

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

RAFAEL PAULO AMBROSIO

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM SANTOS ENTRE 1998 E 2018: DINÂMICA
IMOBILIÁRIA, SEGREGAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E IMPACTOS
AMBIENTAIS NEGATIVOS SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO

SANTOS/SP

2021

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM DIREITO
DOUTORADO EM DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL

RAFAEL PAULO AMBROSIO

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM SANTOS ENTRE 1998 E 2018: DINÂMICA
IMOBILIÁRIA, SEGREGAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E IMPACTOS
AMBIENTAIS NEGATIVOS SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, como parte dos requisitos necessários à qualificação pra obtenção do título de Doutor em Direito Ambiental Internacional.

Orientador: Prof. Dr. José Marques Carriço

SANTOS/SP

2021

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

A496L Ambrosio, Rafael Paulo 1979-
Legislação urbanística em Santos entre 1998 E 2018
: segregação socioterritorial e impactos ambientais
negativos sobre o meio ambiente urbano / Rafael Paulo
Ambrósio ; orientador José Marques Carriço. -- 2021.
203 f.; 30 cm

Tese (doutorado) - Universidade Católica de Santos,
Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito
Ambiental Internacional, 2021
Inclui bibliografia

1. Teses. 2. Santos (SP). 3. Direito Urbanístico.
4. Direito ambiental. 5. Legislação Urbanística. 6.
Impactos socioambientais I.Carriço, José Marques -
1957. II. Título.

CDU: Ed. 1997 -- 34(043.2)

Viviane Santos da Silva - CRB 8/6746

RAFAEL PAULO AMBROSIO

LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA EM SANTOS ENTRE 1998 E 2018: DINÂMICA
IMOBILIÁRIA, SEGREGAÇÃO SOCIOTERRITORIAL E IMPACTOS
AMBIENTAIS NEGATIVOS SOBRE O MEIO AMBIENTE URBANO

Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Direito da Universidade Católica de Santos, como parte dos requisitos necessários à qualificação pra obtenção do título de Doutor em Direito Ambiental Internacional.

Santos, 30 de agosto de 2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Marques Carriço
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Luiz Sales do Nascimento
Universidade Católica de Santos

Prof. Dr. Felipe Pires Pereira
Universidade Católica de Santo

Porf. Dr. João Sette Whitaker Ferreira
Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Anderson Kazuo Nakano
Universidade Federal de São Paulo

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu amigo e orientador José Marques Carriço, por todas as conversas, reflexões e orientações. Pela paciência, conselhos e direcionamento para construção da tese. Por contribuir na problematização e compreensão dos aspectos que envolvem as dinâmicas das cidades.

Agradeço a Universidade Católica de Santos (Unisantos) pela oportunidade de ingressar no curso de Direito, que me possibilitou o desafio de estudar e buscar convergir Direito e Urbanismo.

Agradeço a todas as professoras e professores do curso de Direito Ambiental Internacional pelos conteúdos ministrados durante as diversas disciplinas que tive o prazer de cursar.

*À minha querida esposa Máira,
pela compreensão, apoio e paciência.*

*Aos meus filhos, para que compreendam
que a cidade é a nossa casa,
e que todos tem direito a viver
e conviver de forma solidaria
em um ambiente socialmente justo
e ambientalmente saudável.*

RESUMO

A Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos aprovada em 1998, cujos índices urbanísticos ainda vigem, instituiu um modelo de produção do espaço urbano da área insular do município que resultou em impactos urbanos e ambientais negativos. A partir de uma base técnico-conceitual do campo do direito urbano ambiental e de pesquisa empírica, o presente trabalho busca investigar de que forma as alterações da lei ao longo dos últimos anos induziram a atuação do mercado imobiliário, aprofundando e consolidando um modelo de produção de empreendimentos cujo padrão é voltado quase que exclusivamente para as classes de alta e média-alta rendas, caracterizando quais os impactos urbanos e ambientais gerados na área insular do município, visando relacioná-los ao arcabouço legal do Direito Ambiental e do Direito Urbanístico e buscando refletir sobre eventuais formas de responsabilização pelos impactos negativos gerados.

Palavras-Chave: Direito Urbanístico; Direito Ambiental; Legislação Urbanística; Impactos socioambientais; Santos/SP.

ABSTRACT

The Land Use and Occupation Ordinance Law in the Santos Island Area approved in 1998, whose urban indexes area still in force, instituted a model for the production of urban space in the island area of municipality that resulted in negative urban and environmental impacts. Based on a technical-conceptual basis of the field of environmental urban law and empirical research, this paper seeks to investigate how changes in the law over the past few years have induced the performance of the real estate market, deepening and consolidating a production model undertakings whose standard is geared almost exclusively to the high and medium-high income classes, characterizing the urban and environmental impacts generated in the insular area of the municipality, relating them to the legal framework of Environmental Law and Urban Law and seeking to reflect on forms of accountability for the negative impacts generated.

Key-words: Urban Law; Environmental Law; Urban Legislation, Socio-environmental impacts; Santos/SP.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01. Município de Santos: Macroárea Continental e Macroárea Insular.....	14
Figura 02. Perímetros da Área Insular de Santos. Código de Construções de 1922.....	99
Figura 03. Zoneamento da Área Insular de Santos. Código de Construções de 1922.	99
Figura 04. Testada de edifício na Zona da Orla com mais de 40% de testada do lote sem fechamento e com afloramento de subsolo.....	108
Figura 05. Modelagem comparativa dos recuos laterais entre LC nº 730/2011 e LC nº 1006/2018.....	110
Figura 06. Relação de altura entre edifícios residenciais de 3 pavimentos, e embasamentos de empreendimentos verticais construídos pós LC nº 312/1998.....	111
Figura 07. Produção Imobiliária e Zona de Proteção de Aeródromo da Base Aérea de Santos.....	113
Figura 08. AAS-N inscrita na Zona Central II (ZCII).....	115
Figura 09. Relação dos recuos laterais de empreendimento vertical em construção e as edificações vizinhas.....	116
Figura 10. Posição de fachadas de maior dimensão implantadas no sentido leste-oeste.....	124
Figura 11. Velocidade de penetração dos ventos no bairro da Pompéia.....	125
Figura 12. Projeção das sombras de edificações verticais no entorno.....	126
Figura 13. Impacto da sombra da edificação sobre trecho de areia na praia do Gonzaga.....	126
Figura 14. Empreendimento vertical que obstrui a vista geral da orla da praia a partir do Morro da Asa Delta.....	128
Figura 15. Igreja do Embaré em meio a edifícios verticais. Em destaque, o empreendimento Cap Ferrat.	128

Figura 16. NIDE 6 – Clubes, na Ponta da Praia.....	131
Figura 17. Impacto Visual do conjunto arquitetônico.....	138
Figura 18. Comparação entre a sombra de edificação com 55m de altura e as torres de 120m e 150m de altura do empreendimento Navegantes Residence.....	139
Figura 19. Volume de ar deslocado pelo empreendimento.....	140
Figura 20, Mapa de valor do m ² de terreno - sistema tributário municipal, 2012.....	150
Figura 21. Empreendimentos Habitacionais aprovados e em aprovação entre 1998 e 2008.....	151
Figura 22. Imóveis residenciais construídos entre 2018 e 2020.....	155
Figura 23. Distribuição da oferta e da demanda de moradia pelo mercado – Santos 2007.....	156
Figura 24. Empreendimentos Imobiliários e variação de população entre 2005 e 2014.	157
Figura 25. Lançamentos de imóveis residenciais em Santos entre janeiro de 2012 e junho de 2019.....	158
Figura 26. Concentração de lançamentos residenciais em Santos entre julho de 2018 e junho de 2019.	158
Figura 27. Comparação dos Índices de Vulnerabilidade Social entre Santos e o Estado de São Paulo.....	167
Figura 28. Localização dos Grupos de Vulnerabilidade Social segundo o IPVS – 2010.....	168
Figura 29. Localização dos Aglomerados Subnormais de Santos.....	170
Figura 30. Relação entre empreendimentos imobiliários e o déficit de moradias entre 2005 e 2014.....	173

LISTA DE TABELAS

Tabela 01. Evolução da população na área insular de Santos (1950-2010).....	104
Tabela 02. Comparativo de CAMáx. nas LUOS-AI de 1998, 2011 e 2018).....	107
Tabela 03. Comparativo entre CAB, CAMáx e CAA na ZO, ZI e ZC II da LC nº 1006/2018.....	107
Tabela 04. Comparativo de TO. nas LUOS-AI de 1998, 2011 e 2018).....	112
Tabela 05. Tipologias dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.....	159
Tabela 06. Área Útil dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.....	160
Tabela 07. Faixa de Preço dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.....	160
Tabela 08. Influência dos quesitos tipologia, área útil e faixa de preço no VGV.....	162
Tabela 09. Área média de venda em relação aos quesitos tipologia, área útil e faixa de preço.....	162
Tabela 10. Valor de Venda Médio por quesito Tipologia, Área Útil e Faixa de Preço.....	163

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	13
2. ESPAÇO URBANO COMO INTEGRANTE DO MEIO AMBIENTE E OS DELITOS DE ACUMULAÇÃO.....	21
2.1. Definição legal de Meio Ambiente e o Meio Ambiente Artificial	22
2.2. A Constituição Federal e o Meio Ambiente Artificial	26
2.3. Proteção do Meio Ambiente Artificial como Direito Difuso.....	30
2.4. Delitos de acumulação na esfera ambiental e o Meio Ambiente Urbano	33
2.5. Considerações sobre o Meio Ambiente Urbano e o arcabouço jurídico ambiental brasileiro	39
3. AS AGENDAS AMBIENTAIS E URBANAS INTERNACIONAIS	43
3.1. Agendas ambientais e desenvolvimento sustentável – aspectos relativos ao meio ambiente artificial	45
3.2. Direito à Cidade nas agendas urbanas – direito ao meio ambiente urbano saudável.....	56
3.3. O Meio Ambiente Urbano nas Agendas Internacionais	64
4. ACESSO À TERRA NO BRASIL, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL	67
4.1. A Propriedade da Terra no Brasil Colônia.....	68
4.2. A Propriedade da Terra no Brasil Independente	71
4.3. Política Urbana brasileira a partir da Constituição de 1988	77
4.4. Aspectos da origem do Ordenamento Territorial no Brasil.....	79
4.5 Considerações sobre o acesso à terra no Brasil	82
4.6. Urbanização e desigualdade: legislação urbanística e segregação socioespacial.....	84
5. LEGISLAÇÃO URBANO-AMBIENTAL EM SANTOS: DIREITO URBANÍSTICO, LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E IMPACTOS AMBIENTAIS NEGATIVOS DA LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO	91
5.1. Direito Urbanístico: Garantia ao Meio Ambiente Urbano Sustentável	93
5.2. Breve Histórico sobre a Legislação Urbanística de Santos	96
5.3. Legislação Urbanística de Santos entre 1998 e 2018 e a transformação da paisagem urbana	103
5.3.1. Índices Urbanísticos	103
5.3.2. Uso do Solo.....	116
5.4. Impactos Ambientais Negativos do Modelo de Produção do Espaço Urbano de Santos	123
5.5. Concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU): Fragilidades do "EIV Navegantes Residence" e anulação judicial de procedimentos administrativos	130
5.5.1. Adensamento populacional e oferta de equipamentos públicos e comunitários.....	134
5.5.2. Sistema de circulação e transportes	136

5.5.3. Impactos sobre a paisagem e arborização urbana, consumo de água e gestão dos resíduos sólidos	137
5.5.4. Conforto ambiental: Iluminação e ventilação naturais	137
5.6. Considerações sobre a legislação urbanística de Santos e os impactos ambientais urbanos cumulativos	143
6. DINÂMICA IMOBILIÁRIA E PRECARIIDADE HABITACIONAL: DESCOMPASSO ENTRE OFERTA E DEMANDA POR MORADIA EM SANTOS.	147
6.1. Perfil do Mercado Imobiliário Residencial Pós 1998.....	149
6.2. Precariedade Habitacional e Urbana.....	166
6.3. Considerações sobre o mercado imobiliário, a LUOS-AI e o Direito à Moradia	173
7. CONCLUSÃO	177
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	184

1. INTRODUÇÃO

A presente pesquisa pretende contribuir com os estudos relacionados aos impactos urbanos e ambientais decorrentes do modelo de produção do espaço urbano do Município de Santos a partir das alterações instituídas na Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos (LUOS-AI), Lei Complementar nº 312 de 13 de novembro de 1998, cujos principais conceitos ainda vigem, vinte anos depois, pela Lei Complementar nº 1.006 de 16 de julho de 2018, última revisão da LUOS-AI.

Primeiramente, faz-se necessário distinguir as áreas insular e continental do município de Santos, caracterizadas a seguir conforme classificação dada pelo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos (PDDEU), Lei Complementar nº 1.005 de 16 de julho de 2018.

A Macroárea Insular, objeto de análise do presente trabalho, está descrita no inciso I do art. 36 do PDDEU como sendo uma área “formada por planícies costeiras e morrotes insulares que inclui remanescentes de ecossistemas naturais, contida na Ilha de São Vicente.” (SANTOS, 2018).

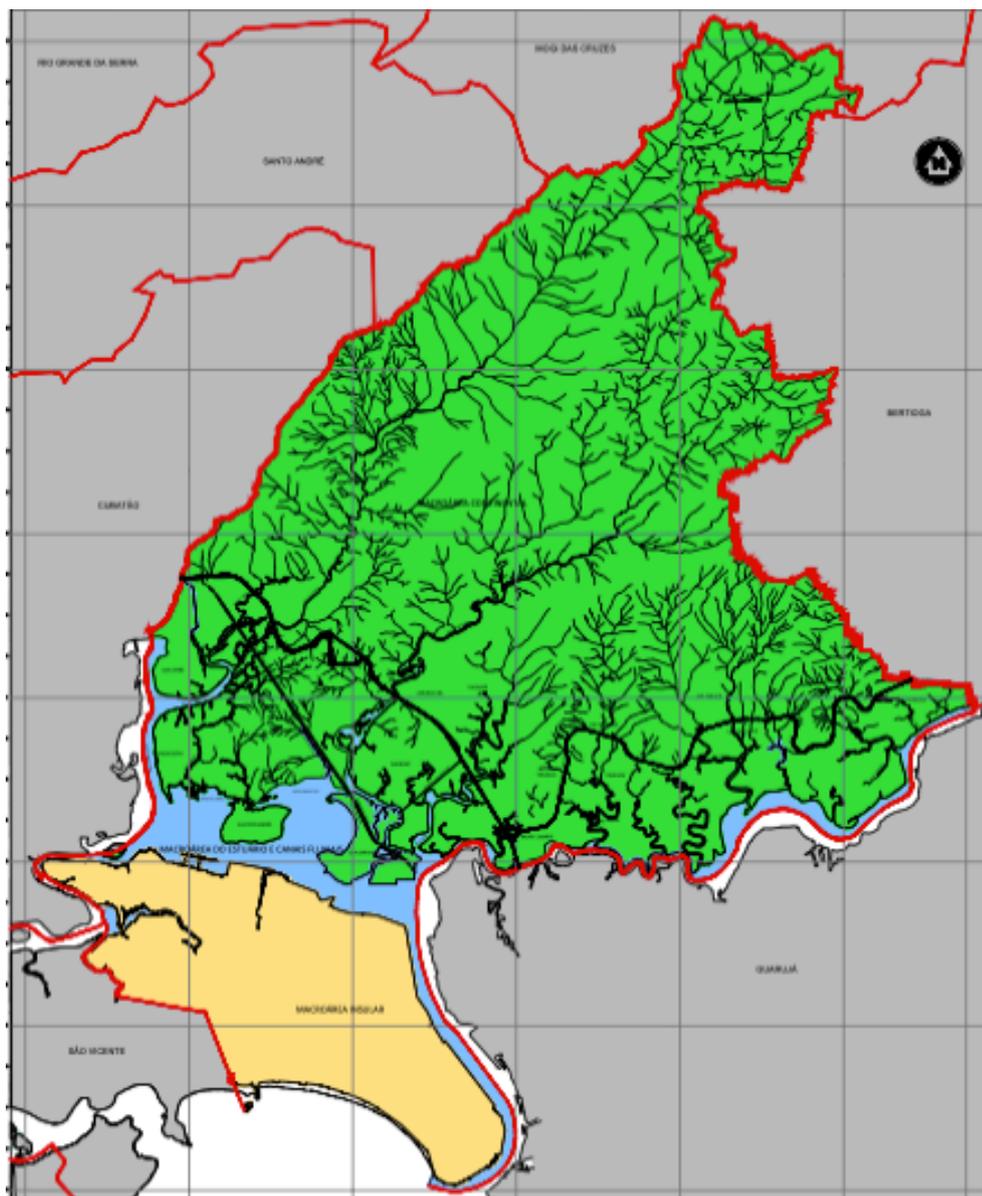
A Macroárea Continental, descrita no inciso II do art. 36 da lei, “formada por planícies costeiras, morros e morrotes isolados e montanhas e serras com escarpas, onde predominam os usos relacionados à conservação de ecossistemas naturais e inclui usos urbanos, de suporte urbano, portuários e retroportuários” (SANTOS, 2018).

Com uma área de 39,4km², a Macroárea Insular abriga 99,2% da população, enquanto que a Macroárea Continental, com uma área de 231,6km², abriga apenas 0,8% dos habitantes da cidade (SANTOS, 2021)

A Macroárea possui como limites territoriais as praias, o estuário do Porto de Santos e a parte insular do município de São Vicente.

Já a Macroárea Continental possui como limites, além do estuário do Porto de Santos, os municípios de Cubatão, Santo André, Mogi das Cruzes e Bertioga, conforme Figura 01.

Figura 01. Município de Santos: Macroárea Continental e Macroárea Insular.



Extraído de: *Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Lei Complementar nº 1005/2018. Anexo II.*

Como exposto, é na área insular do município de Santos que se concentra quase que a totalidade de seus habitantes. Por esse fato, concentra também os problemas urbano-ambientais e sociais relacionados ao seu modelo de ocupação.

Nesse sentido, o presente trabalho tem como objetivo geral investigar de que forma as alterações da LUOS-AI ao longo dos últimos anos induziram a atuação do mercado imobiliário aprofundando e consolidando um modelo de produção empreendimentos cujo padrão é voltado unicamente para as classes de alta e média-alta rendas, bem como

Da mesma forma, busca demonstrar que os impactos ambientais negativos na área insular do município são em parte consequência desse modelo de produção imobiliária, que também resulta em segregação socioespacial e contribui para aprofundar condições precárias de habitabilidade a milhares de pessoas que vivem, por exemplo, sem acesso aos serviços de saneamento ambiental e muitas vezes em situações de risco.

Por outro lado, esse modelo de produção imobiliária também resulta em intensificação de produção de gases de efeito estufa pela geração exagerada de tráfego e em prejuízos à iluminação e ventilação naturais nos microclimas das vizinhanças dos empreendimentos, entre outros, devido à forma dos empreendimentos.

Assim, conforme já discutido em Carriço (2002), cujo debate pretendo retomar com dados e informações atualizadas, a legislação urbanística contribui para segregar famílias de baixa renda em áreas ambientalmente sensíveis e impróprias para a ocupação, à medida que não oferta moradias de menor valor imobiliário em áreas centrais, onde há maior oferta de serviços e postos de trabalho.

Alguns aspectos relacionados às sucessivas mudanças na LUOS-AI cabem destaque, pois podem auxiliar no entendimento de como a legislação contribuiu para consolidar e intensificar o modelo segregador de ocupação atual da área insular, como verificado na presente tese.

Ao longo das décadas do século XX, a legislação permitiu usos impactantes na área central da cidade que, somados ao avanço do Porto, contribuiu para a expulsão da população de classe média para áreas recém valorizadas pelo mercado imobiliário (CARRIÇO, 2002).

Além disso, entre os anos de 1968 e 1998, foi vigente o Plano Diretor Físico de Santos – Lei nº 3.529 de 16 de abril de 1968 – cujo zoneamento proibiu a ocupação residencial no bairro onde hoje se situa o centro histórico da cidade.

Outros fatores são significativos para consolidar o quadro de segregação socioterritorial da área insular. A LUOS-AI aprovada em 1998 instituiu parâmetros urbanísticos que dificultaram a ocupação de zonas da cidade por empreendimentos voltados ao mercado popular e de interesse social (VAZQUEZ, 2011), Apesar dos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade e pelo Estatuto da Metrópole, poucos

mecanismos e instrumentos consagrados nessas leis foram colocados em prática até muito recentemente.

Para tanto, será realizada como procedimento metodológico, a caracterização do perfil de produto imobiliário ofertado pelo mercado imobiliário residencial a partir de 1998, em função dos novos índices urbanísticos aprovados; a identificação dos impactos ambientais e urbanos relativos a esse modelo de produção imobiliária relacionados à eficiência energética da cidade, especialmente quanto às condições de ventilação e iluminação naturais e suas repercussões negativas sobre a qualidade do meio ambiente urbano.

Será realizada ainda, a análise de quanto o modelo de produção de moradias que visa exclusivamente o atendimento das classes de maior renda é excludente, à medida que se defende a hipótese de que, ao não produzir moradia para a maioria da população, tal modelo pode contribuir para a segregação socioespacial e a degradação do meio ambiente, tendo em vista que as políticas urbanas além de não incentivarem a produção de empreendimentos para as classes de média e baixa renda, não garantem o acesso à cidade de forma equitativa.

Complementarmente, será realizada caracterização das condições habitacionais e urbanas das populações que não acessam o mercado formal de moradias.

Por fim, busca-se analisar as condições ambientais e urbanas a que estão submetidas a população da área insular de Santos, visando relacioná-los ao arcabouço legal do Direito Ambiental ou seja, dando interpretação jurídica à luz de questões práticas relacionadas ao urbanismo.

Como método, será realizada análise das LUOS-AI aprovadas entre 1998 e 2018, caracterizando os principais aspectos das alterações ocorridas nos índices urbanísticos e demais instrumentos definidores do modelo de construção dos novos empreendimentos imobiliários.

Serão realizados também, levantamentos sobre os empreendimentos imobiliários produzidos no município após 1998, caracterizando-os quanto aos índices urbanísticos realizados, tipologias produzidas, suas localizações, valor geral de venda dos imóveis e renda da população alvo dos empreendedores.

Serão desenvolvidos estudos que caracterizem o perfil socioeconômico da população santista e sua localização no território, relacionando o perfil de renda com a localização dos empreendimentos produzidos após 1998, e em contraponto, localizando onde estão fixadas as famílias de baixa renda e sua relação de ocupação com as áreas ambientalmente frágeis e protegidas.

O desenvolvimento dos estudos e análises acima visa responder às seguintes questões:

a) as mudanças perpetradas na LUOS-AI dificultam a democratização do acesso à cidade e à moradia, à medida que podem estar incentivando um modelo de empreendimento imobiliário que intensifica a verticalização e a densidade construtiva, da mesma forma que podem não atender as demandas prioritárias por moradia, reforçando uma lógica excludente de ocupação da cidade?

b) se a legislação urbanística de Santos incentivasse um padrão de produção imobiliária mais acessível às classes sociais que mais demandam habitação, em localizações mais centrais, o quadro de segregação socioespacial poderia ser reduzido?

c) se a forma dos empreendimentos respeitasse a iluminação e ventilação naturais do entorno, além de reduzir a oferta de vagas para automóveis, seria reduzido o impacto ambiental nocivo, de forma cumulativa?

d) é possível relacionar o conceito de Delitos de Acumulação ao processo das sucessivas revisões da LUOS-AI, à medida que as alterações dos índices urbanísticos teriam causado impactos urbanos e ambientais negativos de forma cumulativa ao longo dos últimos anos?

e) o modelo de produção imobiliária na área insular de Santos prejudica o atendimento das metas dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), principalmente às metas dos ODS 6 e 11, que dispõem respectivamente, sobre o acesso à água potável e saneamento, e tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros resilientes e sustentáveis?

Tais questionamentos visam elucidar de que forma a LUOS-AI poderia servir como uma ferramenta efetiva de proteção do meio ambiente urbano ao mesmo tempo

em que viabilizaria acesso à moradia digna, em áreas urbanizadas e bem localizadas, para a maior parte da demanda habitacional do município.

Visando caracterizar o espaço urbano como integrante do meio ambiente, o Capítulo 2 discorre sobre o conceito de meio ambiente, e suas definições legais existentes no arcabouço jurídico ambiental brasileiro, mais precisamente, as relacionadas ao conceito de meio ambiente artificial, que é o lócus do presente trabalho.

Ainda neste capítulo, conceitua-se a proteção do meio ambiente artificial como direito difuso, à medida que a Constituição Federal reconheceu o meio ambiente – natural e artificial – como um bem cujo direito transcende os direitos de posse e propriedade.

Com o objetivo de demonstrar a necessidade de classificar os danos causados ao meio ambiente urbano, independente de autorização pelo Poder Público argumenta-se que as mudanças promovidas na LUOS-AI, a partir de 1998, acabaram por gerar uma série de impactos urbanísticos e ambientais deletérios ao município quando se avalia os impactos do conjunto da produção imobiliária ao longo dos vinte anos de vigência da lei e suas alterações. Para tanto, adota-se o conceito de Delitos de Acumulação.

O Capítulo 3 volta-se para o resgate histórico da construção das Agendas Ambientais e Urbanas Internacionais, objetivando resgatar os processos políticos e sociais que levaram à construção dessas agendas, os avanços conquistados ao longo das décadas nos entendimentos globais sobre a necessidade de proteção do meio ambiente, mais precisamente à proteção do meio ambiente artificial, ou seja, os assentamentos humanos.

Objetivando evidenciar que a forma como se deu o direito ao acesso à terra no Brasil, a partir de uma cultura patrimonialista herdada do período de domínio português sobre as terras brasileiras e o regime de concessão de sesmarias, moldou a base da estrutura fundiária brasileira que perpetua as condições de desigualdade social e segregação espacial de forma estrutural, aborda-se, no Capítulo 4 a gênese do acesso à terra no país desde o período colonial, relacionando a condição de acesso à propriedade da terra aos aspectos econômicos de períodos históricos da formação do país.

Tais períodos históricos possuem aspectos distintos. O primeiro período, que vigorou de 1532 até a criação da Lei de Terras de 1850 foi caracterizado pela possibilidade de acesso à terra via concessão de sesmarias, atrelada à capacidade de produção agrícola comprovada pela posse de mão de obra escrava.

O segundo, a partir da Lei de Terras, que condicionou o acesso à terra à sua aquisição, em um contexto de eliminação da escravidão e mudança da matriz da concentração dos meios de produção do escravo para a terra, criando assim o modelo de propriedade privada no Brasil, que impediu desde então, que a maioria da população tivesse acesso à terra, concentrando-as cada vez mais nas mãos de poucos.

Analisa-se ainda, a evolução do conceito de função social da propriedade ao longo das diversas constituições federais que o Brasil possuiu, até sua consolidação no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 2001 que regulamentou os artigos 182 e 183 do capítulo da Política urbana da Constituição Federal de 1988.

Ainda neste capítulo, é realizado resgate dos aspectos da origem do ordenamento territorial no Brasil até a criação da Lei Federal nº 6.766 de 1979, primeira legislação federal criada para estabelecer critérios para o ordenamento territorial urbano e a partir disso, desenvolve-se uma série de considerações sobre o acesso à terra no Brasil.

O Capítulo 4 também aborda, portanto, a relação entre o modelo de urbanização brasileiro e seus impactos na consolidação da desigualdade e da segregação socioespacial que marca o modelo de ocupação das cidades brasileiras.

Já o Capítulo 5 objetiva evidenciar e salientar a importância da relação entre planejamento e meio ambiente, entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental, como ferramenta para a construção do conceito de cidade sustentável.

Para tanto, aborda-se a relação do Direito Urbanístico e a garantia ao meio ambiente urbano sustentável, à medida em que instrumentos urbanísticos voltados ao ordenamento e controle do uso do solo devem evitar a proximidade entre usos incompatíveis, usos excessivos incompatíveis com a infraestrutura urbana existente, a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres.

Descreve de forma concisa, o histórico da legislação urbanística de Santos desde sua primeira lei de zoneamento de uso instituída pelo Código de Construções de Santos de 1922.

Da mesma maneira, discorre de forma detalhada sobre as mudanças ocorridas na LUOS-AI a partir de 1998, os impactos ambientais urbanos negativos registrados na área insular da cidade fruto do modelo de produção imobiliária gerado a partir dessa data, bem como exemplifica como as relações entre o Poder Público municipal e um grupo empresarial podem prejudicar o ambiente urbano e seu entorno.

No Capítulo 6, caracteriza-se a produção imobiliária residencial de Santos a partir de 1998 e sua relação com as mudanças ocorridas nos índices urbanísticos da LUOS-AI desde então. Da mesma forma, aponta as condições de precariedade habitacional e urbana a que estão sujeitas as famílias de média e baixa rendas, tanto pela falta de oferta de produtos imobiliários condizentes com suas rendas, quanto pela falta de políticas de produção imobiliária estatal em quantidade necessária para se enfrentar o déficit habitacional do município.

Pretende-se demonstrar que, por um lado, o modelo de produção imobiliária do município causa impactos ambientais negativos não só no entorno dos empreendimentos, mas na área insular como um todo quando analisados de forma conjunta.

Por outro lado, intensifica a segregação socioterritorial, ao passo que não atende às demandas prioritárias por moradia, e não resulta em adensamento populacional sustentável das áreas urbanizadas e bem localizadas, evidenciando o não cumprimento da função social da cidade, contribuindo para a segregação e degradação do meio ambiente pela ocupação de áreas ambientalmente impróprias por famílias de baixa renda.

2. ESPAÇO URBANO COMO INTEGRANTE DO MEIO AMBIENTE E OS DELITOS DE ACUMULAÇÃO

Ambiente é o espaço em que se vive, que rodeia os seres vivos e as coisas. Milaré (2014) cita que segundo o autorizado Dicionário Larousse, Meio Ambiente é “o conjunto de elementos naturais ou artificiais que condicionam a vida do homem” e que essa definição :

designa o conjunto de fatores que condicionam ou direcionam o contexto das atividades humanas, e mais, refere-se às atividades mesmas, na medida em que elas são influenciadas e igualmente influenciam o contexto em que se encontram, tendo-se em vista a interação existente entre meio natural e atividade humana. (MILARÉ, 2014. p. 136)

Relacionam-se ao meio ambiente, os mais diversos biomas e ecossistemas existentes caracterizados pelo conjunto da vida animal e vegetal que os compõem, moldados por seu relevo e condições climáticas específicas. Sobre conceitos de ambiente e meio ambiente, Silva (2009) discorre que

o “ambiente” integra-se do conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o “meio” em que se vive. Daí porque a expressão “meio ambiente” se manifesta mais rica de sentido (como conexão de valores) do que a simples palavra “ambiente”. Esta exprime o conjunto de elementos; aquela expressa o resultado da interação desses elementos.(SILVA, 2009. p. 18)

Nesse sentido, entende-se por meio ambiente não só os espaços naturais existentes, mas todos os que circundam e determinam as condições da vida, e mais especificamente, da vida humana.

É comum perceber a relação que se faz entre proteção do meio ambiente e a necessidade de preservação dos elementos que compõem a natureza e os espaços naturais, tais como florestas e sua fauna e flora, mangues, mares e outros territórios naturais. Esse modo de perceber o meio ambiente tende à compreensão de que o direito ambiental e as políticas ambientais estão relacionadas tão somente à proteção e preservação do meio ambiente natural.

Contudo, o conceito de meio ambiente há de ser globalizante, abrangente de toda a Natureza original e artificial, bem como os bens culturais correlatos, compreendendo o solo, a água, o ar, a flora, as belezas naturais, o patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico (SILVA, 2009). Assim, cabe destacar que não se trata o conceito de meio ambiente, somente dos territórios naturais e sua fauna e flora, mas qualquer espaço onde há vida e seus elementos de interação.

No presente trabalho, o exercício de conceituar o meio ambiente tem o objetivo de relacioná-lo com o Direito Ambiental enquanto regulador das ações das pessoas no que respeita ao meio ambiente, cujo termo ganhou contornos jurídicos ao ser inserido na Constituição de 1988, e que necessita de uma conceituação jurídica própria.

2.1. Definição legal de Meio Ambiente e o Meio Ambiente Artificial

Segundo Sampaio (2011), a expressão direito do meio ambiente pode ser considerada uma entre as várias utilizadas dentro do universo jurídico. Direito Ecológico, Direito da Natureza, Direito Ambiental, Direito do Meio Ambiente e Direito do Ambiente são termos utilizados de acordo com a pretensão em se delimitar a tutela, sendo as duas primeiras relacionadas ao meio ambiente natural, e as demais, inclui também o meio ambiente artificial.

[...] ao se tratar do conceito jurídico de meio ambiente, a matéria ganha contornos práticos que não podem ser menosprezados, diante de potenciais conflitos normativos dentro de uma compreensão holística da ordem jurídica em que a temática está inserida. Muitas vezes o conceito

de meio ambiente acaba influenciando o conceito jurídico do termo e neste caso, pode ter consequências práticas relevantes e nem sempre positivas (SAMPAIO, 2011. p. 190).

A partir dessas considerações, objetiva-se conceituar o meio ambiente visando caracterizar o território urbano, ou seja as cidades, como espaços passíveis de tutela do Direito Ambiental à medida que as transformações causadas pelo homem nesses territórios, mais especificamente as relacionadas à produção imobiliária, tem implicações diretas na qualidade de vida das pessoas que os habitam. Busca-se demonstrar que a degradação do meio ambiente urbano, ao ameaçar o bem-estar e a qualidade de vida humana, deve ser objeto da tutela do Direito Ambiental.

Assim, faz-se necessário analisar o conceito de meio ambiente definido pela a Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e pela Constituição Federal de 1988, bem como sua relação com o urbano.

Sendo a primeira lei brasileira a tratar das questões relacionadas ao meio ambiente sob uma ótica integrada, a Política Nacional de Meio Ambiente, trouxe a definição legal de meio ambiente em seu inciso I do art. 3º, como sendo “o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas” (BRASIL, 1981).

Conforme a referida lei, a definição de meio ambiente é bastante ampla, sendo possível afirmar que ela engloba tanto a vida em seus diversos reinos, quanto os espaços e elementos que os circundam e suas relações e interações. Tal marco jurídico é corroborado pela conceituação definida por Silva (2009), de que o termo meio ambiente deve ser globalizante e abrangente de toda natureza original e artificial, bem como seus elementos culturais correlatos.

Na perspectiva da amplitude da definição de meio ambiente que se defende, e do Estado Socioambiental de Direito que avança a um modelo de Estado de Direito que agrega a dimensão ecológica às dimensões liberais e social para a salvaguarda da dignidade humana, o reconhecimento do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado visa agregar elementos ao conteúdo do mínimo existencial social e,

portanto, avançar para um conceito de mínimo existencial socioambiental. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013)

Esse modelo visa ir além da promoção e proteção de uma existência digna em termos socioculturais e garantir um padrão mínimo em termos ambientais para o desenvolvimento da vida humana em toda sua potencialidade (SARLET; FENSTERSEIFER, 2010)

Aproximando a caracterização do conceito de meio ambiente, do Estado Socioambiental de Direito, e a definição legal do meio ambiente ao Direito Ambiental, exercício necessário para caracterizar o meio ambiente artificial como objeto a ser tutelado pelo Direito Ambiental, Sampaio (2011) aponta que, ao delimitar a tutela do meio ambiente, o conceito de Direito Ambiental pode ser dividido em duas categorias, sendo que a primeira se associa ao Direito ao meio ambiente natural, à preservação de ecossistemas e à ecologia, enquanto que a segunda engloba o ambiente como um todo:

Assim, dependendo da categoria utilizada, a nomenclatura mais usual para definição deste direito, ou seja, Direito Ambiental ou do Ambiente, por exemplo, pode-se pensar numa distinção ao objeto da tutela a partir de uma noção estrita ou de uma noção ampla de meio ambiente. Ou seja, focando apenas os elementos naturais, no primeiro caso, e englobando também os elementos artificiais, no segundo caso (SAMPAIO, 2011. p. 191).

Nessa perspectiva, para o desenvolvimento do presente trabalho, pretende-se reforçar o entendimento de que não só o meio ambiente natural, mas também meio ambiente artificial, está sob a tutela do Direito Ambiental, ou como cita Sampaio (2011), do Direito do Ambiente, e das políticas ambientais, tendo em vista que o termo “meio ambiente”, sob a ótica legal, é um conceito jurídico indeterminado, unitário e regido por inúmeros princípios, diretrizes e objetivos da própria lei federal (FIORILLO, 2005).

Seguindo essa linha, veja-se alguns aspectos trazidos pela referida lei que dispõe sobre a PNMA. Em seu art. 2º, dispõe que “a política tem como objetivo a

preservação, melhoria e a recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar as condições ao desenvolvimento socioeconômico e à proteção da dignidade da vida humana.”

Pode-se observar, portanto, que tais objetivos fazem relação a aspectos relacionados à pessoa humana e suas interações com o meio ambiente, tendo como finalidade a satisfação das necessidades humanas.

Dispõe ainda como meios para garantir tais objetivos, o atendimento a princípios como a racionalização do uso do solo, do subsolo da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, o controle do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Mesmo estando alguns desses princípios, também relacionados à proteção de espaços que compõem o meio ambiente natural, é evidente que todos estão relacionados a espaços e ambientes artificiais, já modificados pela ação do homem ou passíveis de modificação.

Segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, a população urbana brasileira representa 84,72% da população total do país, sendo a região Sudeste a que conta com a maior porcentagem de população urbana, alcançando a marca de 93,14%.

Desse modo, argumenta-se que a racionalização do uso dos recursos ambientais, o controle do zoneamento das atividades poluidoras, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação são princípios que norteiam as ações do homem, cuja população vive predominantemente em áreas urbanas, estando, portanto, relacionadas à garantia da qualidade de vida nas zonas urbanas e de expansão urbana das cidades brasileiras.

Da mesma maneira, a PNMA dispõe em seu art. 4º, sobre a necessidade de compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, a definição de áreas prioritárias de ação governamental, definição de padrões de qualidade ambiental e normas para o uso e manejo de recursos naturais, a preservação e restauração de recursos para utilização racional e sua disponibilidade permanente, bem como a imposição de recuperar e indenizar para poluidores e predadores ambientais.

A identificação do meio ambiente artificial, compreendido então como os espaços urbanos, como parte integrante do meio ambiente é importante pois o coloca sob a guarda do direito ambiental e das políticas ambientais. Como ressalta ainda Fiorillo (2005. p.20):

A divisão do meio ambiente em aspectos que o compõem **busca facilitar** a identificação da **atividade degradante** e do **bem imediatamente agredido**. Não se pode perder de vista que o direito ambiental tem como **objeto maior** tutelar a vida saudável, de modo que a classificação apenas identifica o aspecto do meio ambiente em que valores maiores foram aviltados. E com isso encontramos pelo menos quatro significativos aspectos: meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho [grifo do autor].

Deste modo, observa-se que os princípios e objetivos da PNMA citados acima têm relação com aspectos e condicionantes da vida nas cidades, à medida que trata de questões que relacionam a realização das atividades humanas à necessidade de harmonização e a proteção do meio ambiente, indispensável para garantir dignidade e qualidade de vida das pessoas.

2.2. A Constituição Federal e o Meio Ambiente Artificial

Em 1988, sete anos após a vigência da PNMA, foi promulgada a Constituição Federal (CF) que dispõe sobre o meio ambiente em seu Capítulo VI, sob o Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira. Assim, o meio ambiente passa a ser tutelado constitucionalmente.

Como registra Silva (2009), a CF de 1988 foi a primeira a tratar deliberadamente da questão ambiental, trazendo um capítulo específico e correlacionado aos demais temas fundamentais da ordem constitucional.

Cabe destacar primeiramente que a própria CF, em seu artigo 170, inciso VI, relaciona a defesa do meio ambiente como uma das bases para o cumprimento da ordem econômica e financeira, fundada, na valorização do trabalho humano e na livre

iniciativa, visando assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social.

Já em seu art. 225, a CF discorre que:

Art. 225 – Todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

Segundo a CF, todos, têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, tendo em vista essa condição ser essencial à sadia qualidade de vida do povo.

Dessa maneira, observa-se que a CF impõe a necessidade de defesa do meio ambiente como premissa para o desenvolvimento de atividades econômicas pelo homem para que este tenha uma existência digna, conforme os ditames da justiça social, estabelecendo ainda que todos tem direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Constata-se que o art. 225 faz referência ao conceito de desenvolvimento sustentável, á medida em que impõe ao Poder Público e à coletividade o dever de defender o meio ambiente para as presentes e futuras gerações, ou seja, permite-se o desenvolvimento econômico desde que seja sustentável para que os recursos existentes não se esgotem.

Cabe destacar que o conceito de “desenvolvimento sustentável” foi popularizado pela Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada pelas Nações Unidas, em Estocolmo, em 1972, tema que será tratado no capítulo seguinte.

Assim, a partir dessa análise é possível afirmar que, assim como o entendimento conceitual aludido por Silva (2009), de que o meio ambiente deve ser globalizante e abrangente da natureza original e artificial, a CF reforça esse entendimento à medida que relaciona a defesa do meio ambiente como condição para a garantia da ordem econômica, com vistas a assegurar a existência digna das presentes e futuras gerações.

Além disso, associa o direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, ao direito de todos em ter acesso a um ambiente equilibrado.

Outro aspecto importante trazido pela definição de Silva (2009), e que tem relação direta com os espaços antropizados, aqui entendidos essencialmente como os espaços urbanos, em que pese haver espaços rurais também antropizados, é o de que o conceito de meio ambiente abrange a natureza artificial e seus bens culturais correlatos.

Desse nodo, Fiorillo (2005), aponta que um dos aspectos também inseridos à definição de meio ambiente é o meio ambiente cultural, compreendido como o Patrimônio Cultural Brasileiro e definido na CF também em seu Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira, Capítulo III, Seção II:

Art. 216 – Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

[...]

IV – as obras, objetos, documentos, edificações, e demais espaços destinados às manifestações artístico-culturais;

V – os conjuntos urbanos e sítios de valor histórico, paisagístico, artístico, arqueológico, paleontológico, ecológico e científico.
(BRASIL, 1988)

A partir do exposto, pode-se afirmar que os espaços urbanos, além de estarem inseridos no meio ambiente artificial, compõem também o meio ambiente cultural à medida que são inúmeras as cidades brasileiras que possuem centros históricos compostos por conjuntos urbanísticos e bens arquitetônicos cuja importância se manifesta e reflete na própria cultura do país.

Esta visão é compartilhada por Silva (2009), que ressalta que o meio ambiente cultural “é integrado pelo patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico,

paisagístico, turístico, que embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo sentido de valor especial” (SILVA, 2009. p. 19).

Vale salientar ainda que as cidades, territórios cujo conceito é intrínseco ao meio ambiente artificial e passou a ter natureza jurídica ambiental também a partir da CF, não recebem tratamento constitucional apenas nos arts. 216 e 225, mas também no art. 21, XX, cujo disposto definiu a competência da União Federal para elaborar as diretrizes de desenvolvimento urbano nas cidades brasileiras, relacionados à moradia, mobilidade urbana e saneamento ambiental e no art. 182, inserido no capítulo específico sobre a Política Urbana que assim dispõe:

Art. 182 – A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas por lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes. (BRASIL, 1988)

Este artigo dispõe que para garantir o bem-estar de seus habitantes, os municípios devem ordenar o desenvolvimento das funções sociais da cidade, fazendo relação direta entre produção do espaço urbano e necessidade de garantir o bem-estar e qualidade de vida dos seus habitantes.

Dessa maneira, há nítida relação entre os artigos 182 e 225, à medida em que ambos colocam o poder público como agente executor das políticas urbanas e ambientais, cujo papel é o de preservar e defender o meio ambiente equilibrado – seja ele natural ou artificial – objetivando garantir o bem-estar e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, possuidoras do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fica evidenciado, portanto, que a CF reforça o entendimento de que o meio ambiente, no que tange sua conceituação e definição legal constitucional, engloba não somente os ambientes naturais, mas o conjunto das cidades incluindo seu patrimônio histórico.

Esse entendimento define a tutela do meio ambiente sob a responsabilidade do Poder Público e da coletividade, define que a preservação e proteção do meio ambiente é fundamental para a garantia da ordem econômica do país, e que são as

peças, os habitantes das cidades, os beneficiários do direito ambiental que visa garantir-lhes bem-estar e qualidade de vida.

2.3. Proteção do Meio Ambiente Artificial como Direito Difuso

O art. 225 da CF definiu o meio ambiente como sendo um bem de uso comum do povo, que deve ser preservado e defendido para que possa ser usufruído não só pelas presentes mas também pelas futuras gerações.

Segundo Fiorillo, a CF reconheceu o meio ambiente como um bem cujo direito transcende os direitos de posse e propriedade, consagrando-o a partir de uma visão de que os valores ambientais possuem características próprias e classificando-o no rol dos direitos difusos. (FIORILLO, 2005).

Para fins de conceituação legal, é importante registrar que o direito difuso foi descrito a partir da aprovação da Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre a proteção do consumidor, conforme inciso I do parágrafo único do art. 81:

I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato (BRASIL, 1990)

Este art. 81 dispõe que a defesa dos interesses e dos direitos dos consumidores dar-se-á de forma individual ou coletiva, e que esta segunda, será exercida quando se tratar de interesses ou direitos difusos (BRASIL, 1990).

A partir da definição sobre interesses ou direitos difusos trazida pelo Código de Defesa do Consumidor, foi inserido o inciso IV ao art. 1º da Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985, que disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

O inciso IV inserido ao art. 1º da referida lei, permitiu a realização de ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados a qualquer interesse difuso ou coletivo, além dos demais incisos que já permitiam tal ação por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, por infração da ordem econômica, à ordem urbanística, à honra e à dignidade de grupos raciais, étnicos ou religiosos e ao patrimônio público e social.

Objetivando relacionar à garantia do direito a um meio ambiente equilibrado ao rol dos direitos difusos, faz-se necessário aprofundar a reflexão. Nesse sentido, Fiorillo (2005) cita como critério de distinção dos direitos, a colocação elaborada por Nelson Nery Júnior:

[...] um direito caracteriza-se como difuso [...] de acordo com o tipo de tutela jurisdicional e a pretensão levada a juízo, aduzindo que **a pedra de toque do método classificatório** para qualificar um direito como difuso, coletivo ou individual é **o tipo de tutela jurisdicional que se pretende quando se propõe a competente ação judicial**. [grifo do autor] (FIORILLO, 2005. p. 10)

Utilizando-se desse critério, pode-se afirmar que ao caracterizar o bem ambiental como um bem de uso comum do povo, excetuando-o do rol de bens públicos ou particulares, a CF admitiu que o meio ambiente estivesse sob tutela de direitos coletivos ou difusos, tendo em vista, sua característica de transindividualidade, indivisibilidade e cujos titulares são indeterminados e ligados por circunstâncias de fato.

Identifica-se, portanto, a evolução de aspectos jurídicos que consolidam o meio ambiente como bem de uso comum do povo, situado sob a tutela direito ambiental e do direito difuso.

Veja-se, em 1981 a PNMA foi definida em lei e em seu inciso I do art. 2º da PNMA, coloca como principio a ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, justamente por caracterizar o meio ambiente como um patrimônio público de uso coletivo.

Em função do perfil do bem ambiental como patrimônio público de uso coletivo e do princípio da ação governamental, a PNMA dispõe em seu art. 4º, dentre diversos objetivos, a compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação do meio ambiente, a definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa a qualidade e ao equilíbrio ecológico atendendo aos interesses das três esferas governamentais, o estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais, a preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, e a obrigação por recuperar ou indenizar os danos causados ao meio ambiente, e ao usuário, de contribuir pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A CF, reforçou os objetivos da PNMA ao relacionar, em seu art. 170, a defesa do meio ambiente como base para valorização do trabalho humano visando assegurar a todos existência digna, e ao impor ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Já em seu art. 225, a CF consagrou o meio ambiente como bem de uso comum do povo, reconhecendo o meio ambiente, conforme apontado por Fiorillo (2005) anteriormente, como um bem cujo direito transcende os direitos de posse e propriedade e consagrando-o a partir de uma visão de que os valores ambientais possuem características próprias.

A partir da Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, que caracterizou os direitos difusos como os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato, tem-se o arcabouço jurídico necessário para garantir que os bens ambientais, naturais e artificiais, estejam sob a tutela dos direitos difusos.

Por fim, cabe salientar que em âmbito internacional, a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (1986) estabelece, em seu art. 6º, parágrafo 2, que todos os direitos humanos e liberdades fundamentais são indivisíveis e interdependentes e que de forma urgente deve ser dada atenção à implementação, promoção e proteção de direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais.

Da mesma forma, a Declaração e Programa de Ação de Viena (1993) destaca em seu art. 5º que todos os direitos humanos são universais, indivisíveis, interdependentes e inter-relacionados.

Ao exaltar a indivisibilidade e a interdependência, além da universalidade e interrelação dos direitos humanos trazidas pela Declaração de Viena, e compreendendo o direito ao meio ambiente saudável como inserido no rol de direitos humanos, pode-se afirmar que ambas Declarações impõem o mesmo tratamento dos conceitos elencados acima, à garantia e proteção do meio ambiente.

2.4. Delitos de acumulação na esfera ambiental e o Meio Ambiente Urbano

Para se abordar a proteção e a preservação do meio ambiente sob a ótica de que muitas vezes a degradação ambiental ocorre ao longo de um período de tempo, e que ações individuais não são caracterizadas como agressão ao meio ambiente por serem imperceptíveis a princípio, faz-se necessário discorrer sobre o conceito de Delitos de Acumulação.

Nesse sentido, pretende-se demonstrar que as leis municipais em Santos/SP, ao estabelecer determinadas regras e índices urbanísticos de uso e ocupação do solo, impôs de forma acentuada entre 1998 e 2021, um modelo de produção da cidade que, se analisada de forma contínua, é ambientalmente insustentável e socialmente degradante, como será observado posteriormente.

Antes do início da análise do conceito, cabe ressaltar que não será abordada a recente e polêmica Resolução CGSIM 64 da Secretaria Especial de Desburocratização do Ministério da Economia, objeto de notas técnicas do Conselho de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (CAU/BR) e do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), além de outras entidades, e que provavelmente será judicializada em face das flagrantes ilegalidades e afronta ao Direito Urbanístico.

Cabe ressaltar ainda que primeiramente, é oportuno discorrer sobre o conceito de “sociedade de risco”, advindo da Sociologia do Risco de Ulrich Beck, proposta da década de 1980 que tem se alastrado por vários ramos das Ciências Humanas Aplicadas, principalmente no Direito e na Sociologia. (CAETANO, 2016).

Na sociedade de risco, observa-se vertiginosa produção social de riquezas, acompanhada de inúmeros riscos. Segundo Caetano (2016)

O elevado índice de produção-consumo correspondente à lógica capitalista fez com que a natureza fosse e continuasse a ser sacrificada insistentemente em prol do progresso, que. Aliado ao mito do conhecimento científico inabalável (infalível), sempre poderia reverter qualquer situação ou dificuldade mundana (CAETANO, 2016. p.35).

Caetano (2016) segue afirmando que

a sociedade de risco global expõe os problemas enfrentados pelo mundo pós-industrial, explicando seu atual quadro de uma possível autodestruição real de todas as formas de vida existentes no planeta, decorrente dos persistentes padrões modernos de desenvolvimento que orientam as decisões humanas em relação ao meio ambiente (CAETANO, 2016. p.35).

Observa-se que na sociedade de risco, os impactos negativos ao meio ambiente, fruto da relação produção-consumo de escala global, são também globais e de alcance indefinido, o que expõe a todos os seres humanos, de modo transgeracional, a riscos ambientais planetários que podem se apresentar irreversíveis.

Nessa linha, Belchior e Leite (2012) citam que

No âmbito do Direito Ambiental, tem-se que o risco concreto ou potencial é controlado pelo princípio da prevenção, enquanto o abstrato encontra-se amparado no princípio da precaução, ao investigar a probabilidade de o risco existir por meio de verossimilhança e de evidências, mesmo não detendo o ser humano a capacidade perfeita de compreender este fenômeno. (BELCHIOR; LEITE, 2012, p. 16)

Assim, entende-se relevante o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos de prevenção, mitigação e responsabilização de riscos e danos ambientais sob a ótica da sustentabilidade dos bens ambientais, tendo o Direito Penal Ambiental parcela importante de tutela dos microbens ambientais. (CAETANO, 2016).

Nesse sentido, defende-se que em matéria ambiental, o conceito de Delitos de Acumulação é considerado importante ferramenta para tipificação de crimes ambientais, pelo seu caráter transindividual e em função da indeterminação, por exemplo, da quantidade de vítima atingidas

No presente trabalho, aborda-se o conceito de Delitos de Acumulação, cunhado pelo jurista alemão Lothar Kuhlen, que assinalou as barreiras à proteção jurídico-penal do ambiente na Alemanha, notando que algumas ações individuais não nocivas ao meio ambiente a princípio, quando de encontro a outras ações semelhantes praticadas em grande número, provocam alterações qualitativas negativas ao meio ambiente. (CAETANO, 2016).

Sua teoria se deu em função da análise e publicação de artigo, em 1986, sobre um caso de contaminação de águas cujo crime foi tipificado pelo parágrafo 324 do Código Penal Alemão (StGB). Sete anos mais tarde, Kuhlen publica o “Direito Penal Ambiental – em busca de uma nova dogmática” onde definitivamente utiliza o termo como conhecido: Delito de Acumulação. Caetano (2016) defende que o conceito se trata

de um típico artigo do Direito Penal Ambiental com ênfase em sua teorização, cujo conceito passa pelos temas dos bens jurídicos ecológicos, da acessoriedade administrativa, da relação entre a ação e o bem jurídico e da problemática dos bens públicos. Vislumbra-se que esse segundo trabalho possui conotação universalizável de sua proposta cumulativa do delito, conforme se nota pelo próprio título, ou seja, em 1993 Kuhlen aparece não mais se contentar com a interpretação do parágrafo 324 do StGB como tipo penal de acumulação e busca traçar, assim, as diretrizes de uma nova dogmática para o Direito Penal Ambiental, no qual o delito de acumulação ocuparia lugar de destaque. (CAETANO, 2016. p.229).

Em que pese a cautela de se transportar um conceito jurídico externo à legislação brasileira para a presente reflexão, cabe exaltar a consolidação da ideia trazida por Kuhlen, de que a repetição de um grande número de ações individuais resultaria, no contexto global, em significativos danos ambientais.

Kuhlen considera os bens jurídicos ecológicos como objetos dignos de proteção, visto que seriam as bases naturais da vida humana, devendo ser preservados para as presentes e futuras gerações. (CAETANO, 2016).

No contexto brasileiro, em matéria ambiental, a Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 dispõe sobre as sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

A lei trouxe dispositivos para aplicação de penas para ações lesivas ao meio ambiente, suas atenuantes e agravantes, além de tipificar os crimes contra o meio ambiente especificamente contra a fauna, a flora, recorrentes da poluição e demais crimes ambientais, contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural e contra a Administração Ambiental. Acerca dos crimes contra o Ordenamento Urbano e o Patrimônio Cultural, a lei cita considera crime, art. 63

Alterar o aspecto ou estrutura de edificação ou local especialmente protegido por lei, ato administrativo ou decisão judicial, em razão de seu valor paisagístico, ecológico, turístico, artístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - reclusão, de um a três anos, e multa.

E em seu art. 64

Promover construção em solo não edificável, ou no seu entorno, assim considerado em razão de seu valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a concedida:

Pena - detenção, de seis meses a um ano, e multa.

Observa-se que a lei cria mecanismos de punição para quem agride o meio ambiente urbano, seja alterando aspectos de edificações ou locais protegidos, seja pela construção em solo não edificável ou seu entorno. Em ambos os artigos, considera o valor paisagístico, ecológico, artístico, turístico, histórico, cultural, religioso, arqueológico, etnográfico ou monumental como condicionantes para caracterização do crime.

Em ambos os casos ainda, a lei ressalta que é crime as ações acima descritas quando realizadas sem autorização da autoridade competente ou em desacordo com a autorização concedida.

Ocorre que no caso dos impactos ambientais a serem analisados em capítulo posterior do presente trabalho, o modelo de produção de cidade que se argumenta ser lesivo ao meio ambiente urbano não é fruto de ações realizadas sem autorização das autoridades, muito pelo contrário, foram permitidas a partir da aprovação das leis de uso e ocupação do solo pelo Legislativo municipal e sancionadas pelo Executivo em diversos períodos.

Desse modo, pretende-se aqui debater a questão de que não só ações realizadas por indivíduos ou grupos, sem autorização da autoridade competente ou em desacordo à legislação, causam danos ao meio ambiente.

Em que pese não haver tipificação de crime ambiental no âmbito da referida lei quando cometido pela própria administração pública e seus legisladores, busca-se demonstrar que o ordenamento urbanístico vigente em um município também pode gerar danos ambientais que, a princípio, são vistos como de pequeno potencial ofensivo à sociedade mas que, ao longo do tempo, tendem a causar danos ambientais irreversíveis.

Somando-se ao debate, cabe complementar que Kuhlen traça uma discussão sobre a constante tensão entre a segurança dos cidadãos e o dever de munir ancorado na necessidade de proteção do meio ambiente por meio de normas e dos atos administrativos emanados pelo Estado. (CAETANO, 2016).

Sob essa ótica, ainda segundo Caetano (2016)

a tutela penal dos bens ambientais depende da concretude de licenças, de permissões ou de autorizações que buscam excluir as condutas mais perturbadoras dos ecossistemas, não se dando a proteção daqueles apenas pela pena do legislador. Em outras palavras, a acessoriedade administrativa do Direito Penal Ambiental também é um terreno de sopesamento de valores: a economia e o meio ambiente. Aqui a dicotomia passa a ser dirigida e conformada pela Administração, pois, [...] o centro do problema passa do domínio estritamente econômico para a área do controle administrativo, de tal forma que, segundo as palavras de Faria Costa, [...] o Estado introduz a regulação da qualidade como meio idôneo a sustentar o aumento do conflito criado pelo meramente econômico. (CAETANO, 2016. p.270).

Não resta dúvida que a tutela do meio ambiente passa, portanto, a depender diretamente do aparato administrativo responsável pelas autorizações. Trazendo as considerações apontadas para o meio ambiente urbano, fica nítida a responsabilidade da administração pública municipal, responsável pela execução das políticas urbanas, em regular os interesses dicotômicos da sociedade de risco, entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico.

No meio ambiente urbano, os danos irreversíveis podem ocorrer por aspectos ligados à produção de resíduos, poluição sonora, poluição atmosférica, desconforto ambiental e ineficiência energética relacionados à perda de iluminação e ventilação naturais fruto de verticalização excessiva, geração de tráfego, entre outros.

Nessa linha, Belchior e Leite (2012) destacam que

merece discussão a distribuição dos malefícios que acompanham a produção de bens, principalmente quando se trata de impactos negativos ao meio ambiente, uma vez que os mesmos atingem não apenas a vida humana da atual geração, mas a de todos os seres vivos em caráter intergeracional. Encontra-se diante de riscos inseguráveis, originados de processos de decisão desenvolvidos em espaços institucionais de acentuado déficit democrático, cujos efeitos atingem gerações em uma escapa espacial e temporal de difícil determinação pela ciência. (BELCHIOR; LEITE, 2012. p. 17).

Assim, a tese busca demonstrar que apesar de não haver tipificação, no âmbito da Lei Federal nº 9.605/1998, de sanções penais e administrativas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente quando causados pela própria administração pública e seus legisladores, o conjunto dos impactos ambientais apresentados e estudados no presente trabalho tem lesividade ambiental para o conjunto da cidade.

Busca demonstrar que as alterações realizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos a partir de 1998, geraram uma série de impactos urbanísticos e ambientais deletérios no município, ou seja, não só não coíbem esses impactos, como os estimulam.

2.5. Considerações sobre o Meio Ambiente Urbano e o arcabouço jurídico ambiental brasileiro

Ante o exposto, tem-se que o “ambiente” integra-se do conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o “meio” em que se vive e que rodeia os seres vivos e as coisas. Nesse sentido, entende-se por meio ambiente não só os espaços naturais existentes, mas todos os que circundam e determinam as condições da vida, e mais especificamente, da vida humana.

Nesse sentido, entende-se por meio ambiente não só os espaços naturais existentes, mas todos os que circundam e determinam as condições da vida, e mais especificamente, da vida humana. Portanto, não é objeto do Direito Ambiental e das políticas ambientais relacionadas tão somente à proteção e preservação do meio ambiente natural. Não se trata o conceito de meio ambiente, somente dos territórios naturais e sua fauna e flora, mas qualquer espaço onde há vida e seus elementos de interação.

Objetivou-se conceituar o meio ambiente caracterizando o território urbano como espaço passível de tutela do Direito Ambiental, à medida em que as transformações causadas pelo homem nas cidades têm implicações diretas com a qualidade de vida das pessoas. Portanto, a degradação do meio ambiente urbano, ao ameaçar o bem-estar e a qualidade de vida humana, deve ser objeto da tutela do Direito Ambiental.

No âmbito da definição legal do meio ambiente na legislação brasileira, a Política Nacional de Meio Ambiente faz menção, em seu art. 2º, a aspectos relacionados à pessoa humana e suas interações com o meio ambiente, tendo como finalidade a satisfação das necessidades humanas.

A racionalização do uso dos recursos ambientais, o controle do zoneamento das atividades poluidoras, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação são princípios que norteiam as ações do homem, cuja população vive predominantemente em áreas urbanas, estando relacionadas à garantia da qualidade de vida nas zonas urbanas e de expansão urbana das cidades brasileiras.

Pode-se afirmar, portanto, que os princípios e objetivos da PNMA tem relação com aspectos e condicionantes da vida nas cidades à medida que trata de questões que relacionam a realização das atividades humanas à necessidade de harmonização e a proteção do meio ambiente, indispensável para garantir dignidade e qualidade de vida das pessoas.

A CF de 1988 reforça o entendimento de que o meio ambiente deve ser globalizante e abrangente da natureza original e artificial, à medida que relaciona a defesa do meio ambiente como condição para a garantia da ordem econômica com vistas a assegurar a existência digna das presentes e futuras gerações.

Associa ainda o direito ao meio ambiente, bem de uso comum do povo essencial à sadia qualidade de vida, ao direito de todos em ter acesso a um ambiente equilibrado.

Reforça também, em seu art. 216, que os espaços urbanos, além de estarem inseridos ao meio ambiente artificial, compõem também o meio ambiente cultural à medida que são inúmeras as cidades brasileiras que possuem centros históricos compostos por conjuntos urbanísticos e bens arquitetônicos cuja importância se manifesta e reflete na própria cultura do país.

A CF impõe ao Estado, por intermédio de seu art.225, paragrafo 1º, “deveres de proteção”, caracterizando tais deveres à necessidade de proteção jurídica de natureza objetiva aos bens ambientais.

Desse modo vale evidenciar também, a relação entre os artigos 182 e 225, à medida em que ambos colocam o poder público como agente executor das políticas

urbanas e ambientais, cujo papel é o de preservar e defender o meio ambiente – seja ele natural ou artificial – objetivando garantir o bem-estar e a qualidade de vida das presentes e futuras gerações, possuidoras do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Fica evidenciado, portanto, que a CF reforça o entendimento de que o meio ambiente, no que tange sua conceituação e definição legal constitucional, engloba as cidades incluindo seu patrimônio histórico. Esse entendimento define a tutela do meio ambiente sob a responsabilidade do Poder Público e da coletividade, define que a preservação e proteção do meio ambiente é fundamental para a garantia da ordem econômica do país, e que são as pessoas, os habitantes das cidades, os beneficiários do direito ambiental que visa garantir-lhes bem-estar e qualidade de vida.

Em relação ao meio ambiente equilibrado como direito difuso, ao caracterizar o bem ambiental como um bem de uso comum do povo, excetuando-o do rol de bens públicos ou particulares, a CF admitiu que o meio ambiente estivesse sob tutela de direitos coletivos ou difusos, tendo em vista, sua característica de transindividualidade, indivisibilidade e cujos titulares são indeterminados e ligados por circunstâncias de fato, como caracterizado pela Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990, que dispõe sobre direitos do consumidor.

Por fim, torna-se importante discorrer sobre os conceitos de sociedade de risco e de Delitos de Acumulação tendo em vista que, muitas vezes, a degradação ambiental, fruto da atual relação de produção e consumo que rege as relações capitalistas globais, ocorre ao longo de um período de tempo.

Conseqüentemente, torna-se importante também o desenvolvimento e o aprimoramento de mecanismos de prevenção, mitigação e responsabilização de riscos e danos ambientais sob a ótica da sustentabilidade dos bens ambientais ainda que os danos ambientais sejam consequência de legislação municipal, e não, da ação de pessoas ou grupos que cometem crimes já tipificados.

No entanto, considerando que não só ações realizadas por indivíduos ou grupos causam danos ao meio ambiente, e em que pese não haver tipificação de crime ambiental no âmbito da Lei Federal nº 9.605/1998, quando cometido pela própria administração pública e seus legisladores, o fato de determinado ordenamento urbanístico vigente em um município poder gerar danos ambientais que tendem a

causar danos ambientais irreversíveis, faz com que devemos considerar a responsabilização civil dos entes pelos danos ambientais inclusive com a possibilidade de realização de ações de improbidade administrativa.

3. AS AGENDAS AMBIENTAIS E URBANAS INTERNACIONAIS

A crescente preocupação com os impactos da ação humana no planeta, fruto da exploração de seus recursos naturais de forma desenfreada e dos processos de industrialização predatórios, impactam de forma negativa o meio ambiente através da poluição do ar, da água e do solo, acúmulo de dejetos e outros inúmeros casos críticos de degradação ambiental, afetando ecossistemas e colocando em risco o bem estar e a segurança das futuras gerações.

No final da década de 1960, o relatório publicado por pesquisadores do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) intitulado “Os limites do Crescimento”, contratado pelo Clube de Roma, grupo formado por cientistas, educadores, economistas e funcionários públicos de diversos países e se constituiu no primeiro grande alerta acerca do estado do Planeta e dos terríveis prognósticos para o futuro, e que acabou por atrair a atenção da comunidade internacional. (MILARÉ, 2019, p. 1567)

Tais constatações fizeram com que a comunidade internacional, formada por pesquisadores, políticos e uma série de órgãos e entidades, percebesse a necessidade de promover debates sobre a urgência em se discutir um sistema de desenvolvimento voltado não somente ao crescimento econômico, mas respaldado sob aspectos ambientais e sociais.

Constatou-se que é limitada a capacidade da natureza em absorver a expansão das atividades humanas, e que o crescimento econômico sem planejamento adequado resultaria no esgotamento dos recursos naturais planetários.

Nesse sentido, as conferências internacionais sobre Meio Ambiente, a partir da realização da Conferência de Estocolmo em 1972, contribuíram para a realização de debates e produção de documentos oficiais voltados a promover a consciência da necessidade de proteção do meio ambiente em âmbito global.

Segundo Sarlet e Fensterseiver (2013)

...já no âmbito da consagração normativa de proteção ambiental como direito humano fundamental, a Declaração de Estocolmo das Nações

Unidas sobre o Meio Ambiente Humano (1972) apresenta-se como marco histórico-normativo inicial de proteção ambiental, projetando pela primeira vez no horizonte jurídico, especialmente no âmbito internacional, a ideia em torno de um direito humano a viver em um ambiente equilibrado e saudável, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem estar. (SARLET e FENSTERSEIFER, 2013).

É possível afirmar que em Estocolmo o conceito de preservação ambiental se expandiu ao meio ambiente humano, independentemente de estar relacionado ao meio ambiente natural ou ambiente artificial. Tal entendimento reforçou a necessidade de se realizar debates relacionados à condição de vida nas cidades, diretamente impactadas pelos processos intensos de industrialização e urbanização.

A seguir é possível constatar que os documentos oficiais produzidos nas conferências sobre o meio ambiente registraram uma série de aspectos voltados à proteção do meio ambiente artificial como fundamental para a reprodução da vida humana.

Todavia, em que pese a atenção dada ao meio ambiente artificial nas agendas ambientais internacionais, os problemas econômicos, sociais e ambientais relacionados aos assentamentos humanos passam a merecer atenção especial, em função do crescimento do número de pessoas que passam a viver em áreas urbanizadas ao redor do planeta.

Então em 1976, é realizada a primeira conferência sobre assentamentos humanos, em Vancouver, que reconheceu os problemas dos assentamentos humanos e de seus habitantes, relativos a acesso ao emprego, moradia, serviços de saúde, educação e lazer, como problemas resultantes do desenvolvimento social e econômico desigual entre países, e que é urgente enfrentar os desafios relacionados a deterioração social, econômica, ecológica e ambiental e urbanização descontrolada.

Esta primeira conferência também se utilizou dos dados apresentados pelo documento “Os Limites do Crescimento” que se consolida como o grande ponto de partida para as discussões sobre os graves problemas ambientais e urbanos a serem confrontados pela comunidade internacional a partir de então.

Nesse ponto vale a ressalva de que nesse período, a crítica em relação aos limites do crescimento se dava no âmbito da velocidade da expansão da urbanização e não a forma desigual e perversa de como essa expansão ocorre, tendo em vista que as áreas com maior crescimento urbano são aquelas ocupadas por famílias em condições de pobreza e miséria, e que não possuem outra alternativa a não ser ocupar áreas periféricas, sem oferta de infraestrutura e equipamentos públicos.

De qualquer forma, ao reconhecer que a melhoria da qualidade de vida se dá pelo atendimento às necessidades básicas dos seres humanos esta primeira conferência reconhece que tal atendimento deve ser promovido a fim de se garantir o usufruto igualitário das cidades como direito coletivo e conseqüentemente, relacionado diretamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo o reconhecimento de direitos civis, intrínsecos ao Direito à Cidade.

A seguir, discorre-se sobre os aspectos relativos ao meio ambiente artificial registrados nas agendas ambientais e de desenvolvimento sustentável internacionais, bem como os aspectos relacionados ao meio ambiente urbano nas agendas Habitat.

3.1. Agendas ambientais e desenvolvimento sustentável – aspectos relativos ao meio ambiente artificial

Em 1972, a Organização das Nações Unidas (ONU) realiza a primeira Conferência sobre o Meio Ambiente Humano em Estocolmo, Suécia, sensibilizada pelo aumento da preocupação universal sobre o uso saudável e sustentável do planeta e seus recursos. Três anos antes, a primeira foto da Terra tirada do espaço chamou a atenção para o fato de que vivemos em um único ecossistema, frágil e interdependente, cujo bem-estar deveria ser garantido através da consciência e ação coletiva de toda a humanidade.

O evento foi um marco para a discussão global sobre a proteção do meio ambiente e a preservação e melhoria do ambiente humano.

A Declaração de Estocolmo, documento oficial da conferência, abordou a questão do meio ambiente humano sob os dois aspectos do meio ambiente já discutidos no presente trabalho, registrando que tanto o meio ambiente natural quanto

o artificial são essenciais para o bem-estar do homem e para o gozo dos direitos humanos fundamentais, inclusive o direito à vida mesma (ONU, 1972).

Sarlet e Fensterseifer (2013) consideram a Declaração de Estocolmo como

o marco histórico-normativo inicial da proteção ambiental, projetando pela primeira vez no horizonte jurídico, especialmente no âmbito internacional, a ideia em torno de um direito humano a viver em um ambiente equilibrado e saudável, tomando a qualidade do ambiente como elemento essencial para uma vida humana com dignidade e bem-estar. (SARLET; FENSTERSEIFER, 2013. p. 47).

Já em seu Capítulo I, é possível identificar a legitimação do ambiente urbano como parte do meio ambiente humano e a preocupação com as questões ambientais que ameaçam o bem-estar dos seres humanos, imputando aos governos o dever de protegê-lo e melhorá-lo, tendo em vista serem ações fundamentais para garantir a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico global.

A declaração coloca a proteção do meio ambiente como fundamental para o desenvolvimento econômico dos povos. Vale destacar que esse entendimento foi consolidado na Constituição Federal brasileira de 1988, estando o Tema do Meio Ambiente incorporado ao Capítulo da Ordem Econômica e Financeira.

Outro ponto importante que cabe destaque é o reconhecimento de que a capacidade do ser humano transformar o ambiente que o cerca, podem trazer benefícios ou causar danos, tais como:

a poluição da água, do ar, da terra e dos seres vivos, transtornos ao equilíbrio ecológico da biosfera, destruição e esgotamento de recursos insubstituíveis e graves deficiências, nocivas para a saúde física, mental e social do homem, no meio ambiente por ele criado, especialmente naquele em que vive e trabalha. (ONU, 1972. p. 1)

Mais uma vez a declaração ressalta a necessidade de proteção ao meio ambiente artificial, onde vive e trabalha o homem, destacando ainda que os problemas ambientais nos países em desenvolvimento podem ser maiores pelo fato de que milhões de pessoas ainda vivem abaixo dos níveis mínimos indispensáveis para uma vida humana digna, relacionados ao acesso a alimentação, habitação, educação e saúde, entre outros.

Ainda sobre a compreensão da importância da proteção do meio ambiente centrada na garantia da qualidade de vida dos seres humanos, o documento enfatiza como meta a garantia e o melhoramento do meio ambiente humano também para as gerações futuras enquanto mantém as metas de desenvolvimento econômico e social das gerações presentes.

O documento aponta ainda que são as administrações nacionais e locais as responsáveis pelo estabelecimento de normas e aplicações de medidas em grande escala sobre o meio ambiente, ao mesmo tempo que incluem os cidadãos, comunidades, empresas e instituições como parte desse esforço comum (ONU, 1972).

Em seus princípios, a Declaração de Estocolmo cita ainda uma série de pontos relacionados ao meio ambiente artificial, tais como a necessidade de por fim à descarga de substâncias tóxicas em quantidades que o meio ambiente não puder neutralizá-las e de sanar as deficiências do meio ambiente originárias das condições de subdesenvolvimento e os desastres naturais através de assistência financeira e tecnológica.

Adotar um enfoque integrado de planejamento e desenvolvimento a partir do ordenamento racional dos recursos também é apontado como imperativo, assim como aplicar o planejamento aos assentamentos humanos e à urbanização evitando prejuízos ao meio ambiente e maximizando os benefícios sociais, ambientais e econômicos para todos.

Aplicar políticas demográficas que respeitem os direitos humanos fundamentais tanto em áreas de concentração excessiva de população, evitando pressão sobre o meio ambiente, ou em áreas de baixa densidade cujo ocupação impeça o melhoramento do meio ambiente humano também fazem parte dessa visão integrada entre planejamento e desenvolvimento (ONU, 1972).

No Capítulo II – Plano de Ação para o Meio Ambiente Humano, o documento traz uma série de recomendações voltadas a realização de ações cujo foco é meio ambiente artificial, como por exemplo, para que o planejamento e gestão dos assentamentos rurais e urbanos abranjam os aspectos naturais e artificiais do meio ambiente humano.

Portanto, fica claro o entendimento da ONU, desde sua primeira conferência, de que a proteção do meio ambiente global passa pela melhoria das condições ambientais e sociais dos seres humanos, e que isso se dá no meio ambiente artificial, onde problemas ambientais são mitigados ou evitados a partir da melhoria das condições de vida e acesso a habitação, educação, saúde, alimentação, vestuário e higiene adequadas, desafios de todos os grandes centros urbanos mundiais.

Quinze anos após a Conferencia de Estocolmo, foi publicado o Relatório Brundtland - “Nosso Futuro Comum”, que trouxe o conceito de desenvolvimento sustentável, como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Tal conceito contem duas noções-chave, uma que identifica as necessidades como as essenciais aos pobres do mundo, objeto de priorização das politicas globais, e outra, que traz a noção de que as limitações dos estágios da tecnologia e da organização social impedem o meio ambiente de atender as necessidades presentes e futuras.

O desenvolvimento sustentável visa satisfazer as aspirações humanas tais como alimentação e vestuário, habitação emprego e em sentido mais amplo, qualidade de vida. Assim, o relatório corrobora com a Declaração de Estocolmo e insere o ser humano no centro dos objetivos da proteção do meio ambiente, exigindo que as sociedades atendem às necessidades humanas tanto aumentando o potencial de produção quanto assegurando a todos as mesmas oportunidades. Em essência:

O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional

se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas. (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991. p. 49).

Assim, buscar o interesse comum para os problemas relacionados ao desenvolvimento e ao meio ambiente tem a ver com deixar todos habitantes de um determinado território em melhor situação. Para haver sustentabilidade, é necessário considerar lidar com os problemas ligados à pobreza e à miséria e no caso dos problemas urbanos, é buscar garantir que todos tenham acesso às necessidades de moradia, emprego, alimentação, energia, água e saneamento. Caso contrário, exercerão maior pressão sobre o meio ambiente, cujos elementos naturais estarão cada vez mais comprometidos.

O Relatório Brundtland traz em seu Capítulo 9, uma abordagem específica sobre o “Desafio Urbano”, evidenciando o crescimento da importância das cidades para a proteção e preservação do meio ambiente, e por outro lado, identificando a necessidade de superação das crises econômicas nas cidades do “Terceiro Mundo” para superação da pobreza, a responsabilidade das cidades dos países desenvolvidos pelo enorme consumo de recursos, energia e geração de poluição ambiental em nível mundial.

No caso das cidades situadas países em desenvolvimento, o relatório aponta o crescimento da pobreza nas áreas urbanas gera pressão sobre o meio ambiente, acarretando em aumento de incidência de doenças como moléstias respiratórias, tuberculose, parasitas intestinais e outras doenças vinculadas a um saneamento ambiental precário e ingestão de águas contaminadas. Ressalta o crescimento de aglomerados miseráveis e cortiços próximos a indústrias poluidoras, a expansão física descontrolada com implicações sérias para a economia e o meio ambiente urbano (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1991).

Já as cidades situadas nos países desenvolvidos, obtêm seus recursos e energia de terras distantes, com grande impacto coletivo sobre elas. Além disso muitas delas sofrem com problemas de infraestrutura deteriorada, degradação ambiental, decadência de centros urbanos e descaracterização dos bairros, apesar

de via de regra deterem os meios e recursos para combater tais problemas (CMMAD, 1991).

O desafio urbano nos países em desenvolvimento passa por compreender as dinâmicas que moldam os assentamentos humanos, que por sua vez, abrangem os aspectos do meio ambiente onde acontecem as mudanças sociais e econômicas das sociedades. Em âmbito nacional, o relatório indica a necessidade de criação de políticas econômicas e setoriais que contribuam para frear o crescimento das megalópoles e promover o melhor desenvolvimento dos polos urbanos secundários e o fortalecimento de seus governos locais para implementar instrumentos da política urbana, tais como o planejamento e controle do uso da terra. (CMMAD, 1991).

Em relação ao fortalecimento dos governos locais, é necessário adequar as estruturas legais e institucionais baseando o desenvolvimento urbano de acordo com a realidade de cada região, garantindo ao poder local as condições para assegurar que as necessidades, hábitos, formas urbanas, prioridades sociais e condições ambientais estejam refletidas em seus planos locais de desenvolvimento urbano. (CMMAD, 1991).

Há ainda, preocupação específica com a precariedade habitacional, fruto da escassez de oferta de moradias de baixa renda, a falta de acesso aos serviços públicos e infraestrutura urbana adequada e a ilegalidade no acesso a terra. O documento é enfático ao dizer que:

As estruturas de propriedade de terras e a incapacidade ou a má vontade dos governos para nelas intervir são talvez os fatores que mais contribuem para os assentamentos ilegais e o alastramento urbano caótico. Quando a metade ou mais da força de trabalho de uma cidade não tem qualquer chance de obter legalmente um pedaço de terra onde construir sua casa, ou sequer comprar ou alugar uma casa legalmente, o equilíbrio entre os direitos de propriedade privada e o bem público deve ser rapidamente repensado. (CMMAD, 1991. p. 280).

Desse modo, o relatório já apontava uma série de ações no campo das políticas urbanas e habitacionais que deveriam ser colocadas em prática para melhorar as condições socioterritoriais das populações urbanas como meio para garantir qualidade do meio ambiente artificial.

Projetos de Regularização Fundiária, disponibilização de terras para construção habitacional voltada ao déficit, universalização de infraestrutura, assistência técnica para famílias de baixa renda, planejamento para expansão das cidades garantindo espaços para novas áreas habitacionais e espaços públicos, ações para melhoria habitacionais de cortiços e viabilização de financiamento de baixo custo para baixa renda estão entre as ações apontadas.

Observa-se, portanto, que ao definir o conceito de desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland apontou caminhos para a garantia do atendimento das necessidades das gerações presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidade.

Para tanto, reconheceu o crescimento da importância das cidades para a proteção e preservação do meio ambiente. No caso das cidades dos países em desenvolvimento, identificou a necessidade de superação das crises econômicas para erradicação da pobreza, ressaltando que o crescimento de aglomerados miseráveis em áreas distantes contribui para proliferação de doenças próprias da falta de saneamento ambiental adequada e para a expansão física descontrolada que gera pressão sobre o meio ambiente urbano e traz implicações sérias para a economia das cidades.

Nesse cenário, apesar de se a 14^o cidade do estado de São Paulo com maior PIB, de R\$ 22.476.976,00 (IBEG, 2018) o município de Santos, apresenta graves passivos socioambientais com milhares de famílias vivendo em áreas ambientalmente sensíveis e impróprias para ocupação, em barracos de madeira situados encostas de morros e sobre palafitas nos mangues, além dos moradores de cortiços da área central do município.

Segundo Polis (2013, p. 23), em Santos “Foram identificados 34 assentamentos precários no município, abrigando cerca de 17.595 moradias e 78.321 moradores, representando, respectivamente, 12,12% dos domicílios ocupados e 18,67% da

população do município”. São recorrentes as ocorrências de mortes provocadas pelas chuvas em áreas de risco ocupadas.

Em 1992 foi realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Cúpula da Terra, Eco-92 e Rio 92. Lançada a partir das bases construídas pela conferência de Estocolmo e o Relatório Brundtland.

Diferentemente da conferência realizada em 1972, a Rio 92 contou com a participação maciça de Chefes de Estado, enquanto as organizações não governamentais organizaram seu evento paralelo denominado Fórum Global.

Foram produzidos e aprovados documentos oficiais como a Carta da Terra, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção das Nações Unidas de Combate Desertificação, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, a Declaração dos Princípios sobre Florestas, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21.

Aqui serão tratados os aspectos relacionados ao meio ambiente artificial, descritos em alguns desses documentos.

A Carta da Terra registra a situação das condições ambientais globais no final do século XX com temor, colocando os padrões de produção e consumo como causadores de devastação ambiental, redução de recursos e extinção massiva de espécies, a falta de divisão equitativa dos benefícios do desenvolvimento entre pobres e ricos, e o crescimento da população humana como ameaça aos sistemas ecológicos e sociais.

Assim, aponta uma série de desafios para preservar os recursos do planeta e a diversidade da vida em nível global, destacando que a humanidade possui tecnologia e conhecimento necessários para abastecer a todos reduzindo impactos sobre o meio ambiente e que os ambientais, econômicos, políticos, sociais e espirituais estão interligados. (CNUMAD, 1992).

A carta traz uma série de princípios relacionados com a preservação do meio ambiente e a proteção da vida humana. Sobre os aspectos voltados à aos espaços habitados e o meio ambiente, aponta a necessidade de cuidar da comunidade da vida de modo a aceitar que o direito de possuir, administrar e usar os recursos naturais está relacionado à compreensão que o mesmo deve impedir o dano causado ao meio

ambiente, protegendo o direito de todas as pessoas, e que o aumento de liberdade, do conhecimento e do poder implica em responsabilidade na promoção do bem comum.

Aborda também que a construção de sociedades democráticas justas, participativas sustentáveis e pacíficas passa por garantir direitos humanos e liberdades fundamentais que proporcionem a oportunidade de todos realizassem seu pleno potencial, a partir da promoção da justiça social e econômica e a consequente subsistência segura e ecologicamente responsável (CNUMAD, 1992).

Em relação ao princípio da integridade ecológica, a carta indica a proteção e restauração dos sistemas ecológicos planetários, assim como a prevenção dos danos ambientais, como o melhor método de proteção ambiental, assumindo a precaução como postura em casos de conhecimento limitado quanto a possíveis impactos ambientais a serem causados pela ação humana. Reforça a urgência na adoção de padrões de produção consumo e reprodução que protejam as capacidades regenerativas da terra e o bem-estar comunitário. (CNUMAD, 1992).

Neste tópico específico, registra a necessidade de redução, reutilização e reciclagem de materiais e resíduos, uso eficiente de energia buscando sua produção através de fontes limpas e renováveis, garantir acesso universal à assistência e saúde, bem como a adoção de estilos de vida que acentuem a qualidade de vida e subsistência material.

Por fim, sobre o princípio da justiça social e econômica, aponta a erradicação da pobreza, cada vez mais correlata à desigualdade social nas cidades, como imperativo ético, social e ambiental, que dar-se-á com a garantia de acesso a água potável, ar puro, segurança alimentar, de solos não-contaminados e de moradia e saneamento seguros. (CNUMAD, 1992).

Evidencia-se a atenção dada pelos participantes da Rio 92, à urgência em se alterar os modos de vida humana e sua relação com o meio ambiente, principalmente aos que condicionam a vida urbana, através da adoção de novos e mais racionais padrões de produção e consumo, da mudança de paradigmas em relação a produção de resíduos, uso de energia, e para estilos de vida mais saudáveis.

Complementarmente, a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, produzido pelas ONGs paralelamente à conferência no Fórum

Global, apontou também princípios fundamentais para garantia da integridade do sistema ambiental e do desenvolvimento mundial.

A declaração, que coloca os seres humanos no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável logo em seu Princípio nº 1, proclamou que todos têm direito à vida saudável em harmonia com a natureza e que o desenvolvimento precisa garantir o direito às necessidades das gerações presentes e futuras sendo a proteção do meio ambiente intrínseca ao processo de desenvolvimento.

Discorre ainda que o melhor modo para tratar de questões ambientais é garantir o acesso à informação e à participação das pessoas nos processos decisórios e que os Estados devem fomentar a internalização dos custos ambientais pelo poluidor ou degradador utilizando instrumentos econômicos que impliquem em custos aos degradadores voltados à recuperação ambiental.

O Documento mais importante da Rio 92 foi a Agenda 21, um compromisso firmado por 179 países participantes da conferência incluindo o Brasil, que estabeleceu os desafios do milênio voltados a implementação de um novo modelo de desenvolvimento socioeconômico e ambiental, a partir de mais de mais de duas mil recomendações, propondo padrões mínimos para harmonização desse modelo e contou com a aceitação e o compromisso dos países signatários, em regime de corresponsabilidade entre atores sociais (MMA, 2003).

Em relação às cidades, a Agenda 21 apresenta temas importantes tais como a mudança dos padrões de consumo, das dinâmicas demográficas voltadas à sustentabilidade, a promoção do desenvolvimento sustentável dos assentamentos humanos, a proteção das zonas costeiras, como no caso de Santos, e o manejo dos resíduos sólidos e esgotos.

Determinando ações práticas para traduzir o slogan ambientalista “Pensar Globalmente, Agir Localmente”, o documento trata, em seu capítulo 28, das “Iniciativas das Autoridades Locais em Apoio à Agenda 21” tendo como base para a ação o reconhecimento de que a participação e cooperação das autoridades locais é fundamental, pois são elas que

constroem, operam e mantem a infraestrutura econômica, social e ambiental, supervisionam os processos de planejamento, estabelecem

as políticas e regulamentações ambientais locais e contribuem para a implementação das políticas ambientais nacionais e subnacionais. Como nível de governo mais próximo do povo, desempenham um papel essencial na educação, mobilização e resposta ao público, em favor de um desenvolvimento sustentável. (AGENDA 21, 1992. p. 314).

Para tanto, propõe a realização de processos de consultas públicas para construção de uma “Agenda 21 Local” buscando a promoção de consenso entre os diversos atores locais tais como os cidadãos e suas organizações cívicas, comunitárias, empresariais locais para formulação de estratégias de ação.

A Conferência Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) realizada em Joanesburgo, África do Sul, em 2002, buscou reafirmar o compromisso com o desenvolvimento sustentável, firmado na Rio 92 e com a necessidade de uma sociedade global humanitária, equitativa e solidária, a ser construída a partir dos pilares do desenvolvimento econômico, social e da proteção ambiental nos âmbitos local, nacional, regional e global.

A Rio+10 incluiu novos debates em seu rol de discussões tais como a necessidade de promoção de energias renováveis e a responsabilidade das empresas para promoção do desenvolvimento sustentável.

Em sua declaração oficial, a Conferência indica como desafios relacionados ao meio ambiente urbano, a necessidade de erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais visando garantir o desenvolvimento sustentável.

Assim, o documento reconhece que a distância entre as condições de vida de ricos e pobres, sendo esses últimos os mais vulneráveis privando milhões de pessoas de uma vida digna ao serem expostas a desastres naturais, poluição do ar, da água e do mar. (CMDS, 2002)

Dez anos mais tarde, em 2012, a Conferência das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) buscou renovar os compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável, reconhecendo, entre outras questões, que as pessoas são o centro do desenvolvimento sustentável e que a promoção do

crescimento econômico, sustentável e inclusivo, aliado à proteção ambiental, deve beneficiar a todos. (CNUDS, 2012).

3.2. Direito à Cidade nas agendas urbanas – direito ao meio ambiente urbano saudável

Na Conferência Habitat III, sobre habitação e desenvolvimento urbano sustentável, organizada em 2016 pela Assembleia Geral das Nações Unidas, em Quito, Equador, a Nova Agenda Urbana, documento oficial da conferência, incorporou definitivamente o conceito de “Direito à Cidade”.

O conceito de Direito à Cidade foi cunhado por Henri Lefebvre em 1968 em seu livro “O Direito à Cidade” (LEFEBVRE, 2001). Nele, o filósofo e sociólogo lança o debate de que as consequências da urbanização superavam as da industrialização e que as cidades passaram a ser produzidas enquanto mercadorias.

Lefebvre aborda a questão da importância de um ambiente urbano digno para todos, bem como a necessidade de se dividir todos os benefícios e problemas do ambiente urbano de forma igual, a partir da crítica de que a cidade deve ser pensada como lugar do encontro, onde seu valor é pensado como de uso, e não de troca.

Nesse mesmo período, o mundo acompanha o fenômeno da crescente da urbanização e a degradação da qualidade de vida dos grandes centros urbanos se acirra e como resposta, as Nações Unidas criam o Programa Habitat, fruto de discussões realizadas pelo Clube de Roma, que publica em 1972 o relatório conhecido como “Os Limites do Crescimento”, que modelou as consequências do crescimento acelerado da população mundial e seu impacto sobre os recursos naturais limitados (ANTONUCCI et al, 2009).

O Programa Habitat é criado a partir da Conferência de Vancouver, realizada em 1976 e após sua realização, duas outras foram realizadas, em Istambul em 1996 e Quito em 2016, bem como uma série de encontros e fóruns mundiais que trataram sobre problemas sociais e urbanos globais.

E é no Fórum Social Mundial Policêntrico, realizado em 2006, que o conceito de Direito à Cidade foi reforçado na Carta Mundial do Direito à Cidade, e caracterizado como sendo:

o usufruto equitativo das cidades dentro dos princípios da sustentabilidade, democracia e justiça social. É um direito coletivo dos habitantes das cidades, em especial dos grupos vulneráveis e desfavorecidos, que lhes confere legitimidade de ação e organização, baseado em seus usos e costumes, com o objetivo de alcançar o pleno exercício dos direitos à livre autodeterminação e a um padrão de vida adequado. O Direito à Cidade é interdependente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, concebidos integralmente, e inclui, portanto, todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais que já estão regulamentados nos tratados internacionais de direitos humanos. (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006)

Essa definição passa, a partir de então, a ser adotada por uma série de governos, como conceito para adoção de políticas e programas nacionais de desenvolvimento urbano. No Brasil, o conceito de Direito à Cidade está previsto na Constituição Federal de 1988 e desenvolvido no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição.

Em seu art. 2º, I, o Estatuto define que

a garantia do direito a cidades sustentáveis é entendida como o direito à terra urbana, moradia, saneamento ambiental e infraestrutura urbana, transporte e serviços, ao trabalho e ao lazer, para presentes e futuras gerações.

Observa-se que a Estatuto da Cidade reforça e consolida o Direito à Cidade a partir da vinculação da propriedade urbana ao cumprimento de sua função social, conforme o art. 182 da Carta Magna, bem como relaciona o direito a cidades

sustentáveis para as presentes e futuras gerações, conforme preconiza o art. 225 da mesma lei.

A relação entre a propriedade urbana, sua função social, e o direito a cidades sustentáveis será tratada de forma mais específica posteriormente, quando serão estudados a regulamentação do EC em Santos, por seu Plano Diretor e pela LUOS-AI.

Voltando às discussões realizadas nas Conferências das Nações Unidas para Assentamentos Humanos e seus rebatimentos para o entendimento sobre o Direito à Cidade, é importante salientar que todas elas – Vancouver (1976), Istambul (1996) e Quito (2016), tiveram como pano de fundo a expansão de assentamentos irregulares, aumento do contingente de desabrigados, da pobreza e desigualdade social; aumento da insegurança e dos índices de criminalidade, serviços e infraestrutura inadequados, falta de equipamentos de saúde e educação, uso inadequado do solo, insegurança quanto à posse da terra, aumento da poluição e do trânsito, falta de áreas verdes, crescimento urbano desordenado e aumento da vulnerabilidade a desastres. (ANTONUCCI et al, 2010)

A Conferência de Vancouver, 1976, reconhece que os problemas dos assentamentos humanos e de seus habitantes, relativos a acesso ao emprego, moradia, serviços de saúde, educação e lazer, estão diretamente ligados às questões de desenvolvimento social e econômico, e que é urgente enfrentar os desafios do crescimento econômico desigual entre países, a deterioração social, econômica, ecológica e ambiental e urbanização descontrolada (UNCHS, 1976).

Ao reconhecer ainda que, a melhoria da qualidade de vida se dá pelo atendimento às necessidades básicas de alimentação, habitação, saneamento, emprego, saúde, educação e seguridade social, a conferência adota princípios que definem o acesso às necessidades básicas elencadas como um direito coletivo e relacionado diretamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo o reconhecimento de direitos civis, intrínsecos ao Direito à Cidade.

Segundo Antonucci et al (2009), pela primeira as Nações Unidas articularam oficialmente uma política de terras, destacando que estas não poderiam estar sujeitas apenas à regulação do mercado, mas também ao controle público, e que cada Estado

tem autonomia para dar os passos necessários para manter sob controle público o uso, a posse e a reserva de terras, planejando o uso e a regulação do solo.

Identifica-se, assim, a intenção de se garantir o Direito à Cidade por meio da ação do Estado como responsável pelo planejamento urbano, garantindo assim o uso igualitário das cidades.

Em seu Plano de Ação, a Conferência de Vancouver apresentou seis sessões organizadas em função das escalas de ação nacional: Políticas e Estratégias de Assentamentos; Planejamento dos Assentamentos; Habitação, Infraestrutura e Serviços, Terra; Participação Pública e Instituições e Gerenciamento (UNCHS, 1976).

Em relação à sessão Políticas e Estratégias de Assentamentos, o plano considera que a implementação das políticas urbanas deve estar combinada com estratégias nacionais de desenvolvimento, em conformidade com a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Direito à Cidade.

Na segunda sessão, sobre o Planejamento dos Assentamentos, a Declaração recomenda que se envolvam as diversas esferas de governo, visando evitar a ocorrência de desastres naturais ou provocados pela ação do homem, garantindo cidades saudáveis, sustentáveis e resilientes.

A sessão sobre Habitação, Infraestrutura e Serviços dispõe que habitação deve estar conectada com a infraestrutura e serviços disponíveis, distribuídos de forma democrática pelo território, acessíveis para toda população e próxima ao emprego, escolas e clínicas, e aos locais de produção de alimentos, garantindo assim o uso igualitário das cidades relacionando o princípio do Direito à Cidade como o direito a acesso a moradia, saneamento ambiental, infraestrutura urbana, transporte e equipamentos sociais.

Na sessão sobre a Terra, o documento enfatiza o papel do Estado para evitar pressões do mercado e controle privado da terra a partir do lançamento de mecanismos de controle público efetivo, por exemplo, a criação de instrumentos adequados para avaliação do valor da terra e sua transferência para a comunidade por meio de taxações sobre o lucro fruto de sua exploração.

Na quinta sessão, sobre a Participação Pública, são indicados caminhos para garantia do Direito à Cidade via reconhecimento da legitimidade da ação e organização de grupos mais vulneráveis como direito coletivo, e por fim, na sexta

sessão sobre Instituições e Gerenciamento, relaciona o planejamento dos assentamentos humanos com a necessidade de se estabelecer instituições nacionais e de outros níveis de governo apropriadas, especialmente para regiões metropolitanas, também reforçando a participação como direito coletivo, princípio do Direito à Cidade.

Assim, pode-se considerar que a Declaração de Vancouver abordou questões que se inserem ao contexto do Direito à Cidade ao reconhecer que a condição dos assentamentos humanos determina, em grande parte, a qualidade de vida e suas relações com as necessidades básicas de seus habitantes e que os problemas dos assentamentos humanos não são isolados das questões de desenvolvimento social e econômico.

Vinte anos após a Conferência de Vancouver, foi realizada em Istambul a segunda conferência, conhecida como Habitat II, cujo documento – Agenda Habitat - delimitou dois temas prioritários para tornar os assentamentos humanos mais seguros, saudáveis, habitáveis, equitativos, sustentáveis e produtivos, princípios consolidados no conceito do Direito à Cidade: “Moradia Adequada para Todos” e “Desenvolvimento de Assentamentos Humanos Sustentáveis em um Mundo em Processo de Urbanização”.

Identifica-se que o documento oficial da Habitat II incorpora o conceito de “desenvolvimento sustentável”, consolidado pelo Relatório Brundtland (1987) e pela Rio 92. Nesse contexto, os compromissos da Agenda Habitat voltaram-se para promoção do uso sustentável do solo e desenvolvimento social com foco na erradicação da pobreza, desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis e saudáveis, conservação e preservação do patrimônio histórico, melhoria das economias urbanas e prevenção de desastres.

A Rio-92, a Agenda 21 e a Assembleia Mundial de Cidades e Autoridades Locais, contribuíram significativamente para a mudança de entendimento sobre o protagonismo dos Estados Nacionais, que havia há 20 anos, em Vancouver, para uma visão que reconhece as autoridades locais como os parceiros mais próximos para a implementação do Plano de Ação intitulado “Agenda Habitat”.

Todavia, essa mudança, segundo Maricato (1997), tem como pano de fundo a internacionalização dos mercados, da produção e do capital financeiro, que na virada

do século definiu, a partir da ideologia neoliberal, novas territorialidades e determinou que as cidades são tidas como centros de competição do capital e, portanto, precisam ser competitivas para as demandas da globalização e da unificação dos mercados.

Por outro lado, Maricato (1997) aponta que, apesar do distanciamento entre os discursos governamentais e a realidade urbana, os avanços conquistados nessa conferência foram importantes, considerando-se a situação arbitrária e pouco civilizada que cerca o acesso à terra e à moradia em diversos países.

Assim, pode-se afirmar que foram dois os avanços conquistados pela Conferência de Istambul. Primeiro o reconhecimento de que garantir moradia adequada para todos não é só tornar possível o acesso à habitação, mas a todos os serviços, infraestruturas e equipamentos disponíveis. Segundo, o reconhecimento da necessidade de descentralização do planejamento e fortalecimento institucional dos governos locais.

Dez anos após a publicação da Carta Mundial do Direito à Cidade, a Nova Agenda Urbana, documento oficial da Conferência Habitat III, realizada em Quito, 2016, consolidou o Direito à Cidade a partir de uma visão integrada de cidades aludindo:

ao uso e ao gozo iguais de cidades assentamentos humanos, com vistas a promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis para fomentar a prosperidade e a qualidade de vida para todos e todas (UNCHS, 2016, p. 5).

Assim, a Nova Agenda Urbana reafirma compromissos existentes nas Agendas Ambientais de proteção do meio ambiente e avança na garantia do direito ao meio ambiente urbano justo, seguro e saudável para as presentes e futuras gerações, bem como para com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase ao

ODS 11 que objetiva tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (ONU, 2015).

Em seus Princípios e Compromissos, a Nova Agenda Urbana cita ainda necessidade de se garantir direitos e oportunidades iguais a partir do combate à especulação imobiliária, promoção da posse da terra urbana e garantia de seu uso sustentável, bem como a mudança urgente de paradigma urbano, em direção à adoção de abordagens de desenvolvimento urbano e territorial sustentáveis, integradas, centradas nas pessoas, com base no fortalecimento de governança urbana.

Em seu Plano de Ação, aponta três eixos norteadores. O primeiro, “Desenvolvimento urbano sustentável para a inclusão social e a erradicação da pobreza”, reconhece que a erradicação da pobreza é indispensável para o desenvolvimento sustentável, e que a organização espacial, a acessibilidade, o desenho urbano, a infraestrutura e a prestação de serviços básicos, podem promover ou dificultar a coesão social, igualdade e a inclusão, e que a cultura, a proteção do patrimônio histórico, e o respeito à diversidade e igualdade, são elementos que contribuem para a humanização das cidades e para a garantia do direito à moradia voltada à inclusão social.

No segundo eixo, “Prosperidade urbana sustentável e inclusiva e oportunidades para todos”, coloca-se a gestão do uso da terra como basilar, reconhecendo que forma urbana, infraestrutura e projeto das edificações são impulsionadores da eficiência de custos e de uso dos recursos que movem as cidades, além de outros temas relevantes relacionados à sustentabilidade ambiental urbana, tais como a geração e uso de energia renovável e barata, a promoção de atividades de subsistência nas cidades e a criação de ambientes favoráveis para negócios, investimentos e inovações.

O terceiro trata do “Desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável e resiliente”, e aponta para a necessidade de se facilitar a gestão sustentável dos recursos naturais das cidades, promovendo estratégias de redução de riscos com atenção às zonas costeiras, e preservando a função ecológica da terra de modo que a capacidade regenerativa do ecossistema não seja excedida. O eixo aponta, ainda, a necessidade de se fortalecer a gestão sustentável de recursos, especialmente do uso da água e o manejo ambientalmente correto de resíduos urbanos.

A Nova Agenda Urbana consolida, portanto, aspectos mais amplos que definem o Direito à Cidade, reconhecendo direitos coletivos das presentes e futuras gerações, o direito ao acesso a um padrão de vida adequado, com oportunidades iguais e sem discriminação, com respeito à pluralidade étnica, racial, sexual e cultural, a garantia de direitos políticos, econômicos, social, culturais e ambientais. Por fim, considera o acesso à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e equipamentos sociais.

Portanto, verifica-se que dentro das especificidades de cada contexto urbano mundial respectivo à cada conferência, princípios do Direito à Cidade estão de alguma forma presentes.

Em Vancouver, já se reconhecia que a falta de qualidade de vida de parcelas dos habitantes das cidades estava relacionada a problemas ligados ao desenvolvimento social e econômico desigual. No entanto, este reconhecimento ocorreu anteriormente à onda neoliberal que afetou as políticas urbanas em todo o Ocidente, quando ainda havia o entendimento de que apenas Estados Nacionais fortes garantiriam o desenvolvimento urbano adequado. Assim, reconheceu-se a responsabilidade do Estado na regulação do uso do solo como condição para garantia do acesso igualitário à cidade, e o direito à organização popular para participação na elaboração e implementação das políticas urbanas.

Em Istambul, as conquistas caracterizaram-se pela garantia do direito à moradia adequada e pelo reconhecimento da importância dos governos locais e da sociedade para a promoção do uso sustentável do solo e para o desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis e saudáveis, conservação e preservação do patrimônio histórico, melhoria das economias urbanas e prevenção de desastres, visando a garantia do Direito à Cidade, em um contexto de avanço de políticas neoliberais, tendo as cidades como espaços centrais de competição global.

Por fim, a Conferência de Quito registrou o Direito à Cidade a partir de uma visão integrada de cidades consolidando princípios apresentados em documentos mundiais anteriores, como a Carta Mundial do Direito à Cidade e em leis nacionais, e, no Brasil, o Estatuto da Cidade, colocando o combate à especulação imobiliária, a promoção da posse da terra, a garantia do uso sustentável da terra urbana como ações fundamentais para a mudança de paradigma voltado para desenvolvimento

urbano e territorial sustentáveis e integrados, centrados nas pessoas e fundamentados no fortalecimento da governança urbana.

A Nova Agenda Urbana aponta como fundamental para a construção de cidades mais sustentáveis a geração e uso de energia renovável e barata, a promoção de atividades de subsistência nas cidades e a criação de ambientes favoráveis para negócios, investimentos e inovação, bem como a promoção e preservação da função ecológica da terra de modo que a capacidade regenerativa do ecossistema não seja excedida e fortalecendo a gestão sustentável de recursos.

Reconhece-se, assim, que o Direito à Cidade visa garantir não só cidades socialmente justas e ambientalmente saudáveis para usufruto das gerações presentes, mas também para as gerações futuras.

Ressaltando o Direito à Cidade ainda conforme Lefebvre (2001), como sendo uma forma superior de direito, sobretudo, à liberdade, e apesar dos avanços globais sobre os entendimentos quanto à necessidade de garantia desse direito, é necessário refletir se os avanços globais consolidados na Nova Agenda Urbana serão, na prática, suficientes para transformar cidades cada vez mais mercantilizadas e opressoras, condições evidenciadas pelos processos de informalidade e precarização do trabalho, em espaços democráticos e sustentáveis de reprodução da vida humana.

3.3. O Meio Ambiente Urbano nas Agendas Internacionais

Conclui-se, portanto, que desde a primeira Conferência sobre meio ambiente, realizada em Estocolmo, 1972, fica caracterizado que segundo a ONU, a proteção do meio ambiente global passa pela melhoria das condições ambientais e sociais dos seres humanos, e que isso se dá no meio ambiente artificial, onde problemas ambientais são mitigados ou evitados a partir da melhoria das condições de vida e acesso a habitação, educação, saúde, alimentação, vestuário e higiene adequadas, desafios de todos os grandes centros urbanos mundiais.

O Relatório Brundtland reforça esse entendimento ao explicitar que buscar o interesse comum para os problemas relacionados ao desenvolvimento e ao meio ambiente tem a ver com deixar todos habitantes de um determinado território em

melhor situação pois, caso contrário, exercerão maior pressão sobre o meio ambiente, cujos elementos naturais estarão cada vez mais comprometidos.

Ao definir o conceito de desenvolvimento sustentável, o Relatório Brundtland apontou caminhos para a garantia do atendimento das necessidades das gerações presentes, sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras reconhecendo a importância das cidades para a proteção e preservação do meio ambiente.

No caso das cidades dos países em desenvolvimento, identificou a necessidade de erradicação da pobreza, ressaltando que o crescimento de aglomerados miseráveis em áreas distantes contribui para proliferação de doenças próprias da falta de saneamento ambiental adequada e para a expansão física descontrolada que gera pressão sobre o meio ambiente urbano e traz implicações sérias para a economia das cidades.

Os entendimentos da Rio 92 evidenciaram a urgência em se alterar os modos de vida humana e sua relação com o meio ambiente, principalmente aos que condicionam a vida urbana, através da adoção de novos e mais racionais padrões de produção e consumo, da mudança de paradigmas em relação a produção de resíduos, uso de energia, e para estilos de vida mais saudáveis.

A Conferência Rio +10 ratificou em sua declaração oficial, a necessidade de erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de produção e consumo e a proteção dos recursos naturais visando garantir o desenvolvimento sustentável cujos compromissos foram renovados na Conferência Rio+20, reconhecendo, que as pessoas são o centro do desenvolvimento sustentável e que a promoção do crescimento econômico, sustentável e inclusivo, aliado à proteção ambiental, deve beneficiar a todos.

Em relação as Agendas UN-HABITAT, tem-se que a Nova Agenda Urbana consolidou o Direito à Cidade como princípio que visa promover a inclusão e a assegurar que todos os habitantes, das gerações presentes e futuras, sem discriminação de qualquer ordem, possam habitar e produzir cidades e assentamentos humanos justos, seguros, saudáveis, acessíveis física e economicamente, resilientes e sustentáveis.

Já na primeira conferência, realizada em Vancouver, 1976, são adotados princípios que definem o acesso às necessidades básicas de alimentação, habitação,

saneamento, emprego, saúde, educação e seguridade social, como direito coletivo e relacionado diretamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo o reconhecimento de direitos civis, intrínsecos ao Direito à Cidade.

A conferência destaca também que a garantia do Direito à Cidade dar-se-á por meio da ação do Estado como responsável pelo planejamento urbano, garantindo assim o uso igualitário das cidades.

A Conferência Habitat II incorpora o conceito de “desenvolvimento sustentável”, consolidado pelo Relatório Brundtland (1987) e pela Rio 92. Assim, a Agenda Habitat voltou suas recomendações para ações que visam a promoção do uso sustentável do solo e desenvolvimento social com foco na erradicação da pobreza, desenvolvimento de assentamentos humanos sustentáveis e saudáveis, conservação e preservação do patrimônio histórico, melhoria das economias urbanas e prevenção de desastres.

Vale salientar, ainda, como avanços da Conferência de Istambul, o reconhecimento de que garantir moradia adequada para todos significa garantir o acesso a todos serviços, infraestruturas e equipamentos disponíveis, bem como o reconhecimento da necessidade de descentralização do planejamento e fortalecimento institucional dos governos locais.

Por fim, em 2016, a Nova Agenda Urbana reafirma compromissos existentes nas Agendas Ambientais de proteção do meio ambiente e avança na garantia do direito ao meio ambiente urbano justo, seguro e saudável para as presentes e futuras gerações, bem como para com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e seus Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com ênfase ao ODS 11 que objetiva tornar cidades e assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentável.

4. ACESSO À TERRA NO BRASIL, FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA E SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL

O modelo de ordenamento territorial no Brasil tem sua origem na utilização do arcabouço jurídico existente em Portugal à época do Brasil Colônia e na reprodução dos mesmos processos de ocupação que garantiram a unificação do território português e sua consolidação como Estado, nos séculos anteriores.

Em Portugal, a concessão de sesmarias foi regida pelas Ordenações de Reino e tinha por finalidade principal a redistribuição de terras não cultivadas sob a forma de pequenas propriedades, visando consagrar a agricultura e o repovoamento para reverter crises agrárias e de abastecimento, em um contexto de escassez de cereais, carência de mão-de-obra e falta de gado para a lavoura.

No Brasil, o regramento das sesmarias foi utilizado no Brasil como instrumento de ocupação do território a partir de 1500, e foi responsável pelos primeiros processos de concessão, doação e posse de terras na colônia.

O modelo de concessão que atravessou todo o período do Brasil Colonial e parte do Brasil Império, continuou sendo a única forma de acesso a terra. No século XIX, a aquisição de terras passou a ser feita somente através da relação de compra e venda, regramento instituído pela Lei de Terras de 1850, resultado dos processos políticos e econômicos que levaram à abolição dos escravos, e que acabou restringindo o acesso à terra por negros recém-libertos e imigrantes.

No início do séc. XX, quando o Brasil já havia se tornado república, foram realizadas sucessivas alterações nas constituições promulgadas, referentes ao direito à propriedade.

A inclusão do conceito de cumprimento da função social da propriedade na Constituição de 1934 e especificamente da função social da propriedade urbana na Constituição de 1988 foram determinantes para que, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, fosse possível a regulamentação, pelos municípios, de instrumentos de democratização do acesso à terra e de proteção do meio ambiente urbano.

4.1. A Propriedade da Terra no Brasil Colônia

O regramento das sesmarias, regidas pelas Ordenações de Reino, foi instrumento de consolidação de Portugal como país unificado após longos períodos de disputas com os povos árabes por territórios, cuja premiação era a doação de títulos de propriedades pela reconquista das terras à Coroa.

As disputas por terras entre cristãos e árabes entre os séculos VIII e XIII e a reconquista de grandes territórios pelos portugueses consolidou o processo pelo qual o rei centralizava o poder de fazer arrendamentos, concessões e doações de terras (COSTA NETO, 2006).

Nesse contexto de reconquista, em que as terras concedidas a novos senhores já possuíam populações residentes, a forma de posse de terras predominante foi a chamada detenção precária, onde o camponês não detém a terra em nome próprio, mas em nome de um concedente, a quem paga deveres (LOPES, 2002).

A partir da consolidação do reino, o Estado português buscou estabelecer ponto de equilíbrio entre as forças sociais e políticas do país e para isso, criou as Ordenações do reino.

Entre os séculos XV e XVII foram promulgadas as Ordenações Afonsinas, as Ordenações Manuelinas, e as Ordenações Filipinas. Estas últimas, encomendadas por D. Felipe II da Espanha e publicadas por Felipe III em período em que Portugal esteve sob reinado espanhol. Em 1643, D. João IV revalida as Ordenações Filipinas ao proclamar a Restauração do reino de Portugal independente à Espanha.

No âmbito dos direitos civis, as Ordenações Filipinas definiam o tema “Das Sesmarias” como “[...] propriamente as dadas de terras, casas ou pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são.” (Ordenações Filipinas, Livro IV, Título XLIII).

A concessão de sesmarias tinha por finalidade principal a partilha de terras não cultivadas sob a forma de pequenas propriedades, visando consagrar a agricultura e o repovoamento para reverter crises agrárias e de abastecimento, em um contexto de escassez de cereais, carência de mão-de-obra e falta de gado para a lavoura.

Os sesmeiros tinham que cumprir as finalidades pelas quais a sesmaria foi concedida

E se as pessoas que assim forem dadas as sesmarias, às não aproveitarem ao tempo que lhes foi assinado, ou no tempo que nesta Ordenação lhes assinamos, quando expressamente lhes não for assinado, façam logo os sesmeiros executar as penas que lhe forem postas, e dêem as terras que não estiverem aproveitadas, a outros que as aproveitem, assinando-lhes tempo, e pondo-lhes a dita pena (Ordenações Filipinas, Livro IV, Título XLIII, pág. 824)

Assim, as sesmarias serviram para o Reino de Portugal como meio para distribuir terras, visando aumentar o número de trabalhadores rurais, freando a migração para os centros urbanos que passavam por grave crise econômica, promovendo o cultivo de terras para produção de alimentos.

No Brasil, a ocupação pelos portugueses teve caráter essencialmente exploratório e o contato da metrópole com a colônia se dava apenas em função da exploração do pau-brasil por armadas exploradoras, o que determinou a estrutura comercial entre o rei e comerciantes, consorciando a força militar e a exploração comercial. Segundo Faoro

O sistema armava-se de três lados: o rei, concessionário e garantidor da integridade do comércio, com suas armadas e suas forças civis de controle do território, o contratador, armador das naus, vinculado aos financiadores europeus, interessados por sua vez, na redistribuição da mercadoria na Europa; e o estabelecimento americano, a feitoria, de velha tradição, largamente utilizada na Índia e na África, reduzida no Brasil a apenas abrigos para reunião e proteção das diferentes mercadorias à espera de transporte (FAORO, 2008, p. 125).

No entanto, como o sistema inicial de concessão de terras não protegia a colônia contra a invasão e ocupação do território por comerciantes e corsários

estrangeiros, a coroa alterou o sistema de exploração para um sistema misto, iniciando o processo de fixação de populações visando a ocupação do território (FAORO, 2008).

A colonização do Brasil foi forjada, portanto, sob os efeitos da estrutura patrimonial do estado português, da expansão do capitalismo comercial e do regime de terras português.

A partir da concessão de Capitânicas pelo Rei de Portugal, aos donatários, estes concediam sesmarias a pessoas com poder econômico suficiente para explorá-las e obter rendimento para si e para a metrópole, BATTAGLIA, 1995).

No Brasil as capitânicas eram hereditárias, permanentes, inalienáveis e indivisíveis, e deveriam servir como estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades de suporte e estímulo ao comércio português. O capitão administrava as terras, inclusive com papel de delegado e representante dos poderes do rei, com jurisdição sobre o colono português ou estrangeiro.

A concessão de sesmarias tinha o caráter mercantil e visavam impulsionar a produção escravista e o comércio estatal portuguesa e, portanto, o sesmeiro deveria comprovar posses e condições de providenciar mão-de-obra, e produzir para o comércio exterior.

No Nordeste, onde as condições de exploração eram melhores, as sesmarias eram distribuídas em larguíssimas extensões entre a alta nobreza, enquanto que no Sul, menos atraente, eram menores e os beneficiários mais modestos (BATTAGLIA, 1995).

Nesse contexto, a concessão de sesmarias no Brasil teve resultado contrário ao que foi gerado em Portugal, pois enquanto que lá ela serviu como mecanismo de ordenamento da terra, aqui ela serviu como instrumento de dominação e teve como consequência a formação de latifúndios para a implantação da monocultura da cana-de-açúcar.

As sesmarias eram doadas àqueles que justificassem serviços prestados à Coroa como retribuição mas, mesmo assim, muitos sesmeiros desistiam de suas terras, em função das inúmeras e onerosas as exigências a que tinham que se

submeter, e fixavam-se em terras devolutas, ou seja, terras sem título e demarcação alguma e, portanto, sem obrigações com a Coroa.

Além disso, colonos diretos e trabalhadores livres que por aqui aportavam preferiam simplesmente ocupar um pedaço de chão a enfrentar a burocracia por não serem homens de posse ou fidalgos e então, terras foram sendo ocupadas sem título ou contrato formal, tanto pela posse de áreas sem domínio conhecido, quanto por acordos com o senhor da área mediante pagamento em espécie. (BATTAGLIA, 1995).

É possível afirmar, portanto, que a Coroa portuguesa não tinha qualquer interesse em alterar o modelo patrimonialista de concessão de terras aos moldes como era feito em Portugal, tendo em vista que não possuía. À princípio, qualquer planejamento voltado à ocupação e povoamento da colônia.

Outro fato importante é que as relações de produção que caracterizaram a exploração colonial do Brasil não se basearam diretamente na propriedade da terra, mas sim na propriedade da mão-de-obra escrava, pois a terra, abundante na época do descobrimento não representava impedimentos à exploração.

Assim, constata-se que, diferentemente da metrópole, a concessão das sesmarias no Brasil visava manter a estrutura patrimonialista na colônia, através de uma política centralizadora capaz de produzir produtos para exportação.

4.2. A Propriedade da Terra no Brasil Independente

Após a independência, em 1822, os mecanismos de acesso à terra no Brasil se mantêm inalterados à medida que o imperador, D. Pedro I, ordenou que continuassem em vigor as ordenações e leis de Portugal. Especificamente em relação aos mecanismos de acesso a terra, tratados nas Ordenações Filipinas, nada foi alterado até 1850, conforme se vê a seguir.

Em 25 de março de 1824, foi promulgada a primeira Constituição brasileira, que tratou com certa ênfase dos direitos individuais, dentre eles o direito à propriedade. Calcada em moldes burgueses, omitiu qualquer referência à organização territorial (BATTAGLIA, 1995).

No mesmo período, já havia pressões externas, exercidas principalmente pela Inglaterra, para que o Brasil alterasse sua base econômica, então escravagista, por uma economia baseada no trabalho assalariado e no consumo.

Com a proibição do tráfico de escravos em 1850, que preconizava a iminente abolição da escravatura, tornava-se necessário garantir que, ao ser liberta, a população de escravos passasse a se constituir como uma massa de trabalhadores pretensamente assalariada, e para isso, não poderiam ter acesso a qualquer mecanismo de acesso à terra.

Por isso e não coincidentemente, também em 1850, é criada a Lei nº 605 de 1850 – Lei de Terras. Conforme Martins, a Lei de Terras

definiu todas as terras como propriedade do Estado, cuja ocupação se sujeitaria à compra e venda. Exceção feita àqueles que por ocupação efetiva e cultural habitual, título de sesmaria ou qualquer outro título tivessem a posse efetiva da terra, o único caminho para que alguém se tornasse proprietário territorial a partir de então seria a compra ao Estado. (MARTINS, 1996. p. 122).

Assim, a propriedade da terra passava a ser comercializada por meio da compra, transformando-a em mercadoria, evidenciando a iniciativa do governo de impedir que recém-libertos e imigrantes obtivessem meios para adquirir suas próprias terras, forçando-os a vender sua força de trabalho aos grandes donos de terras, como assalariados. (BATTAGLIA, 1995).

Vale ressaltar que até a promulgação da Lei de Terras, possuir escravos era sinônimo de concentração dos meios de produção. Portanto, a alteração da matriz da propriedade “escravo” para a propriedade “terra”, que se dá em um contexto de pressão externa para que o Brasil formasse um mercado consumidor, tem o claro objetivo de se manter a concentração dos meios de produção nas mesmas mãos. Criava-se assim o princípio do modelo de propriedade privada no Brasil, que impedia desde então, que a maioria da população tivesse acesso a terra, concentrando-as cada vez mais nas mãos de poucos.

Entre 1850 e 1889 o Brasil vivenciou os processos que culminaram na abolição da escravatura (1888) e a proclamação de República (1889). Nesse período, o domínio político estava nas mãos das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas e o Brasil começava a se firmar como um país exportador de café. Sob esse contexto, é promulgada a nova Constituição do país, em 1891.

Em seu art. 72, a nova constituição estabelecia, em relação a propriedade privada, sua plenitude individual, salvo a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia, sem fazer menção específica sobre a propriedade da terra.

Segundo Santos (2018. p. 34)

as constituições aprovadas até então, de 1824 (na Monarquia) e a de 1891 (na República) carregavam um individualismo liberal-conservador, sem vínculo com o contingente das massas rurais e urbanas, e portanto, dos pequenos proprietários e posseiros”, evidenciando um quadro favorável aos proprietários de grandes extensões de terra.

Outra decisão importante constante na Constituição de 1891 foi a de repassar a administração de terras públicas aos Estados, que passaram a ter a incumbência de identifica-las, demarca-las e dispô-las, descentralizando o poder do recém criado sistema federalista, e que teve como consequência o “coronelismo” dos proprietários, elites locais e governadores (NUNES, 2019, p. 41).

Aprovado em 1916, o Código Civil, brasileiro detalhou questões referentes à aquisição de propriedade imóvel, incluindo a propriedade da terra. Conforme seu art. 530 adquirir-se-ia a propriedade imóvel pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pela usucapião, e pelo direito hereditário.

Em relação à usucapião, o Código dispunha em seu artigo 550 que aquele que, por trinta anos sem interrupção, nem oposição, possuíse como seu, um imóvel, adquiriria o domínio independentemente de título de boa fé, podendo requerer ao juiz que assim o declarasse por sentença, cujo título serviria para a transcrição no registro de imóveis.

Em seu artigo 551, o Código Civil dispunha ainda que adquire também o domínio do imóvel aquele que possuir como seu, por dez anos presentes ou vinte de forma contínua e incontestadamente, com justo título e boa fé. No entanto, o Código não detalhava a maneira pela qual essa comprovação se daria.

Cabe compreender que, em 1916 população do país aumentava concomitantemente à consolidação das áreas urbanas das principais cidades brasileiras. Para obter a posse por usucapião, o solicitante teria que provar que possuía condições de produzir e ter sua moradia, além da obrigatoriedade de transcrever a posse no registro de imóveis.

Tais formalidades, assim como na época das sesmarias, pressupõem que somente cidadãos com recursos poderiam se beneficiar da usucapião, devido aos custos para sua formalização, tanto para comprovar que possuía condições de produzir nas terras, quanto para despendê-los no registro.

Em um cenário onde as elites agrárias buscavam meios para garantir a permanência de suas condições de classe dominante, o capital necessário para a produção passava a ser a propriedade ou posse comprovada da terra.

Portanto, a usucapião surgiu muito mais como uma forma legal de se transferir, manter e consolidar terras nas mãos de uma elite agrária que possuía condições de arcar com os investimentos necessários para comprovar sua utilização, do que como um instrumento jurídico voltado a formalizar o acesso a terra para fixação, por exemplo, de trabalhadores rurais.

Dezoito anos mais tarde, a Constituição de 1934, em seu art. 113 parágrafo 17, manteve a visão da inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade, e que esta última não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinasse.

Vale salientar que o conceito de função social da propriedade inserida na referida constituição, definindo que a propriedade não poderia ser exercida contra o interesse social ou coletivo, tem relação com o conceito de função social da propriedade inserida na corrente de pensamento positivista, que propunha a subordinação dos empresários à direção do Estado, não restando a estes qualquer liberdade de iniciativa. (PINTO, 2011).

Em relação as regras para concessão de usucapião impostas no Código Civil de 1916, a Constituição de 1934 diminuiu o período para obtenção da posse para dez anos de uso passivo e ininterrupto, e trazia também outra condicionante, em seu art. 125, fundamental para as legislações seguintes: o solicitante deveria comprovar que não era proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

A Constituição de 1934 durou apenas três anos, sendo substituída pela constituição instituída por Getúlio Vargas, cujo texto do artigo sobre a propriedade suprimiu justamente o trecho que dizia que o direito de propriedade “não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar”(SANTOS, 2018).

Ainda segundo Santos (2018), essa mudança se dá em contexto em que a Constituição de 1937 é ainda “mais influenciada pelo Positivismo, que culminou no autoritarismo do fascismo europeu e que permitia a governança via decretos-leis do Executivo”, restringindo a ampla participação social.

Nesse contexto, foi promulgado em 1941 o Decreto-Lei nº 3.365, que dispunha sobre as desapropriações e segundo seu artigo 5º, passou a considerar casos de utilidade pública aspectos relacionados à possibilidade de intervenção, pelo Estado, em territórios principalmente urbanos, voltada à melhoria da condição salubridade pública, criação e melhoramento de centros de população, extração e exploração de matérias-primas pelas indústrias (minas e águas), exploração de serviços públicos, abertura de logradouros e de novos parcelamentos, preservação de monumentos históricos e conjuntos urbanos, e construção de edifícios e equipamentos públicos.

O decreto-lei evidenciou a importância que a urbanização começava a ter frente ao mundo rural até então prevalente. No entanto não considerava ainda, conforme ocorrerá mais tarde, a habitação de interesse social e sua estabilidade e segurança como interesse social ou objeto de política pública.

Historicamente, constata-se que esse decreto foi consequência da reação dos proprietários de imóveis desapropriados no Rio de Janeiro com base no Código Civil de 1916 e da Constituição de 1934, que não haviam garantido o valor de mercado dos imóveis para cálculo das desapropriações, ou seja, uma reação claramente liberal à uma política positivista. (FURTADO; REZENDE, 2016)

Em 1946 uma nova Constituição foi promulgada e, em seu art. 147, trouxe pela primeira vez o conceito do uso da propriedade condicionado ao bem-estar social sendo possível, a partir de então, garantir o direito a terra, partindo do princípio que o alcance do bem-estar social dependeria da possibilidade de uso da terra como meio fundamental de subsistência. Esse conceito passou a ser aceito e incluído pelas Constituições que se seguiram.

A Constituição de 1967 trouxe outra novidade em relação à propriedade. Em seu “Título III – Da Ordem Econômica e Social”, foi estipulado em seu art. 157 que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base em princípios como a função social da propriedade, tendo por referência a terra rural e seu uso para a produção.

Em seu artigo 164, a constituição dispôs também sobre a possibilidade de aquisição de terras públicas para aqueles que pudessem torna-las produtivas com seu trabalho e de sua família. Sendo assim, somente pessoas com considerável poder aquisitivo poderiam se beneficiar dessa lei.

Ainda assim, as condições para a legitimação da posse e da preferência à aquisição de determinada área seriam determinadas por legislação específica posterior.

A única determinação direta da Constituição era que essa aquisição fosse limitada a cem hectares, salvo por determinação do Senado Federal. Vigente, no entanto, num período de governo militar e autoritário, com reduzidas liberdades civis, em que a prioridade era gerar acumulação, sem preocupações distributivas – “fazer o bolo crescer para só depois distribuí-lo” – conforme expressão da época, a norma constitucional não se desdobrou em qualquer política de reforma agrária ou de redistribuição de terras.

A Constituição de 1988, promulgada em meio ao processo de redemocratização do Brasil, tratou a questão da propriedade sobre diversos aspectos, através de condicionantes de ordens econômicas, ambientais, agrárias e urbanas.

O que diferencia esta constituição das anteriores é o surgimento do Capítulo sobre a Política Urbana – arts. 182 e 183 - e seu cruzamento com o tema da propriedade da terra.

4.3. Política Urbana brasileira a partir da Constituição de 1988

Segundo o artigo 182 da CF, a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o garantir o bem-estar de seus habitantes através do Plano Diretor, instrumento básico da política urbana a ser aprovado pelos legislativos municipais e obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes.

Ainda segundo o art. 182, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

A doutrina da função social da propriedade empregada no Direito Urbanístico tem origem na filosofia positivista, desenvolvida na França durante a revolução industrial do século XIX, cuja proposta para as reformas políticas institucionais possuíam a ideia de um Estado tecnocrático, comandado pelo Executivo e fortemente intervencionista (PINTO, 2012).

No art. 183, ficou estabelecido que aquele que possuir como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. Dispõe ainda que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, e que imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Com esses dois artigos, revolucionava-se a ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava plenamente urbanizada e que as formas de organização socioeconômica e político-territorial do país eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916. (FERNANDES, 2006).

A CF instituiu também a “usucapião urbana” que, ao contrário das constituições anteriores que apenas permitiam a usucapião em áreas rurais, tem claro objetivo de fixar famílias ocupantes de forma irregular e informal em seus imóveis nas cidades, desde que cumpram com os critérios da lei: ocupar por cinco anos área de até

duzentos e cinquenta metros quadrados de forma ininterrupta e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário de outro imóvel.

Importante ressaltar que apesar da Política de Desenvolvimento Urbano caber aos municípios, em 2001 foi aprovada a Lei Federal nº 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, com base no art. 24 da Constituição Federal em dispõe que compete à União, além de estados e o Distrito Federal, legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Em seu art. 2º, a lei dispõe sobre suas diretrizes gerais que norteiam o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade, buscando promover o direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futura gerações, sobrepõe o interesse coletivo à inviolabilidade da propriedade, no caso da terra urbana.

Em relação à usucapião, o art. 9º o Estatuto da Cidade institui a “usucapião especial de imóvel urbano” consolidando os dispostos no art. 183 da Constituição Federal e o art. 10 do EC, instituiu a usucapião especial coletiva, com a finalidade de trazer segurança da posse aos moradores de assentamentos precários onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, possibilitando sejam usucapidos coletivamente.

Vale registrar ainda que o Estatuto da Cidade avança ao instituir que são partes legítimas para propositura de ações de usucapião o possuidor ou possuidores e as associações de moradores juridicamente constituídas e que nesses casos, é obrigatória a intervenção do Ministério Público, tendo o autor da propositura os benefícios da justiça e assistência judiciária gratuita inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Institui ainda, em seu art. 12, quem são as partes legítimas para a propositura de ações de usucapião o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou

superveniente, os possuidores, em estado de composesse, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

O avanço da lei na questão da usucapião especial urbana em relação à usucapião disposta no Código Civil é evidente, tendo em vista o tempo para solicitação do instrumento no Estatuto da Cidade é de cinco anos, enquanto que a usucapião usual do Código Civil de 2002, em seu art. 1238, institui a obrigatoriedade de comprovação de uso de determinado imóvel por quinze anos, para se valer da usucapião.

4.4. Aspectos da origem do Ordenamento Territorial no Brasil

Como abordado no capítulo anterior, a ocupação do Brasil pelos portugueses teve caráter comercial e essencialmente exploratório, modelo que só foi alterado com a primeira expedição colonizadora entre 1530 e 1532, a partir da constatação de que o modelo exploratório não protegia a colônia contra a invasão e ocupação do território por comerciantes e corsários estrangeiros.

Para tanto, o regime de concessão de terras vigente em Portugal foi transferido para o Brasil com aplicação da Lei de Sesmarias, que como visto, tinha o objetivo principal de manter a estrutura patrimonialista na colônia, através de uma política centralizadora capaz de produzir produtos para exportação através da capacidade dos sesmeiros em serem proprietários de escravos, e cuja consequência foi a formação de latifúndios para a implantação da monocultura da cana-de-açúcar.

Ou seja, por se caracterizar como uma colônia de exploração, cujo modelo de concessão incentivou a formação de latifúndios para produção de exportação, não houve a preocupação por parte da metrópole, em tratar do ordenamento territorial da colônia.

No entanto, os povoamentos formados ao longo do período colonial elevados à condição de vila passavam a atender exigências de organização do território tais como a indicação da localização da câmara e cadeia, do pelourinho, das direções e medidas da área comum da vila do seu logradouro público e de seu rossio.

O rossio era delimitado para servir a dois propósitos. O primeiro, como logradouro público, área aberta de uso comum, e o segundo, como áreas de reserva a serem partilhadas para realização de novas concessões (MARX, 1991).

Esse regime de utilização de terras, voltadas para usufruto comum dos moradores e para servir às necessidades de expansão das vilas, perdurou até meados do século XIX, período em que os espaços urbanos se consolidam e a necessidade de divisão mais detalhada do território urbano entre público e privado, se torna imperativo, como registra Maricato

Apesar da pouca importância do mercado fundiário urbano, a partir de meados do século XIX, surgem as necessidades, até então desprezadas, de dar maior precisão ao loteamento, suas frações e suas dimensões, o alinhamento das fachadas, o nivelamento das vias e o que era chão público ou privado. (MARICATO, 1996. p. 37)

Após a independência do país, a primeira Constituição brasileira tratou com certa ênfase dos direitos individuais, dentre eles o direito à propriedade. mas omitiu qualquer referência à organização territorial.

O marco de maior significância nesse período foi a promulgação do Decreto-Lei nº 58 de 1937, que definiu as condições para o loteamento de terrenos e também regravava as relações de compra e venda de lotes a prestações.

Antes do decreto-lei, esse tipo de comercialização não garantia ao comprador o domínio do terreno, pois o ato de compra e venda poderia ser desfeita a qualquer tempo, desde que anteriormente à assinatura da escritura de compra e venda no registro de imóveis. Sendo assim, essa relação deixava sem amparo numerosos compradores de lotes, que tinha por garantia, apenas a seriedade, a boa fé e a solvabilidade dos vendedores (BRASIL, 1937).

O decreto-lei passou a obrigar que proprietários de terras rurais ou urbanas tivessem que depositar memorial descritivo contendo área, limites, situação e características do imóvel, bem como a relação cronológica dos títulos de domínio, o plano de loteamento com programa de desenvolvimento urbano, planta do imóvel, documento de contrato-tipo de compromisso de compra e venda, e certidão negativa de ônus reais, antes de colocá-lo a venda.

A legislação também impunha que em se tratando de propriedade urbana, o plano e a planta do loteamento deveriam ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.

Assim, a partir da criação de um decreto-lei voltado ao regramento de normas que protegessem os compradores de terras rurais e urbanas, foi estabelecido, por consequência, normas que influenciaram na conformação física das áreas urbanas através de critérios mínimos para estabelecimento de loteamentos ao impor responsabilidades aos proprietários de terras quanto ao controle territorial de suas propriedades.

O decreto-lei de 1937 se manteve como única legislação a cobrar responsabilidades dos loteadores durante quarenta e dois anos, quando foi aprovada a Lei Federal nº 6.766, de 1979, primeira legislação federal criada para estabelecer critérios para o ordenamento territorial urbano, e que condicionou a comercialização da propriedade da terra ao seu loteamento, impondo ao loteador a responsabilidade referente às custas de aprovação do projeto e de urbanização.

A lei federal definiu ainda o conceito de loteamento ou desmembramento de lotes, os requisitos urbanísticos e a infraestrutura básica a ser oferecidos nos novos loteamentos, os critérios para elaboração, aprovação e registro dos projetos de loteamento e de desmembramento.

Disponha ainda, sobre a relação através de compromissos e contratos de compra e venda, ainda que os municípios dispusessem desde o séc. XVIII de algumas posturas municipais e posteriormente, de códigos de obras regulando o uso e ocupação do solo.

No caso de Santos, as primeiras leis e códigos que definiam critérios edilícios datam das duas primeiras décadas do século XX. O Código de Construções do

município instituído pela lei nº 675 de 28 de junho de 1922 foi o primeiro a definir zoneamento de uso do solo.

Vale destacar também a aprovação da Lei Municipal nº 3.529 de 1968, o primeiro Plano Diretor Físico do Município de Santos e que continha dispositivos relacionados ao parcelamento do solo, onze anos antes da primeira lei federal de parcelamento do solo urbano, a Lei nº 6.966, de 1979.

4.5 Considerações sobre o acesso à terra no Brasil

O contexto da definição da terra no Brasil como propriedade inicia-se em período anterior à formação do Brasil como Estado independente pois tem origem na sua condição ainda como colônia portuguesa.

O domínio português sobre as terras brasileiras e o regime de concessão de sesmarias como mecanismo condicionante do acesso a terra serviu como instrumento de dominação e consolidou um modelo elitista de distribuição de terras, calcado no poder econômico e nas relações de influência junto à coroa portuguesa.

Essa cultura patrimonialista ultrapassou séculos e buscou novas formas de manter o poder da propriedade da terra sob o domínio de uma minoria. A Lei de Terras de 1850 condicionou o acesso a terra à sua comercialização, fazendo com que apenas uma pequena elite econômica tivesse acesso à mesma, consolidando-a como uma mercadoria cara inacessível aos trabalhadores assalariados - escravos recém libertos a partir de 1889 e imigrantes europeus - caracterizando o princípio do modelo de propriedade privada que se consolidaria no Brasil, concentrada nas mãos de poucos.

Por outro lado, ao longo do tempo o poder público desenvolveu mecanismos jurídicos para sobrepor-se ao direito à propriedade, por meio das desapropriações por interesse público, dado o interesse por determinadas terras e necessidade a expansão das cidades.

A partir da proclamação da República, a visão sobre os aspectos da propriedade da terra nas seguidas legislações brasileiras foi se alterando desde o final do séc. XIX até o início do século XXI lentamente, mas com avanços importantes tanto

na evolução do conceito de usucapião que se consolidou como mecanismo de regularização fundiária e garantia do acesso à terra urbana, quanto na afirmação do conceito de função social da cidade e da propriedade urbana como instrumento para construção de cidades ambientalmente saudáveis e socialmente mais justas.

No entanto, os processos e relações que moldaram a base da estrutura fundiária brasileira aliadas à tradição jurídica de tratamento da propriedade urbana como mercadoria tem por consequência a perpetuação das condições de desigualdade social e segregação espacial de forma estrutural, principalmente em relação à população negra, em função de séculos de escravidão e de abolição abrupta e sem garantia de direitos. Como registra Ribeiro (2006. p. 204)

A nação brasileira, comandada por gente dessa mentalidade nunca fez nada pela massa negra que a construíra. Negou-lhe a posse de qualquer pedaço de terra para viver e cultivar, de escolas em que pudesse educar seus filhos, e de qualquer ordem de assistência. Só lhes deu, sobejamente, discriminação e repressão. Grande parte desses negros dirigiu-se às cidades, onde encontrava um ambiente menos hostil. Constituíram, originalmente, os chamados bairros africanos, que deram lugar às favelas. Desde então, eles vem se multiplicando, como a solução que o pobre encontra para morar e conviver. Sempre debaixo da permanente ameaça de serem erradicados e expulsos.

A definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes no Brasil atual sobre o direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com a materialização da função social da propriedade tem permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os sistemas combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental, mesmo com os avanços das legislações que definiram a condição da propriedade da terra urbana a partir do cumprimento de sua função social e seu acesso como direito para garantia do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas.

4.6. Urbanização e desigualdade: legislação urbanística e segregação socioespacial

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Brasil é hoje um país urbano com 84,36% da população vivendo em cidades (IBGE, 2010). Essa transformação de país rural para país urbano, ocorrida em pouco mais de cinquenta anos, resultou em um crescimento acelerado e desordenado das grandes cidades, sendo a maioria delas, capitais de estados, municípios membros de regiões metropolitanas e outras com significativa importância política, econômica e geográfica.

Esse processo de urbanização, forjado em um contexto de capitalismo periférico e marcado por forte desigualdade social, foi determinado a partir de um modelo de ocupação e expansão das cidades brasileiras que é socialmente segregador e ambientalmente degradante.

É socialmente segregador pois alija das áreas urbanizadas e bem localizadas a população excluída do mercado imobiliário formal, e é ao mesmo tempo ambientalmente degradante pois dá como única opção de moradia às famílias de baixa renda, a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, muitas vezes protegidas por legislação ambiental, impróprias para habitação e, conseqüentemente, desvalorizadas e excluídas da produção imobiliária formal.

No Brasil (...) o monopólio da terra e a monocultura, promovem a expulsão da população do campo. No nosso caso, as dimensões são espantosas, dada a magnitude da população e a quantidade imensa de gente que se vê compelida a transladar-se. A população urbana salta de 12,8 milhões, em 1940, para 80,5 milhões em 1980. Agora é de 110,9 milhões. A população rural perde substância porque passa, no mesmo período, de 28,3 milhões para 38,6 e é, agora, 35,8 milhões. Reduzindo-se, em números relativos, de 68,7% para 32,4% e para 24,4% do total. (RIBEIRO, 2006. p. 182)

Esse quadro de desigualdade social refletida no modelo de ocupação das cidades, fere de forma direta o acesso a direitos sociais garantidos

constitucionalmente, tais como o direito à moradia, ao transporte, ao lazer e a segurança, mas com reflexos também em relação ao acesso à educação e saúde.

Segundo Maricato (1996), o uso ilegal do solo e a ilegalidade das edificações em meio urbano atingem mais de 50% das construções nas grandes cidades brasileiras.

Esse modelo de ocupação socialmente segregador ambientalmente degradante é evidenciado de duas formas antagônicas na ocupação do território das cidades, chamadas, de “cidade formal” e “cidade informal” (MARICATO, 1996)

A “cidade formal” é caracterizada por espaços urbanos privilegiados, que dispõem de toda infraestrutura urbana – água, esgoto, drenagem, e mais recentemente, gás –, são atendidos por toda oferta de serviços, tais como coleta de lixo e sistema de transporte, e de equipamentos públicos de educação, saúde, cultura e lazer. São nesses espaços onde residem a população de maior renda, que encontramos os bairros residenciais com melhores condições de habitação e qualidade de vida protegidos pela legislação urbanística, e onde se concentram a grande parte dos investimentos públicos.

Já a “cidade informal”, produzida como única alternativa para a população de baixa renda que não possui condições financeiras de morar na “cidade formal”, é caracterizada a partir da ocupação de espaços sem condições razoáveis de habitabilidade, constituídos de maneira informal tanto do ponto de vista da organização espacial e construtiva, quanto da questão fundiária, muitas vezes em áreas ambientalmente frágeis, sem oferta adequada ou com oferta inexistente de infraestrutura, serviços e equipamentos públicos e, justamente por essas características, apresentam baixo ou nenhum valor de mercado.

Segundo Martins (2006)

No espaço urbano, os diferentes grupos sociais ou econômicos, nos limites de sua capacidade de articulação e força política ou econômica, disputam territórios e buscam aceder a melhores localizações e condições urbano-ambientais e afastar-se das inadequadas. Na disputa pelo espaço urbano, os mais frágeis na escala social são empurrados a

confrontar-se com a natureza e avançar sobre ela. (MARTINS, 2006. p. 11)

A consequência da ocupação desses espaços impróprios para moradia e realização da vida urbana são evidenciados tanto sob o ponto de vista da organização espacial, da ilegalidade urbanística e edilícia, da precariedade construtiva das habitações, e da falta ou inexistência de infraestrutura serviços e equipamentos públicos a que estão expostas as populações de baixa renda .

Essa população acaba por conviver com o permanente risco de sofrerem remoções e despejos forçados, quanto sob o ponto de vista do impacto ambiental resultante das ocupações, tais como poluição de recursos hídricos por lixo e esgoto, devastação de mangues, nascentes e córregos, desmatamentos e alterações de topografia de encostas.

Tais impactos representam risco à vida tanto pela exposição de pessoas ao contágio de doenças provenientes da falta de saneamento básico, quanto pelo risco de acidentes por ocupação inadequada, principalmente em encostas, além de impactos ao meio ambiente como um todo.

Esse cenário de fortes contradições sociais com impacto direto ao meio ambiente natural e construído viola direitos garantidos pelo Estatuto da Cidade, tais como a garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho, ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Esse modelo predominante de produção das cidades brasileiras, caracterizado por agressão ao meio ambiente, segregação socioespacial e ilegalidade, só tende a ser revertido se as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano e ambiental convergirem para o cumprimento da função social da propriedade urbana, ou seja, a garantia do direito à cidade para todos.

Nessa lógica, a única maneira de defender a integridade de áreas ambientalmente sensíveis é oferecendo moradia digna para a população de baixa renda, o que só é possível a partir da formulação e implementação de políticas públicas tanto em nível nacional quanto em nível municipal.

Em nível nacional, a distribuição mais justa da ocupação do espaço urbano passa necessariamente por uma política de distribuição de renda menos desigual que diminua a disparidade da capacidade econômica e financeira entre ricos e pobres, permitindo a entrada das famílias de baixa renda no mercado formal de aquisição de moradias.

Em um contexto de urbanização com baixos salários, onde o urbano se institui como polo moderno ao mesmo tempo em que é objeto e sujeito da reprodução ou criação de novas formas arcaicas como contrapartidas de uma mesma dinâmica, as cidades refletiram, ao longo do século XX, o processo industrial de reprodução baseado na intensa exploração da força de trabalho e na exclusão social que marca o ambiente urbano brasileiro (MARICATO, 1996)

Em nível municipal, a oferta de moradia digna passa pela implementação de legislação urbanística que possua mecanismos de indução da produção e da gestão social da valorização imobiliária que direcionem o mercado para produção residencial voltada para famílias de média e baixa renda.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade dispõe como diretriz voltada ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, em seu art. 2º item VI, a ordenação e o controle do uso do solo de forma a evitar entre outros problemas, a utilização inadequada dos imóveis urbanos, o parcelamento do solo, edificação ou uso excessivos ou inadequados à infraestrutura urbana, a retenção especulativa de imóveis urbanos, a deterioração das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental e a exposição da população a riscos e desastres.

Até a promulgação da Constituição Federal de 1988, as legislações urbanísticas das cidades brasileiras sempre cumpriram o papel de determinar quais espaços seriam ocupados pelas classes de maior renda, e por consequência, quais espaços sobrariam para as classes de baixa renda.

Essa determinação se deu a partir da construção, na origem da legislação urbanística brasileira, de normas e parâmetros de uso e ocupação do solo que tinham como pano de fundo um ideário higienista de reestruturação dos centros urbanos, principalmente em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, cujo componente ideológico - do movimento sanitário – foi um dos modelos mais fortes da ordem urbanística das cidades brasileiras (ROLNIK, 1997).

A cidade de Santos, cujo processo de urbanização originou-se a partir da região dos atuais bairros do centro histórico da cidade – Centro, Valongo e Paquetá – e concentrou a fixação de famílias até o início do século XX, teve como motores da consolidação da urbanização de sua área insular, as obras de saneamento capitaneadas por Saturnino de Brito.

Essas obras possibilitaram a ocupação da área que se estende até a orla da praia, além da abertura da Rodovia Anchieta, a industrialização de Cubatão e da região do ABC paulista, todas ligadas às necessidades do Porto de Santos, na década de 1940 (POLIS, 2012).

Já nas décadas de 1950 e 1960, consolida-se em Santos a atividade de veraneio, impulsionada pela produção imobiliária de segunda residência, que contribuiu de maneira decisiva para o processo de verticalização nas quadras da orla da praia, substituindo antigos casarões. (SEABRA, 1979).

Três décadas mais tarde, a produção imobiliária em Santos recebeu grande impulso a partir de mudanças regulatórias do setor imobiliário, em nível nacional.

No entanto, o padrão construtivo que se discute neste trabalho viabilizou-se localmente com a revogação parcial do Plano Diretor de 1968 e promulgação da Lei Complementar nº 312, de 24 de novembro de 1998, Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular de Santos, que pôs fim à exigência de limite máximo de altura para a construção de edifícios. Soma-se a isso o crescimento da economia e o aquecimento do setor da construção civil na primeira década do século XXI.

A partir das alterações da lei, as taxas de ocupação, os coeficientes de aproveitamento e os recuos passaram a balizar e delimitar exclusivamente a altura máxima e a densidade construtiva das edificações (CARRIÇO, 2011).

Grandes torres, com 20, 30 e até 40 andares foram erguidas, alterando definitivamente a paisagem da cidade. Não bastasse os altos índices urbanísticos que permitiram a construção dessas torres, uma particularidade da legislação de Santos garantiu ainda maiores índices urbanísticos que os permitidos pela lei: a exclusão, no computo das áreas construídas, dos metros quadrados destinados a garagens, áreas de circulação e varandas, resultando em áreas construídas excedentes que adensam ainda mais a ocupação da edificação do lote.

A excessiva quantidade de áreas não computáveis, ao mesmo tempo que distorce os valores finais das taxas de ocupação e coeficiente de aproveitamento, torna-os maiores que os permitidos em lei, sendo determinantes para a valorização dos imóveis e garantia de lucrativos retornos financeiros aos empreendedores pois, em que pesem não serem computáveis para fins de cálculo da área construída, compõem o valor final da venda dos mesmos.

Alguns aspectos da legislação urbanística de Santos contribuíram para consolidar e intensificar o modelo segregador de ocupação atual do território da cidade. Além disso, como observado mais detalhadamente no capítulo seguinte, a legislação alterou definitivamente a paisagem urbana da cidade a partir da verticalização, gerando impactos em seu entorno, tanto pela obstrução da insolação e ventilação às edificações vizinhas, quanto a formação de ilha de calor em determinados locais.

O primeiro aspecto tem relação com o fato de que ao longo das décadas, usos impactantes na área central da cidade foram permitidos – oficinas mecânicas, serralherias, marcenarias, depósitos, entre outros – e, somados ao avanço do porto de Santos sobre os bairros do centro, contribuíram para expulsar a classe média para áreas recém-valorizadas pelo mercado imobiliário, notadamente os bairros da orla.

Complementarmente, o zoneamento municipal definido pelo Plano Diretor Físico do Município de Santos, Lei Municipal nº 3.529 de 16 de abril de 1968, proibiu o uso residencial nos bairros da zona central.

A partir da aprovação da Lei de Uso e Ocupação do Solo de 1998, foram instituídos parâmetros urbanísticos que dificultaram a ocupação das zonas da Orla e Intermediária do município, por empreendimentos voltados ao mercado popular e de interesse social (VAZQUEZ, 2011).

Apesar dos avanços trazidos pelo Estatuto da Cidade e mais recentemente pelo Estatuto da Metrópole, e pelo fato do município ter consagrado a maior parte dos mecanismos e instrumentos urbanísticos, jurídicos e fiscais em legislação municipal a partir da Lei nº 551 de 27 de dezembro de 2005, que disciplinou a utilização dos instrumentos da política urbana preconizados pelo Estatuto da Cidade, instituindo inclusive a progressividade na cobrança do IPTU, sua implementação foi insignificante, o que contribuiu tanto para que o modelo de cidade continuasse sendo

produzido a partir dos ditames do mercado enquanto os imóveis subutilizados ou não utilizados se mantêm retidos nas mãos de proprietários e especuladores.

A permissividade dos índices e parâmetros urbanísticos da lei de uso e ocupação do solo de 1998 alterou a paisagem urbana da cidade pois viabilizou a construção de edificações com alta densidade construtiva nos bairros com melhores índices de infraestrutura e oferta de equipamentos e serviços. No entanto, isso não significou adensamento populacional.

Ao contrário, percebe-se que a densidade populacional de algumas áreas não verticalizadas e com carência de infraestrutura, ocupada por famílias de baixa renda, apresenta números equivalentes às áreas mais verticalizadas (VAZQUEZ, 2011).

A instituição das ZEIS em 1992 pela Lei Complementar nº 53 de 15 de maio de 1992 apesar de prever o atendimento às famílias ocupantes de assentamentos precários (ZEIS I), a produção habitacional de famílias de baixa renda que necessitam de novas moradias (ZEIS II e EHIS) e o atendimento de projetos habitacionais específicos para famílias moradoras dos cortiços na área central da cidade (ZEIS III), ainda não gerou resultados satisfatórios no que tange o número de famílias atendidas.

Além disso, a produção de conjuntos habitacionais em Santos continua sendo uma solução urbanística ruim pois é territorialmente segregadora e socialmente estigmatizante.

5. LEGISLAÇÃO URBANO-AMBIENTAL EM SANTOS: DIREITO URBANÍSTICO, LEGISLAÇÃO MUNICIPAL E IMPACTOS AMBIENTAIS NEGATIVOS DA LEGISLAÇÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO

O Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes gerais da política urbana, através de normas de ordens públicas e interesse social visando regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, conforme disposto em seu art. 1º.

Em seu art. 2º, o EC remete ao art. 182 da CF, definindo que a política urbana objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante uma série de diretrizes gerais.

Já nesses primeiros dois artigos, o EC destaca que o estabelecimento de normas de ordem pública e interesse social visa garantir o equilíbrio ambiental nos espaços urbanos, ou seja, nas cidades. Para tanto, cita como diretrizes gerais a garantia do direito a cidades sustentáveis o direito à terra urbana, à moradia ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Como já evidenciado no Capítulo 2, a CF, ao colocar o Poder Público como agente executor das políticas urbanas e ambientais, respectivamente em seus arts. 182 e 225, consagrou o entendimento de que o meio ambiente, no que tange sua conceituação e definição legal constitucional, engloba as cidades incluindo seu patrimônio histórico.

Desse modo, a CF define que a tutela do meio ambiente – natural ou construído – está sob a responsabilidade do Poder Público, além da coletividade, e que a preservação e proteção do meio ambiente é fundamental para a garantia da ordem econômica e que são as pessoas os beneficiários do direito ambiental.

Da mesma forma, foi evidenciado também que a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), traz aspectos que relacionam a necessidade de proteção ao meio ambiente e sua harmonização com as atividades humanas como forma de garantir a dignidade e a qualidade de vida.

Nesse sentido, cabe destacar ainda que o art. 170 da CF reconhece que todo crescimento econômico deve respeitar o meio ambiente, e que sua proteção é fundamental e princípio geral da ordem econômica e financeira.

Segundo Prestes (2006, p. 23), a CF aduz que “a finalidade do Direito Ambiental coincide com a finalidade do Direito Econômico. Ambos propugnam pelo aumento do bem-estar ou pela qualidade de vida individual ou coletiva.”

Do mesmo modo, argumenta que no meio ambiente urbano esta compreensão é fundamental pois a propriedade e sua forma de utilização interferem diretamente na qualidade do meio ambiente (PRESTES. 2006).

Assim como cabe ao Direito Ambiental aplicado ao meio ambiente urbano, cabe também ao Direito Urbanístico, a regulação da atividade urbanística e nesse sentido, o urbanismo como função pública surge como princípio organizador desse ramo do Direito (MASSONETO, 2015)

Nesse sentido, o urbanismo como função pública fornece ao Direito Urbanístico – e ao Direito Ambiental - sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo ao princípio de legalidade (SILVA, 2008).

A seguir, é detalhada a relação entre o direito urbanístico e o direito ambiental, de modo a relacionar aspectos jurídicos voltados à garantia ao meio ambiente urbano saudável.

Discorre-se também sobre o histórico da legislação urbanística do município de Santos, e de modo mais detalhado, a transformação da paisagem urbana da cidade após as mudanças ocorridas na lei de uso e ocupação do solo a partir da análise de seus índices urbanísticos e do perfil de uso do solo.

Ainda, identifica-se os impactos ambientais negativos gerados a partir do modelo de produção do espaço urbano do município relacionados a formação de ilhas de calor, sombreamento excessivo causado pela verticalização, prejuízos à insolação e ventilação naturais, além de impactos negativos na paisagem urbana, entre outros.

Por fim, debate-se os principais aspectos relacionados aos Termos de Compromissos assinados entre a Prefeitura Municipal de Santos e o Grupo Mendes,

conglomerado de empresas com fins imobiliários, em face da denúncia realizada pelo Ministério Público de São Paulo (MPSP) em 2020.

O relatório da denúncia acusa as partes de não realizarem de forma correta o devido Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) sobre o empreendimento Navegantes Residence, cuja construção só se faz possível a partir da assinatura dos Termos de Compromissos e autorização de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) pela prefeitura em benefício do grupo econômico.

Os impactos causados pelo empreendimento são demonstrados de forma a evidenciar seus efeitos deletérios para seu entorno, no que tange aspectos urbanos e ambientais, a fragilidade do EIV produzido e a decisão da 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo pela anulação dos Termos de Compromissos que impossibilitam que o empreendimento seja construído, pelo menos até a presente data.

5.1. Direito Urbanístico: Garantia ao Meio Ambiente Urbano Sustentável

Como visto, o EC consagra as diretrizes gerais da política urbana visando o cumprimento da função social da propriedade urbana e da cidade como meio para garantir o equilíbrio ambiental e o direito a cidades sustentáveis. Faz, portanto, relaciona o direito urbanístico ao ambiental.

Essa relação se dá, tanto quando o EC classifica e relaciona, em seu art. 2º item I, o direito a cidades sustentáveis a uma série de outros direitos constitucionais – moradia, saneamento ambiental, mobilidade, ao trabalho e ao lazer – quanto ao definir, no item IV do art. 2º, que o planejamento do desenvolvimento das cidades deve corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente (BRASIL, 2001).

O meio ambiente ecologicamente equilibrado, já assegurado pela CF em seu art. 225, passa a ser também objeto das Diretrizes Gerais do EC, consolidando o entendimento de que a questão ambiental e a questão urbana apresentam-se fortemente intrincadas e o ordenamento dos espaços urbanos aparece, sem dúvida, como instrumento da política ambiental (MILARÉ, 2014).

Percebe-se que a relação entre o planejamento urbano e meio ambiente se dá tanto para garantir a qualidade de vida dos espaços urbanos, quanto para preservar áreas ambientalmente importantes no entorno das cidades.

Ainda conforme Milaré (2014)

A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente como por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verdes. A isso pode acrescer o impacto causado pelo sistema viário e pela desfiguração da paisagem urbana. (MILARÉ, 2014. p. 993)

O EC criou um sistema de normas e institutos que tem em seu cerne a ordem urbanística, fazendo nascer o Direito Urbano-Ambiental, que possibilitou a construção do conceito de cidade sustentável. (PRESTES, 2006).

Ainda segundo Prestes (2006), o Direito Urbano-Ambiental separa o direito de propriedade do direito de construir, não reconhecendo a propriedade se esta não cumprir com sua função social, definida nos Planos Diretores Municipais.

As relações entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental se dão no modo como se ordena e se controla o uso do solo urbano, pois impacta diretamente sobre o território construído e o natural.

Nesse sentido, o EC aponta que o ordenamento e controle do uso do solo deve evitar a proximidade entre usos incompatíveis, usos excessivos incompatíveis com a infraestrutura urbana existentes, a deterioração de áreas urbanizadas, a poluição e degradação ambiental e a exposição da população a riscos de desastres.

Portanto, a expressão “ordem urbanística”, criada pelo EC, cujo princípio é o de institucionalizar o justo na cidade, a partir do acesso à moradia e ao trabalho, a equipamentos comunitários e infraestrutura urbana e à possibilidade de se contemplar a paisagem urbana. (MACHADO, 2007).

Enquanto o papel da União previsto no EC é, entre outras responsabilidades, o de legislar sobre as normas gerais de direito urbanístico (art. 3º, I) e elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social (art. 3º, V), cabem aos municípios a elaboração de seus Planos Diretores.

Vale registrar que os Planos Diretores são obrigatórios para municípios com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de interesse turístico, situados em áreas de influencia de empreendimentos ou atividades com impactos ambientais de âmbito regional ou nacional e os inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

Os Planos Diretores deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas com respeito ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Uma das funções do Plano Diretor é, a partir da compreensão de que o crescimento econômico deve estar intrinsecamente relacionado à proteção do meio ambiente urbano ou natural, limitar determinados interesses privados, visando garantir o cumprimento da função social da propriedade.

A atividade urbanística gera conflitos entre os interesses dos proprietários de terra urbana de que seja aproveitável toda superfície de seus lotes e de que neles seja possível a construção de volumes máximos, fundados no espírito do lucro e em uma concepção de direito absoluto sobre a propriedade, e os interesses coletivos à ordenação adequada do espaço físico. (SILVA, 2008)

Tendo em vista que a atividade urbanística é de natureza pública, e portanto, está sujeita ao princípio da legalidade que dispõe, segundo art. 5º, II, da CF, que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer algo senão em virtude da lei” (BRASIL, 1988).

Assim, o Plano Diretor e as demais leis urbanísticas complementares devem visar a regulação dessas atividades urbanísticas voltada para a eliminação de conflitos

de interesse urbanístico, fundamentando a intervenção no domínio privado. (SILVA, 2008)

A legislação urbanística de Santos remonta ao final do século XIX e início do século XX, e será abordada a seguir, visando descrever os primórdios de sua construção e evolução para, posteriormente, analisar-se de forma mais detalhada, a legislação urbanística entre 1998 e 2018, que conforma todos os aspectos relacionados à legislação urbanística relacionada ao uso e ocupação do solo atuais.

5.2. Breve Histórico sobre a Legislação Urbanística de Santos

Como já elucidado, a política urbana é regulada e exercida pelo Poder Público Municipal, desde a promulgação da CF de 88. Com o EC, o Plano Diretor tornou-se principal ferramenta para regulação do desenvolvimento das funções urbanas e das relações entre o interesse público e os interesses privados dos diversos segmentos da sociedade.

Segundo Silva (2008), a concepção de planos de desenvolvimento urbano evoluiu historicamente, passando por quatro principais etapas:

- (1) Inicialmente, preocupava-se com o desenho da cidade; sua elaboração significava a aprovação de um traçado de ruas e o estabelecimento dos lugares onde os edifícios públicos deveriam decorar a cidade; o valor fundamental a realizar e a preservar era o da estética urbana.
- (2) Depois, dedicava-se a estabelecer a distribuição das edificações no território, atendendo a funções econômicas e arquitetônicas.
- (3) Mais tarde desenvolveu-se a concepção de plano diretor de desenvolvimento integrado como instrumento do processo de planejamento municipal destinado a alcançar os objetivos integrados nos campos físico, econômico, social e administrativo.
- (4) Atualmente, com a Constituição Federal de 1988, assume o plano diretor a função de instrumento básico da política

urbana do Município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local (art. 182) (SILVA, 2008. p. 99)

Como já relatado no Capítulo 4, o regime de concessão de terras transferido de Portugal para o Brasil, via Lei de Sesmarias, tinha como objetivo principal manter a estrutura patrimonialista da colônia, voltada para a produção e exportação de produtos, típico de uma colônia de exportação.

Assim, tem-se que durante o período colonial, as vilas não eram objeto de atenção quanto à sua organização territorial devendo apenas atender algumas exigências mínimas, tais como indicar a localização da câmara e cadeia, pelourinho, direções e medidas da área da vila, logradouros e rossios.

Andrade (1989), sobre o Plano da Vila de Santos de 1798, faz descrição do centro urbano da vila e da área do campo:

assentava-se a vila ao longo do mar, tendo como eixo uma rua principal que mudava de nome várias vezes: Rua de Santa Catarina, Rua da Cadeia, Rua Direita, Rua dos Quatro Cantos, Rua de Santo Antônio, terminando no adro do convento do Valongo. Uma ou duas quadras além dessa rua, no máximo três, acabava o centro urbano. Para o lado do Campo, extensa área que ia até os morros com a legenda: “Terreno plano todo de capinas com pequenas porções de pântanos e matos”. Somente duas construções avançaram nessa área : a igreja de São Francisco de Paula, da Misericórdia, e o Mosteiro de São Bento. (ANDRADE, 1989. p. 49)

É esse período de transição entre os séculos XVIII e XIX que se inicia a exportação de açúcar como principal da Capitania de São Paulo e a consolidação do porto de Santos como o porto do açúcar, por praticamente um século.

Já no final do Século XIX, com exceção de onde atualmente encontram-se áreas que formam os bairros do Macuco, Vila Mathias e Vila Nova, a ocupação urbana do município de Santos permanecia restrita ao que é hoje seu Centro Histórico. (AMBROSIO, 2013)

Assim, tem-se que, até o início do Século XX, a organização espacial do território santista se dá em função do que Silva (2008) coloca como sendo as duas primeiras etapas do conceito de planos de desenvolvimento urbano: a organização do território voltado à aprovação de um traçado de ruas e indicação de edifícios, e sua conformação junto ao porto para atendimento às necessidades funcionais e econômicas da época.

Na virada para o século XX, Santos sofreu profunda transformação com o aumento do número de habitantes, em função do fim do trabalho escravo e imigração de mão de obra estrangeira, ao passo que em 1890, as habitações precárias de aluguel e cortiços representavam 25% dos prédios existentes na cidade (ARAÚJO FILHO, 1965).

As obras de saneamento ocorridas na ilha de São Vicente, nas duas primeiras décadas do Século XX, capitaneadas por Saturnino de Brito, juntamente com a abertura das avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias servidas por linhas de bondes elétricos, foram acompanhadas de sucessivas leis que ampliaram os espaços ocupáveis em direção às praias.

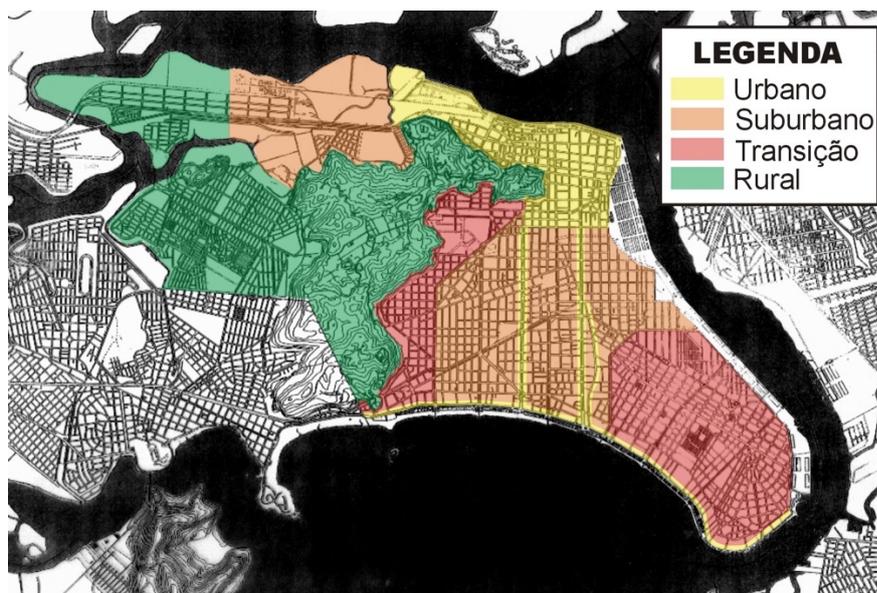
As obras que viabilizaram a expansão da ocupação da cidade rumo à orla possibilitaram também grande movimento de famílias abastadas que acompanharam as novas linhas de bonde, fixando-se primeiramente, no bairro da Vila Mathias e posteriormente nos loteamentos recém-criados na orla. (LANNA, 1994).

Nesse período são criados os loteamentos de glebas no Gonzaga, Boqueirão e José Menino, anteriormente conformadas como chácaras de veraneio. Entre os anos de 1910 e 1920 são ocupadas áreas da Vila Belmiro e Campo Grande, e entre 1930 e 1950, os bairros do Marapé e Ponta da Praia (ARAÚJO FILHO, 1965).

O primeiro zoneamento de uso de Santos foi instituído pelo Código de Construções de Santos, Lei nº 675 de 28 de junho de 1922. Cabe registrar que o município já havia aprovados códigos entre 1906 e 1912, mas que enfatizavam apenas regras edilícias.

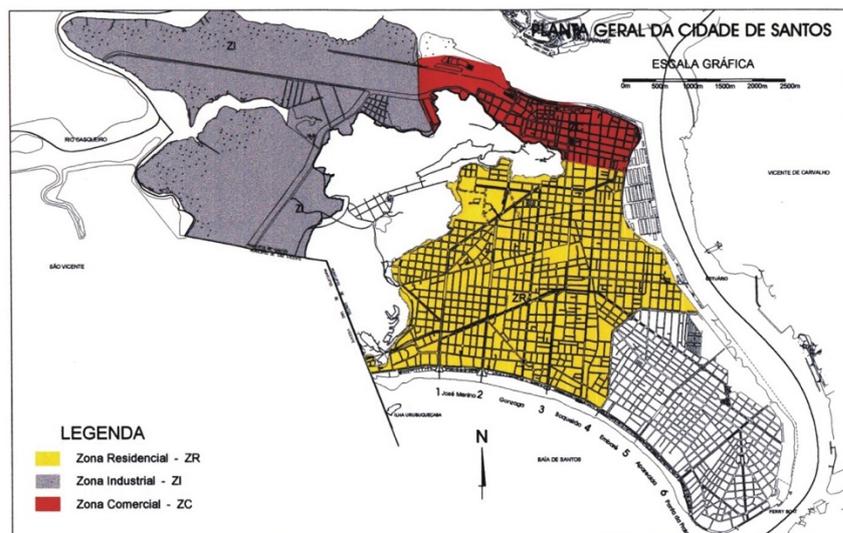
Este zoneamento indicava o novo perímetro urbano, suburbano, de transição e rural, conforme Figura 02. Além disso, o Código definiu o zoneamento relativo ao uso, definindo as Zonas Comercial, Industrial e Residencial, conforme Figura 03.

Figura 02. Perímetros da Área Insular de Santos. Código de Construções de 1922.



Fonte: CARRIÇO (2002)

Figura 03. Zoneamento da Área Insular de Santos. Código de Construções de 1922.



1922

Código de Construções do Município
Lei nº 675 de 28 de junho de 1922

Fonte: Descrição constante na própria Lei

Fonte: CARRIÇO (2002).

Quatro anos mais tarde em 1926, foi aprovada a Lei nº 803 de 31 de dezembro que alterou o perímetro urbano definido pelo Código de 1922, e estabeleceu critérios para construção de chalés de madeira no perímetro de transição e demais construções no perímetro rural. (SANTOS, 1926).

Segundo Carriço (2002)

as leis que se seguiram só fizeram aprofundar e detalhar o instituto do zoneamento de uso e ocupação. Esse período teve seu apogeu, em termos de legislação urbanística, com a sanção do Novo Código de obras do Município, Decreto-Lei nº403, de 15 de setembro de 1945 e posteriormente com o Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade, Lei nº 1316, de 27 de dezembro de 1951, elaborado por equipe coordenada pelo urbanista Francisco Prestes Maia.

Os zoneamentos criados no município nas primeiras décadas do século XX, com parâmetros de ocupação diferenciados por zonas, introduziu ferramentas que contribuiriam para a produção de espaços excluídos na cidade, imprimindo maior distinção social à divisão do espaço urbano, reafirmando a porção entre o centro e a praia como território mais protegido e valorizado. (RIOS, 2011).

Ainda segundo Rios (2011)

A novidade foi a permissão de verticalização na zona central e na avenida da praia, iniciando uma dinâmica que chegou até nossos dias, de pressão por maior potencial construtivo nas áreas mais valorizadas.

Para habitação de baixa renda a legislação reservou as áreas problemáticas, sem infraestrutura, em trechos descontínuos da parte leste, nos morros e na zona noroeste. Nessas áreas eram permitidas as “casas do tipo econômico”, que a legislação do período regulamento e os chalés de madeira. (RIOS, 2011. p. 125)

A partir da década de 1950 é inaugurada a era dos planos de desenvolvimento integrado, o que Silva (2008) indica como a terceira etapa da concepção de planos de desenvolvimento urbano.

Nesse período propagou-se o discurso de que as cidades apresentavam problemas graves, causados pela aceleração dos processos de industrialização e aumento do ritmo de migração campo-cidade, que por sua vez, acentuou a periferização e metropolização de áreas urbanas com crescimento da pobreza (RIOS, 2011).

Vale registrar que no Brasil do século XIX, as expressões “urbanismo” e “plano urbanístico” não existiam. Da mesma forma, até 1930, quando o município do Rio de Janeiro aprovou o Plano Agache, primeiro plano a apresentar o termo “plano diretor”, os conceitos de planejamento urbano não existiam no Brasil. (VILLAÇA, 1999).

Segundo Villaça (1999), o conceito-chave de plano diretor, que caiu no ostracismo entre as décadas de 1960 e 1980, mas que depois ressurgiu, possuía no planejamento urbano sua base para construção

Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia – o diagnóstico técnico – que revelaria e fundamentaria os “problemas urbanos” e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. (VILLAÇA, 1999. p. 187)

Ainda segundo Villaça (1999), nas décadas de 1960 e 1970, passou a ser frequente a expressão “planejamento local integrado”. Nesse contexto, foi promulgada a Lei Municipal nº 3.529 de 16 de abril de 1968 – Plano Diretor Físico do Município de Santos – que vigorou até 1998.

Este plano indicava tanto as intervenções físicas que deveriam ser realizadas no município a partir da definição de projetos e investimentos nas áreas do centro, orla e alguns bairros, quanto as regras de uso e ocupação do solo através de novo zoneamento.

Em relação às regras de uso e ocupação do solo, o Plano reforçou a exclusividade residencial nos bairros a orla e os situados entre a orla e o centro, e proibiu o uso habitacional nos bairros centrais, fixando alto coeficiente de aproveitamento na orla, atendendo à lógica do mercado imobiliário em um momento de produção imobiliária voltada ao turismo de veraneio (RIOS, 2011).

Nas décadas de 1970 e 1980, sob a vigência do Plano Diretor Físico de 1968, o país em geral cresceu a altas taxas e passou por um processo de intensificação da industrialização/urbanização com baixos salários, que resultou em crescimento da desigualdade e em uma inédita e gigantesca concentração espacial da pobreza. (MARICATO, 1996).

É nesse período que crescem os assentamentos ilegais e insalubres em áreas impróprias nos morros, ocupação de imóveis por cortiços no centro da cidade e as palafitas nos diques da Zona Noroeste de Santos.

Em 1988 com a nova Constituição Federal, alcança-se então o que Silva (2008) denomina de a quarta etapa da concepção de planos de desenvolvimento urbano, em que os Planos Diretores assumem a função de instrumento básico da política urbana do Município, com vistas a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local.

A ocupação urbana no município de Santos se manteve restrita aos bairros onde hoje se encontra o centro histórico praticamente até o início do século XX. As obras de abertura dos canais por Saturnino de Brito e a implantação das linhas de bonde possibilitaram a criação de novos loteamentos e a consequente migração das famílias mais abastadas em direção à orla.

Como citado, as leis urbanísticas aprovadas nas primeiras décadas do século XX, que detalharam o zoneamento e as regras de uso e ocupação do solo, introduziram ferramentas que contribuiriam para a produção de espaços excluídos na cidade, imprimindo maior distinção social à divisão do espaço urbano, ou como cita Lanna (1994), dividindo o município entre a cidade dos ricos e a dos pobres.

Em relação às regras de uso e ocupação do solo, a promulgação do Plano Diretor de 1968 reforçou a exclusividade residencial nos bairros a orla que, somada aos altos coeficientes de aproveitamento na orla, atenderam à lógica do mercado imobiliário voltada ao turismo de veraneio.

5.3. Legislação Urbanística de Santos entre 1998 e 2018 e a transformação da paisagem urbana

Em 23 de novembro de 1998 foi sancionada a Lei Complementar nº 312, que dispõe sobre o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular (LUOS-AI) do município de Santos, que introduziu mudanças significativas em relação à produção do espaço urbano em relação ao Plano Diretor de 1968.

De 1998 a 2018, a LUOS-AI passou por duas revisões, em 2011 (Lei Complementar nº 730), e em 2018 (Lei Complementar nº 1006), cujas alterações não apresentaram mudanças significativas em relação à produção do espaço urbano, tão pouco serviram para corrigir distorções e aspectos deletérios da lei de 1998.

Visando evidenciar e caracterizar os impactos ocorridos no ambiente urbano da área insular do município a partir de 1998, discorre-se a seguir, destacando os principais instrumentos da lei, a saber, os índices urbanísticos – Taxa de Ocupação, Coeficiente de Aproveitamento e Recuos Mínimos -, as regras de permissão de Uso do Solo e os conceitos de Áreas Livres de Uso Público (ALUP) e Áreas Cobertas de Uso Público (ACUP) trazidos pela LC nº 1006/2018.

Na sequência, são demonstradas as principais transformações da paisagem urbana pós 1998, e por fim, apontar os principais impactos negativos trazidos pelo conjunto dos conceitos e instrumentos das três leis ao longo dos seus vinte anos de vigência.

5.3.1. Índices Urbanísticos

A aplicação de instrumentos urbanísticos é importante ferramenta de indução da produção imobiliária à medida que ao direciona-la às localizações onde há oferta

de equipamentos públicos infraestrutura, ela tende a proporcionar que mais habitantes tenham acesso à moradia bem localizada.

No entanto, para que isso ocorra, os índices urbanísticos precisam ser definidos objetivando orientar a produção imobiliária com vistas a atender as demandas por moradia de todas as faixas de rendimentos.

Tais definições são importantes não só para que haja oferta de moradias de diferentes tipologias e, conseqüentemente, de preços acessíveis, mas para que as moradias produzidas estejam em áreas urbanizadas e bem localizadas, evitando que áreas ambientalmente impróprias para ocupação humana ou protegidas por leis ambientais, sofram pressão de ocupação.

Em Santos, o padrão de verticalização foi intensificado a partir de 1998 o que resultou em empreendimentos novos com alturas bastante elevadas em comparação à produção de décadas anteriores. Porém, a confusão entre os conceitos de adensamento residencial e verticalização vem dificultando a compreensão dos impactos socioambientais dessas transformações. (CARRIÇO, 2011, p. 146).

O município possui malha urbana saturada em sua área insular. Portanto, é compreensível que se discuta a necessidade de verticalização dos empreendimentos. Por outro lado, há de se observar que, para viabilizar adensamento populacional com justiça social, ou seja, garantir que as faixas de renda predominantes da população tenham acesso à moradia em áreas urbanizadas e bem localizadas, é preciso que haja oferta de unidades residenciais com valores compatíveis a essa renda.

Vale registrar que, apesar da intensificação da produção de empreendimentos verticais, o município não apresentou crescimento populacional, pelo contrário, possui taxas de crescimento demográfico próximas a zero há praticamente quatro décadas, conforme é possível observar na Tabela 01 a seguir:

Tabela 01. Evolução da população na área insular de Santos (1950-2010)

Regiões	População						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Centro	44.401	44.130	31.942	18.566	10.552	6.982	4.307
Leste	134.700	177.888	242.924	309.731	308.732	293.088	295.788
Noroeste	4.194	18.095	37867	60.588	66.985	81.589	83.095
Morros	11.673	19.185	27.172	28.822	29.333	34.088	33.043
Total	194.968	259.298	339.905	417.707	415.602	415.747	416.233

Fonte: CARRIÇO e BARROS (2015), com base nos censos demográficos do IBGE de 1950 a 2010.

Como pode ser observado, a população de Santos apresenta-se estagnada entre as décadas de 1980 e 2010. Destaca-se a região da Zona Noroeste, cuja população cresceu praticamente vinte vezes no período, saltando de 4.194 habitantes em 1950 para 83.095 habitantes em 2010. Por outro lado, registra-se também a região do Centro, que em 2010 apresentava apenas 10% da população que possuía em 1950.

Observa-se que mesmo a região Leste, conforme será caracterizado no Capítulo 06, que concentrou a maior parte dos lançamentos imobiliários verticais após a LUOS-AI, apresentava em 2010, população menor que a registrada em 1980 com 295.788 habitantes ante 309.731 respectivamente.

Desse modo é possível considerar que as transformações no modelo de produção imobiliária, apesar de impactar na forma dos empreendimentos intensificando o processo de verticalização, não gerou adensamento populacional.

A seguir, serão analisados cada um dos índices urbanísticos e suas alterações nas LUOS-AI de 1998, 2011 e 2018, com ênfase para as Zonas da Orla e Zona Intermediária, zonas de predominância de interesse do mercado imobiliário.

5.3.1.1. Coeficiente de Aproveitamento

O Coeficiente de Aproveitamento (CA), índice utilizado para definir quantas vezes a área do terreno pode corresponder à área edificada, praticamente não sofreu alteração desde a LUOS-AI de 1998. Tanto na LC nº 312/1998 quanto na LC nº 730/2011, o CA Máximo (CAMáx) para a Zona da Orla (ZO) e Zona Intermediária (ZI) foi definido como 5, ou seja, havia permissão para construção de edificação com área construída de cinco vezes a área do terreno.

A novidade trazida pela LC nº 730/2011 é que o CAMáx. passava a estar limitado a 4, em Vias de Menor Capacidade de Suporte conforme disposto no “Anexo IX – Identificação das Vias com Menor Capacidade de Suporte” e “Anexo X – Mapa – escala 1: 10.000 – Identificação das Vias com Menor Capacidade de Suporte”. Essas vias são caracterizadas por apresentarem menor largura, de aproximadamente 14 metros ou menos.

Importante registrar que, em ambas as leis, não havia definição de Coeficiente de Aproveitamento Básico (CAB), índice fundamental, por exemplo, para definição de parâmetros de ocupação que possibilitariam a cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), para construções que adotassem coeficientes entre o CAB e o CAMáx.

Somente a LC nº 1006/2018 trouxe as definições de Coeficiente de Aproveitamento Mínimo (CAMín.) e de CAB, respectivamente, 0,5 e 4 para a ZO e ZI, possibilitando, a cobrança de OODC a partir do CAB, apesar desse instrumento já ter sido instituído pela LC nº 551/2005, que disciplinou a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados no Estatuto da Cidade (EC).

Nota-se, neste caso, clara desconexão entre leis urbanísticas municipais, tendo em vista que, em que pese a OODC estar definida em lei, sua utilização era praticamente impraticável pela inexistência de CAB na LUOS-AI, que não foi incluído na LC nº 730/2011.

Além da OODC, outros instrumentos como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC) e o IPTU Progressivo no Tempo, apesar de disciplinados na LC nº 551/2005, não eram passíveis de aplicação por não haver definição, em mapa oficial, de em quais lotes urbanos incidiriam tais instrumentos.

Além de definir o CAMín e CAB, a LC nº 1006/2018 também definiu um novo coeficiente, o Coeficiente Ampliado (CAA), conforme inciso XVIII, art. 4º, com índice maior que o CAMáx. cuja possibilidade de utilização depende de condicionantes específicas e exigência de contrapartida urbanística.

Cabe aqui analisar as principais consequências da utilização do CA com a aprovação da LC nº 312/1998 e as LUOS-AI posteriores.

Se o Plano Diretor Físico de Santos de 1968 definia limite de verticalização em função da zona, como por exemplo, de 14 pavimentos nas primeiras quadras da região da orla, a LC nº 312/1998 não só liberou a altura das edificações, garantindo expressiva ampliação da área construída das novas edificações, como também definiu áreas que não entrariam no cálculo do CA, para fins de somatória de área construída total, tais como áreas de circulação, garagens, áreas de lazer, zeladoria, serviços e áreas privativas destinadas a terraços, jardineiras e varandas (CARRIÇO, 2011).

Abaixo, observamos a relação entre os CAMáx. das três LUOS-AI, de 1998, 2011 e 2018 nas principais Zonas da cidade:

Tabela 02. Comparativo de CAMáx. nas LUOS-AI de 1998, 2011 e 2018).

LUOS-AI	ZO	ZI	ZC I	ZC II	ZN I, II e III	ZM I, II e III	ZP I e II
LC 312/1998	5	5	6	5	4	2	5
LC 730/2011*	5 (4)	5 (4)	6	5 (4)	4(3)	2	5
LC 1006/2018	5	5	6	5	3	2	5

Fonte: LC nº 312/1998, LC nº 730/2011 e LC nº 1006/2018. Elaborada pelo autor.

*Lei Complementar 730/2011 instituiu a redução de um ponto nos CAMáx. para as zonas ZO, ZI, ZC II e ZN I, II e III, quando o terreno estiver localizado em Vias de Menos Capacidade de Suporte, conforme os Anexos IX e X da lei.

Como se observa na Tabela 02, os índices permaneceram praticamente inalterados. Se na LC nº 730/2011 houve a preocupação em se reduzir em um ponto o CAMáx. em vias de menor capacidade de suporte, em função do impacto e sobrecarga na infraestrutura que um grande empreendimento poderia causar nessas vias, na LC nº 1006/2018 houve retrocesso, à medida que passou a permitir o uso do CAMáx mesmo nas vias de menor capacidade de suporte, a partir da implantação de “Áreas de Integração” de 40% (quarenta por cento) da área do recuo frontal e pagamento de OODC.

Além disso, para as vias normais, a LC nº 1006/2018 criou o Coeficiente de Aproveitamento Ampliado (CAA) para a ZO, ZI e ZC II, conforme Tabela 03:

Tabela 03. Comparativo entre CAB, CAMáx e CAA na ZO, ZI e ZC II da LC nº 1006/2018.

CA / Zona	ZO	ZI	ZC II
CAB	4	4	4
CAMáx.	5	5	5
CAA	6	6	6

Fonte: LC nº 1006/2018. Elaborada pelo autor.

A criação do CAA possibilitou ampliação ainda maior do potencial construtivo chegando a 6 o CA passível de utilização para as vias normais, em troca também da implantação de “Áreas de Integração” de 40% (quarenta por cento) da área do recuo frontal e pagamento de OODC.

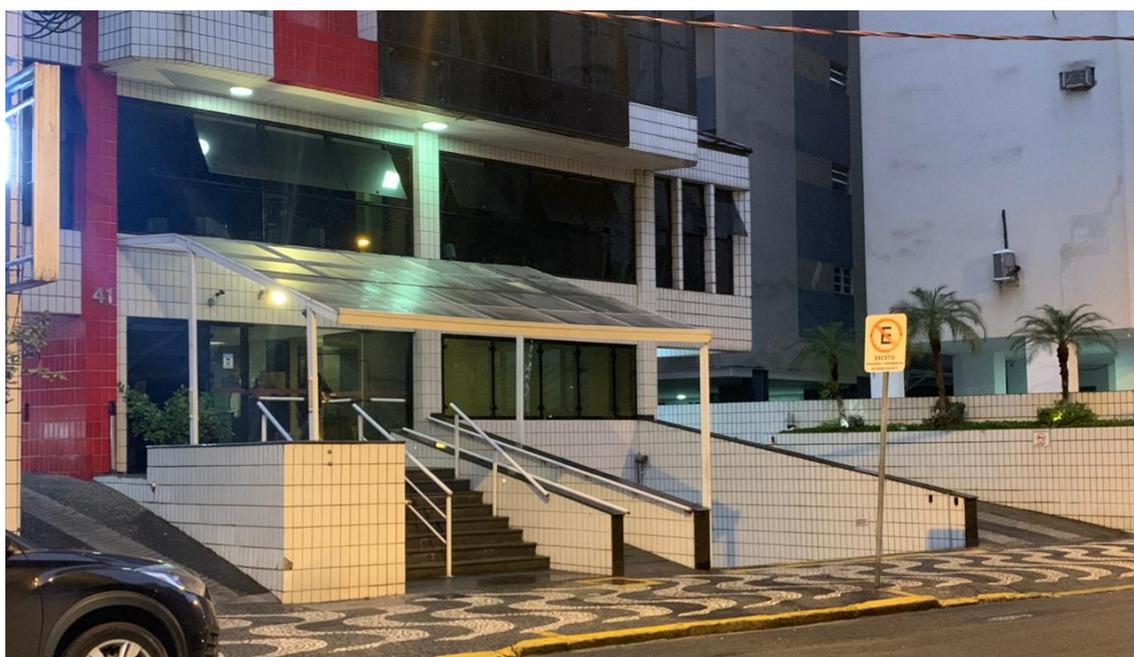
Em relação ao pagamento de OODC, o cálculo do valor, estabelecido pela fórmula constante no art. 154 da lei, se dá a partir da utilização do Fator de Planejamento (FP) igual a 0,4. Ou seja, a contrapartida prevista será de apenas 40% do valor da OODC prevista para essas zonas, para utilização do CAMáx. ou CAA, resultando em contrapartidas modestas.

Cabe também a reflexão sobre a possibilidade de implantação de “Área de Integração”, definida no inciso VIII do art. 4º da nova lei e passível de utilização nas Zonas da Orla e Intermediária de acordo com seus artigos 57, 58, 59, 64, 65 e 66.

Os benefícios urbanísticos trazidos por essas áreas são bastante questionáveis pois, embora esta área frontal dos lotes não possa ser fechada, ela pode ser elevada até 1,40 m, constituindo-se em contundente barreira à integração entre espaço público e privado, diferindo muito pouco do que já é praticado atualmente.

Conforme Figura 04, é perceptível que empreendimentos existentes de porte médio com presença de rampas de acesso de veículos, já atingem os 40% de recuo frontal sem gradeamento. Identifica-se também a área frontal elevada, com o afloramento do subsolo.

Figura 04. Testada de edifício na Zona da Orla com mais de 40% de testada do lote sem fechamento e com afloramento de subsolo.



Fonte: Google Street View (2021)

Verifica-se, portanto, a ampliação generalizada de potencial construtivo em troca de benefícios urbanísticos inexistentes da Área de Integração como prevista na norma. Embora essa área frontal ao lote não possa ser fechada, a possibilidade de elevação até 1,40m para afloramento do subsolo se constitui como barreira à integração entre os espaços privado e público.

É questionável que o município incentive, através de aumento de potencial construtivo, um modelo de ocupação que não promove integração entre calçada e lote, sem ao menos limitar o afloramento do subsolo no recuo frontal.

5.3.1.2. Recuos Mínimos

O art. 42 da LC nº 1006/2018 disciplina a exigência dos recuos laterais e de fundos a serem observados para definição da projeção de novas edificações no lote.

Em função das novas regras estabelecidas, pode-se afirmar que os mesmos sofrerão redução em relação aos recuos exigidos pelas LUOS-AI anteriores.

De acordo com o referido artigo, a nova lei apresenta três possibilidades de recuos laterais e de fundos, em que "H" é a altura da edificação medida a partir do meio fio, em que pese a lei não esclarecer como se define tal medida no caso em que há declividade no logradouro.

A primeira possibilidade é a fórmula "H/10" com mínimo de 1,5m, a ser adotado para edificações horizontais.

A segunda possibilidade, é a utilização da fórmula "H/12" para blocos dos pavimentos-tipo em edifícios residenciais. Embora não haja menção explícita, esta opção deve ser utilizada em edifícios sem embasamento.

A terceira possibilidade é a utilização de "H/15" para blocos dos pavimentos-tipo em edifícios residenciais, com recuo mínimo de 3,60m no referido bloco e se possuírem embasamento com recuo mínimo de "H/6", permitindo assim, embasamentos com recuos iguais ou inferiores ao que era obrigatório pelo art. 35 da LC nº 730/2011.

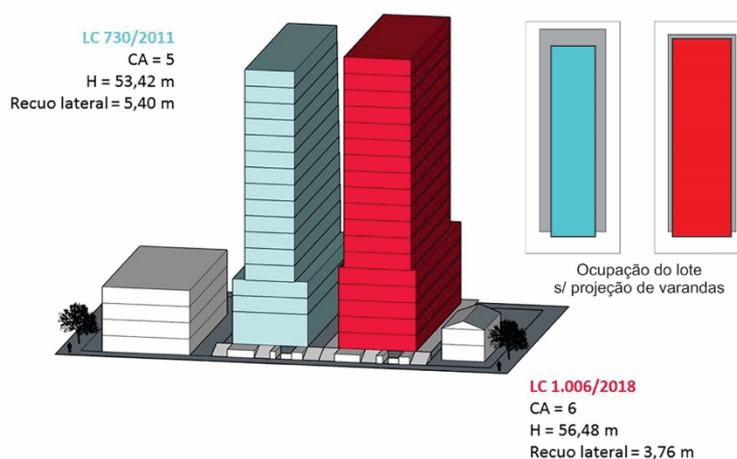
Por exemplo, se o pé-esquerdo – altura do pé-direito de um pavimento mais a espessura da laje do piso superior – adotado for de 3,06m, altura bastante utilizada

nos empreendimentos verticais em Santos, em função da altura padrão dos espelhos dos degraus das escadas, os recuos laterais e de fundos nos embasamentos de até 5 pavimentos serão de 2,78m (inciso II do § 2º do art. 42) e não será exigida taxa de ocupação para os embasamentos (§ 3º do mesmo art.).

Pode-se verificar a possibilidade de redução dos recuos laterais e de fundos nos empreendimentos construídos a partir da LC nº 1006/2018, principalmente em relação à altura do embasamento e a partir do 15º pavimento, conforme modelagem pelo Coletivo Urbanize-se, apresentado nas discussões públicas que antecederam a aprovação da lei, conforme Figura 05.

Além disso, há de se considerar o balanço das varandas sobre os recuos, cujas áreas não entram no cálculo do CA mas adensam construtivamente ainda mais as edificações.

Figura 05. Modelagem comparativa dos recuos laterais entre LC nº 730/2011 e LC nº 1006/2018.

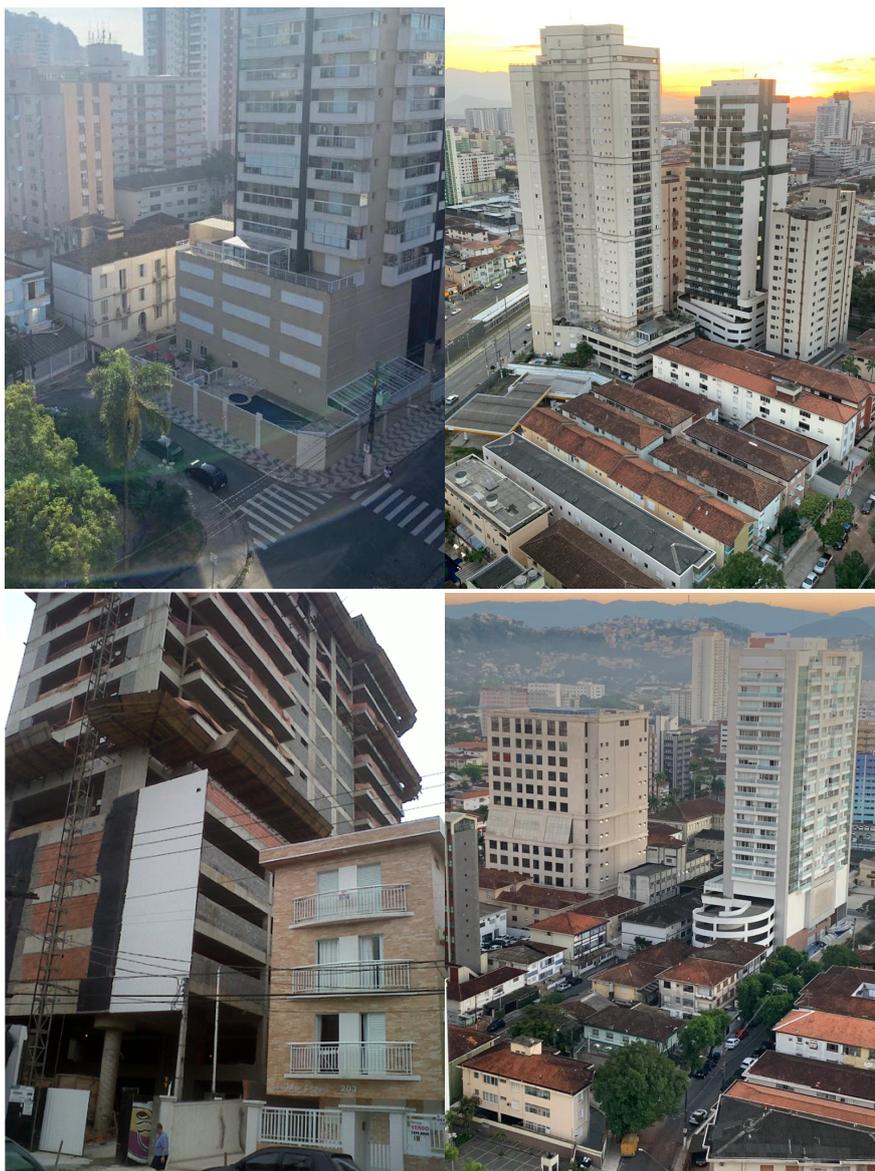


Fonte: Coletivo Urbanize-se, 2018.

Em relação às incorporações realizadas atualmente em Santos, em lotes de tamanho médio haverá claro aumento de potencial construtivo conforme já exposto, tendo como consequência evidentes prejuízos aos moradores das vizinhanças, conforme será melhor detalhado no item 5.4 do presente Capítulo.

Isto ocorrerá em especial para os que residem em pavimentos mais baixos de edificações vizinhas e com salas e dormitórios voltados para os embasamentos dos novos empreendimentos, como apresentado na Figura 06 abaixo.

Figura 06. Relação de altura entre edifícios residenciais de 3 pavimentos, e embasamentos de empreendimentos verticais construídos pós LC nº 312/1998.



Fonte: Acervo fotográfico do autor (2019)

Portanto, tem-se que o prejuízo ao ambiente construído será maior com a nova LUOS-AI, pois os recuos do embasamento de novos empreendimentos serão ainda menores, pois desaparecem as opções com exigência de taxa de ocupação, quando se poderia adotar recuos inferiores (1,5m), com menos pavimentos neste bloco.

Assim, é evidente que empreendedores adotarão a alternativa “H/15” pois os recuos não serão maiores que os exigidos anteriormente na LC nº 730/2011 e os embasamentos poderão ter mais pavimentos, ofertando mais vagas de automóveis, encarecendo as unidades, provocando mais impacto no trânsito e gerando mais gases estufa.

5.3.1.3 Taxa de Ocupação

A LC nº 1006/2018 promoveu aumento da Taxa de Ocupação (TO) em relação às leis LC nº 312/1998 e LC nº 730/2011. Nas normas anteriores, a TO era de 40% para o bloco dos pavimentos-tipo enquanto que agora, ela passou para 50% acima dos 4 primeiros pavimentos.

No caso de terrenos localizados na área de restrição de 45,00m de altura, imposta pela portaria DECEA nº 29/ICA, de 14 de julho de 2015, em atendimento à portaria nº 957/2015, do Comando da Aeronáutica (COMAER), que instituiu a Zona de Proteção do Aeródromo (ZPA), a TO pode ser de 60% para todo o edifício, inclusive em zonas de grande interesse do mercado imobiliário, como a ZO e ZI, conforme Tabela 04.

Tabela 04. Comparativo de TO. nas LUOS-AI de 1998, 2011 e 2018).

LUOS-AI	ZO	ZI	ZC I	ZC II	ZN I, II e III	ZM I, II e III	ZP I e II
LC 312/98	60% até 4pav 50%-até 6pav 40% acima 6pav.	60% até 10pav 40% acima 10pav.	85% até 10pav 40%acim a10pav.	60% até 10pac 40% acima 10pav.	60% até 10pac 40% acima 10pav	60% até 10pav 40% acima 10pav	85% até 10pav 40%acim a10pav.
LC 730/11	60% até 4pav 50%-até 6pav 40% acima 6pav.	60% até 10pav 40% acima 10pav.	85% até 10pav 40%acim a10pav.	60% até 10pac 40% acima 10pav.	60% até 10pac 40% acima 10pav	60% até 10pav 40% acima 10pav	85% até 10pav 40%acim a10pav.
LC 1006/18	60% até 4 pav. 50% acima 4ºpav 60% na ZPA-COMAER	60% até 4 pav. 50% acima 4ºpav 60% na ZPA-COMAER	85% até 4 pav. 50% acima 4ºpav 60% na ZPA-COMAER	60% até 4 pav. 50% acima 4ºpav 60% na ZPA-COMAER	60% até 4 pav. 50% acima 4ºpav	60% até 4 pav. 40% acima 4ºpav	85% até 4 pav. 50% acima 5ºpav

Fonte: LC nº 312/1998, LC nº 730/2011 e LC nº 1006/2018. Elaborada pelo autor.

No caso da permissão para utilização de 60% de TO para o edifício todo, utiliza-se a questionável justificativa a restrição de altura imposta pela ZPA/COMAER, tendo em vista que ela não afetaria rendimento em termos de área comercializável, em empreendimentos do tipo Habitação de Mercado Popular (HMP), em função de seu perfil tipológico, ou seja, com número de garagens reduzidas e sem oferta de excessivas áreas comuns de lazer como ocorre nos empreendimentos de alto padrão.

Conforme se observa na Figura 07, poucos empreendimentos foram lançados na área de restrição de altura imposta pela ZPA/COMAER e ainda assim na ZI, segunda zona preferencial das incorporadoras, revelando a ineficácia da estratégia, atestada pela declaração de representante do mercado imobiliário local: “a conta não fecha” para empreendimentos em bairros pericentrais, na área de maior restrição de altura das edificações (SANTOS, 2019).

Figura 07. Produção Imobiliária e Zona de Proteção de Aeródromo da Base Aérea de Santos.



Fonte: Ambrosio e Carriço (2021, p. 6). Elaborado com base nas portarias nº 957/2015 e DECEA nº 29/ICA, do COMAER; Zoneamento da Lei Complementar nº 1.006/2018 e dados do SECOVI (2019).

Na verdade, o pano de fundo da revisão da norma foi a crise econômica iniciada em 2014, que praticamente paralisou o mercado imobiliário da cidade (SECOVI, 2019) e provocou desemprego na construção civil e desvalorização dos imóveis da área

central, já bastante afetada pelo processo de esvaziamento populacional intensificada ao longo das últimas décadas.

No caso da ampliação para 50% de TO acima dos 4 primeiros pavimentos, trata-se certamente de benefício dirigido a um padrão de edifício que está distante de representar a maior demanda do município.

Esses edifícios são conhecidos como do tipo “condomínios-clubes”, ou seja, empreendimentos de alto-padrão, cujas unidades são comercializadas para a minoria da população, como veremos no Capítulo 6 a seguir.

O incentivo relacionado ao aumento da TO está claramente vinculado à redução dos recuos, como já mencionado, e afetará ainda mais a insolação e a ventilação das habitações vizinhas.

Esse prejuízo se dá através de graves repercussões ambientais, energéticas e paisagísticas, contrariando a aludida intenção de incentivar a produção imobiliária na região central, exposta na proposta do Executivo.

Ao contrário, esta permissividade aumentará significativamente a atratividade ao mercado imobiliário, para produção de empreendimentos em bairros da orla e até no Marapé e em parte do Campo Grande, ambos na ZI, onde há menos restrição da ZPA/COMAER, que afeta mais os bairros da área central.

Como já ressaltado, se houvesse dispensa de oferta obrigatória de número mínimo de vagas de automóveis, além da estabelecida pelo art. 96 da LC nº 1.006/2018, que ocorre nas Áreas de Adensamento Sustentável (AAS), e no caso da área central só alcança a minúscula AAS-Norte, concomitante à redução das áreas comuns dos edifícios, os empreendimentos na área de restrição de 45,00 m do COMAER poderiam ser satisfatoriamente rentáveis, alcançando CA de 5 ou 6.

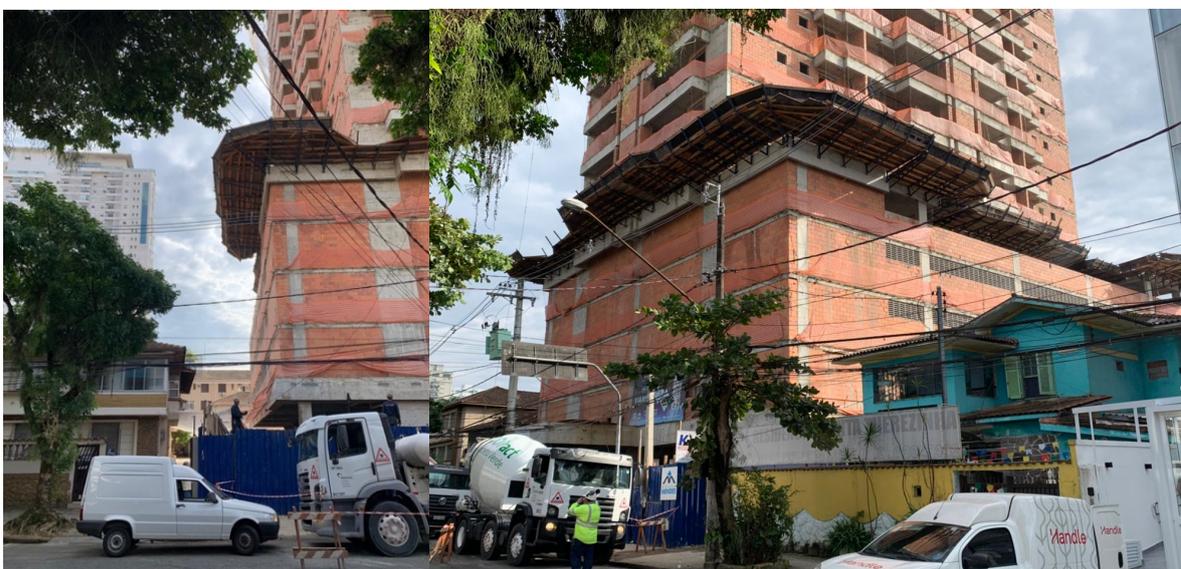
Portanto, não há justificativa aceitável para a redução dos recuos e ampliação da TO mínima.

Na Figura 08 abaixo, observa-se a AAS demarcada em azul no Mapa de Zoneamento Especial, Anexo IV da LUOS-AI, em inscrita no círculo vermelho, a AAS-N.

ventilação das habitações vizinhas, com graves repercussões ambientais, energéticas e paisagísticas, contrariando a aludida intenção de incentivar a produção imobiliária na região central, exposta na proposta do Executivo.

Na Figura 09 abaixo, é possível verificar a relação de distância entre o empreendimento vertical em construção e as edificações vizinhas. A redução do recuo vinculado ao aumento de altura do embasamento tende a agravar os problemas elencados no parágrafo anterior.

Figura 09. Relação dos recuos laterais de empreendimento vertical em construção e as edificações vizinhas.



Empreendimento localizado à Rua Lobo Vianna, no bairro Boqueirão, Fonte: Acervo Fotográfico do Autor. (2021)

5.3.2. Uso do Solo

Em relação ao uso do solo, destaca-se a permissão dada pela LC nº 1006/2018 a diversas atividades não permitidas pelas LUOS-AI anteriores, em imóveis de até 300 m².

As novas atividades permitidas estão definidas somente nas tabelas do Anexo IX – Categorias de Uso, da lei, possíveis de serem instaladas nas vias locais (L) e de

circulação de pedestres (CP) de algumas zonas, sem que tenha sido apresentado estudo que embasasse esta alteração e seus impactos correspondentes.

Neste aspecto, destaca-se que a nova norma não contém instrumentos para restringir os impactos ambientais e urbanísticos negativos que poderão ser gerados nessas vias. Esta questão é bem complexa, pois na LC nº 730/2011, a categoria de Comércio e Serviços 1 (CS1), que corresponde a usos de menor impacto, correspondia a um menor número de atividades.

Se antes a LC nº 730/2011 possuía 5 alíneas (de “a” a “e”) contendo descrições de usos permitidos por tipos de serviços, a LC nº 1.006/2018, em seu Anexo IX, passou a ter 12 alíneas (de “a” a “l”) ou seja, mais que o dobro da lei anterior e, segundo os §§ 1º e 2º do art. 27, que definem o porte máximo de 300 m² para desenvolvimento das referidas atividades nas vias locais e de circulação de pedestres.

Além disso, na lei de 2011, as atividades das alíneas “c” e “d” não podiam ser instaladas em vias locais e as da alínea “e” não eram permitidas em vias de circulação de pedestres. Na nova norma, todos os usos CS1 são permitidos para vias locais e apenas dois deles, ligados a atividades associativas de entidades de classe e atividades assistenciais como casas de repouso, não são permitidos em vias de circulação de pedestres.

Comparando-se o disposto na LC nº 730/2011 com o estabelecido na LC nº 1.006/2018, para a mesma zona e as mesmas categorias de via, verifica-se que houve um substancial acréscimo de atividades permitidas, as quais possuem enorme potencial de geração de incômodos e impactos ambientais (ruídos, vibrações, odores, emissão de gases e particulados, trânsito etc.).

Embora a nova norma limite o porte dessas atividades pela área construída e pelo tamanho do lote, não há qualquer dispositivo que impeça que, de forma disfarçada, a mesma atividade ocupe o lote vizinho, limitando-se a 300 m², mas na prática ampliando seu porte.

Algumas dessas atividades são especialmente incômodas, mesmo com a limitação de 300 m², como estacionamento de motocicletas, escolas de ensino infantil, atividades associativas com realização de assembleias (não vedadas), panificadoras etc.

Portanto, essas atividades supostamente pequenas poderão se instalar em lotes de grandes dimensões, ofertando grandes áreas de estacionamento, ampliando enormemente os impactos de vizinhança. Em casos como estacionamentos de motocicletas, não fará diferença a limitação por área construída, pois trata-se de atividade muito incômoda e que prescinde de edificação para funcionar.

A liberalização verdadeiramente controlada de atividades, em vias locais, poderia ser um instrumento efetivo de desenvolvimento econômico e empregabilidade em áreas da cidade, onde há grande monofuncionalidade residencial (áreas dormitório), como a Zona Noroeste, caso essa estratégia fosse de fato cercada pelos devidos cuidados com os impactos urbanísticos e ambientais.

No tocante à ZO e à ZI, merece especial menção que estas zonas possuem uma enorme quantidade de vias arteriais e coletoras, tendo em vista que durante a história da evolução da legislação urbanística de Santos a classificação viária foi sendo banalizada, devido à transformação indiscriminada de vias locais em vias com hierarquia superior, com o objetivo de liberar a instalação de atividades não permitidas em vias locais.

Portanto, não há qualquer argumento técnico que possa embasar a liberação de uma miríade de atividades impactantes nas poucas vias locais dessas zonas. Certamente não há qualquer necessidade de sacrificar o controle dos impactos urbanísticos e ambientais nessas áreas, com o suposto argumento de geração de novos negócios e empregos, que já são ofertados em nível bastante elevado nestes locais.

Ainda, no que concerne ao disciplinamento do uso do solo, merecem análise os dispositivos da LC nº 1.006/2018, que tratam das atividades enquadradas como desconformes, ou seja, aquelas que já estavam legalmente licenciadas em zonas e vias que não mais as admitem.

Essa categoria de atividades foi criada pelo art. 398, da Lei nº 3.529/1968 - Plano Diretor Físico do Município, e não foi revogada pela LC nº 312/1998, que revogou grande parte dos dispositivos da lei de 1968. O referido artigo dispõe que os usos de imóveis urbanos existentes até a publicação da referida serão mantidos, desde que já devidamente licenciados.

Já na LC nº 312/1998, tem-se o art. 17 que, com o intuito de regularizar o direito adquirido dos proprietários dessas atividades e impedir suas ampliações ou concessão de novos alvarás, dispõe que os usos desconformes caracterizam-se por serem aqueles regularmente licenciados antes da vigência referida lei complementar, devendo os mesmos se adequarem - aos níveis de ruídos e de poluição ambiental exigíveis para a zona em que esteja localizada, bem como obedecer os horários de funcionamento disciplinados pela legislação pertinente.

A questão das atividades desconformes foi valorizada pelo novo Plano Diretor, LC nº 1.005/2018, que dispôs no parágrafo único do art. 154 que

para garantir a qualidade ambiental urbana, o Município deve empreender ações de fiscalização do uso desconforme, prioritariamente nas Macrozonas Centro e Noroeste, de modo a aplicar o disposto na lei complementar que disciplina o instrumento do Estudo de Impacto de Vizinhança no Município na mitigação dos impactos dos usos portuários e retroportuários (SANTOS, 2018).

Não obstante as ações de fiscalização devessem ocorrer em toda a Área Insular e não somente nas mencionadas Macrozonas, a LC nº 1.006/2018 trata desta questão no art. 32 da Seção III - Quanto aos usos desconformes, do Capítulo I, do Título III

SEÇÃO III - Quanto aos Usos Desconformes

Art. 32. Serão considerados desconformes os usos regularmente licenciados antes da vigência desta lei complementar e que não se enquadrem nas categorias de uso permitidas na zona, classificação viária e porte.

§ 1º Os usos desconformes para atividades comerciais, de prestação de serviços, industriais, portuários e retroportuários, serão permitidos desde que enquadrados na mesma atividade para a qual tenha sido aprovada a edificação existente, ou enquadrados na atividade constante em licença de funcionamento ativa, expedida antes da vigência desta lei complementar.

§ 2º Em vias locais serão permitidas como usos desconformes apenas as atividades classificadas como CS1, CS2, CS3, CS4, desde que enquadradas na mesma atividade para a qual tenha sido aprovada a edificação existente e da atividade da última licença de funcionamento ativa, expedida antes da vigência desta lei complementar.

§ 3º Na Zona Portuária e nas Zonas Industriais e Retroportuárias será permitido o uso residencial desconforme em imóveis existentes e regularizados antes da vigência desta lei complementar.

§ 4º É vedado licenciamento de uso desconforme caso, por qualquer motivo, seja encerrada a atividade regularmente licenciada e a edificação não tenha sido aprovada para o uso desconforme.

§ 5º Não serão concedidas licenças para ampliações de edificações, equipamentos e instalações utilizadas para usos desconformes, exceto:

I – para hospitais e maternidades;

II – para cemitérios e necrotérios, com cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir - OODC e Fator de Planejamento - Fp de 2 (dois);

III – para clubes sociais e sociedades públicas ou privadas destinadas a lazer, práticas esportivas, sociais e culturais sem objetivos econômicos, políticos ou religiosos, isento de ônus para ampliações até o limite de aproveitamento mínimo exigido para a zona ou além deste mínimo com aproveitamento limitado a 1 (um), com cobrança de Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC e Fp de 0,1 (um décimo).

§ 6º O uso desconforme não residencial deverá adequar-se aos níveis de ruído, de vibração e de poluição atmosférica e às características de acesso e de tráfego exigíveis para a via em que estiver localizado e estarão sujeitos à apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos da Lei Complementar n.º 793, de 14 de janeiro de 2013.
[grifos nossos]

Assim, para os casos de vias locais, o uso desconforme ficou mais restritivo, pois além da licença aprovada, o projeto também deve corresponder à mesma atividade da licença, pois foi substituído o "ou" por "e" no §2º.

De qualquer maneira, é possível que mesmo com o encerramento de uma atividade desconforme, possa ser instalada outra no mesmo imóvel, desde que a edificação tenha sido aprovada para esta atividade ou que a nova atividade possua licença aberta com o mesmo enquadramento.

Ocorre que, quando se trata de edificações muito antigas, as atividades constantes de seus respectivos processos de aprovação são informadas de maneira muito vaga, tal como “loja”, “armazém” etc. Isto tem impedido que os novos ajustes no zoneamento de fato sejam implementados em algumas áreas da cidade, mantendo usos muito incompatíveis entre si na mesma zona, e não promovendo as transformações urbanísticas previstas na lei.

Especificamente no tocante à nova norma, essa questão não foi enfrentada e permanecerá produzindo entraves a tais transformações, com prejuízos ambientais.

Por outro lado, o § 6º do mesmo artigo estabelece a necessidade de apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), nos termos da Lei Complementar n.º 793, de 14 de janeiro de 2013, para uso desconforme não residencial.

Ora, a mencionada lei complementar, em atendimento ao Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257/2001, estabelece um rito de aprovação para empreendimentos com grande potencial de geração de impactos urbanos, para determinadas atividades ou sistemas de infraestrutura de grande porte e fixa limites de área construída ou de área de terreno, acima dos quais a atividade está sujeita a apresentar o EIV.

Evidentemente que esses processos demandam bastante tempo para análise e aprovação, com necessidade de contratação de consultorias especializadas para elaboração dos EIVs., por parte do empreendedor.

Deve-se ressaltar que a aprovação dos EIVs, normalmente implica na aceitação, pelo empreendedor, de medidas de mitigação ou até mesmo de compensação, que muitas vezes são prestadas ao Município, em espécie ou em forma de serviços e equipamentos.

Portanto, parece haver evidente exagero, na exigência criada pelo § 6º, para qualquer uso desconforme não residencial, sem delimitação de porte. Além de poder se caracterizar como um regramento desproporcional, pode até mesmo estar eivado pelo interesse meramente arrecadatário, por parte do Município, que se observa em

vários casos recentes de aprovação de EIVs, sem que necessariamente os impactos da atividade estejam sendo adequadamente mitigados.

Por sua vez, o art. 28, da LC nº 1.006/2018, dispõe que as categorias de uso portuário, retroportuário e industrial, exceto os usos enquadrados como I1, independente do porte do empreendimento, ficam condicionadas à apresentação de Estudos de Impacto de Vizinhança – EIV, exceto em vias classificadas como Arteriais, e nas Zonas Portuária – ZP e Industriais e Retroportuárias I e II – ZIR I e ZIR II. (SANTOS, 2018).

Esse dispositivo dispensa os empreendimentos portuários, retroportuários e os industriais I2 e I3 da apresentação de EIV, em vias arteriais, além de ZIRs e ZPs, gerando enorme confusão com relação ao disposto na própria LC nº 793/2013, que disciplina os EIV, que não prevê a dispensa de apresentação desses estudos.

Além deste aspecto, se for considerado onde são permitidos esses tipos de uso nas zonas da Área Insular, verifica-se que não há critério para definição de onde se deve ou não prevenir os tipos de impactos provenientes destas atividades, pois, mais uma vez desconsiderou-se a enorme quantidade de vias arteriais existentes na cidade e a distorção entre as zonas quanto aos usos impactantes permitidos.

Por fim, no tocante ao uso do solo, é importante ressaltar que não houve compatibilização entre a LC nº 1.006/2018 e a Lei Complementar nº 53/1992, que criou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

De acordo com a nova norma, os usos que passaram a ser permitidos em ZEIS não são aqueles que estão vinculados ao apoio ao uso residencial.

As atividades permitidas em ZEIS, conforme a lei, permanecem como aquelas enquadradas nas alíneas CS1-b, CS1-c, CS2-b e CS2-c: galerias de arte, museus, clínicas médicas e veterinárias, academias de ginástica e empresas de segurança e escolta de bens [sic].

Ou seja, na maior parte usos pouco ou nada relacionados com as necessidades de assentamentos em processo de regularização fundiária ou projetos habitacionais de interesse social. Por outro lado, as atividades extensivas ao uso residencial, que antes eram permitidas nessas áreas, passaram a ser proibidas.

Portanto, a LC nº 1.006/2018 causa enorme embaraço em projetos de regularização fundiária e para a regularização de atividades em áreas predominantemente habitadas por população de baixa renda, onde a microeconomia é essencial para a sobrevivência das famílias.

5.4. Impactos Ambientais Negativos do Modelo de Produção do Espaço Urbano de Santos

A área insular de Santos sofreu significativas mudanças em sua paisagem urbana a partir das alterações realizadas na LC nº 312/1998 e revisões posteriores, relacionadas à consolidação de um modelo de produção imobiliária de edifícios verticais, voltados para o mercado de média-alta e alta renda.

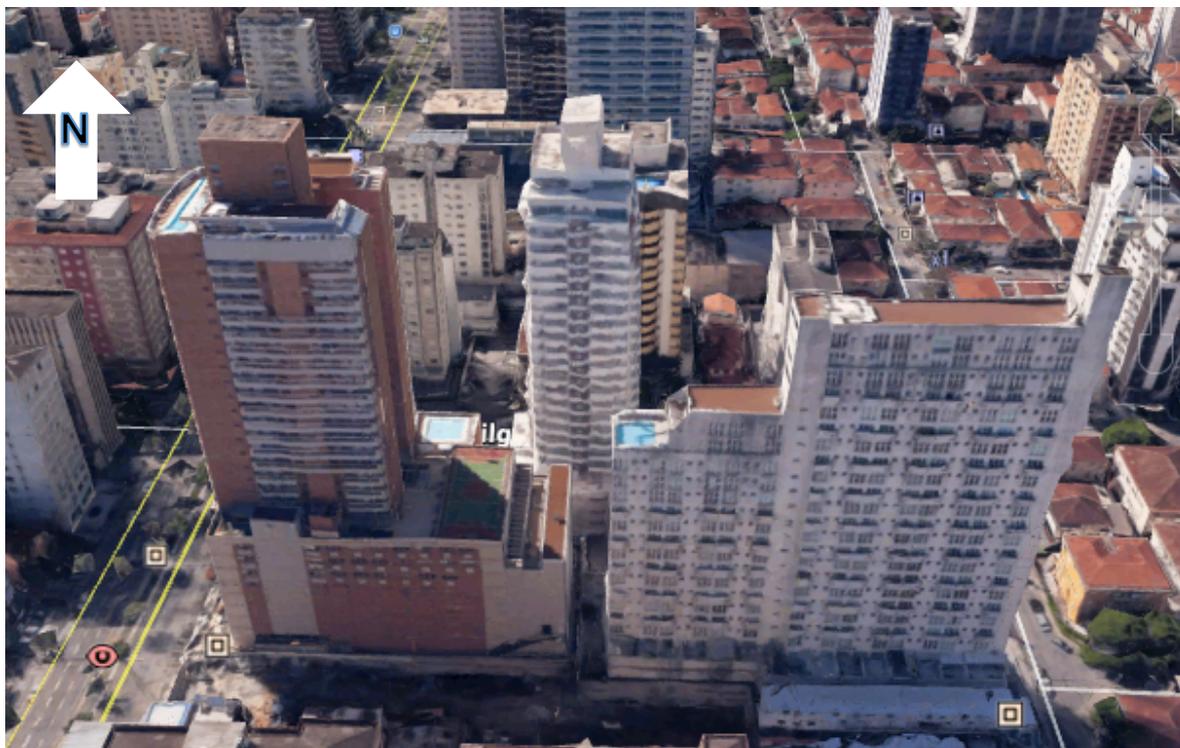
Esses edifícios verticais, construídos predominantemente nos bairros da ZO, tendem a produzir impactos ambientais negativos relacionados à condição de insolação, ventilação e iluminação naturais em seus entornos.

Em relação à ventilação natural, conforme Carriço (2011)

Como Santos é uma cidade de clima predominantemente quente e úmido, são os ventos sul e sudeste, sobretudo na ocorrência de frentes frias, que refrescam os morros e a zona leste, que não é obstaculizada pelo maciço dos morros, como a zona noroeste. Na orla, a “muralha” de edifícios construídos, desde o fim dos anos de 1940, produziu um impacto profundo no clima, pois os ventos provenientes do mar tendem a permanecer em alturas mais elevadas, após ultrapassarem áreas em que há maior concentração de edifícios de grande altura construídos a curta distancia uns dos outros. (CARRIÇO, 2011. p. 161).

Esse efeito é agravado quando as fachadas de maior dimensão estão implantadas no sentido leste-oeste, situação em que a edificação se torna obstáculo significativo para penetração dos ventos sul e sudeste, conforme Figura 10.

Figura 10. Posição de fachadas de maior dimensão implantadas no sentido leste-oeste.

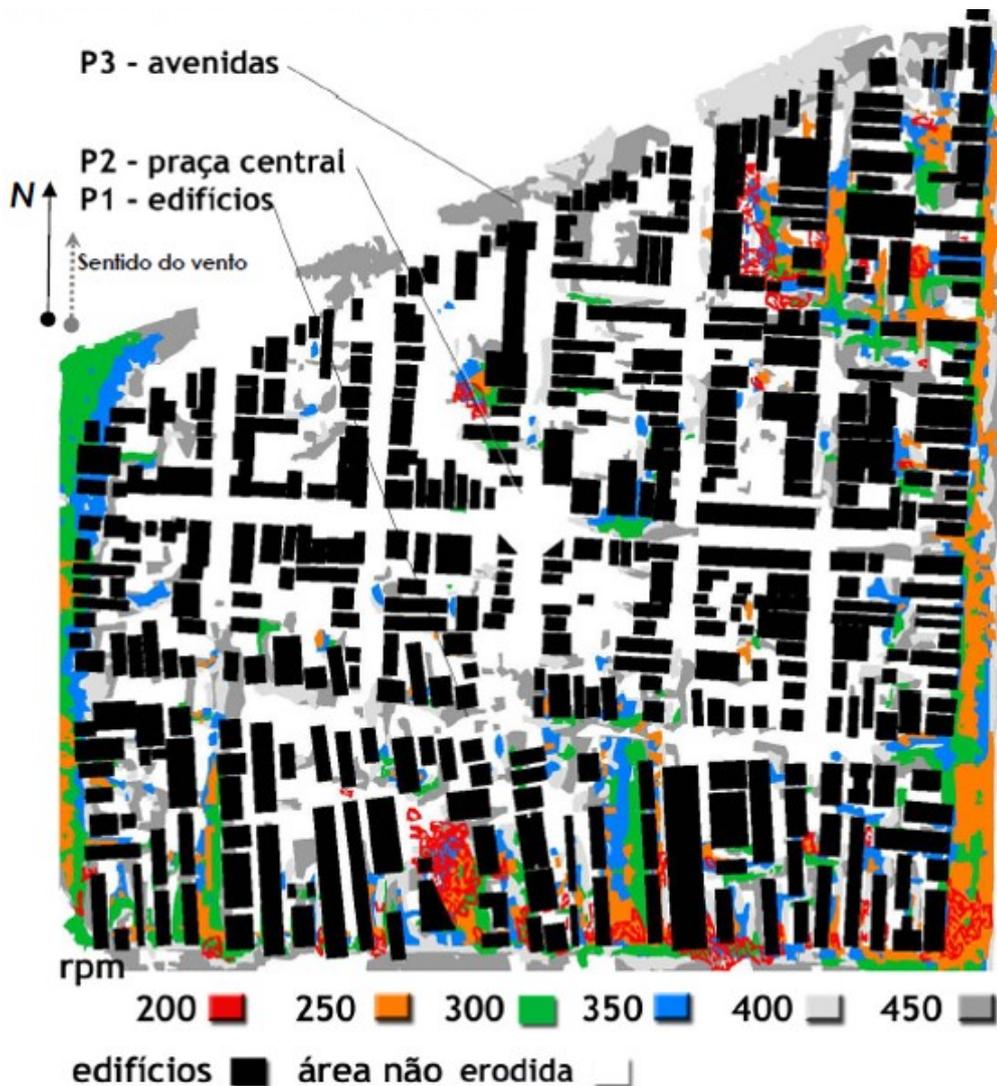


Fonte. Google Earth. 2013. Acesso em 17 jul.2021.

Em uma escala maior, o conjunto de edifícios verticais pode criar barreiras à ventilação natural em bairro inteiros. Prata (2005) realizou estudo demonstrando que a ventilação natural em áreas urbanas depende da altura dos edifícios, da direção e velocidade dos ventos. O trabalho estudou especialmente este fenômeno no caso do bairro Pompéia, na orla de Santos.

A conclusão é a de que, em relação aos ventos provenientes do sul, há uma melhor distribuição do fluxo para edifícios isolados ou espaçados de outro com as mesmas características, enquanto se verifica dificuldade de penetração e circulação dos ventos quando os edifícios se apresentam agrupados ou em linhas na posição leste-oeste, conforme Figura 11.

Figura 11. Velocidade de penetração dos ventos no bairro da Pompéia.



Fonte: PRATA (2005. p. 121)

O modo disperso como ocorre a verticalização em Santos, fruto dos altos índices urbanísticos definidos para praticamente todas as zonas da cidade, como já apontado neste capítulo, acarreta outro impacto ambiental negativo, que é a falta de insolação em áreas localizadas no entorno dos edifícios verticais.

Empreendimentos verticais localizados em áreas cujo entorno é predominantemente ocupado por edificações horizontais, causam impacto negativo na insolação pois geram grandes áreas de sombreamento, principalmente no início da manhã e no fim da tarde, quando as projeções das sombras das edificações, são mais extensas e horizontalizadas, conforme é possível observar na Figura 12.

Figura 12. Projeção das sombras de edificações verticais no entorno.



Edifícios verticais localizados à Rua Campos Mello nº 450, no bairro da Encruzilhada (imagem da esquerda) e à Rua Vergueiro Steidel nº 304, no bairro da Aparecida Fonte: Acervo Fotográfico do Autor. (2017)

Da mesma forma, já causam impactos nocivos à insolação em pontos da orla da praia, edificações cuja altura destoam do padrão de verticalização anterior à LC 312/1998.

Na Figura 13 a seguir, verifica-se a sombra da edificação sobre trecho de areia, em fotografia registrada na praia do Gonzaga em pleno inverno, no dia 22 de julho de 2021, às 15h00. O impacto da sombra aumenta conforme o sol se movimenta para se por.

Figura 13. Impacto da sombra da edificação sobre trecho de areia na praia do Gonzaga.



Fonte: Acervo Fotográfico do Autor (2021)

São diversos os Impactos ambientais relacionados à obstrução de ventilação e insolação naturais. O aumento de temperatura em áreas onde os ventos não penetram, e a falta de luz natural nas edificações atingidas pela projeção das sombras das edificações verticais, resultam em ineficiência energética do espaço construído, tendo em vista a necessidade de maior consumo de energia elétrica pelo uso de ar-condicionado e iluminação artificial no interior das moradias.

Cabe destacar ainda o impacto ambiental negativo da verticalização santista causado pelas transformações na paisagem urbana.

A proteção da paisagem urbana, em que pese não deva ser objeto de esteticismo gratuito, deve objetivar a integração do elemento estético como diretriz do desenvolvimento urbano, ou seja, como algo que brota intuitivamente na forma urbana, incluída no conceito patrimonial ambiental urbano (SILVA, 2008). Ainda segundo Silva (2008)

A paisagem urbana é, assim, a roupagem com que as cidades se apresentam a seus habitantes e visitantes. Será tão mais atraente quanto mais constitua uma transformação cultural da paisagem natural do seu sítio, e tanto mais agressiva quanto mais tenham violentado a paisagem natural. “sem acrescentar-lhe valor humano algum”. Uma cidade não é um ambiente de negócios, um simples mercado onde até sua paisagem é objeto de interesses econômicos lucrativos; mas é, sobretudo, um ambiente da vida humana, no qual se projetam valores espirituais perenes, que revelam às gerações porvindouras a sua memória. (SILVA, 2008, p. 307).

Nesse sentido, torna-se importante também atentar para os impactos ambientais negativos relacionados à perda da identidade da cidade que o processo de verticalização tem gerado na paisagem urbana santista.

Como exemplo, é significativo o impacto ocorrido na paisagem da orla da praia de Santos, quando verificada a partir de um dos pontos turísticos que mais possui vínculo afetivo com os habitantes da cidade, o Morro da Asa Delta, local visitado por santistas e turistas. Conforme Figura 14, é possível verificar a agressão sofrida na

paisagem da orla, a partir da construção de empreendimento vertical Enseada das Orquídeas, onde antes situava-se o Clube Caiçara.

Figura 14. Empreendimento vertical que obstrui a vista geral da orla da praia a partir do Morro da Asa Delta.



Fonte: Acervo Fotográfico do Autor (2018)

Outro impacto sofrido na paisagem da orla santista se deu a partir da construção do Edifício Cap Ferrat, no Embaré. O empreendimento, que conta com duas torres de 35 andares, totalizando 140 unidades de alto padrão, mudou radicalmente a paisagem da orla da praia, conforme Figura 15.

Figura 15. Igreja do Embaré em meio a edifícios verticais. Em destaque, o empreendimento Cap Ferrat.



Fonte: Acervo Fotográfico do Dr. Arq. Urb. José Marques Carriço (2011).

Uma das formas de evitar impactos negativos ao ambiente urbano e principalmente no entorno de grandes empreendimentos verticais, é a utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme estabelecido nos arts. 36, 37 e 38 do EC, a partir de legislação própria municipal. (BRASIL, 2001).

Segundo o art. 37 do EC, a execução desse instrumento visa contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, analisando questões como o adensamento populacional, o uso e ocupação do solo, geração de tráfego, ventilação e iluminação, e proteção da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. (BRASIL, 2001).

Além disso, o EC obriga a publicização dos documentos integrantes do EIV pelo Poder Público Municipal, que devem estar disponíveis a qualquer interessado.

O principal objetivo da execução do EIV é democratizar o sistema de tomada de decisões sobre grandes empreendimentos, visando garantir a participação social da população exposta aos impactos gerados, consagrando o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

Dessa forma o EIV é importante instrumento da política urbana que deve considerar os impactos de ordem ambiental, tais como impermeabilização excessiva do solo e aumento de temperatura; de ordem paisagística, considerando impactos sobre paisagem de morros, dunas, vales e vistas para frentes d'água; de ordem econômica, como o impacto sobre o comércio e serviços locais; e de ordem social, de forma a evitar perda de emprego e renda e sobrecarga de equipamentos públicos, entre outros (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

O EC remete ainda à legislação municipal, a definição dos empreendimentos e atividades para os quais serão exigidos os EIV como condição para obtenção das licenças de construção, ampliação ou funcionamento.

Em Santos, a LC nº 793/2013, que disciplina a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, aponta em seu art. 13, que devem ser objeto de análise, além dos impactos estabelecidos no EC

V. sistemas de circulação e transporte adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais, incluindo estudo do sistema viário arterial e coletor de acesso;

VI. áreas de interesse histórico, cultural, paisagístico ou ambiental;

VII. serviços públicos, incluindo consumo de água, gás, telefone e energia elétrica, bem como a geração de resíduos sólidos, líquidos e efluentes, assim como drenagem de águas pluviais;

VIII. produção de resíduos, poluição sonora, poluição atmosférica e conforto ambiental;

Impacto socioeconômico na população residente ou atuante no entorno;

X. acessibilidade e mobilidade de pessoas com deficiência.(SANTOS, 2013)

A área insular do município de Santos tem sofrido uma série de impactos ambientais negativos, notadamente de ordem ambiental e paisagística, com prejuízo dos demais impactos de ordem social e econômica, conforme evidenciado nas imagens acima, referentes à perda de ventilação e insolação, além do prejuízo à preservação da paisagem da cidade.

Nesse sentido, a análise de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV é de fundamental importância para evitar e/ou mitigar a incidência de impactos negativos de ordem econômica, social, urbanística e ambiental e deve ser objeto de atenção pelo Poder Público Municipal

5.5. Concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU): Fragilidades do "EIV Navegantes Residence" e anulação judicial de procedimentos administrativos

Caso simbólico recente envolve a Prefeitura de Santos e o Grupo Mendes, conglomerado de empresas privadas com amplo histórico de construção de empreendimentos residenciais e comerciais no município.

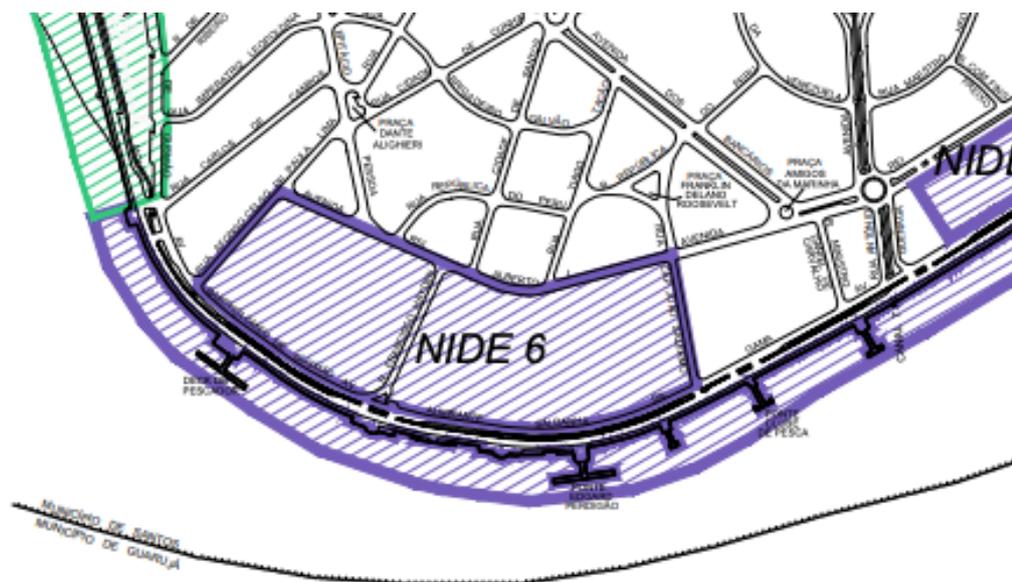
Em 14 de dezembro de 2020, foi proferida a sentença pela 1ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (Processo Digital nº 1012268-

71-2019.8.26.0562) referente à Ação Civil Pública proposta pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), que apresentou denúncia a partir de Parecer Técnico nº 0786112 de 09 de junho de 2020 com o título “Análise Crítica do Relatório de Impacto de Vizinhança do Empreendimento Navegantes Residence”.

O objeto da denúncia do MPSP é o pedido de anulação dos efeitos do Termo de Compromisso nº 82/2018 e do Termo de Compromisso nº 83/2018, assinados entre o Grupo Mendes e a Prefeitura de Santos, apontando uma série de irregularidades nos processos que culminaram na assinatura dos mesmos, voltados à concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) pela prefeitura ao conglomerado, em favor de quatro imóveis de propriedade do Grupo Mendes.

Esses imóveis estão demarcados como Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDES), no mapa “Anexo IV – Zonas Especiais” da LUOS-AI - LC nº 1006/2018, sendo um deles denominado NIDE 4 – Sorocabana, e outros três imóveis localizados no chamado NIDE 6 – Clubes. Estes imóveis estão localizados no bairro da Ponta da Praia, nos terrenos do Clube de Regatas Santista, Clube de Regatas Vasco da Gama e Clube de Regatas Saldanha da Gama, conforme Figura 16.

Figura 16. NIDE 6 – Clubes, na Ponta da Praia



Fonte: Anexo IV – Zonas Especiais da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular de Santos (LUOS-AI), LC nº 1006/2018.

Segundo art. 12 da LUOS-AI – LC nº 1006/2018, os NIDES são

porções do território com destinação específica, incentivos fiscais e normas próprias de uso e ocupação do solo capazes de criar condições para o desenvolvimento social, econômico e ambiental de forma estratégica, priorizando a mobilidade urbana, o lazer, a cultura, o esporte e o turismo (SANTOS, 2018)

Na NIDE 6 – Clubes, somente são permitidas algumas categorias de uso, tais como recreação, clubes sociais, quadras de esportes, atividades náuticas, guarda, reparo e manutenção de barcos, etc. (art. 129), além de eventuais outros usos que ficam condicionados à cobrança de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) (art. 130).

O MPSP aponta em sua denúncia que o Grupo Mendes tem sido favorecido pela criação de restrições e flexibilizações do uso do solo realizadas pelas alterações feitas no Plano Diretor e, principalmente, nas LUOS-AI.

Segundo a sentença, o MPSP aponta que

por intermédio da legislação de *direito urbanístico* do Município de Santos, restrições ao uso do solo que, além de diminuir o valor do terreno que o grupo econômico pretende adquirir, afasta possíveis concorrentes (impossibilitados de empreender ante as restrições de uso) nas áreas de interesse do GRUPO MENDES e que, depois que as áreas são adquiridas pelo grupo, novamente são realizadas alterações legislativas, que flexibilizam e/ou possibilitam a flexibilização do uso do solo, fazendo com que a área volte a ser valorizada economicamente. (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Ação Civil Pública Cível – Ordem Urbanística. Ministério Público do Estado de São Paulo e Gm20 Participações Ltda. e outros. Relator: Juiz de Direito Leonardo Grecco. Sentença 14 dez. 2020. p. 3)

Nesse sentido, o MPSP afirma que houve ofensa aos princípios da publicidade, da participação social, da transparência, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da finalidade e do interesse público, além de ofensa a artigos do Estatuto da Cidade (arts. 29, 30, 42 e inciso IX do art. 2º), ofensa ao Plano Diretor (art. 95) e a inobservância das prioridades por ele fixadas.

Aponta ainda uma série de justificativas que demonstram a precariedade do Estudo de Impacto de Vizinhança utilizado como base para assinatura dos Termos de Compromissos entre o Grupo Mendes e a Prefeitura Municipal de Santos, onde o grupo assumiria uma série de obrigações em troca da obtenção de OOAU para seus imóveis localizados na NIDE 6 – Clubes.

Essas obrigações envolviam a entrega de algumas obras ao município, estimadas em R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais), enquanto que, segundo o MPSP, as alterações de uso do solo autorizadas envolveriam interesses econômicos do grupo na ordem de R\$ 1.000.000.000,00 (um bilhão de reais).

Por fim, o MPSP destacou ainda que as contrapartidas para concessão das OOAU, ao invés de serem utilizadas para redução de desigualdades sociais, foram revertidas quase que em sua totalidade nas proximidades da área onde o Grupo Mendes pretendia construir o empreendimento imobiliário bilionário denominado Residencial Navegantes, valorizando ainda mais as propriedades e intensificando seus ganhos, em detrimento às diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade, Plano Diretor e LUOS-AI. (SÃO PAULO, 2020).

Ante o exposto, o MPSP entrou com pedido de cautelar e de tutela antecipada contra o Grupo Mendes, contra o Município de Santos, e ainda contra uma série de agentes públicos, tais como o então Prefeito de Santos, Paulo Alexandre Pereira Barbosa, o Presidente da Câmara de Vereadores Adilson dos Santos Júnior, além de secretários municipais.

Sem prejuízo a todos os fatos apontados na denúncia, cabe destacar que o MPSP questiona o Estudo de Impacto de Vizinhança aprovado pela Comissão Municipal de Avaliação de Impactos de Vizinhança – COMAIV, que embasou a assinatura dos Termos de Compromissos e a autorização da emissão da OOAU pela Prefeitura.

Segundo o MPSP, a COMAIV, órgão responsável por analisar e aprovar os EIVs produzidos no município, conforme Lei Complementar Municipal nº 794/2013, não teria observado uma série de deficiências que tornam o EIV entregue precário.

O MPSP aponta

1. inocuidade do processo de avaliação do EIV pela Comissão Municipal de Avaliação de Impactos de Vizinhança COMAIV (fls. 55/57); 2. a insuficiência da análise de alternativa técnica locacional (fls. 57); 3. a inexistência de justificativa e insuficiência na definição da Área de Influência Direta AID (fls. 57/58); 4. a insuficiência do levantamento do uso e ocupação do solo (fls. 58/60); 5. A precariedade e contradição no diagnóstico sobre mobilidade urbana (fls. 60/62); 6. a inexistência de descrição dos impactos de operação do CAT e do Novo Mercado de Peixe e eventuais medidas mitigatórias e/ou compensatórias (fls. 62/64); 7. O Terminal Público Pesqueiro de Santos (fls. 64/66). (SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, Ação Civil Pública Cível – Ordem Urbanística. Ministério Público do Estado de São Paulo e Gm20 Participações Ltda. e outros. Relator: Juíz de Direito Leonardo Grecco. Sentença 14 dez. 2020. p. 9)

A seguir, destaca-se os principais apontamentos do MPSP relacionados aos pontos que, segundo o órgão, deveriam ter sido observados com rigor pela COMAIV, e que ao não serem observados ou haverem sem a devida profundidade, causaram distorções e omissões que, ao gerarem impactos negativos ao meio ambiente urbano, justificam a anulação do EIV e por consequência, dos Termos de Compromissos e da autorização para a OOAU.

5.5.1. Adensamento populacional e oferta de equipamentos públicos e comunitários

Primeiramente, o MPSP aponta o adensamento extremo do Empreendimento Navegantes Residence que, com terreno de 20.725,03 m² e uma população estimada

em 4.045 pessoas chegaria a uma densidade populacional de aproximadamente 2000 hab/ha, ou 510 famílias/ha.

Para se ter uma ordem de grandeza, o MPSP aponta, a partir de dados do Censo Demográfico de 2010, que o município de Santos possui densidade populacional de 114 hab/ha, pouco menor que St. Peterburgo (121 hab/ha), e maior que cidades como Singapura, (107 hab/ha), Rio de Janeiro (101 hab/ha), Cidade do México (96 hab/ha), Paris (88 hab/ha), Londres (62 hab/ha) e Nova Iorque (40 hab/ha) (SÃO PAULO, 2020).

O relatório do MPSP aponta que o município de Santos não apresenta malha de redes de transporte público comparável a cidades com densidade similar como Singapura, St. Petesburgo, Rio de Janeiro, que possuem redes de metrô com extensão de, respectivamente, 198km, 118km e 58km. (SÃO PAULO, 2020).

Ainda segundo o MPSP, a partir de estudos sobre oferta de infraestruturas e serviços públicos apresentados no relatório, densidades maiores que 450 famílias/ha tem como consequências o congestionamento completo do espaço público, acarretando problemas como escassez com ruídos e perda de intimidade, inclusive nos espaços públicos, e dificuldades em acessar espaços para estacionamentos e recreios. (SÃO PAULO, 2020).

No tocante à oferta de equipamentos públicos e comunitários, o MPSP faz severas críticas ao EIV e à COMAIV que indicam a prévia existência e disponibilidade de equipamentos na cidade, e que o fato do empreendimento ser voltado à população de alta renda, que possui recursos para acesso a serviços de saúde e educação, por exemplo, não demandaria novos equipamentos por parte do Poder Público.

Para tanto, apresenta o dado de que 95% dos transplantes de órgãos, procedimentos de alto custo e alta complexidade são realizados pelo SUS, além da utilização dos serviços de emergência públicos que também independem da faixa de renda.

Apresenta ainda a necessidade de reforço por serviços educacionais, especialmente creches para funcionários que sejam atraídos para prestar serviços no empreendimento, bem como a necessidade de melhorias operacionais relacionadas à segurança pública, a partir do detalhamento das contrapartidas do empreendimento

para arcar com os custos dessas melhorias, objetivando a proteção patrimonial dos proprietários do empreendimento, sem que causem impacto social à coletividade.

5.5.2. Sistema de circulação e transportes

No que diz respeito ao sistema de circulação e transportes adequados aos interesses das necessidades da população e às características locais, verificou-se que o Relatório de Impacto de Trânsito (RIT) parte integrante do EIV, não apresentou diferenciação entre atividades comerciais e residenciais para estimar a geração de viagens e a verificação do atendimento dos parâmetros de quantidades de vagas de estacionamento e de embarque e desembarque, bem como não foram apresentados os quadros de vagas para os diferentes usos e atividades, nem informações sobre a frequência de carga e descarga. (SÃO PAULO, 2020).

Além disso, o RIT não apresenta planta com hierarquização viária, mãos de direção de circulação das vias e interseções semaforizadas, não permitindo aferição se a área de influência de fato se restringe a 300m, definida para a análise dos demais itens do EIV.

O EIV aborda a situação do transporte coletivo de forma genérica, sem informações de quais linhas de ônibus municipais efetivamente servirão ao empreendimento e se há linhas de ônibus intermunicipais que também podem ser utilizadas. O transporte por táxi não foi abordado, tampouco as condições de utilização de transporte por aplicativo pelos futuros moradores e frequentadores do empreendimento. (SÃO PAULO, 2020).

Genérica também foi a abordagem sobre infraestrutura cicloviária, tendo sido abordada em nível amplo – municipal – sem demonstração sobre as condições atuais na área de influencia do empreendimento.

Outras considerações foram realizadas pelo MPSP no sentido de apontar problemas na produção do RIT, tais como a falta de indicação de metodologia para determinação da quantidade e distribuição horária no cálculo de viagens dos diversos modos, bem como equívocos de cálculos das viagens por automóveis.

5.5.3. Impactos sobre a paisagem e arborização urbana, consumo de água e gestão dos resíduos sólidos

No que se refere ao impacto do empreendimento em relação à paisagem e arborização urbana, consumo de água e gestão dos resíduos sólidos, o MPSP reforça o impacto do mesmo a ser causado na paisagem em função das torres com mais de 150 metro de altura, algo comparável aos edifícios mais altos do estado, como os ed. Mirante do Vale, ed. Itália, e ed. Altino Arantes, na área central do município de São Paulo (SÃO PAULO, 2020).

Dessa forma, o relatório aponta que já ocorre supressão de vegetação no terreno do empreendimento, apesar do EIV negar a existência de exemplares de vegetação no interior do lote, ignorando a necessidade de autorizações de corte ou compensação.

Outros fatores destacados pelo MPSP estão o equívoco no cálculo do volume do consumo diário de água indicado pelo EIV.

Enquanto o estudo indicou o consumo de 870.000l/hab.d., o relatório argumenta que na realidade o consumo será de 75mil litros por dia a mais, se considerados os 690 funcionários do empreendimento consumindo a medida diária de 50 litros por funcionário. A diferença no cálculo pode trazer sérios problemas de abastecimento no empreendimento e seu entorno.

Sobre a gestão de resíduos sólidos, o MPSP argumenta que o EIV não aponta de que forma serão armazenadas as aproximadamente quatro toneladas de resíduos sólidos a serem gerados diariamente, tendo em vista que atualmente a coleta no local é realizadas aos sábados e portanto, o empreendimento deve prever onde armazenar perto de 30 toneladas de resíduos no local até sua retirada.

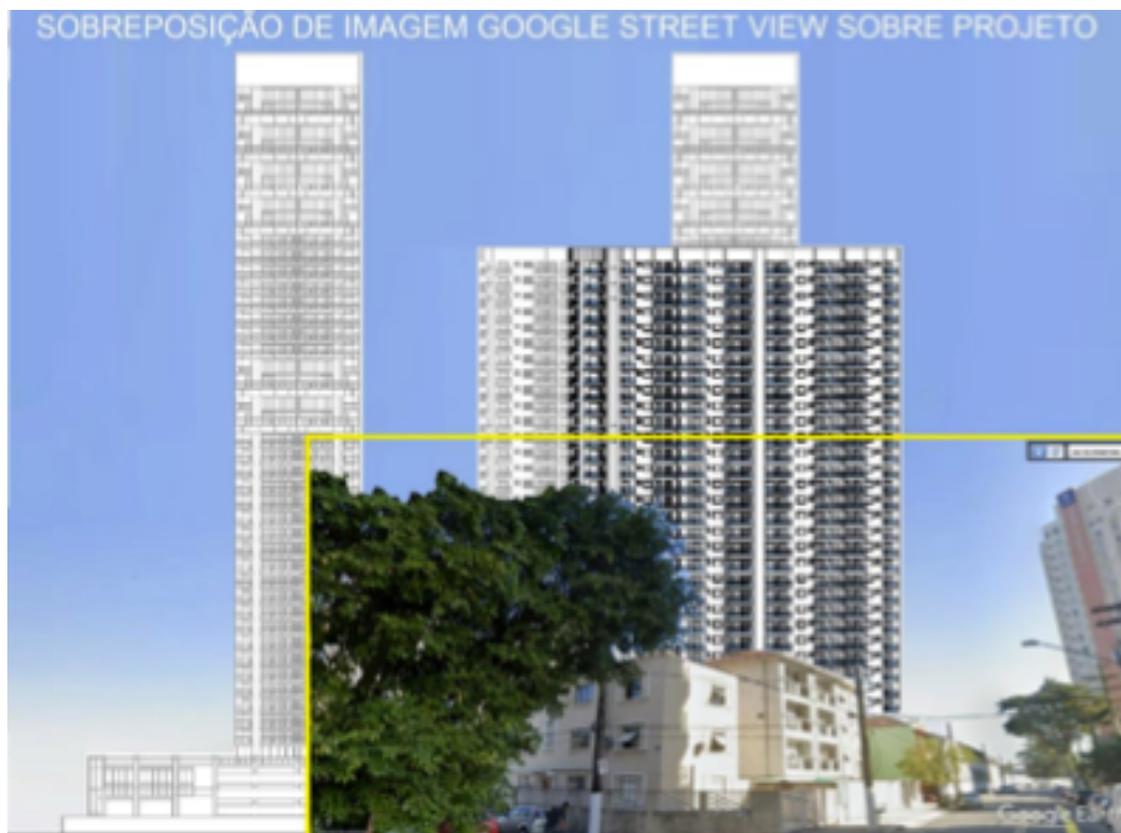
5.5.4. Conforto ambiental: Iluminação e ventilação naturais

O MPSP aponta que o EIV deveria ter apontado uma amostra significativa de variáveis microclimáticas do local visando esclarecer os impactos do empreendimento no conforto ambiental do local, comparando-as em períodos antes e depois da implantação das torres com altura de aproximadamente 150 metros.

Essas comparações tem o objetivo de observar as alterações significativas no entorno do empreendimento relativos à insolação e sombreamento, a dinâmica e circulação do ar, e a velocidade dos ventos. No entanto é apontado no relatório a ausência desses estudos por parte do empreendedor.

Primeiramente, o relatório do MPSP apresenta imagem que ilustra o impacto visual do conjunto arquitetônico na paisagem, sob a ótica do pedestre, conforme Figura 17.

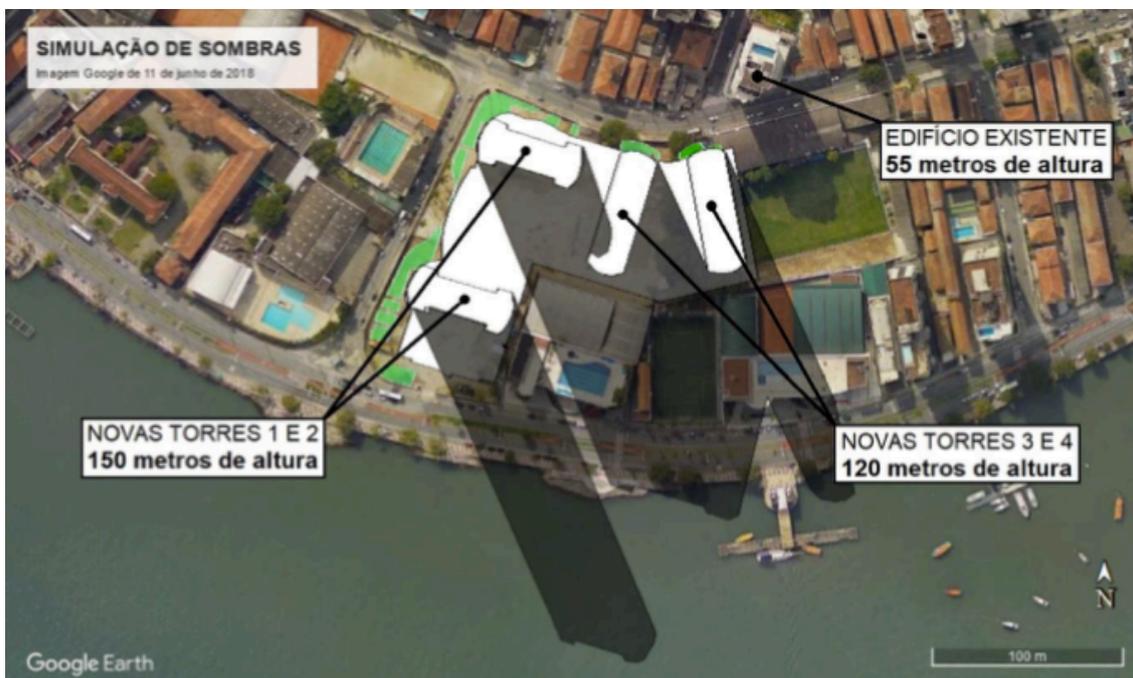
Figura 17. Impacto Visual do conjunto arquitetônico



Fonte: SÃO PAULO. Ministério Público. (2020. p. 53).

Em relação aos impactos sobre a iluminação natural do entorno, é apresentada imagem comparativa das sombras causadas por edificação existente próxima ao empreendimento, com 55m de altura, e das torres de aproximadamente 150m de altura do empreendimento Navegantes Residence, conforme Figura 18.

Figura 18. Comparação entre a sombra de edificação com 55m de altura e as torres de 120m e 150m de altura do empreendimento Navegantes Residence.



Fonte: SÃO PAULO. Ministério Público (2020. p. 56).

Em relação à ventilação natural, o MPSP Aponta a negligência do EIV em não demonstrar as alterações na dinâmica da circulação do ar e na velocidade dos ventos causada pelo empreendimento em seu entorno.

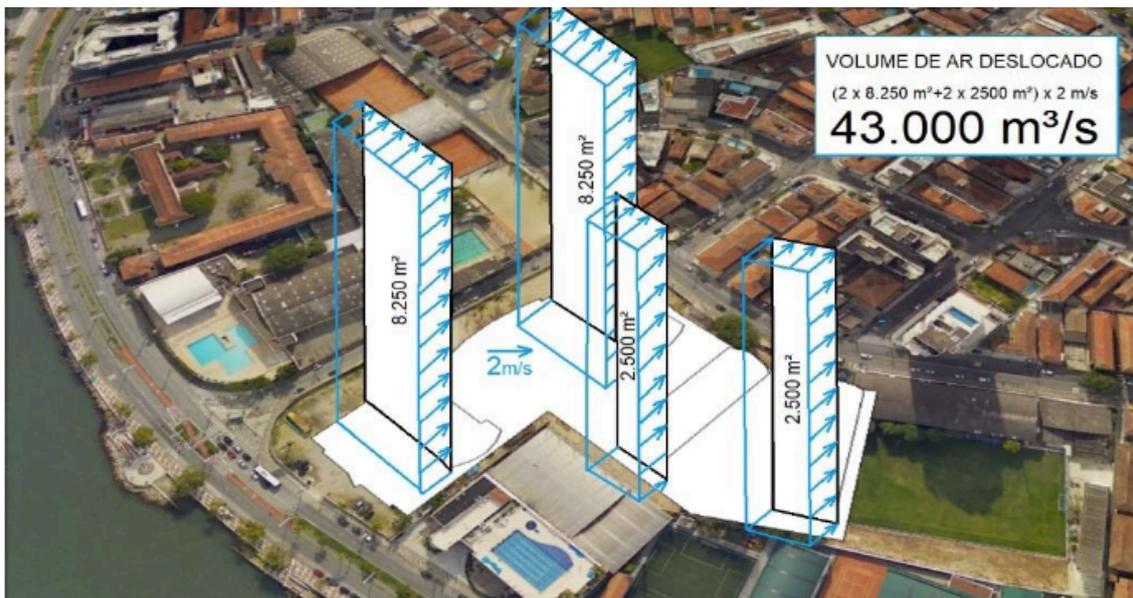
Segundo demonstra o relatório

Para se ter uma ideia do volume de ar deslocado para as laterais pelo empreendimento, as duas torres maiores têm largura de 55m e altura de 150m, o que equivale a 8250m^2 , as torres menores perpendiculares teriam o vento incidindo nas faces menores simultaneamente, com aproximadamente 2.500m^2 cada. Levando em conta uma velocidade do vento moderada (velocidade média de 2 m/s), as torres do empreendimento deslocariam mais 43.000m^3 de ar por segundo para a vizinhança. Por isso edifícios com características semelhantes devem realizar estudos da interferência do vento, até porque, é uma variável que não pode ser desprezada no cálculo e dimensionamento estrutural de edifícios desse porte (SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional à Execução – CAEX. Análise crítica do Relatório de Impacto de Vizinhança do empreendimento

Navegantes Residence. Promotoria de Justiça Cível de Santos.
Relatores: Fernando Fiurst, Ivan Pastoreli e Mamoru Kanzana. 09 jun.
2020. p. 57).

A Figura 19 a seguir, demonstra o volume de ar deslocado pelo empreendimento, segundo estudos do MPSP, de aproximadamente 43.000m³/s.

Figura 19. Volume de ar deslocado pelo empreendimento



Fonte: SÃO PAULO. Ministério Público (2020. p. 57).

Conforme apontado, a possibilidade de o empreendimento vir a prejudicar as atividades realizadas no entorno são flagrantes, ainda mais pela especificidade do zoneamento local, e características e usos dos empreendimentos de lazer e recreação instalados no entorno.

Dessa forma, é essencial que o EIV apresente todas as simulações apontadas pelo MPSP, com o propósito de apresentar soluções para mitigar os impactos causados, a serem apresentados não só aos clubes vizinhos, que sofrerão diretamente os impactos negativos da implantação do empreendimento, mas também para a coletividade (SÃO PAULO, 2020).

Diante do exposto, o MPSP aponta que o EIV é instrumento fundamental para que se levantem dados concretos do local e fazer simulações e estudos com base em metodologias conhecidas visando constatar os prováveis impactos da implantação do

empreendimento no conforto da população residente e dos frequentadores do seu entorno.

No entanto, o MPSP aponta que não há informações detalhadas sobre o adensamento populacional que o empreendimento causará no entorno o que impossibilita a identificação dos impactos gerados a partir do aumento da população ao entorno. Soma-se a isso, a ausência de dados sobre a relação entre as situações atual e futura no que tange a oferta e demandas por serviços de transporte e o impacto no sistema viário.

O MPSP ressalta a gravidade do EIV conter uma série de afirmações que não passam de suposições sem comprovação a partir de metodologias consagradas, principalmente em relação à ventilação e iluminação naturais.

As análises contidas no relatório evidenciaram uma série de impactos no microclima local bem como nas condições de conforto ambiental pré-existentes.

Por fim, o MPSP aponta que

As análises feitas nesse parecer indicam que a implantação em NIDE 6 - Clubes, de empreendimento com as características previstas em projeto, representam um risco para a coletividade nos diversos aspectos destacados na legislação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV (LC 793/2013), com potencial de causar impactos irreversíveis e de grande amplitude, prejudicando as atividades em empreendimentos já licenciados e implantados com base na legislação vigente e pregressa, causando temerária insegurança jurídica em relação a aplicação da LUOS. (SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional à Execução – CAEX. Análise crítica do Relatório de Impacto de Vizinhança do empreendimento Navegantes Residence. Promotoria de Justiça Cível de Santos. Relatores: Fernando Furst, Ivan Pastoreli e Mamoru Kanzana. 09 jun. 2020. p. 80)

Em função de todas as inconsistências e fragilidades do EIV apontadas pelo MPSP, a 1ª Vara da Fazenda Pública do Estado de São Paulo declarou, em primeira instância, a nulidade do Termo de Compromisso nº 82/2018 e do Termo de Compromisso nº 83/2018, celebrados pela Prefeitura Municipal de Santos com a

empresa ré, a Alvamar Participações e Gestão de Bens Próprios Ltda., pertencente ao Grupo Mendes, desconstituindo seus efeitos fáticos.

O judiciário declarou também que o Grupo Mendes não podem requerer ressarcimento quanto às contrapartidas já pagas e entregues ao município, da ordem de R\$ 120.000,000,00 (cento e vinte milhões).

Além disso, o Grupo Mendes foi condenado a abster-se de realizar as construções, substituição de edificações existentes ou reformas tendentes a uso diverso aos previstos em lei nos imóveis demarcados como NIDE.

Da mesma forma a Prefeitura Municipal de Santos foi condenada a abster-se de conceder às empresas do Grupo Mendes, outorgas, licenças ou autorizações para conferir aos imóveis do grupo demarcados como NIDE, uso diverso daqueles a que estão atualmente submetidos pela lei.

Vale ainda destacar que o judiciário declarou inconstitucional o art. 95 do Plano Diretor, que versa sobre o município de Santos poder outorgar autorização para alteração de uso, mediante contrapartida financeira, nas áreas definidas na LUOS-AI, por estar em confronto com as diretrizes gerais da política urbana,

Da mesma forma, o judiciário declarou inconstitucionais os arts. 123 e 130, com seus incisos e parágrafos, da LUOS-AI que definem e detalham as formas de outorga onerosa de alteração de uso para as áreas do Grupo Mendes demarcadas como NIDE.

Em que pese a decisão judicial não ter acolhido o pedido do MPSP para que as rés fossem condenadas a pagar indenização ao Fundo Estadual de Reconstituição de Interesses Difusos Lesados, a título de compensação pelo proveito econômico auferido em razão das alterações de uso, ela aponta “que não se pode deixar de considerar que a conduta praticada com eventual dolo *latu sensu* deve ser demonstrada em demanda de Improbidade Administrativa que o Ministério Público disse ter interesse em manejar” (SÃO PAULO. 2020. p. 92).

A decisão para o não acolhimento aponta que “o não reconhecimento do direito de repetição às rés já leva como fundamento o caráter punitivo da desconstituição dos efeitos dos negócios jurídicos analisados na sentença” (SÃO PAULO. 2020. p. 92), e que impor multa pela prática, seria *bis in idem* não tolerado pelo Direito.

Independentemente do não acolhimento, por parte do judiciário, do pedido de condenação do então prefeito Paulo Alexandre Barbosa, dos então Secretários Municipais Júlio Eduardo dos Santos, Rogério Pereira dos Santos e Ângelo José da Costa, e do então presidente da Câmara de Vereadores de Santos, Adilson dos Santos Júnior, além das empresas do Grupo Mendes de forma solidária, e o efeito suspensivo concedido em favor do grupo em abril de 2021 já objeto de recurso pelo MPSP, a decisão indica imoralidade e ação praticada contra os interesses públicos, nas atos autorizativos realizados pelos gestores.

5.6. Considerações sobre a legislação urbanística de Santos e os impactos ambientais urbanos cumulativos

A relação entre o planejamento urbano e meio ambiente se faz necessária tanto para garantir a qualidade de vida dos espaços urbanos, quanto para preservar áreas ambientalmente importantes no entorno das cidades.

O EC criou um sistema de normas e institutos que tem em seu cerne a ordem urbanística, que fez nascer o Direito Urbano-Ambiental e possibilitando a construção do conceito de cidade sustentável.

As relações entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental se dão no modo como se ordena e se controla o uso do solo urbano, tendo em vista que o ordenamento e controle de uso do solo impactam diretamente, de forma positiva ou negativa, sobre o território construído e o natural.

Desse modo, os Planos Diretores deve assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas com respeito ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, a partir da compreensão de que o crescimento econômico deve estar intrinsecamente relacionado à proteção do meio ambiente urbano ou natural, limitando determinados interesses privados e visando garantir o cumprimento da função social da propriedade.

Os zoneamentos criados no município de Santos nas primeiras décadas do século XX, com parâmetros de ocupação diferenciados por zonas, introduziram ferramentas que contribuiriam para a produção de espaços excluídos na cidade,

imprimindo maior distinção social à divisão do espaço urbano, reafirmando a porção entre o centro e a praia como território mais protegido e valorizado. (RIOS, 2011).

Plano Diretor Físico do Município de Santos de 1968, que vigorou até 1998, reforçou a exclusividade residencial nos bairros da orla, a partir da fixação de alto coeficiente de aproveitamento, e nos situados entre a orla e o centro, enquanto proibiu o uso habitacional nos bairros centrais, atendendo à lógica do mercado imobiliário em um momento de produção imobiliária voltada ao turismo de veraneio.

Nas décadas de 1970 e 1980, sob a vigência do Plano Diretor Físico de 1968, observou-se que de forma geral, o Brasil cresceu a altas taxas e passou por um processo de intensificação da industrialização/urbanização com baixos salários, resultando em crescimento da desigualdade e grande concentração espacial da pobreza, e é nesse período em que crescem na cidade, a ocupação de assentamentos ilegais e insalubres em áreas impróprias nos morros, nos imóveis abandonados no centro da cidade por cortiços e em palafitas, sobre os diques da Zona Noroeste de Santos.

A partir de 1998, a área insular de Santos sofreu significativas mudanças em sua paisagem urbana a partir das alterações realizadas na LC nº 312/1998 e revisões posteriores, relacionadas à consolidação de um modelo de produção imobiliária de edifícios verticais, voltados para o mercado de média-alta e alta renda.

Esses edifícios verticais, construídos predominantemente nos bairros da ZO, produzem impactos ambientais negativos relacionados à condição de insolação, ventilação e iluminação naturais em seus entornos.

Esses impactos causam prejuízos na qualidade de vida dos santistas, principalmente quanto à ventilação natural impostos pelo formato das grandes edificações verticais e o surgimento de ilhas de calor, à verticalização dispersa que causa sombreamentos expressivos em entornos formados muitas vezes por edificações residenciais horizontais, à verticalização excessiva junto à orla que já causa sombreamento em trechos de areia durante o dia, e à paisagem urbana.

Uma das formas de evitar esses impactos negativos ao ambiente urbano e principalmente no entorno de grandes empreendimentos verticais, é a utilização do EIV, que se apresenta como importante instrumento da política urbana pois deve considerar os impactos de ordem ambiental, paisagística, econômica e social.

O EC remete à legislação municipal, a definição dos empreendimentos e atividades para os quais devem ser exigidos EIV como condição para obtenção das licenças de construção, ampliação ou funcionamento. Em Santos, a lei que disciplina a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança define quais tipos de empreendimentos devem ser objeto de análise, e quais possíveis impactos devem ser analisados.

A área insular do município de Santos tem sofrido uma série de impactos ambientais negativos, notadamente de ordem ambiental e paisagística, sem prejuízo dos demais impactos de ordem social e econômica, conforme evidenciado no presente capítulo, referentes à perda de ventilação e insolação, além do prejuízo à preservação da paisagem da cidade.

Nesse sentido, a cobrança pela produção de EIV e sua análise do EIV, por parte do Poder Público Municipal e da sociedade, é de fundamental importância para evitar e/ou mitigar a incidência de impactos negativos de ordem econômica, social, urbanística e ambiental.

Caso importante para evidenciar a importância da construção técnica de um EIV, foi a denúncia realizada pelo MPSP contra a Prefeitura Municipal de Santos e o Grupo Mendes, cujo objeto é o pedido de anulação dos efeitos de dois Termos de Compromisso, assinados entre o Grupo Mendes e a Prefeitura de Santos, apontando uma série de irregularidades nos processos que culminaram na assinatura dos mesmos, voltados à concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) pela prefeitura ao conglomerado, em favor de quatro imóveis de propriedade do Grupo Mendes.

O MPSP afirma que houve ofensa aos princípios da publicidade, da participação social, da transparência, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência, da finalidade e do interesse público, além de ofensa a artigos do Estatuto da Cidade, do Plano Diretor Municipal e da LUOS-AI.

Além de apontar em sua denúncia, que o Grupo Mendes tem sido favorecido pela criação de restrições e flexibilizações do uso do solo realizadas pelas alterações feitas no Plano Diretor e, principalmente, nas LUOS-AI, o MPSP aponta, especificamente, uma série de justificativas que demonstram a precariedade do EIV apresentado para a implantação do empreendimento Navegantes Residence, visando

a assunção, por parte do Grupo Mendes, uma série de obrigações em troca da obtenção de OOAU para seus imóveis localizados na NIDE 6 – Clubes.

O MPSP Apontou que as características previstas no projeto do empreendimento, representam um risco para a coletividade nos diversos aspectos destacados na legislação de Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV (LC 793/2013), com potencial de causar impactos irreversíveis e de grande amplitude, causando temerária insegurança jurídica em relação a aplicação da LUOS.

Em que pese o não acolhimento pelo judiciário, do pedido de condenação contra o então prefeito de Santos, três de seus secretários municipais à época, e o então presidente da câmara de vereadores, a decisão judicial indica imoralidade e ação praticada contra os interesses públicos, nas atos autorizativos realizados pelos gestores.

Por fim, não obstante o efeito suspensivo concedido em favor do grupo em abril de 2021, a decisão judicial aponta, por outro lado, que não se pode deixar de considerar que a conduta praticada possua eventual dolo *latu sensu*, destacando que esta pode ser objeto de demonstração em demanda de Improbidade Administrativa a ser requerida pelo próprio MPSP.

6. DINÂMICA IMOBILIÁRIA E PRECARIEDADE HABITACIONAL: DESCOMPASSO ENTRE OFERTA E DEMANDA POR MORADIA EM SANTOS.

A cidade é produto do esforço coletivo de seus habitantes que, por meio do pagamento de impostos diversos, garante a realização de investimentos por parte do Poder Público em infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos voltados ao atendimento das políticas como educação, saúde, assistência social, cultura, lazer, etc.

Dessa forma, cabe ao Poder Público a responsabilidade de definir, juntamente com a sociedade, em que locais da cidade esses recursos e investimentos serão alocados e, conseqüentemente, qual parte da população irá se beneficiar deles.

A definição sobre alocação de recursos públicos nas cidades brasileiras é marcada por disputas políticas desiguais entre os diversos segmentos da sociedade, de modo que os setores com maior poder econômico ou de influência sobre o setor público têm sido historicamente mais beneficiados.

Por outro lado, as cidades também são produzidas a partir da alocação de recursos pelo setor privado. Para este setor, a tomada de decisão sobre onde investir envolve o estudo de onde haverá maior retorno sobre este investimento, investigando a disposição dos segmentos sociais em adquirir seus bens e serviços, de acordo com sua inserção na sociedade e seu poder aquisitivo. (VAZQUEZ; VAZ, 2011).

Nesse sentido, para definir onde serão alocados seus recursos, a atividade imobiliária nas cidades brasileiras se beneficia da concentração de investimentos pelo Poder Público em determinadas localizações, que via de regra são os locais onde residem as famílias de maior renda.

Castells (1983) afirma que

A distribuição dos locais residenciais segue as leis gerais da distribuição dos produtos, e, por conseguinte, opera os reagrupamentos em função da capacidade social dos indivíduos, isto é, no sistema capitalista, em função de suas rendas, de seus status profissionais, de nível de instrução, de filiação étnica, da fase do ciclo de vida, etc.

Ou seja, a segregação socioterritorial aqui entendida como a concentração de população pertencente a estratos socioeconômicos semelhantes no território, é determinada pela estrutura de classe nas cidades. (PORTO; VAZQUEZ; CORRÊA, 2011).

Vargas e Araújo (2014) apontam que

O capital, ao buscar alternativas de investimentos, encontraria no ambiente construído, um solo fértil. Se, por um lado, a produção imobiliária gigantesca assim gerada, muitas vezes excedendo a demanda real, anima a construção civil, que passa a alavancar as economias nacionais, por outro, interfere fortemente na dinâmica das cidades. Valorizando o solo urbano sem levar em consideração a viabilidade econômica dos investimentos nem a sua contribuição ao desenvolvimento da sociedade; conduz a cidades segregadas, desiguais e de baixa qualidade ambiental urbana; e, entre outras interferências, promove a deterioração de áreas urbanas centrais ao criar novas opções de assentamentos. Todos esses processos já têm sido devidamente e continuamente retratados pelos estudiosos das diversas áreas do conhecimento que têm como objeto de estudo o espaço urbano (VARGAS; ARAÚJO, 2014. p. XX)

Em Santos, a produção de um padrão de empreendimentos voltados às famílias com faixas de rendimentos mais altos foi possibilitada pelas mudanças trazidas pela LUOS-AI a partir de 1998 e acarretou em supervalorização imobiliária.

Em que pese resultarem em retornos mais satisfatórios para seus promotores, os empreendimentos de alto padrão não estão direcionados às faixas de média e baixa rendas que necessitam de imóveis para residência, de ao passo que os mesmos acabam sendo adquiridos como forma de investimento e não para servir como moradia.

6.1. Perfil do Mercado Imobiliário Residencial Pós 1998.

A produção imobiliária em Santos se intensificou sobremaneira após as mudanças ocorridas pela LUOS-AI em 1998, aliadas à aplicação de novas técnicas construtivas de fundações profundas.

O fim à exigência de limite máximo de altura dos edifícios e a permissividade construtiva possibilitada pelos novos índices urbanísticos a partir de 1998, impulsionaram as mudanças na paisagem urbana em função do incremento dos empreendimentos verticais.

A partir de então, grandes empreendimentos verticais foram erguidos, cujas áreas construídas foram ainda mais intensificadas pela exclusão, no computo das áreas construídas, dos metros quadrados destinados a garagens, áreas de circulação e varandas que, além de distorcer os valores finais de TO e CA, resultam em áreas construídas excedentes acima do permitido em lei, que por sua vez intensificaram ainda mais a densidade construtiva da área insular do município.

No tocante à diferença de aproveitamento obtido pelos empreendimentos realizados após 1998, Carriço (2011) realizou estudo que demonstrou que alguns empreendimentos aprovados alcançavam incríveis índices de 7,5, 7,8 e até 9,7 no Coeficiente de Aproveitamento (CA) bruto, calculado através da divisão da área construída total (área bruta) pela área total do terreno.

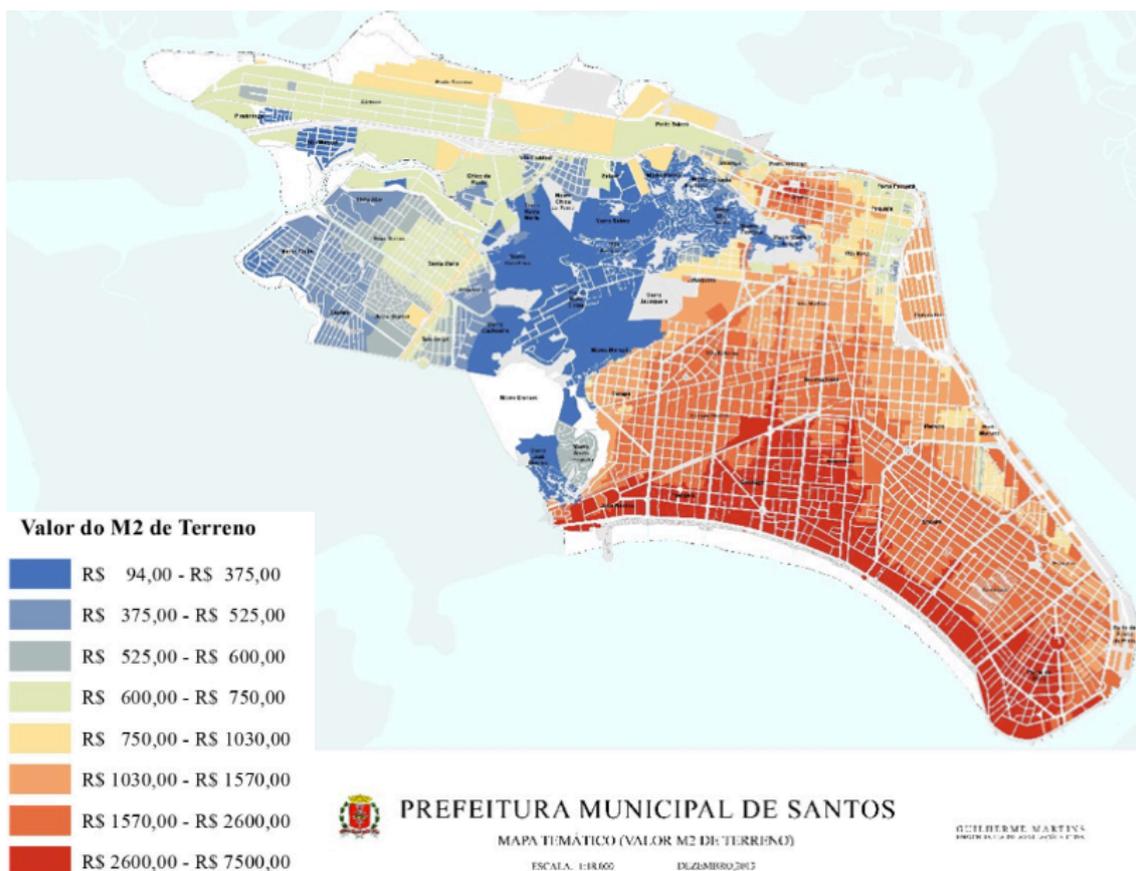
Já entre 2010 e 2020, cerca de 8% dos imóveis residenciais construídos utilizaram coeficientes brutos entre 10 e 15, localizados predominantemente na Zona da Orla (ZO) (SANTOS, Prefeitura, 2021), o que significa reproduzir em termos de área construída total 10 ou 15 vezes a área do lote.

Esse processo de intensificação da produção imobiliária resultou em outros aspectos cuja análise merece atenção. A introdução de novas tipologias residenciais verticais em áreas antes desvalorizadas pelo mercado imobiliário, por exemplo, tende a promover o agravamento do processo de segregação espacial.

O Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, documento base para a revisão do Plano Diretor prevista para 2021, elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Santos (SEDURB/PMS), aponta que em 2012, enquanto nos

morros os valores do m² de terreno variavam entre R\$ 94,00 e R\$ 375,00, e na Zona Noroeste, entre R\$ 375,00 e R\$ 600,00, nos bairros da orla o preço do m² chegava a atingir R\$ 7.500,00 em 2012 (Figura 20).

Figura 20, Mapa de valor do m² de terreno - sistema tributário municipal, 2012.



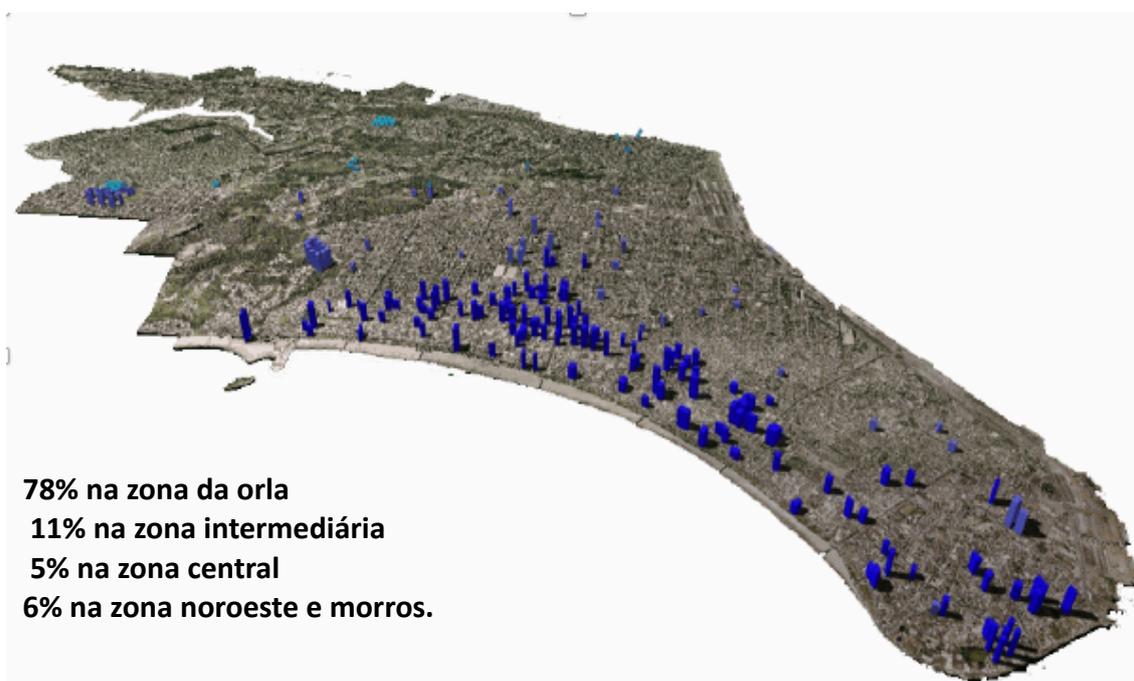
Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos Dinâmica Imobiliária – Imóveis Residenciais da Área Insular. (SANTOS 2021. p. 1).

Em relação aos empreendimentos habitacionais aprovados e em aprovação entre 1998 e 2008, primeira década após as alterações da LUOS-AI LC nº 312/1998, os dados da então Secretaria de Planejamento (SEPLAN), atualmente denominada Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), apontavam, conforme Figura 21, que 78% dos empreendimentos habitacionais se localizavam na Zona da Orla (ZO), 11% na Zona Intermediária (ZI), 5% na Zona Central (ZC) e 6% na Zona Noroeste (ZN) e Zona dos Morros (ZM).

Cabe destacar que nesse mesmo período, na ZC, ZN e ZM, os empreendimentos habitacionais, que somam apenas 11% da produção, foram viabilizados pelo Poder Público visando o atendimento a famílias de baixa renda. (POLIS, 2012).

Vale destacar que somente nos anos de 2014 e 2019 foram construídos empreendimentos residenciais pelo mercado na ZN, ambos no bairro Castelo, sendo eles o Rossi Mais Santos e o Boulevard do Parque, respectivamente, das construtoras Rossi Residencial e Trisul. (CARRIÇO; SOUZA; SIOUFI, 2021)

Figura 21. Empreendimentos Habitacionais aprovados e em aprovação entre 1998 e 2008.



Fonte: Secretaria Municipal de Planejamento, Prefeitura Municipal de Santos (2009).

Porto, Vazquez e Corrêa (2011) realizaram estudos visando demonstrar que as características de alguns imóveis produzidos em Santos entre 2006 e 2008, tais como a presença de áreas de lazer e a proximidade com a praia, contribuíram para formar, ao menos em parte, o preços do imóveis em Santos.

O resultado da pesquisa evidenciou que quanto mais próximos à praia, maior o preço do m² dos imóveis, que era grande a concentração de imóveis com preço de m² entre R\$ 3.000,00 e R\$ 5.000,00, e que grande parte deles encontravam-se

localizados no máximo, a 1.000 metros da praia (PORTO; VAZQUEZ; CORRÊA, 2011).

Levantamento elaborado pelo Instituto Polis (2012) aponta que entre 2009 e 2012

foram lançados no município de Santos 7.707 unidades. Desse total as unidades de 2 e 3 dormitórios lideraram os lançamentos, representando 36% e 32%, respectivamente. A pesquisa indica ainda que os novos empreendimentos lançados são marcados por extensas áreas de varandas (as chamadas varandas gourmet), áreas para piscina, salão de festas, fitness, cinemas e outros equipamentos, no sentido de diferencia-los como imóveis de luxo. Os valores desses empreendimentos chegam a variar de R\$ 290 mil, em bairros como Marapé, a R\$ 8 milhões em bairros como Gonzaga e Embaré. A maioria dos empreendimentos lançados encontra-se na faixa entre R\$ 450 mil e R\$ 680 mil, em bairros como a Ponta da Praia, José Menino e Boqueirão (POLIS, 2012. p. 22).

Já segundo Zarif (2013), foram comercializadas 11.844 unidades residenciais em Santos entre 2007 e 2013. Essas unidades, concentradas em bairros da orla marítima de Santos, possuíam preços que ultrapassavam os 13 mil reais por m² de área construída, para unidades compactas em flats, e 9 mil reais em apartamentos com dois dormitórios. (ZARIF, 2013).

Esse processo de intensificação da produção imobiliária na cidade possibilita apontar algumas dinâmicas decorrentes tais como elevação do preços de imóveis de prédios mais antigos, demolição de clubes tradicionais e edificações de até três pavimentos, mudança do perfil populacional das áreas valorizadas situadas próximas à orla com elevação da população de mais de 60 anos e redução da população jovem com menos de 17 anos, e descompasso entre intenso adensamento construtivo e o praticamente nulo crescimento populacional (POLIS, 2012).

Meyer (2008) elaborou amplo estudo sobre mercado imobiliário, oferta e demanda residencial no município de São Paulo, apontando que o número de novos

domicílios formados foi incrementado em 17,6% entre os anos de 1991 e 2000, e ao mesmo tempo, a população total cresceu apenas 8,2% no mesmo período.

A razão desse fenômeno é o fato de que entre os anos estudados, houve diminuição do número de moradores por domicílio particular permanente, indicando que as mudanças na estrutura familiar demandaram mais domicílios do que o crescimento da população (MEYER, 2008).

O município de Santos é apontado por Meyer (2008) como exemplo de município onde, mesmo com crescimento populacional negativo à época de seu estudo, pode haver incremento de domicílios, justificando, portanto, que “não é possível entender fenômenos urbanos como o esvaziamento das áreas centrais, somente a partir da população. A unidade de deslocamento na cidade é o domicílio. O deslocamento populacional depende da dinâmica imobiliária” (MEYER, 2008. p. 120).

Como já apontado no capítulo anterior, Carriço e Barros (2015) demonstraram, a partir do uso dos dados dos censos demográficos do IBGE, que Santos obteve crescimento populacional negativo passando de 417.707 hab. em 1980 para 416.233 em 2010.

Em que pese a elevada densidade e a baixa taxa de crescimento populacional comprovarem a consolidação da ocupação no território santista, em termos demográficos a manutenção do tamanho da população só é compreendida pois, a tendência de crescimento vegetativo positivo da população é compensado pelo saldo migratório negativo em relação às demais cidades da Baixada Santista (VAZQUEZ; VAZ, 2011).

Segundo Farias (2018), Santos apresentou saldos migratórios negativos nos três períodos analisados, entre 1980 e 1991, 1991 e 2000, e entre 2000 e 2010. Em números absolutos, o município apresentou saldo de -45.705 no primeiro período, -19.782 no segundo, e -13.490 no último período analisado.

Nos mesmos períodos, as Taxas Médias Anuais de migração líquida (% a.a.) ficaram em -1%, -0,5% e -0,3%. Esses números demonstram que a migração é componente demográfico relevante no processo de redistribuição espacial da população da Baixada Santista.

Além de Santos, que apresenta resultados negativos no saldo migratório nos três períodos, Guarujá e São Vicente, também municípios centrais da região e de ocupação mais antiga e saturada, apresentaram saldos negativos no último período. (FARIAS, 2018).

Em Santos, o saldo migratório negativo é justificado pelo elevado custo de vida, que possui como componente extremamente relevante, o fator habitação. Esse custo impõe a mudança de cidade de famílias de menor poder aquisitivo em busca de moradia mais barata, e pelas dificuldades em se encontrar oportunidades no mercado de trabalho (VAZQUEZ; VAZ, 2011).

Como já explicitado, os investimentos privados realizados nas cidades se dão a partir da perspectiva de lucro para seus promotores que estudam a disposição dos segmentos sociais em adquirir seus bens e serviços.

Vazquez e Vaz (2011) discorrem que

Em um sistema capitalista, o empresário investe pensando no lucro e este depende do poder de compra das pessoas. Assim, dada a concentração da renda e da riqueza, os investimentos são destinados para atender de modo inverso às prioridades sociais. Isto posto, as decisões sobre o quê e para quem produzir não podem ser reguladas apenas pela lógica do mercado, especialmente, quando se trata da oferta de um bem social, como é a moradia. (VAZQUEZ; VAZ, 2011. p. 105).

No entanto, o que ocorre em Santos é que a própria LUOS-AI acaba servindo de instrumento indutor do perfil de produto imobiliário a ser ofertado pelo setor privado, ao mesmo tempo em que apresenta respostas até então ineficientes no sentido de promover a produção de empreendimentos em áreas de interesse do município, como é o caso das Áreas de Adensamento Sustentável (AAS).

As AAS foram instituídas pela LUOS-AI de 2018, com o objetivo de promover o adensamento residencial em Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP) nas AAS Norte e Noroeste, e para expandir a oferta de

comércios e serviços nas AAS Oeste, Leste e Sul, a partir de incentivos como a dispensa de vagas de automóveis, pagamento e redução de contrapartidas financeiras para uso de coeficientes de aproveitamento diferenciados conforme o caso.

A Figura 22 demonstra que a demarcação de áreas como as AAS, pouco serviu para induzir a produção imobiliária entre 2018 e 2020, especialmente na AAS-Norte, localizada na região central da ilha e assinalada em vermelho, onde não há registro de novos empreendimentos.

Figura 22. Imóveis residenciais construídos entre 2018 e 2020.



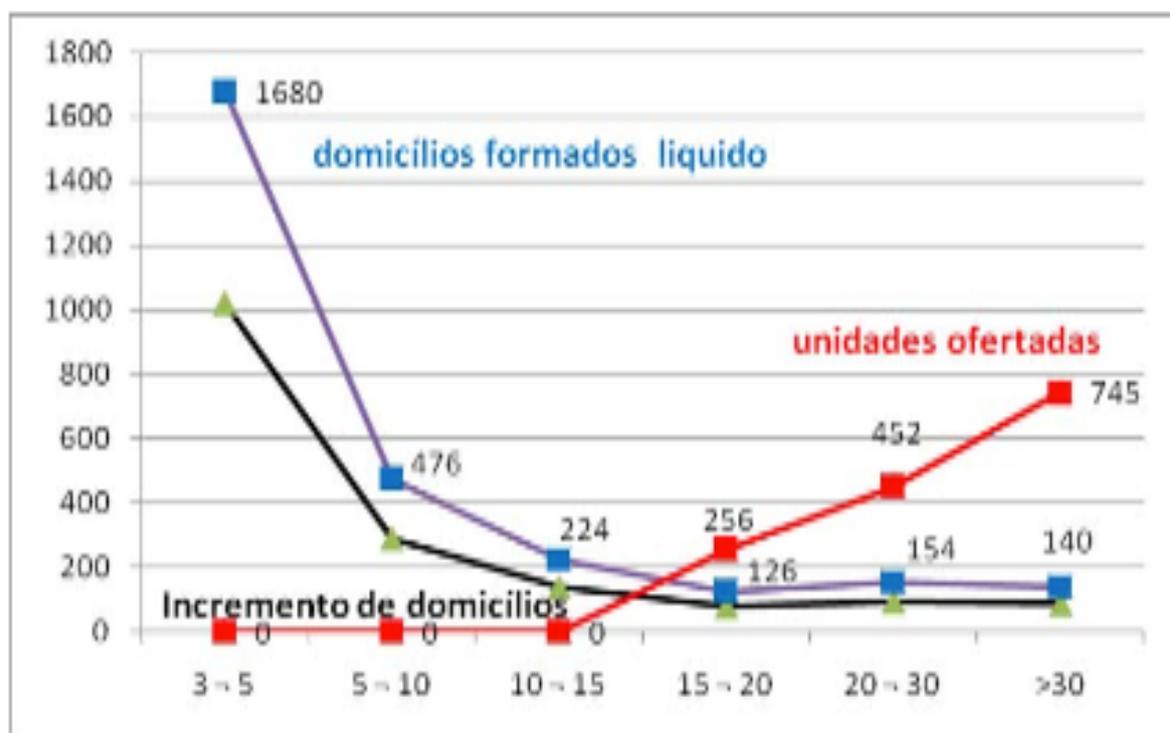
Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos Dinâmica Imobiliária – Imóveis Residenciais da Área Insular. (SANTOS 2021. p. 11).

Já na Figura 23, que demonstra a demanda por moradias e a oferta pelo mercado, já em meados da década de 2000, o eixo horizontal representa as faixas de renda das famílias em salários mínimos (s.m.) e observa-se que o número de domicílios formados por famílias com renda entre 3 e 5 s.m. era o maior entre as faixas

(1.680), enquanto o número de unidades ofertadas era próximo de zero para a mesma faixa.

Em sentido inverso, a partir da faixa de famílias com renda entre 15 e 20 s.m. o número de unidades ofertadas era maior que o número de domicílios formados. Tais dados evidenciavam que a produção imobiliária privada em Santos, já não atendia as necessidades dos novos domicílios formados no município.

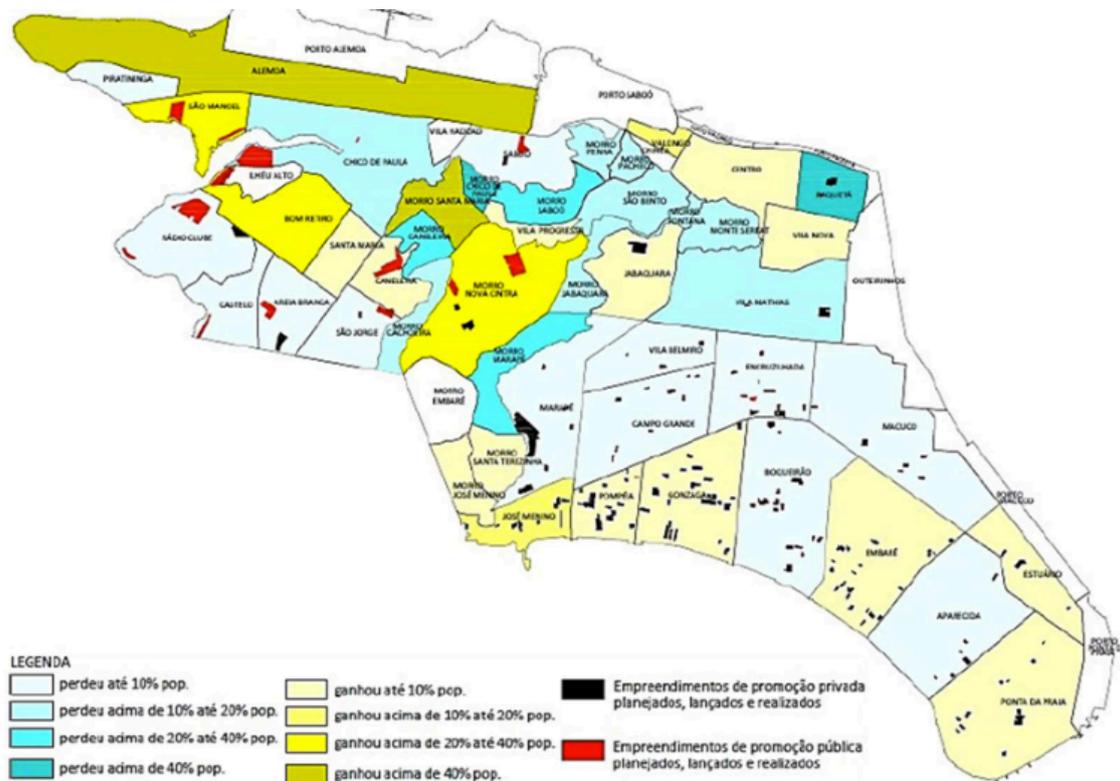
Figura 23. Distribuição da oferta e da demanda de moradia pelo mercado – Santos 2007.



Fonte: Meyer, (2008, p. 55), elaborado a partir de dados da SAD – Projeções para o Estado de São Paulo – 2004, CEF. Embrasp. IBGE. Santos e Young.

Em relação à localização dos empreendimentos, o diagnóstico da SEDURB/PMS (SANTOS, 2021) reforça o descolamento entre os bairros onde houve maior ganho de população e a localização dos empreendimentos privados, que se concentram nos bairros da ZO e ZI, mesmo com esses bairros apresentando as menores variações de ganho e perda de população, conforme Figura 24 a seguir.

Figura 24. Empreendimentos Imobiliários e variação de população entre 2005 e 2014.



Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos Dinâmica Imobiliária – Imóveis Residenciais da Área Insular. (SANTOS 2021. p. 3).

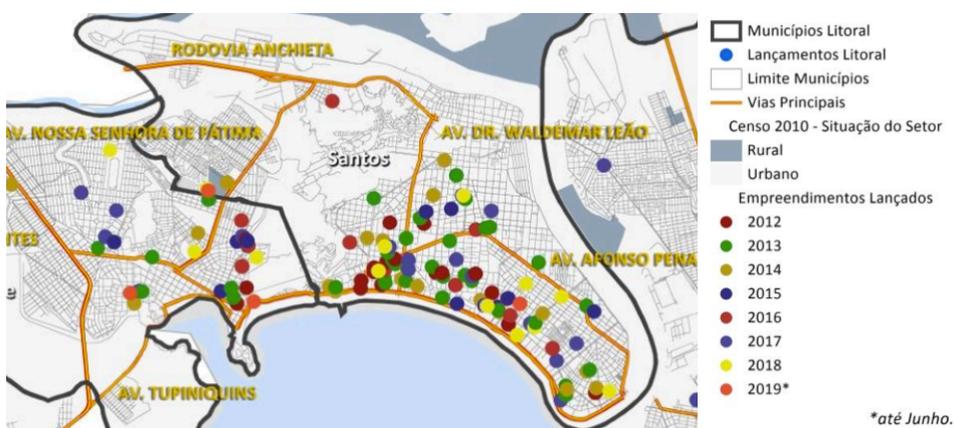
Por outro lado, observa-se na mesma figura que os bairros que ganharam entre 20% e 40% de população como Jardim São Manoel, Bom Retiro e Morro da Nova Cintra, com exceção do empreendimento Torres da Lagoa, só receberam empreendimentos verticais de promoção pública, enquanto que os bairros com ganho de população acima de 40% como Alemoa e Morro Santa Maria não receberam qualquer empreendimento.

Em 2019, o Sindicato da Habitação – SECOVI-SP apresentou uma série de dados sobre o mercado imobiliário residencial da Baixada Santista considerando os municípios da área central da baixada: Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente.

Foram apresentados dados relacionados à localização e concentração dos lançamentos de imóveis residenciais, o número de unidades lançadas e vendidas, o Valor Global de Venda (VGV), a relação de Vendas Sobre Oferta (VSO) o número final de unidades ofertadas, o preço nominal de venda do metro quadrado.

Em relação à localização, a Figura 25 aponta que a grande maioria dos empreendimentos imobiliários residenciais lançados na área insular de Santos entre janeiro de 2012 e junho de 2019 estão concentrados na Zona da Orla (ZO) e, em menor quantidade, Zona Intermediária (ZI). Portanto, o diagnóstico apresentado pela SEDURB (SANTOS, 2021) reafirma os dados do SECOVI.

Figura 25. Lançamentos de imóveis residenciais em Santos entre janeiro de 2012 e junho de 2019



Na Figura 26 é possível verificar que os empreendimentos imobiliários lançados em Santos, entre 2018 e 2019, mantêm a tendência territorial de localização, concentrados na ZO da área insular do município.

Figura 26. Concentração de lançamentos residenciais em Santos entre julho de 2018 e junho de 2019.



Entre 2016 e 2019, o SECOVI-SP indicou que em Santos foram lançadas 2.674 unidades habitacionais, quantidade que representa 27,1% de todos os lançamentos realizados no período na Baixada Santista, que totalizou 9.870 (SECOVI-SP, 2019).

Conforme Tabela 05, nota-se que o perfil predominante das 2.674 unidades habitacionais lançadas na área insular de Santos entre 2016 e 2019 possui as seguintes características: 63,5% são tipologias de 02 (dois) dormitórios. Dessa porcentagem, 28,7% são unidades padrão, que contam com duas vagas de garagem e mais de um banheiro, enquanto 34,8% possuem perfil econômico, contando com apenas uma vaga de garagem e um banheiro (SECOVI-SP, 2019).

Tabela 05. Tipologias dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.

TIPOLOGIA	UNIDADES	PART. (%)
1 Dorm. (Econ.)	0	0,0%
1 Dorm.	248	9,3%
2 Dorm. (Econ.)	930	34,8%
2 Dorm.	767	28,7%
3 Dorm.	664	24,8%
4 Dorm.	65	2,4%
Total	2.674	100,0%

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Essa tendência acompanha o perfil das unidades lançadas nas cidades centrais da Baixada Santista que somam 68,9% das tipologias com perfil de 02 (dois) dormitórios, compreendendo unidades padrão e econômica (SECOVI-SP, 2019).

Importante ainda registrar que, em Santos, não foram produzidas pelo mercado, quaisquer unidades de 01 (um) dormitório de perfil econômico, enquanto que as unidades de 03 (três) dormitórios com área média útil de 120,2m², representaram 24,8% da produção imobiliária residencial no período.

No tocante ao tamanho das 2.674 unidades lançadas, observa-se, conforme Tabela 06, a predominância de tipologias com área útil menores que 45m², representando 31,0% do total, seguida pelas tipologias com área útil entre 86 m² e 130m², que representam 28,7% do total.

Nota-se que perfil das unidades produzidas em Santos em relação à área útil destoa do perfil das cidades centrais da Baixada Santista onde apenas 18,4% das

unidades possuem área útil menor que 45m², enquanto que as tipologias com área útil entre 86m² e 130m² representam 22% do total (SECOVI-SP, 2019).

Tabela 06. Área Útil dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.

FAIXA ÁREA ÚTIL (m2)	UNIDADES	PART. (%)
Menos de 45	828	31,0%
Entre 46 e 65	382	14,3%
Entre 66 e 85	394	14,7%
Entre 86 e 130	767	28,7%
Entre 131 e 180	280	10,5%
Mais de 180	23	0,9%
Total	2.674	100,0%

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Quanto às faixas de preço das 2.674 unidades, o estudo apontou, conforme Tabela 07, que predominam os lançamentos cujas unidades possuíam valor menor que R\$ 230.000,00, representando 34,8% do total de lançamentos e preço médio de R\$ 191.930,00, seguida pelas 26,6% das unidades lançadas com preço entre R\$ 500.000,00 e R\$ 750.000,00 e preço médio de R\$ 610.411,00m².

Tabela 07. Faixa de Preço dos lançamentos residenciais em Santos entre 2016 e 2019.

FAIXA DE PREÇO	UNIDADES	PART. (%)
Menor que R\$ 230mil	930	34,8%
Entre R\$ 230 e R\$ 500mil	185	6,9%
Entre R\$ 500 e R\$ 750mil	710	26,6%
Entre R\$ 750 e R\$ 900mil	303	11,3%
Acima de R\$ 900mil	546	20,4%
Total	2.674	100,0%

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Vale ressaltar que, em Santos, 41,7% do total dos lançamentos realizados entre 2016 e 2019 possuíam unidades com valor abaixo de R\$ 500.000,00, e 58,3% com valor acima de R\$ 500.000,00.

Destaca-se ainda que, enquanto o número de unidades lançadas em Santos com valor acima de R\$ 500.000,00, que representa 58,3% do total de lançamentos, nas cidades centrais da Baixada Santista, esse número chega a apenas 27,2% do total dos imóveis lançados no mesmo período. (SECOVI, 2019).

A partir dessa caracterização inicial dos lançamentos imobiliários realizados em Santos, entre 2016 e 2019, levando-se em conta a tipologia, a faixa de área útil e a faixa de preço dessas unidades, cabe então identificar a participação desses quesitos na composição do Valor Geral de Vendas (VGV) do total de lançamentos, bem como suas relações com o preço de venda do metro quadrado das unidades.

O VGV é o valor que estima a receita de um empreendimento a partir do seu potencial comercial, a partir do cálculo que multiplica o número de unidades previstas para o empreendimento vezes o valor médio de cada unidade. Assim, é corriqueiro que construtoras e incorporadoras calculem o VGV ainda na fase de estudo preliminar para verificar se determinado empreendimento imobiliário tem viabilidade comercial e econômica.

O VGV contribui para indicar se um determinado empreendimento é ou não viável do ponto de vista comercial, além de auxiliar na definição do orçamento da obra, as verbas administrativas da incorporadora.

Ao relacionar o VGV de Santos, que no período entre 2016 e 2019 totalizou R\$ 974,1 milhões de reais, ao quesito tipologia, observa-se que 40,4% do VGV realiza-se com a venda das unidades habitacionais de 03 (três) dormitórios, 27,7% com a venda de unidades com 02 (dois) dormitórios e 13,3% com a venda de unidades com 02 (dois) dormitórios de perfil econômico.

De forma menos significativa, o VGV realiza-se com a venda de unidades com 01 (um) dormitório (10,0%) e com a venda de unidades com 04 (quatro) dormitórios, 8,6% (SECOVI, 2019).

Quando se relaciona o VGV com o quesito área útil das unidades, observa-se que 37,4% referem-se às unidades habitacionais com área entre 86m² e 130m², 21,5% às unidades entre 131m² e 180m², 15,9% às unidades entre 66m² e 85m², 12,6% às unidades com menos de 45m², 9,5% às unidades entre 46m² e 65m² e por fim, 3,2% referem-se às unidades com mais de 180m². (SECOVI, 2019).

Por fim, em relação ao quesito preço, nota-se que 40,5% do VGV está relacionado com as unidades com preço acima de R\$ 900.000,00, 23,7% com as unidades com preço entre R\$ 500.000,00 e R\$ 750.000,00, 17,7% com unidades com preços entre R\$ 750.000,00 e R\$ 900.000,00, 13,3% com unidades com preços

abaixo de R\$ 230.000,00 e apenas 4,8% com unidades com preços entre R\$ 230.000,00 e R\$ 500.000,00.

Dessa forma, o perfil das unidades habitacionais que mais influenciam no VGV dos empreendimentos em Santos, conforme observado nas Tabelas 08 e 09, caracterizam-se por:

a) lançamentos de 02 (dois) dormitórios de perfil econômico, 02 (dois) dormitórios e 03 (três) dormitórios, que somados atingem 81,4 % do VGV e que possuem área média de venda de 45,2m², 80,5m² e 120,2m² respectivamente;

b) lançamentos com áreas entre 66m² e 85m², 86m² e 130m², e 130m² e 180m², que somados atingem 74,8% do VGV, e que possuem área média de venda de 75,6m², 106,7m² e 151,3m² respectivamente; e

c) lançamentos com faixa de preço de R\$ 500.000,00 a R\$ 750.000,00, de R\$ 750.000,00 a R\$ 900.000,00, e acima de R\$ 900.000,00, que somados atingem 81,9% do VGV e que possuem área média de venda de 75,2m², 105,4m² e 135,1m² respectivamente.

Tabela 08. Influência dos quesitos tipologia, área útil e faixa de preço no VGV

Tipologia	VGV	Área Útil	VGV	Faixa de Preço	VGV
02 Dorm. Econ	13,3%	66m ² a 85m ²	15,9%	500 a 750mil	23,7%
02 Dorm.	27,7%	86m ² a 130m ²	37,4%	750 a 900mil	17,7%
03 Dorm.	40,4%	130m ² a 180m ²	21,5%	Acima de 900mil	40,5%
	81,4%		74,8%		81,9%

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Tabela 09. Área média de venda em relação aos quesitos tipologia, área útil e faixa de preço.

Tipologia	A.Útil média de venda	Área Útil	A.Útil média de venda	Faixa de Preço	A.Útil média de venda
02 Dorm. Econ	45,2 m ²	66m ² a 85m ²	75,6 m ²	500 a 750mil	75,2 m ²
02 Dorm.	80,5 m ²	86m ² a 130m ²	106,7 m ²	750 a 900mil	105,4 m ²
03 Dorm.	120,2 m ²	130m ² a 180m ²	151,3 m ²	Acima de 900mil	135,1 m ²

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Na Tabela 10. estão calculados os valores de venda médios das unidades habitacionais inseridas nos quesitos tipologia, área útil e faixa de preço, que mais influenciam no VGV dos lançamentos residenciais entre 2016 e 2019.

Tabela 10. Valor de Venda Médio por quesito Tipologia, Área Útil e Faixa de Preço

QUESITO		Área Útil média de Venda	Preço de Venda do m2	Preço Médio de Venda
Tipologia	02 Dorm. Econ	45,2 m2	R\$ 4.250,00	R\$ 192.100,00
	02 Dorm.	80,5 m2	R\$ 7.959,00	R\$ 640.699,50
	03 Dorm.	120,2 m2	R\$ 8.358,00	R\$ 1.004.631,60
Área Útil	66m2 a 85m2	75,6 m2	R\$ 8.009,00	R\$ 605.480,40
	86m2 a 130m2	106,7 m2	R\$ 8.247,00	R\$ 879.954,90
	130m2 a 180m2	151,3 m2	R\$ 8.435,00	R\$ 1.276.215,50
Faixa de Preço	500 a 750mil	75,2 m2	R\$ 8.114,00	R\$ 610.172,80
	750 a 900mil	105,4 m2	R\$ 8.095,00	R\$ 853.213,00
	Acima de 900mil	135,1 m2	R\$ 8.969,00	R\$ 1.211.711,90

Fonte: Elaborada pelo Autor a partir de SECOVI (2019).

Constata-se que, apesar das unidades habitacionais de 02 (dois) dormitórios de perfil econômico representarem 34,8% de todas as unidades lançadas em Santos entre 2016 e 2019, elas compõem apenas 13.3% do VGV no mesmo período.

Por outro lado, as unidades de 02 (dois) dormitórios representam 28,8% das unidades lançadas e compõem 27,7% do VGV, e as unidades de 03 (três) dormitórios representam 24,8% das unidades lançadas, mas compõem 40,4% do VGV.

As unidades residenciais com área útil entre 66m² a 85m² representam 14,7% das unidades produzidas e compõem em 15,9% do valor do VGV, enquanto as unidades com área útil entre 85m² e 130m² representam 28,7% das unidades lançadas e compõem 37,4% do VGV. Já as unidades com área útil entre 130m² e 180m² representam apenas 10,5% das unidades lançadas, e compõem 21,5% do VGV.

Em relação ao quesito Faixa de Preço, observa-se que as unidades habitacionais com valor menor que R\$ 230.000,00, apesar de representarem 34,% das unidades lançadas em Santos entre 2016 e 2019, compõem o valor do VGV em apenas 13,3%.

Já as unidades habitacionais com valor entre R\$ 750.000,00 e R\$ 900.000,00 representam 11,3% das unidades lançadas e compõem o valor do VGV em 17,7%,

enquanto as unidades com preço acima de R\$ 900.000,00 representam 20,4% das unidades lançadas, mas compõem o valor do VGV em 40,5%.

Observa-se, portanto, que não há relação direta entre a quantidade de unidades lançadas de um determinado perfil, e sua participação no VGV. Os dados demonstram que quanto maior o número de quartos, a área útil e o a faixa de preço, maior é a participação do perfil de unidade habitacional no VGV.

Tendo em vista que o VGV é o índice que indica o valor total de venda de determinado empreendimento, e que é índice fundamental para indicar a viabilidade do mesmo, fica evidente que quanto mais exclusivo e voltado para uma população de alta renda com capacidade financeira de aquisição, menor o risco enfrentado pelo empreendedor.

Dessa forma, vale ressaltar, conforme citado anteriormente, que a tomada de decisão, pelo setor privado, sobre onde investir, envolve o estudo de onde haverá maior retorno sobre seu investimento, conforme a capacidade de determinados setores da sociedade em adquirir seus produtos.

Vale ressaltar, ainda, que cabe ao Poder Público a responsabilidade de definir, juntamente com a sociedade, em que locais da cidade os investimentos serão realizados e que nas cidades brasileiras essa definição se dá a partir de disputas políticas desiguais em que os setores com maior poder econômico tem sido mais beneficiados.

Desse modo, é evidente que a alocação de investimentos públicos realizada de forma concentrada em áreas próximas à orla da praia, onde reside população de maior renda, em detrimento ao investimento em áreas periféricas, contribui para orientar os investimentos do setor imobiliário, tendo em vista que a atratividade de determinado empreendimento por consumidores com poder aquisitivo para adquiri-los, não se dá somente pelo perfil de seu produto, mas também, e principalmente, por sua localização. Este fator vem a se somar ao caráter de monopólio da localização próxima ao mar.

As localizações são objeto de disputa dos segmentos sociais e interfere no preço da terra, intensificada para além do valor de uso do espaço urbano necessário para o desenvolvimento de atividades diversas.

As características do local, as condições ambientais e paisagísticas, a tradição, a cultura, e o *status*, imprimem uma marca (grife) passando a serem considerados atributos da localização, adicionando-lhe um valor de signo. Ou seja, criaram uma diferenciação por valores muitas vezes imaginários que reforçam a segregação por classe sociais de acordo com as respectivas capacidades de pagamento (VARGAS; ARAÚJO, 2014. p. 47).

Assim, ao direcionar investimentos públicos de forma reiterada ao longo dos anos em determinadas áreas de interesse do mercado, o Poder Público contribui para criar localizações que possibilitará ao setor privado da construção, otimizar ainda mais seus ganhos, a partir da utilização de recursos que são de todos os habitantes.

Dessa forma, verifica-se o porquê da falta de interesse do mercado imobiliário em produzir empreendimentos verticais voltados para população de menor renda. As localizações viabilizadas pelo esforço coletivo são apropriadas pelo setor imobiliário que produzem empreendimentos à população com poder aquisitivo alto, condição para realização do VGV previsto pelo segmento.

Em Santos, o resultado dessa dinâmica é a falta de atendimento das demandas prioritárias por moradia através da promoção privada, tendo em vista que, por não representarem o perfil econômico buscado pelo mercado imobiliário, que realiza 81,9% do seu VGV comercializando unidades de valores acima de R\$ 500.000,00 (SECOVI, 2019), ficam sem opções de acesso a produtos residenciais condizentes com sua renda.

Nesse ponto, vale destacar Queiroz (2021) que apontou, segundo o IV Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 (2020), que a extinção da Faixa 1 do Programa Minha Casa Minha Vida em 2019 e a linha adotada pelo Plano Plurianual 2020-2023 do Governo Federal, de buscar investimentos privados para a política habitacional, colocam o país numa posição de retrocesso em relação à meta 11.1 dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Tal meta indica a necessidade de se garantir, até 2030, o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar

os assentamentos precários de acordo com as metas assumidas no Plano Nacional de Habitação, com especial atenção para grupos em situação de vulnerabilidade.

Sabe-se que provisão pública através de programas estatais das três esferas de governo tem sido historicamente insuficiente para o atendimento às demandas prioritárias por moradia, seja do ponto de vista quantitativo, como no quesito qualitativo.

A intensificação dos problemas habitacionais em função do retrocesso das políticas habitacionais apontada por Queiroz (2021), tende a intensificar processos de exclusão socioterritorial, já bastante agravados no município de Santos, conforme será evidenciado a seguir.

6.2. Precariedade Habitacional e Urbana

No ano de 2000, dois anos após a aprovação da nova LUOS-AI, o município de Santos possuía o menor percentual de pessoas abaixo da linha da pobreza entre as cidades centrais da Baixada Santista.

Segundo dados do Atlas de Desenvolvimento Humano do Brasil, 5,84%, da população santista se encontrava nessa condição. Esse percentual era caracterizado à época, pelo percentual de pessoas com renda per capita abaixo de R\$ 75,50 (VAZQUEZ e VAZ, 2011).

Em termos de comparação, nota-se que as demais cidades aparecem com índices maiores, na faixa de 10%, se comparadas com Santos. Cubatão possuía em 2000 o maior percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, com 17,51% do total da população, seguida por Guarujá (16,85%), Praia Grande (16,75%) e São Vicente (16,08%).

No entanto, o estudo demonstrou que, apesar desse índice, Santos apresentava a maior intensidade de pobreza, medida pela distância entre a renda acumulada das pessoas abaixo da linha da pobreza e o montante necessário pra que elas alcancem a linha. O incremento necessário na renda acumulada para que todos que estão abaixo alcancem a linha de pobreza era de 52,89%, contra 51,93% em São Vicente, 51,65% em Cubatão, 50,72% em Praia Grande e 47,42% em Guarujá (VAZQUEZ e VAZ, 2011).

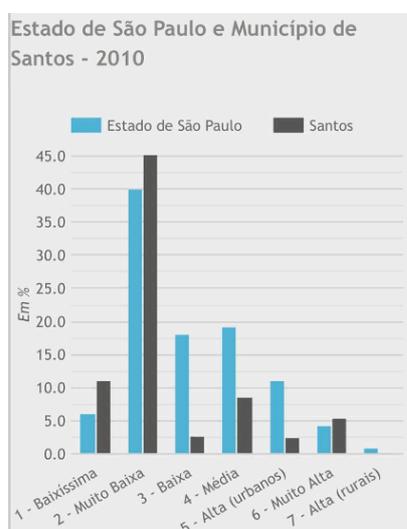
Desse modo, é possível afirmar que, em que pese Santos possuisse menos pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza que as demais cidades da Baixada Santista, a condição dessa pobreza era mais intensa, evidenciando a enorme desigualdade social existente no município na virada do século.

Outro fator importante a ser considerado é a localização da pobreza no município. O Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS), que caracteriza os indicadores demográficos e socioeconômicos dos municípios de São Paulo, realizou análises a partir dos dados do Censo de 2010, dividindo as condições de vulnerabilidade social de Santos em 7 Grupos.

O Grupo 1 é formado por pessoas que vivem em condições baixíssimas de vulnerabilidade enquanto os Grupos 5 e 6 representam as pessoas em condições de vulnerabilidade alta e muito alta. Quando se compara os índices de vulnerabilidade social de Santos com os do Estado de São Paulo, nota-se que a tendência de intensidade da pobreza evidenciada por Vazquez e Vaz (2011), se mantém.

Verifica-se na Figura 27 que a porcentagem de pessoas que se encontram nos Grupos 1 e 2 no município de Santos é maior, em ambos os casos. Por outro lado, Santos também apresenta porcentagens maiores que o estado, em relação ao Grupo 6, onde as pessoas encontram-se em condições de vulnerabilidade muito alta.

Figura 27. Comparação dos Índices de Vulnerabilidade Social entre Santos e o Estado de São Paulo.

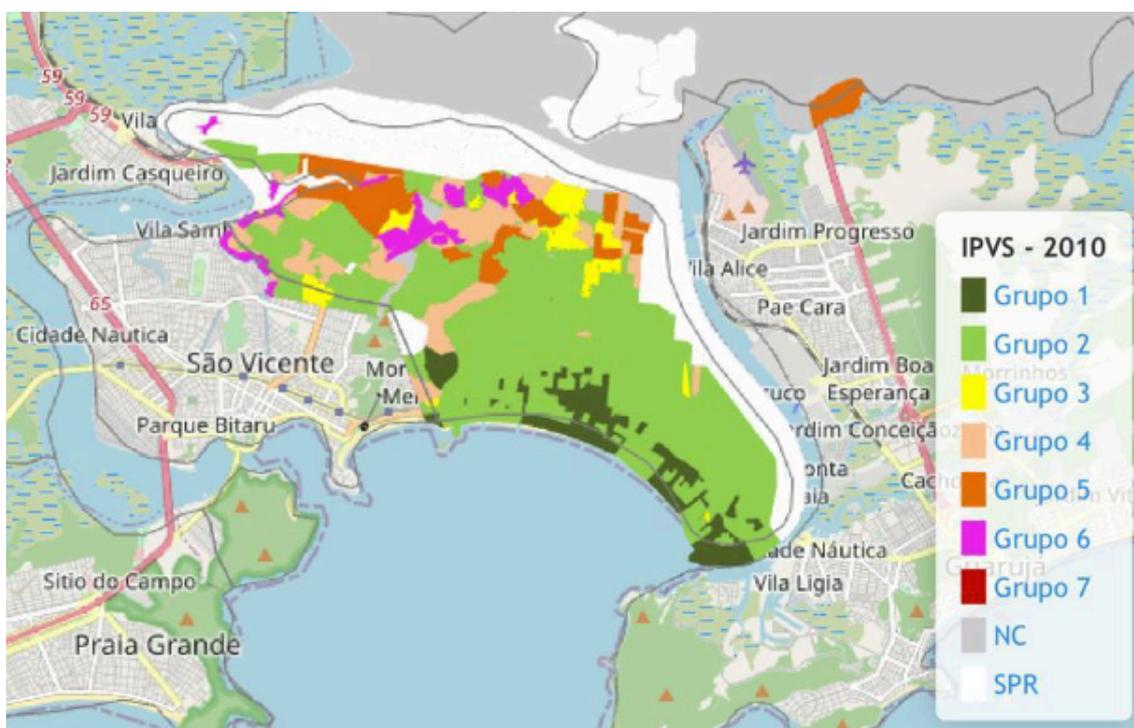


Fonte: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS - 2010). Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php> Acesso em 15 jun. 2021.

Já quando se observa a localização da população em Santos segundo os grupos de vulnerabilidade, conforme Figura 28, é possível identificar que o Grupo 1 se concentra quase que exclusivamente nos bairros da orla, enquanto os Grupos 5 e 6, localizam-se na área do centro histórico, dos morros, e nas franjas dos bairros da Zona Noroeste da cidade.

Ressalvando que os dados do IPVS foram produzidos a partir do censo do IBGE realizado em 2010, enquanto os dados do SECOVI sobre lançamentos e concentração de imóveis residências em Santos abrangem os anos de 2012 a 2019, e os dados sobre valor do m² de terreno apresentados pelo diagnóstico sobre dinâmica imobiliária da Prefeitura de Santos, se utiliza de dados do sistema tributário municipal de 2012, cabe destacar que o Grupo 1 definido pelo IPVS encontra-se territorialmente localizado nos mesmos bairros onde estão concentrados os lançamentos residenciais e onde o preço do m² é mais caro, demonstrando que as melhores localizações, que são espaços socialmente produzidos, são ocupados por famílias com melhor condição econômica e social.

Figura 28. Localização dos Grupos de Vulnerabilidade Social segundo o IPVS – 2010.



Fonte: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS - 2010). Disponível em: <http://ipvs.seade.gov.br/view/index.php> Acesso em 15 jun. 2021.

Esses bolsões de vulnerabilidade relacionam-se diretamente com a condição precária de moradia a que estão submetidas essas populações que residem em cortiços na área central, em ocupações irregulares em áreas impróprias para ocupação nos morros, e em palafitas sobre os mangues. Desmatamentos e poluição de ecossistemas são impactos ambientais recorrentes das ocupações irregulares.

Essas ocupações tem na ilegalidade e precariedade seu ponto comum, resultados de uma combinação de fatores econômicos, políticos e jurídicos e com consequências ambientais desastrosas que ultrapassam o próprio limite espacial dessas ocupações.

Em 2009, foi elaborado o Plano de Habitação de Interesse Social de Santos (PMH) com o objetivo de apresentar o Planejamento Habitacional em âmbito local, tratando das questões de atendimento prioritário de Habitação de Interesse Social (HIS), bem como da Habitação de Mercado Popular (HMP).

Em relação ao déficit habitacional do município, o PMH apontou à época um déficit quantitativo, ou seja, a necessidade de produção novas moradias, da ordem de 16.876 unidades voltadas à população de baixa renda.

Além desse déficit quantitativo, a questão da inadequação habitacional ou déficit qualitativo, também se apresentava forma significativa no município. 4.492 famílias vivem em moradias onde ha necessidade de ações de Urbanização Simples, 3.338 necessitam de ações de Urbanização Complexa, mais de 11.700 famílias vivem informalmente e necessitam de ações de Regularização Fundiária, 1.274 famílias vivem em domicílios sem banheiro e mais 4.900 vivem em condições de Adensamento Excessivo.

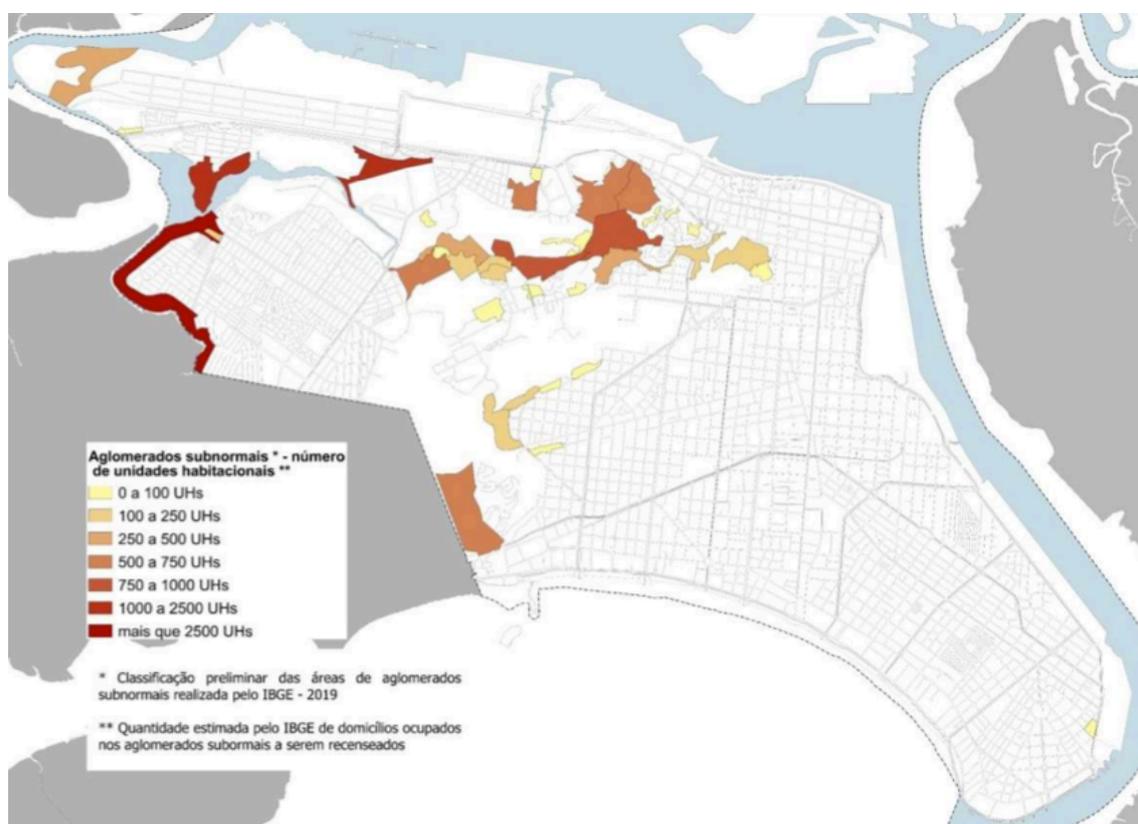
Tais números já demonstravam a necessidade de realização de ações por parte do Poder Público voltadas tanto ao combate do déficit quantitativo do município, ou seja, a produção de novas moradias, quanto do déficit qualitativo, condição onde o problema das famílias não é a falta da moradia, mas de condições dignas de habitabilidade, como acesso a infraestrutura urbana, equipamentos e serviços.

A Figura 29, constante na sessão sobre a problemática da habitação do Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, elaborado em 2021, espacializa as áreas dos aglomerados

subnormais existentes no município, indicando o número de domicílios em cada uma delas.

Os aglomerados subnormais são caracterizados pela existência de domicílios subnormais, que ocupam terrenos de propriedade alheia de forma irregular para fins de habitação, em áreas urbanas com padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas com restrição à ocupação.

Figura 29. Localização dos Aglomerados Subnormais de Santos.



Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos - Habitação. (SANTOS, 2021. p. 7).

Em 2010, Santos possuía 10.767 domicílios subnormais, número que representava à época, 7,44% do total de domicílios ocupados no município. Em 2019, a estimativa era que o município possuísse 14.375 domicílios na condição de subnormalidade, representando 8,85% do total dos domicílios ocupados. Se em 2010 a população estimada vivendo em domicílios subnormais era de 38.159 habitantes, em 2019 o número aumentou para 50.946 habitantes. (SANTOS, 2021).

Verifica-se que esses aglomerados subnormais estão localizados basicamente nos morros e nos mangues da Zona Noroeste do município apresentando em algumas áreas, mais de 2.500 domicílios.

Esses aglomerados subnormais concentram as demandas por urbanização, regularização fundiária e provisão habitacional. Em relação às áreas de regularização fundiária, o plano propôs a hierarquização das áreas para fins de atendimento seguindo os seguintes critérios: meio ambiente, projetos incidentes, aspectos urbanísticos, jurídicos, sociais e os recursos financeiros disponíveis (SANTOS, 2021).

Em relação aos assentamentos precários, Queiroz (2021) demonstra que o município de Santos não tem avançado no sentido de garantir o acesso a infraestrutura de abastecimento de água potável e esgotamento sanitário.

Sobre o abastecimento de água, em que pese a SABESP divulgar que 100% da população santista tem acesso à água potável, o contrato da concessionária com a Prefeitura de Santos não prevê o atendimento dos assentamentos precários que, por serem irregulares, são considerados “não atendíveis” (QUEIROZ, 2021).

Já em referência ao esgotamento sanitário, o município possuía 4.969 domicílios sem ligação de esgoto em 2013, passando para 4.273 em 2019, o que demonstra que o problema não tem sido enfrentado de forma consistente, tendo em vista que os números não se alteraram de forma significativa (QUEIROZ, 2021).

Dessa maneira, fica demonstrado que em relação ao alcance das metas do ODS relacionadas ao “acesso universal e equitativo de água potável, segura e acessível para todos” (Meta 6.1) e ao “acesso a saneamento e higiene adequados e equitativos para todos, e acabar com a defecação a céu aberto, com especial atenção para as necessidades das mulheres e meninas e daqueles em situação de vulnerabilidade” (Meta 6.2), o município de Santos também tem atuado aquém às suas responsabilidades.

Já em relação à provisão habitacional, as análises desenvolvidas pelo PMH a partir de dados do IBGE já apontavam a necessidade de produção de 11.389 novas moradias, apenas para atender as famílias residentes fixas com renda entre 0 e 5 salários mínimos, entre os anos de 2011 e 2023.

O Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) do governo federal lançado em 2009, marcou a retomada da produção maciça de Habitações de Interesse Social

(HIS) viabilizou a construção de 52 empreendimentos habitacionais na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), totalizando 5.581 unidades habitacionais. (RUFINO, et al, 2015).

Essa produção representava 0,64% do total de domicílios existentes na RMBS e era menor do que os registrados em outras regiões metropolitana como a de São Paulo com 1,52%, e Campinas com 4,75%. Esse baixo desempenho é atribuído aos altos percentuais de moradias de veraneio na RMBS que disputam as melhores localizações e aumentam o valor da terra, assim como a grande quantidade de áreas de preservação ambiental que restringe a ocupação urbana em áreas distantes ou ambientalmente sensíveis (RUFINO, et al, 2015).

Em Santos, os altos preços da terra e o alto custo das fundações, que tornam as construções mais caras, praticamente inviabilizou a produção do PMCMV, um contrassenso tendo em vista que o município concentra a maior oferta regional de oportunidades de trabalho. (RUFINO, et al, 2015).

Uma década após a elaboração do PMH, dados do Sistema de Monitoramento e Avaliação para gestão de resultados do Plano Metropolitano de Desenvolvimento da Baixada Santista (SIMA/PMDE-BS), elaborado pela Agencia Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS) registraram 21.636 imóveis em situação precária no município.

No entanto, segundo dados da Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST) apresentados no diagnóstico para revisão do Plano Diretor de 2021, foram produzidas por provisão estatal, apenas 1.858 unidades entre 2010 e 2021. (SANTOS, 2021)

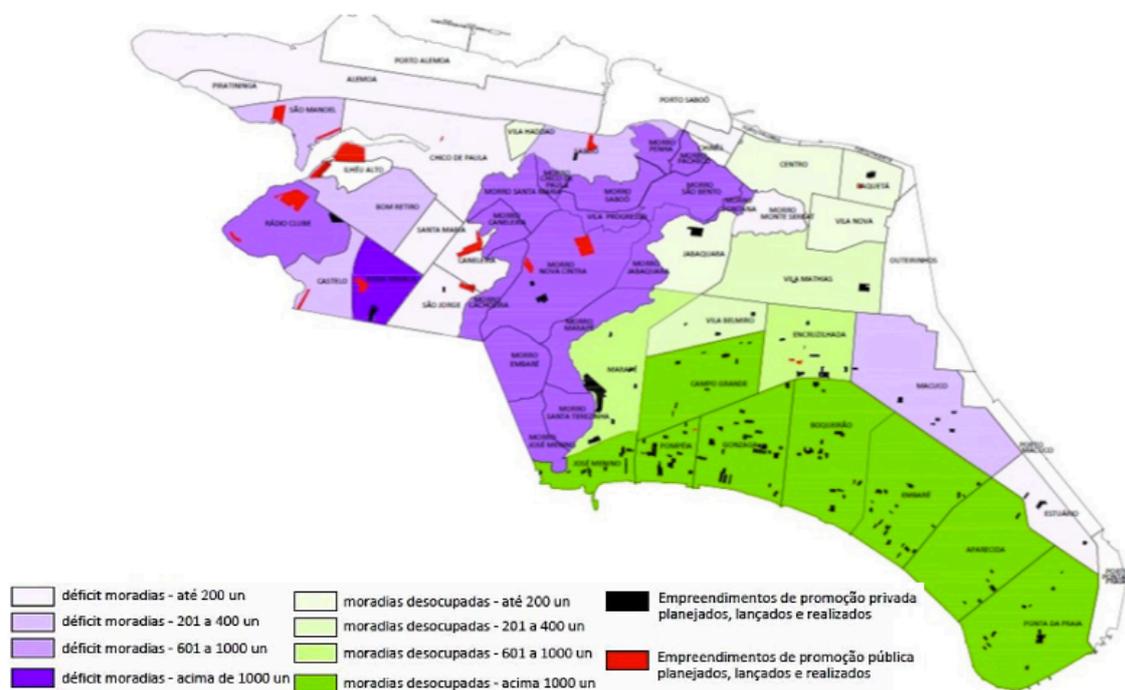
Resgatando-se a necessidade de produção de 11.389 moradias indicada pelo PMH, no ritmo atual, seriam necessárias pouco mais de seis décadas para o município conseguir atender o déficit habitacional quantitativo indicado em 2009.

Dessa forma, constata-se que mesmo no final da primeira década do século XXI e início da segunda, período de intenso investimento estatal para produção de moradias, o município de Santos não conseguiu viabilizar formas de atender as famílias de baixa renda via projetos públicos de produção habitacional.

A espacialização dos empreendimentos imobiliários públicos e privados realizados entre 2005 e 2014 por bairro e a relação com o déficit de moradias, como

ilustrado na Figura 30, demonstra que se por um lado, a promoção pública não dá conta de atender o déficit habitacional das famílias de menos renda ao longo dos anos, por outro, a promoção privada decididamente não está voltada para essa fatia da população,

Figura 30. Relação entre empreendimentos imobiliários e o déficit de moradias entre 2005 e 2014.



Fonte: Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos Dinâmica Imobiliária – Imóveis Residenciais da Área Insular. (SANTOS, 2021. p. 3).

A constatação dos números do déficit habitacional presente em Santos demonstra que não tem sido possível atender às necessidades habitacionais da população de menor renda, seja pelo poder público ou pelo mercado.

6.3. Considerações sobre o mercado imobiliário, a LUOS-AI e o Direito à Moradia

O modelo de produção do espaço urbano em Santos a partir de 1998 deve ser discutido também sob o pondo de vista da legalidade, principalmente em relação à distribuição desigual dos ônus e bônus da urbanização, bem como pela necessidade

de ampla utilização de instrumentos urbanísticos capazes de direcionar investimentos produção de moradia e qualificação urbana, tanto nas áreas com infraestrutura ociosa, como ocorre nos bairros da região central da cidade, quanto nas áreas ocupadas por famílias de menor renda que apresentam precariedade urbana e habitacional.

Nesse sentido, o Direito à Moradia deve ser garantido tanto por estar elencado entre os direitos sociais previstos no art. 6º da CF, promovida pela Emenda Constitucional nº 26, quanto em razão das declarações, convenções e tratados internacionais dos quais o Brasil é signatário, conforme parágrafo 2º do art. 5º da CF. (MENDONÇA, 2003). Deve ser garantido também pelo conjunto de regulamentações trazidas pelo Estatuto da Cidade, consagradas no Plano Diretor do município de Santos.

No caso de Santos, atuando em sentido oposto à visão do acesso à moradia como direito, o Poder Público tem sido responsável por garantir a ampliação da mais valia em benefício do mercado imobiliário, através do modelo uso de ocupação da área insular da cidade imposto pela LUOS-AI a partir de 1998 que permite altos índices de ocupação via verticalização excessiva, e pior, a partir de produção de localizações via aplicação sucessiva de capital e trabalho socialmente despendido.

Desse modo, o município se exime de praticar seu poder de polícia inerente à atividade administrativa, ao não exercer seu papel de reduzir o exercício da liberdade de edificar, no caso em que a liberdade de edificar de um proprietário imobiliário não atente para a necessidade de ajuste da sua edificação ao interesse coletivo da garantia da qualidade do meio ambiente urbano (NETO, 1977).

O processo de intensificação da produção imobiliária resultou na introdução de novas tipologias residenciais verticais em áreas antes desvalorizadas pelo mercado imobiliário cujo resultado tende a ser a promoção do agravamento do processo de segregação espacial.

O modelo de produção imobiliária vigente tem por consequência a transferência de famílias de menor poder aquisitivo para bairros mais afastados e também para os municípios vizinhos da Baixada Santista, transformando Santos em um município cada vez mais elitizado e promovendo impactos ambientais nas periferias da região.

Para além da discussão sobre utilização de recursos públicos em grandes volumes e de modo permanente não só para produção a fundo perdido ou para

financiamento via mercado, sob o ponto de vista do Direito se faz necessária a prática de políticas voltadas à utilização de instrumentos urbanísticos que, de forma integrada, induzam o uso e ocupação do solo, a provisão de infraestrutura e equipamentos e mitigação da gentrificação.

A criação das AAS pela LUOS-AI aprovada em 2018, pouco serviu para induzir a produção imobiliária entre 2018 e 2020 ao atendimento das famílias de menor renda via produção de HIS ou HMP, especialmente na AAS-Norte, localizada na região central da ilha, onde não há registro de novos empreendimentos.

Fica evidenciado ainda que o mercado imobiliário em Santos não atende as necessidades dos novos domicílios formados no município e que os empreendimentos não se localizam nos bairros onde houve maior ganho de população, no período pesquisado, entre 2005 e 2014. Pelo contrário, localizam-se nos bairros da orla com menores variações de população.

Constata-se que o não atendimento das demandas prioritárias por moradia através da promoção privada se dá pelo fato de que o mercado imobiliário realiza mais de 80% do seu VGV comercializando unidades de valores acima de R\$ 500.000,00. Esta situação é agravada pelo fato de que a provisão pública por meio de programas estatais nas três esferas de governo se demonstra insuficiente para o atendimento, seja do ponto de vista quantitativo, como no quesito qualitativo.

A falta de oferta de unidades residenciais voltada às faixas de renda que mais demandam por moradia, resulta em saldo migratório negativo em relação às demais cidades da Baixada Santista, que ocorre por conta do elevado custo de vida, e pelas dificuldades em se encontrar oportunidades no mercado de trabalho, como já observado.

A mudança de famílias para as cidades vizinhas acarreta ainda em graves problemas de mobilidade em âmbito regional, além disso, a verticalização excessiva promove inúmeros impactos sociais, econômicos e ambientais, como já foi apresentado em capítulo anterior, assim como a elitização do espaço urbano tem como consequência uma cidade mais desigual do ponto de vista socioterritorial.

Em 2010, Santos possuía a maior porcentagem de intensidade de pobreza entres todas as cidades da baixada, em que pese apresentar o menor número

percentual de pessoas vivendo abaixo da linha da pobreza, o que evidencia a enorme desigualdade social existente no município na primeira década do século XXI.

Essa condição demonstra que, ao não conseguir viabilizar formas de atender as famílias de baixa renda via projetos públicos de produção habitacional, o município de Santos não garante o Direito à Moradia às famílias de baixa renda no município. As mudanças na LUOS-AI a partir de 1998 contribuíram para supervalorizar os empreendimentos imobiliários, agindo como verdadeiro instrumento indutor do perfil de produto imobiliário ofertado pelo setor privado.

Os dados apresentados tornam evidente que o Poder Público não tem conseguido produzir moradias na velocidade necessária para suprir o déficit voltado à provisão habitacional, tampouco realizar ações de urbanização e regularização fundiária, colocando-o em posição distante no que se refere ao atendimento às metas dos ODS 6.1, 6.2 e 11.1, relacionadas ao acesso à moradia, água potável e esgotamento sanitário.

Garantir o acesso à cidade e à moradia é prerrogativa do Poder Público, por meio da utilização dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários previstos no Plano Diretor. Os índices urbanísticos da LUOS-AI, por sua vez, devem induzir a produção de empreendimentos residenciais privados voltados ao atendimento das demandas prioritárias por moradia existentes no município, em localizações centrais.

Tem-se a compreensão de que a LUOS-AI é um instrumento que se soma a outros fatores que tornam o modelo de produção da cidade excludente, que alterações podem ser realizadas no sentido de resolver problemas morfológicos que atualmente impactam no meio ambiente urbano da área insular do município de maneira generalizada, mas que não irão resolver as dinâmicas socioespaciais que tornam a cidade de Santos muito desigual em relação à ocupação do seu território.

A utilização desses instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para conter a especulação imobiliária e garantir o reinvestimento de recursos em áreas menos favorecidas via captura de parte dos bônus da urbanização é fundamental para efetivar direitos consagrados pelas Agendas Internacionais Ambientais e Urbanas, bem como pela Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal.

7. CONCLUSÃO

A relação que se faz entre proteção do meio ambiente e a necessidade de preservação dos elementos que compõem a natureza e territórios nativos, foi sendo aprimorada ao longo do tempo e hoje há compreensão de que o direito ambiental e as políticas ambientais devem visar toda a natureza, original e artificial, bem como seus bens correlatos compreendendo o solo, a água, o ar, a flora, a fauna, as belezas naturais, além do patrimônio histórico, artístico, turístico, paisagístico e arqueológico. Ou seja, qualquer espaço onde há vida e seus elementos de interação.

No âmbito da definição legal de meio ambiente e a partir do conceito de que o meio ambiente abrange também o meio ambiente artificial, defende-se que a degradação do meio ambiente urbano, ou seja, das cidades, ao ameaçar o bem-estar e a qualidade de vida humana, deve ser objeto da tutela do Direito Ambiental.

A Política Nacional de Meio Ambiente trouxe o entendimento de que a proteção do meio ambiente visa assegurar as condições ao desenvolvimento econômico e à proteção da dignidade da vida humana, atendendo a princípios como a racionalização do uso do solo, do subsolo da água e do ar, o planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais, o controle do zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, a recuperação de áreas degradadas e a proteção de áreas ameaçadas de degradação.

Resta evidente que, ao identificar o meio ambiente artificial como integrante do conceito mais abrangente de meio ambiente, a PNMA o coloca sob a guarda do direito ambiental e das políticas ambientais.

A Constituição Federal de 1988 reforça esse entendimento ao relacionar defesa do meio ambiente à condição de garantia da ordem econômica, associando o direito ao meio ambiente, caracterizado também como bem de uso comum do povo, ao direito de todos em ter acesso a um ambiente equilibrado e reforçando ainda o entendimento de que o meio ambiente, no que tange sua conceituação e definição legal constitucional, engloba o conjunto das cidades incluindo seu patrimônio histórico.

A CF admitiu que o meio ambiente estivesse sob tutela de direitos coletivos ou difusos, tendo em vista, sua característica de transindividualidade, indivisibilidade e cujos titulares são indeterminados e ligados por circunstâncias de fato. Identifica-se,

portanto, a evolução de aspectos jurídicos que consolidam o meio ambiente como bem de uso comum do povo, situado sob a tutela do direito ambiental e do direito difuso.

Foi debatido também o conceito de Delitos de Acumulação, com vistas de suscitar o debate sobre a possibilidade de se classificar como tais os impactos ambientais cumulativos causados ao meio ambiente urbano, consequência das sucessivas alterações das leis de uso e ocupação do solo aprovadas pelo Legislativo municipal e sancionadas pelo Executivo em diversos períodos.

Não há tipificação, no âmbito da Lei Federal nº 9.605/1998, acerca de sanções penais e administrativas de condutas lesivas ao meio ambiente causadas pela própria administração pública e, mais ainda, no que tange ao caso estudado. Os impactos ambientais negativos são consequência da própria legislação municipal e há de se considerar meios que os impeçam ou mitiguem.

No entanto, apesar de não haver relação direta entre o conceito de Delitos de Acumulação e a produção imobiliária decorrente das sucessivas revisões da LUOS-AI, a lei não só não coíbe a produção continuada de grandes empreendimentos nos bairros da orla do município, como estimula um modelo de ocupação que gera externalidades.

Estas ocorrem na forma de impactos urbanísticos e ambientais deletérios aos moradores de edifícios mais antigos, ao redor de novos empreendimentos, e que se acumulam ao longo do tempo no espaço urbano.

Dessa forma, mesmo não havendo tipificação de crime ambiental no âmbito da Lei Federal nº 9.605/1998 quando cometido pela própria administração pública e seus legisladores, leis aprovadas podem gerar danos ambientais que tendem a causar danos ambientais irreversíveis e, portanto, faz-se necessário considerar a responsabilização civil dos entes pelos danos ambientais, inclusive com a possibilidade de realização de ações de improbidade administrativa.

Isso ocorre em um contexto em que nem o zoneamento ordinário, nem a lei municipal de Estudo de Impacto de Vizinhança, como se vê pelo caso estudado sobre o empreendimento Navegantes Residence, não se mostram capazes de impedir tais impactos.

Nesse caso, conforme apontado pelo MPSP, a precariedade do EIV apresentado pelo Grupo Mendes em relação ao empreendimento Navegantes Residence, que embasou as assinaturas dos referidos termos, em função do seu potencial em causar impactos irreversíveis e de grande amplitude ao meio ambiente urbano e gerar temerária insegurança jurídica em relação a aplicação da LUOS, justificou sua anulação, bem como dos termos assinados.

Os impactos relacionados ao descompasso entre o adensamento populacional e a proporcional oferta de equipamentos públicos e comunitários, a forma genérica de como o EIV deixa de se atentar a possível sobrecarga no sistema de circulação e transporte, as consequências nocivas sobre a paisagem e a arborização urbana, ao consumo e gestão de resíduos sólidos e ainda, os impactos relacionados à perda de conformo ambiental relacionados à perda de iluminação e ventilação naturais são exemplos fáticos de como um empreendimento causa externalidades deletérias ao seu entorno.

As Agendas Ambientais e Urbanas Internacionais, concebidas no âmbito da ONU sob a constatação da comunidade internacional da urgência em se discutir um sistema de desenvolvimento voltado não somente ao crescimento econômico, mas respaldado sob aspectos ambientais e sociais, foram fundamentais e passaram a nortear o entendimento de que o crescimento econômico sem planejamento adequado resultará no esgotamento dos recursos naturais planetários.

Reconhecendo que a melhoria da qualidade de vida se dá pelo atendimento às necessidades básicas dos seres humanos, as agendas reconhecem também que tal atendimento deve ser promovido a fim de se garantir o usufruto igualitário das cidades como direito coletivo, relacionado diretamente a todos os direitos humanos internacionalmente reconhecidos, incluindo o reconhecimento de direitos civis, intrínsecos ao Direito à Cidade.

Nesse sentido, os ODS se configuram como uma agenda mundial que objetiva dar materialidade aos entendimentos globais relacionados à garantia de direitos e ao desenvolvimento sustentável.

Em âmbito nacional, vale salientar que o Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana

em prol do bem coletivo, da segurança, e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental.

No entanto, o reconhecimento de que os processos e relações que moldaram a base da estrutura fundiária brasileira, aliadas à tradição jurídica de tratamento da propriedade urbana como mercadoria tiveram por consequência a perpetuação das condições de desigualdade social e segregação espacial de forma estrutural, principalmente em relação à população negra, em função de séculos de escravidão e de abolição abrupta e sem garantia de direitos.

Assim, o processo de urbanização brasileira foi determinado a partir de um modelo de ocupação e expansão das cidades que é socialmente segregador, pois alija das áreas urbanizadas e bem localizadas a população excluída do mercado imobiliário formal, e é ambientalmente degradante pois dá como única opção de moradia às famílias de baixa renda, a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, muitas vezes protegidas por legislação ambiental, impróprias para habitação e, conseqüentemente, desvalorizadas e excluídas da produção imobiliária formal.

Dessa forma as políticas públicas municipais voltadas ao desenvolvimento urbano e ambiental precisam convergir para contribuir com o cumprimento da função social da propriedade urbana, ou seja, a garantia do direito à cidade e à moradia, mesmo com os limites de suas responsabilidades, tendo em vista que o acesso a esses direitos também guardam relação com a estrutura macroeconômica da sociedade brasileira que concentra renda e perpetua desigualdades.

Nesse sentido, a relação entre o planejamento urbano e meio ambiente se faz necessária tanto para garantir a qualidade de vida dos espaços urbanos, quanto para preservar áreas ambientalmente importantes no entorno das cidades.

O EC criou um sistema de normas e institutos que tem em seu cerne a ordem urbanística que fez nascer o Direito Urbano-Ambiental e possibilitando a construção do conceito de cidade sustentável.

As relações entre Direito Urbanístico e Direito Ambiental se dão no modo como se ordena e se controla o uso do solo urbano, tendo os Planos Diretores o dever de assegurar o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas com respeito ao cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Da mesma forma, o crescimento econômico deve estar intrinsecamente relacionado à proteção do meio ambiente urbano ou natural, limitando determinados interesses privados e visando garantir o cumprimento da função social da propriedade.

A partir de 1998, a área insular de Santos sofreu significativas mudanças em sua paisagem urbana a partir das alterações realizadas na LC nº 312/1998 e revisões posteriores,

Essas mudanças consolidaram um modelo de produção imobiliária de edifícios verticais, construídos predominantemente nos bairros da ZO e voltados para o mercado de média-alta e alta renda, que produziram impactos ambientais negativos relacionados ao meio ambiente urbano em seus entornos.

O EC remete à legislação municipal, a definição dos empreendimentos e atividades para os quais devem ser exigidos EIV como condição para obtenção das licenças de construção, ampliação ou funcionamento. Em Santos, a lei que disciplina a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança define quais tipos de empreendimentos devem ser objeto de análise, e quais possíveis impactos devem ser analisados.

A área insular do município de Santos tem sofrido uma série de impactos ambientais negativos, notadamente de ordem ambiental e paisagística, referentes à perda de ventilação e insolação, além do prejuízo à preservação da paisagem da cidade. além do prejuízo causados pelos demais impactos de ordem social e econômica.

O EIV, instrumento fundamental para evitar e/ou mitigar a incidência de impactos negativos de ordem econômica, social, urbanística e ambiental dos grandes empreendimentos imobiliários, não têm sido produzidos e entregues à sociedade de forma adequada.

A denúncia realizada pelo MPSP contra a Prefeitura Municipal de Santos e o Grupo Mendes apontou uma série de irregularidades e deficiências nos processos que culminaram nas assinaturas dos Termos de Compromisso voltados à concessão de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) pela prefeitura grupo em favor de quatro imóveis de propriedade do Grupo Mendes.

Como apontado no Capítulo 5, uma série de empreendimentos tem causado algum tipo de impacto ambiental negativo e, portanto, deve-se considerar o fato de

que ao observar o conjunto dos empreendimentos, esses impactos são cumulativos e perenes.

Dessa forma, é possível afirmar que a adoção de um padrão de produção imobiliária que respeitasse a iluminação e ventilação naturais, a partir por exemplo da impossibilidade de produção de diversos pavimentos para oferta de vagas, possui potencial de reduzir tais impactos cumulativos.

Ante todo o exposto, é fundamental considerar que o modelo de produção do espaço urbano em Santos, a partir de 1998, deve ser discutido também sob o ponto de vista da legalidade, principalmente em relação à distribuição desigual dos ônus e bônus da urbanização e dos impactos ambientais negativos cumulativos.

Da mesma forma, deve-se debater a necessidade de consolidação da aplicação de instrumentos urbanísticos capazes de direcionar investimentos tanto nas áreas com infraestrutura ociosa, como ocorre nos bairros da região central da cidade, quanto nas áreas ocupadas por famílias de menor renda que apresentam precariedade urbana e habitacional.

As mudanças na LUOS-AI a partir de 1998, ao oferecer maior potencial construtivo nas áreas de interesse sem prever qualquer contrapartida social e sem que isso tenha resultado em redução do valor dos imóveis, permitiram ao mercado imobiliário produzir empreendimentos com VGV mais elevados e, dessa forma, agindo como verdadeiro instrumento indutor do perfil de produto imobiliário ofertado pelo setor privado elevaram o preço da terra e supervalorizaram

Desse modo, não resta dúvida que o Poder Público se torna responsável por garantir a ampliação da mais valia em benefício do mercado imobiliário em função das mudanças impostas pela LUOS-AI a partir de 1998, além de promover verticalização excessiva e geração de localizações via aplicação sucessiva de capital e trabalho socialmente despendido.

Ao não atender as demandas prioritárias por moradia, em função de realizar mais de 80% do seu VGV comercializando unidades residenciais com valores superiores a R\$ 500.000,00, a atuação do mercado imobiliário provoca a transferência de famílias de menor poder aquisitivo para bairros mais afastados e também para os municípios vizinhos da Baixada Santista, transformando Santos em um município

cada vez mais elitizado e promovendo impactos ambientais negativos também nas periferias da região.

Assim, se faz necessária, sob a ótica do Direito, a prática de políticas voltadas à utilização de instrumentos urbanísticos que, de forma integrada, induzam o uso e ocupação do solo, a provisão de infraestrutura e equipamentos e mitigação da gentrificação.

Ao não produzir moradias na velocidade necessária para suprir o déficit voltado à provisão habitacional, tampouco realizar ações de urbanização e regularização fundiária em nível suficiente para atender à demanda, o município não atende às metas dos ODS 6.1. 6.2 e 11.1. relacionadas ao acesso à moradia, água potável e esgotamento sanitário.

A LUOS-AI é um instrumento que se soma a outros fatores que tornam o modelo de produção da cidade excludente e, portanto, em que pese revisões possam ser feitas no sentido de resolver problemas morfológicos que atualmente impactam no meio ambiente, há de se ter a compreensão de que tais alterações não irão resolver as dinâmicas socioespaciais que tornam a cidade de Santos muito desigual em relação à ocupação do seu território.

Da mesma forma, ao não incentivar um padrão de produção imobiliária mais acessível às classes sociais que mais demandam moradia em áreas centrais, o município perpetua o quadro de segregação socioespacial vigente.

Garantir o acesso à cidade e à moradia é prerrogativa do Poder Público, e a utilização de instrumentos urbanísticos que visem conter a especulação imobiliária e garantir o reinvestimento de recursos em áreas menos favorecidas é fundamental para garantir direitos consagrados pelas Agendas Internacionais Ambientais e Urbanas, bem como pela Constituição Federal, a Política Nacional de Meio Ambiente, o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Municipal.

Além disso, a legislação urbanística, sobretudo a de âmbito municipal, tem obrigação de vedar a produção de empreendimentos que promovam externalidades na forma de impactos ambientais deletérios em seu entorno, ou criar dispositivos para mitigá-los ao máximo, quando estes, cumulativamente, apresentam efeitos nocivos ao setor urbano onde estão inseridos, afetando a população de forma difusa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMBROSIO, R. P. **Acesso à Terra Urbana e Informalidade – Vila Progresso e o aluguel de Chão**. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2013.

AMBROSIO, R. P. e CARRIÇO, J. M. **Ampliação dos impactos socioambientais negativos da legislação urbanística de Santos/SP**. São Paulo : RISCO Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo IAU-USP. v. 19. 2021. <https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/168649/173247>. Acesso em: 14 ago. 2021.

ANDRADE, W. T. F. de. **O Discurso do Progresso : a Evolução Urbana de Santos 1870-1930**. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas , Universidade de São Paulo. São Paulo, 1989.

ANTONUCCI, D.; KATO, V. R. C.; ZIONI, S.; ALVIM, A. B. **UN-Habitat: 3 Décadas de Atuação**. *Arquitextos* 107.01, ano 09, abr. 2009. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/09.107/56>. Acesso em 18/06/2019.

ANTONUCCI, D.; KATO, V. R. C.; ZIONI, S.; ALVIM, A. B. **UN-Habitat: Das Declarações aos Compromissos**. São Paulo (SP), Editora Romano Guerra, 2010.

ARAÚJO FILHO, J. R. de. **A Expansão Urbana de Santos**, *In* UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. **A Baixada Santista, Aspectos Geográficos. Vol. III-Santos e as Cidades Balneárias**, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP Ed. USP, 1965

BATTAGLIA, L. **Cadastros e Registros Fundiários: A institucionalização do descontrol sobre o espaço urbano no Brasil**. Tese de Doutorado. FAU, USP, São Paulo, 1995.

BELCHIOR, G. P. N.; LEITE, J. R. M. **Dano Ambiental na sociedade de risco: Uma visão introdutória**. In: LEITE, J. R. M (org). FERREIRA, H. S.; FERREIRA, M. L. P. C. **Dano Ambiental na Sociedade de Risco**. São Paulo : Saraiva, 2012.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em 15 jul. 2020.

BRASIL. **Lei Federal nº 9.605 de 12 de fevereiro de 1998**. Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 13 fev. 1998- Retificado em 17 fev. 1998

BRASIL. **Lei Federal nº 8.078 de 11 de setembro de 1990**. Dispõe sobre a proteção do consumidor. Brasília: Diário Oficial da União, 12 set 1990- Retificado em 10 jan. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Diário Oficial da União, 5 out. 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 7.347 de 24 de julho de 1985**. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico. Brasília: Diário Oficial da União, 25 jul. 1985.

BRASIL. **Lei Federal nº 6.938 de 31 de agosto de 1981**. Política Nacional do Meio Ambiente. Brasília: Diário Oficial da União, 2 set. 1981.

BRASIL. **Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e alterações**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 15 de março de 1967**. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm Acesso em: 13 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941**. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del3365.htm Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937**. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm Acesso em: 14 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 10 de novembro de 1937.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 16 de julho de 1934.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916.** Código Civil. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L3071.htm. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm. Acesso em: 08 dez. 2020.

BRASIL. **Lei nº 601 de 18 de setembro de 1850.** Dispõe sobre as terras devolutas do império. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l0601-1850.htm. Acesso em 08 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição Federal de 25 de março de 1824.** http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao24.htm. Acesso em: 08 dez. 2020.

CAETANO, M. A. **Os Delitos de Acumulação no Direito Penal Ambiental.** 1º ed. São Paulo: Editora Pillares. 2016.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Estatuto da Cidade. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos.** 3º Edição. Brasília, Centro de Documentação e Informação. Coordenação de Publicações, 2005.

CARRIÇO, J. M.; SOUZA, C. D. de C; SANTOS, R. S. F. dos. **Produção Imobiliária na “capital do pré-sal” Euforia, vacância e demanda reprimida.** Revista Arquitextos. 253.05 mercado imobiliário ano 22, jun. 2021. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/22.253/8126> Acesso em 30 ago. 2021.

CARRIÇO, J. M. e BARROS, M. F. Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. In: **Anais do XVI**

Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (pp. 1-20). Belo Horizonte: ANPUR. (2015)

CARRIÇO, J. M. Produção do espaço urbano voltada às elites: Doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ. D. A. (org.) **A Questão Urbana na Baixada Santista – Políticas, Vulnerabilidades e Desafios para o Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Leopoldianum, 2011.

CASTELLS, M. **A questão Urbana**. Rio de Janeiro : Paz e Terra. 1983.

CMMAD – **Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Relatório Brundtland – Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro. Ed. FGV. 2º ed. 1991.

CMDS – **Cúpula Mundial Sobre Desenvolvimento Sustentável**. Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável. Disponível em <https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/decpol.pdf>.

Acesso em 22 de nov. de 2020.

CNUMAD – **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. A Carta da Terra. Rio de Janeiro. 1992.

CNUMAD – **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Fórum Global. Rio de Janeiro. 1992.

CNUMAD – **Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Agenda 21 (global). Ministério do Meio Ambiente – MMA. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/aq21global/>. Acesso em 22 de nov. 2020.

CNUDS - **Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável**. The Future We Want. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.rio20.gov.br/documentos/documentos-da-conferencia/o-futuro-que-queremos/at_download/the-future-we-want.pdf. Acesso em 22 de nov. 2020.

COIMBRA, C. A. J. S.; FAGUNDES, F. M. **Os dispositivos específicos aplicáveis ao desmembramento e à regularização dos imóveis da União**. Boletim do IRIB, São Paulo, n. 351, p. 100-109, 2014.

COSTA NETO, J. de B. da. **A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do estado de São Paulo: Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário.** Tese (Doutorado). FAU, USP, São Paulo, 2006.

ESPANHA. **Ordenações Filipinas,** 1603.
<http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p822.htm> Acesso em: 13 dez. 2020.

FAORO, R. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro.** 4ª Edição. São Paulo : Globo, 2008.

FARIAS, L. A. C. de. **Mobilidade Populacional e Produção do Espaço Urbano na Baixada Santista: Um olhar sociodemográfico sobre sua trajetória nos últimos 20 anos.** Tese (Doutorado). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2018.

FERNANDES, E. A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, In FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais.** Belo Horizonte, El Rey, 2006.

FIORILLO, C. A. P. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 6º ed. São Paulo : Saraiva, 2005.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade.** 2006.

FURTADO, F. e REZENDE, V. F. **O financiamento da abertura da Avenida Presidente Vargas: estratégias institucionais e legais.** Revista do Arquivo Geral da Cidade do Rio de Janeiro. Nº 10, 2016. <http://wpro.rio.rj.gov.br/revistaagcrj/o-financiamento-da-abertura-da-avenida-presidente-vargas-estrategias-institucionais-e-legais/>. Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

IBGE. **Conheça o Brasil – População Rural e Urbana.** Disponível em : <https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>. Acesso em 30 out. 2020.

IBGE. **Produto Interno Bruto dos Municípios.** Disponível em <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que->

[e&utm_source=landing&utm_medium=explica&utm_campaign=pib](#). Acesso em 09 de fev. 2021.

IPEA. **ODS 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos mais inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis. O que mostra o retrato do Brasil?**. Cadernos ODS. Brasília. 2019.

JACOBS, J. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. 3º ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

LANNA, A. L. D. **Uma cidade na transição. Santos: 1870-1913**. São Paulo/Santos: Hucitec, 1996.

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

LOPES, J. R. de L. L. **O Direito na História**. Lições Introdutórias. 2º Edição. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2002.

MACHADO, P. A. L. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15º ed. São Paulo : Malheiros Editores Ltda. 2007.

MARICATO, E. T. M. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo, Ed. HUCITEC, 1996

MARICATO, E. T. M. Contradições e Avanços da Habitat II, In: SOUZA, A. G. **Habitar Contemporâneo**. Salvador: Ed. FAUUFBA, Mestrado em Arquitetura e Urbanismo, Lab-Habitar, 1997.

MARTINS, J. de S. **O Cativo da Terra**. 6º edição, São Paulo, Ed. Hucitec, 1996.

MARTINS, M. L. R. **Moradia e Mananciais - Tensão e dialogo na metrópole**. São Paulo, FAUUSP, 2006.

MARX, M. **Cidade no Brasil Terra de quem?** São Paulo, Nobel, Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MASSONETO, L. F. **Pontos cegos da Regulação Urbanística: notas sobre uma articulação programática entre o Direito Econômico e o Direito Urbanístico**. R. Fórum Direito Financeiro e Econômico – RFDFFE. Belo Horizonte, Ano 4, nº 6, p. 141-154. 2015.

MENDONÇA, C. A. L. de. **Intervenções em Áreas de Risco**. In FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. **A Lei e a Ilegalidade na Produção do Espaço Urbano**. Belo Horizonte, El Rey, 2003

MEYER, J. **Adequação da análise de mercado imobiliário: o caso de São Paulo**. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2008.

MILARÉ, E. **Direito do Ambiente**. 9º ed. São Paulo: Editora dos Tribunais. 2014.

MMA. **Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades**. Caderno de Debate Agenda 21 e Sustentabilidade. Brasília. 2003.

MOREIRA, A. L. N. **O princípio da insignificância e sua aplicação no Direito Penal Brasileiro: alguns apontamentos**. 2019. versão online. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-penal/o-principio-da-insignificancia-e-sua-aplicacao-no-direito-penal-brasileiro-alguns-apontamentos/> . Acesso em 24 de nov.2020.

NETO, D. de F. M. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico: instrumentos jurídicos para um futuro melhor**. Rio de Janeiro : Forense, 1977.

NUNES, C. M.. **A relevância socioambiental dos terrenos e acrescidos de marinha no Brasil**. Dissertação (Mestrado). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2019.

ONU. **Report of the United Nations Conference on the Human Environment**. New York, 1972. Disponível em: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/CONF.48/14/REV.1. Acesso em 18 de nov. 2020.

ONU. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>. Acesso em 30/05/2021.

ONU. **Declaração e Programa de Ação de Viena**. 1993. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/viena.htm>. Acesso em 30/05/2021.

ONU. **Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. 2015. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/> . Acesso em 16/07/2020.

PINTO, V. C. **Direito Urbanístico Plano Diretor e Direito de Propriedade**. 3º ed. São Paulo : Revista dos Tribunais. 2012.

PORTO, P. C. de S., VAZQUEZ, D. A. e CORRÊA, C. R. A. Determinantes do preço dos imóveis em Santos: um estudo preliminar. In: VAZQUEZ, D. A. (org.) **A Questão Urbana na Baixada Santista – Políticas, Vulnerabilidades e Desafios para o Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Leopoldianum, 2011.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p822.htm>. Acesso em: 13 dez. 2020

POLIS. **Resumo Executivo de Santos. Litoral Sustentável: Desenvolvimento com Inclusão Social**. Instituto Polis, 2013. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SANTOS-Litoral-Sustentavel.pdf>.

Acesso em 09 de fevereiro de 2021.

PRATA, A. R. **Impacto da altura de edifícios nas condições de ventilação natural do meio urbano**. Tese (Doutorado). FAU, USP, São Paulo, 2005.

PRESTES, V. B. **Temas do Direito Urbano-Ambiental**. Belo Horizonte : Forum. 2006.

QUEIROZ, Z. A. K. de. **Políticas Urbanas no Município de Santos/SP e o ODS 11**. Tese (Doutorado). Universidade Católica de Santos, Santos, 2021.

RIOS, L. G. O Processo de Revisão do Plano Diretor de Santos à Luz das Diretrizes do Estatuto da Cidade. In: VAZQUEZ, D. A. (org.) - **A Questão Urbana na Baixada Santista – Políticas, Vulnerabilidades e Desafios para o Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Leopoldianum, 2011

SAMPAIO, R. S. da R. **Direito Ambiental. Doutrina e Casos Práticos**. Rio de Janeiro, Campus Jurídico. 2011.

SANTOS, R. S. F. dos. **Do urbanismo sanitaria ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP: o (re) significado das funções sociais da propriedade e da cidade**. Dissertação (Mestrado). Universidade Católica de Santos, Santos, 2018.

SANTOS tem 26 projetos imobiliários em análise. A Tribuna de Santos. Santos, 15 set. 2019. Cidades, p. A4.

SANTOS (Município). **Conheça Santos – Dados e Calendário Oficial**. 2021. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/conheca-santos>. Acesso em 21 fev. 2021.

SANTOS (Município). **Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos - Habitação**. 2021. https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/5-habitacao.pdf Acesso em 18 ago. 2021.

SANTOS (Município). **Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos – Dinâmica Imobiliária**. 2021. https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/6-dinamica_imobiliaria.pdf Acesso em 18 ago. 2021.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 1.006 de 16 de julho de 2018a**. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 17 jul. 2018. Atos Oficiais, p. 45-119.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 1.005 de 16 de julho de 2018b**. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 17 jul. 2018. Atos Oficiais, p. 1-44.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 793 de 14 de janeiro de 2013 e alterações**. Disciplina a exigência de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança – EIV, e dispõe sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do Município de Santos. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/lei_complementar_no_793_c ompilada_atelc916_2015.pdf. Acesso em 24 jul. de 2021.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 731 de 11 de julho de 2011a**. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jul. 2011

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 730 de 11 de julho de 2011b**. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jul. 2011. p. 15-47.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 731 de 11 de julho de 2011b**. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jul. 2011.

SANTOS (Município). **Lei Municipal nº 551 de 27 de dezembro de 2005**. Disciplina a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pela Lei Federal nº 10257 de 10 de julho de 2001 e institui a progressividade na cobrança de IPTU. Santos: Diário Oficial de Santos, 28 dez. 2005. p. 14-19.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 312 de 24 de novembro de 1998a**. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, Edição especial. p. 3-28.

SANTOS. **Lei Complementar nº 311 de 24 de novembro de 1998b**. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, Edição especial. p. 1-3.

SANTOS (Município). **Lei Complementar nº 53 de 15 de maio de 1992**. Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de interesse Social – EHIS. Santos: Diário Oficial Urgente. 28 mai. 1992. p. 3-5.

SANTOS (Município). **Lei Municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968**. Plano Diretor Físico do Município de Santos. Santos: PRODESAN, 1968.

SANTOS (Município). **Lei Municipal nº 803, de 31 de dezembro de 1926**. Altera o perímetro da cidade.

SANTOS. **Lei Municipal nº 675 de 28 de junho de 1922**. Código de Edificações

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. Centro de Apoio Operacional à Execução – CAEX. **Análise crítica do Relatório de Impacto de Vizinhança do empreendimento Navegantes Residence**. Promotoria de Justiça Cível de Santos. Relatores: Fernando Fiurst, Ivan Pastoreli e Mamoru Kanzana. 09 jun. 2020.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. **Ação Civil Pública Cível – Ordem Urbanística**. Ministério Público do Estado de São Paulo e Gm20 Participações Ltda. e outros. Relator: Juiz de Direito Leonardo Grecco. Sentença 14 dez. 2020.

SARLET. I. W. e FENSTERSEIFER, T. **Direito Constitucional Ambiental: Constituição, Direitos Fundamentais e Proteção do Meio Ambiente**. 3 ed. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013.

SARLET. I. W. e FENSTERSEIFER, T. Estado socioambiental e mínimo existencial (ecológico?): algumas aproximações. In: SARLET. I. W. (org.) **Estado Socioambiental e Direitos Fundamentais**. Porto Alegre : Livraria do Advogado Editora, 2010.

SEABRA. O. C. de L. **A Muralha que Cerca o Mar: Uma Modalidade de Uso do Solo Urbano**. Dissertação de Mestrado defendida na FFLCH/USP. 1979.

SECOVI-SP. **Baixada Santista – Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente – Economia e Demanda, principais indicadores**. São Paulo: SECOVI-SP, 2019.

SILVA J. A. da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 4. Ed. São Paulo : Malheiros Editores. 2008.

UNCHS. (1976) **Vancouver Declaration on Human Settlements**. Disponível em: http://mirror.unhabitat.org/downloads/docs/The_Vancouver_Declaration.pdf. Acesso em 16 jul. 2020.

UNCHS. (1996) **Istambul Declaration on Human Settlements**. Disponível em: <https://www.un.org/ruleoflaw/wp-content/uploads/2015/10/istanbul-declaration.pdf>. Acesso em 16 jul. 2020.

UNCHS. (2016) **Nova Agenda Urbana**. Disponível em: <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Portuguese.pdf>. Acesso em 22 jun. 2019.

UNEP. “**Global Green New Deal**”. **Environmentally -Focused Investment Historic Opportunity for 21st Century Prosperity and Job Generation**. UNEP Launches Green Economy Initiative to Get the Global Markets Back to Work. Press Release, London/ Nairobi: Unep, 22.10.2008, p.1.

VARGAS, H. C, e ARAÚJO, C. P. de (orgs.). **Arquitetura e Mercado Imobiliário**. Barueri, SP: Manole, 2014.

VAZQUEZ, D. A. Tendências Demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (org.) **A Questão Urbana na Baixada Santista – Políticas, Vulnerabilidades e Desafios para o Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Leopoldianum, 2011.

VAZQUEZ, D. A. e ALVES, H. P. de F. Perfil populacional e dinâmica intraurbana no município de Santos. In: VAZQUEZ, D. A. (org.) **A Questão Urbana na Baixada Santista – Políticas, Vulnerabilidades e Desafios para o Desenvolvimento**. São Paulo, Ed. Leopoldianum, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. 2. Ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo. 1999, p. 170-243.

VILLAÇA, F. **Espaço Intra-Urbano no Brasil**. São Paulo : Studio Nobel : FAPESP : Lincoln Institute. 1998.