na legislação aqui analisada.

Assim sendo, o arcabouço da legislação vigente apresenta medidas, que se implementadas com responsabilidade, boa vontade do poder público em atuar em cada localidade e recursos financeiros suficientes, fortalecem o processo de regularização fundiária não só no caso aqui especificado, como também em demais situações semelhantes espalhadas pelo território nacional.

As necessidades e dificuldades do assentamento precário também são objeto de atenção para solução dos problemas de irregularidade, que estão sendo enfrentados por etapa, pela Prefeitura de Santos, posto que a modalidade da implementação de projetos sustentáveis carrega uma importância ímpar para a comunidade, a qual poderá manter sua identificação social e prioridades, garantindo melhorias substanciais no padrão de vida, ao longo processo evolutivo de regularização fundiária.

## **CONCLUSÃO**

A precariedade habitacional no Brasil devida à desigualdade socioeconômica e agravada pela falta de planejamento urbano inclusivo e à falta ou intermitência de política habitacional, além de omissão nas ações preventivas, caracteriza-se pelas mazelas aqui descritas, situações de riscos e enormes tragédias já presenciadas decorrentes da vulnerabilidade a que a população ocupante de assentamentos precários está exposta.

As situações contínuas de irregularidade fundiária, comumente marcadas pela dificuldade no acesso à moradia digna são agravadas pela ocupação de áreas de preservação ambiental, sendo que, em muitos casos, esses mesmos lugares trazem o risco à vida da população ali presente.

Todo o processo de urbanização brasileira trouxe uma realidade de gravidade habitacional, combinado ao processo de industrialização e da distribuição do excedente de capital e mão de obra os quais, além de promoverem o incremento acelerado de população urbana, o fez em condições de precariedade, em sua maior parte. E quando as políticas urbanas começaram a enfrentar a questão, em grande medida o fizeram priorizando o remanejamento da população para localizações periféricas, pois as condições econômicas das famílias não permitiam acessar moradias próximas aos locais

de trabalho, fato que custou e custa até hoje para o poder público, o qual deve garantir a aplicabilidade da legislação e trabalhar para que aconteça o processo de regularização fundiária.

O desenvolvimento econômico e a urbanização de Santos, como em todo o Brasil, gerou consequências marcantes como a segregação socioespacial e a degradação da qualidade de vida para inúmeras famílias que buscavam oportunidade de trabalho, sobretudo a partir do processo de industrialização em locais inseridos em área com malha rodoviária marcante, tanto na região como em outros locais no País. A face mais marcante deste processo é a formação de núcleos irregulares urbanos e periurbanos nas periferias da área central da Baixada Santista.

Com o avanço das políticas urbanas e da evolução da legislação em conformidade com as necessidades da sociedade, a aproximação entre o Direito Urbanístico e o Ambiental, possibilitou a regularização de áreas com situações complexas, possibilitando o ajuste de uma dívida social antiga e inadmissível.

A valorização da legislação urbanística e fundiária específica para o atendimento das necessidades de uma sociedade marcada pela falta de recursos foi primordial para o desenvolvimento de critérios, estudos e diretrizes importantes para solucionar problemas graves de ordem social e política.

A inserção de direitos fundamentais na Constituição Federal trouxe uma nova estrutura normativa para o País, com isso, novas discussões passaram a ser enfrentadas de maneira mais adequada, mesmo com toda a problemática inerente aos fatos, a consolidação de um marco legal específico para regularização fundiária urbana, possibilitou a construção de planos e programas mais eficazes, que permitiram a elaboração de projetos mais flexíveis, que trouxeram maior qualidade de vida para os menos favorecidos. Não se trata de críticas ou elogios a governos, mas perceber que a evolução da sociedade é fundamental para colaborar com a evolução das leis, ampliando questões, trazendo discussão e diretrizes para alcance de resultados que alcancem aos mais necessitados.

Com isso, nota-se primordial o entendimento de que a urbanização e todos os assuntos a ela relacionados são o resultado de processo histórico que não observou condições básicas de quem mais necessitava, sendo que, em dias atuais, essas vozes ganharam adeptos, que trouxeram a valoração de normas e princípios importantes na manutenção harmônica da sociedade.

Neste quadro, o município de Santos, desde a década de 1990, estruturou uma política de RFU, que evoluiu nas décadas seguintes, e na qual está inserido especificamente o bairro do Caruara, abrindo-se oportunidade para implantação de um projeto que traga mais cidadania a seus moradores.

Porém, o processo de regularização fundiária do Caruara, deve respeitar princípios básicos do ordenamento jurídico, levando em consideração a realidade local, a disponibilidade de recursos e a justiça social, com a adequada caracterização de REURB-S e REURB-E, o que se encontra em processo de implementação, no âmbito do plano de regularização fundiária que o Município elaborou para o bairro.

A elaboração e observância criteriosa da Carta Ambiental, esta que no ano de 2020 vem sendo atualizada, de acordo com os preceitos legais trazidos pelo Novo Código Florestal, é imprescindível para que sejam garantidos sem conflitos o Direito à Moradia e o Direito ao Meio Ambiente ecologicamente equilibrado, que em suas ascensões colaboram com o alcance da justiça social e da equidade.

Segundo informações obtidas junto à COREFUR e SEDURB, a nova carta ambiental que está em processo de revisão, para os casos de regularização fundiária os técnicos da SEMAM optaram por deixá-la com aspecto mais conservador, tendo em vista a situação de risco e a dificuldade de drenagem no solo que existentes no local.

Indispensavelmente, a Prefeitura deve elaborar o plano urbanístico, para o qual é requisito a integral participação da comunidade local através das audiências públicas, prevendo a complementação da infraestrutura, eventuais correções no sistema viário, criação de espaços livres, com prazo determinado para implantação, ainda que em etapas.

Porém, para que o processo de regularização fundiária se desenvolva de forma a respeitar os direitos de todos os envolvidos, é importante que se preveja uma instância de mediação, de acordo com o disposto na Lei n. 13.465/2017, tendo em vista os casos de remoção de parte da população e a demolição de benfeitorias.

O reconhecimento do ônus, ao longo dos anos, na construção e manutenção das moradias, faz as remoções parecerem injustas, a não ser em casos concretos, caracterizados em estudo técnico, incluindo o controle de vetores indesejáveis de expansão. É preciso evitar que a municipalidade invista em provisão habitacional, sem que outras alternativas mais sustentáveis sejam previstas. Desta forma, é essencial que sejam mantidos abertos os canais de participação da comunidade, em busca de um projeto de RFU sustentável.

Importante delimitar que o processo de regularização fundiária do Caruara ainda está em curso, dentro de todas as dificuldades apresentadas, trabalhar com políticas públicas eficientes na resolução harmônica dos conflitos é imprescindível para concretizar o projeto.

Por fim, é importante destacar que o presente trabalho permitiu avaliar de forma positiva os resultados do processo de regularização fundiária em curso no Caruara, ensejando essas medidas e estratégias em outros assentamentos que possam ter situações de irregularidade semelhantes presentes em todo território nacional.

## REFERÊNCIAS

- AGENDA BRASIL. *Terceira fase do Minha Casa, Minha Vida é lançada para 2 milhões de moradias*. 2016. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-03/terceira-fase-do-minha-casa-minha-vida-e-lancada-com-2-milhoes-de-moradias>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- ALMEIDA, Marcélia Ferreira de. *O direito de propriedade versus a função social da propriedade*. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/66855/o-direito-de-propriedade-versus-a-funcao-social-da-propriedade>. Acesso em: 11 dez. 2019.
- AMADEI, Vicente de Abreu; PEDROSO, Alberto Gentil de Almeida; MONTEIRO FILHO, Ralphy Waldo de Barros. *Primeiras impressões sobre a lei nº 13.465/2017*. Disponível em: [http://www.arisp.com.br/lei\\_n13465\\_2017.pdf](http://www.arisp.com.br/lei_n13465_2017.pdf). Acesso em 30 dez. 2019.
- BELTRAMELLI NETO, Silvio. *Direito fundamental à moradia do trabalhador migrante*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2015.
- BOBBIO, Norberto. *A Era dos Direitos*. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. xxix, n. 127, 1998.
- BRASIL. *Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano*. Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/\\_arquivos/estocolmo.doc](http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc). Acesso em: 21 maio 2019.
- BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017*. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.
- BRASIL. *Medida Provisória nº 756, de 2016*. 2016. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/medidas-provisorias/-/mpv/127863>. Acesso em: 30 dez. 2019.
- BRASIL. - Lei Federal 13.089/2015. Estatuto da Metrópole. Brasília: Diário Oficial da União, dia mês 2015. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm). Acesso em: 20 abr. 2019.
- BRASIL. *Em valores de hoje, dívida externa deixada pela ditadura militar atingiria US\$ 1,2 tri, quatro vezes a atual*. 2014. Disponível em: <https://moemafiuza.jusbrasil.com.br/noticias/114847394/em-valores-de-hoje-divida-externa-deixada-pela-ditadura-militar-atingiria-us-1-2-tri-quatro-vezes-a-atual>. Acesso em: 26 jan. 2020.
- BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012*. 2012. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009*. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/11977.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007*. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. *Medida provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001*. 2001. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/MPV/2220.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Decreto Federal 591/1992*. 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0591.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm). Acesso em: 28 jan. 2020.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *PL 775/1983 - Projeto de Lei*. 1983. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. 1981. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938compilada.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. 1979. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973*. 1973. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm). Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4771.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4771.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4380.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Constituição de 1934*. 1934. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm). Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. 1923. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm). Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Portaria nº 2.826/2020, 10 de fevereiro de 2020*. 2020. Disponível em: <http://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-2.826-de-31-de-janeiro-de-2020-242338305>. Acesso em: 11 fev. 2020

BUENO, Sophia; CARRIÇO, José Marques. Os Desafios da Regularização Fundiária do bairro Caruara, Santos/SP. *III UrbFavelas - Seminário Nacional de Urbanização de Favelas*, Salvador, 21 e 23 de novembro de 2018.

CARDOSO, Adauto Lucio; DENALDI, Rosana (org.). *Urbanização de Favelas no Brasil: um balanço preliminar do PAC*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

CARRIÇO, José Marques. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2002. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo. 2002.

CARRIÇO, J. M.; SALEME, E. R. *Dos planos municipais ao plano de desenvolvimento urbano integrado: a aprovação do plano de desenvolvimento urbano integrado pela região metropolitana da Baixada Santista*. 2017. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8686/1/Dos%20Planos.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

COMISSÃO DO MEIO MUNDIAL SOBRE AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso Futuro Comum*. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod\\_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf). Acesso em: 21 maio 2019.

CONJUR. *Convenção Americana De Direitos Humanos (1969) - (Pacto de San José da Costa Rica)*. 1969. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/pacto-san-jose-costarica.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2020.

CONSULTORIA AMBIENTAL. *Vegetação de restinga*. Disponível em: <https://www.consultoriaambiental.com.br/pdf/pdf-48.pdf>. Acesso em: 11 dez. 2019.

DIMITRI, Dimoulis; MARTINS, Leonardo. *Teoria geral dos direitos fundamentais*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Constituição de 1989*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/compilacao-constituicao-0-05.10.1989.html>. Acesso em: 22 ago. 2019.

FENAE. *Minha Casa Minha Vida terá o menor orçamento da história em 2020*. 2019. Disponível em: <https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/noticias/minha-casa-minha-vida-tera-o-menor-orcamento-da-historia-em-2020.htm>. Acesso em: 22 jan. 2020.

G1. *Minha Casa Minha Vida completa 10 anos com queda nas contratações*. 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/25/minha-casa-minha-vida-completa-10-anos-com-queda-nas-contratacoes.ghtml>. Acesso em: 22 jan. 2020.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. *Direito Ambiental*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IAP. *CAR-PR - Conceitos*. Disponível em: <http://www.iap.pr.gov.br/pagina-1326.html>. Acesso em: 11 dez. 2019.

LIMA JUNIOR, Nelson Gonçalves de; CARRIÇO, José Marques. O Plano De Regularização Fundiária e Urbanística do Município de Santos/SP: Priorizando a Inclusão Social e a Cidadania. *In: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. Anais do I URB Favelas: Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas*. São Bernardo do Campo, SP: UFABC, 2014.

MACEDO, Adilson Costa. *A Carta do Novo Urbanismo norte-americano*. 2007. Disponível em: <https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/07.082/262>. Acesso em: 28 ago. 2019.

MARICATO, Erminia. *O Impasse da Política Urbana no Brasil*. 3 ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (Orgs.). *Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro*. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2012.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA, PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/patrimonio-da-uniao/bens-da-uniao/terrenos-de-marinha>. Acesso em 18 mar.2020.

MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História*. Suas origens, transformações e perspectivas. Tradução Neil. R da Silva. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

NOVO MILÊNIO. *Estuário*. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/bairro17b.htm>. Acesso em: 26 jan. 2020.

NUNES, Luiz Antonio de Paula. *Textos do Urbanismo Moderno no Plano Diretor Santos - 1968*. Disponível em: [http://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz\\_antonio\\_nunes.pdf](http://docomomo.org.br/wp-content/uploads/2016/01/Luiz_antonio_nunes.pdf). Acesso em: 11 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Observatório das Metrôpoles realiza pesquisa inédita de avaliação do PAC Urbanização de Favelas*. 2018. Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/observatorio-das-metrosoles-realiza-pesquisa-inedita-de-avaliacao-do-pac-urbanizacao-de-favelas/>. Acesso em: 10 ago. 2019.

OLIVEN, Ruben George. *Urbanização e Mudança Social no Brasil*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010.

ONU. *Agenda 2030*. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 25 jan. 2020.

ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948*. 1948. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2018/10/DUDH.pdf>. Acesso em: 21 maio 2019.



QUINTO JÚNIOR, Luiz de. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. In: PEREIRA, Elson Manoel (Org). *Planejamento Urbano no Brasil: conceitos, diálogos e práticas*. Chapecó: Argos, 2008.

REALE, Miguel. *Noções Preliminares de Direito*. Saraiva, São Paulo. 2001.

RBMA. *Flora da Ecorregião Serra do Mar*. Disponível em: [http://www.rbma.org.br/anuario/mata\\_06\\_smar\\_asp\\_bio\\_flora.asp](http://www.rbma.org.br/anuario/mata_06_smar_asp_bio_flora.asp). Acesso em: 11 dez. 2019.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei*. Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SALEME, Edson Ricardo. *Comentários ao Estatuto da Cidade - Com destaques às Leis nº 11.977/2009, nº 12.587/2012, nº 12.608/2012, nº 13.089/2015 e nº 13.465, de 2017*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2018.

SANTOS (Município). *Decreto Municipal n. 8363, de 14 de fevereiro*. Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=7253&tid=122>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTOS (Município). *Plano Diretor no Município de Santos*. Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/plano-diretor>. Acesso em: 21 maio 2019.

SANTOS (Município). *Lei complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018*. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2018/101/1005/lei-complementar-n-1005-2018-institui-o-plano-diretor-de-desenvolvimento-e-expansao-urbana-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em 30 dez. 2019.

SANTOS (Município). *Lei Complementar n. 3510, de 28 de dezembro*. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2018/351/3510/lei-ordinaria-n-3510-2018-autoriza-o-poder-executivo-a-aprovar-o-projeto-urbanistico-de-regularizacao-fundiaria-e-urbanistica-das-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-2-11-vila-ayrton-senna-e-zeis-2-12-vila-esperanca>. Acesso em: 20 ago. 2019.

SANTOS (Município). *Lei nº 3510, de 28 de dezembro de 2018*. 2018. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2018/351/3510/lei-ordinaria-n-3510-2018-autoriza-o-poder-executivo-a-aprovar-o-projeto-urbanistico-de-regularizacao-fundiaria-e-urbanistica-das-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-2-11-vila-ayrton-senna-e-zeis-2-12-vila-esperanca>. Acesso em 30 dez. 2019.

SANTOS (Município). *Lei Complementar nº 1.006/2018*. 2018. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/lc1006.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/lc1006.pdf). Acesso em: 22 jan. 2020.

SANTOS (Município). *Consolidação da lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 atualizada em dezembro de 2013*. 2013. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/Lei%20de%20ZEIS\\_atualizada\\_LC%20821\\_2013.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Lei%20de%20ZEIS_atualizada_LC%20821_2013.pdf). Acesso em 30 dez. 2019.

- SANTOS (Município). *Lei complementar nº 778 de 31 de agosto de 2012*. 2012. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/LC778\\_2012.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/LC778_2012.pdf). Acesso em 30 dez. 2019.
- SANTOS (Município). *Lei Complementar n. 729, de 11 de julho*. 2011. 2011. Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3537&tid=72>. Acesso em: 21 maio 2019.
- SANTOS (Município). *Plano Municipal de Habitação de Santos*. 2009. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/conteudo/Pag\\_Internas/plano%20%282%29.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/plano%20%282%29.pdf). Acesso em: 10 ago. 2019.
- SANTOS (Município). *Concluída estrutura dos prédios da vila pelé 2*. 2009. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/concluida-estrutura-dos-predios-da-vila-pele-2>. Acesso em: 22 jan. 2020.
- SANTOS (Município). *Lei Complementar Municipal n. 643/2008*. 2008. Disponível em: <http://eismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2008/64/643/lei-complementar-n-643-2008-altera-dispositivos-da-lei-complementar-n-312-de-23-de-novembro-de-1998-que-disciplina-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-na-area-insular-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em 30 dez. 2019.
- SANTOS (Município). *Lei nº 2585 de 02 de dezembro de 2008*. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2008/258/2585/lei-ordinaria-n-2585-2008-da-nova-disciplina-ao-fundo-municipal-de-assistencia-social-e-da-outras-providencias>. Acesso em 30 dez. 2019.
- SANTOS, João Vitor; Azevedo, WAGNER Fernandes de. *Mais do que construir casas, Brasil precisa democratizar acesso à terra urbanizada*. Instituto Humanitas Unisinos. Disponível em: <http://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/7521-mais-do-que-construir-casas-brasil-precisa-democratizar-acesso-a-terra-urbanizada?fbclid=IwAR3ok4xqawAdz0H2NnfHIPuhBeYmr25caHVG593Q9FiA6dOx-IJghj16L8Q>. Acesso em: 18 abr. 2019.
- SANTOS, Milton. *A urbanização Desigual: A especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos*. 3 ed. São Paulo: Editora USP, 2010.
- SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 775, de 23 de julho*. Disponível em: <https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3989&tid=81>. Acesso em 30 dez. 2019.
- SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 853, de 23/12/1998*. 1998. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/7348>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 815, de 30/07/1996*. 1996. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/10177>. Acesso em: 19 abr. 2019.
- SÃO PAULO (Estado). *Lei complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994*. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SÃO PAULO (Estado). *Decreto nº 10.251, de 30/08/1977*. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/152524>. Acesso em: 20 abr. 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

TIERNO, Rosane. *REURB em área de preservação Permanente: análise da compatibilidade das normas no ordenamento jurídico diante das disposições trazidas pela Lei 13.465/2017*. Disponível em: <https://mail.google.com/mail/u/0/#sent/KtbxLxgKHjptngJgzQDHgTsqdmXMWjxLrg?projector=1&messagePartId=0.1>. Acesso em: 21 maio 2019.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: [www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf). Acesso em: 23 abr. 2019.

WEBER, Max. *A Ética Protestante e o espírito do capitalismo*. Tradução José Marcos Mariani de Macedo. São Paulo: Companhia das letras, 2004.

WWF. *O que é desenvolvimento sustentável?* Disponível em: [https://www.wwf.org.br/natureza\\_brasileira/questoes\\_ambientais/desenvolvimento\\_sustentavel](https://www.wwf.org.br/natureza_brasileira/questoes_ambientais/desenvolvimento_sustentavel). Acesso em 19 dez. 2019.

ZÜNDT, C. *Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização*. 2011. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_11\\_pgs\\_305\\_336.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_11_pgs_305_336.pdf). Acesso em: 20 jan. 2020.