UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS

Renata Sioufi Fagundes dos Santos

Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP: o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade

Santos – SP
2018

Renata Sioufi Fagundes dos Santos

Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP: o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade

Dissertação apresentada como parte da exigência para obtenção do título de Mestre em Direito, na área de concentração Direito Ambiental, à Universidade Católica de Santos - UNISANTOS.

Orientador: Prof. Dr. José Marques Carriço

Santos – SP
2018

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

---

Santos, Renata Sioufi Fagundes dos
S237d Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP : o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade / Renata Sioufi Fagundes dos Santos ; orientador José Marques Carriço.-- 2018.

149 f.; 30 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Católica de Santos, Programa de Pós-Graduação stricto sensu em Direito Ambiental, 2018
Inclui bibliografia

1. Direito Ambiental. 2. Urbanismo. 3. Planejamento urbano. 4. Seguridade social. I.Carriço, José Marques. II. Título.

CDU 1997 -- 34(043.3)

Renata Sioufi Fagundes dos Santos

Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP: o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade

BANCA EXAMINADORA:

José Marques Carriço UNISANTOS _____

Clarissa Duarte de Castro Souza UNISANTOS _____

Dorothee Susanne Rudiger UNISANTOS _____

À memória de meu pai, Eliezer Fagundes dos Santos,
o migrante que me ensinou que a cidade
deve ser de todos e para todos.

Agradecimentos

Aos meus pais Ivone e Eliezer, que me ensinaram o valor do trabalho e da liberdade.

Pela eterna motivação e pela enorme compreensão nos momentos da minha ausência, aos meus filhos, Kenzo e Yuji.

Por segurar minha barra quando me ausentava, ao meu amor Ernesto e as nossas famílias.

Pelas palavras e pelo eterno incentivo, ao Leonardo, meu irmão querido.

Ao meu orientador José Marques Carriço, que tanto me auxiliou e tanto nos inspira com seu comprometimento em construir uma cidade mais justa, com memória e identidade.

A TODOS os professores e colegas do curso de Mestrado, em especial a Professora Dorothee pela forma visionária com que nos apresentou o Direito e suas diversas abordagens.

Aos bibliotecários e todos os funcionários da UNISantos, que realmente fazem a diferença.

A Silvia, pela parceria nas coisas de casa.

Aos meus amigos, em especial as minhas irmãs da Sangha, que pacientemente me ouviram e acolheram nos últimos meses.

A TODOS os colegas da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano - SEDURB, em especial a Greici, pelo acolhimento nas horas difíceis, ao Diogo, por me ajudar a ler as entrelinhas das leis e a Leticia que lá no início me disse as palavras encorajadoras.

E pela eterna inspiração e força, agradeço a Deus, a Nossa Senhora e aos Budas!

Gratidão!

Há na existência das sociedades humanas um grande número de revoluções, cuja lembrança não nos é guardada por nenhum documento. Os escritores não se aperceberam delas, porque aconteceram com extrema lentidão, de maneira insensível, sem lutas visíveis; revoluções profundas e ocultas, que revolveram as bases da sociedade humana, sem que nada aparecesse na superfície, e que permaneciam desapercebidas às próprias gerações que as faziam. A história não pôde compreendê-las senão muito tempo depois de terminadas, quando, comparando duas épocas da vida de um povo, constata entre elas tão grandes diferenças, que se torna evidente que, no intervalo que as separa, houve uma grande revolução.

Fustel de Coulanges, 1864

RESUMO

SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos. **Do urbanismo sanitarista ao planejamento urbano estratégico, em Santos/SP:** o (re)significado das funções sociais da propriedade e da cidade. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) UniSantos.

O cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade no município de Santos/SP, foi avaliado a partir do início do processo de urbanização e da construção da cidade moderna, no final do século XIX até os dias de hoje. Com base na análise das principais políticas públicas, implementadas por meio das normas, dos planos e programas urbanísticos, que por sua vez, foram inseridas numa periodização do urbanismo, baseada em Villaça (1999), sendo definidos 4 períodos: Urbanismo Sanitarista, de 1894 a 1922, Urbanismo Funcionalista, de 1922 a 1989, Urbanismo Participativo, de 1989 a 1998 e Planejamento Urbano Estratégico, a partir de 1998. Para uma compreensão mais plena, avaliou-se a origem e transformação da propriedade, bem como das funções sociais da propriedade e da cidade, no Ocidente e no Brasil, sempre permeados pela questão ideológica, que por sua vez é legitimada pela norma. Também foram analisados os Planos Sanitário e Urbanístico de Saturnino de Brito, planos emblemáticos pela influência da corrente positivista e modernista e pela polêmica causada no enfrentamento da questão da propriedade privada (interesse privado) sobrepondo-se ao planejamento urbano (interesse público). Traçou-se um panorama geral dos períodos posteriores até o momento atual, quando as funções sociais da propriedade e da cidade se tornaram cernes da política urbana promulgada pelo Estatuto da Cidade. Analisou-se o cumprimento das funções sociais, dentro da sua concepção atual de justiça social, em todos os períodos e concluiu-se que a desigualdade social, existente desde o início da ocupação de Santos, está relacionada as políticas públicas, dentre elas a política urbana, que mesmo tendo em alguns momentos cumprido as suas funções sociais, ainda é influenciada pelos interesses ideológicos, que se sobrepõe ao interesse público e oculta a preterição do Estado.

Palavras-Chave: Urbanismo Sanitarista, Planejamento Urbano Estratégico, Função Social da Propriedade e da Cidade.

ABSTRACT

SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos. From sanitary urbanism to strategic urban planning, in Santos / SP: the (re) meaning of the social functions of property and the city. Dissertation (Master in Environmental Law) UniSantos.

The fulfillment of the social functions of the property and of the city in the city of Santos / SP, was evaluated from the beginning of the process of urbanization and the construction of the modern city, in the late nineteenth century to the present day. Based on the analysis of the main public policies, implemented through the norms, urban plans and programs, which were inserted in a periodization of urbanism, based on Villaça (1999), being defined 4 periods: Sanitary Urbanism, from 1894 to 1922, Functional Urbanism, from 1922 to 1989, Participative Urbanism, from 1989 to 1998 and Strategic Urban Planning, from 1998. For a fuller understanding, the origin and transformation of the property, as well as the social functions of the property were evaluated and of the city, in the West and in Brazil, always permeated by the ideological question, which in turn is legitimized by the norm. Also analyzed were the Sanitary and Urbanistic Plans of Saturnino de Brito, emblematic plans for the influence of the positivist and modernist current and the controversy caused in the confrontation of the private property issue, overlapping urban planning (public interest). An overview was drawn of the later periods until the present moment, when the social functions of property and of the city became the keys of the urban policy promulgated by the Statute of the City. It was analyzed the fulfillment of the social functions, within its present conception of social justice, in all the periods and it was concluded that the social inequality, existing from the beginning of the occupation of Santos, is related to the public policies, among them the politics even though it has fulfilled its social functions in some moments, is still influenced by ideological interests, which overlaps with the public interest and conceals the preterity of the State.

Key Words: Sanitary Urbanism, Strategic Urban Planning, Social Function of Property and City.

Lista de Figuras

Figura 1. Projeto dos canais de drenagem e galerias pluviais, 1910. 50
Figura 2. Planta de Santos, projeto de Brito, 1910. 53
Figura 3. Esquemas do projeto da Planta de Santos de 1910. 56
Figura 4. Vista atual do Canal 3, em direção a Orla. 57
Figura 5. Vista da Ponte construída na Avenida Conselheiro Nébias, sobre o Ribeirão dos Soldados. Imagem aproximadamente da 2ª metade do século XIX. 58
Figura 6. Inauguração da Ponte sob o Ribeirão dos Soldados, que foi canalizado (antigo canal 1) e concluído em 1907, conforme o Plano de Saneamento de Brito 58
Figura 7. Vista atual da Ponte, já refeita e sobre viga de concreto comum. 58
Figura 8. Delimitação dos perímetros das Zonas Urbanas, conforme o 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922). 89
Figura 9. Delimitação do 1º zoneamento da área insular de Santos, conforme 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922). 89
Figura 10. Delimitação do 2º Zoneamento de acordo com o 2° Código de Obras (Decreto-Lei n° 403, de 15 de setembro de 1945). 91
Figura 11. Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento de Santos (1951). 93
Figura 12. Delimitação do 3º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 1.831, de 9 de maio de 1956 (com alterações da Lei nº 1.972 de 26 de agosto de 1957). 95
Figura 13. Vista geral do Conjunto Castelo Branco, na época de sua implantação. Ao fundo, o Canal do Estuário. 96
Figura 14. 1º Plano Diretor Físico de Santos e 4º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares. 97
Figura 15. Modelo de ocupação sem muros e grades no recuo frontal, conforme a Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968. 99
Figura 16. 1ª Norma ordenadora e disciplinadora da urbanização e da preservação dos Morros e 1º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 3.533, de 16 de abril de 1968 e Decreto-Lei nº 114, de 13 de maio de 1970. 100
Figura 17. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI de Santos – 1976 e 1978. 102
Figura 18. Modelo de garagem no subsolo aflorada, no recuo frontal, com até 1,40m em relação ao meio fio, permitida desde a década de 1980. 103
Figura 19. Lei de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – Planta de ZEIS, de acordo com o disposto na LC 53, de 15 de julho de 1992 e alterações até 2012. 108
Figura 20. Lei de Uso e Ocupação do Solo da área insular – Planta do 5º Zoneamento do município, de acordo com o disposto na Lei n° 312, de 24 de novembro de 1998 e alterações até 2010. Nesta Planta constam também as manchas de ZEIS, delimitadas desde 1992 e sobrepostas as Zonas Comuns. 116
Figura 21 e Figura 22. Embasamentos construídos em empreendimentos comerciais no bairro Gonzaga, conforme parâmetros da LC nº 312 de 24 de novembro de 1998. 118

Figura 23. Delimitação da área do Programa Alegra Centro, instituído pela LC nº 470/2003 e dos imóveis com Nível de Proteção – NP. 120
Figura 24 e Figura 25. Vista do Armazém 1, sentido Armazém 8 e Perspectiva do Projeto desenvolvido para a área, Projeto Ove Arup & Partnes. 124
Figura 26. Trajeto da Fase 1 (concluída) e Fase 2 (projetada) do VLT. 128
Figura 27. Matéria do jornal A Tribuna, sobre a minutada revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 28 de julho de 2014. 129
Figura 28. Vistas do Monte Serrat sentido Orla. A esquerda, Avenida Anna Costa. 131
Figura 29. Santos: Espacialização da renda média dos responsáveis. 132
Figura 30. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) no município de Santos- 2010. 133
Figura 31 . Vistas do Dique Vila Gilda – 1996 e 2016. Área de ZEIS e classificada como Vulnerabilidade Muito Alta, de acordo com o IPVS de 2010. 134

Lista de Quadros

Quadro 1 – Planos e Legislação urbanística do Primeiro Período – Urbanismo Sanitarista – 1894 a 1922 77

Quadro 2 – Planos e Legislação urbanística do Segundo Período – Urbanismo Funcionalista – 1922 a 1989 84

Quadro 3 – Planos, Programas e Legislação urbanística do Terceiro Período – Urbanismo Participativo – 1989 a 1998 105

Quadro 4 – Planos, Programas e Legislação urbanística do Quarto Período – Planejamento Urbano Estratégico – 1998 aos dias atuais 112

Tabela

Tabela 1. Taxas Médias Geométricas Anuais de Crescimento Populacional – Municípios centrais da RMBS – 1970 a 2010 132

Lista de Abreviaturas e siglas

AAS	Área de Adensamento Sustentável
AGEM	Agência Metropolitana da Baixada Santista
APP	Área de Preservação Permanente
BNH	Banco Nacional da Habitação
CA	Coeficiente de Aproveitamento
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMH	Conselho Municipal de Habitação
COHAB	Companhia de Habitação da Baixada Santista
CONDEPASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos
COPLAN	Conselho de Planejamento
COREFUR	Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística
EIV	Estudo de Impacto de Vizinhança
EMTU	Empresa Metropolitana de Transporte Urbano
FGTS	Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
FINCOHAP	Fundo de Incentivo a Construção de Habitação
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional da Reforma Urbana
FUNDURB	Fundo de Desenvolvimento Urbano
GTT	Grupo Técnico de Trabalho
HIS	Habitação de Interesse Social
HMP	Habitação de Mercado Popular
IAP	Instituto de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPT	Instituto de Pesquisa Tecnológicas
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVS	Índice paulista de Vulnerabilidade Social
ITDP	Instituto de Políticas de Transporte e Desenvolvimento
LUOS	Lei de Uso e Ocupação do Solo
m	metros
MCMV	Minha Casa Minha Vida
NP	Nível de Proteção

ONU	Organização das Nações Unidas
OODC	Outorga Onerosa do Direito de Construir
OOAU	Outorga Onerosa de Alteração de Uso
OU	Operações Urbanas
OUC	Operação Urbana Consorciada
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEUC	Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios
PMH	Plano Municipal de Habitação
PPP	Parceria Público Privada
PRODESAN	Progresso e Desenvolvimento de Santos
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
TDC	Transferência do Direito de Construir
TO	Taxa de Ocupação
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social
ZR 1	Zona Residencial 1
ZR 2	Zona Residencial 2
ZR 3	Zona Residencial 3
ZT	Zona Turística

Sumário

Introdução.....1
1. A propriedade da terra e a sua função social – origens e transformações 6
1.1. A propriedade na Idade Antiga.....7
1.2. A propriedade na Idade Média.....8
1.3. A propriedade na Idade Moderna 11
1.4. A propriedade na Idade Contemporânea e a origem da sua função social 15
1.4.1. A transformação da função social da propriedade na Europa 19
1.4.2. As funções sociais da propriedade e da cidade no Brasil.....23
1.4. 2.1. O direito de propriedade x o direito de construir.....36
1.4.2.2. Instrumentos urbanísticos 38
2. O Plano Sanitário e o Plano Urbanístico de Saturnino de Brito para Santos: direito de propriedade e limites do planejamento.....43
2.1. Aspectos técnicos, políticos e ideológicos dos Planos de Saneamento 43
2.2. A concepção urbanística dos Planos de Saneamento e de Urbanismo de Saturnino de Brito.....52
2.3. Aspectos jurídicos do Plano Urbanístico e a função social da propriedade.....59
2.3.1. O papel da legislação no Plano Urbanístico de Brito.....60
2.3.2. Municipalidade, estado e o conflito pelo espaço urbano 62
2.3.3. O direito de propriedade e o Plano Urbanístico de Santos.....66
3. A evolução da Legislação, Planos e Programas Urbanísticos no município de Santos 69
3.1. Periodização da evolução do Urbanismo nacional 70
3.2. Periodização da evolução do Urbanismo no município de Santos 75
3.2.1.Urbanismo Sanitarista – 1894 a 1922 75
3.2.2. Urbanismo Funcionalista – 1922 a 1989 83
3.2.3 Urbanismo Participativo – 1989 a 1998.....103
3.2.4. Planejamento Urbano Estratégico – a partir de 1998..... 111
4. Considerações Finais.....136
Referências 139
Apêndice.....150

Introdução

O cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade é o centro da política urbana instituída pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, promulgado pela Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001.

O significado da função social surgiu na Europa, sendo transposto posteriormente para o Brasil, onde foi se transformando ao longo de décadas. Hoje o conceito tem contornos ligados à questão da justiça social e ganhou o status de lei federal, conquistada por movimentos populares e setores técnicos, após décadas de lutas e reivindicações junto ao Estado.

O presente trabalho pretende descrever como este processo aconteceu e se transformou, mais detidamente em Santos, município do litoral paulista. Por conta da sua situação geopolítica, o município sempre foi sensivelmente afetado pelas políticas nacionais, impactando diretamente seus aspectos econômicos, sanitários, urbanísticos, políticos e sociais.

Entretanto, à medida em que a pesquisa foi avançando, tornou-se inevitável traçar uma abordagem histórica ocidental, tanto na forma sincrônica como diacrônica, sobre a questão da propriedade e sua função social, além da função social da cidade. Desta forma, sob pena de omitir algum dado, ou algum contexto, seja ele jurídico, econômico, urbanístico ou social, que aproximasse o tema de uma compreensão mais plena, optou-se pela pesquisa mais ampla, no espaço e no tempo, para somente depois ser apresentado um recorte sobre o município de Santos.

Naturalmente, este trabalho, não tem a pretensão de esgotar um tema tão vasto e com tantas abordagens. Mas, tem a intensão de apresentar subsídios para uma discussão básica acerca do assunto, por meio da perspectiva histórica, contribuindo, a partir da compreensão das duas dimensões, macro (Ocidente) e micro (município de Santos).

Quanto ao município de Santos, o século XIX foi marcado tanto pela expansão do porto, que recebia e escoava a produção cafeeira do estado de São Paulo, como também pelas epidemias, que causou a morte de grande parte da sua população. No início do século XX, destacou-se como uma das primeiras cidades modernas, a partir do Plano de Saneamento e da Planta de Santos, elaborados por Saturnino de Brito, entre 1903 e 1910. Até a década de 1970, teve crescimento

vertiginoso e tornou-se uma das cidades mais verticalizadas e adensadas, do ponto de vista populacional e construtivo, do Brasil. No entanto, não apresenta crescimento populacional ao longo das últimas quatro décadas e foi identificado como município que abriga tanto regiões vulnerabilidade social muito alta, de acordo com dado de 2010 do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) no município de Santos, como um município que concentra na faixa da orla e região contígua, uma população com alta faixa de renda, de acordo com o Mapa de Espacialização da renda média dos responsáveis, elaborado pelo Instituto Pólis em 2012. Portanto, o processo de ocupação foi acompanhado de um quadro de desigualdade social, condição que até hoje existe no município.

Este dado reforça a urgência de investigar a questão e analisar como a política pública urbana, que é uma das políticas cruciais, conduziu a partir dos seus instrumentos políticos e jurídicos, ou seja, as normas, planos e programas públicos, os processos de ocupação da cidade, verificando o quanto se cumpriu de fato, as funções sociais da propriedade e da cidade, no município. Esta análise será feita com base no sentido atual destas funções, e, portanto, ligado ao contorno social, como dito acima.

A hipótese que será aqui investigada e que pode explicar este quadro de desigualdade, está relacionada à disseminação de uma ideologia que enquadrou o urbanismo a serviço da reprodução do capital, em todas as suas fases, assim como ocorreu em outras grandes cidades brasileiras. Desta forma, será verificado até que ponto este tipo de urbanismo, ao menos em alguns momentos, atendeu ou não ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, no sentido que o termo possui hoje, peça chave para compreensão desta condição. Subsidiariamente, será verificado se o não cumprimento da função social, está relacionado à ausência de um ordenamento legal, planos e programas preexistentes.

Portanto, o objeto desta dissertação são as leis, planos e programas urbanísticos, que constituem a política pública urbana, aprovados ou não, do município de Santos.

O objetivo principal deste trabalho será identificar no município de Santos, quais foram as políticas públicas por meio das normas, planos e programas, que contribuíram no cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, desde o final do século XIX, quando a cidade desponta com seu porto, tornando-se um

centro econômico relevante nacionalmente, até os dias de hoje, em que perdeu sua importância relativa, por conta do crescimento de outros portos no país.

Os objetivos específicos estão relacionados a identificação das diversas abordagens sobre propriedade e sua função social, de modo a estabelecer compreensão mais ampla possível. A partir daí, pretende estabelecer uma relação entre o início do processo de consolidação da Santos moderna, por meio da análise dos Planos do engenheiro sanitarista Francisco Rodrigues Saturnino de Brito[1] e sua relação com a questão da propriedade.

O trabalho de Brito foi marco para o município de Santos e por isto um dos pontos principais desta pesquisa. Pretende-se investigar o papel visionário que o engenheiro atribuiu à legislação urbanística, transformando-a num instrumento de viabilização para implementação do planejamento urbano, em que o Poder Público passa a ter deveres e não mais apenas, cumprir um papel de agente fiscalizador que pune e restringe um grupo social.

Após a análise do trabalho de Brito, serão analisados as leis, planos e programas posteriores, ao longo de todo século XX até os dias de hoje no município. Para o período atual, o Estatuto da Cidade será a base adotada, principal norma urbanística do país, fechando o período estudado nesta pesquisa e permitindo que assim se faça uma análise comparativa entre a fase de Brito e o momento atual.

Quanto à metodologia adotada, esta conduziu à divisão do trabalho em três partes, em consonância com os capítulos desta dissertação e sempre vinculada a uma bibliografia de autores clássicos e também de autores regionais, que contribuíram com atuação e pesquisas relevantes para a política pública no município. A bibliografia utilizada é voltada à abordagem da perspectiva jurídica e à própria legislação (federal, estadual e municipal), partindo do pressuposto do Direito como meio de se legitimar a propriedade, especialmente na primeira parte, e do pressuposto da influência dos fatores ideológicos, presentes em todas as fases. Para a primeira parte desta dissertação, foi adotada a pesquisa da propriedade no Ocidente, levando em conta sua historicidade e relatividade e analisada tanto pelo aspecto diacrônico como sincrônico. A análise considerou suas transformações neste amplo espaço, sendo focada mais detidamente no Brasil. Na segunda parte,

[1] O engenheiro Saturnino de Brito (1864-1929) é considerado o pioneiro da engenharia sanitária e ambiental do país, desenvolvendo projetos sanitários e urbanísticos em diversas outras cidades do país, como Recife, Natal, Aracaju, Poços de Caldas, Rio de Janeiro, Campos, Pelotas dentre outras.

descreveu-se os Planos Sanitário e Urbanístico elaborados pela Comissão de Saneamento, chefiada por Brito, analisado sob os aspectos ideológico, urbanístico, sanitário e sobretudo jurídico, envolvidos no seu projeto, de forma a evidenciar o quanto Brito pretendia estabelecer um novo patamar na relação da propriedade pública e privada, criando novos mecanismos jurídicos para tanto, a fim de qualificar o papel do planejamento urbano em defesa do interesse público.

Na terceira e última parte, também com foco na análise de ambos os aspectos, diacrônico como sincrônico, relacionou-se a evolução das políticas públicas, por meio da legislação, dos planos e programas urbanísticos, e sua relação com o cumprimento ou não da função social da propriedade, por meio de textos e quadros esquemáticos, a fim de se traçar uma análise cronológica. Nesta fase, foram selecionadas as principais políticas públicas adotadas pelo município, ligadas de alguma forma ao tema central desta dissertação.

Também será adotada a análise cartográfica, a fim de se estudar os efeitos espaciais da legislação, dos planos e programas urbanísticos, a fim de se identificar os territórios mais vulneráveis aos seus impactos.

Por fim, toda a metodologia pretende, ao final, fornecer os subsídios para o atendimento ao objetivo geral deste trabalho, quanto à avaliação do cumprimento da função social da propriedade e da cidade, por meio da análise das políticas públicas adotadas no município de Santos. Assim, no Capítulo 1, será abordada a origem da propriedade no Ocidente e no Brasil, e suas transformações até os dias de hoje, passando pelas concepções do direito romano, do direito canônico, do Positivismo até a chegada dos princípios jurídicos no pós-modernismo, que orientou a formação do Direito Urbanístico e Ambiental. Também será abordada a origem e transformação das funções sociais da propriedade e da cidade, investigando suas origens e a relação com o Positivismo, até sua transposição para o Brasil, no final do século XIX e que coincide com o início da consolidação urbana da cidade de Santos, no período moderno.

Será descrito o processo de transformação, passando pela crise da moradia, da formação e força dos movimentos populares e dos meios técnicos da área, que conseguiram avançar na questão do direito fundamental à moradia, até os dias de hoje, quando a norma passa a ser conduzida por princípios e suas jurisprudências, além das leis propriamente ditas, quando a função social tem um sentido de justiça social e torna-se o cerne do direito urbanístico. Para concluir, será abordada a

questão da separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, assim como o papel do Plano Diretor, principal instrumento de cumprimento da função social, e demais instrumentos urbanísticos, compilados pelo Estatuto da Cidade, promulgado em 2001 e marco do direito urbanístico brasileiro.

No Capítulo 2, será abordada a transformação da cidade em uma Santos moderna, e o papel dos trabalhos de Brito nesta mudança. A escolha dos Planos de Brito, como marco inicial desta pesquisa, deve-se, não somente ao fato de ser o início do processo definitivo de urbanização do município, mas sobretudo porque os Planos foram emblemáticos, pois atribuíram grande papel ao Estado, que passaria a legitimar o interesse público, impondo por exemplo, deveres a ele próprio, revelando, acima de tudo, o clássico conflito da propriedade privada intrínseco ao direito civil.

No Capítulo 3, pretende-se apresentar um panorama da legislação, planos e programas urbanísticos no município de Santos, a partir do final do Século XIX, relacionando sua evolução aos períodos históricos do urbanismo, segundo periodização da evolução do urbanismo adotada por Villaça (1999), que levou em conta critérios urbanísticos, econômicos, políticos e sobretudo ideológicos. Foram adotados os seguintes períodos: o do Urbanismo Sanitarista, de 1894 a 1922, o do Urbanismo Funcionalista, de 1922 a 1989, o do Urbanismo Participativo, de 1989 a 1998 e o do Planejamento Urbano Estratégico, a partir de 1998. Também será feita análise de cada lei, plano ou programa urbanístico quanto ao cumprimento ou não das funções sociais da propriedade e da cidade, no sentido que o termo possui hoje.

A partir destas análises e avaliações, será possível observar quais foram as políticas públicas de enfrentamento ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade e sua relação com o quadro de desigualdade social no pequeno território da área insular, no período de Brito até os dias de hoje. Para tanto, será analisado primeiramente, a origem da propriedade.

1. A propriedade da terra e a sua função social – origens e transformações

> [...] O regime jurídico da propriedade é o regime da exclusão: exclusão de uns em relação às coisas e aos produtos das coisas e do trabalho. Assim, em diversas sociedades este regime de exclusão é diverso: do que se exclui, como se exclui, quem é o excluído, quem são os sujeitos relevantes da ordem social, que detêm capacidade de agir e falar a que propósito servem tais regras? Estas são questões cujas respostas nos permitem perceber que as coisas – a propriedade em particular – não foram sempre as mesmas (LOPES, 2002, p.401).

O sentido e valor da propriedade passaram por diversas transformações ao longo dos séculos. Verificar o quanto o sujeito e o objeto de determinado regime econômico, social, político e religioso afetaram estas mudanças e a ocupação das cidades ao longo dos séculos é fundamental para compreensão dos seus diversos sentidos e valores.

Segue, desta forma, sem pretensão de esgotar uma análise do objeto, uma breve análise sincrônica ao longo dos Períodos Históricos, da formação e transformação do conceito de propriedade privada e da própria cidade, e das suas funções sociais, recepcionados sempre pelo Direito, que regula o regime jurídico na sociedade. Para concluir, serão abordados dois temas ligados à transformação da propriedade nos termos contemporâneos: o direito de construir e o direito de propriedade e os instrumentos urbanísticos, encerrando desta forma, o presente capítulo.

Não existia para a humanidade, na Pré-História, a ideia de propriedade, mas sim, uma ideia em relação ao abrigo. A construção da ideia e forma da propriedade ocorreu quando os grupos sociais deixaram de ser nômades. Para muitos autores, a agricultura teria sido responsável pela concepção deste modelo. Mas, existem algumas exceções que não se enquadram nesta concepção, como por exemplo, a cidade de Çatal Hüyük, na Turquia, considerada hoje a mais antiga do mundo, ocupada no período neolítico, datada de 8500 a.C. Na leitura da crítica do urbanismo, Janes Jacobs, o “dogma da primazia agrícola” não teria sido o responsável pela construção daquela cidade e suas moradias, mas sim a caça, e o comércio, via escambo, de objetos que fabricavam com as pedras da lava de vulcão

próximo e com os objetos utilizados nas caças, visto que não existia registros de plantios no entorno e a roda sequer havia sido inventada para transportar os alimentos para cerca de seus 2.000 habitantes. Também negociavam suas caças nos territórios vizinhos, oferecendo seus objetos como moeda. E as casas, apesar de já abrigarem suas próprias famílias, eram ligadas por portas e coladas umas nas outras, formando uma grande muralha e sem ainda denotar um sentido de propriedade privada. Portanto, não foi a agricultura a atividade responsável, neste caso, pela fixação de um grupo.

Os registros sobre a origem da propriedade privada datam da Idade Antiga, na Europa, berço dos nossos modelos, chegando ao Brasil apenas na Idade Moderna.

Para uma análise mais diacrônica e sintética, o Apêndice mostra a transformação do sentido da propriedade privada ocidental e seus regimes jurídicos ao longo dos séculos.

1.1. A propriedade na Idade Antiga

Durante grande parte da Idade Antiga, do seu início, no Período da Monarquia, até boa parte do Período Republicano de Roma, correspondente ao chamado direito antigo (754 a.C.-149 a.C.), a propriedade estava ligada às questões religiosas. Entretanto, o sentido de religião era diferente do que se entende hoje e não era a doutrina o que estava em seu cerne, mas, suas práticas e ritos, ligados aos antepassados. A base cultural dos gregos e romanos, antes do Cristianismo, estava fortemente ligada à religião doméstica e ao núcleo familiar. Como discorre Fustel de Coulanges em *A Cidade Antiga* (1864, p. 147): “A religião era um vínculo material, uma cadeia que mantinha o homem em escravidão”. Esta base fez com que, ao longo dos séculos, a sociedade greco-romana partisse para um modelo de residência permanente, que abrigava seus altares, onde sepultavam e cultuavam seus antepassados, inserindo desta forma, na propriedade, contornos familiares.

Em Roma, os grupos sem família, o que significava naquele modelo, os grupos sem religião, já que não tinham antepassados para cultuar, não viviam nas cidades, gerando assim uma segregação espacial, entre os que tinham e os que não tinham as condições mínimas de possuir a chamada propriedade nacional quiritária.

Para aquela sociedade, com contornos rígidos, os plebeus sem religião não tinham o que autorizava um homem a tomar posse de um pedaço de terra, fazendo-a sua. E por conta disto, viviam em áreas afastadas das cidades. O impacto das relações e classes sociais é identificada no trecho abaixo:

> Essa distinção de classes proveio da religião, porque no tempo em que os antepassados dos gregos, dos italianos e dos hindus viviam ainda juntos na Ásia Central, a religião havia dito: “O mais velho fará a oração.” - Daqui se originou a superioridade do primogênito em todas as coisas; o ramo mais velho, em todas as famílias, era o ramo sacerdotal e senhorial. A religião, no entanto, tinha alguma consideração pelos ramos mais novos, como reserva capaz de substituir um dia o ramo mais velho extinto, e salvar o culto. Tinha ainda alguma consideração pelo cliente, até pelo escravo, porque estes assistiam aos atos religiosos. Mas o plebeu, que não tomava parte alguma no culto, não era tido em consideração alguma. Assim estavam fixadas as classes. (COULANGES,1864, p.213).

Desta forma, essa plebe que vivia em Roma, lutou por muitos séculos pela conquista da propriedade e passou a apoiar a nova classe da monarquia, que surgia no final da Idade Antiga, como resposta àquele modelo aristocrático que a excluía das cidades. Ao invés da obediência do homem ao chefe da religião, o homem passa a obedecer a outro homem. A plebe passou a possuir classes, escolher seus chefes ao invés dos tiranos (como eram chamados em princípio os reis), logo que sentiu possuir os elementos capazes de melhor governar. A aristocracia romana, consolidada no período clássico, começava a entrar em decadência.

1.2. A propriedade na Idade Média

“Se o domínio é um poder, pode-se, sobre a mesma coisa exercer outro poder, que não o domínio: o domínio pode ser um composto de vários poderes, que se podem dividir. E de fato, assim foi durante o período medieval” (LOPES, 2002, p.402).

Com a queda do Império Romano, no Século V, iniciava-se a Idade Média e chegava ao fim, o período do Direito Pós-Clássico. No Século VI, novas relações de propriedade se estabelecem.

O Império passa a ser substituído e dividido em feudos, que eram governados numa primeira fase do feudalismo (séc.V ao séc. XI), pelos senhores feudais e pelos bispos.

Estes detinham os direitos sobre os frutos daquelas terras, rendas ou serviços, equivalendo a um tipo de jurisdição, segundo Lopes (2007). Por sua vez, os senhores precisavam de alguém para cuidar e explorar suas terras, sendo estabelecida a figura do vassalo.

Os direitos sobre a terra incluíam a tenência ou detenção e também o direito de caça, pesca e obrigações impostas aos peões de cozer pão e moer trigo no forno e moinho do senhor, pagar prestações sobre serviços mantidos pelo senhor e o dízimo à Igreja.

Portanto, a distinção entre direito de exploração – domínio útil – e direito de renda – domínio direto ou eminente é definida neste período.

Ao longo dos séculos, os grandes feudos, passam a ser cidades-estados governadas por reis – monarquia feudal e apenas no final da Idade Média, consolidaram-se como Estados-nação - monarquia nacional.

No século XI, na Querela das Investiduras, o Papa Gregório VII, promove uma grande interferência no arranjo político, pois até então, a jurisdição religiosa não se diferenciava claramente dos sacramentos. Seu arranjo organizou um poder político mais eficaz do que do Estado, que já se estruturava. Daí por diante os institutos de direito canônico, com desenvolvimento de processo racional e formal, serão também adotados por reis, príncipes e senhores, tornando-se assim, “exemplares do que virá a ser o Estado: dominação burocrática (conforme a tipologia weberiana) racional, legal, formal” (LOPES, 2002, p.85).

No segundo feudalismo (séc. XI ao séc. XVI), os direitos canônico e civil se tornaram distintos e formalizados e estavam presentes no ensino das universidades. As obrigações pessoais se transformam em obrigações objetivadas, com diferentes direitos sobre as terras, sistemas de taxas e rendas, direitos aos serviços, casamento com os filhos do vassalo ou imposto sobre o casamento. Desenvolve-se a hereditariedade do feudo e algumas formas de alienabilidade, com uma taxa para o *dominus eminens* (senhor direto) e as terras são submetidas à enfiteuse.

No século XII, no auge do feudalismo, forma-se o reino de Portugal. Seu rei concedia forais populacionais e de administração municipal. Havia em Portugal quatro sistemas jurisdicionais: o comunitário, o senhorial, o régio e o eclesiástico. O

sistema comunitário aplicava-se comunidades camponesas que sobreviviam nas zonas de fronteira, sendo depois oficializado pelos forais. Já o sistema jurisdicional senhorial se originava do poder dos senhores sobre a sua própria casa e julgava vassalos e oficiais do senhor. O régio julgava os costumes e eliminava os que não fossem razoáveis. E o sistema eclesiástico era específico para o clero.

As ligações de fidelidade entre os vassalos e os senhores eram então perpétuas e o peão não perdia a terra, pois seu direito a permanecer nela era também vitalício. Os direitos eram limitados quanto ao seu exercício, pois não se podia tudo e quanto ao seu tempo, considerando que a hereditariedade não era total.

Com o tempo, estes direitos se monetarizaram e se transformaram em pagamentos de taxas e tributos, conhecidos como censos e quando fixos, como foro. O desapontamento sem justificativa era ofensa grave (*diffidatio*), implicando no rompimento do dever de lealdade. E ainda, como conclui LOPES (2002, p.77):

> A posse era um direito que se transmitia, se conservava e não permitia a alienabilidade. Daí a famosa adscrição do servo à gleba. Quando se começa a aceitar a alienabilidade da posse começa a acabar o feudalismo e a servidão.

Algumas exceções aconteciam, como por exemplo em Portugal, que tinha parte de suas terras reconquistadas aos mouros, que precisavam comportar de um lado, as populações que já as ocupavam e de outros novos senhores que vinham explorar suas terras, com diferentes costumes feudais. Segundo LOPES (2002), as terras também podiam ser ocupadas com uma detenção precária, prestando tributos a um superior ou com uma detenção comunitária, em terrenos baldios e vilas, que podiam ser usadas pelos vizinhos da freguesia.

A partir do século XIII, as universidades promoveram um ambiente de expansão comercial e material não subordinado a um único poder militar ou político.

Quanto a disputa de jurisdição em torno do direito canônico, esta durou ainda alguns séculos. D. Pedro I (1357-1367) criou as Cortes de Elvas[2], que definiam que as “letras do papa” só poderiam ser cumpridas em Portugal com o beneplácito régio,

[2] Os registros referentes às Cortes de Elvas não são considerados pelos historiadores um retrato fiel dos fatos, visto que existem outros registros, que provam que o Conselho manipulava fatos e versões, mas por ser um registro dos acordos, certidões de auto, conselhos, decisões régias, declarações de leis, avisos, ordenações, etc. do que fora decidido à época, constituem relevante acervo sobre os aspectos socioeconômicos e socioculturais que compunham aquela sociedade (LOPES, 2002).

que definia a obrigatoriedade da autorização do rei para introdução e aprovação da legislação canônica. Esta medida foi criada em 1361, finda em 1487 e restabelecida em 1495. O controle dos reis portugueses na aplicação do direito canônico será aplicado inclusive no Brasil colonial.

Paralelamente, de 1348 a 1350 houve uma intensa crise no campo, causada em parte pela pandemia da peste negra que atingiu a Europa e promoveu grande número de mortes. Assim, no reinado de D. Fernando I (1367-1383), em 1375, foi promulgada a famosa Lei de Sesmarias, segundo a qual as terras abandonadas voltavam ao domínio da Coroa, que as redistribuiria a quem pudesse e quisesse lavrá-las.

Quanto ao direito inglês, este não teve a influência do sistema romano e foi desenvolvido pelas cortes reais o sistema da *Common Law*, inclusive para resolver as questões de posse.[3]

No Brasil, a resolução destas questões, teve influência direta de Portugal, que por sua vez, teve sua base firmada no direito romano.

1.3. A propriedade na Idade Moderna

Na metade do século XV, com a tomada de Constantinopla pelos turcos e com o início da era das grandes navegações, inicia-se a Idade Moderna. Surgem questões como o direito de conquista e descoberta, o direito do mar e o direito de posse. A economia mercantilizada e já monetarizada se desenvolve. Além do mercado simples, já consolidado, entra o mercado dos intercâmbios não transparentes, em que um terceiro se coloca entre o produtor e o cliente e domina o mercado, entra comprando adiantado, concedendo crédito etc. Como explica LOPES (2002, p.179), “é o alargamento das trocas em que interfere este segundo tipo que dá lugar ao capitalismo. Nele se destacam os grandes comerciantes da massa dos pequenos mercadores”. Paralelamente, os Estados ganham exclusividade no poder político. Os banqueiros passam a financiar as guerras, e os exércitos passam a ser mercenários.

[3] Na Inglaterra, por conta dos costumes locais, não se conseguia impor em todo o reino o mesmo sistema de leis. O sistema imposto pelos normandos foi o feudalismo centralizante, no qual o rei como senhor de todos os senhores tinha o direito de resolver as questões de detenção da terra, enviando seus juízes em circuito para ouvir os casos na King's Courts e na King's Bench. No reinado de Henrique II (1154-1189) este sistema já se tornara estável.

Surge o direito jusnaturalista, que diferentemente do direito natural da tradição clássica de Aristóteles e Platão, admite a razão humana por trás da natureza, vinculado a um ambiente personalista, contratualista, individualista e cada vez mais procedimentalista (LOPES, 2002).

Mesmo que nas escolas ainda se ensinassem o direto comum, os juristas filósofos do direito natural tiveram um papel ideológico importante nesta transição, apresentando o novo sentido da propriedade e dos contratos, que passam a incorporar a regulação privada e desvencilhar o direito da abordagem teológica e filosófica em que se enquadrava (LOPES, 2002).

Essa transição do papel dos contratos, que passarão a validar a própria propriedade, é analisada com profundidade na obra de Roppo (1988, p.25):

> Se confrontarmos as funções assumidas pelo contrato na antiguidade ou na idade média, vale dizer, no âmbito dos sistemas econômicos arcaicos, ou de um modo geral pouco evoluídos (aqueles que poderiam considerar-se os caracterizados pelo modo de produção “antigo”, baseado no trabalho escravo e pelo modo de produção feudal, por sua vez caracterizado por vínculos de natureza “pessoal” entre os produtores e detentores da riqueza fundiária, pelo trabalho artesanal independente, por uma nítida tendência para o auto-consumo e, portanto, por um baixo volume de trocas), com as funções que o contrato assume no quadro de uma formação econômico-social caracterizada por um alto grau de desenvolvimento das forças produtivas e pela extraordinária intensificação da dinâmica das trocas (tal como é a formação econômico-social capitalista, especialmente após a revolução industrial dos princípios do séc. XIX), constatamos profundíssimas diferenças quanto à dimensão efetiva, à incidência, à própria difusão do emprego do instrumento contratual: ali relativamente reduzidas e marginais, aqui, pelo contrário, de molde a fazer do contrato um mecanismo objetivamente essencial ao funcionamento de todo o sistema econômico.

A produção dos autores ingleses Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704) também é relevante na construção do jusnaturalismo. Os autores refletiram sobre a natureza humana, escrevendo que o que pode ser natural ao homem é a defesa do próprio interesse, e nestes termos, é o contrato, o pacto social, que cria um modelo de convivência possível. Não se trata de um direito natural de defesa da dignidade transcendente dos seres humanos, mas de um direito natural contratualista e não de um direito democrático. Hobbes “constrói uma

nova moralidade política a partir do realismo político de Maquiavel". (LOPES, 2002, p.193).

Locke (1632-1704), já numa segunda fase do jusnaturalismo, declarou que a propriedade natural só pode ser legitimada numa situação de abundância, e deve ser fruto do trabalho humano e toda outra propriedade sendo convencional, raramente é lembrada. Observou que a razão para a obediência a uma lei na sociedade civil consiste em confiar na razão dos seus semelhantes. O autor raciocinava por dedução. Para ele, o direito de propriedade era um direito natural, mas, com limites, podendo valer apenas enquanto houver abundância. Se houver escassez, já não se pode considerar a propriedade natural, sendo necessária à definição de regras. Ao mesmo tempo, defendia o combate ao desperdício, por ir contra a razão.

Com a invenção da moeda, a propriedade foi liberada dos limites do estado de natureza, portanto, de propriedade natural, e tornou-se possível acumulá-la, coisa que inexistiria no estado da natureza. Enquadrava-se, então, a partir do âmbito da propriedade civil e, portanto, do direito civil. É o início do uso dos Códigos de Direito (LOPES, 2002, p.194). Além disso, Locke baseava sua visão nos termos religiosos, mas prepara a sociedade para um Estado laico.

Mais tarde, o filósofo Jean Jacques Rousseau (1712 – 1778), em sua obra *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens*, de 1755, aponta a criação da propriedade como a fonte desta desigualdade. Primeiramente, expõe a condição naturalista, sem relação com leis, com deveres, com a sociabilidade e com a moral – e condiciona este estado a condição de paz entre os homens. Com a criação da propriedade privada, cria-se o estado civil e a "desnaturalização" do homem. As terras passam a ser sinônimo de poder e de reconhecimento entre os homens. Quanto maior o status, que crescia à medida que aumentavam as dominações, pela força, dos territórios, ou seja, das propriedades, como ocorrera na Idade Média, maior a desigualdade entre os homens.

> Antes de terem sido inventados os sinais representativos da riqueza, estas só podiam consistir em terras e em animais, os únicos bens reais que os homens poderiam possuir. Ora, quando as herdades foram crescendo em número e em extensão, a ponto de cobrirem o solo inteiro e se tocarem todas, umas não puderam mais crescer senão à custa de outras, e os extranumerários, que a fraqueza ou a indolência tinham impedido de adquiri-las por sua vez, tornados pobres sem terem perdido nada,

> porque, tudo mudando em torno deles, só eles não tinham mudado, foram obrigados a receber ou a roubar a subsistência das mãos dos ricos; e daí, começaram a nascer, segundo os diversos caracteres de uns e de outros, a dominação e a servidão, ou a violência e as rapinas [...]
> Foi assim que os mais poderosos ou os mais miseráveis, fazendo de suas forças ou de suas necessidades uma espécie de direito ao bem de outrem, equivalente, segundo eles, ao da propriedade, a igualdade rompida foi seguida da mais horrível desordem. (ROUSSEAU, 1755, p.110-111).

Todo o processo descrito acima pelo qual a Europa passou, afetou e condicionou a questão da propriedade no continente americano. Nos países da América, tal processo foi ainda mais complexo, pois a gestão da Colônia era feita pela Metrópole, que estabeleceu por aqui relações de governança que afetariam toda a estrutura social do país. O primeiro sistema administrativo implantado, já adotado outrora em Portugal, foi o das capitanias hereditárias (1534-1759), desenvolvendo-se os primeiros latifúndios, além de ser um sistema que permitia aos seus administradores inicialmente, aplicar até mesmo a pena de morte para casos de heresia, moeda falsa, traição etc. A partir de 1549, com o Governo Geral, o poder dos capitães diminuiu e estes passaram a ter dificuldades materiais e pessoais para controlar a ocupação das terras LOPES (2002).

As competências e jurisdições se separavam e se confundiam, conforme o ramo: governo, justiça, fazenda e religião.

Na divisão das capitanias hereditárias, também já se estabelecia um modelo de patrimonialismo, no qual, “Sua prática, no Brasil, ocorre quando o poder público é utilizado em favor e como se fosse exclusividade de um estrato social constituído por oligarquias agrárias e por grandes proprietários de terras” segundo Wolkmer (1999, p.35). Os latifúndios tornam-se posse dos que exerciam monopólio, mantido por mão de obra escrava.

> A aliança do poder aristocrático da Coroa com as elites agrárias locais permitiu construir um **Estado que defenderia sempre**, mesmo depois da independência, os intentos de segmentos sociais **donos da propriedade e dos meios de produção**. (WOLKMER, 1999, p.40) (grifos do autor).

1.4. A propriedade na Idade Contemporânea e a origem da sua função social

Inspirada nestes ideais jusnaturalistas e no Iluminismo, com a Revolução Francesa, em 1789, inicia-se à Idade Contemporânea. “O Estado liberal precisava ser implantado, precisava ser criado e substituir o Antigo Regime” (LOPES, 2002, p.223).

Seguida da Revolução Industrial, as transformações prosseguiram no campo político, jurídico e filosófico e nas novas relações do Estado e da sociedade com a propriedade.

Surge, na Europa, o ideário da ciência positivista, baseado na corrente filosófica e política do positivismo, que transforma o ensino de direito e a dogmática jurídica, a partir das ideias de Saint Auguste Comte e Leon Duguit. A corrente partia do princípio que conhecer é saber fazer, é reproduzir e prever. Se o universo tinha uma linguagem matemática, era possível conhecê-la, prevendo os fenômenos. O positivismo baseava-se na busca de soluções por meio da racionalidade e da técnica. Foi inspirada nas grandes descobertas de cientistas como por exemplo, Isaac Newton.

Nesta lógica, os juristas elegeram o ordenamento positivo, a lei, como objeto e a privilegiaram. Diferente das ciências sociais, o direito se adequa ao positivismo[4] e a atividade jurídica reduz-se à interpretação e cumprimento da lei e é exercida num modelo de burocracia e controle disciplinar. Os juristas atêm-se ao método dedutivo do século XVIII e afastam-se da verificação, ficando esta última, presente apenas na questão documental das leis promulgadas e em vigor. Surgem os manuais e compêndios.

O exame quanto a reflexão sobre o próprio saber do direito e suas condições de validade, passam a ser objeto não mais do direito, mas da filosofia do direito, criada no século XIX. Filosofia que segundo Lopes, “é a herdeira laicizada e secularizada da tradição jusnaturalista” (2002, p.225).

A questão da propriedade possui destaque no positivismo. Junto com ela, surge o conceito de função social da propriedade. Inicialmente esta função era tratada apenas quanto aos seus aspectos filosóficos por Montesquieu, Rousseau e Locke, dentre outros. Depois, passou a influenciar o campo político e jurídico. Na

[4] Para Bobbio, o positivismo jurídico pode ser entendido tanto como teoria, como ideologia ou método. BOBBIO, Norberto. O positivismo jurídico: Lições de filosofia do direito. São Paulo, Ícone Editora, 1995, p. 235-238.

França, a Declaração de Direitos, de 1789 e o Código Civil Napoleônico, de 1804, apesar de já carregarem a forma de ordenamento objetivo, direto, típica do positivismo, guardavam ainda concepções subjetivas de propriedade. Entretanto, tal concepção é modificada e a propriedade também passa a ser adequada conforme a corrente positivista, em condições explicadas por Pinto (2011, p.162):

> Reconhecendo o caráter anárquico do mercado, o positivismo era contrário também à estatização dos meios de produção. Propunha como alternativa a subordinação dos empresários à direção do Estado, permitindo-lhes conservar a propriedade, mas transformando-os na prática em verdadeiros funcionários públicos. A regulamentação da atividade produtiva pelo Estado, seria completa, não restando aos proprietários qualquer liberdade de iniciativa. Esta é a concepção a que foi dada a denominação "**função social da propriedade"**. [grifos da autora]

Portanto, foi baseado nessas concepções, que o termo "função social da propriedade" foi criado. Importante ressaltar que para a doutrina positivista, assim como no jusnaturalismo, o Estado mantém-se na condição de controle, mas, não mais como uma entidade de dominação garantida por meio da religião e opressão, e sim, como entidade reguladora e centralizadora, apoiada na ciência e na técnica. Tampouco havia uma conotação de justiça social. A função social da propriedade nasceu ligada ao conceito de progresso, promovido pelos positivistas.

Na teoria positivista, a questão da propriedade era tratada pelos chamados saint simonianos, como a própria função, já que literalmente os indivíduos são "funcionários" e, portanto, a propriedade seria nada mais que uma função. Também entendiam que seria necessário encontrar uma forma de propriedade intermediária entre a propriedade privada clássica e a propriedade pública. Além disso, a propriedade seria vitalícia, mas não hereditária, de forma que, com a morte do proprietário, o bem voltaria ao Estado. O direito de propriedade era visto como uma das principais causas dos problemas econômicos e da desregulação do mercado (PINTO, 2002).

O Poder Executivo ganha força e se coloca como protagonista na estrutura do Estado, já que congregava técnicos e, desta forma, viabilizava um governo com bases científicas[5]. O sistema Parlamentar era rejeitado pela doutrina positivista, pois

[5] Importante destacar que o marxismo incorporou grande parte dos conceitos do Positivismo, como por exemplo a administração em detrimento da política (e consequentemente do poder). A análise de Pinto (2011, p.163), aponta que para

era visto como um modelo com ideias vagas de justiça, sem o amparo da ciência e, portanto, sem verdade.

Entretanto, a corrente era considerada elitista, já que apenas os que dominavam as ciências seriam capazes de controlá-la de modo objetivo. Por outro lado, a grande massa da população estaria excluída. Esta escola, promovia intervenções do Estado, que não levavam em conta que era impossível controlar as decisões de cada indivíduo em relação à alocação de recursos e suas preferências quanto aos padrões de morar.

A corrente positivista apresentava contradição notória, conforme observa Gomes (1952, p.67), segundo o qual, a função social da propriedade trazia "satisfação psicológica ambivalente", já que justificava limitações aos poderes do proprietário e ao mesmo tempo, racionalizava a necessidade da propriedade privada. Aquela ideia de função social não se sustentava, mediante a impossibilidade de aplicar a fusão do conceito de direito e de função, visto que a lógica exigia a escolha entre ambos e não sua cumulação.

Entretanto, foram grandes às contribuições da doutrina positivista, já que enfrentou um modelo jurídico pré-revolução industrial existente e ousou a formulação de uma nova base jurídica, elaborada pelo Poder Executivo e por corpo técnico que primava pelo método e rigor.

Interessante observar que enquanto o ideário da Revolução Industrial defendia a propriedade como bem privado, o Positivismo defendia a função social da propriedade, estabelecendo-se assim, formas distintas de tratar a propriedade em um mesmo período, entre movimentos que tinham muitos pontos em comum.

Importante notar ainda que, apesar das diferentes concepções ligadas à propriedade, ambos os movimentos trouxeram a busca por uma cidade racional, que culminou no movimento modernista.

O grande marco para o urbanismo modernista foi a Carta de Atenas[6], idealizada a partir da institucionalização de parâmetros científicos precisos, pressupondo a junção de vários elementos da tecnocracia, e, portanto, intimamente ligado ao positivismo, como explica Pinto (2010, p.170):

> Em nenhuma outra política pública teve o positivismo tamanha aplicação prática como na política urbana. **O**

alguns autores, como HAYEK, F.A., 1979, Saint Simon poderia ser considerado fundador não só do positivismo, mas também do socialismo.

[6] A Carta de Atenas, elaborada no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, em 1933, estabeleceu preceitos segundo os quais a cidade era de fato vista como um organismo a ser concebido de modo funcional.

> **movimento modernista incorporou o positivismo e o traduziu para o urbanismo**. O ideal de uma cidade racional, projetada segundo cálculos científicos precisos, é um elemento constitutivo do modelo modernista, que influenciou todos os sistemas de planejamento urbano. [grifos da autora]

É este conjunto de ideias que vai conduzir por algumas décadas as políticas urbanas das cidades europeias ocidentais e dos Estados Unidos, assentadas na hierarquização do sistema viário e no zoneamento de uso e ocupação do solo. Estes conceitos integram o movimento modernista, influenciado diretamente pelo positivismo, que por sua vez influenciou a filosofia, o direito, o urbanismo, a arquitetura e as artes de modo geral.

Especificamente no Brasil, somente após as revoluções liberais do século XIX, a abertura dos portos (1808) e a mudança para reino (1815), os abusos cometidos, frutos do regime feudal, dão lugar ao Estado laico e "legislador legalista" (LOPES, 2002, p.268).

Em 1850, a Lei de Terras[7] fora aprovada e a propriedade tornou-se produto a ser adquirido, ainda durante o Império e antes da abolição e, portanto, antes de se estabelecer uma relação integral de trabalho assalariado na sociedade. Trava-se desta forma, uma relação desigual na sua base, como elucida Martins (2004, p.147):

> A lei de Terras consagrava aquilo que não existia plenamente: a terra como equivalente de capital, como renda territorial capitalizada.
> [...] Ao mesmo tempo, as circunstâncias históricas definiram este percurso: o trabalhador não tem como trabalhar para si mesmo, pois a terra é monopolizada conjuntamente pelos proprietários e pelo Estado.

Enquanto, na Europa, o jusnaturalismo de Locke e Rousseau já estava ultrapassado e o positivismo de Comte e Duguit pregava a função social da propriedade, em um processo quase antagônico, o Brasil, em 1888, foi o último país das Américas a abolir a escravatura.

No ano seguinte, a República é proclamada e os interesses do setor agrário-exportador voltam-se para o cultivo do café. Segundo Wolkmer (1999, p.109), o país "rompe com práticas de um feudalismo imperfeito e inacabado, aliado a um

[7] Lei N.º 601, de 18 de setembro de 1850, que dispunha sobre as terras devolutas do Império e as terras possuídas a título de sesmaria, sem preenchimento das condições legais, bem como por simples título de posse mansa e pacífica. O diploma determinou que as primeiras fossem medidas e demarcadas e então vendidas a particulares ou para o estabelecimento de colônias de estrangeiros. A partir de então, a única forma de posse legal da terra passou a ser a compra devidamente registrada.

incipiente modo de produção escravagista". Entretanto, não há ainda de fato uma República em direção a uma democracia, como prossegue Wolkmer (1999, p.109):

> Na realidade, a retórica do legalismo federalista, sustentando-se na aparência de um discurso constitucional e acentuando o povo como detentor único do poder político, erguia-se como suporte formalizador de uma ordem sócio-econômica que beneficiava somente segmentos oligárquicos regionais.

O quadro era ainda, portanto, favorável aos proprietários de grandes extensões de terra. 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 (WOLKMER, 1999, p.110). O Estado, mesmo já assentado na estrutura da República, ainda atendia, a "uma construção arbitrária do legislador, inadequada à tessitura particular das relações sociais na sociedade"[8] (VIANNA, 1978, p.109 apud WOLKMER, 1999, p. 112).

1.4.1. A transformação da função social da propriedade na Europa

No final do século XIX, a propriedade imobiliária ganha status de mercadoria, dentro de um processo de mercantilização pelo qual as cidades ocidentais passaram.

Paralelamente a este processo, os Estados que incorporaram os princípios do positivismo, encontraram muita dificuldade de aplicar o conceito de função social da propriedade, com a conotação que adquirira, por reconhecerem a propriedade como o *locus* onde se deveria cumprir tais funções e ao mesmo tempo, na prática, a propriedade significar um direito a ser plenamente usufruído.

Um aspecto negativo implantado com base nos princípios do legalismo positivista que deve ser destacado, foi o princípio de obediência incondicional à lei do Estado. O auge se deu no chamado Estado de Exceção.

O filósofo Agamben (2004, p.79), fez extensa análise sobre o instituto e ao examinar sua origem e sentido jurídico, concluiu, dentre outros pontos, que "são falsas todas aquelas doutrinas que tentam vincular diretamente o estado de exceção ao direito, o que se dá com a teoria da necessidade como fonte jurídica originária". O

[8] Cf. VIANNA, Luiz Werneck. *Liberalismo e Sindicato no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p.109.

autor prosseguiu afirmando em trecho posterior que “o estado de necessidade não é um “estado do direito”, mas um espaço sem direito (mesmo não sendo um estado de natureza, mas se apresenta como a anomia que resulta da suspensão do direito)”. Ao se apropriar desta condição, argumentando manter a ordem pública em situações de crise, por vezes na história, o poder executivo, assumiu o controle e formulou normas a serem cumpridas. Como bem apontam Benacchio e Cassettuari em relação ao período da primeira e segunda Guerra Mundial (2014, p.51):

> A compreensão do Direito por meio da construção de uma ordem legal embasada na positividade acarretou o distanciamento da lei perante o Direito quando observamos a ruptura dos Direitos Humanos ao longo das duas grandes guerras do século XX. A tomada do poder legislativo por grupos políticos imbuídos de determinadas ideologias totalitárias redundou em situações nefastas de opressão ao ser humano, tudo encetado por políticas oficiais do Estado.

Após a tragédia da Segunda Guerra Mundial, que provocou um número aproximado de 60 milhões de mortes, o Estado de Exceção entrou em crise. O próprio modernismo entrou em crise, surgindo assim o período conhecido como pós-modernismo e, na área jurídica, a corrente chamada de pós-positivismo.

Nesta teoria, o ordenamento jurídico transforma-se e passa a estar acima das leis, que por sua vez, passam a ser objeto de maior questionamento e debates pelas sociedades ocidentais, sobretudo nos países mais afetados pela 2ª Guerra Mundial. Surgem os princípios, as jurisprudências, a interlocução, a diplomacia, a participação social na busca de soluções formadas com base na composição e a valorização da ética[9]. E toda esta nova concepção trará mudanças profundas na questão das funções sociais da propriedade e da cidade.

Um marco para superação da tragédia da Guerra Mundial, foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A Organização das Nações Unidas (ONU), criada em 1948, formada por vários países, declarou este marco universal onde o ser humano é recolocado como sujeito de Direito e a moradia foi estabelecida como um dos direitos humanos fundamentais. Em 1966, a ONU aprovou dois Pactos, a serem efetivados pelos Estados: o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e o Pacto internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais. Os Pactos tinham objetivos distintos, de modo que os países se organizassem conforme suas

[9] Para maiores referências quanto às transformações no campo jurídico desta fase, chamada de pós-modernismo, consultar BOBBIO, (1997) e BOBBIO (2016).

necessidades. No Pacto dos Direitos Sociais, estava o bloco dos países comunistas e os novos países africanos. No Pacto dos Direitos Civis, foram signatárias as potências do bloco ocidental, que entendiam proteger o indivíduo das interferências do Estado[10].

Em 1976, a ONU promoveu a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (*Habitat I*), no Canadá, em que, ao final, estabeleceu-se que não somente a moradia, mas a moradia adequada é um direito humano fundamental. Não se trata do estabelecimento de uma norma, mas de um princípio que deveria ser universalizado, para a conquista de direitos humanos.

Nesta mesma década, com a crise do estado de bem-estar social e a dissolução do acordo de Bretton Woods[11], impõe-se o receituário da economia neoliberal, em um contexto de desmoronamento do bloco soviético e crescente hegemonia ocidental, liderada pelos Estados Unidos. Neste contexto de crise do pós-guerra, é que a Função Social da Propriedade ganhou novo significado, transitando de sua acepção tecnocrata, relacionada à ideia de progresso e de racionalidade da organização da cidade, para um significado social de fato. A propriedade passou a ser tratada como o *locus* para moradia, antes de ser apenas o *locus* positivista da função ou de mera mercadoria.

No campo jurídico, a estrutura apresentada era por demais vertical e não se adequava mais àquela sociedade tão dinâmica e que vinha produzindo situações de injustiça social, quando mercantilizou de forma tão direta a propriedade. A norma não alcançava mais todas as situações. Não era mais possível fazer justiça apenas com sentenças. As regras estabelecidas pelos grandes princípios estavam funcionando menos do que as soluções caso a caso, exigindo assim um constante desenvolvimento e rompimento com aquele modelo rígido das regras. O consenso era percebido como algo relativo e não absoluto. Muitas sentenças não eram consideradas justas. Desta forma, a interlocução afigurava-se como resposta mais cabível. Muitos filósofos, como Lyotard (1998), afirmavam que o Direito não atendia necessariamente às demandas da sociedade e que, portanto, não era instrumento

[10] O Brasil aderiu a ambos os Pactos Internacionais, em 1992. Vide Decreto Federal n° 591, de 6 de julho de 1992 e Decreto Federal n° 591, de 6 de julho de 1992.

[11] O acordo de Bretton Woods, estabelecido em julho de 1944, criou novas bases para as relações econômicas internacionais, com novas regras para as relações comerciais e financeiras entre os países mais industrializados do mundo. Considera-se que o sistema Bretton Woods foi o primeiro exemplo, na história mundial, de uma ordem monetária totalmente negociada, tendo como objetivo governar as relações monetárias entre Nações-Estado independentes. Cria-se, assim, o chamado padrão ouro de lastreamento das moedas, o qual foi rompido unilateralmente pelos Estados Unidos da América, na década de 1970, garantindo a supremacia do dólar nas transações comerciais no mundo.

de pacificação social. Assim, com a consolidação do chamado Pós-modernismo, a sociedade depara-se com um modelo que exigia maior responsabilidade e ética. Uma ética que iria buscar, sobretudo, não ser derrubada por novos sistemas autoritários.

O Pós-modernismo surgiu como uma resposta ao Estado de Exceção, que devastou uma sociedade, após as duas guerras mundiais e buscava um conceito de poder diferente do terrorismo e do autoritarismo daquele período. No campo do direito surgiram os direitos internacional, ambiental e urbanístico, em que as normas são amparadas em princípios e as sentenças podem variar, conforme o contexto de cada situação.

Em 1996, aconteceu a 2ª Conferência das Nações Unidas (*Habitat II*), em Istambul, na Turquia, que agregou ao direito de moradia adequada, temas globais e ambientais. Por sua vez, a ECO 92[12], Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, introduziu o conceito de sustentabilidade e este foi incorporado na *Habitat II*. Além disto, também foram inseridos temas importantes relacionados ao direito à moradia, como o papel da participação popular e a violação dos direitos humanos, para os casos de retirada forçada de pessoas de suas habitações, face a vulnerabilidade social dos ocupantes, seja por conta de guerras, conflitos sociais e políticas estatais de renovação urbana ou ainda instalação de equipamentos públicos e modificação de zoneamentos. Na ocorrência destes casos, discutiu-se que mesmo os envolvidos sendo entes privados, é imprescindível a intervenção estatal, a fim de que não fique delegado apenas ao mercado tais negociações.

A 3ª Conferência das Nações Unidas, *Habitat III*, aconteceu em 2016, em Quito, Equador. O tema central foi a igualdade de oportunidades para todos; o fim da discriminação; a importância das cidades mais limpas; a redução das emissões de carbono; o respeito pleno aos direitos dos refugiados e migrantes; a implementação de melhores iniciativas verdes e de conectividade, entre outras. O documento que orientará os Estados-membros a implementarem tais ações nos próximos vinte anos, foi chamado de Nova Agenda Urbana.

[12] A Rio 92, também conhecida como a Cúpula da Terra, foi a segunda Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. A primeira Conferência, aconteceu em 1972, em Estocolmo, na Suécia. Importante observar que a posição do Brasil em Estocolmo, foi negativamente impactante do ponto de vista ambiental, fruto de uma política desenvolvimentista, disponibilizando seu território para a instalação de indústrias poluidoras. A Constituição Federal de 1988 buscou reverter a posição do Brasil, promulgando moderna legislação ambiental. Para ver evolução da legislação ambiental brasileira, ver PADILHA, N.S. (2010, p.47-116) e Borges, Rezende, Pereira (2009).

Desta forma, as Conferências *Habitat* trataram não só da questão do direito à moradia, visto tratarem da escala urbana, ou seja, da dimensão de grande escala, e, portanto, do direito à cidade e da sua função social.

Apesar do esforço da ONU para universalizar o direito à moradia, o cenário, especialmente nos países economicamente mais pobres, ainda é o da falta de acesso ao conjunto dos benefícios da urbanização, ou seja, à própria cidade, para uma parcela significativa da população. Esta parcela majoritária, em muitos países, não terá acesso à cidade e à propriedade nem como função social, tampouco como mero direito subjetivo.

> [...] essa negação do direito à cidade se expressa na irregularidade fundiária, no déficit habitacional e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental, na baixa mobilidade e qualidade do transporte coletivo e na degradação ambiental. (SANTOS JUNIOR, 2007, p.294).

Nos dias de hoje, embora reconhecida como direito humano fundamental, a propriedade se transformou e pode atender tanto a concepção de direito individual, como de uma instituição econômica criada pelo próprio Estado e utilizada pela sociedade como uma mercadoria.

Desta forma, o conceito de propriedade assumiu contornos flexíveis.

1.4.2. As funções sociais da propriedade e da cidade no Brasil

No Brasil, na segunda metade do século XIX, paulatinamente, a moradia torna-se requisito para reprodução da mão de obra, à medida em que o regime escravista declina. Neste contexto, a moradia da nova classe trabalhadora, formada por migrantes, escravos libertos e imigrantes europeus, passa a tornar-se uma responsabilidade do Poder Público. Com altos custos exigidos para construção das habitações, nesta época já se deflagrava uma crise que trouxe consequências nefastas para a população de baixa renda e que aos poucos, passou a residir nas cidades, atraída pelas melhores condições de trabalho.

No caso de São Paulo, outro ponto que impediu que se estabelecessem as mínimas condições de acesso digno à moradia e à cidade, foi que, até o final do século XIX, após aprovação da Lei de Terras, algumas medidas legais e outras ilegais foram efetivadas, como demarcações, subornos, pagamentos a topógrafos e

jagunços para que os fazendeiros recebessem “a terra livre e desembaraçada, cuja propriedade dificilmente seria contestada judicialmente”. Desta forma, era “comprada” pelo fazendeiro antes “de se converter em renda territorial capitalizada” (MARTINS, 2004, p.69).

Ao mesmo tempo, este período foi marcado pela transposição do ideário urbanístico europeu, caracterizado pelos planos de saneamento e de embelezamento das cidades[13]. Nas áreas centrais das grandes cidades, como Rio de Janeiro[14] e São Paulo, e até mesmo de Santos, este período higienista, provocou a expulsão da população de baixa renda que nelas residia em péssimas condições sanitárias, provocando o surgimento de periferias e a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis e vulneráveis a acidentes naturais, como encostas de morros e margens de cursos d’água[15].

Contudo, o Estado brasileiro sistematicamente passa a considerar a questão da moradia como caso de polícia (BONDUKI, 1998), mais especificamente da polícia sanitária que desalojava os trabalhadores de cortiços nas áreas centrais. Os cortiços, moradias coletivas, estavam localizados em cocheiras ou em quintais, nas áreas centrais, e eram a solução habitacional disponível para a mão de obra atraída para as cidades.

No início do século XX, quando as maiores cidades brasileiras já experimentavam um expressivo crescimento populacional, as iniciativas do empresariado industrial, no sentido de prover a mão de obra de solução habitacional, preconizada na forma de vilas operárias[16], foram muito limitadas e jamais se constituíram em alternativa habitacional efetiva.

---

[13] Este período é classificado como o primeiro período no campo do Planejamento Urbano, baseado no higienismo e embelezamento, correspondendo aos anos de 1894 a 1922, conforme classificação de Villaça (1999, p.182). Para mais detalhes sobre este e os demais períodos, ver Seção 3.2.1.

[14] Sobre história da formação das favelas do Rio de Janeiro, ver ABREU, Maurício de Almeida (1994).

[15] Cabe observar que as áreas ambientalmente sensíveis, não haviam sido ocupadas até então, por serem áreas tanto de difícil acesso, como de permanência. Apenas a partir da década de 1960, houve legislação ambiental de proteção efetiva a estas áreas, tornando-as Áreas de Proteção Permanente, proibindo legalmente sua ocupação e tornando-se assim, oficialmente territórios sem a presença do mercado imobiliário formal.

[16] Conforme Bonduki (1998), na década de 1930, em todo o mundo e no Brasil também, a moradia popular se tornou questão social, após vencer-se a resistência liberal à intervenção do Estado nesta área. Neste processo foi relevante a participação de profissionais e intelectuais em debates e seminários promovidos por entidades públicas e privadas, a exemplo do I Congresso de Habitação realizado pelo Instituto de Engenharia, em 1931, e às Jornadas de Habitação promovidas pelo Instituto de Organização Racional do Trabalho - IDORT, em 1941, ambos em São Paulo. Para o segundo evento, foram convidados diversos professores da USP, dentre eles Pierre Monbeig, geógrafo francês, que desenvolveu grandes estudos sobre geografia humana e líderes industriais como o senador santista Roberto Simonsen. O senador Simonsen, taylorista, também era construtor e defendia a necessidade de prover a mão de obra em condições adequadas de moradia, mas era voz isolada no empresariado brasileiro, sendo que nem ele e nem o segmento, desenvolveram projetos habitacionais em larga escala para a classe operária.

Encerra-se a República Velha, sem normas e sem política habitacional pública e nem privada, voltada ao contingente dos escravos recém libertos desde quando esta República se instaurou, em 1889, e aos imigrantes que chegavam para trabalhar como mão de obra na economia agroexportadora. Nesta primeira República, já há registros de disseminação das chamadas favelas, em áreas não ocupadas pelo mercado imobiliário, resultantes de invasões de propriedades urbanas. Estas invasões eram normalmente localizadas nas periferias ou em áreas centrais ou em encostas, atualmente classificadas como Áreas de Preservação Permanente - APP (de acordo com a Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012, Código Florestal), a exemplo do que aconteceu no Rio de Janeiro e em Santos.

Em 1934, a Constituição já expressava um conceito de “bem-estar social”[17], e mantinha a inviolabilidade de alguns direitos, dentre eles, o da propriedade, existente na primeira Constituição do Império, de 1824, mas agora, acrescido de que o mesmo não poderia ser exercido contra o interesse social ou coletivo. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública já era prevista mediante prévia e justa indenização, desde a Constituição de 1824. Além da previsão de que em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderiam usar da propriedade particular até onde o bem público o exigia e ressalvado o direito à indenização posterior.

Entretanto, mesmo influenciada pela Constituição do México de 1917, marco da introdução dos direitos sociais na Carta Magna, na Constituição de 1934, segundo Wolkmer (1999, p.113),

> [...] sua especificidade não resultou em ser necessária e espontânea, mas em projetar-se como ’compromisso‘ estratégico, manobra política e imposição de um Estado oligárquico-patrimonialista com pretensões de modernização”.

Já a Constituição de 1937, fora mais influenciada pelo Positivismo, que culminou no autoritarismo do fascismo europeu e que permitia a governança via decretos-leis do Executivo, sendo, portanto, uma restrição a ampla participação social. O artigo sobre a propriedade foi mantido em parte como na Constituição de 34, suprimindo-se, justamente, o trecho que dizia que o direito de propriedade “não

[17] BRASIL, Constituição. (1934). Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. Capítulo II – Dos direitos e das garantidas individuais. Inciso 17, Art.113. Rio de Janeiro, RJ, 1934.

poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

A regulamentação dos aluguéis, a partir de 1942, durante o Estado Novo, provocou o congelamento dos mesmos e desestimulou a produção residencial rentista, constituindo-se em uma das causas da transformação das formas de provisão habitacional no Brasil e segundo Bonduki (1998, p.209), "transferindo para o Estado e para os próprios trabalhadores o encargo de produzir suas moradias". Neste período, ainda segundo o autor:

> Ao contrário do que ocorrera na República Velha, a construção de um modelo de habitação operária não era apenas um discurso ideológico desvinculado de estratégias concretas. Houve um esforço visível para dar viabilidade às novas propostas [...] e tornou-se urgente encontrar soluções habitacionais compatíveis com o novo ciclo de expansão econômica e com o desenvolvimentismo. (BONDUKI, 2004, p.76,77)

A Constituição de 1946, retoma o conceito de bem-estar social. Mas, ainda mantém "as principais forças políticas da época, no sentido de um arranjo burguês nacionalista entre forças conservadoras e grupos liberais reformistas" (WOLKMER, 1999, p.114).

Naquele mesmo ano, durante o governo de Eurico Gaspar Dutra, cria-se a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal brasileiro na área de moradia, com a finalidade de centralizar a política de habitação.

Contudo, na primeira metade do século passado, período marcado pela inserção vagarosa do Brasil na economia capitalista, o maior protagonismo em termos de provisão habitacional para a classe trabalhadora foi dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAP), vinculados a entidades de classe, que produziram uma quantidade expressiva de projetos no país, embora em número insuficiente para dar conta da crescente demanda por habitação (BONDUKI, 1998).

No pós-guerra, o país passou por um processo de industrialização, assentado nas transformações econômicas promovidas nos governos de Getúlio Vargas. Em especial entre as décadas de 1950 e 1970, desenvolve-se a indústria de base, como refino de petróleo e siderurgia, que promoveu a instalação de uma manufatura mais avançada, cujo setor mais dinâmico é o automobilístico. Este processo tem reflexo profundo na urbanização do Brasil, especialmente na área da atual Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), sobretudo em Santos, polo desta região,

pois resulta em crescimento acelerado, marcado pela migração originada dos estados do Nordeste e de Minas Gerais. Em 1950, o censo do IBGE registrou 194.968 habitantes em Santos. Duas décadas depois, no censo de 1970, foram 339.905 habitantes, ou seja, a população santista cresceu em torno de 74%[18].

As favelas, surgidas desde o início do século XX, no Rio de Janeiro, tornam-se, então, a solução habitacional possível, para milhões de trabalhadores, que passam a residir nas grandes cidades industriais brasileiras. Este modelo gera diversos problemas urbanos e ambientais, dentre eles a ocupação das Áreas de Preservação Permanente e das periferias, com urbanização dispersa.

Acerca do período inaugurado com o fim da República Velha, denominado nacional-desenvolvimentista, conforme Bonduki (1998), a fragilidade da intervenção estatal no tocante à questão da moradia popular não se deu pela ausência de capacitação técnica e concentração de recursos financeiros, como atesta a grande quantidade e o porte dos projetos desenvolvidos. Pode-se mesmo identificar uma determinação objetiva, por parte das classes dominantes, de promover melhores condições habitacionais para a classe trabalhadora. Mas o que não chegou a ser construída foi uma política habitacional, capaz de centralizar e coordenar as muitas iniciativas fragmentadas entre os diversos agentes estatais, o que, com muito atraso só foi atingido no regime militar, por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH)[19], em 1964. O BNH fora desenvolvido dentro do espírito desenvolvimentista, do Estado centralizador e da ideologia da economia de mercado, no qual se estimulava a caderneta de poupança e a produção de bens de consumo, dentre eles a própria produção imobiliária. A produção habitacional era viabilizada por investimentos oriundos do FGTS e do Sistema Brasileiro de Poupanças e Empréstimos (SBPE)[20]. Foi criado também o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) que passou a financiar aos municípios os chamados “superplanos”.

[18] O município de Bertioga estava inserido neste Censo, pois era ainda distrito de Santos. Bertioga tornou-se município apenas em 19 de maio de 1991. Vale observar também que este número abrange apenas a área insular de Santos, que conta apenas com cerca de 39 km².

[19] Em 1944, o próprio Getúlio Vargas já havia proposto a criação de um órgão central de política habitacional, o que só veio a se consolidar com a criação do BNH, duas décadas mais tarde. Para maior detalhe quanto à política monetária do BNH, ver Rolnik (2016, p.281-287).

[20] O BNH e o SERFHAU foram criados através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O SERFHAU foi extinto em 1975 e o BNH em 1986, após crise econômica e enorme inadimplência de sua carteira de financiamentos.

Neste mesmo ano de 1964, foi aprovado o Estatuto da Terra[21], o qual estabeleceu que a propriedade rural deveria desempenhar função social. Contudo, não havia um direcionamento para as políticas urbanas, que passaram a ser importantes naquele momento, face o êxodo rural. A solução típica deste período nas médias e grandes cidades, foi a produção maciça de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, que transformaram a solução estatal para a moradia em guetos, em nossas grandes cidades.

É neste quadro de crise urbana crescente, que na década de 1960 surgem os primeiros movimentos de luta pela reforma urbana no Brasil, que passam a reivindicar o que, sistematicamente, o Estado vinha negando às classes trabalhadoras, desde o início da inserção do Brasil na economia capitalista: as funções sociais da propriedade e da cidade.

Nesta mesma década, a Constituição de 1967 é aprovada, e seguidamente a emenda de 1969. Aquela Constituição trazia pela primeira vez, no capítulo da ordem econômica, o princípio das funções sociais da propriedade, mas ainda sem reconhece-la de fato como tal. Ademais, pelo regime político da época, não houve de fato, avanços em termos sociais, pois como Wolkmer apontou sobre ambas, “cuja particularidade foi reproduzir a aliança conservadora da burguesia agrária/industrial com parcelas emergentes de uma tecnoburocracia civil e militar” (1999, p.114).

Como medida de política pública, os municípios passaram a elaborar seus Planos Diretores, a partir das décadas de 1960 e 1970[22]. Os Planos eram elaborados por técnicos, que planejavam a partir de diagnósticos, as soluções para resolver os problemas urbanísticos, podendo prever propostas relacionadas à habitação, mobilidade urbana, usos permitidos nas cidades, empregabilidade, saneamento, até mesmo políticas sociais.

Suas propostas geralmente eram carentes de aplicabilidade, limitando-se ao discurso ideológico, sem produzir resultados práticos. Em seguida, alguns municípios também produziram os chamados “superplanos”.

---

[21] Lei n° 4.504, de 30 de novembro de 1964. O Estatuto estabelece a garantia da função social de forma ampla na Lei. Entretanto, estava inserida na política rural e naquele momento a crise instaurada carecia urgentemente de um direcionamento para as políticas urbanas.

[22] Na década de 1960, estava-se no segundo período do Planejamento Urbano, o Período do Urbanismo Tecnicista, que vai até o final, na década de 1990, quando já apresenta um aspecto social bastante presente. Conforme classificação de Villaça (1999, p. 182). Para mais detalhes sobre este e os demais períodos, ver Seção 3.2).

Na década de 1970, os movimentos sociais contra a política urbana e socioeconômica vigentes ampliam-se e passam a se organizar. É neste período em que se forma o Movimento pela Reforma Urbana (GRAZIA, 2003).

Neste contexto de turbulência, somado à luta dos próprios movimentos sociais, é sancionada a Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, que promove o nascimento do Direito Ambiental no Brasil[23] e, posteriormente, do Direito Urbanístico, impondo-se definitivamente, como categorias que se pretendiam autônomas do Direito Administrativo.

Em 1987, o Movimento pela Reforma Urbana organiza o 1º Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU). O Movimento é formado por diversos grupos que pretendem promover a Reforma Urbana no país, constituído por movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa. Seus três princípios básicos são o direito à cidade e a cidadania; à gestão democrática da cidade e às funções sociais da cidade e da propriedade. Sua criação contou com a iniciativa da Comissão Pastoral da Terra, movimento da Igreja Católica.

À época, o Movimento, juntamente com outras entidades, elaborou uma emenda popular endossada pela coleta de 200 mil assinaturas, que foi decisiva para incorporação do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, introduzindo na lei, o princípio fundamental da função social da propriedade e da cidade e o seu cumprimento como objetivo da política urbana (GRAZIA, 2003). Além de ir ao encontro do que se definiu nas Conferências das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, *Habitat I* e *Habitat II*, consagrando-se como uma grande conquista democrática.

Assim, na Constituição Brasileira de 1988, a propriedade adquire status de direito, que “tem” uma função social e não uma propriedade que “é” por si só uma função social. Este modelo também é adotado por outros países, coexistindo, sempre, ambos os conceitos: o de propriedade como direito individual e ao mesmo tempo reconhecendo sua função social. Na realidade, o termo “propriedade” é citado em diferentes capítulos da Constituição Brasileira, com regimes distintos, ora como direito fundamental, ora como instituição econômica.

[23] Antes deste período, a legislação ambiental caracterizava-se pelo utilitarismo do Estatuto da Terra, do antigo Código Florestal, da Lei de Proteção à Fauna, do Código de Pesca e do Código de Mineração. Sobre a evolução da legislação ambiental brasileira, ver Padilha (2010, p.47-116) e Borges, Rezende, Pereira (2009).

E em dois capítulos da Constituição, a função social foi mais valorizada: no de Política Urbana, onde se vinculou a propriedade urbana ao plano diretor e no de Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária, onde se autoriza a desapropriação de imóvel rural improdutivo, pela União, caso não sejam seguidos critérios e graus de exigência ligados ao aproveitamento racional e adequados, utilização dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente dentre outros critérios[24].

No Código Civil, que é a outra lei que trata da propriedade, a mesma é reconhecida tanto como um direito individual real, sendo um objeto contratual na relação entre particulares, como também proíbe qualquer convenção que não assegure a função social da propriedade[25].

Portanto, a legislação brasileira não reconhece a propriedade apenas como função social, pois ao reconhecê-la desta forma, pode vir a fracassar quanto à aplicabilidade da lei, que não é absoluta, posto que a legislação trata da matéria ora como direito subjetivo, ora como direito objetivo. Assim, de acordo com o contexto de cada situação, a legislação conseguiria responder às questões de forma mais adequada.

A partir da Constituição de 1988, a função social da propriedade ganhou um significado pleno de acesso à moradia, compreendido em termos de garantia dos benefícios da urbanização, como infraestrutura adequada, oferta de serviços públicos e privados, mobilidade urbana e outros.

Entretanto, a pressão do grupo político conhecido como “Centrão”, submeteu esta política a uma regulamentação federal e ao ordenamento do plano diretor, contrariando o pleito dos movimentos sociais, que reivindicavam uma política autoaplicável. Ao final, ficou definido que por meio do plano diretor, aprovado por meio de lei municipal, é que se definiriam as estratégias e índices construtivos que possibilitariam a aplicação da função social da propriedade. Este artigo definiu o princípio da reserva de plano, pois atribui apenas ao plano diretor o estabelecimento das matérias urbanas públicas do município, dentre elas a do regime da propriedade urbana.

---

[24] BRASIL, Constituição (1988). Constituição Federativa do Brasil. Capítulo II – Da política urbana, Art.182, e Capítulo III – Da política agrícola e fundiária e da reforma agrária, Art.186. DF, Senado, Brasília, 1988.

[25] BRASL, Código Civil (2002). Lei n° 10.406. Livro Complementar, Disposições finais e transitórias, Art. 1.225 e Art. 2035. Brasília, 2002.

Alguns juristas mais progressistas entenderam que não seria necessário, mas ao final, o Supremo Tribunal Federal não considerou os artigos autoaplicáveis (GRAZIA, 2003). Ainda assim, isto foi reconhecido pelos movimentos como um avanço, em termos de América Latina. Cabe, contudo, uma reflexão acerca da efetividade desta estratégia de delegar ao plano diretor o papel de definir os parâmetros técnicos para aplicação das funções sociais da propriedade e da cidade, em especial quanto ao caráter facultativo da adoção destes parâmetros, lastreados no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal[26], e consubstanciados em instrumentos de política urbana, no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (ver Seção 1.4.2.2).

Contudo, o artigo 182 da Constituição Brasileira, garantiu que a política urbana passasse a ser tratada por meio de alguma lei, no caso, a do plano diretor, que deixa de ser meramente um instrumento técnico. Assim, o plano diretor deve ser elaborado pelo Poder Executivo, por técnicos envolvidos com a temática urbana e apenas posteriormente, apresentado ao poder Legislativo. Esta é uma concepção de caráter tecnocrático, que pode ser vinculada a uma herança do pensamento positivista (PINTO, 1999).

Após a sanção da Constituição Federal de 1988, marcada pelo espírito de equanimidade, iniciou-se um longo processo de luta pela regulamentação do capítulo da Política Urbana, na legislação infraconstitucional.

O direito social à moradia é introduzido de fato, como emenda na Constituição Federal, apenas em 2000.

Congressistas, acadêmicos, técnicos e as comunidades ligadas aos movimentos de moradia, já articulados com o FNRU, propuseram projetos de lei que são reunidos e compilados. Em 2001, após 11 anos de tramitação no Congresso e duas décadas de debates entre estes agentes, aprova-se o Estatuto da Cidade. São estabelecidas as diretrizes gerais da política urbana, que por sua vez têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

[26] O §4º do artigo 182 da Constituição Federal, estabelece que é **facultado** ao Poder Público municipal, exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento. Caso haja descumprimento, o poder público municipal **poderá** aplicar os instrumentos urbanísticos do parcelamento ou edificação compulsórios - PEUC, do IPTU progressivo no tempo e de desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com as devidas condições legais. [grifos da autora]

Os municípios por sua vez, deverão estabelecer suas próprias diretrizes, em consonância com o Estatuto, compondo sua política urbana municipal, que deverá, de acordo com a Constituição Federal, estar expressa no Plano Diretor[27].

As funções sociais da propriedade e da cidade, ganham, assim, status de protagonistas na política urbana atual. E o sentido e o cumprimento da função social nos dias de hoje são plenos quando a propriedade urbana atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor[28], assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as dezoito diretrizes previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade.

Para implementação da política urbana, o Estatuto estabelece os instrumentos urbanísticos de naturezas política, jurídica, tributária e financeira, que possibilitam operacionalizar o ordenamento do solo urbano e o efetivo cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade, dentre os quais se destaca o plano diretor, que aparece como sendo também um instrumento desta política.

A partir de 2003, inicia-se a institucionalização da política urbana no Brasil, com a criação do Ministério das Cidades, com objetivo de enfrentamento da crise urbana, privilegiando a produção de programas de oferta de infraestrutura, reabilitação de áreas degradadas e enfrentamento ao risco geológico. Em 2005, foi criado o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS, reativando o mercado de habitação popular, com uma série de subprogramas.

Foi criado também o Conselho das Cidades, com composição paritária entre representantes da sociedade civil e da administração pública e do sistema das conferências municipais, estaduais e nacional das cidades[29], realizadas a cada três anos. Já na 1ª Conferência Nacional, uma das propostas finais aprovadas foi a que prevê o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. E este tema apareceu em todas as demais, às vezes de forma implícita às propostas finais, mas sempre presentes como uma das maiores reivindicações populares. Também é fruto

[27] O artigo 41do Estatuto da Cidade estabeleceu que é obrigatório o Plano Diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes, integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico, inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional e as cidades incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

[28] Artigo 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

[29] Deve-se diferenciar o sistema das conferências das cidades realizadas inicialmente, pois as mesmas não estavam estruturadas a partir da realização das etapas municipais e estaduais, com representatividade proporcional do Poder Público e da sociedade civil, por meio de segmentos e respectivos delegados eleitos em cada etapa anterior à nacional.

destas conferências, a eleição dos integrantes do Conselho das Cidades, órgão responsável por acompanhar a política urbana e elaborar resoluções que norteiam os governos municipais, quanto a definição desta política, baseado nas reivindicações e discussões das Conferências das Cidades.

Em 2004, a Emenda Constitucional n° 45 reconheceu a importância dos tratados de direitos humanos, no Brasil, afastando a natureza estritamente econômica no trato do direito à moradia adequada, estabelecendo, no parágrafo 3°, do artigo 5º, que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos serão equivalentes às emendas constitucionais, desde que aprovados pelo Congresso Nacional.

E finalmente, em 2009, a lei que que cria o Programa Minha Casa, Minha Vida, Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009, foi promulgada e foi ao encontro do direito humano à moradia adequada no Brasil, definindo expressamente "regularização fundiária" em consonância com o Pacto Internacional dos Direitos Sociais e as reivindicações dos Movimentos Populares nacionais.

> A regularização fundiária consiste no conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam à regularização de assentamentos irregulares e à titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à **moradia**, o pleno **desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana** e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. (Brasil, Lei Federal n°11.977/2009, art.46). [Grifos da autora].

Em relação aos novos empreendimentos implantados de acordo com o MCMV, os agentes privados decidiam não só a incorporação, como também o desenho do projeto e a sua localização. Como a rentabilidade é o critério para estas decisões, o que se verificou em diversos municípios foi a implantação de empreendimentos sendo construídos fora da malha urbana. Retomou-se o modelo de São Paulo, das décadas de 1970 e 1980, dos conjuntos implantados pela Companhia Habitacional na Baixada Santista (COHAB-ST), e do próprio BNH, enquanto modelo de política nacional desenvolvimentista, como explica ROLNIK (2015, p.314):

> Apesar dos muitos bilhões de reais em subsídios públicos, o programa MCMV não impacta a segregação urbana existente. Pelo contrário, apenas a reforça, produzindo novas manchas urbanas monofuncionais ou aumentando a densidade populacional de zonas guetificadas já existentes. [...] O programa também não contribui para qualificar as áreas onde os

> empreendimentos são implantados e reduzir sua precariedade. A forma de condomínio fechado e murado, obrigatória para conjuntos verticais do programa, reproduz enclaves fortificados sobre um tecido urbano – das periferias consolidadas – fragmentado e desconexo, não contribuindo para transformá-lo ou qualifica-lo.

As tipologias dos condomínios, mesmo quando não empreendidas pelo MCMV, também são afetadas por um outro aspecto:

> [...] a família de baixa renda, que não tem condições de arcar com despesas de condomínio, energia, etc., pode se sentir pressionada a negociar o imóvel por contrato de gaveta, como é o caso de inúmeras unidades do CDHU e da Caixa. Isto acontece porque o mercado não produz para as classes média-média e média-baixa. Daí estas famílias de classe média têm poucas opções de permanecer na cidade. Uma delas é adquirir unidades em conjuntos habitacionais. (CARRIÇO, A Tribuna, 15 de julho de 2017).

O Programa MCMV nasceu na efervescência da financeirização da economia e, portanto, da propriedade e ao longo do tempo despendeu os recursos do FNHIS.

Entretanto, é inegável que o Programa MCMV[30], ainda que não tenha alcançado seu objetivo maior, de garantir acesso à moradia e não à propriedade e tenha sofrido as mais diversas interferências pelos agentes políticos e do mercado, é uma conquista social, fruto de décadas de lutas dos movimentos populares. O Programa promoveu a construção de uma série de empreendimentos habitacionais, nas cidades brasileiras, colaborando para reduzir o déficit de unidades, mas, não o déficit de cidade. Este último déficit foi atendido pelo Programa no que diz respeito a regularização fundiária, à medida que definiu seu conceito e procedimentos necessários para os municípios a promoverem.

Em relação ao quadro geral desta estrutura de conquista social, cabe observar que esta, atualmente, atravessa um processo de desmonte, executado sem o mínimo debate junto à sociedade civil e cujo impacto não é ainda conhecido, visto que está se passando por tal transição.

No ano de 2017, foram publicadas pelo governo federal, três normas que representam grandes retrocessos frente as conquistas populares descritas até aqui. Primeiramente, a Lei n° 13.502, de 1° de novembro de maio de 2017 e o Decreto n° 9.076, de 7 de junho de 2017. As normas diminuíram as atribuições do Conselho das

[30] Para detalhes quanto à financeirização do Programa Minha Casa Minha Vida, ver ROLNIK, 2016, p.255-316.

Cidades, alterando de três para quatro anos o período de realização das conferências municipais, estaduais e nacionais, dentre outros aspectos. Também foi aprovada a Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou a lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, inserindo novas formas de regularização fundiária que vão de encontro às funções sociais da cidade. Dentre outras questões de relevante gravidade, que são objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI 5771), movida pelo Procurador Geral da República, a norma permite a regularização dos chamados “condomínios fechados”, a partir de duas modalidades de parcelamento introduzidas pela norma, os “condomínios de lotes” e os “loteamentos com acesso controlado”, para qualquer faixa de renda.

A generalização deste modelo deletério de urbanização poderá aumentar as áreas com grandes extensões muradas, resultando na fragmentação do tecido urbano e promovendo auto segregação, por meio da criação de extensas quadras e consequente aumento da insegurança nas vias públicas que fazem interface com estes “loteamentos”, afetando as conexões viárias de forma a favorecer o uso do automóvel ao invés de modos ativos de deslocamento, ao criar grandes áreas sem permeabilidade de acesso.[31]

E para concluir esta análise em relação a propriedade no Brasil, pôde-se identificar o quanto a questão do patrimonialismo, ao longo de todo o processo brasileiro, esteve presente na atuação do Estado, a margem dos regimes jurídicos vigentes e interesses da maioria, conforme a autora:

> [...] não se trata de ignorar, ingenuamente, o papel da luta de classes, que ganha contornos dramáticos, no capitalismo global. Nem se desconhece a sobrevivência da tradicional e cultural manipulação do aparelho do Estado como coisa privada e pessoal no Brasil. Mas trata-se de dar visibilidade aos conflitos, sempre ocultados pela tradição do “homem cordial” e construir novos paradigmas de consciência e organização social que contrariem o patrimonialismo na condução do Estado. (MARICATO (2007, p.163-165).

O Estado nacional participou em vários momentos, como defensor de interesses do mercado privado em detrimento do interesse público. Atualmente, esta “parceria” é legitimada, por meio do chamado planejamento estratégico (ver Seção

[31] Foi anunciado em 08 de agosto de 2017, pelo Presidente da República a liberação de 1,5 bilhão para financiamento de condomínios fechados e bairros novos nas cidades. A medida, possível graças às alterações aprovadas pela Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017, que alterou a Lei do MCMV, não anuncia limite máximo de renda para a demanda a ser atendida pelos empreendimentos, indo de encontro ao espírito da lei original que criou o Programa Minha Casa Minha Vida.

3.2.4), aplicado nas chamadas Parcerias Público-Privada (PPPs), sendo para alguns setores privados um sistema eficiente e para outros, excludentes. Em intervenções em grandes áreas, o Estado entra por exemplo, com o financiamento imobiliário para realização de grandes projetos, flexibilização da legislação urbanística para a área da intervenção, gerenciamento da Parceria e a concessão de áreas públicas ao setor privado. Ao mesmo tempo, caso não dê conta de reconhecer e integrar a demanda local existente, incorre no descumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, provocando o chamado processo de gentrificação (ver Seção 3.2.4). Exemplo típico deste modelo, foi a PPP realizada Porto Maravilha, implementada no Rio de Janeiro, na qual houve um aporte bilionário federal e, no entanto, houve um considerado número de despejos dos moradores e comerciantes locais[32].

1.4. 2.1. O direito de propriedade x o direito de construir

A propriedade fundiária na Idade Antiga Romana era absoluta, sendo dirigida por um único regime, o do direito quiritário.

Já na Idade Média, surge a concepção de numa mesma área se estabelecerem dois regimes distintos de direito: o do domínio, detido pelos vassalos e o da propriedade, detido pelos reis, senhores e Igreja (LOPES, 2002).

Estes regimes se desenvolveram ao longo dos séculos. Nas Idades Moderna e Contemporânea a propriedade transformou-se em mercadoria, criando-se, para isso, novos regimes. E no século XX, o conceito de separação de regimes ganha novo formato e se contextualiza ao regime capitalista.

Na Europa, existiram várias experiências com regimes distintos. Em 1947, na Grã-Bretanha, foi aprovado um dispositivo que previa que os proprietários que fossem construir, pagariam ao Estado ou à coletividade uma soma igual à totalidade das mais-valias que suas terras sofreriam em consequência de obras públicas. Este durou apenas até o final da Segunda Guerra, por ser considerado um possível empecilho à reconstrução dos países. Em 1950, criou-se na Espanha, o instrumento

[32] Esta PPP foi a OU denominada “Porto Maravilha”, no Rio de Janeiro. Foi desenvolvido como um projeto de grande porte de “revitalização” da área portuária central da capital fluminense, evidenciando o papel central do Estado brasileiro, por meio do aporte bilionário da Caixa Econômica Federal, que garantiu a alavancagem inicial do projeto, sem a qual as caríssimas intervenções urbanas em curso não teriam sido possíveis. Neste caso, cuida-se de garantir, no âmbito desta operação, a consolidação de uma nova centralidade, do chamado “terciário avançado”, típica de projetos desta natureza, como exaustivamente exposto em Arantes. Para leitura da análise sobre Planejamento Estratégico e seus desdobramentos em várias cidades, ver ARANTES, O. B. F. ***Berlim e Barcelona:*** *duas imagens estratégicas.*São Paulo: Annablume, 2012.

da *edificación forzosa,* que obrigava o proprietário a aproveitar os terrenos em áreas urbanizadas, devido à escassez das mesmas.

Segundo a mesma fonte, em 1971, na Itália, especialistas em política de habitação, construção e planejamento urbano ligados à Comissão Econômica das Nações Unidas para a Europa, defenderam a necessária separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, por entenderem que o direito de construir pertence à coletividade e, portanto, deve ser objeto de autorização ou concessão.

Também de acordo com Rezende et al (2009), em 1975, na França, estabelece-se uma política fundiária e de reforma urbana, por meio do instrumento denominado *Plafond Légal de Densité* (PLD), extinto na década de 1980 na maioria dos municípios. O PLD equivalia a execução da edificação com área construída equivalente a 1,0 vez a área do terreno, e em Paris, excepcionalmente era de 1,5 vez. O projeto foi objeto de várias emendas, ao longo da década de 1980, terminando com a sua supressão na maioria dos municípios. Um dos efeitos positivos foi a tendência à redução dos preços da terra e redução da diferença de preços centro-periferia. A política francesa foi a que mais influenciou as primeiras experiências brasileiras.

Os mesmos autores afirmam que, na América, as experiências são mais recentes. Nos Estados Unidos, no Plano de Chicago, de 1973, criaram-se os conceitos de *Space Adrift* (solo flutuante), que é a transferência do potencial construtivo de um lote (que acomodasse um edifício histórico) para outro ou outros, com o objetivo de compensar o proprietário do imóvel que pretendia preservá-lo, quando não utilizasse totalmente seu potencial construtivo permitido. E o *Zoning Bonus* (bônus de zoneamento), que permite coeficientes de aproveitamento do solo maiores e mais lucrativos para os empreendedores, exigindo-se, em contrapartida, o financiamento de uma melhoria ou equipamento, definidos a critério do poder local.

O Coeficiente de Aproveitamento (CA) é a relação entre a área edificável e a área do terreno e é utilizado para aplicação deste instrumento urbanístico e alguns outros (ver Seção 1.4.2.2).

De acordo com o trabalho citado, em meados da década de 1970, na Colômbia, aprova-se lei que limita à altura da edificação, pois entendeu-se que domínio do espaço aéreo pertence à sociedade, e a lei propunha uma limitação de altura inerente ao direito de propriedade, a partir da qual o volume de construção deverá ser adquirido das autoridades locais.

No Brasil, nas décadas de 1970 e 1980, são produzidos estudos que conceituam e justificam o instrumento e que dirimem as dúvidas quanto à sua constitucionalidade, e à necessidade ou não de se considerar separado o direito de construir do direito de propriedade, para a sua aplicação.

A Carta de Embu[33], publicada em 1976, elaborada por juristas e urbanistas, foi o primeiro documento elaborado para o país, a tratar do assunto e a utilizar o termo “Solo Criado” para definir os casos das edificações com área construída acima do então chamado Coeficiente Único, hoje chamado de Coeficiente Básico, quer ocupasse o subsolo ou o espaço aéreo. E foi nesta Carta, após a Constituição de 1967, que pela primeira vez no país, se utiliza o termo de Função Social da Propriedade Urbana.

1.4.2.2. Instrumentos urbanísticos

Mesmo antes da promulgação do Estatuto da Cidade, que é a norma federal que congrega todos os instrumentos urbanísticos, alguns deles, como o do solo criado (Seção 1.4.2.1.) e o próprio plano diretor, já vigoravam e eram aplicados por alguns municípios (Seção 1.4.2.).

Para aplicação de alguns deles, o CA é aprovado no Plano Diretor ou na Lei de Uso e Ocupação do Solo, que é a lei que disciplina o uso e a ocupação no município, caso não estejam disciplinados no Plano Diretor. O ideal é que o município defina os três CAs existentes: CAMínimo, CABásico ou CAMáximo, de modo que os instrumentos sejam mais eficazes. O CA Mínimo garante o mínimo de área construída, para o lote não se caracterizar como ocioso, em área onde já foram aplicados investimentos realizados pela sociedade e pelo Poder Público. O CABásico, é aquele que define o limite a ser construído, dentro de um valor que pondere a infraestrutura do local, de modo a não a sobrecarregar. Acima do coeficiente básico está o CA Máximo, valor a ser atingido desde que haja contrapartida financeira do empreendedor, por conta sobretudo, da sobrecarga que gera na infraestrutura local.

[33] As discussões para a elaboração da Carta aconteceram no município de Embu (hoje chamado Embu das Artes) e por isso o documento foi denominado “Carta de Embu”.

Portanto, sobre o que ele constrói acima do CAB[34], deve incidir uma contrapartida onerosa e direcionada ao Estado, a fim de compensar e reequilibrar o meio ambiente urbano, que ele alterou, por meio de investimentos e redistribuição de parte da mais valia fundiária.

Esta contrapartida é paga pelo beneficiário ao Município. É chamada de Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC), que passou a ser um dos instrumentos urbanísticos disciplinados pelo Estatuto da Cidade[35].

> A lógica deste instrumento assenta-se na constatação de que o valor da propriedade urbana não é composto somente pelo esforço empreendido pelo proprietário e proprietários anteriores, no tocante aos investimentos realizados para parcelamento do solo, urbanização e edificação. Na realidade, o valor do imóvel incorpora todo o esforço da sociedade e do Poder Público, na produção do espaço urbano como um todo, com o conjunto de equipamentos públicos, privados e infraestrutura disponíveis. (SANTOS e CARRIÇO, 2016).

O instrumento da OODC foi aplicado inicialmente em algumas grandes cidades. Em Porto Alegre, foi aprovada via decreto em 1975 e utilizada como forma de financiamento de obras viárias e de Habitação de Interesse Social – HIS, que é a moradia voltada à população de baixa renda.

Em São Paulo, o Plano Diretor de 1988 estabelecia as chamadas Operações Interligadas. Estas Operações são uma parceria entre o setor público e privado, aprovada por lei, pela Câmara do município.

Nas Operações Urbanas (OU), estabelece-se em determinada área do município, onde se pretende a renovação urbana, um CAB e um CAMáx, para a área, maior que no restante da cidade, além da flexibilização de outros parâmetros, de modo que naquela área seja interessante o investimento para o setor privado. Com o valor arrecadado devido ao pagamento das OODC, o município investe em infraestrutura, regularização fundiária, habitação, enfim, em política pública urbana na mesma área onde o Operação acontece. Atualmente são chamadas de

[34] O Conselho das Cidades recomendou na Resolução nº148, de 2013, que o Coeficiente de Aproveitamento Básico - CAB deverá ser unitário, ou seja, igual a 1 e único para toda a zona urbana (podendo ser adotados, em função do interesse público local, coeficientes de aproveitamento menores do que 1 (um) para áreas de proteção ambiental ou patrimônio cultural. Ou seja, se o município definir um CAB=1, significa que num lote de 1000 m², o empreendedor poderá construir 1000 m².

[35] Artigo 39 da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Sobre a avaliação das matrizes conceituais que originaram a OODC, ver REZENDE, V. F.; FURTADO, F.; OLIVEIRA, M. T. C.; JORGENSEN JÚNIOR, P. (2009).

Operações Urbanas Consorciadas (OUC) e é um dos instrumentos urbanísticos disciplinados pelo Estatuto da Cidade.

Em 1990, Curitiba utilizou a OODC por meio do Solo Criado[36] e no Distrito Federal, além da OODC, foi aprovada também, uma das primeiras experiências de Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), que consiste no mesmo princípio da OODC, mas tem como fator gerador a mudança de uso do imóvel[37].

Outros três instrumentos urbanísticos, lançados na própria Constituição[38], e detalhado no Estatuto da Cidade, são o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, o Imposto Predial e Territorial Urbano - IPTU progressivo no tempo e a desapropriação.

O PEUC define que o proprietário seja notificado pelo município a parcelar, construir ou edificar seus imóveis quando estes forem subutilizados, não utilizados ou não edificados. Para tanto utilizam como referencial um CAMínimo, estabelecido na norma do município, sob pena de multa e até de desapropriação.

Entretanto, cabe aqui parênteses para observar que, justamente pelo fato de ter sido “facultado” ao Poder Público municipal, incluir no plano diretor, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, promova seu adequado aproveitamento, muitos juristas e administradores públicos entendem que o município não precisa regulamentar tal política e ações.

Ao mesmo tempo, no caput deste mesmo artigo 182, expressou-se que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o “pleno” desenvolvimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Portanto, em face deste poder-dever de fazer valer as funções sociais da propriedade e da cidade estabelecidas na Carta Magna, pode o município deixar de obrigar o cumprimento facultado ao Poder Público? Ou partirá sempre do Poder Executivo, amparado pelo pleito popular, a iniciativa de elaborar a norma e fazer cumpri-la, garantindo a justiça social no espaço urbano?

Esta interpretação é objeto de decorrentes omissões por parte do Poder Público. Quando se compreende o papel da legislação nos dias de hoje, aplicado aos princípios jurídicos da própria Constituição e leis complementares, torna-se claro a obrigatoriedade do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

---

[36] Aprovado na Lei Ordinária nº 7.420, 29 de março de 1990.

[37] A Lei que aprovou a OODC foi aprovada foi a Lei nº 1.170 de 24 de julho de 1996 (regulamentada pelo Decreto nº 19.436, de 16 de julho de 1998). E a Lei que aprovou a OOAU foi a Lei nº 294, de 27 de junho de 2000.

[38] Lançado no §4º do artigo 182.

Caso contrário, o plano diretor torna-se instrumento ineficaz quanto aos objetivos do Estatuto da Cidade[39].

Atingir o CAMáx, será permitido excepcionalmente, em setores urbanos que sejam objeto de investimentos públicos ou privados, que possibilitam a ampliação desta capacidade, como a implantação de sistemas de transporte. Nestas áreas, é possível a aquisição deste direito de construir, por parte dos proprietários de imóveis neles localizados. Esta aquisição poderá ocorrer por meio de outro instrumento que pressupõe a separação entre direito de construir e direito de propriedade, previsto no Estatuto da Cidade, denominado Transferência do Direito de Construir (TDC), semelhante ao conceito aplicado em Chicago (Seção 1.4.2.1.).

De acordo com o Estatuto da Cidade, a TDC também é prevista para os casos de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e HIS.

Além destes instrumentos, uma série de outros também foram aprovados no Estatuto da Cidade, a fim de se executar a política urbana, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, como por exemplo o zoneamento ambiental, o plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual e a gestão orçamentária participativa, dentre outros.

Todos estes instrumentos urbanísticos deverão ser estabelecidos pelo principal deles, o plano diretor, garantindo que o município tenha formas de implementar o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, promovendo a justa distribuição de benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, dentre outras diretrizes da política urbana, estabelecidas pelo Estatuto da Cidade.

Portanto, o plano diretor e suas leis regulamentadoras tornam-se peças chaves para que as cidades sejam o *lócus* do direito urbano-ambiental e do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

No Capítulo 3, será avaliada a evolução das normas, planos e programas urbanísticos do município de Santos, e verificado se de fato, cumpriram as funções

[39] Acerca deste debate e de experiências em alguns municípios que aplicaram o instrumento do PEUC, do IPTU progressivo no tempo e da desapropriação, ver DENALDI; CAVALCANTI e SOUZA (2015).

sociais da propriedade e da cidade, desde o final do século XIX, período do urbanismo sanitarista até o período atual, do planejamento urbano estratégico, com base nos conceitos e instrumentos urbanísticos atuais, estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

2. O Plano Sanitário e o Plano Urbanístico de Saturnino de Brito para Santos: direito de propriedade e limites do planejamento

O presente Capítulo discorre sobre os Planos de Saneamento e Plano Urbanístico de Santos, elaborados por equipes chefiadas pelo engenheiro Francisco Rodrigues Saturnino de Brito, na primeira década do século XX, quando a cidade se expandia em direção à orla marítima. Ambos os Planos foram determinantes no modo de ocupação da cidade, e por afetarem diretamente o direito de propriedade, foram determinantes na limitação do planejamento urbano, que estava ainda florescendo no município e no país.

Antes dos Planos de Brito, outros trabalhos de saneamento e de urbanização, propriamente ditos, foram realizados, mas não ainda de forma sistêmica.

A presente análise pretende identificar como os Planos de Brito interferiram no direito de propriedade privada e a polêmica que o plano urbanístico significou à época, justamente pelo avanço que o plano representou no campo jurídico, do direito público e privado e no cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, mesmo com sentido ainda um pouco diferente do atual, mas já bastante avançado para aquela época.

Os Planos afetaram não somente o campo técnico, mas também o político, ideológico, urbanístico e jurídico, sendo por isso necessária uma análise conjunta destes campos, por meio de textos e análises históricos, plantas dos projetos e imagens, além da análise da narrativa do próprio Brito e dos seus opositores.

2.1. Aspectos técnicos, políticos e ideológicos dos Planos de Saneamento

A construção, em 1791, da Calçada de Lorena, acesso que ligava Santos a São Paulo, possibilitou melhores condições de transporte de pessoas e cargas, pelos muares. O porto passava a desempenhar um papel estratégico, como exportador de produtos agrícolas vindos do planalto, especialmente de café e importador de produtos industrializados vindos da Europa. Contudo, no Censo realizado em 1876, a população registrada ainda era de apenas 10.000 habitantes[40] (Álvaro, 1919).

[40] Os Censos eram realizados pelo governo provincial de São Paulo, sem um período regular.

Em 1875, o governo imperial criou, além da Comissão Geológica do Império, a Comissão Geográfica e Geológica de São Paulo, para desenvolver no estado, diretrizes que embasassem um planejamento territorial que promovesse uma ocupação estratégica para a reprodução do capital cafeeiro. A exploração da Comissão baseou-se em três pontos: conhecimento e registro do território, aplicação desse registro no sentido Leste-Oeste para o desenvolvimento da cultura cafeeira e a implementação do sistema de transporte ferroviário, para escoar produção cafeeira e estruturar as ocupações das colônias agrícolas, como estratégias de incremento à produção agrícola e adequação do trabalhador imigrante (BERNARDINI, 2006).

As intervenções do estado sob o município continuam e em 1886, passa a ser de ordem econômica. O imposto predial passou a ser repassado aos municípios, já que desde 1808, quando fora criado, era arrecadado pelo estado. Entretanto, Santos, Campinas e São Paulo não foram incluídos neste repasse, com a justificativa de que o governo estadual concedia subvenção para o serviço de iluminação (BERNARDINI, 2006).

A movimentação do Porto de Santos crescia, gerando uma alta carga de impostos e um aumento da demanda por mão de obra. Neste mesmo ano de 1886, o Censo registrou o número de 15.605 habitantes.

Entretanto, a cidade não contava com as condições mínimas de infraestrutura, conforme descreve o médico sanitarista Guilherme Álvaro, sobre 1889:

> (...) A cidade ainda não possuía esgotos, tinha poucas ruas calçadas, quase todas mal niveladas e sem sarjetas capazes de promoverem o escoamento das águas pluviais, donde frequentes inundações nas épocas das chuvas. (ÁLVARO, 1919, s/n).

Neste mesmo ano de 1889, a administração pública passou a se estruturar na recém proclamada República, seguida da promulgação da segunda Constituição brasileira, em 1891, quando as forças políticas, tanto das oligarquias cafeeiras, como dos governos federal, estadual e municipal, permeadas pelos embates partidários, travaram disputa pelo poder político e econômico. Alguns pontos estratégicos que promoviam a emancipação administrativa e econômica que os estados buscavam, foram estabelecidos naquela Constituição, sobretudo em São Paulo, incrementando sua receita. O artigo 9º estabeleceu que era de competência dos estados decretar os impostos sobre a exportação de mercadorias de sua própria

produção, sobre os imóveis rurais e urbanos, sobre transmissão de propriedade e sobre indústrias e profissões e “o montante de recursos que o governo passou a arrecadar passou a ser utilizado em obras urbanas”, conforme esclarece Bernardini (2006, p.19).

Durante este período, as péssimas condições sanitárias, somadas às condições geográficas de Santos, colaboraram para que houvesse um surto de epidemias e mortes. No Censo de 1890, foram contabilizados 13.012 habitantes, ou seja, enquanto o porto se desenvolvia, o município apresentava saldo demográfico negativo.

Conforme discorreu Andrade, (2005), na Comissão Especial de Vereadores da Câmara Municipal de Santos criada para discutir a importância do Sistema de Canais de Santos (CEV do Centenário dos Canais)[41]:

> A febre amarela flagelou Santos 31 vezes!
> [...] O cemitério do Paquetá tornou-se insuficiente e foi necessário abrir um novo cemitério, bem maior, o da Filosofia (Saboó), em 1892. Por isso o governo resolveu sanear a cidade. Houve até uma proposta de retirar de Santos o porto do café, para que a produção do planalto paulista fosse escoada através de São Sebastião.

O quadro instaurado de saúde pública, fez com que o governo paulista tomasse as cabíveis providências, mesmo que tardiamente, criando por meio de Decreto Estadual, em 1892, a Comissão de Saneamento, à qual delegou a competência de desenvolver projetos que equacionassem tal problema e a implementação das obras de saneamento no estado de São Paulo.

Paralelamente, o despontamento econômico da região, acirrou um embate entre os entes do governo federal e do estado e também entre o estado e o município, na busca de poder e domínio econômico. Por conta disto, as obras de saneamento na cidade e de infraestrutura, representavam intervenções que melhorariam não só a saúde pública, mas possibilitariam a reprodução do capital cafeeiro.

A política estabelecida trouxe ainda mais conflitos entre o estado e o município de Santos. Em 1894, a lei que permitia que Santos arrecadasse o imposto sobre a exportação do café, foi revogada. A medida gerou mais atrasos na busca de

[41] Esta Comissão Especial de Vereadores, foi criada pela Resolução n° 27 de 2005, da Câmara Municipal de Santos e juntamente com a *Comissão Coordenadora das comemorações do primeiro centenário dos Canais de Santos* teve como objetivo discutir a importância do sistema de canais de Santos, tendo lançado um site oficial sobre a importante data, fomentado a produção de artigos, eventos e exposições sobre o tema.

soluções, já que o município passou a não receber integralmente do estado este repasse, juntamente com o do imposto predial.

Importante destacar a baixa receita que ficou destinada ao município, advinda na ocasião basicamente do imposto sobre indústrias e produções.

> [...] mas é seguro admitir que o governo do Estado, independente das razões que o levaram a essa atitude, pretendesse interferir na renda municipal de forma a imobilizar a atuação daquele poder nos serviços e nas obras de urbanização, já que era de seu interesse realizá-las. O controle sobre as receitas, assim como sobre a configuração política desses três municípios, determinou a atuação abrangente do grupo que representava o grande capital cafeeiro no âmbito do governo estadual, interessado em investir seu capital em grandes obras urbanas e de saneamento nas cidades (BERNARDINI, 2006, p.28)[42].

Neste interim, o governo federal contratou o engenheiro porto-riquenho Estevan Antonio Fuertes, que já havia realizado trabalhos nesta área, como em New Orleans (EUA), cidade com características geográficas similares a de Santos. Fuertes deveria elaborar um plano a ser dirigido pela Comissão de Saneamento, criada pelo estado e chefiada pelo engenheiro João Pereira Ferraz, que por sua vez fez um levantamento e elaborou uma planta da cidade, mesmo contando com reduzida equipe de trabalho.

Fuertes propôs a elaboração de um novo Código de Posturas, que foi aprovado em 2 de julho de 1897 (ver Seção 3.2.1.), expressando aos moradores, a obrigatoriedade da limpeza das calçadas e habitações. Para a municipalidade, já indicava a abundância de água dos mananciais da região e os serviços mal executados do sistema de coleta dos esgotos. Também apontava para a gravidade da utilização de galerias de águas pluviais receberem esgotos, propondo para isto, o sistema de separação absoluta entre redes de drenagem e de esgotos. Quanto à iluminação pública, alertava para o risco de contaminação do gás utilizado no solo, recomendando o encanamento do material.

Entretanto, o Plano não se bastava como conjunto de recomendações e ainda não alcançara o porte que era necessário para diminuir a mortalidade e promover as mudanças que garantiriam a fixação e ocupação da área insular de Santos. Fuertes

[42] Os 3 municípios a que o autor se refere são Campinas, São Paulo e Santos, que concentravam o processo de produção e escoamento do café.

vinha de navio para Santos, de tempos em tempos, não sendo possível acompanhar a implementação integral de suas recomendações.

Ao mesmo tempo, o município buscava uma autonomia política local que permitisse criar suas próprias políticas públicas, alongando os conflitos entre as esferas de poder e atrasando as obras tão necessárias de saneamento. Como era de costume, Santos esteve envolvido em movimentos políticos, ora em oposição ao governo estadual, ora complementando seus projetos.

Em 1896, a Câmara Municipal apresentou um Plano de Expansão da Cidade, elaborado pelo engenheiro José Brant de Carvalho, que fora contratado como chefe do Setor de Obras Públicas da Câmara. Este plano não fazia menção ao Plano de Saneamento, embora fosse defendido com um discurso de higienização e ventilação até a área conhecida como barra, atual orla marítima. Era uma espécie de complementação, com um plano de arruamento com malha urbana ortogonal. Foram ignoradas as quadras já existentes à época. Para as desapropriações que seriam necessárias, propôs-se declarar os terrenos necessários como sendo de utilidade pública. Mas, o projeto de expansão pretendia, sobretudo, indicar diretrizes para novas aberturas e servir como um projeto da Câmara, no qual a municipalidade exerceria apenas o controle de sua implementação.

Entretanto, mesmo o Plano de Expansão sendo aprovado pela lei nº 94, de 15 de março de 1897, os próprios loteadores e empreendedores não apoiaram sua implementação, pois, interessavam-se em abrir seus próprios planos, de acordo com a melhor conveniência para execução de suas obras e ao mesmo tempo do sistema de transporte dos bondes, observando que em muitos casos, ambos pertenciam aos mesmos proprietários.

Após a saída do engenheiro Fuertes da Comissão, com apenas parte das redes implementadas e anos de embate, em 1902, o governo do estado toma a frente nos trabalhos de saneamento que passam a ser coordenados pelo engenheiro José Rebouças, nomeado chefe da Comissão de Saneamento.

Porém, as soluções técnicas implementadas por Rebouças e Fuertes, ainda não faziam parte de um plano sistêmico, apesar de ter sido elaborada planta cadastral da cidade e nela estar indicado por onde passariam os coletores. O trabalho se deteve nisso e na implementação dos coletores, que tinham uma nova tecnologia, composto por manilhas de cimento e ferro. Até o final de 1904, 1.900 metros de coletor formam instalados e com elevado custo. As epidemias

permaneciam e o custo de sua implementação era alto e havia pouco controle financeiro. Em 1905, a pedido do presidente do estado, Jorge Tibiriçá, o engenheiro sanitarista Francisco Saturnino Rodrigues de Brito foi contratado para chefiar a Comissão de Saneamento. O contrato de Brito previa a apresentação de um Plano de Saneamento para Santos.

Importante destacar o papel estratégico dos planos no processo de ocupação do território brasileiro. Como o estado de São Paulo vinha se destacando economicamente, a própria elite cafeeira tinha interesse na sua implementação, a fim de organizar e escoar sua produção, atribuindo ao planejamento moderno importante papel neste modelo de reprodução do capital. Em muitas cidades do estado foram elaborados planos de loteamentos e expansão de cidades, localizados e implantados de forma estratégica ao desenvolvimento da lavoura e uso do transporte ferroviário. Bernardini (2006, p.43), ao citar Oliveira[43], apresenta uma análise que identifica na evolução deste planejamento, uma “planificação territorial”, depois uma “planificação agrária” e somente a posteriori identifica a análise do planejamento sanitarista.

Brito já conhecia os problemas gerais da cidade, pois já estava há alguns anos estudando a questão e já havia trabalhado na Comissão Estadual em São Paulo, analisando os projetos e planos elaborados para Santos.

Além dos estudos e planos existentes e da presença do novo material trazido por Rebouças, chamado por Brito de “tubos de concreto”, serviram como insumo, as pesquisas sobre projetos nacionais e internacionais.

Inicialmente, Brito identificou os problemas que atrasavam o andamento das obras necessárias ao município. Dentre eles, destacavam-se o elevado custo das obras e da elevação do volume da alimentação subsidiária com água do mar, desconformidade das obras às condições locais, descontinuidade do projeto para as áreas não servidas e incompatibilidade do sistema separador de águas pluviais e esgotos.

Brito inicia seus trabalhos a partir de uma base que estruturava a cidade a partir de redes, que se conectavam. A partir desta estrutura sistêmica, os diversos

[43] OLIVEIRA, José Oswaldo Soares de. **Contribuição ao estudo das origens da ideologia do planejamento moderno no Brasil.** Domingos Jaguaribe e as propostas dos núcleos coloniais (1874-1900): fases do planejamento territorial no processo de modernização sob o complexo cafeeiro paulista. Tese de Doutoramento, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1997.

elementos de saneamento e mais tarde da paisagem, se integrariam. Conforme descreve Carriço (2010, s/n):

> O plano previa a adoção de subdistritos, como Fuertes já havia preconizado, implantando-se uma série de estações elevatórias, que permitiram a redução dos custos das obras. Uma rede de canais foi desenhada e executada aos poucos. Os canais foram ladeados por avenidas que estruturaram em definitivo o desenho urbano de Santos, transformando-se em seus mais expressivos referenciais.

A Comissão criou uma fábrica de blocos de cimento e tubos de areia e cimento para a construção dos postos de inspeção. Também foram construídos aparelhos para assentamento dos blocos e dos poços tubulares, a fim de baratear as obras. A medida que Brito lançava as redes pela cidade, projetava sobre ela, os futuros arruamentos, que não poderiam assim, ser alterados por loteadores ou pela Câmara Municipal.

Vale mencionar que, mesmo implantando as redes que definiriam os respectivos arruamentos, sem levar em conta o Projeto do Plano Municipal de Expansão da Cidade, já aprovado em 1897, Brito estabeleceu boas relações com a Câmara, até 1912. Seus projetos exigiam contato constante com o meio político. Quando necessário a desapropriação de áreas para abertura de vias e implantação de redes, não havia cobrança dos proprietários pelas desapropriações.

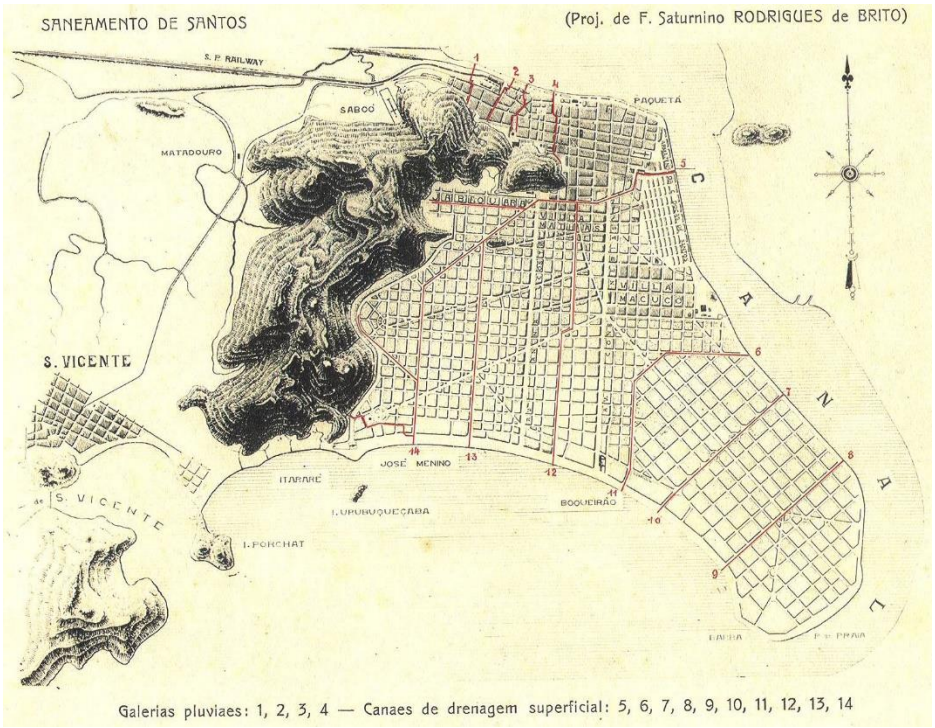
Brito precisou recorrer a Câmara também para execução dos projetos domiciliares. A fim de manter o rigor de princípios sanitários em ligações domiciliares de esgotos e águas pluviais, complementando assim a plena eficiência do sistema de saneamento, que seria instalado no município, atribuiu, por meio de legislação, um padrão mínimo a ser cumprido. Em 1906, Brito envia à Câmara a proposta que veio a se transformar na Lei n° 288, de 27 de novembro de 1907 (ver Seção 3.2.1.), estabelecendo que para novas ligações domiciliares e consertos em obras particulares deveria ser utilizado método e material de acordo com orientação da própria Comissão. E a Câmara, que à época aprovava projetos e autorizava reformas, controlaria isto e só liberaria a licença para construção de novos prédios se as plantas tivessem sido aprovadas pela Comissão de Saneamento.

O cerne do Plano de Saneamento foi o sistema de canais desenvolvidos por Brito. Foram implantados canais que cortavam a zona leste do estuário até a orla, uniformizando as águas de chuva com as águas da maré. Brito também implantou

nos canais o sistema de comportas, que eram fechadas durante a maré cheia e abertas na vazante, quando as águas interiores acumuladas dos canais, rapidamente escoavam para o mar, removendo a sedimentação. Em 1907, estava concluído o Canal 1 (no trecho do Ribeirão dos Soldados) e em 1909, o Canal 3, Canal 7 (Jabaquara), Canal 9 (Usina Terminal) (Figura 1). Naquele ano, o Canal 2 estava quase pronto. Quanto ao esgotamento, isolado pelo sistema de separação absoluta da drenagem, foi concluída a instalação de redes coletoras, estações de bombeamento e afastamento dos efluentes. Para o destino final dos efluentes, o engenheiro apresentou duas propostas. Na primeira lançava os esgotos na praia de Itararé, em São Vicente, onde se instalaria um Horto Botânico no local, irrigado com a água depurada. Na segunda, inova, propondo a descarga *in natura* na ponta de Itaipu, com depuração futura e irrigação com o efluente depurado.

Em 1908, já com novo presidente do estado, Manuel Joaquim de Albuquerque Lins, optou-se pelo projeto mais econômico, sendo escolhida a segunda proposta apresentada por Brito.

Figura 1. Projeto dos canais de drenagem e galerias pluviais, 1910.



Fonte: Álbum dos Canais de Drenagem Superficial, 1908. Consultado em: http://www.novomilenio.inf.br/santos/mapasnm.htm

Até aquele momento, mesmo inserido na dimensão política, o Plano Sanitário fora conduzido com máxima isenção e técnica, especialmente quanto ao controle

financeiro. A empreiteira continuou sendo feita por Rebouças, e para Brito trazia problemas pelo seu alto custo, e em 1909, Brito desentendeu-se com o engenheiro responsável pela execução das obras, o engenheiro Silva Telles. Brito deixa a Comissão de Saneamento naquele ano e parte para Recife, para elaborar um Plano de Saneamento para aquela capital.

Ainda assim, em 1910, Brito apresenta à Câmara, a Planta de Santos, onde desenvolveu um plano urbanístico para o município. O plano se apoiava no sistema desenvolvido pelas redes de infraestrutura de esgotamento e drenagem, já implantados em grande parte da cidade.

Os dois Planos desenvolvidos por Brito, inseriam-se no âmbito do que se denomina primeiro Período do Planejamento Urbano, relacionado ao higienismo e aos planos de melhoramentos e embelezamento[44].

Os Planos foram influenciados pela corrente de pensamento do positivismo e do modernismo, imbuídos, portanto, de aspectos característicos da vida moderna, de exatidão, clareza, racionalidade e um conceito de estética relacionado à ordem. Levavam em conta o higienismo, o tráfego, o crescimento econômico, elementos característicos das cidades modernas em processo de urbanização.

Brito incorporou todos estes elementos em seu projeto. Mas, além disto, o que estava em jogo no Plano de Saneamento, era um Estado liberal que viu no plano de Brito um projeto que viabilizava a ideologia das oligarquias cafeeiras. Ideologia esta, conforme concepção marxista e que segundo CHAUÍ,

> [...] nasce para fazer com que os homens creiam que suas vidas são o que são em decorrência da ação de certas entidades (a Natureza, os deuses ou Deus, a Razão ou a Ciência, a Sociedade, o Estado) que existem em si e por si e às quais é legítimo e legal que se submetam (1981, p.80).

Neste caso, tratava-se da ideologia (instrumento de dominação) da classe oligárquica, apoiada pela esfera estadual, visto que o estado passou a arrecadar, por meios legítimos, quase toda receita do município de Santos.

Como descreve Villaça (1999, p.192), em relação aos planos do 1º período: “Esse tipo de planejamento foi altamente ideológico, pois foi amplamente utilizado para glorificar e ajudar a impor o Estado e a classe dirigente capitalistas, quando eram revolucionários”.

[44] Para mais detalhes sobre este e os demais períodos, ver Seção 3.2.

Naquele momento, Santos precisava não somente combater as epidemias, mas tornar-se *locus* adequado para a reprodução do capital cafeeiro e, para tanto, requeria o modelo de cidade daquele primeiro período. Exemplo destes modelos, foram o Plano de Pereira Passos, para o Rio de Janeiro e o Plano de Saneamento de Santos, seguido da Planta de Santos, que apresenta um plano urbanístico, sendo este último mais influenciado por aspectos artísticos e humanistas.

2.2. A concepção urbanística dos Planos de Saneamento e de Urbanismo de Saturnino de Brito

Quando iniciou seus trabalhos, em 1905, Brito já encontrara implementada grande parte dos elementos que incorporou ao seu Plano de Saneamento, como a utilização e fabricação *in loco* das manilhas de concreto, o sistema de separação absoluta de drenagem e esgoto, recomendações de limpeza e higiene. Entretanto, foi Brito quem estruturou um “sistema” de infraestrutura da cidade a partir de sua completa integração, conectando-o por redes, sobretudo pela rede dos canais de drenagem (Figura 1). Foi somente a partir desta estrutura sistêmica, que os diversos elementos de saneamento e mais tarde da paisagem, se integravam, obtinham plena funcionalidade e passaram a agregar valor sanitário e urbanístico em torno daquelas redes.

O plano urbanístico, ilustrado na Planta de Santos, de 1910 (Figura 2), foi elaborado a partir da estrutura sistêmica dos próprios canais projetados no Plano de Saneamento, que se distribuíam pela cidade. Brito também utilizou como inspiração as pesquisas de planos nacionais e internacionais, como os de L’Enfant, para Washington (EUA), de Cerdà, para Barcelona (Espanha) e em especial os princípios desenvolvidos pelo historiador e arquiteto austríaco Camillo Sitte, que atuou na Europa, na segunda metade do século XIX.

Figura 2. Planta de Santos, projeto de Brito, 1910.

Fonte: BRITO, F. Saturnino Rodrigues de. A Planta de Santos. São Paulo, Typ. Brazil de Rothschild & Co., 1915.

Em contraponto ao modernismo, Sitte desenvolvera a concepção de uma cidade que levava em conta a relação entre os edifícios, os monumentos e as praças. Também valorizava a relação proporcional entre a fachada dos edifícios e as dimensões das quadras e a sucessão visual destes espaços urbanos. Defendia uma cidade mais humanista, integrada ao seu próprio patrimônio natural e cultural e a escala humana. Para tanto, privilegiava espaços públicos menores que o das praças modernas. Aquele era um momento, no qual a atividade comercial, sobretudo as feiras, abandonaram o espaço público aberto das praças, onde também eram cada vez menos frequentes as discussões públicas e os encontros entre os moradores.

As cidades modernistas, carregavam os preceitos do modernismo, baseado na exatidão, racionalidade e num conceito de embelezamento atrelado a concepção de grandes espaços abertos e retilíneos, ligados a um desenho mais exato. Os modelos de ocupação típicos desta corrente, se baseavam no sistema de grelha, radial ou triangular. Interessante notar que Brito utiliza este modelo, mas somou a

ele um olhar atento a questões artísticas, dentro das concepções culturalistas de Sitte.

Ao mesmo tempo, o engenheiro previu um sistema de saneamento em conjunto com um sistema urbano.

> Largas avenidas foram projetadas, com amplas áreas ajardinadas. Vários parques e equipamentos sociais e de lazer foram previstos, de forma a dotar a cidade de uma completa rede de serviços. Se o plano de Brito era um plano de saneamento completo, em igual medida continha elementos dos planos de embelezamento em voga nas maiores cidades ocidentais e adotados parcialmente no Rio de Janeiro de Pereira Passos (CARRIÇO, 2006, s/n).

Na Planta de Santos (Figura 2), apresentada à Câmara, pode-se notar um desenho harmônico e ao mesmo tempo dinâmico, com os canais, as grandes avenidas, com eixos que valorizavam monumentos e referências paisagísticas, intercaladas por ruas menores, em total conformidade com a morfologia da ilha. A implantação de praças e corredores verdes, distribuídas em toda a cidade e a disposição de quadras que favoreciam tanto a caminhabilidade como também otimizavam a instalação das redes de infraestrutura. Havia completo domínio das perspectivas, como nos planos de Sixto V para Roma, e de Haussmann para Paris. Também se nota uma consonância com os princípios de Sitte.

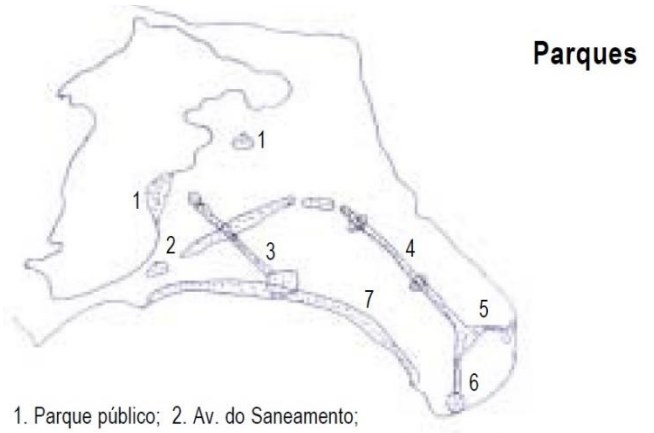
O engenheiro também previa estabelecer desenhos para os “quarteirões salubres”, ruas particulares e vielas sanitárias, garantindo ventilação, iluminação e manutenção das redes de infraestrutura, construída aos fundos destas vielas.

Um outro ponto, é que a faixa projetada nos jardins da praia, pela Planta de Santos foi, de fato, reservada para tal. A faixa foi objeto de negociação para implantação de loteamento pelos proprietários de glebas. O poeta, abolicionista e deputado Vicente de Carvalho, foi quem, juntamente com Brito, liderou movimentos populares para não privatização daquela faixa. Desta forma, os jardins da praia acabaram servindo não apenas como um projeto de embelezamento, mas também como barreira física para ocupação pelo setor imobiliário. Mas, somente em 1946, foi publicado o Decreto-lei nº 9.760, que dispunha sobre os bens imóveis da União.

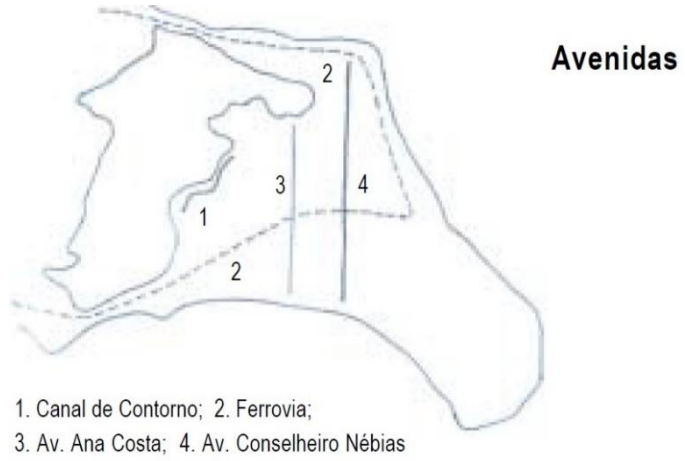
Vale destacar, ainda, que a lei que aprovaria o Plano caminhava em direção aos fundamentos do direito ambiental, que se estruturaria no país somente a partir da década de 1960. O plano urbanístico ia ao encontro das premissas ambientais, quando levou em conta a solução de um completo sistema de drenagem e captação

de esgotos, a qualificação os espaços verdes com a criação de parques e o desenho de quadras que favoreciam a caminhabilidade, dentre outros pontos (Figura 3). A permeabilidade do tecido urbano proposto era um ponto alto de seu traçado de cidade, garantindo um alto nível de conectividade, transitando entre várias escalas, sem descuidar da escala do pedestre.

Figura 3. Esquemas do projeto da Planta de Santos de 1910.



1. Parque público; 2. Av. do Saneamento;
3. Av. Municipal; 4. Av. da Barra; 5. Av. Leste; 6. Av. Sul; 7. Av. Beira-Mar



1. Canal de Contorno; 2. Ferrovia;
3. Av. Ana Costa; 4. Av. Conselheiro Nébias

Fonte: SANTOS, Cynthia Regina de Araújo dos. **Santos das Avenidas: a moradia burguesa no início do século XX**. Dissertação (mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p.65.

Em conjunto com calçadas largas, arborização e em alguns trechos, edificações sem muros e grades, por conta da legislação do 1º Plano Diretor (ver Seção 3.2.2.), os eixos dos canais formaram uma paisagem de extrema qualidade.

Figura 4. Vista atual do Canal 3, em direção a Orla.

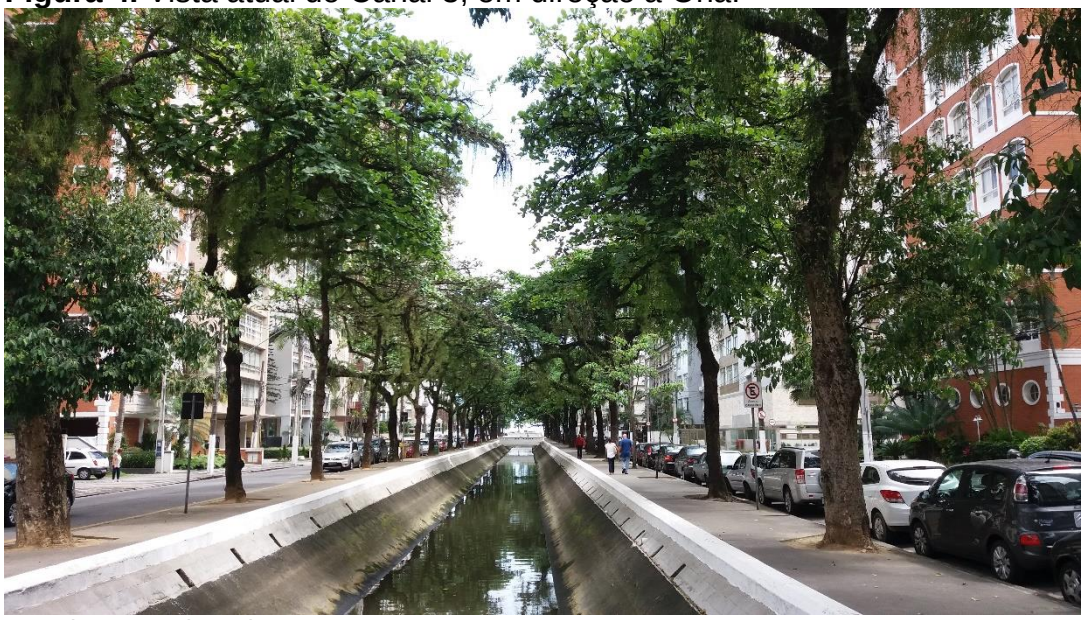
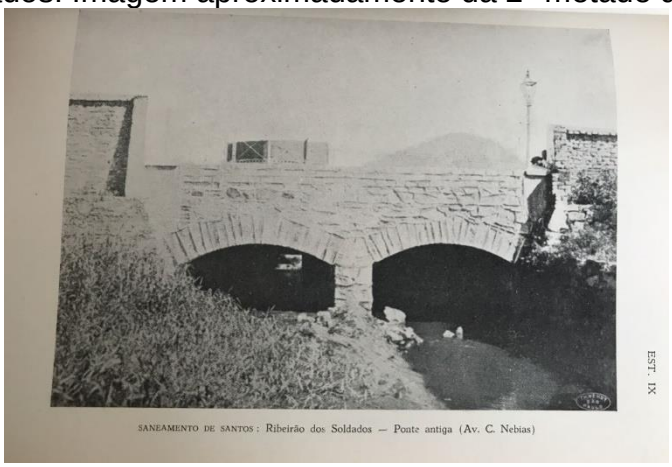


Foto da autora (2017).

Além de resolver os problemas sanitários, os canais de Brito criaram identidade inconfundível ao município (Figuras 04 a 07) tornando-se marco do urbanismo moderno santista[45].

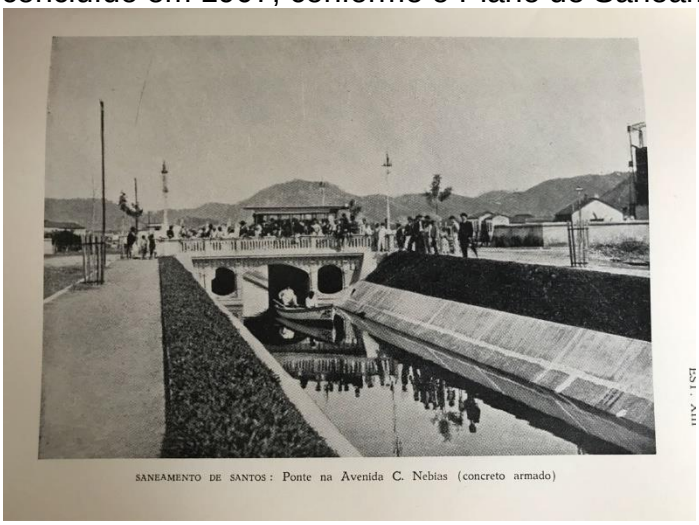
[45] O conjunto de canais do Plano de Saneamento, bem como os passeios que ladeiam os canais, os elementos do projeto original para circulação e proteção dos pedestres e as estações elevatórias e o Palácio Saturnino de Brito. encontram-se tombados pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT), conforme Resolução SC 23, de 16 de junho de 2006.

Figura 5. Vista da Ponte construída na Avenida Conselheiro Nébias, sobre o Ribeirão dos Soldados. Imagem aproximadamente da 2ª metade do século XIX.



Fonte: Atlas de Saneamento, 1908. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076f3.htm#15>

Figura 6. Inauguração da Ponte sob o Ribeirão dos Soldados, que foi canalizado (antigo canal 1) e concluído em 1907, conforme o Plano de Saneamento de Brito .



Fonte: Atlas de Saneamento, 1908.Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076f3.htm#15>.

Figura 7. Vista atual da Ponte, já refeita e sobre viga de concreto comum.

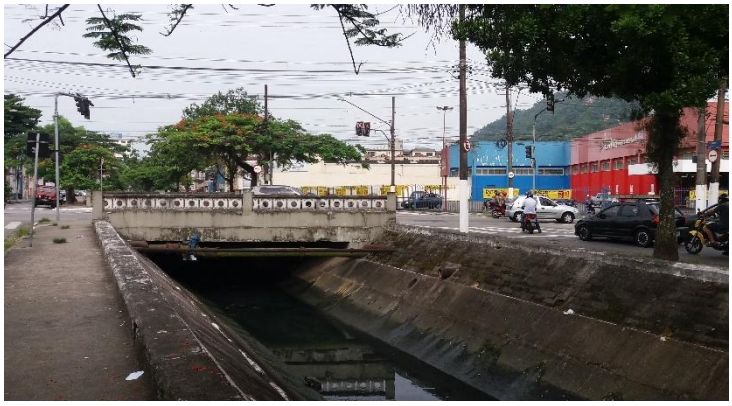


Foto da autora (2018).

2.3. Aspectos jurídicos do Plano Urbanístico e a função social da propriedade

Para implementar o projeto previsto pelo plano urbanístico de Brito, seriam necessárias desapropriações por parte do município, mesmo com a maior parte das glebas ainda não parceladas. E para isto, o engenheiro propôs algumas estratégias, conforme explica Bernardini (2006, p.308):

> Tomando por bases outras leis já existentes, Brito criou leis inovadoras, porque considerava a valorização imobiliária a partir do melhoramento implantado. De início, sua proposta já distinguia dois níveis de desapropriação: os casos de utilidade pública imediata, relativo aos planos que seriam imediatamente executados após as desapropriações, e os casos de utilidade pública remota para os planos de melhoramentos futuros, sem desapropriação imediata. Nos casos remotos, o poder público poderia ou não expropriar os terrenos, garantindo áreas para a implantação pelo menos das vielas sanitárias. Estava garantida aí a disponibilização dos terrenos para a expansão urbana. O sucesso das desapropriações estava nas garantias dos proprietários. Para isso, Brito estabeleceu um quadro em que apresentava os ônus e os proveitos do proprietário nas avaliações dos imóveis na ocasião das desapropriações.

Nas desapropriações necessárias para abertura de vias e implantação de redes de drenagem e esgotamento para execução do Plano de Saneamento, não foi necessária a cobrança pelas desapropriações por parte dos proprietários, pois as áreas necessárias foram doadas. Entretanto, diferente daquele Plano, Brito encontrou resistência quando foi propor as desapropriações necessárias para execução do projeto urbanístico da Planta de Santos. Não só por parte dos proprietários, mas pela própria Câmara Municipal.

Ironicamente, a valorização imobiliária, que os terrenos particulares tiveram por conta do Plano de Saneamento, tornou inviável a doação, expropriação ou desapropriação das áreas necessárias à implementação do plano urbanístico de Brito, por contrariar os interesses dos proprietários das glebas. Proprietários estes, que algumas vezes eram também os empresários que detinham a concessão dos transportes, que por sua vez, também se beneficiaram com a valorização do Plano de Saneamento.

O que Brito propunha era a aprovação de leis específicas e, diferentemente do Código Posturas do Município, de 1847, e do Código Sanitário estadual, de 1894, publicados anteriormente, atribuiu um novo papel a esta legislação.

Os Códigos disciplinavam as condutas individuais e eram frutos do modelo do direito civil que trouxe as regras necessárias ao ordenamento social, em contraposição ao direito natural (ver Seção 1.4.). No caso de Santos, em consonância com o Período do higienismo e embelezamento, os dois Códigos em vigor, atribuíam à sociedade o cumprimento de um regramento ligado as posturas e à higiene.

2.3.1. O papel da legislação no Plano Urbanístico de Brito

A nova legislação, proposta pelo engenheiro, tinha um espírito diferente, quase que inverso ao padrão da época, visto que tratava de direitos e deveres do próprio Poder Público e da proteção dos direitos nunca antes protegidos dos cidadãos. Ao mesmo tempo resguardava a garantia jurídica ao proprietário de que receberia o valor da indenização de sua desapropriação. A Lei era o instrumento jurídico para obtenção e construção do plano urbanístico de Santos, especialmente no que diz respeito às desapropriações e expropriações.

Em alguns casos, Brito propunha também a modalidade de expropriação, mas combinada com isenção de imposto ao munícipe.

O Plano assumia o protagonismo e a lei ganha um papel de ferramenta jurídica a serviço da técnica, constituindo desta forma, um modelo tipicamente positivista. O plano de Brito confirma a afirmação de Pinto (2011), de que dentre todas as políticas, a política urbana é a que pode ser considerada a mais influenciada pela corrente jurídica moderna do Positivismo.

Entretanto, mesmo fundamentada na técnica e ao mesmo tempo, em acordo com a concepção do período sanitarista e de embelezamento, que, no fundo, primava pela reprodução do capital, a legislação proposta por Brito, assumia um novo papel. A lei, direcionada ao cidadão comum, vinha sendo utilizada no campo urbanístico como um mero atributo autorizativo, punitivo ou proibitivo. Por meio daquela mesma técnica defendida pelos positivistas, Brito propõe um novo patamar à legislação, que passaria a garantir um plano que qualificava o espaço da cidade e ao mesmo tempo, resguardava garantias econômicas ao cidadão.

O reducionismo tecnocrata da legislação positivista, que molda o espaço em função da sua lógica da reprodução do capital, é substituído por um instrumento que possibilitaria a própria produção do espaço, ampliando o papel e as fronteiras da lei.

A lei passava a ser um instrumento de ordenamento do solo, como definiu Bernardini (2006), com premissas sanitárias, urbanísticas e estéticas. O plano urbanístico de Brito estabeleceu, portanto, um passo em direção ao que seria do campo do direito urbanístico, que se consolidaria meio século mais tarde.

Importante observar que, apesar de já extrapolar os preceitos sanitaristas, o Plano ainda não contava diretamente com os contornos sociais que seriam intrínsecos ao campo do direito urbanístico.

Brito tinha consciência do aspecto negativo trazido pelos Planos de higienismo e embelezamento, cercados de rigor técnico e respaldados pela concepção moderna. O engenheiro também sabia o quanto isto foi utilizado como álibi, pelo mercado imobiliário da época, para justificar as remoções das classes economicamente mais pobres do chamado “perímetro urbano” (ver Capítulo 3). Como aponta LANNA, (1999, p.75):

> Como fazer com que a população pudesse usufruir os melhoramentos sem ser expulsa, pelos especuladores e intermediários desonestos, era um problema recorrente no pensamento de Brito. Entretanto, se esta preocupação o fazia mais cuidadoso quanto às solicitações de demolições, nunca o impediu de faze-las quando as julgava estritamente necessárias. A preocupação social, assim como a dimensão estética estavam subordinadas à imperiosidade técnica.

Importante contextualizar nesta análise, que a promulgação da Lei de Terras, em 1850, promoveu a exclusão e concentração de terras, quando “a terra se tornou acessível apenas ao possuidor de dinheiro. Generalizou-se, assim, o capital como o mediador na aquisição da propriedade territorial”, conforme apontou MARTINS (2004, p.122). Considerando que na época dos Planos de Brito, a sociedade era formada em parte pelos recém abolidos escravos e imigrantes, os planos poderiam facilmente reforçar a exclusão gerada já na lei federal de Terras, visto que esses grupos contavam com pouco capital para adquirir uma propriedade, que por sua vez, já estava valorizada devido ao Plano de Saneamento.

Este aspecto era do conhecimento do engenheiro, mas a base do seu Plano, era sobretudo, higienista. No entanto, necessário perceber, como será visto adiante, que o embate travado por Brito com a Câmara, que por sua vez, era pressionada

pelos proprietários privados, fez com que o projeto da Planta de Santos, tenha cumprido, talvez até mais do que seu próprio autor imaginasse, com a função social da cidade, ao defender uma política pública que primava pelo sanitarismo e pela paisagem, sem tratá-la apenas como espaço de reprodução do capital e como mera mercadoria.

Um outro aspecto importante neste processo, é observar que a nova lógica atinente ao papel da proposta de lei, que passaria a ordenar o solo urbano, dependia da Câmara Municipal, que a precisava aprovar, para que seu plano tivesse valor jurídico.

O Plano de Saneamento até então, tinha sido vantajoso aos loteadores, que valorizaram seus empreendimentos imobiliários graças às redes instaladas. Com a eletrificação dos bondes, em 1909, os mesmos passaram a estender suas linhas até a orla, pelos eixos das Avenidas Anna Costa e Conselheiro Nébias, o que também contribuiu para esta valorização, especialmente nestas duas avenidas. Sem contar que, por vezes, os loteadores e os empresários de transporte, eram a mesma pessoa.

2.3.2. Municipalidade, estado e o conflito pelo espaço urbano

Os novos traçados propostos na Planta de Santos, reduziam o aproveitamento das glebas e por isso, contrariando os interesses dos loteadores e empresários de transportes, que por sua vez, pressionavam à municipalidade, por meio da Câmara, visando a rejeição do plano.

Assim, a Câmara, juntamente com a imprensa, passou a apoiar os interesses dos incorporadores imobiliários, rompendo com Brito. Para piorar a situação, naquele momento, chefe da Comissão de Obras e Viação do município era o engenheiro Francisco da Silva Telles, filho do engenheiro Telles, com quem Brito já havia se desentendido, anos antes, em função das empreitadas das obras dos canais.

Em 30 de dezembro de 1910, Brito enviou à Câmara um ofício ofertando à Municipalidade a Planta de Santos, em nome da Comissão de Saneamento. No ofício, o engenheiro assim descreve e justifica seu projeto:

> [...] passemos a indicar os atos legislativos necessários para garantir a execução no terreno e no tempo. [...] Propomos, em resumo:
> 1º) que se permita explorar, nos terrenos a expropriar, benfeitorias de caráter transitório (barracões, casas salubres desmontáveis ou de baixo valor de construção, jardins, hortos etc.), as quais não serão pagas para a desapropriação, mas permitirão, em prazos de 4 anos, uma renda mui apreciável para o proprietário;
> 2º) que se não cobre imposto de terreno na largura a expropriar.
> Um outro alvitre proposto consiste na expropriação imediata das vielas de expansão ou de progresso, com cerca de 2 metros de largura, em todas as extensões dos eixos das ruas; uma lei de recuo para edificações a construir aos lados dessas vielas, análoga à que existe para as avenidas, obrigará a afastar as edificações deste eixo, na largura que se quiser dar às vias públicas, de modo que no futuro só se terá que expropriar terrenos, muros, jardins e hortas. (BRITO, 1910, s/n).

O ofício gerou polêmica na Câmara e com o próprio prefeito, visto que interferia diretamente na propriedade particular, agora não mais pontualmente, como no Plano de Saneamento, mas em grandes faixas do município.

Diferentemente do Plano de Saneamento, quando a elite, a Câmara e a imprensa não fizeram objeção, criou-se uma enorme polêmica em torno da Planta de Santos.

Brito solicitou uma análise urgente da Planta, para que a lei fosse rapidamente aprovada, mas, a análise da Câmara estendeu-se por três anos. Durante este período, Brito recebeu várias cartas em resposta ao seu ofício, enviados pelos vereadores da Câmara, dentre eles o representante da Comissão de Obras e Viação e pelo prefeito municipal, Belmiro Ribeiro de Moraes e Silva. Várias foram as acusações feitas ao engenheiro, de caráter político e técnico, como segue um pequeno trecho:

> O afamado sanitarista, por uma sutil interpretação, que lhe assegura os créditos de jurisconsulto *art-nouveau*, entende que as "Câmaras, para gozarem da autonomia que a Constituição define para as administrações capazes de se governarem autonomamente, será preciso que elas cuidem de fazer todos os trabalhos reclamados urgentemente, como de salvação pública.
> […] A Constituição manda que a autonomia dos municípios seja assegurada pelos Estados, simplesmente e nitidamente. O sr. Saturnino, porém, exige uma condição preliminar para essa autonomia: que as administrações sejam capazes de se governar autonomamente. Sem que essa condição exigida por

> Brito seja cabalmente preenchida - ponhamos de lado as nossas veleidades autonômicas.
> […] Apesar de haver o Saneamento agido sempre com a maior independência em matéria de esgotos em Santos, não dando a menor notícia à Câmara, dos locais por onde vai fazendo os serviços: obrigando a esta, para benefício geral, a procurá-lo e ouvi-lo, quando julga necessário, sobre tais serviços e obras, nada há da parte da Câmara que possa prejudicar ou retardar tal serviço. Ignora a Câmara qual seja o critério da Comissão quanto aos futuros ramais de coletores primários ou secundários, pois que de tal não teve ainda ciência por parte do Saneamento. Aceita os coletores gerais atuais, e está convencida de que os esgotos é que deverão procurar os prédios ou o ponto em que tenham de ser construídos estes, e nunca vice-versa.
> (…) O que é fora de dúvida é que a Administração Municipal faria mais tarde o saneamento, como tem feito outras obras, à medida que os seus recursos, aumentados com a renda dos esgotos, que é paga ao Estado, o permitissem, e realizando, mesmo, as operações de crédito indispensáveis à grandeza da obra. (SOUSA, 1914, s/n).

É fato que a Câmara não exagerava quando afirmava que o Estado angariava maior receita que o município e que, portanto, não deveria a Comissão de Saneamento fazer qualquer pedido de urgência àquela Câmara, visto que a questão da receita municipal estava em jogo, por conta das desapropriações propostas por Brito. Sem contar, que durante muitos anos, o estado arrecadou do município de Santos os impostos referentes à exportação do café. Como observa Lanna (1996, p.76), o município foi ignorado quanto à sua posição:

> A cidade de Santos, através da atuação da Comissão Sanitária e da de Saneamento, e sobretudo pela ação de Saturnino de Brito, verá ser implementada de forma pioneira esta noção de urbanismo como gestão do presente para o futuro, fundada na percepção da totalidade. Mas neste processo a autonomia da municipalidade foi sistematicamente desrespeitada em nome da urgência e eficiência necessárias para essas transformações. Argumentava-se que interesses locais não podiam prejudicar a rápida e eficiente execução dos serviços. Nas tensões entre esses interesses as (im)posições da Comissão Sanitária acabaram sempre por prevalecer.
> [...] A forma como essas intervenções ocorreram, desrespeitando os interesses locais, serviram para reforçar a imagem de Santos como cidade livre, permanentemente ‘atacada’ por poderes que lhe eram estranhos.

Ainda assim, as críticas das cartas feitas ao engenheiro foram em grande parte relativas não só a estas questões, mas as questões pessoais, sendo em quase nada direcionadas às questões técnicas.

Em 1913, com a insistência de Brito, finalmente a Comissão se pronuncia e adia a aprovação da Planta de Santos, argumentando haver irregularidades. Em seguida, outros dois pareceres foram emitidos, nos quais foram apontadas diferenças entre as propostas de Brito e de Camillo Sitte, como se aquela fosse a razão para não aprovação do Plano. Mas na realidade, o fato de o projeto ferir o direito de propriedade é que inviabilizou a aprovação do Plano.

O que se pode identificar neste conflito é, sobretudo, quem o município e quem o estado representava. De um lado, a Câmara (municipalidade), defendia os interesses dos incorporadores imobiliários, que por sua vez, defendiam a propriedade urbana mercantilizada, que no momento daquele novo plano, estava bem mais valorizada. De outro lado, a Comissão de Saneamento (Estado), que representava os interesses dos agroexportadores e que dependiam do porto de Santos para escoar sua produção.

Como as más condições sanitárias, que impediam o desenvolvimento de suas atividades, já haviam sido sanadas no Plano de Saneamento e em parte até mesmo antes dele, naquele plano urbanístico já não se impuseram perante o município. Mas, Brito, que defendia seu projeto, pautado no rigor e na qualidade técnica, entrou no embate. As questões urbanísticas estavam em segundo plano, tanto para a Câmara, como para a própria Comissão, e as custas das desapropriações ficaria a cargo do município. Portanto, tratou-se de um embate bastante solitário para Brito, como mostram as cartas que o engenheiro trocou com a Câmara.

A não aprovação da Planta de Santos levou a polêmicas publicações, nas quais de um lado Brito, em artigos semanais, no jornal O Estado de São Paulo, criticava a posição da Câmara, que defendeu os interesses dos setores econômicos imobiliários e de transporte público. De outro lado, a Câmara publicava, em jornal local, A Tribuna, ataques a Brito, dentre eles apontando sua falta de conhecimento na área urbanística e principalmente a ameaça que seu plano criava ao direito de propriedade privada[46].

[46] O jornalista Alberto Sousa escreveu o livro A Municipalidade de Santos perante a Comissão de Saneamento, lançado em 1914, publicando cartas trocadas entre Saturnino de Brito e à câmara de vereadores e sua comissão de obras e viação juntamente com o prefeito municipal. Disponível no endereço eletrônico: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076d19.htm>. Consultado em 10 de agosto de 2017. Posteriormente, em 1944,

O resultado é que as áreas localizadas entre os canais foram loteadas conforme o interesse dos incorporadores, gerando em muitos pontos do tecido urbano, resultados desastrosos. Ainda assim, os Planos foram responsáveis pela construção de uma cidade com identidade urbanística marcante e que se sobrepôs parcialmente aos interesses de mercado e foi ao encontro do interesse público. Enfim, felizmente, o interesse urbanístico de Brito, que ia ao encontro do interesse público, foi salvaguardo neste processo de sobreposição de poderes.

2.3.3. O direito de propriedade e o Plano Urbanístico de Santos

À época do plano urbanístico de Brito, a propriedade já possuía status de mercadoria e a Constituição vigente, de 1891, mesmo sendo promulgada sob a égide da recém proclamada República, carregava o "individualismo liberal-conservador", sem menção ao cumprimento da função social da propriedade (ver Capítulo 1).

Não existia legislação, em nível federal, estadual ou municipal que obrigasse, de fato, os loteadores a doarem parte da área de sua gleba para implantação de áreas verdes, sistema viário e áreas institucionais e os criminalizasse pelo seu descumprimento. Isto só veio a ocorrer em 19 de dezembro de 1979, com a sanção da Lei Federal nº 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano[47].

Por sua vez, Brito lançava o embrião do que viria a ser a lei de parcelamento, institucionalizada no município somente em 1968, com a Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968, Plano Diretor Físico.

Em boa parte dos artigos de Brito publicados, nota-se o tratamento atribuído à propriedade e seu embasamento para tal. Seu projeto foi elaborado com base na análise da legislação de outros países, como por exemplo na de Turim, Itália, que estabelecia prazos progressivos para as desapropriações – 20, 30 e 35 anos (BRITO, 1944) ou na legislação de Lausana, Suiça, que determinava a projeção exata da construção no terreno no momento da sua aprovação, a fim de evitar demolições posteriores em faixas de prolongamento de ruas projetadas (BRITO,

---

Saturnino de Brito Filho, compilou o material referente as obras de seu pai, a convite do Ministério da Educação e Saúde, que publicou a coletânea das Obras completas de Saturnino de Brito, com 23 volumes, sendo o volume 21, referente aos artigos e publicados nos jornais e outras considerações acerca do projeto da Planta de Santos.

[47] O decreto-lei nº 58 de 1937 dispunha sobre parcelamento do solo, mas não criminalizava o parcelamento irregular, além de não estabelecer áreas mínimas livres, institucionais e para o sistema viário a serem doadas ao Município. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm> .

1944), dentre outras fundamentações que o engenheiro descreve nas suas publicações.

Em um dos seus outros artigos publicados sobre a planta de Santos, Brito complementou acerca desta segunda proposta, que:

> Ao iniciar-se cada administração municipal, esta dirá se se obrigará ou não, durante a sua gestão, a desapropriar o terreno, de modo a permitir ao proprietário a conveniente exploração do mesmo, nos termos da nova lei. Neste segundo termo da questão está compreendida a primeira solução prática para a harmonia entre o interesse público e o particular. (BRITO, 1944, p.62).

Por sua vez, a Câmara e a imprensa redigiram severas críticas a Planta de Santos e após a publicação do artigo sobre o modelo italiano, o jornalista Alberto Sousa publicou:

> Depois da leitura desse artigo, feita quase ao terminar a sua série, s.s. já não se contenta com a legislação do Império, revogada pela Constituição republicana, nem com o que se pratica na Alemanha e na Bélgica, em relação aos bens de domínio privado.
> [...]
> Acha o famoso engenheiro, na incurável obsecação que o vai conduzindo rapidamente à loucura – que, se a edilidade de Santos, em 1913, conhecesse as leis apontadas, não pensaria que os planos gerais são inexequíves, por atentatórios da propriedade particular e ruinosos dos cofres públicos.
> [...]
> Mas, não podemos deixar de pedir a severa atenção dos proprietários santistas para as terríveis ameaças com que os vem amedrontando o chefe da Comissão de Saneamento.

A polêmica de Brito com a Câmara revelava, além da disputa pela hegemonia no território, o que viria a ser o clássico conflito da propriedade privada, recepcionada pelo direito civil no regime moderno, republicano e capitalista. A propriedade ganha status de um produto do mercado econômico e molda o espaço urbano a partir desta concepção. No caso de Santos, o projeto de Brito, da Planta de Santos, foi o marco inicial deste este conflito.

Cabe ainda uma observação em relação ao contexto global e ao específico de Santos, quanto a estes conflitos em relação à propriedade. Como já observado no Capítulo 1, a Revolução Industrial e o Positivismo, apesar de se enquadrarem num mesmo período e terem muitos pontos em comum, apresentavam formas distintas

de tratar a propriedade. A primeira defendia a propriedade como bem privado, e o segundo defendia a função social da propriedade.

No caso de Brito, sua posição se alinhava ao ideário positivista. No entanto, o engenheiro incorporou a esta visão uma visão mais humanista e que priorizava a escala do homem na cidade, portanto, indo além dos preceitos mais rigorosos e da escala dos grandes espaços que o modernismo adotado pelo positivismo previa.

Por fim, ainda que as razões que permitiram Brito implementar parte das suas ideias, especialmente às ligadas ao Plano de Saneamento, fossem razões de natureza políticas e econômicas, pois havia risco para a economia agroexportadora, o engenheiro soube aproveitar com habilidade o que foi possível ser concretizado, equacionando as questões de saneamento e garantindo a referência de uma cidade com identidade cultural e paisagística marcante.

3. A evolução da Legislação, Planos e Programas Urbanísticos no município de Santos

> Tudo isto se reflete nas ideologias jurídicas. Tal como as outras, elas aparecem dando expressão, em última análise, aos posicionamentos de classe, tanto é assim que as correntes de “ideias aceitas” podem mudar – e, de fato, mudam – conforme esteja a classe em ascensão, relativa estabilidade ou decadência. (LYRA FILHO, 1982, p. 14)

No presente capítulo pretende-se analisar, de forma sincrônica, uma periodização proposta para o estudo da evolução do urbanismo e o quanto a legislação urbanística, os planos e programas de cada um deles, contribuíram ou não, para o cumprimento do princípio das funções sociais da propriedade e da cidade, no município de Santos, ao longo do tempo. Para esta avaliação, será adotado o sentido atual de função social, estabelecido na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade[48].

O Estatuto estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade, expressas no plano diretor e ao mesmo tempo, assegure o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes estabelecidas no próprio Estatuto. E a função social da cidade está ligada ao cumprimento destas seguridades na escala urbana.

Em relação a legislação urbanística, a mesma foi adotada como elemento chave nesta análise, especialmente por positivar, em todos os períodos, os planos e normas que definiam os índices, parâmetros construtivos e instrumentos urbanísticos[49] a serem aplicados diretamente na propriedade, limitando o seu direito, e, desta forma, regulando o interesse privado - direito à propriedade - e o interesse público - direito a cidade.

O plano diretor será peça chave nesta análise, pois assumiu um protagonismo nesta questão, a partir da Constituição Federal de 1988. Desde então, este passou a ser o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Esta

[48] Artigo 182 da Constituição Federal e Artigo 39, Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.
[49] O Estatuto da Cidade incorporou aos instrumentos urbanísticos propriamente ditos, institutos jurídicos e políticos e tributários e financeiros, conforme art.4º.

política, por sua vez, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Os outros planos e programas também serão levados em conta, mesmo não sendo positivados, em alguns casos. Por meio deles, o cumprimento da função social também pôde ser ou não viabilizado.

Além disso, um outro aspecto, que perpassa as normas, planos e programas, deve ser levado em conta para mensurar esta questão. Trata-se do fator ideológico, que estava implícito (ou mesmo explícito), na norma, visto que por meio do direito se expressam as ideologias como escreve Lyra Filho na epígrafe acima, como também, por meio do planejamento urbano[50], como discorre VILLAÇA:

> Exceção feita ao zoneamento – o único aspecto do planejamento urbano brasileiro que tem sido vivo e consequente, embora sabidamente elitista -, o planejamento urbano no Brasil tem sido fundamentalmente discurso, cumprindo missão ideológica de ocultar os problemas das maiorias urbanas e os interesses dominantes na produção do espaço urbano. Consequentemente, ele não deve ser estudado na esfera da ação do Estado, das políticas públicas, mas sim na da ideologia (VILLAÇA, 1999, p.222).

Partindo dessas premissas, os planos, programas e a legislação serão analisados a partir de 4 grandes períodos do urbanismo no país, caracterizados por seus aspectos urbanísticos, ideológicos e político-econômicos.

Os aspectos econômicos foram incluídos também, visto que se trata de um aspecto intimamente ligado a questão da função social.

> É claro que as propostas urbanísticas podem ter – e, em geral, têm - implicações econômicas e financeiras.
> [...]
> No setor imobiliário, o governo municipal tem excepcionais condição de interferir; não tanto na produção, mas, particularmente, na distribuição da riqueza nele gerada (VILLAÇA, 1999, p.237).

3.1. Periodização da evolução do Urbanismo nacional

Os três primeiros períodos serão baseados na periodização proposta da evolução do urbanismo adotada por Villaça (1999, p.182). O autor estabelece uma

[50] Ao planejamento urbano, entenda-se a ação do Estado sobre a organização do espaço urbano, aplicado a uma cidade individualmente (VILLAÇA, 1999).

relação entre um conjunto de planos, marcados por ideologias predominantes[51]. O quarto e último período, iniciado após sua obra, será caracterizado a partir dos mesmos critérios dos demais.

Primeiro período: Urbanismo do Embelezamento/Sanitarista, do final do século XIX até 1930. Regime pré-capitalista, baseado na agroexportação e, portanto, na produção de bens não duráveis e na ausência de indústria. Urbanisticamente, esta fase caracteriza-se pela adoção de um caráter higienista e estético para as cidades. A propriedade já estava mercantilizada desde a promulgação da Lei de Terras, em 1850.

Este período corresponde aos Planos de embelezamento, melhoramentos, para que se incorporasse na cidade, uma paisagem ligada à modernidade, que superasse o colonialismo. Correspondem também aos planos sanitaristas, que tinham o papel de implementar infraestrutura e conter epidemias. A ideologia predominante desta fase foi utilizada para exaltar e impor o Estado e a classe dirigente capitalista (Villaça, 1999).

Segundo período: Urbanismo Tecnicista/Funcionalista, de 1930 até 1990. Regime capitalista caracterizado pelo estágio de acumulação extensiva em torno do Estado nacional, especialmente até a década de 1960.

A política desenvolvimentista da década de 1950, acelerou o processo de industrialização no país, especialmente no estado de São Paulo. O automóvel passaria a ser um protagonista da paisagem urbana e a moradia era promovida a uma importante aquisição econômica.

Até o final da década de 1960, houve uma fase de planos funcionalistas e rodoviaristas e do zoneamento monofuncional, típicos desta modernidade.

A partir da década de 70, foi a fase dos planos tecnicistas, de base científica, frutos da ideologia do planejamento, quando se desenvolveram os grandes diagnósticos e planos diretores.

A ideologia predominante é a do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para solução dos chamados “problemas urbanos”, mas segundo Villaça, um planejamento que “enumera objetivos, políticas e diretrizes os mais louváveis e bem-intencionados possíveis. Com isso, elimina as discórdias e oculta os conflitos” (VILLAÇA, 1999, p.221).

[51] Ideologia na concepção marxista do termo. O sentido de ideologia adotado neste trabalho foi descrito na Seção 2.1.

Além disso, na década de 1960, inicia-se a atuação do governo federal diretamente na produção imobiliária, marca da fase desenvolvimentista e da ideologia da economia de mercado, baseada na produção de bens de consumo, dentre eles da própria moradia. O BNH investia em habitação e o SERFHAU nos “superplanos”.

Os símbolos deste período foram o Plano Doxiadis[52], elaborado no idioma inglês para o Rio de Janeiro, e o Plano Urbanístico Básico de São Paulo, elaborado por escritórios brasileiros e norte-americanos. Esses planos procuravam apontar vetores de crescimento e alternativas para adequar densidades às infraestruturas, visando resolver conflitos e gerar desenvolvimento, mas raramente continham um zoneamento. Para este autor, os planos foram se tornando mais complexos e abrangentes, procurando abarcar uma variedade enorme de problemas sociais e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e, portanto, das suas possibilidades de aplicação.

Terceiro período: Urbanismo Participativo, de 1990 a 2001. Foi um período de abertura política, no qual o regime de acumulação extensiva entrou em crise. Florescia o neoliberalismo, caracterizado pela crise do Estado, culminando no endividamento nacional e nas privatizações advindas do chamado “Consenso de Washington”. Ao mesmo tempo, urbanisticamente, a promulgação da Constituição Federal, de 1988, traz avanços em relação ao interesse público. Foi um período de intensa participação popular (Villaça, 1999, p.182).

A Constituição Federal de 1988, estabeleceu importantes princípios. No capítulo referente à administração pública, fica estabelecido à União, aos Estados, Distrito Federal e Municípios o cumprimento dos princípios administrativos de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência[53]. Além disso, aprova-se como princípio da ordem econômica, tanto a propriedade privada como a função social desta, relativizando assim, seu status de mercadoria[54].

A inserção do capítulo sobre a política urbana, na Constituição Federal, e a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, foram consequência da atuação dos

[52] Constantino Doxiádis foi um arquiteto grego, contratado pelo governador do então estado de Guanabara, Carlos Lacerda, para um projeto de urbanização que foi entregue em 1963 e publicado em 1965. Somente em 1992, Leonel Brizola, que governava o Rio de Janeiro, estado que já havia se fundido com o estado de Guanabara, executou parte do Plano. Doxiádis, propôs a construção de 5 grandes linhas que cortariam a cidade, interligando diversos pontos e apenas as Linhas Vermelha e Amarela foram construídas. A Linha Verde teve parte das obras iniciadas.

[53] O Direito Administrativo, que é o ramo do direito que rege o Estado, e define pelo princípio da legalidade, que a vontade da Administração Pública é a que decorre da lei, o que significa que a Administração Pública só pode fazer o que a lei permite. Esta condição é distinta do direito individual, que baseado no princípio da autonomia da vontade, permite que se faça tudo o que a lei não proíbe.

[54] Conforme incisos II e III do art.170 da Constituição Federal.

movimentos populares, por conta da crise urbana instaurada no país, fruto de políticas que reforçaram a desigualdade e consequentemente a ocupação desordenada ao longo de décadas (Seção 1.4.2). Estas duas leis marcam o início e fim deste terceiro período.

Este período foi marcado, segundo Villaça (1999), pela “encruzilhada” em que o grupo dominante produtor do espaço urbano se deparou, pois o grupo possui

> (...) cada vez mais condições de fazer planos que revelem suas reais propostas para nossas cidades, e por outro não têm condições de fazer planos que atendam às necessidades da maioria das suas populações” (VILLAÇA, 1999, p.239).

Os interesses vinculados ao plano diretor estavam expostos e sendo trazidos à tona. Ambos os protagonistas, grupo dominante produtor do espaço urbano e o grupo dos Movimentos pela Reforma Urbana, cada qual em seu polo e dentro do seu papel, estavam presentes neste terceiro período e amparados juridicamente.

Quarto período: Planejamento Urbano Estratégico, a partir de 2001: este período corresponde ao que foi “planejado” após a promulgação do Estatuto da Cidade. O Estatuto estabeleceu os instrumentos urbanísticos[55] que deveriam garantir o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade e deveriam ser regulamentados pelos municípios conforme suas próprias necessidades e interesses.

O quarto período é complexo e contraditório, pelo fato de que diferentemente dos outros períodos, sua lei principal, o Estatuto da Cidade, promulgado em 2001, foi fruto de intensa mobilização popular dos movimentos de moradia, que reivindicava o direito à moradia e a cidade, num recente processo de democracia. Como nos demais períodos, a ideologia do chamado planejamento urbano estratégico, se utilizará das normas e planos para legitimar suas ações, mas neste caso, utilizará da norma que os próprios movimentos populares ajudaram a elaborar.

Pela ideologia do planejamento estratégico, as conquistas do Estatuto, legitimadas pelo Estado, que atendeu um pleito popular, são apropriadas e utilizadas a favor do interesse do mercado, em sobreposição ao interesse público, e, portanto, de encontro ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

A crise da acumulação extensiva permanece e ainda não há a transição para o estágio de acumulação intensiva. A financeirização da economia se acentua e o

[55] Sobre a definição dos instrumentos urbanísticos, ver Seção 1.4.2.2.

Estado tem que dar conta deste modelo quando trata da (re)produção do espaço. Para tanto, o chamado planejamento estratégico responde ao modelo neoliberal do mercado financeiro. Processo globalizado, que nasceu nos EUA, alcançou a Europa e depois chegou na América Latina[56]. Como nos períodos anteriores, o Estado representa a ideologia de um momento, e neste caso, além de representar publicamente, disponibiliza e promove os espaços da cidade, num modelo de "cidade-empresa", como define ARANTES (2012).

Se a Lei de Terras, em 1850, tornou a propriedade uma mercadoria, a financeirização da economia, por meio da ideologia do planejamento estratégico, na virada do século XX, ampliou esta condição, quando transformou em mercadoria a própria cidade. E tal processo se dá de forma legítima, amparado pelos próprios instrumentos do Estatuto da Cidade.

O instrumento das OUCs[57], por exemplo, permite que os índices urbanísticos sejam flexibilizados em áreas nas quais o mercado queira se expandir. Naturalmente, a função deste instrumento era permitir que a arrecadação da venda de maiores potenciais construtivos para determinados imóveis localizados na própria área da Operação, fosse revertida em obras que promovessem o cumprimento da função social da propriedade. Entretanto, o êxito deste instrumento depende de que os mecanismos de controle social – conquistados no terceiro período, do Urbanismo Participativo - estejam presentes, caso contrário, tende a ser uma operação de mercado, promovida por uma espécie de corretagem do Estado.

Ao mesmo tempo, o crescimento do financiamento imobiliário no Brasil, que não acontecia desde o fechamento do BNH, em 1986, é retomado a partir de 2002, fruto de uma política federal, que lançou diversas medidas para promovê-lo, dentre elas a própria melhoria das condições de financiamento das unidades. Entretanto, a política imobiliária era voltada para várias faixas de renda, que com a melhora da economia naquele momento, propiciou tanto o financiamento de unidades mais caras para parcela da população com uma faixa de renda maior, como também, de modo geral, um aumento no valor das unidades a serem financiadas[58].

A partir destas premissas e desta periodização nacional da evolução do urbanismo, apresenta-se, nas seções abaixo, o percurso da legislação urbanística e

[56] Sobre o início da formação do planejamento estratégico e sua prática em Baltimore, Barcelona, Paris, Berlim e Buenos Aires, dentre outras cidades, ver ARANTES, O.VAINER, C., MARICATO, E. 2000 e ARANTES, O. 2012.
[57] Sobre a definição e maiores detalhes sobre a OU e outros instrumentos urbanísticos, ver Seção 1.4.2.2.
[58] Sobre esta política imobiliária da década de 2000, ver Rolnik (2016).

dos Planos no município de Santos, e sua relação com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, de acordo com suas concepções atuais, promulgadas pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade.

3.2. Periodização da evolução do Urbanismo no município de Santos

O município de Santos é bastante sensível a qualquer mudança política e econômica de âmbito federal e regional, sobretudo por abrigar o maior porto da América Latina e ser polo de serviços e comércio da RMBS.

As decisões da esfera federal afetaram diretamente a política urbana municipal e tornou bastante semelhante a periodização da evolução do urbanismo em Santos com a periodização nacional, conforme segue.

Segue abaixo os períodos da evolução do urbanismo identificados no município com as respectivas e principais políticas públicas adotadas em cada um deles. Cabe observar, que foram selecionadas as políticas ligadas mais diretamente ao tema em questão, como por exemplo as normas de zoneamento e definição dos índices construtivos, mas também as normas que cuidam da paisagem urbana, garantindo a presença de espaços livres e públicos ou do processo de participação da sociedade na tomada de decisões sobre a cidade, tendo em vista que também foram importantes políticas de acesso à moradia e à cidade.

3.2.1. Urbanismo Sanitarista – 1894 a 1922

> [...] a preocupação com as repercussões das epidemias, que reprimiam a imigração europeia, fundamental para a política de subsídio ao fornecimento de mão de obra barata às lavouras cafeeiras, aliou-se à evolução da técnica, trazendo mais atenção a fatores como insolação e ventilação das construções. Esta atenção explicitou-se em códigos municipais, fazendo com que as restrições edilícias fossem grandes em territórios habitados pela burguesia. Reside aí o vínculo estreito entre estágio de acumulação, regulamentação urbanística e segregação espacial, que vai se manter até o presente (CARRIÇO, 2006, p.358).

O urbanismo sanitarista recebeu este nome especialmente por conta da importância do Plano de Saneamento de Brito, de 1905, ainda que o Plano não tenha sido aprovado por lei. A legislação aprovada neste período foi ligada a

questões sanitárias, de iluminação e ventilação, mas também às questões promovidas nacionalmente, relacionadas à paisagem urbana e a promoção de uma cidade moderna. A população poderia se fixar de fato na cidade, graças a erradicação das epidemias e ao Plano de Saneamento, que saneou a cidade e ao mesmo tempo, qualificou sua paisagem, tornando-a moderna e valorizando ainda mais sua terra.

Após a Proclamação da República, Santos teve uma Câmara nova empossada em 1892, e o intendente geral era o chefe do poder executivo[59]. As normas urbanísticas passaram a ser aprovadas de forma mais específica, com diretrizes e parâmetros expressos em leis[60].

Já em 1905, com Brito na Comissão de Saneamento, Santos era um canteiro de obras, por conta da construção dos canais de drenagem. Assim, as avenidas construídas ao longo dos canais, também passam a ser eixos de valorização imobiliária, além das avenidas da orla, Conselheiro Nébias e Anna Costa. Um novo conjunto de leis é aprovado entre 1906 e 1911, regulando os novos eixos e seus interstícios, além da forma de ocupação dos lotes, pois se referiam aos seus usos e parâmetros de ocupação.

Em 1922, a publicação do primeiro Código de Construções, revogou todas as disposições anteriores e iniciou uma nova fase legislativa, sendo o marco legal adotado que encerra este primeiro período.

Segue abaixo quadro com as principais leis do primeiro período e sua relação com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, de acordo com o seu atual sentido, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

[59] Somente em 1908, a figura do prefeito foi criada.
[60] As leis do município de Santos, podem ser consultadas no site da Câmara Municipal, a partir da lei n° 2, de 17 de dezembro de 1894 no endereço eletrônico: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/. Acessado em 02 de dezembro de 2017.

Quadro 1 – Planos e Legislação urbanística do Primeiro Período – Urbanismo Sanitarista – 1894 a 1922

Fase do Urbanismo Sanitarista	Lei/Plano	Data	Assunto	Cumprimento das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade[61]	Justificativa
Pré-Plano de Saneamento	Lei nº 24	9/6/1894	Definia "perímetro da cidade"	Não	A delimitação do perímetro compreendia quase toda a atual zona leste da cidade e os morros. As leis não promoviam a fixação da parcela mais pobre no perímetro urbano, visto que proibia os cortiços, sem a oferta por parte do Estado e dos empregadores de qualquer tipo de moradia. Para as vilas operárias, não houve qualquer tipo de financiamento, nem público e nem privado, nem municipal, estadual ou federal, que pudesse promovê-la. A sanção da multa e demolição foi prevista somente aos moradores de cortiços.
	Lei nº 46	17/10/1894	Obrigava os proprietários de cortiços a transformá-los em pequenas casas higiênicas no 'perímetro da cidade', sob pena de multa e demolição, as custas dos proprietários	Não	
	Lei nº 58	3/11/1894	Autorizava a construção de vilas operárias, com obrigações à câmara de estabelecer isenção de impostos municipais durante 20 anos, promover transporte fácil e barato para as vilas. Para o contratante, a obrigação era de facilitar a aquisição das casas aos locatários e construir as vilas dentro do "território do município", de modo a alojar até quatro mil pessoas.	Não	
	Lei nº 82	12/08/1896	Defina a obrigatoriedade de recuos frontais maiores e permissão de até duas casas por lote nas construções localizadas na praia da orla e nas Avenidas Conselheiro Nébias e Anna Costa. Os recuos, deveriam ter 10m nas duas primeiras avenidas e 7m na Avenida Anna Costa.	Não	Dois eixos de expansão em direção a orla passam a ser consolidados, o da Avenida Anna Costa e da Avenida Conselheiro Nébias: com restrições de recuos, usos e estética. Foram nestas vias onde transitaram os primeiros bondes elétricos; Os parâmetros tornavam o aproveitamento dos lotes menor e os encarecia promovendo indiretamente, a ocupação somente por parte de uma elite.
	Lei nº 83	17/09/1896	Com exceção da praia da orla e Avenidas Conselheiro Nébias e Avenida Anna Costa, foi permitido e definido os parâmetros para a construção de casas no alinhamento e nos ângulos das ruas. Nas construções de esquina deveria haver "uma terceira face com 2 à	Não	Promovia-se maior densidade na área central, permitindo-se construir nos "ângulos das ruas" desde que tivesse chanfro ou curva nas esquinas, denotando um caráter estético, mas

[61] Esta avaliação foi feita de acordo com o atual sentido das funções sociais da propriedade e da cidade, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Pré-Plano de Saneamento			2,50m de curva convexa correspondente a uma corda de igual dimensão.		sobretudo, criando mecanismos que promoveriam o adensamento nesta e não naquela região.
	Lei nº 94	15/03/1897	Aprovava o Plano Geral de Expansão da Cidade, apresentado pela própria Câmara, dentro de um discurso de higienização, mas descolado do Plano de Fuertes, que previa ações de saneamento.	Não	O plano indicava diretrizes para novas aberturas de vias e estabelecia uma malha xadrez, uniforme, sem levar em conta aspectos sanitários, urbanísticos e geomorfológicos.
	Lei nº 100	02/07/1897	Aprovava o 2º Código de Posturas (1º era de 1847 e 1857), definindo as aberturas e alinhamentos de ruas e edificações, altura das edificações e exigiu que nas áreas urbanas, os proprietários de terrenos alagadiços, drenassem e aterrassem seus terrenos; tratava dos usos e as respectivas normas de instalação das edificações, mas de forma isolada, de casas de espetáculo, cocheiras e estábulos, restaurantes, padarias e indústrias em geral, dentre outros (ainda sem a ideia de zoneamento); estabelecia multa ao proprietário que construísse com "tapumes de zinco, madeira, cerca de arame ou espinhos, nas frentes das ruas ou praças, dentro do perímetro da cidade, assim como a construção de sacadas de ferro ou madeira nos prédios assobradados; passou a permitir os familistérios no lugar dos cortiços.	Não	O Código apesar de ser de Posturas, tratou também de questões urbanas, sanitárias e estéticas, estabelecendo restrições e tipologias de habitação que contribuíam para o aumento do valor da moradia. Promovia a construção de uma cidade moderna, proibindo elementos da arquitetura colonial nos sobrados.
Plano de Saneamento	Plano	1905	Início da implantação do Plano de Saneamento de Brito, com a implantação dos canais de drenagem e a separação absoluta de drenagem e esgoto.	Sim	Os canais permitiram a fixação da população na cidade e qualificaram a paisagem urbana (porém acompanhado de valorização imobiliária, que indiretamente expulsou as faixas mais pobres).
Pós-Plano de Saneamento	Leis nº 216 nº 217 nº 235 nº 366	11/04/1906 10/10/1906 27/10/1909	Lei nº 216 proibia a (re)construção de prédio de um só pavimento na rua Quinze de Novembro e nas principais praças do Centro: Mauá, da República, Moreira Cesar e Telles, e Monte Alegre; A Lei nº 366, em 1909, estende essa exigibilidade para todas as ruas e praças do Centro; A Lei nº 217 proibia os usos de quitanda, açougue ou qualquer outro estabelecimento de vendas de qualquer ramo de negócio na Avenida Conselheiro Nébias e na sua transversal, a Rua Sete de Setembro. E a Lei nº 235, proibia o uso específico de açougues, quitandas e congêneres nas esquinas do perímetro urbano.	Não	Estas normas levavam em conta a valorização imobiliária e a estética da cidade moderna. Usos promovidos/proibidos nas vias conforme estes parâmetros e não conforme a demanda em formação e existente.
	Lei nº 236	10/10/1906	Abertura de concurso para projeto de fachada. O Poder Executivo era autorizado a abrir um concurso para escolha de seis projetos de fachadas para habitação, armazém ou negócio, premiando em pecúnia os candidatos que projetassem as melhores fachadas	Não	O objetivo era promover uma paisagem moderna, alinhada com o progresso e desvinculada do estilo colonial.

			para estes edifícios.		
	Lei nº 265	05/06/1907	Dispunha sobre isenção de 5 anos de imposto para as construções nas Avenidas “Anna Costa” e Conselheiro Nebias; desde que as obras fossem concluídas em até um ano; na mesma lei se determinou o prazo de um ano para que os capinzais fossem eliminados nas avenidas Anna Costa e Conselheiro Nébias.	Não	A lei permanecia promovendo os 2 eixos de principal valorização da ilha, com parâmetros cada vez mais excludentes.
Pós-Plano de Saneamento	Lei n° 288	27/11/1907	Estabelecia condições para edificação, reconstrução ou reforma de prédio referente as instalações de esgotos. A lei estabelecia que nenhum plano de nova edificação, reconstrução ou reforma geral em construção existente seria aprovado ou autorizado pela Câmara Municipal, sem apresentação de planta geral e detalhe das instalações de esgotos, existentes e novas, aprovadas pela Comissão de Saneamento, inclusive também quanto as ligações de águas pluviais. Havia previsão de multa para o infrator.	Sim	O Código de Posturas era o que tratava até então deste tema. Dez anos depois, esta lei era publicada e fora proposta de Brito, para contribuir com a eficiência do Plano de Saneamento e qualidade ambiental.
	Lei nº 322 e nº 331	10/08/1908 24/10/1908	Autorizava que o resultado do concurso do projeto de fachada (Lei nº 236/1906) indicasse a largura das testadas dos lotes, recuos e pés direito; Autorizava que as larguras dos lotes deveriam ser iguais ou superiores as ganhadoras do concurso e que nas Avenidas Anna Costa, Conselheiro Nébias (entre o trecho da Rua Bittencourt até a Barra) e a Barra, a largura mínima seria de 8m e os recuos laterais mínimos de 3m. E nas edificações de um só pavimento os porões não poderiam ter menos de 2,5 m de pé direito; posteriormente reduziu para 6m, desde que fossem iniciadas em até 12 meses e concluídas em até dezoito meses a contar da data da lei.	Não	A lei permanecia promovendo os 2 eixos de principal valorização da ilha, com parâmetros cada vez mais excludentes;
	Lei nº 341	10/03/1909	Dispunha sobre as condições a serem observadas nas edificações a margem dos canais de drenagem; Definia a testada mínima nas Avenidas dos canais para 6 metros de largura, recuos laterais de 2 m e recuo frontal de 5 m.	Em parte	A lei promovia parâmetros para os novos eixos de valorização da ilha.
Pós-Plano de Saneamento	Projeto de Lei	1910	Apresentação da Planta de Santos	Sim	Marco urbanístico, que promoveria ocupação ordenada, cumprindo plenamente função social da cidade
	Lei nº 374	29/01/1910	Estabelecia parâmetros para o projeto do loteamento da Vila Ablas; Localizada na atual Vila Mathias, entre a Avenida Conselheiro Nébias e o cais. Os parâmetros definidos eram a largura mínima dos lotes de 10 m, permissão de somente uma casa por lote e o recuo frontal de 5 m. No entanto, o artigo relativo ao recuo foi revogado no mesmo ano, não sendo definido novo	Não	O projeto fora aprovado pela Comissão de Saneamento e pela Câmara. Entretanto, pelas grandes dimensões dos lotes, a demanda atendida foi a de classe média e a municipalidade arcou com a contrapartida das isenções, mesmo o empreendedor não

			recuo. Como era voltado a classe operária, a municipalidade concedeu a loteadora, Sra. Catharina Ablas, isenção de tributos referentes a “viação” nas ruas, com exceção da Avenida Conselheiro Nébias e Rua Luísa Macuco por cinco anos.		atendendo à demanda tratada junto ao município.
	Lei nº 501	31/07/1912	Concedia vantagens a particulares ou empresas que construíssem moradias para operários. A lei definia um número mínimo de 200 e máximo de 1000 unidades, de acordo com plantas a serem aprovadas pela Prefeitura, com permissão de 1 dormitório, mas com grandes áreas mínimas exigidas, inviabilizando o baixo custo das unidades. Havia isenção de impostos por 20 anos, a contar da data do termino das primeiras 100 moradias e isenção de emolumentos desde o início das obras e de licença de 10 anos para um bazar que fosse construído no bairro; os contratantes eram obrigados a fazer uma ou mais escolas no bairro operário, devendo a municipalidade pagar como aluguel o juro calculado a 6% a.a. sobre o capital empregado nas edificações; as casas podiam ser vendidas ou alugadas, neste caso, não sendo permitido que os juros ultrapassassem 12%, mas a amortização poderia variar de 5 a 10%. Assim como em 1894, não havia financiamento federal, estadual nem municipal.	Em parte	Por conta dos rigorosos parâmetros, não cumpriu seu papel de ofertar moradia a faixa de menor renda.

Fonte: Elaboração própria (2017).

Mesmo antes do Plano de Saneamento, as normas não promoveram a oferta de moradia, por parte do Estado e dos empregadores, que recebiam os imigrantes e ex escravos que chegavam à cidade para trabalhar como mão de obra local.

O aumento da população neste período foi vertiginoso, e os censos, que eram realizados sem um período regular, segundo o *blog* Memória Santista[62], registrou em 1890, 13.012 habitantes, em 1900, 50.389 habitantes e em 1913, 88.967 habitantes.

Ainda era recente a transformação da propriedade em mercadoria e o fato do contingente que ocupava os cortiços, ser formado basicamente pela parcela sem capital, iniciou uma crise habitacional que se instalaria para a classe de menor renda.

A sanção da multa e demolição foi prevista somente aos moradores de cortiços do perímetro urbano. E na prática, o cumprimento desta lei se aplicava à área que de fato era o chamado centro da cidade e não em toda área do perímetro urbano. Portanto, ao mesmo tempo que se priorizavam os princípios higienista e de embelezamento, a miséria poderia ser tolerada fora do perímetro urbano e ainda nos morros e periferia do centro.

Em relação aos dois eixos de expansão, em direção a orla, o da Avenida Anna Costa e da Avenida Conselheiro Nébias, suas normas também impuseram restrições específicas: sem cortiços, sem mato, com dez metros de recuo frontal, com projetos “de perfeito accôrdo com os progressos da architectura moderna” e sem incentivos para comércios. Foram nestas vias onde transitaram os primeiros bondes elétricos. Os parâmetros tornavam o aproveitamento destes lotes menor e os encarecia promovendo indiretamente, a ocupação somente por parte de uma elite. Ao contrário, na área central, permitia-se construir nos “ângulos das ruas” desde que tivesse chanfro ou curva nas esquinas, denotando um caráter estético, mas sobretudo, criando mecanismos que promoveriam o adensamento nesta e não naquela região.

Já em relação ao primeiro Plano de Expansão, apresentado e aprovado pela Câmara, em 1897, os próprios loteadores e empreendedores, que geralmente eram os mesmos que controlavam as linhas dos bondes, não apoiaram sua implementação, já que pretendiam estabelecer seus próprios alinhamentos e para este caso, não havia previsão de multa pelo descumprimento da lei.

[62] Disponível em: <http://memoriasantista.com.br/>. Consultado em 10 de dezembro de 2017.

Em 1905, com o Plano de Saneamento, Santos torna-se definitivamente, uma cidade cada vez mais atrativa para o mercado imobiliário. Justificada pelas questões higienistas e de embelezamento, a norma legitimava modelos de ocupação e de construção adequados aos interesses dos loteadores, que preferiam modelos mais valorizados. “Mesmo porque a cidade assume outro significado para o sistema, isto é, ela passa a ser objeto de acumulação de capital”, como explica Salles (1999) sobre esta fase. Paralelamente, as construções “fora da lei”, como cortiços, chalés, e barracos de madeira, iam se consolidando fora do perímetro urbano, formando uma cidade paralela à cidade legal.

Apenas o Plano de Saneamento, de 1905, mesmo não sendo aprovado por lei, foi executado e cumpriu a sua função social.

Em relação as normas, nenhuma delas, com exceção da lei que estabelecia exigências para as instalações de esgoto, de 1914, atendeu ao cumprimento do princípio das funções sociais da propriedade e da cidade, nos termos que este conceito possui hoje. Esta última foi aprovada pela Câmara, e, no entanto, contestada pela mesma, quanto ao seu grande nível de exigibilidade. Foi nesta época que a Câmara rompeu com Brito, devido ao embaraço na aprovação da Planta de Santos, estendendo segundo relato do próprio engenheiro, a reprovação a aquela lei, solicitando sua revogação[63]. Quanto aos projetos de vilas operárias, também não contaram com parâmetros que de fato viabilizassem a execução dos projetos, como por exemplo, estabelecer linhas públicas de financiamento.

Quanto à Planta de Santos (não implementada), de 1910, que traçava um plano urbanístico, como visto no Capítulo 2, também cumpriria plenamente a função social caso fosse aprovada. A proposta de Brito era aprova-la por lei (Figura 2), e assim obter a necessária segurança jurídica, visto que interferia no direito de propriedade. Mas apenas parte do projeto da Planta de Santos fora executado e nunca fora aprovada por lei pela Câmara, visto que feria em diversos pontos o direito de propriedade[64]. A Câmara apoiava os interesses dos loteadores (direito a propriedade) e a Planta de Santos promovia o interesse público (direito a cidade).

[63] Para maiores detalhes, descritos pelo próprio engenheiro, ver BRITO, 1944, p. 249-252, v.XXI. Neste volume são descritos em detalhes a polêmica história sobre a Planta de Santos e a ruptura da Câmara com Brito.
[64] Para maiores detalhes deste embate, ver Seção 2.3.2.

3.2.2. Urbanismo Funcionalista – 1922 a 1989

“Passa-se da ’cidade bela‘ para ’cidade eficiente‘, da cidade do consumo para cidade da produção. Em ambas, porém, o interesse imobiliário estará sempre fortemente presente” (Villaça, 1999, p.199).

Este período corresponde aos planos e legislação tecnicista, elaborados na fase pós-sanitarista. Em Santos, iniciou-se, em 1922, com a aprovação do primeiro Código de Construções, que revogou todas as disposições anteriores e tratou de vários aspectos, não somente construtivos, mas urbanísticos, como índices de ocupação e zoneamento. A fase encerra-se para o município com a publicação de três normas pontuais que pontualmente ajustaram os parâmetros técnicos do Plano Diretor, a fim de atender aos interesses do mercado imobiliário.

Segue abaixo quadro com as principais leis do segundo período e sua relação com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, de acordo com o seu atual sentido, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Quadro 2 – Planos e Legislação urbanística do Segundo Período – Urbanismo Funcionalista – 1922 a 1989

Fase do Urbanismo Funcionalista	Lei / Plano	Data	Assunto	Cumprimento das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade[65]	Justificativa
Planos funcionalistas e Leis de zoneamento	Lei nº 675	6/12/1922	Aprovou o 1º Código de Construções do Município. Estabeleceu o primeiro macrozoneamento (perímetros) e zoneamento da cidade: 4 Macrozonas, classificadas de acordo com o meio: urbana, suburbana, de transição e rural e 3 Zonas, classificadas de acordo com o uso: Zona Comercial – ZC, Zona Residencial – ZR e Zona Industrial – ZI; Ampliou o perímetro da cidade para toda área insular, ainda que somente parte fosse perímetro urbano; Multas e demolições para os casos daqueles que construíssem fora do alinhamento, não aterrassem e drenassem adequadamente seus terrenos, dentre outros casos em todos os perímetros da cidade; Altura dos prédios, na área central, era de 18 m para as vias com mais de 10 m de largura e 14 m para as vias mais estreitas; para as demais áreas era limitada a dimensão da largura da rua em que fossem edificados.	Em parte	Definição de Zonas monofuncionais e zoneamento baseado em critérios de eficiência dos serviços municipais, melhor aproveitamento dos terrenos pelos proprietários, máxima comodidade dos habitantes, regularização dos transportes e garantia das condições de higiene; Multas e demolições passam a valer para todos e em toda a ilha.
	Lei n° 803 e Lei nº 825	21/12/1926 e 26/10/1927	Aumentou o perímetro urbano e diminuiu o perímetro de transição. Também se passou a permitir a construção de chalés de madeira e diminuir as áreas mínimas dos compartimentos, mas com aprovação de croqui junto à Prefeitura, obrigando o proprietário a assinar um termo de precariedade que o obrigava a demolir seu chalé, quando exigido pela Prefeitura, após cinco anos da expedição da licença para a construção, sem direito a indenização.	Em parte	Maior flexibilização quanto as tipologias.
	Decreto-lei n° 306	25/03/1941	Dividiu a ZR em 3 Subzonas e passou a ser utilizado o índice da Taxa de Ocupação -TO[66], aprovada com um valor de 75% nas ZRs.	Não	Dividiu a ZR a fim de concentrar ainda mais a monofuncionalidade; Início do processo de densidade construtiva, fruto da pressão imobiliária. Valorização imobiliária no lugar da valorização ambiental (ventilação e iluminação).

[65] Esta avaliação foi feita de acordo com o atual sentido das funções sociais da propriedade e da cidade, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.
[66] Sobre a definição de TO ver Seção 1.4.2.2.

	Decreto-Lei n° 343	14/081942	Criou as primeiras Comissões Técnica e Consultiva do município. a fim de fornecer apoio técnico na elaboração do Plano Regulador (aprovado somente em 1951). Formada por funcionários da Prefeitura e outros contratados, sendo delegada a direção a um “urbanista de renome nacional”, a ser escolhido pelo prefeito.	Em parte	
	Decreto-lei n° 403	15/09/1945	Estabeleceu novo Código de Obras do município. Assim como o primeiro de 1922, tratava também do zoneamento e de parâmetros urbanísticos; Criou 3 Zonas Residenciais – ZR1, ZR2 e ZR3 e 2 Zonas Comerciais – Local e Secundária; O lote mínimo para a ZR1, que beirava quase toda a orla, era de 300 m² e 12 m de testada. Nas demais ZRs 250 m² e testada de 10 m; As áreas mínimas dos compartimentos foram reduzidas para toda cidade; Nos comércios e na ZR3, passaram a ser permitidas as moradias econômicas, com área do lote reduzida para 200 m², além da redução da área dos compartimentos e da testada de 8m; A Prefeitura intermediava o financiamento destas moradias, aprovando o seu preço e condições de financiamento e limitando os juros a 8%. A locação não era permitida, “salvo “em casos devidamente justificados; Os chalés, passaram a ser permitidos na ZR3 e na Zona Rural. E nas outras áreas, desde que mantido o título precário e sem ampliação; As vilas existentes poderiam permanecer, mas a partir de então só seriam admitidas as vilas em fundo de terrenos onde não fosse possível abertura de vias, ou quando isso fosse possível, poderiam ser construídas, exceto nas zonas comerciais e na ZR1; Os lotes passaram a ser aprovados somente mediante projeto de loteamento aprovado pela prefeitura, sendo liberados a título precário no caso de ruas sem arruamento.	Em parte	As dimensões dos lotes ainda eram grandes, perpetuando a lógica de expulsão da população com menor poder aquisitivo; A ZR3 correspondia a região dos morros e do estuário, esta última faz frente para o porto e que por isso, tem sua área mais desvalorizada para o uso residencial; As vilas operárias seriam as moradias típicas das faixas de renda média e por vezes de baixa renda.
Planos rodoviaristas	Lei n° 1.163	12/12/1950	Edifícios deveriam possuir “instalações apropriadas para deposito dos autos de seus moradores”. Os edifícios deveriam possuir “instalações apropriadas para deposito dos autos de seus moradores”, sendo que pelo menos 1/3 do número de apartamento deve oferecer vagas de automóveis.	Não	Primeira lei que trata da exigência de vaga de automóveis na propriedade privada. A exigência passou a encarecer os imóveis, consolidando a impossibilidade de fixação das habitações com menores faixas de renda.
	Lei n° 1.316	27/12/1951	Aprovou o Plano Regulador - Plano de Prestes Maia: Deveria retomar a questão do embelezamento e do funcionalismo, sobretudo rodoviário, prevendo desapropriações a fim de executarem-se as aberturas e alargamentos de vias, que preparasse a expansão de Santos; Projetou o túnel Rubens Ferreira Martins, no Morro do Monte Serrat, sendo este de fato, executado; (Também foi elaborado Plano Regional, prevendo expansão do município em	Não	Visava ampliar a malha viária, face ao crescente número de automóveis na cidade e a crescente valorização imobiliária.

			direção ao planalto, ao litoral norte de SP, com ligação ao porto de São Sebastião, ao litoral sul, com a remoção da base aérea do Guarujá possivelmente para Praia Grande e em direção à Vicente de Carvalho, com o projeto de uma ponte elevadiça, ligando a margem direita ao Cais de Outeirinhos).		
Planos funcionalistas	Lei nº 1.831	09/05/1956	Alterou zoneamento; Expandiu ao mesmo tempo a ZP em direção a Ponta da Praia e por outro lado, aumentando a ZR na atual Zona Noroeste; Ampliou o comércio de base nas ZRs; Liberou altura das construções em frente a orla, avenidas dos canais e os 2 eixos (Anna Costa e Conselheiro Nébias) até 52m e 37m nas demais vias da ZR1.	Em parte	A liberalização do gabarito e o avanço do uso portuário nas áreas residenciais e do uso residencial na atual Zona Noroeste tornou evidente a disputa de interesses econômicos no território da área insular.
	Decreto n° 2.578	10/12/1963	Criou distritos com as respectivas subprefeituras de Bertioga[67], Itatinga e Jurubatuba. Era ocupada predominantemente por comunidades caiçaras, famílias que trabalhavam em Bertioga ou por turistas de chácaras de veraneio.	Em parte	1ª norma que tratava da Área Continental. Por tratar-se de área verde, bastante imprópria à ocupação, com difíceis acessos, não fora área objeto de ocupação no município.
Planos tecnicistas	Lei nº 2.852	27/04/1964	Criou o Conselho Municipal de Planejamento – COPLAN; 1ª Câmara consultiva de Planejamento do município, composta por 26 representantes de várias entidades órgãos públicos; Competia ao Conselho opinar, recomendar modificações e sugerir soluções quanto ao Plano Diretor e Plano Regional.	Em parte	Fase em que os municípios passaram a elaborar seus Planos Diretores. Membros de maior poder aquisitivo e que representava interesses da classe dominante.
Pl. Rodoviarista	Lei n° 3.345	7/10/1966	Transformou a ZC3, onde eram permitidos residências e comércios, em Zona Mista-ZM, onde se passou a permitir também o uso portuário.	Não	O conflito de usos expulsava população desta área para onde havia menos interesse do mercado imobiliário.
Plano Diretor - Tecnicista	Lei n° 3.529	16/04/1968	Promulgado o 1º Plano Diretor Físico do município; disciplinou integralmente as questões referentes ao parcelamento do solo; definiu índices, parâmetros construtivos e usos para toda área insular. Pelo caráter funcional, o uso residencial passa a ser proibido no atual bairro do Centro; Nas zonas de maior pressão imobiliária, a Zona Residencial (ZR) e a Zona Turística (ZT), foram estabelecidos índices urbanísticos elevados, com o CA = 5 ou 6, mas com redução de gabarito e redução da Taxa de Ocupação - TO em relação a lei anterior; Reduziu o gabarito aprovado na lei de 1956. De 52m para 42m (cerca de 14 pavimentos) e de 37m nas demais vias da ZT, passando para 30m (cerca de 10 pavimentos).	Em parte	Reforço ao processo de esvaziamento do Centro, já iniciado nas primeiras décadas do século XX; Perda de ventilação em áreas estratégicas para circulação de ar; Cuidado com largura das calçadas e circulação de pedestres.

[67] Bertioga foi emancipada como município apenas em de 19 de maio de 1991, quando se realizou um plebiscito que confirmava a autonomia do então distrito de Santos.

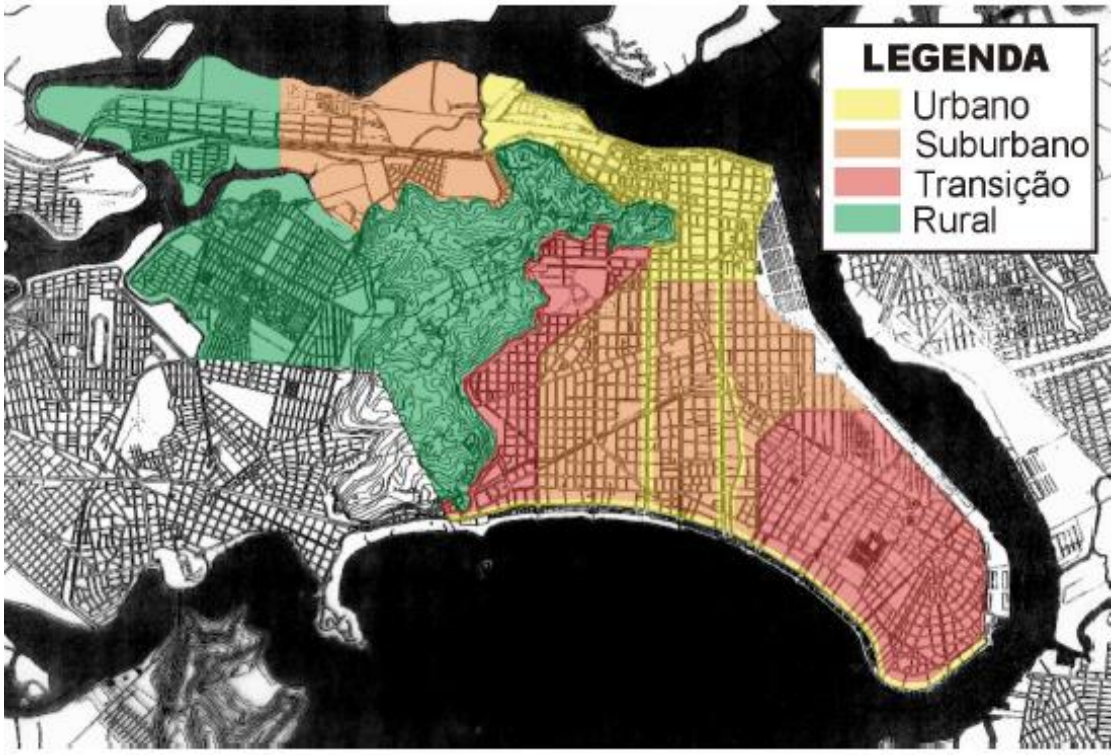
Planos Tecnicistas	Lei n° 3.3533 e Decreto-Lei nº 114	16/04/1968 e 13/05/1970	Estabelecia as 1as normas ordenadoras e disciplinadoras da urbanização e da preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos.	Sim	Apesar da liberação das moradias econômicas, chalés e vilas na região dos morros, e a prática da autoconstrução, não havia ainda normas disciplinadoras específicas para a área, repleta de restrições geológico-geotécnicas e ambientais;
	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI	1976	Elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI (Não aprovado); Dividido em duas etapas, de 1976 e 1978, tratou de elaborar diretrizes para orientar o crescimento físico; Foram adotadas 3 abordagens: a da estrutura urbana atual, da estrutura urbana espontânea e da estrutura urbana desejável e a partir daí definidas as propostas; Por meio de seu diagnóstico, detectou a importância do Centro como polo econômico e a importância das atividades terciárias, que abasteciam não só o município, mas toda a RMBS.	Sim	Elaborado por equipe técnica multidisciplinar da PRODESAN e de um escritório especializado em urbanismo, feito aos moldes dos superplanos.
	Lei nº 21	27/11/1984	Alterou dispositivos do Plano Diretor, como de recuos e aumento do afloramento (construção de subsolos de edifícios verticais até o limite de 1,40 metros de altura) acima do nível da rua (no Plano Diretor era de 0,80m); Passou a desconsiderar o mezanino e a cobertura dos edifícios como pavimentos, permitindo assim que os edifícios fossem construídos mais altos.	Não	A pressão imobiliária, em especial para os edifícios plurihabitacionais vai alterando pontualmente parâmetros do Plano Diretor; Aceleração do processo de verticalização; Valorização imobiliária fixa médio e alto padrão dos empreendimentos na Zona Leste, fomentando mais uma vez, fixação de menor renda onde não houve especulação imobiliária.
	Lei nº 174	21/07/1986	Alterou dispositivos do Plano Diretor, como o gabarito que passa a ser de 14 pavimentos em toda a ZT (até então era só na avenida da Orla; Criou a Zona Residencial Especial (ZRE), mantendo o gabarito da ZR de 10 pavimentos; Recuos passaram a ser definidos pelo número de pavimentos; Passou a não computar no CA os terraços, varandas e jardineiras, áreas de uso comum da edificação tais como áreas de lazer, zeladoria, salão de festas e serviços	Não	
	Lei nº 209	27/11/1986	Aumentou o gabarito da ZRE para 13 pavimentos;	Não	

Fonte: Elaboração própria (2017)

Nesta fase, do Urbanismo Funcionalista, a maior parte das normas e planos cumpriram, pelo menos em parte, a função social da propriedade no tocante a sua concepção atual, o que significa um avanço em relação ao primeiro período, do Urbanismo Sanitarista.

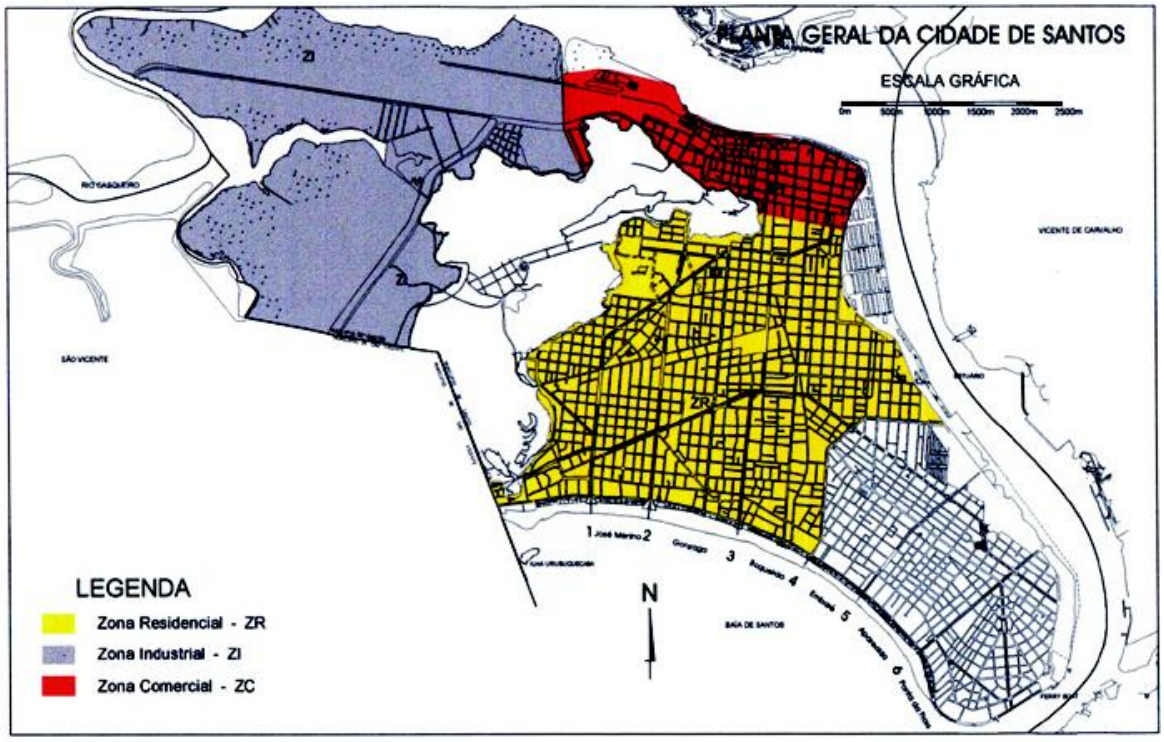
O primeiro Código de Construções do Município, já tratava de toda escala insular, definindo o primeiro macrozoneamento e zoneamento do município (Figuras 8 e 9). As leis posteriores foram regulando estes limites.

Figura 8. Delimitação dos perímetros das Zonas Urbanas, conforme o 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922).



Fonte: Carriço, J.M. (2002, p.124).

Figura 9. Delimitação do 1º zoneamento da área insular de Santos, conforme 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922).



Fonte: Carriço, J.M. (2002, p.125).

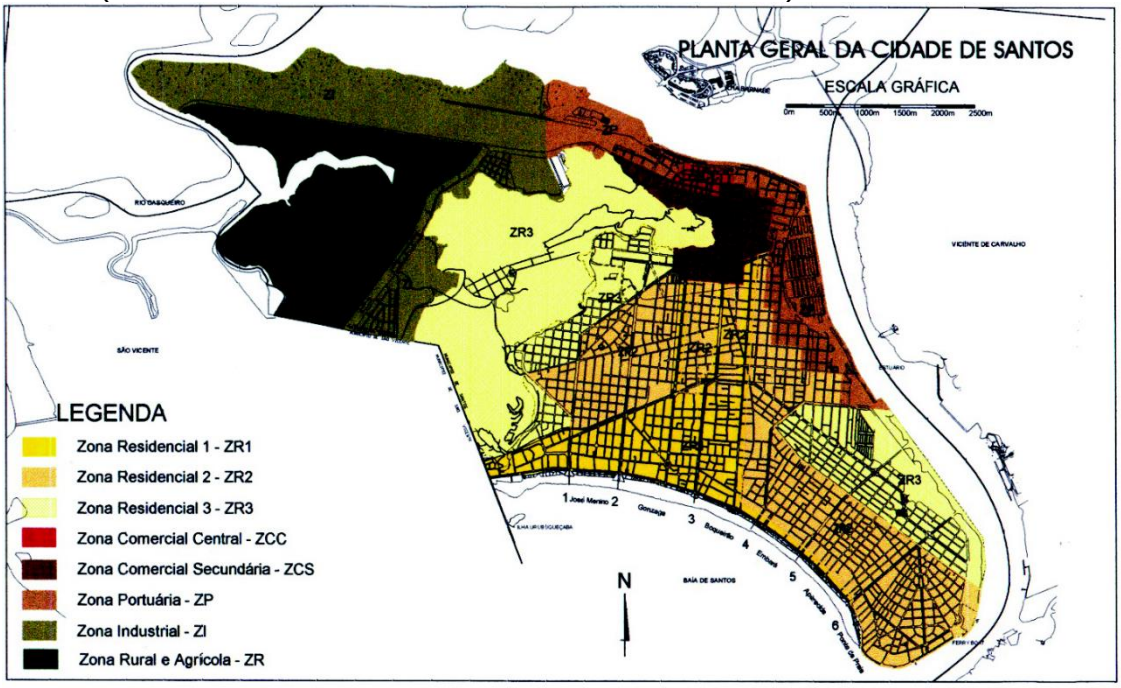
Em 1941, a legislação passa a regular o índice da Taxa de Ocupação[68], que já apresentava um valor bastante elevado, de 75%, reflexo da crescente valorização imobiliária. A questão da insolação e ventilação, seria dali em diante uma questão em segundo plano. A valorização imobiliária passava a priorizar a densidade construtiva no lugar dos aspectos sanitaristas.

Em 1945, o período da política desenvolvimentista já reflete seus aspectos pelo município. O Código de Obras, Decreto-Lei nº 403, de 1945 (Figura 10), deliberou que a Prefeitura fosse intermediadora no financiamento de moradias econômicas, regulando preço, condições de financiamento e limite de juros, os preços dos imóveis já bastante elevados, iam de encontro à medida. E ainda, a locação, que não era uma política pública, era sequer permitida para esta modalidade, “salvo em casos devidamente justificados, fator que pode ser atribuído à crescente penetração da ideologia da casa própria neste período” (CARRIÇO, 2002, p.134).

Além disso, as moradias econômicas foram permitidas apenas na ZR3, que correspondia a região dos morros e do bairro Estuário, localizado de frente para o porto e que por isso, tinha sua área mais desvalorizada para o uso residencial (Figura 10).

[68] A Taxa de Ocupação (TO) é a relação percentual definida pelo município, entre a projeção da edificação e a área do terreno. Por exemplo, com uma TO=75% num lote de 1000m², significa que a projeção da edificação no lote será de até 750m². Geralmente a TO é definida no Plano Diretor ou na Lei de Uso e Ocupação do Solo e na mesma lei que é definido o CA.

Figura 10. Delimitação do 2º Zoneamento de acordo com o 2° Código de Obras (Decreto-Lei n° 403, de 15 de setembro de 1945).



Fonte: SANTOS, M.L. (1986, p.60).

Um outro ponto a destacar neste Código, foram os lotes, que passaram a ser aprovados pela prefeitura, somente mediante projeto de loteamento, sendo liberados a título precário, no caso de vias sem arruamento definido, o que trouxe graves complicações a posteriori, pois esbarrava na questão da propriedade pública e privada.

A partir da década de 1950, a ideologia rodoviarista assume grandes proporções na forma de ocupação da cidade. Aos moldes da prática transposta dos EUA, com as *parking minimum laws*[69], e existente até hoje no município, aprova-se a Lei nº 1.163, de 1950, que passou a exigir para os edifícios na época, uma proporção de vagas de automóvel à razão de 1/3 das unidades habitacionais. Também se aprovou a Lei nº 1316, de 27 de dezembro de 1951, que regulamentou o Plano Regulador de Desenvolvimento e Expansão Urbana.

Já naquela década, Santos era considerada estância turística, condição consolidada pela construção da rodovia Anchieta, em 1947. Muitas das unidades construídas na orla marítima já eram de veraneio, e seus proprietários utilizavam o automóvel para chegar ao município. E a política nacional desenvolvimentista de Juscelino, determinou as propícias condições para efetivação destas políticas rodoviaristas nos municípios.

Em 1951, o Plano Regulador (Figura 11), foi elaborado por equipe coordenada pelo urbanista Francisco Prestes Maia, por meio de um contrato entre este e a municipalidade. Este Plano deveria retomar a questão do embelezamento e do funcionalismo, mas sobretudo do ponto de vista rodoviário, prevendo desapropriações a fim de executarem-se as aberturas e alargamentos de vias, dentre elas importantes vias da área central, com importantes conjuntos arquitetônicos do período do Café, como a rua João Pessoa, cujo desenho foi desfigurado pelo alargamento, criando uma paisagem degradada, na área comercial mais importante da cidade.

[69] Os *parking minimum laws* foi um recurso originado nos EUA, no qual o município estabelece por meio de norma, a obrigatoriedade do mínimo de vagas que cada empreendimento deve oferecer, de acordo com seu porte ou uso.

Figura 11. Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento de Santos (1951).

Fonte: Carriço, J.M. (2006, p.391).

Maia também foi contratado, anos antes, pelo governo do Estado para elaborar um Plano Regional, de modo que o município de Santos, estivesse integrado, do ponto de vista rodoviário, aos demais municípios do entorno, sendo um protótipo de um Plano Metropolitano.

Assim como na época de Brito, o engenheiro Prestes Maia[70], foi contratado pelo governo do Estado, para elaborar um Plano Regional para Santos, visando reafirmar sua importância como polo econômico e melhorar as condições de acesso ao Porto.

Mas, meio século depois do Plano de Brito, o propósito já não era implantar uma rede de saneamento, mas uma rede viária, que preparasse a expansão de Santos em direção ao planalto. Em função de suas propostas serem altamente dependentes de desapropriações, o engenheiro teve que enfrentar, assim como Brito, a polêmica quanto as intervenções que feriam direito de propriedade privada.

[70] A concepção do trabalho de Prestes Maia, pode ser comparada, nas devidas proporções, ao que o urbanista Robert Moses fez em New York, quando realocou 500.000 pessoas para construção de vias expressas, para segundo o próprio urbanista, criar uma “cidade fácil para se dirigir”.

Mas, as desapropriações agora se davam numa cidade consolidada, tornando o processo mais complexo e oneroso e sobretudo, justificadas por outros interesses.

O interesse de Brito era o interesse do estado, que não se alinhava com o interesse da classe dominante local: os proprietários de terrenos, os grandes loteadores e empresários do ramo de transportes. Estes tinham influência junto à Câmara e conseguiram reverter a aprovação do projeto.

Já no Plano Regulador, a situação era inversa. A ideologia rodoviarista fazia coincidir os interesses das classes dominantes locais e de outras esferas. Os loteamentos já estavam implantados e a negociação se daria com os pequenos proprietários. Estes, não possuíam grandes extensões de terra, não tendo, portanto, o mesmo poder de influência que o grupo que outrora se opôs à Planta de Santos. Nas vias que de fato sofreram intervenção, as famílias removidas nem sempre conseguiam se estabelecer pelo valor das indenizações pago pelo município, visto que o solo já era demasiadamente valorizado, acentuando o processo já consolidado de fixação apenas da população de médio e alto poder aquisitivo.

Nas décadas que se seguiram, com a saturação urbana da área insular de Santos, as cidades vizinhas passaram a receber cada vez mais o contingente populacional, que esta cidade não tinha mais capacidade de reter, tornando o município desta forma, o polo de empregos da RMBS[71] e ao mesmo tempo, responsável pelo espraiamento da mancha urbana, já que grande parte da população de baixa renda. Sobre os desdobramentos desse processo, complementa Carriço (2002, p.72):

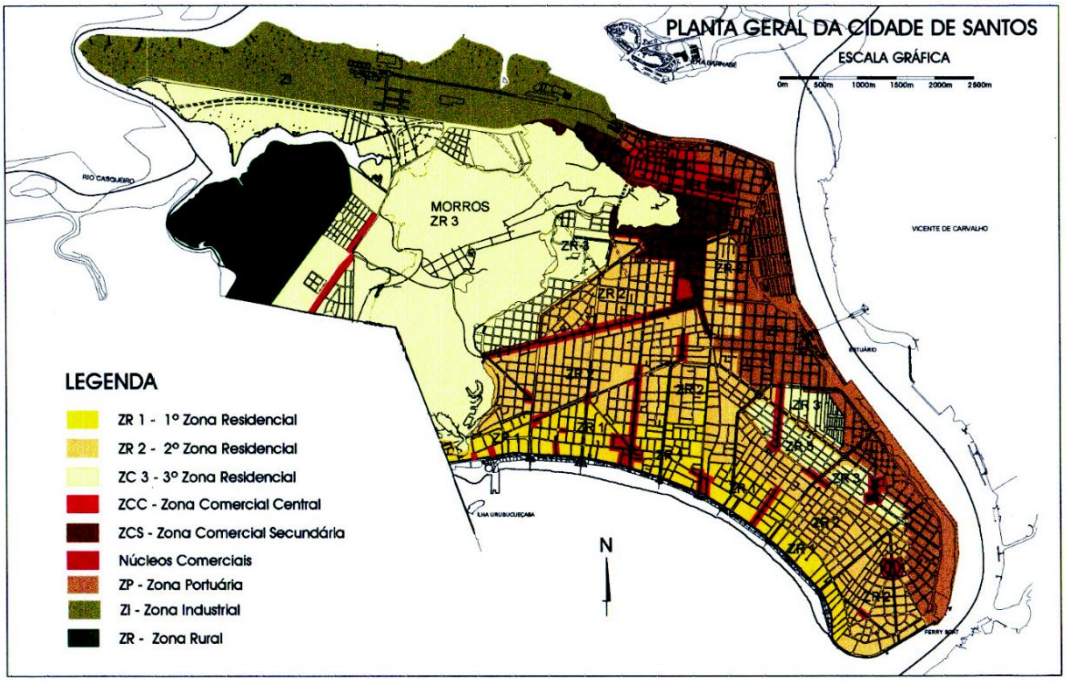
> Por fim, a autoconstrução em favelas ou loteamentos irregulares, ao lado da sublocação nos cortiços, passaram a ser as formas predominantes de acesso à moradia para a baixa renda, em face da conjuntura social durante o Período Desenvolvimentista. A Baixada Santista não fugiu à regra. Mais do que simplesmente isso, é a região do interior do Estado de São Paulo em que essas tipologias mais se desenvolveram, proporcionalmente ao total das moradias do mercado formal.

Em 1956, por conta da pressão econômica tanto do setor imobiliário como portuário, novas alterações são feitas no Código de Obras, para alterar o zoneamento do município (Figura 12). A ZP avança em direção ao atual bairro da Ponta da Praia e amplia-se a ZR na atual Zona Noroeste. Além disso, na avenida da

[71] A RMBS foi criada oficialmente apenas em 1996, pela Lei n° 815, de 30 de julho de 1996.

Orla (ZT), aprova-se para os edifícios mais altos, com gabarito de 52m, o equivalente a 17 pavimentos e para as demais vias da ZT, aprova-se gabarito de 37m, o equivalente a 12 pavimentos, acelerando o processo de densidade construtiva.

Figura 12. Delimitação do 3º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 1.831, de 9 de maio de 1956 (com alterações da Lei nº 1.972 de 26 de agosto de 1957).



Fonte: Carriço, J.M. (2002, p.143).

No auge da política federal desenvolvimentista, que priorizava o atendimento ao déficit habitacional, em 1965, pouco antes de ser aprovado o primeiro Plano Diretor, foi criada a COHAB-ST, com o objetivo de executar a política pública habitacional nos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. A Companhia é uma sociedade de economia mista, e que tem como acionistas as respectivas prefeituras[72].

Posteriormente, passou a atuar também em projetos de urbanização, reassentamento de famílias em situação de risco socioambiental e regularização fundiária.

[72] A primeira grande intervenção foi a construção de 636 casas no Jardim Castelo, bairro Areia Branca. Para detalhes da produção habitacional e das políticas desenvolvidas pela COHAB-ST, consultar Braga (2004).

Um outro grande empreendimento, executado na década de 1960, foi o do Conjunto Castelo Branco. Construído por uma Cooperativa[73] e financiado pelo BNH, em uma área que pertencia ao Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Em 1967, o conjunto foi construído, no bairro Aparecida, com 2.800 unidades habitacionais e áreas livres de uso comum. Além do expressivo porte, destaca-se a localização, pois foi o primeiro empreendimento vultuoso executado na cidade voltado para baixa e média rendas, implantado em área completamente abastecida por redes de infraestrutura e localizado próximo à orla, garantindo assim pleno cumprimento a função social da cidade, exceto pela ausência, então, de uma base econômica naquele bairro (Figura 13).

Figura 13. Vista geral do Conjunto Castelo Branco, na época de sua implantação. Ao fundo, o Canal do Estuário.

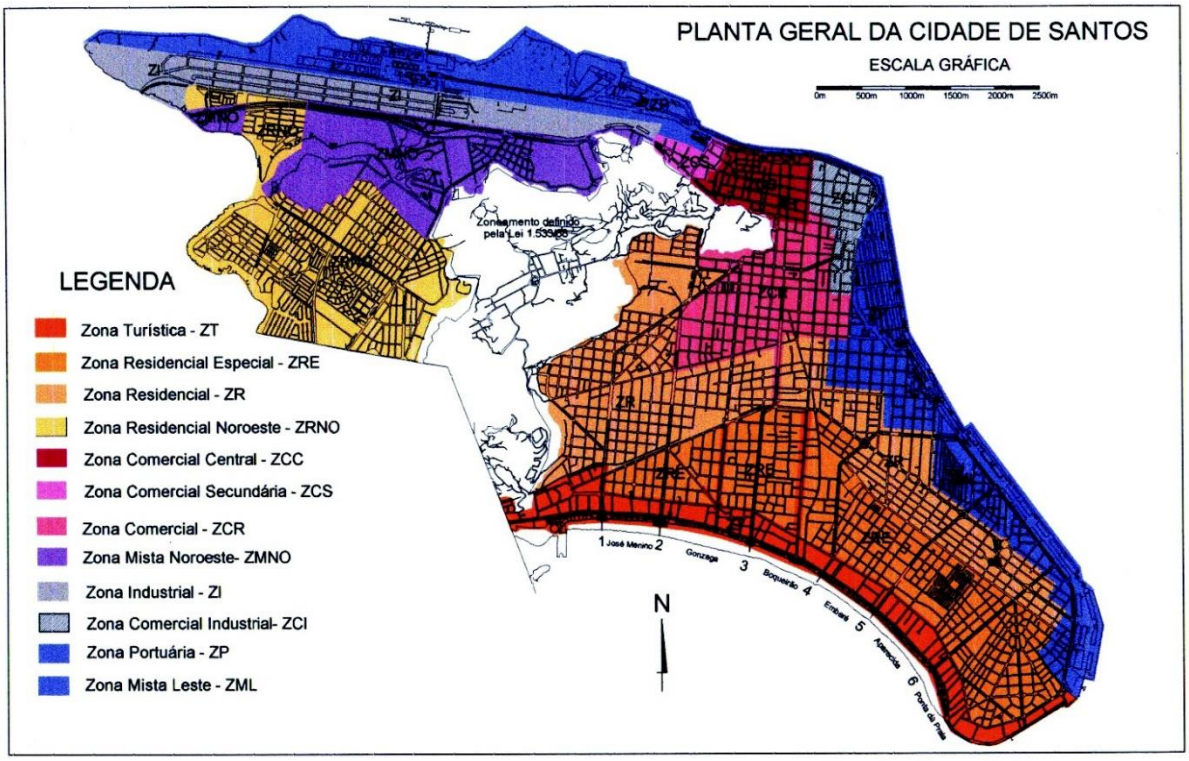
Fonte: Site Novo milênio. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/bairro13.htm>

Em 1966, a lei de zoneamento sofre alteração por conta do conflito de usos, passando a ser permitido o uso portuário nas duas vias de acesso da entrada da cidade (via Anchieta e Av. Martins Fontes) e na atual Zona Noroeste que era na época, parte da ZC3 (3ª Zona Residencial), transformando-a em Zona Mista - ZM. Esta é uma mudança relevante, porque até 1945, a porção Noroeste da ZC3, não fazia sequer parte do perímetro urbano, o que significava que era a única região onde os cortiços e os chalés, proibidos na zona leste até início da década de 1940, podiam ser construídos, além das moradias populares que se instalavam por conta do desinteresse do mercado imobiliário. Com a lei de 1966, o uso portuário passava a pressionar também aquela região.

[73] A Cooperativa foi formada pela fusão de 4 grupos: Sindicatos Portuários e dos Metalúrgicos, Orla Marítima e União Sindical.

Quanto ao primeiro Plano Diretor do município, aprovado em abril, 1968, pode-se verificar o caráter tecnicista, que de certa forma atendia aos interesses da classe dominante. O Plano definiu índices, parâmetros construtivos e usos para toda área insular, classificados de acordo com a Zona em que estivessem localizados. Para as áreas que sofriam maior pressão imobiliária, a Zona Turística (ZT) e Zona Residencial (ZR), (Figura 14), foram estabelecidos índices urbanísticos elevados, com o Coeficiente de Aproveitamento de 5 ou 6. Ao mesmo tempo, o Plano avançou quando revogou dispositivos de leis anteriores que aumentavam a densidade construtiva. Reduziu o gabarito de 52m para 42m, equivalente a 14 pavimentos na Avenida da orla e de 37m nas demais vias da ZT, equivalente a 10 pavimentos[74]. Além disso, a Taxa de Ocupação de 75%, liberada desde 1941, foi substituída por Taxas menores, variando na área mais valorizada por exemplo - ZT e ZR - de 40% a 60%.

Figura 14. 1º Plano Diretor Físico de Santos e 4º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares.



Fonte: Carriço, J.M. (2002, p.153).

Em relação à proibição do uso residencial no Centro, medida típica da época, que estimulava a promoção de regiões monofuncionais, esta foi decisiva para a

[74] Na década de 1980, porém, devido às pressões do setor imobiliário, foi liberada a construção de 14 pavimentos em toda ZT.

consolidação do processo de esvaziamento do Centro, já iniciado nas primeiras décadas do século XX.

Um outro aspecto a ser observado é que este foi o único plano a prever densidade demográfica por hectare. Entretanto, o modelo produzido pelo mercado mobiliário, de forma legítima, era de alto padrão com alta densidade construtiva, inversamente proporcional, portanto, as taxas de alta densidade demográfica.

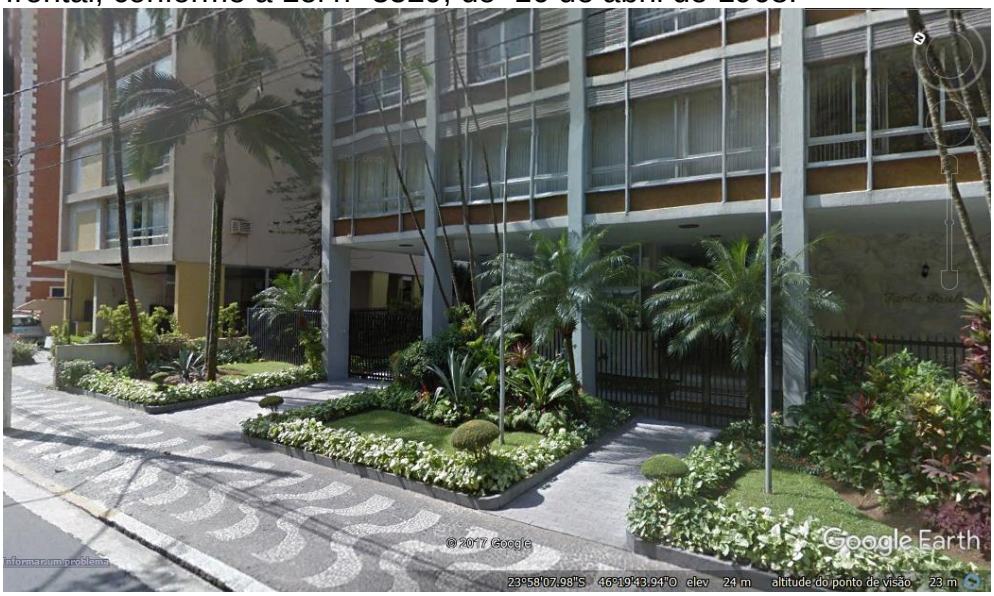
Também foi o 1º Plano a regular as dimensões mínimas para loteamentos, seu sistema viário e áreas verdes.

Um dos papeis da não aprovada Planta de Santos, de 1910, de Saturnino de Brito, era justamente estabelecer um documento que pudesse ser utilizado como uma grande planta de macroparcelamento, pois definia arruamentos, áreas verdes e taxas de ocupação das áreas particulares construídas. Isto foi definido por completo, somente em 1968, no primeiro Plano Diretor do município. Além disso, a própria lei federal que trata da matéria foi promulgada apenas em 1979[75], ficando a regulação até então, a cargo dos municípios.

É importante notar que a lei atendia diversos aspectos positivos, apesar da pressão imobiliária e resguardou questões ligadas ao cuidado com a qualidade do desenho da cidade, como por exemplo estabelecer generosas dimensões para as áreas públicas e a proibição de muros no recuo frontal dos lotes, em edifícios com mais de 4 pavimentos. Esta medida foi ao encontro dos princípios da função social da cidade, visto que promovia maiores áreas de caminhabilidade voltadas ao uso público e áreas verdes, mesmo que em propriedade particular (Figura 15).

[75] Até então vigorava o decreto-lei nº 58 de 1937, que dispunha sobre parcelamento do solo, com normativa incipiente, quanto às questões de cunho urbanístico, sendo que as leis municipais, embora timidamente, regulavam estas questões. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm>.

Figura 15. Modelo de ocupação sem muros e grades no recuo frontal, conforme a Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968.



Fonte: Google Earth, 2017

Em relação a ocupação dos Morros, juntamente com o primeiro Plano Diretor, foi aprovada, também, a primeira Lei e posteriormente o primeiro Decreto-Lei que estabeleciam normas ordenadoras de uso e ocupação nos Morros, Lei nº 3533, de 1968 e o Decreto-Lei nº 114, de 1970 (Figura 16). A atuação nesta área era urgente, pois recebia o contingente de baixa renda, que pela falta de oferta de moradias, ocupava tanto esta região como a atual Zona Noroeste. Apesar da liberação das moradias econômicas, chalés e vilas, naquela área da cidade, e a intensa prática da autoconstrução, não havia ainda normas disciplinadoras específicas para a área, repleta de restrições geológico-geotécnicas e ambientais.

Figura 16. 1ª Norma ordenadora e disciplinadora da urbanização e da preservação dos Morros e 1º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei n° 3.533, de 16 de abril de 1968 e Decreto-Lei nº 114, de 13 de maio de 1970.

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2017).

Durante as décadas de 1950[76] e 1970, devido ao alto índice pluviométrico, vários escorregamentos aconteceram, com vítimas fatais na região.

Ao final da década de 1970, devido ao grande número de ocorrências seguidas de morte, nos Morros, foi elaborada pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas (IPT), uma Carta Geotécnica dos Morros de Santos e São Vicente, que mapeou todo o maciço dos morros, classificando suas áreas, conforme o grau do risco geológico. Mesmo motivado por tragédias e questões políticas, começava-se, desta forma, o reconhecimento técnico de uma área ocupada predominantemente por um contingente de baixa renda, ignorada por tantas décadas pelo poder público.

Iniciaram-se assim, as discussões em torno do direito à moradia e o direito à vida humana nos morros de Santos. Diferentemente da lei de 1894, que definiu um perímetro urbano que não admitia cortiços e casas de zinco no perímetro urbano, já não era mais possível ignorar aquelas ocupações, presentes no perímetro urbano, já bem mais adensado que outrora.

Nesta mesma época, foi elaborado, por equipe técnica multidisciplinar da empresa de economia mista Progresso e Desenvolvimento de Santos (Prodesan) e por um escritório especializado em urbanismo, Grupo 5, o segundo Plano Diretor,

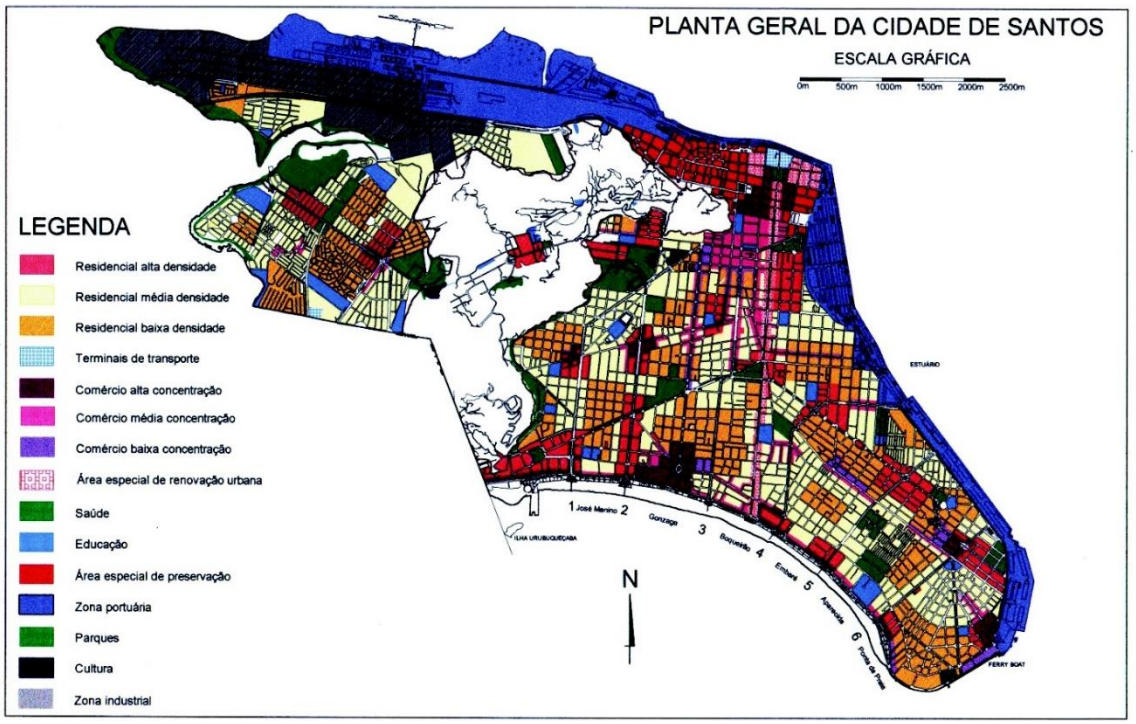
[76] Pichler (1957). *Aspectos geológicos dos escorregamentos de Santos*, Boletim da Sociedade Brasileira de Geologia, setembro. São Paulo: p. 69 - 77.

denominado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). O PDDI enquadrava-se na categoria dos superplanos, típicos do segundo período urbanístico (Villaça, 1999).

O Plano foi dividido em duas partes. A primeira, de 1976, estabelecia um quadro daquela realidade e suas perspectivas futuras e a segunda, de 1978, tratou de elaborar diretrizes para orientar o crescimento físico e estabelecer as medidas adequadas conforme necessidades de seu desenvolvimento, sobretudo quanto ao comércio e serviços, setores expressivamente apontados no diagnóstico do Plano (Figura 17). O Plano foi baseado na análise dos impactos das leis anteriores e do Plano de 1968, especialmente o da verticalização. Além disso, foi elaborado na fase da crise do período desenvolvimentista e da acumulação extensiva, apontando para outros caminhos além da industrialização, passando a se estruturar nas atividades terciárias. (SOUZA, 2006, p.107). Também era proposta a implantação de um sistema de planejamento permanente, com previsão de estratégia e ação, à medida que se alimentavam os dados considerados pelo próprio Plano.

Mesmo nunca tendo sido aprovado, o Plano é um registro emblemático da ideologia dos superplanos, encerrando o segundo período do urbanismo de Santos.

Figura 17. Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI de Santos – 1976 e 1978.

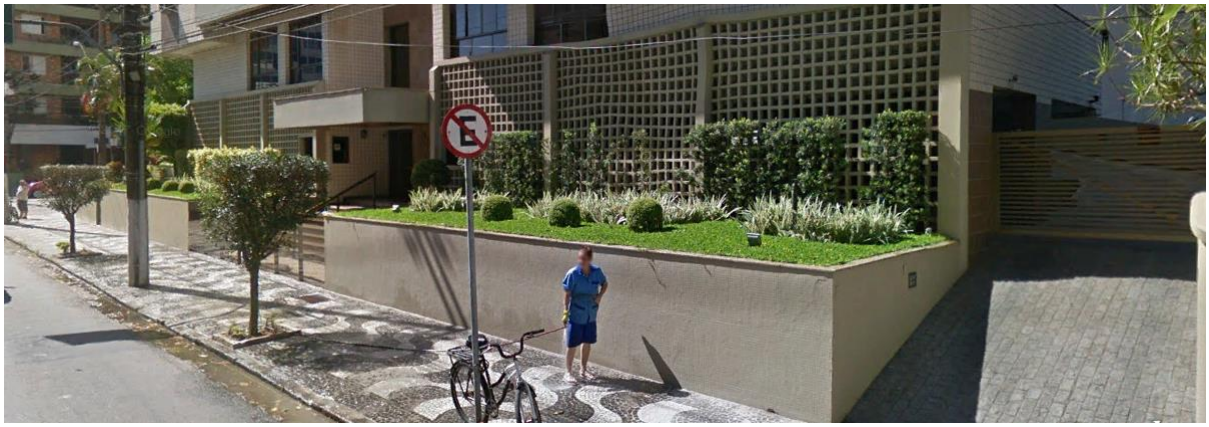


Fonte: Carriço (2002).

Por fim, na década de 1980, mais uma lei, modifica pontualmente o Plano Diretor, alterando recuos e aumentando o afloramento, que é a construção de subsolos em edifícios verticais que ocupam parte do nível da calçada, no recuo frontal e lateral, aumentando a barreira física e visual entre o passeio e o lote privado. O limite que era de 0,80m passou para 1,40m de altura acima do nível da rua (Figura 18)[77]. A lei também passa a desconsiderar o mezanino e a cobertura dos edifícios como pavimentos, permitindo assim maior altura dos edifícios. Ao se compararem as Figuras 15 e 18, é possível verificar o impacto da norma no desenho urbano.

[77] Sobre os impactos negativos deste modelo de afloramento na cidade, ver Carriço (2017).

Figura 18. Modelo de garagem no subsolo aflorada, no recuo frontal, com até 1,40m em relação ao meio fio, permitida desde a década de 1980.



Fonte: Google Earth, 2017

De um modo geral, o conjunto de leis deste segundo período, fez com que os grandes recuos, a edificação isolada ou justaposta, em cada lote ou renque, e as generosas áreas dos compartimentos da primeira metade do século XX fossem substituídos por um novo modelo de ocupação, marcado pela produção do mercado imobiliário, de empreendimentos com alta densidade construtiva e produção de imóveis de alto padrão. Este modelo não foi ao encontro do cumprimento da função social, mas de certa forma, neste segundo período houve um reconhecimento, por parte da municipalidade, de que todas as demandas deveriam ser atendidas, mesmo sem a participação do mercado imobiliário.

3.2.3 Urbanismo Participativo – 1989 a 1998

Este período corresponde ao que Villaça (1999) denominou dos “planos sem mapa” no contexto geral do Brasil, mas aqui será chamado de “urbanismo participativo”, pois como se verá, em Santos, não se enquadrou exatamente naquela categoria.

Com a inserção do capítulo sobre a Política Urbana na Constituição, em 1988, mesmo que ainda não regulamentada, e a retomada da autonomia política de Santos, o município passou a estruturar sua própria política habitacional de interesse social e passou a intervir mais efetivamente nesta política e no planejamento urbano.

Além das Leis e Planos, os Programas passam a ser implementados na política urbana do município, complementando e efetivando o que as normas estabeleciam.

O final do período é marcado pela minuta de novo plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, elaborados aos moldes deste terceiro período, e que, após intensa discussão pública e envio à Câmara, fora arquivado.

Segue abaixo quadro com as principais leis do terceiro período e sua relação com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, de acordo com o seu atual sentido, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Quadro 3 – Planos, Programas e Legislação urbanística do Terceiro Período – Urbanismo Participativo – 1989 a 1998

Lei / Plano / Programa	Data	Assunto	Cumprimento das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade[78]	Justificativa
Plano / Programas	1989	Criação dos planos e Programas para os Morros e Zona Noroeste: Plano Preventivo de Defesa Civil – PPDC (Morros); Programa de Obras Públicas; Programa de Saneamento Ambiental; Programa de Planejamento, Controle e Orientação da Ocupação Urbana; Programa Habitacional para os Morros	Sim	Criação de Programas para as regiões de interesse social, como forma de garantir o direito à moradia e implementação e monitoramento da política urbana, com participação dos moradores da área;
Lei nº 810 e Decreto nº 1759	12/12/1991 30/09/1992	Criação do Fundo de Incentivo a Construção de Habitação Popular-FINCOHAP e regulamentação; destinado a promover programas habitacionais de interesse social, para atender especialmente a população de renda familiar equivalente a até 3 (três) salários mínimos, priorizando os que recebem salários menores dentro dessa escala, e moradoras de áreas degradadas e de risco;	Sim	Atendimento exclusivo a demanda de baixa renda. Legitimação municipal do direito à moradia; Viabilização do Programa Habitacional para os Morros.
Lei nº 817	18/12/1991	Criação do Conselho Municipal de Habitação-CMH; composto por representantes, titulares e os respectivos suplentes, de órgãos públicos, sociedade civil e população, sendo um deles "representante da população de rua".	Sim	Criação do primeiro Conselho com representação popular.
LC nº 53	15/05/1992	Criação das Zonas Especiais de Interesse Social-ZEIS: delimitação de áreas distribuídas pelo município onde são permitidos apenas o uso habitacional de interesse social, institucional e de áreas verdes, que sejam de suporte ao empreendimento; delimitação de áreas já ocupadas e não regularizadas fundiária e urbanisticamente; delimitação de área com concentração de cortiços, onde seja necessário processo de reabilitação; criação das Comissões de Urbanização e Legalização, para cada área em processo de regularização fundiária; foram estabelecidos parâmetros construtivos e urbanísticos mais flexíveis.	Sim	Primeira lei urbanística que passou a incorporar o aspecto social de forma plena no planejamento urbano;
Lei nº 1447	12/12/1995	Dispôs sobre um "Programa" de Locação Social, operacionalizado pela COHAB; Destinado para famílias com renda total de até 5 salários mínimos; Preferência para famílias moradora de cortiços; Pode ser aplicado em imóveis particulares ou públicos, com permissão de uso remunerada e valor determinado em decreto.	Sim	Dispôs pela 1ª vez sobre locação social no município

[78] Esta avaliação foi feita de acordo com o atual sentido das funções sociais da propriedade e da cidade, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Minuta de Lei	1990 a 1995	Elaboração de 2 minutas do Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, com alguns instrumentos urbanísticos, definição de Coeficiente de Aproveitamento mínimo, básico e máximo.	Sim	As minutas íam ao encontro de diversos segmentos da sociedade, como a população de baixa renda e o setor imobiliário.

Fonte: Elaboração própria (2017)

Todas as Leis, Planos e Programas analisados neste terceiro período foram ao encontro do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, o que significa um avanço em relação aos dois primeiros períodos.

Além dos Planos e da legislação, a política urbana estabelece Programas[79] em áreas onde o mercado imobiliário não atuava, garantindo as faixas de menor renda, o direito a cidade e à moradia.

Também foi promulgada primeira lei urbanística que passou a incorporar plenamente o aspecto social, a chamada lei de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), pois é exclusivamente destinada ao atendimento ao direito à moradia das famílias de menor renda[80]. Foram identificadas três situações que caracterizavam a precariedade das condições de moradia no município, de acordo com o artigo 2º e a partir daí delimitadas 3 tipos de ZEIS[81] (Figura 19):

a) ZEIS 1: parcelamentos ou loteamentos irregulares ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana;

b) ZEIS 2: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados exclusivamente à implantação de programas habitacionais de interesse social;

c) ZEIS 3: áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, “cortiços”, onde deve ocorrer a melhoria de condições de habitabilidade nestas edificações ou o remanejamento de moradores cadastrados para novas unidades habitacionais.

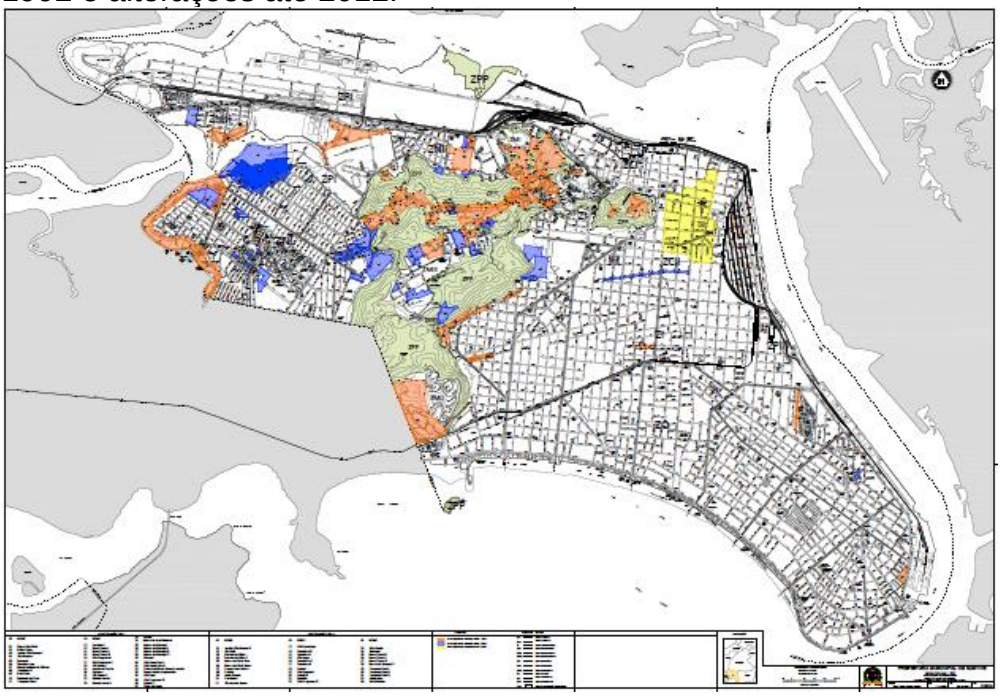
Interessante notar que a delimitação das ZEIS 3 levou em conta a área de concentração de cortiços da cidade e sobrepõe-se em grande parte a antiga área objeto de “modernização” do início do século XX e que por conta disto, tornou-se a região onde não era permitida a permanência dos cortiços!

[79] Para mais detalhes sobre os Programas e as políticas urbanas da época, ver Nogueira (2002).

[80] A Lei de ZEIS foi elaborada somente para Área Insular do município. A Área Continental, não foi incluída porque já era reconhecida como uma área sem vocação para habitação, e sim para preservação ambiental, com pequenas ocupações que existiam no local a serem controladas por meio de outras normas. Para esta área, foi promulgada a Lei Complementar nº 54, de 9 de junho de 1992, que declarou a Área de Proteção Ambiental (APA) Santos Continente, instituiu seu zoneamento e os Planos e Programas de Ação, chamados posteriormente de Planos de Manejo e que ainda hoje não foram concluídos.

[81] A Lei de ZEIS definiu que, para cada área gravada como ZEIS do tipo 1, fosse criada sua respectiva COMUL, composta por representantes do Poder Público, Ordem dos Advogados do Brasil – OAB e representantes das comunidades.

Figura 19. Lei de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – Planta de ZEIS, de acordo com o disposto na LC 53, de 15 de julho de 1992 e alterações até 2012.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2017).

Quanto aos casos de “aluguel de chão”, compreendidos nas ZEIS 1, dizem respeito a uma prática incomum de ocupação. Sem solução jurídica até os dias de hoje, o chamado aluguel de chão, existente no município desde a década de 1950, consiste em prática fundiária ilegal[82]. Estas áreas são parceladas informalmente pelo proprietário e o ocupante constrói sua benfeitoria. Quanto à implantação da infraestrutura, esta fica a cargo da municipalidade.

Esta modalidade, além de burlar a Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, visto que se considera crime os loteamentos ocupados sem aprovação, é extremamente injusta, pois no caso de inadimplência do ocupante, este pode, por meios legítimos, de acordo com o Código Civil, ser despejado, sem direito a sua benfeitoria ou qualquer indenização sobre ela. Este conflito, ainda carece de solução jurídica e é ainda hoje uma afronta ao princípio das funções sociais da propriedade e da cidade que ocorre em Santos. A inserção desta modalidade na lei de ZEIS foi um passo importante na condução de estratégias e tratativas do poder público junto aos proprietários.

[82] Sobre o surgimento do aluguel de chão, consultar Carriço; Santos; Bandini (2016).

Quanto à época de sua aprovação, a lei de ZEIS no município foi precursora em relação ao país. A lei foi aprovada dois meses antes da adesão do Brasil, junto à ONU, aos Pactos dos Direitos Humanos, no qual a moradia foi estabelecida como um dos direitos humanos fundamentais (ver Seção 1.4.2.), além de ser aprovada antes do reconhecimento do direito à moradia, na Constituição Federal, que aconteceu somente em 2000.

Neste período, passaram-se a realizar, também, as Conferências Municipais de Habitação, estruturando-se, institucionalmente e oficialmente, a política municipal de habitação.

Apesar da baixa disponibilidade de financiamento, houve uma retomada na produção habitacional municipal, com o aprimoramento da estrutura administrativa e institucional. Entre 1991 e 1992, ocorreram as primeiras intervenções da COHAB-ST, em algumas ZEIS dos Morros e da Zona Noroeste[83]. Também foram exploradas a diversidade edilícia e as formas de produção habitacional, como entrega de lotes urbanizados, mutirões e outros.

No início da década de 1990, iniciaram-se as discussões sobre a elaboração do novo Plano Diretor, centrada na concepção da participação popular e do direito à moradia e a cidade. Um dos aspectos mais importantes, era a introdução do assim chamado “solo criado”, baseado na separação entre o direito de construir e o direito de propriedade, nos termos da Carta de Embu (ver Seção 1.4.2.1). A proposta, que nem chegou a ser finalizada como projeto de lei complementar, sofreu forte rejeição por parte dos representantes do mercado imobiliário, que por sua vez tinham assento na COPLAN e possuíam grande força política.

A partir de 1993, o novo governo municipal tentou retomar o diálogo com o setor e apresentou uma proposta mais palatável para os empresários da área, sem, contudo, abrir mão dos princípios mais importantes. A área técnica de planejamento urbano do Município, realizou diversos debates e audiências públicas. A partir daí elaborou-se uma minuta que resultou num projeto de Lei Complementar, enviada à Câmara Municipal em 1995. Mas o projeto não obteve parecer técnico e nunca foi a plenário[84].

[83] Para detalhes da produção habitacional e das políticas desenvolvidas pela COHAB-ST, consultar Braga (2004).
[84] Para mais detalhes do processo de elaboração deste Plano elaborado pelo Executivo e não encaminhado à Câmara, ver CARRIÇO (2006, p. 379-381) e CARVALHO (1999).

Um outro Programa fundamental que encerra este Terceiro Período, foi o primeiro Programa Municipal de Locação Social do município, aprovado pela Lei nº 1447, de 12 de dezembro de 1995. O Programa promovia, pela primeira vez no município, implementar o direito à moradia e não à propriedade. Esta lei vigora até hoje, mas é utilizada apenas para atender de forma pontual famílias vítimas de acidentes naturais e incêndios.

Enfim, este Terceiro Período, mesmo terminado antes da promulgação do Estatuto da Cidade, pode ser destacado na história das políticas públicas municipais, como o período de avanço no cumprimento da função social tanto da cidade como da propriedade.

3.2.4. Planejamento Urbano Estratégico – a partir de 1998

No caso de Santos, será adotado como início deste último período, a promulgação do 2º Plano Diretor e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), que apesar de promulgados na mesma data, foram aprovados separadamente.

Apesar do Estatuto da Cidade ainda não ter sido aprovado, alguns instrumentos urbanísticos já apareciam no Plano Diretor e na Lei de Uso do Solo de 1998, frutos da discussão da minuta anterior e da própria Constituição de 1988, como por exemplo, o Adicional Oneroso de Coeficiente de Aproveitamento (CA) (ver Seção 1.4.2.1.) a ser aplicado nos chamados Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana (CDRU) e as Operações Urbanas (OU).

Segue abaixo quadro com as principais leis do quarto período e sua relação com o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, de acordo com o seu atual sentido, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Quadro 4 – Planos, Programas e Legislação urbanística do Quarto Período – Planejamento Urbano Estratégico – a partir de 1998

Lei / Plano / Decreto	Data	Assunto	Cumprimento das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade[85]	Justificativa
LC nº 311	23/11/1998	Instituiu o 2º Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município de Santos e dá outras providências.	Não	Descolamento de seus objetivos e diretrizes em relação a sua lei regulamentadora, LC nº 312/98, Lei de Uso e Ocupação do Solo, que estabelece os índices urbanísticos e os usos permitidos conforme a zona e a classificação viária.
LC nº 312	23/11/1998	Manteve o afloramento e compilou os índices, parâmetros construtivos e usos alterados pontualmente na década de 1980. Acrescentou nas áreas não computáveis do CA, as caixas de escadas, poços de elevadores e circulações Eliminou gabarito e nº máximo de pavtos., deixando apenas o CA e a TO regularem a altura dos prédios; Criou a figura do embasamento; Introdução dos instrumentos urbanísticos de Adicional Oneroso e da Transferência do Potencial Construtivo.	Não	Parâmetros aprovados iam de encontro ao Plano Diretor, aprovado na mesa data; A verticalização como argumento defendido para viabilizar o atendimento a demanda das classes de menor poder aquisitivo, não aconteceu e ao contrário, tornou-se um período de empreendimentos de alto e médio padrão; Manteve e em alguns pontos, ampliou as alterações da década de 80 que favoreciam a implantação de empreendimentos de alto padrão.
LC nº 1776	01/07/1999	Criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU, em substituição ao COPLAN, com composição já melhorada, mas não paritária; Dentre suas competências, acompanhar e avaliar o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB e analisar as propostas de alteração do Plano Diretor, e seus desdobramentos legais, em especial a legislação de uso e ocupação do solo.	Em parte	Representantes de odontólogos, médicos, serviços de telefonia e eletricidade são eliminados. De 1 passam para 5 os representantes universitários;
LC n°470	05/02/2003	Criou o Programa Alegra Centro, dentre os objetivos, promover intervenções urbanas na área de abrangência, criar incentivos fiscais para investidores privados interessados em recuperar ou conservar os imóveis instalados na área de abrangência, desenvolver ações que potencializem a implantação de atividades econômicas, turísticas e culturais na área de abrangência, incentivar implantação de comércio varejista de qualquer natureza e prestações de serviços nos logradouros públicos destinados para funcionamento destes estabelecimentos pelo período de 24hs;	Em parte	Criou o 1º programa de revitalização e desenvolvimento da região central histórica de Santos; Normatizou 840 imóveis com Níveis de Proteção 1 e 2, objetos de restauração e preservação; Não houve regulamentação da OUC;

[85] Esta avaliação foi feita de acordo com o atual sentido das funções sociais da propriedade e da cidade, estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

		Estabeleceu que as ações seriam implantadas por meio de OUC, sendo voltadas ao uso comercial e de serviços e uso habitacional somente na periferia.		
LC n°528	18/04/2005	Estabeleceu obrigatoriedade de 1 vaga para cada unidade habitacional nos empreendimentos plurihabitacionais, dentre outros parâmetros e medidas mitigadoras aos empreendimentos polos atrativos de trânsito	Não	Encareceu o valor dos imóveis plurihabitacionais
LC nº 551	27/12/2005	Disciplinou a Utilização dos Instrumentos de Política Urbana preconizados pelo Estatuto da Cidade; Definiu Coeficiente e Aproveitamento Mínimo e não definiu o CAB;	Em parte	Mesmo não aplicados, definiu condicionantes importantes, como a área de incidência da aplicação dos instrumentos e o CAMínimo; Os novos instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade não foram aplicados.
LC nº 640	18/11/2008	Complementou o Programa Alegra Centro: Inseriu nas ações das OUCs, o uso habitacional na área do Programa Alegra Centro (e não mais apenas na periferia); Definiu estratégias para o Programa, dentre elas a provisão habitacional visando a atração de novas habitações e a solução para os cortiços visando a permanência e a inclusão social da população.	Em parte	Inseriu a questão da habitação no Programa Alegra Centro. Contudo não foram realizadas nenhuma ação nem OUC voltadas para a questão.
-	12/2009	Plano Municipal de Habitação, com amplo diagnóstico, metas físico-financeiras, normativas e institucionais e seus respectivos prazos, mas sem apontar diretrizes mais específicas quanto a sistematização destas demandas;	Em parte	Não foi aprovado por lei.
Lei nº 2.678	28/12/2009	Autorizou o poder executivo a celebrar convênio com a CODESP, visando a implementação conjunta de áreas portuárias e áreas urbanas nos Armazéns 1 a 8 do Valongo por meio do Plano de Revitalização; Previu licitação aos investidores da iniciativa privada para complementar os investimentos públicos no sistema viário e infraestrutura da região.	Não	Não houve recursos para a proposta de reconversão destas áreas em atividades culturais, educacionais, esportivas, turísticas e náuticas, de modo a complementar o Programa Alegra Centro.
LC nº 688	29/07/2010	Criou o Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos – “Alegra Centro – Habitação Definiu na norma os imóveis plurihabitacionais precários – cortiços – na região do Centro Histórico, identificados conforme levantamento de campo de 2005, definindo regras e prazos para se adequarem aos parâmetros estabelecidos pelo programa, sob pena de multa.	Não	Sem linha de financiamento; Houve casos de despejos, abandono e demolição de imóveis; Gentrificação.
LC nº 731	11/07/2011	Instituiu o 3º Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município de Santos e dá outras providencias.	Não	Descolamento de seus objetivos e diretrizes em relação a sua lei regulamentadora, LC nº 730/11, Lei de Uso e Ocupação do Solo, que estabelece os índices urbanísticos.
LC nº 730	11/07/2011	Instituiu a Lei de Uso e Ocupação do Solo. O cálculo do CA - foi mantido com os mesmos critérios da LC 312/98, não computando em seu cálculo garagens e as áreas de uso comum da edificação tais como áreas de lazer, zeladoria, circulação, serviços, e as áreas privativas referentes à terraços e jardineiras. Com exceção das áreas de circulação entre o elevador e o apartamento, que passaram a ser	Em parte	Apesar de não cumprir a função social, esta lei alterou parâmetros urbanísticos importantes em relação a lei anterior (mesmo mantendo os altos seus índices construtivos).

		computadas; Manteve-se a figura do embasamento, porém com altura menor; Foram definidas as vias de menor capacidade, que representavam mais da metade das vias da cidade, e nas quais o CA de 5 passava para 4; Passou a exigir o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para os imóveis com usos portuários desconformes, por ocasião da renovação do alvará de funcionamento.		
LC nº 778	31/08/2012	Disciplinou os procedimentos para regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados no município.	Sim	A lei tratou de preencher lacunas jurídicas e administrativas que dificultavam o processo de regularização, como por exemplo, regulamentar os procedimentos para regularização de interesse social, específico; Incorporou o Auto de Demarcação, procedimento estabelecido pela Lei Federal, que agilizava o processo de regularização.
LC nº 793	14/01/2013	Disciplinou a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV)	Sim	Estabeleceu quais os empreendimentos, de acordo com seu porte e uso, deveriam apresentar medidas mitigadoras quando fossem implantados, a fim de mitigar / compensar os impactos causados pelo empreendimento na infraestrutura e malha urbana.
LC nº 821	21/12/2013	Instituiu o 4º Plano Diretor; Introduziu prazos para implementação dos instrumentos urbanísticos; Introduziu a figura das Áreas de Adensamento Susutentável - AAS; Criação das Macrozonas e Macroáreas.	Sim	Plano menos conceitual e com definições quanto a prazos e limites de macrozonas, macroáreas e áreas especiais.

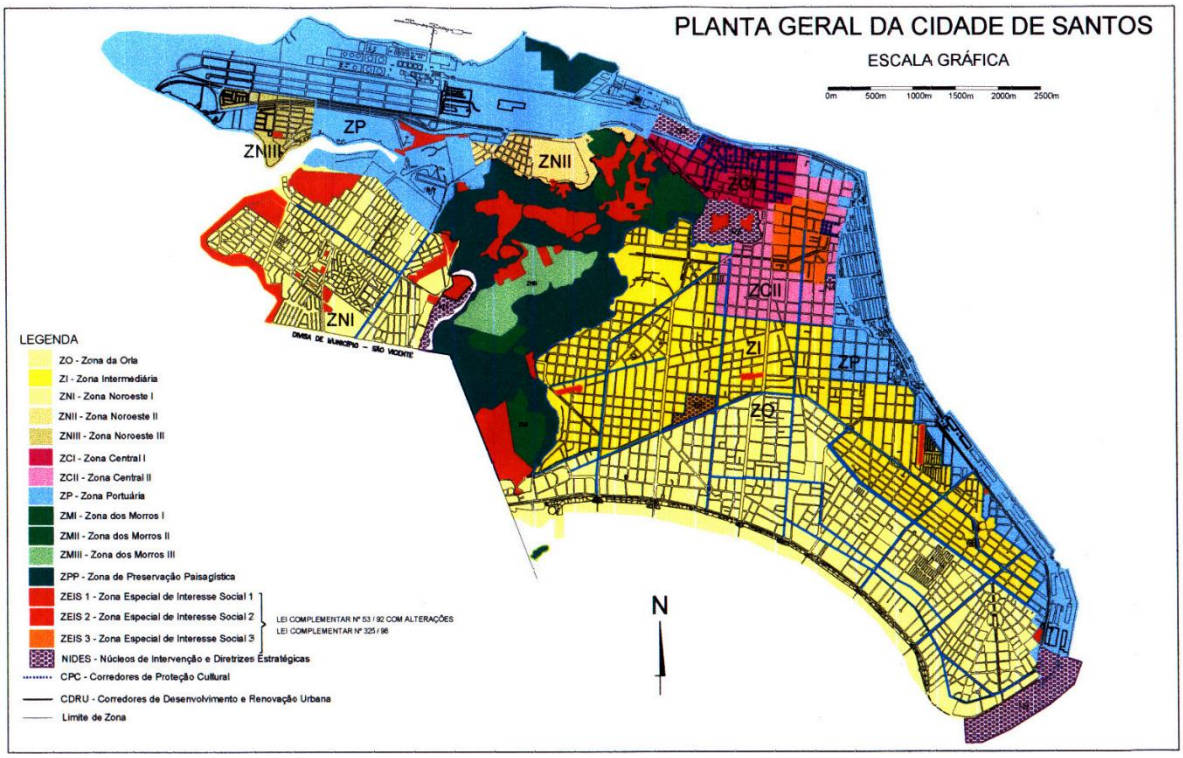
Fonte: Elaboração própria (2017).

A minuta do Plano Diretor e Lei de Uso do Solo, encaminhada para a Câmara em 1995 foi retirada do Legislativo no ano seguinte, pela nova administração, de orientação política conservadora. Foi elaborada nova propositura, em consonância com os anseios do setor imobiliário, visto que aumentava os índices de ocupação da propriedade.

Ainda sem os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, que garantiriam um mínimo de democracia no processo de elaboração e discussão da legislação urbanística, a nova propositura teve tramitação polêmica na Câmara, pois após ficar alguns meses na Comissão de Justiça e Redação, sem obter parecer, foi posteriormente a plenário, sendo aprovada em duas sessões. Em novembro de 1998, superada a resistência da oposição, em face do alinhamento da maioria do prefeito na Câmara, o Plano Diretor de 1968 foi quase que inteiramente revogado, pela Lei Complementar n° 311, que criou o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana e na mesma data, a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular – LUOS-AI, Lei Complementar nº 312, ambas de 23 de novembro de 1998[86] (Figura 20). Porém, permaneceram vigentes do Plano de 1968 os artigos referentes ao parcelamento do solo e alguns outros que tratavam de assuntos não abordados pela LUOS-AI.

[86] Para mais detalhes do processo de aprovação destas leis, ver CARRIÇO (2006, p. 379-381).

Figura 20. Lei de Uso e Ocupação do Solo da área insular – Planta do 5º Zoneamento do município, de acordo com o disposto na Lei n° 312, de 24 de novembro de 1998 e alterações até 2010. Nesta Planta constam também as manchas de ZEIS, delimitadas desde 1992 e sobrepostas as Zonas Comuns.



Fonte: Carriço, J.M. (2006, p.397)

Neste processo, a LUOS-AI descola-se totalmente do Plano Diretor, explicitando de forma precisa, o modelo vigente a época, que ocorrera em várias cidades, explicado por Villaça (1999, p.227).

> Os planos passam a valer por si sós, e não pelos seus resultados [...]. Essa autonomização dos planos, seu deslocamento da realidade, se insere na produção de um enorme arsenal de ideias sobre a cidade e sobre o planejamento urbano que se alimentam de si próprias, pois não tem nenhuma vinculação com a realidade. É o planejamento urbano enquanto ideologia que dominará – e ainda domina – o planejamento urbano no Brasil.

De fato, os objetivos e diretrizes estabelecidos, no novo Plano Diretor, nada têm a ver com o que foi aprovado na mesma data, na LUOS-AI, que estabelece os índices urbanísticos, que por sua vez, determinam de fato, o cumprimento ou não das funções sociais da cidade e da propriedade. Esta dicotomia contribuiu para a desmoralização e até mesmo o desprezo pela atividade de planejamento urbano, por parte da sociedade e que existe até os dias de hoje.

No caso da LUOS AI, o setor imobiliário pressionou o poder público a aprovar novo incremento no cálculo do CA, ampliando as áreas não computadas para este cálculo. Pelo Plano de 1968, as garagens não eram computadas neste cálculo. E pela Lei Complementar nº 174, de 1986, nem os terraços, varandas e jardineiras, áreas de uso comum da edificação tais como áreas de lazer, zeladoria, salão de festas e serviços. Pela LUOS de 1998, acrescentaram-se as caixas de escadas, poços de elevadores e circulações. Estas áreas somadas representam em média, em um edifício, quase a metade da área construída. O que significa que onde o CA for igual a 5, poderia ser construído aproximadamente 10 vezes a área do lote![87]

Pelo fato do Coeficiente de Aproveitamento -CA - já ser tão alto, em quase toda a cidade, ambos os instrumentos não foram implementados, pois o mercado já conseguia, de forma legítima, construir suficientemente no lote sem precisar arcar com nenhum tipo de compensação por isto. Assim, o instrumento do Adicional Oneroso criado na mesma lei, não apresentava motivos para ser utilizado. A lei também não determinou o Coeficiente Básico, essencial para implementação do Adicional Oneroso. O valor cobrado pelo adicional construído, seria por sua vez, um montante de acordo com a mesma lei, a ser utilizado pelo FINCOHAP e pelo FUNDURB, na promoção do direito à moradia adequada.

A LUOS também regulamentou a figura do embasamento. Trata-se de um volume arquitetônico inferior, com uma taxa de ocupação maior do que a torre do edifício propriamente dita, constituído pelos primeiros pavimentos, podendo conter no máximo 3 pavimentos com uso não residencial ou de garagem ou atividades comuns do edifício. E de acordo com a LUOS-AI, tratam-se de usos, cujas áreas não são computadas no CA, destinada aos automóveis ou usos não residenciais e que dali para a frente, marcaria a paisagem das edificações e se tornaria um símbolo da densidade construtiva (Figuras 21 e 22).

[87] O que se criou não só em Santos, mas em outros municípios, foi a diferenciação entre um Coeficiente de Aproveitamento Líquido e Bruto. Ou seja, os municípios aprovam na norma um valor que não corresponde, de fato, ao que será construído. As garagens e áreas comuns do edifício, por exemplo, não somam no cômputo do CA, liberando, na prática, uma área muito maior do que realmente é expresso no CA da legislação (CA Líquido) ao invés de se considerar a área total construída (CA Bruto).

Figura 21 e Figura 22. Embasamentos construídos em empreendimentos comerciais no bairro Gonzaga, conforme parâmetros da LC nº 312 de 24 de novembro de 1998.

Fonte: <http://wikimapia.org/11194959/pt/Mercure> e Prefeitura Municipal de Santos (2015).

O Plano substituiu também o COPLAN pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), disciplinado no ano seguinte, por meio da Lei nº 1.776, de 1º de julho de 1999, mas sua composição ainda não garantia a participação paritária de segmentos da sociedade civil.

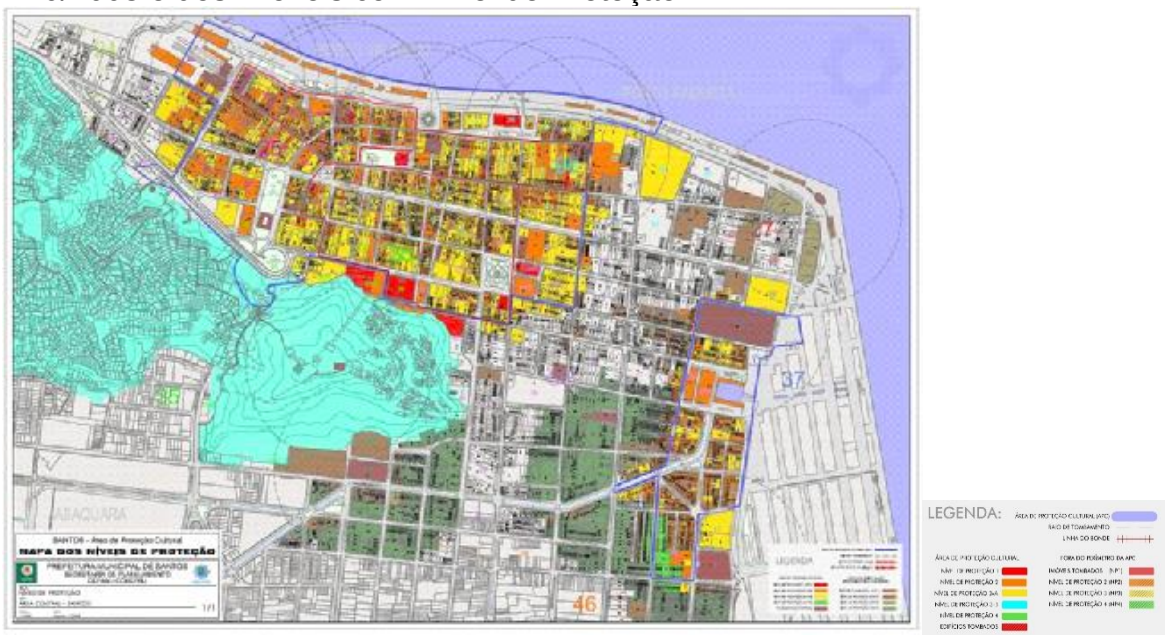
Um outro ponto importante, é que a lei passou a permitir novamente o uso residencial no Centro. E criou na região, os Corredores de Proteção Cultural – CPCs, que são eixos viários onde estão localizados imóveis com Nível de Proteção[88] e o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA), que emite manifestação técnica nos projetos com Nível de Proteção (NP).

Ironicamente, poucos meses antes da publicação do Estatuto da Cidade, a Lei Complementar municipal n° 427, de 18 de maio de 2001, acrescentou artigo à lei de ZEIS, que proibia a criação de ZEIS 2, na Zona da Orla. A própria prática do mercado com a alta valorização desta área da cidade, se encarregava disto, porém, o não direito das ZEIS estarem localizadas na Zona da Orla foi legitimado e expresso em lei.

Após a promulgação do Estatuto da Cidade, a primeira lei municipal mais expressiva, em termos urbanísticos, a ser sancionada, foi a que criou o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos (Programa Alegra Centro), Lei Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003. A área de abrangência desta lei compreende os bairros Valongo, Centro, Paquetá, Porto Valongo, Porto Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (Figura 23).

[88] Foram definidos 3 níveis de Proteção. NP1, NP2 e NP3. Ao longo das revisões, o NP 3 foi subdivido em NP3a e NP3b e criou-se o NP4. O NP 1, corresponde a proteção total e atinge imóveis a serem preservados integralmente, incluindo toda a edificação, os seus elementos construtivos e decorativos, interna e externamente; o NP 2, corresponde à proteção parcial e atinge os imóveis a serem preservados parcialmente, incluindo apenas as fachadas, a volumetria e o telhado; o NP3a, corresponde à livre opção de projeto, mantendo-se, porém, o gabarito predominante dos imóveis NP1 e NP2 existentes na testada da quadra em que estiver inserido e quando da inexistência destes na mesma quadra, nas testadas das quadras contíguas e alinhadas a esta; o NP3b, corresponde à livre opção de projeto para os edifícios, porém respeitando-se o gabarito máximo de 35,00 m (trinta e cinco metros) de altura contados a partir da calçada fronteiriça ao imóvel; e o NP 4, corresponde à livre opção de projeto, respeitando os índices urbanísticos da zona em que se situar o imóvel gravado.

Figura 23. Delimitação da área do Programa Alegra Centro, instituído pela LC nº 470/2003 e dos imóveis com Nível de Proteção – NP.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2008.

Dos 1795 imóveis que estão localizados na Região Histórica, 840 deles possuem os chamados NP 1 e NP 2 e são objeto de restauração e preservação.

Para viabilizar os objetivos do Programa, a lei definiu que o Poder Público Municipal promoveria Operações Urbanas Consorciadas (OUC), voltadas à implementação de ações, dentre elas, a promoção do uso habitacional nas áreas periféricas as APCs. Lembrando que, parte da área de abrangência do Programa está localizada em ZEIS 3 ou faz divisa com esta ZEIS.

Alguns aspectos deste Programa podem ter sido capturados por setores técnicos e políticos que defendem o planejamento estratégico. Nestes doze anos, os investimentos públicos relacionados as obras nesta região, foram voltados às questões de embelezamento, com intervenções pontuais, visto que a área de abrangência do Programa é servida pelas redes de infraestrutura e por transporte coletivo, não sendo necessário investimentos por parte do poder público para implantar estas redes. Paralelamente, os imóveis restaurados, de uso comercial ou de serviços, promoveram uma revalorização daquela propriedade privada, que passou a atrair uma demanda em busca de um produto ofertado.

Um outro aspecto relacionado ao planejamento estratégico presente no Programa foi a questão do *marketing* urbano, no qual os programas e planos são promovidos pelo Estado como oportunidades de negócios.

Entretanto, segundo Relatório da Área Central, desenvolvido pela equipe de planejamento urbano da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, em 2016, para revisão dos Programas Alegra Centro e Alegra Centro Habitação, a partir de levantamentos realizados em 1985/86, 2002 e 2014 ou seja, antes e depois do Programa Alegra Centro, verifica-se que houve certo decréscimo das atividades comerciais, mas um aumento da habitação na tipologia dos cortiços.

Entre o intervalo dos dois levantamentos, o comércio varejista diminuiu 26,5% e o atacadista 35,0%. O número de serviços manteve-se estável, sendo que destes, os serviços de armazenagem ou transporte de cargas caíram 13%, enquanto os demais serviços aumentaram 3%. Quanto ao uso industrial, houve redução de 68,5%. Houve redução de 45% dos terrenos vazios e ampliação de 115% de imóveis fechados/desocupados. O uso residencial caiu 36%, ao mesmo tempo em que os cortiços tiveram um aumento de 258%.

Os números em relação ao uso do solo, de quase três décadas – 1995 a 2014, revelaram uma diminuição de todos os usos, exceto de dois deles: da atividade portuária, que se manteve e se espalhou na região dos cortiços, e dos próprios cortiços, que aumentaram em 258%. Isto caracteriza um processo de gentrificação, conforme ARANTES (2000, p.31):

> Digamos, retomando o argumento, que a gentrificação é uma resposta específica da máquina urbana de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e conseqüente desinvestimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e sobretudo a presença desestabilizadora de uma *underclass* fora do mercado.

A mesma autora afirma, ainda, que, na realidade, planejamento estratégico e gentrificação são, na realidade, a mesma coisa (Arantes, 2000).

Quanto à mobilidade urbana e sua relação com as funções sociais da propriedade e da cidade, destaca-se lei que estabeleceu a obrigatoriedade de 1 vaga para automóvel para cada 1 unidade habitacional, Lei Complementar n° 528, de 18 de abril de 2005, contribuindo também para o aumento do valor dos imóveis.

> As garagens subterrâneas – adotadas em boa parte dos casos – ou mesmo as garagens em pavimentos superiores exigem estruturas mais robustas. O resultado é que os custos elevados para o construtor acabam sendo incorporados aos custos totais da obra, e

> repassados no valor de venda dos imóveis (ITDP Brasil, 2017, s/n)

Ainda em 2005, foi aprovada a Lei Complementar n° 551, de 27 de dezembro, que disciplinou a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pelo Estatuto, dentre eles a progressividade na cobrança do IPTU, estabelecendo os parâmetros necessários. Entretanto, de modo geral, os novos instrumentos implementados especificamente nesta lei, com base no que o Estatuto estabeleceu, não foram aplicados de fato. Alguns não por questões técnicas, pois já seriam passíveis de aplicação, como o IPTU progressivo no tempo, desapropriações, consórcio imobiliário, referendo popular e outros pela falta de atratividade, visto que a Lei de Uso do Solo, de 1998, já era bastante permissiva, tornando desnecessária a aplicação de instrumentos como a TDC, OODC e OU.

Também em 2005, foi criada a Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística (COREFUR), na Secretaria de Planejamento[89] da Prefeitura de Santos, com o objetivo de agilizar a regularização de assentamentos no município, a maioria localizada em ZEIS 1.

Com a criação da COREFUR, foram retomados projetos de regularização, em áreas de “aluguel de chão”, paralisados desde o final dos anos 1990. Também é deste período o início da parceria do município com o governo do estado, que finalmente, se volta para a questão da regularização fundiária, como uma forma de garantir o acesso à moradia. A Secretaria de Estado da Habitação, por meio de Convênios de Cooperação Técnica[90], primeiramente com o programa “Pró-Lar Regularização” e posteriormente com o “Cidade Legal”, fornecia consultorias e levantamentos técnicos aos núcleos irregulares que estivessem em processo de regularização fundiária e urbanística pelos municípios. Tais medidas foram bastante divulgadas pelo estado. Entretanto, estavam em descompasso com a celeridade das ocupações em áreas irregulares, que não eram controladas plenamente pelo município.

Também como consequência das políticas de âmbito nacional, em 2005, foi elaborado o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) e em 2009, o Plano Municipal de Habitação (PMH). Os Planos apresentaram amplo diagnóstico, metas físico-financeiras, normativas e institucionais e seus respectivos prazos, mas

[89] Em 2016 a Secretaria de Planejamento passou-se a chamar Secretaria de Desenvolvimento Urbano.
[90] Decreto n° 48.340, de 18 de dezembro de 2003 e Decreto n° 52.052, de 13 de agosto de 2007.

sem apontar diretrizes mais específicas quanto à sistematização destas demandas. Ambos os Planos, entretanto, não foram aprovados por lei.

Em 2006, foi elaborado o Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), (atualizado em 2012 e 2016), que, assim como a Carta Geotécnica, no final da década de 1970, subdividiu a área dos Morros em setores, mas desta vez somente onde havia ocupação humana, indicando as intervenções necessárias: remoções, obras de contenção, custos e indicação de monitoramento permanente nas áreas mais frágeis. O Plano é atualizado periodicamente e é utilizado como instrumento de monitoramento, sinalizando as áreas mais vulneráveis nas épocas de chuvas. Portanto, contribui no cumprimento da função social da cidade.

Em 2008, a Lei Complementar nº 640, de 18 de novembro de 2008, inseriu novos dispositivos no Programa Alegra Centro, aprovado desde 2003. A questão da moradia foi inserida na área de abrangência do Programa e o instrumento urbanístico das OUCs, passou a ser destinado também à promoção da habitação e reabilitação dos cortiços na área do Programa, além da definição de estratégias, dentre elas a provisão habitacional e a solução para os cortiços visando a permanência e a inclusão social da população.

Dois anos depois, a Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010, criou o Programa Alegra Centro Habitação, com foco específico na reabilitação dos imóveis de uso residencial plurihabitacional precário – cortiços, estabelecendo parâmetros mínimos de habitabilidade. O estado realizou os levantamentos na área de abrangência, a fim de mapear os cortiços e suas condições físico sociais, o Município colaborou na orientação e elaboração de projetos e o proprietário arcaria com as despesas na reabilitação. Foram definidos incentivos fiscais para os imóveis reabilitados, que passariam a ter isenções, dentre elas a do Imposto Sobre a Transmissão Onerosa, Entre Vivos, de Bens Imóveis ou de direitos a ele relativos – ITBI, do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN referente à obra e isenção parcial do IPTU. Contudo, não houve linha de financiamento para intervenções, nem municipal, estadual ou federal e o que ocorreu, segundo dados da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, foi que dos 253 proprietários de imóveis identificados como cortiços, que foram convidados a comparecer à Prefeitura para conhecer o Programa e suas obrigações, apenas 94 compareceram e solicitados 17 estudos arquitetônicos. Também houveram casos de despejos, abandono e demolição de imóveis.

Sem nenhuma linha de financiamento e sem a OUC, cujos montantes gerados pelas vendas dos potenciais construtivos aos empreendedores, seriam utilizados para o uso e a reabilitação habitacional social, os investimentos ficaram somente a cargo dos próprios proprietários dos cortiços. Estes, apesar de também serem responsáveis, não viabilizaram o Programa, mesmo sendo previsto na lei multas e sanções a estes, no caso do seu descumprimento.

Enquanto a lei de 1894, proibia os cortiços no perímetro urbano, sem indicar quais as alternativas concretas para fixação daquela faixa da população na cidade, os Programas do século XXI, lançaram a iniciativa de um movimento em prol da área central, mas não apresentaram alternativas de financiamento e de gestão que viabilizassem sua implementação.

Em 2009, a Lei nº 2.678, de 28 de dezembro de 2009, que firma o convênio entre o poder público executivo e a CODESP estabeleceram na faixa dos Armazéns 1 ao 8, do Porto de Santos, uma área a ser revitalizada com capital público e privado. Uma empresa de consultoria, a Ove Arup, chegou a ser contratada para consultoria e elaboração de projeto para área, aos moldes típicos do planejamento estratégico (Figuras 24 e 25). Contudo, até o momento, a proposta apresentada não foi implantada, contribuindo muito para isto a grave crise financeira que o país atravessa.

Figura 24 e Figura 25. Vista do Armazém 1, sentido Armazém 8 e Perspectiva do Projeto desenvolvido para a área, Projeto Ove Arup & Partnes.

Fontes: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos316b.htm> e <http://www.melhordesantos.com/2012/04/projeto-de-revitalizacao-do-porto.html>

Já em 2012, a Lei Complementar nº 778, de 31 de agosto de 2012 definiu os procedimentos administrativos e técnicos para a regularização fundiária no município. Além disso, o próprio Estatuto da Cidade, e a Lei Federal nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que criou o Programa Minha Casa Minha Vida (MCMV), instituíram

procedimentos que facilitaram o processo de regularização fundiária no pais, como o Auto De Demarcação Urbanística, incorporado pela lei municipal. Em outubro de 2013, dois importantes Grupos Técnicos de Trabalho (GTTs) relacionados ao direito à moradia adequada, foram criados. O primeiro, foi o GTT de Controle de Ocupações Irregulares e Habitações Subnormais, formado por diversos profissionais, com o objetivo de elaborar estratégia para atuação das equipes de monitoramento para ação preventiva, evitando assim novas invasões em áreas de risco geológico ou ambiental. O segundo, foi o GTT de Regularização Fundiária e Urbanística, criando uma equipe interdisciplinar na Prefeitura, que elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística[91], definindo estratégias e uma hierarquização quanto as áreas a serem regularizadas de acordo com as tipologias de ocupação.

Entretanto, houve um descompasso na implementação destas políticas, pois apesar do avanço técnico, os avanços políticos quanto a questão da habitação, propriamente dita, foram incipientes.

No ano seguinte, nova versão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município é aprovada, pela Lei Complementar n° 731, de 11 de julho de 2001. E na mesma data foi sancionada a Lei Complementar n° 730[92], que disciplinou o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular, revogando a lei anterior de uso do solo, a Lei Complementar nº 312 de 1998[93].

A lei não trazia mudanças expressivas quanto aos índices urbanísticos, mas criou um novo recurso, que diminuiu de 5 para 4 o CAMax. nas chamadas “vias de menor capacidade”[94], distribuídas em toda área insular do município.

Outro ponto positivo foi que esta lei reduziu a altura permitida para os embasamentos.

No entanto, permaneceu o artifício de não serem computadas, no cálculo do CA, as áreas comuns do edifício, permitindo, assim, que na prática se construa aproximadamente o dobro da área que o CA permite.

---

[91] Para detalhes do Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística, consultar Lima Junior e Carriço (2014).

[92] Na Lei de Uso de 2011, durante o processo de audiências públicas promovidas pela Câmara Municipal, as propostas da população foram coletadas e sistematizadas, ficando disponíveis em um *blog*. Destaca-se o fato de que, no dia 1° de junho de 2011, foram registradas neste *blog* 200 propostas feitas pela população, selecionadas dentre as 508 apresentadas durante as seis audiências, sendo que grande parte se referia ao pedido de que o processo de verticalização e adensamento construtivo fosse interrompido. Para consultar o blog, ver: < http://santossuacidade.blogspot.com.br/2011/06/200-propostas.html>. Consultado em 15 de dezembro de 2017.

[93] Com exceção do artigo 41, vigente até hoje, que trata da oficialização de algumas vias na cidade na região dos Morros, onde os loteamentos não foram devidamente aprovados.

[94] As vias de menor capacidade foram classificadas com base na largura da “caixa” das Vias Locais do 1º Plano Diretor, de 1968, ainda vigentes e que variavam de 14 a 17m.

Tanto o Plano Diretor de 1998, como o de 2011, têm em comum um descolamento de seus objetivos e diretrizes em relação às suas respectivas leis regulamentadoras de uso e ocupação do solo. Esse processo já descrito, pelo qual passaram várias cidades, é o da autonomização dos planos, alimentando-se de si próprios, sem vínculo com a realidade, segundo a concepção de Villaça (1999).

Em 2013, a Lei Complementar n° 793, de 14 de janeiro de 2013, passou a disciplinar a exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), que é um dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, estabelecendo quais os empreendimentos, de acordo com seu porte e uso, deveriam apresentar medidas mitigadoras e compensatórias quando fossem implantados, por conta dos impactos causados pelo empreendimento nas redes de infraestrutura e malha urbana. Até o momento vários empreendimentos apresentaram seus EIVs, contendo medidas mitigadoras e compensatórias como arborização ao longo de eixos viários, projeto e execução de redes de drenagem, liberação de recursos para construção de moradias para atender demanda de áreas de risco e construção de creche. Um dos casos onde o EIV é necessário, por exemplo, é para a primeira renovação, após a data de publicação deste artigo (que excepcionalmente neste caso já era vigente desde a Lei Complementar nº 730, de 2011), da licença de localização e funcionamento das atividades licenciadas portuárias e/ou retroportuárias desconformes[95]. A incidência de descumprimento da lei para estes casos é alta, mas esta, seria uma estratégia fundamental, por exemplo, para que o Programa Alegra Centro tivesse êxito, pois são recorrentes na Região Central Histórica, os usos portuários desconformes, e para este caso, as medidas mitigadoras dos EIVs poderiam ser direcionadas ao atendimento ao Programa e à Habitação de Interesse Social (HIS).

É importante que se mantenha o foco no princípio da função social da cidade quando são discutidas e definidas tais medidas, para que estas não sejam capturadas pela concepção de cidade-empresa que o planejamento estratégico atribui às cidades.

No mesmo ano em que a lei de EIV foi sancionada, novo Plano Diretor é aprovado, pela Lei Complementar n° 821, de 27 de dezembro de 2013, elaborado

[95] Usos desconformes são aqueles usos proibidos em imóveis de acordo com a lei vigente de Uso e Ocupação do Solo. Estão em funcionamento ou porque eram permitidos em leis anteriores ou porque não estão devidamente licenciados. Neste caso, a permanência do uso portuário em regiões onde se pretende retomar e incentivar o uso residencial e comercial, inviabiliza tal medida, por se tratarem de usos incompatíveis, e, portanto, indo de encontro a função social da cidade.

com base no Diagnóstico Consolidado do Plano Diretor e mantendo ainda expressas as diretrizes e princípios mais gerais e não autoaplicáveis, mas definindo alguns pontos-chaves para posterior regulamentação na revisão LUOS-AI, como a definição de prazos para aplicação dos instrumentos urbanísticos definidos no Estatuto da Cidade.

O Plano também redefiniu e subdividiu a Habitação de Interesse Social, criada desde a lei de ZEIS, em HIS 1 (destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais) e 2 (destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários mínimos nacionais) e definiu a Habitação de Mercado Popular (HMP), destinada a famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários mínimos nacionais[96].

Este Plano também criou as Áreas de Adensamento Sustentável (AAS), cuja delimitação e índices urbanísticos seriam regulamentos na LUOS-AI, com objetivo de promover o adensamento populacional, de forma mais sustentável, como por exemplo, a não exigência de vagas de automóveis nos empreendimentos, de modo que estes se tornassem mais baratos e se estimulasse o uso do transporte coletivo. Ao longo do eixo das AASs, existe ou virá a ser implantado, as linhas do transporte de média capacidade, o Veículo Leve sobre Trilho (VLT). O trajeto destes veículos por sua vez, foram definidos com base na pesquisa Origem Destino (OD), realizada pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos - EMTU, em 2007, que identificou os pontos mais carregados e, portanto, passíveis de receber este modal. O VLT já teve sua fase 1 implantada e a fase 2 já foi anunciada e está em processo de licitação (Figura 26). A previsão, em longo prazo, é conectar as linhas aos outros municípios da RMBS, começando por Santos e São Vicente.

[96] A HIS é destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 60,00 m2 (sessenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias. A HMP é destinada a famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até dois sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70,00 m2 (setenta metros quadrados);

Figura 26. Trajeto da Fase 1 (concluída) e Fase 2 (projetada) do VLT.

Fonte: EMTU, 2017. In: A Tribuna, 11/05/2017.

Assim que o Plano Diretor de 2013 foi aprovado, iniciou-se a revisão da LUOS-AI. Para tanto, propunha-se a reformulação de toda a legislação urbanística, de modo que se estabelecesse uma política urbana em consonância, de fato, com o Plano Diretor, que visava o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade. Foram inseridas propostas que promoviam o desenvolvimento sustentável, prevendo menores deslocamentos, incentivando a empregabilidade distribuída pela cidade, o adensamento populacional e construtivo prioritariamente nas áreas servidas por transporte de média capacidade e infraestrutura, não exigência de vagas para automóveis, criação de mecanismos que promovessem a implantação de HIS e HMP e a previsão da delimitação e prazos para Operações Urbanas (OU), além da regulamentação de outros instrumentos urbanísticos (Figura 27). Com aquela proposta, “finalmente, veio à luz aquele aspecto que vinha sendo ocultado pela ideologia do plano diretor: os interesses vinculados ao espaço urbano”. (VILLAÇA, 1999, p.239).

Figura 27. Matéria do jornal A Tribuna, sobre a minutada revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, de 28 de julho de 2014.

Sábado 28 junho de 2014 | A TRIBUNA www.atribuna.com.br | Cidades | A-5

Lei propõe mudanças no setor da construção

Empresários estão sendo consultados

MAURÍCIO MARTINS
DA REDAÇÃO

Uma cidade com mais áreas verdes e espaços para pedestres, onde os novos prédios têm maior recuo lateral, menor base de garagens e não interferem na direção dos ventos. Ou seja, um modo de urbanizar funcional e com melhor resultado estético. Esse pode ser o futuro de Santos caso a Prefeitura aprove, do jeito que está, a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Alguns detalhes do projeto foram apresentados pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano para empresários, na Associação Comercial de Santos (ACS). Uma das novidades propostas é a criação de áreas livres de uso público (Alups). A ideia é exigir que os novos empreendimentos tenham um recuo maior em relação à calçada, deixando um espaço sem muro ou cerca para circulação pública.

A medida seria obrigatória em áreas com mais de mil metros quadrados, classificadas na lei como de adensamento sustentável, como o trecho por onde passará o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). Nesses locais, 20% do lote seria para Alup. No restante da Zona Leste do Município também haveria exigência, mas o total proposto é de 10% do lote, revertido em potencial construtivo ao empreendedor.

"Vai ter muito mais gente ao longo do eixo do VLT e já tem na orla. As calçadas não dão conta, precisamos ter espaço para pedestres, para áreas verdes. Não é um instrumento inédito, é muito usado no exterior, como em Nova Iorque", explica o arquiteto da Prefeitura e coordenador do grupo técnico de trabalho do Plano Diretor, José Marques Carriço.

No projeto estão outras duas mudanças: a limitação de profundidade de acordo com o eixo onde ficará o edifício e a diminuição dos embasamentos, onde geralmente ficam as garagens, antes do início das torres de apartamentos (veja ilustração). O objetivo é favorecer os ventos e o clima da Cidade, diminuindo os recuos laterais e padronizando o posicionamento das construções.

TRABALHO E MORADIA

Aumentar o número de moradores em locais próximos ao transporte coletivo é um dos principais planos da Prefeitura com a nova lei. A proposta visa estimular a verticalização, incentivando a construção de Habitação de Mercado Popular (HMP) no traçado do VLT, especialmente na Avenida Francisco Glicério. Seriam prédios sem garagens, com comércio no térreo e consequentemente mais baratos. No Centro, a ideia é a mesma: adensar.

MAIS COMÉRCIOS

A lei quer estender a permissão de comércios e serviços para vias locais. Em muitos casos, não há sequer uma padaria próxima às moradias, condição constatada na Zona Noroeste. "Queremos gerar mais negócios e fazer com que a população caminhe menos até o local de consumo, para deixar mais o carro em casa. Por outro lado, vamos impedir que esses locais ofertem vagas de automóvel, para evitar impacto muito forte do trânsito no interior dos bairros", diz o arquiteto.

Regras propostas para a construção civil

1 Área Livre de Uso Público (Alup)
A proposta é obrigar os novos empreendimentos a ter um recuo maior em relação à calçada, deixando um espaço, que seria privado, livre para pedestres. A lei prevê que em áreas de adensamento sustentável, ou seja, em corredores viários, como no trecho do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT), esse total seja de 20% do lote. Já no restante da Zona Leste, 10%. Nesses locais só seriam permitidas obras de paisagismo, como jardins, bancos e espelhos d'água (1/3 de área verde). Não poderiam ser cercados de nenhuma maneira

2 Embasamento
Para conter o aumento no tamanho das bases de estacionamentos, que são cada vez mais comuns nos novos edifícios, a legislação quer limitar esse total a 10 metros de altura. As torres de apartamentos, que começam logo acima desse embasamento, terão de ser recuadas, não avançando sobre essa área. A Prefeitura diz que não serão diminuídas as vagas de estacionamento porque a taxa de ocupação permitida subirá de 60 para 70%

3 Eixo
Para facilitar a circulação de ar na Cidade, a lei pretende limitar a profundidade dos prédios de acordo com o eixo em que eles estão sendo construídos. Caso o empreendimento esteja alinhado ao eixo Leste-Oeste, a profundidade máxima será de 60 metros, porque esse é o sentido que mais barra os ventos. Quanto mais a construção for alinhada na direção Norte-Sul, maior pode ser a profundidade. E quando estiver no centro dessa direção, não há limite. A ideia é incetivar prédios mais finos e compridos, com mais recuo nas laterais, que ajudem no clima do Município

Fonte: Jornal A Tribuna, de 28 de junho de 2014.

Entretanto, a minuta foi apresentada apenas ao CMDU, em abril, junho e dezembro de 2014, não chegando a ser discutida em audiência pública. Antes disto, a minuta foi revista, não chegando a ser enviada novamente ao Conselho, para finalmente ser apresentada e discutida em audiências públicas.

Em 2016, elaborou-se também o Plano Municipal de Mobilidade Urbana, enviado à Câmara sem ter sido pautado para deliberação, até hoje[97].

Em 2017, por conta da obrigatoriedade da revisão no primeiro ano de mandato do prefeito municipal[98], o Plano Diretor foi revisto e submetido ao CMDU e a audiências públicas. A maior parte do seu teor foi mantido. Porém a minuta está em trâmite junto ao Executivo e só posteriormente será enviada à Câmara[99]. Nesta minuta foi delimitado o perímetro urbano, a proposta de adensamento sustentável

[97] Para consultar a proposta de Plano de Mobilidade de Santos, ver: < http://www.santos.sp.gov.br/mobilidade/sites/default/files/PRE_DIAGNOSTICO_PLANMOB.pdf>. Acessado em 09 de janeiro de 2018.
[98] Conforme § 1º do artigo 139 da Lei Orgânica do município de Santos.
[99] O nº do Projeto de Lei que está tramitando na Câmara é PLC nº 70/2017.

com a diversificação da população, ao invés de somente adensamento sustentável. Face as experiências anteriores descritas, o reconhecimento dos extratos de baixa e média renda é questão chave no processo de gentrificação e no cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Também houve a incorporação de parte das propostas das audiências públicas, como a realização prévia de oficinas técnicas sobre as leis antes das audiências públicas[100]. Foi iniciada também no mesmo ano, nova revisão da LUOS-AI, pois a revisão anterior não prosperou.

Nesta revisão e na regulamentação de outras leis urbanísticas, o que estará em xeque é se o planejamento urbano estratégico tomará a frente do processo da tomada de decisões em relação ao interesse público e ao cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade, como preconiza a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade.

Ao se analisar a Figura 28, verifica-se o impacto e o aumento acelerado do adensamento construtivo na paisagem. Em amarelo, destaca-se os novos empreendimentos, que transformaram significativamente a paisagem em pouco mais de uma década.

Entretanto, as populações de Santos, segundo Censos Demográficos do IBGE, foram nas décadas de 1980, 1990, 2000 e 2010, respectivamente de 412.448, 417.450, 417.983 e 419.400 habitantes. Portanto, estes dados revelam não haver crescimento populacional há praticamente três décadas.

Em um balanço geral, o que se pode verificar ao longo de toda evolução da legislação, programas e planos urbanísticos é o descompasso entre a densidade construtiva, legitimada a partir das leis, planos e programas e a densidade populacional.

[100] Para acessar minuta e material referente a revisão do Plano Diretor, acessar <http://www.santos.sp.gov.br/?q=content/899205/plano-diretor>. Acessado em 03/12/2017.

Figura 28. Vistas do Monte Serrat sentido Orla. A esquerda, Avenida Anna Costa.

2005

2017

Fontes: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Monte_Serrat_pic09.JPG.

Neste mesmo intervalo, comparando-se a taxa de crescimento populacional dos municípios centrais da RMBS, pode-se verificar que Santos foi o município que apresentou a menor taxa de crescimento.

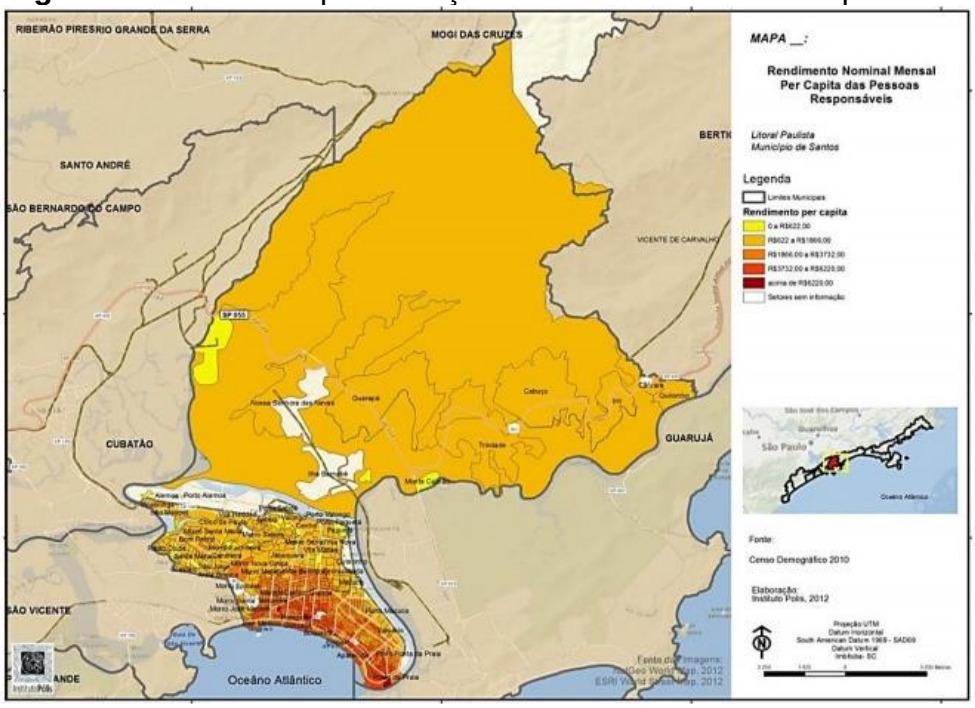
Tabela 1. Taxas Médias Geométricas Anuais de Crescimento Populacional – Municípios centrais da RMBS – 1970 a 2010

Municípios/Décadas	1970/1980	1980/1990	1990/2000	2000/2010
Praia Grande	12,85	5,86	5,12	3,17
São Vicente	5,18	3,05	1,37	0,94
Guarujá	4,86	3,05	2,60	0,93
Santos	1,89	0,11	0,01	0,04

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2010.

Um outro dado importante, conforme mapa da Figura 29, é que o nível de renda no município de Santos é alto e maior justamente nas áreas onde o processo de verticalização foi mais intenso, na faixa da orla e nas proximidades e houve maior atuação do mercado imobiliário.

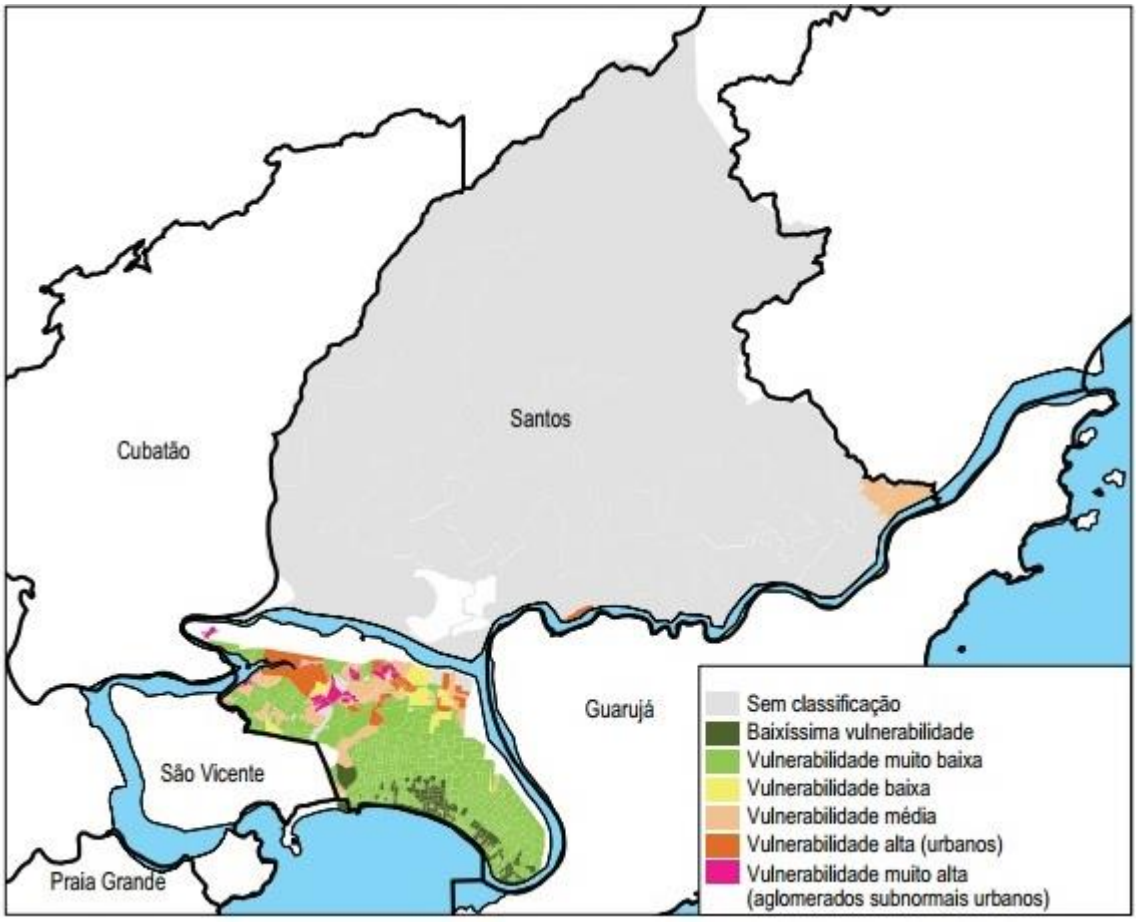
Figura 29. Santos: Espacialização da renda média dos responsáveis.



Fonte: Diagnóstico Consolidado de Revisão Plano Diretor Santos, 2013. Elaboração Instituto Pólis.

Em contraposição aos dados de rendimento apontados acima, verifica-se que os dados de 2010, sobre o IPVS[101], revela um quadro de desigualdade social no município de Santos, mesmo tratando-se de um restrito território insular, de 39km². Algumas regiões foram classificadas como sendo de “Vulnerabilidade Alta” e “Muito Alta”, nas áreas dos Morros, Centro e Zona Noroeste (Figura 30). Ao passo que toda a Zona Leste foi classificada como sendo de “Baixíssima Vulnerabilidade” e “Vulnerabilidade Muito Baixa“.

Figura 30. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) no município de Santos - 2010.



Fonte: Fundação Seade, 2010.

A Figura 30, confirma a espacialização da Figura 31, que retrata uma das áreas de ZEIS, classificada pelo IPVS com Vulnerabilidade Muito Alta, onde se pode confirmar tal classificação e verificar a estagnação da paisagem ao longo de três décadas.

[101] O IPVS é um índice criado pelo Estado de SP, para complementar o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, que fornece dados econômicos e sociais dos municípios, mas com elementos mais complexos, a fim de complementar o IPRS e fornecer maiores subsídios na construção de políticas públicas. São informações que compõem o IPVS, por exemplo, as oportunidades de mobilidade social, escolaridade, condições de inserção no mercado de trabalho, dentre outras.

Figura 31. Vistas do Dique Vila Gilda – 1996 e 2016. Área de ZEIS e classificada como Vulnerabilidade Muito Alta, de acordo com o IPVS de 2010.

1996

2016

Fonte: Figura 1996: elaboração própria e Figura 2006: Instituto Ecofaxina. Disponível em: <https://www.google.com.br/search?q=dique+vila+gilda&source=lnms&tbm=isch&sa=X&ved=0ahUKEwjL68nCouDYAhUIC5AKHWG3ACYQ_AUICigB&biw=1088&bih=530#imgrc=19A5sXggx7hQ-M:> .

A estagnação da paisagem na figura 31 é inversamente proporcional a transformação da paisagem na figura 28.

As figuras 28 e 31, revelam duas regiões absolutamente contrastantes num território bastante limitado. Território este, que conta com considerável produção de leis, planos e programas, e que mesmo não indo ao encontro do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade em sua totalidade, constituem uma base relevante para promover ações públicas que erradicariam esta situação.

4. Considerações Finais

A perspectiva histórica adotada revelou o quanto a concepção da propriedade se transformou ao longo dos séculos no Ocidente e especificamente no Brasil. Por meio da legitimação jurídica, a propriedade ganhou os contornos trazidos pela ideologia predominante em cada uma das fases.

Também estiveram em constante transformação, as relações estabelecidas entre o solo e a construção e entre o proprietário e o ocupante do lote. Da mesma forma, o conceito de função social da propriedade se transformou e, a partir do Positivismo, consolidou a ideia do quanto a propriedade pode e deve ser relativizada.

No Brasil, esta conceituação passou por algumas adaptações e hoje seu sentido está ligado justamente a sua condição relativa, conforme a própria Constituição Federal, que a reconhece em regimes distintos, ora como instituição econômica, ora como direito fundamental. A propriedade adquire status de direito, que “tem” uma função social e não que “é” uma função social, como se pregava incialmente pela corrente positivista.

Esta condição atual, que culminou na promulgação do Estatuto da Cidade, trouxe elementos que permitiram que as políticas públicas tivessem um respaldo jurídico quando estabelecessem o cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade.

O sentido atual desta função social está relacionado à segurança do atendimento das necessidades dos cidadãos, quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas. Estas condições estão diretamente relacionadas ao interesse público, voltado ao acesso à moradia adequada e ao acesso à cidade.

No município de Santos, o que se constatou foi uma crise histórica do acesso à moradia, provocadas inicialmente por medidas nacionais como a Lei de Terras e o urbanismo sanitarista e ao longo do tempo pelas polítcas públicas locais, que perpetuavam sua valorização imobiliária. Tal crise culminou na transformação de um município com índices discrepantes. Ao mesmo tempo que tem um dos maiores adensamentos construtivos do país, sua população não cresce há quatro décadas. Ao mesmo tempo em que a Zona da Orla e da Zona Intermediária se transformaram significativamente em menos de duas décadas, num intenso processo de

verticalização, a região do Dique da Vila Gilda, na Zona Noroeste, conserva há, no mínimo, trinta anos, a mesma paisagem de palafitas, rodeadas de lixo e esgoto a céu aberto.

Estas áreas quando sobrepostas ao início do processo de ocupação da cidade, revelam ser exatamente as regiões favorecidas ou desfavorecidas do ponto de vista do acesso imobiliário. Ou seja, as regiões próximas a orla, onde se promoveram maiores restrições construtivas e de uso do solo, se proibiram cortiços e foram primeiramente servidas pelo sistema de bondes, são hoje as regiões com as melhores condições. Ao passo em que as regiões que não foram desde o início inseridas no perímetro urbano e foram onde se concentraram, primeiramente, os cortiços e chalés, posteriormente concentrando-se as favelas e palafitas, são as áreas que até hoje carecem de regularização fundiária, infraestrutura e urbanização.

À medida em que a legislação e os planos e programas avançaram e se adequaram ao Estatuto da Cidade, presumiu-se que haveria uma mínima equiparação destas áreas, ao menos em relação as condições sanitárias. Entretanto, as medidas ainda foram incipientes, visto que as leis, planos e programas não foram devidamente aplicados e que a distância social entre seus moradores é abissal. Com exceção da década de 90, relativa ao terceiro período, do Urbanismo Participativo, de modo geral, aquelas políticas públicas cumpriram em parte ou não cumpriram as funções sociais da propriedade e da cidade.

Ainda assim, foi identificado grande número de leis, planos e programas desde o final do século XIX, que se cumpridos, dariam conta de ao menos, erradicar a falta de saneamento básico em algumas regiões e reduzir as graves distinções entre os espaços de assentamento.

Portanto, pode-se confirmar a hipótese de que a ideologia presente na norma urbanística, oculta de fato, a preterição do Estado. E quando as políticas públicas, por meio das normas, planos ou programas são de fato, voltados ao interesse público, como por exemplo, a Lei das ZEIS, promulgada desde 1992, verifica-se que ainda há a existência de áreas com vulnerabilidade muito alta, num território tão pequeno e tão rico, reforçando a tese de preterição do Estado.

Verificou-se, também, o peso da questão ideológica, em relação ao interesse público, desde a época de Brito, que tentou aprovar um projeto urbanístico em que, em certos pontos, todos devidamente justificados, haveria necessidade de haver desapropriação ou doação, em áreas muitas vezes ainda nem ocupadas, a fim de se

implantar um sistema de circulação ou de áreas verdes que promoveriam uma cidade com maior qualidade ambiental e urbanística. O Plano feriu o direito de propriedade privada, tornando-se polêmico e revelando a sobreposição dos interesses da classe dominante, em relação ao interesse público, ou seja, ao direito à cidade, que o Plano de Brito promovia. Esta situação revelou a polêmica, desde então, quanto ao conflito, de um lado, entre o direito de propriedade e, de outro, os direitos à moradia e à cidade.

Portanto, desde o início de sua ocupação, o município foi ocupado de forma desigual. Na segunda metade do século XX, o modelo implantado de verticalização, aprovado sobretudo na Zona da Orla e na Zona Intermediária, e que, do ponto de vista do custo benefício, induzia a uma tipologia de médio e alto padrão, foi legitimado pelo município e sempre foi objeto de muita pressão política, sobretudo pelo setor da promoção imobiliária.

Entretanto, inserido neste mesmo contexto, pode-se reconhecer a força e a influência que os diversos movimentos populares, ora em consonância com a política nacional, ora isolados, tiveram na conquista da legitimação da garantia de um equilíbrio mínimo, entre a cidade do capital e a cidade da moradia.

Desta forma, a única forma do planejamento urbano estratégico não prevalecer sobre os princípios do Estatuto da Cidade, é fazer com que caminhe junto com os mecanismos de controle social, os quais, por sua vez, só são possíveis quando a sociedade está envolvida no processo, que se promove sobretudo, pelas mãos do próprio Estado. Como visto, algumas leis federais promulgadas em 2017 causaram mudanças em importantes conquistas sociais, ferindo a importância dada ao Capítulo da Política Urbana pela Constituição Federal e desmantelando a estrutura participativa do Conselho das Cidades. Tais mudanças acenam para a necessidade ainda maior de compreensão deste cenário.

O intuito desta pesquisa foi, portanto, apresentar uma pequena, porém incisiva contribuição, para compreensão dos contextos que cercam o sentido de propriedade e de cidade e das suas funções sociais. Tal compreensão, torna-se fundamental para a mudança de paradigma em Santos, e em outras grandes e médias cidades brasileiras, em que os interesses ideológicos se sobrepuseram ao interesse público.

Referências

ABREU, Maurício de Almeida. **Reconstruindo uma história esquecida: origem e expansão inicial das favelas do Rio de Janeiro**. Revista Espaço & Debates, São Paulo, n.37, p. 34-46, 1994.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de Exceção**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2004.

ALVARO, Guilherme. **A campanha sanitária de Santos - Suas causas e seus efeitos.** In: Edição do Serviço Sanitário do Estado de São Paulo/Casa Duprat, 1919. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0353a.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

ALVES, José Carlos Moreira. **Direito Romano.** Rio de Janeiro: Forense, 2004.

ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de. **Centenário dos Canais: a obra de Saturnino de Brito,** 2007. Disponível em: < http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076h.htm>. Acesso em: 10 de agosto de 2017.

ARANTES, Otilia Beatriz Fiori. **Berlim e Barcelona – Duas imagens estratégicas.** São Paulo*:* Annablume, 2012.

ARCHDAILY. In: **Vagas de estacionamento custam caro para quem não tem carr**o. 2017. Disponível em: < https://www.archdaily.com.br/br/877545/vagas-de-estacionamento-custam-caro-para-quem-nao-tem-carro>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

BENACCHIO, Marcelo; CASSEATTUARI, Denis. Regularização fundiária urbana como efetivação do direito humano à moradia adequada. In: NALINI, J. N.; LEVY, W. (Orgs.). **Regularização Fundiária.** Rio de Janeiro: Forense, 2014, p.49-71.

BERNARDINI, S. P. **Os planos da cidade: as políticas de intervenção urbana em Santos – de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito** (1892-1910). São Carlos: RiMa, FAPESP, 2006.

BOBBIO, Norberto. **Jusnaturalismo e o positivismo jurídico.** São Paulo: Editora Unesp, 2016.

BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil.** São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico.** 10 ed. Brasília (DF): Ed. UNB, 1997.

BORGES L., REZENDE J., PEREIRA J. **Evolução da legislação ambiental no Brasil**. Revista em Agronegócio e Meio Ambiente. Disponível em:

www.cesumar.br/pesquisa/periodicos/index.php/rama/article/view/1146/852. Acesso em: 05 de janeiro de 2018.

BRAGA, Rosana Aló Maluza. **A política municipal de habitação na cidade de Santos – SP na década de 1990.** Dissertação (mestrado em Engenharia Urbana do Centro de Ciências Exatas e de Tecnologia), Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2004.

BRASIL. **Lei nº 4.380**, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH) e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4380.htm>. Acesso em: 16 de dezembro de 2017.

_____. **Lei n° 6.766**, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm>. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

_____. **Lei nº 6.938**, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/L6938.htm. >. Acesso em: 15 de janeiro de 2018.

_____. **Constituição Federal** (1988). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

_____. **Lei nº 9.985**, de 18 de julho de 2000. Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação – UC - da Natureza. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9985.htm>. Acesso em: 18 de dezembro de 2017.

_____. **Lei n° 10.257**, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

_____. **Lei n° 10.406**, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/leis/2002/L10406.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2018.

_____. **Lei n° 11.124**, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2018.

_____. **Lei n° 11.977**, de 7 de julho de 2009. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos

localizados em áreas urbanas. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm>. Acesso em: 16 de janeiro de 2018.

_____. **Decreto n° 9.076**, de 7 de junho de 2017, que dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9076.htm>. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

_____. **Lei n° 13.465**, de11 de julho e 2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera outras leis correlatas.

_____. **Lei n° 13.502**, de 1º de novembro de 2017. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei no13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei no 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13502.htm>. Acesso em: 21 de janeiro de 2018.

BRITO, Saturnino de. **Obras Completas, Saneamento de Santos.** Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944, vol. XXI.

_____. **Álbum Canais de Drenagem Superficial 1906-07.** São Paulo: Typographia Brazil de Rothschild & Co, 1908. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/mapasnm.htm>

CARRIÇO, José Marques. **Legislação urbanística e segregação sócio espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista.** Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

_____. **Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980.** Tese (doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

_____. **O Plano de Saturnino de Brito para Santos: urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática.** 2010. Disponível em: < http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076g.htm>. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

_____. **O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito para Santos: construção e crise da cidade moderna.** In: Risco: Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo, n° 22, 2015. Disponível em: < https://www.revistas.usp.br/risco/article/view/124537>. Acesso em: 19 de agosto de 2017.

_____. **Afloramento do subsolo em Santos: A eliminação da interface entre espaço**

público e privado. Vitruvius, v. 02, p. 01-06, 2017. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/17.201/6475>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

CARRIÇO, José Marques; SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos. BANDINI, Marcos Pelegrini. **A regularização fundiária de assentamentos precários nos morros de Santos: Aluguel de chão, direito à moradia, risco geológico e recuperação ambiental.** In: URBFAVELAS II – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas, 2016, Rio de Janeiro. ANAIS do II URBFAVELAS. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016, v.1, p. 236-259.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Planejamento Urbano e Democracia – A experiência de Santos.** Tese de Doutorado. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

COULANGES, Fustel de. **A cidade antiga**. In: Ebookbrasil, 1864. Disponível em: < http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf >. Acesso em: 21 de dezembro de 2017.

DENALDI, Rosana; CAVALCANTI, Carolina Baima e SOUZA, Claudia Virginia Cabral de (Org.) **Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU progressivo no tempo: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação**. Brasília: Ministério das Cidades, 2015. Disponível em: <http://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES2.pdf>.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** Rio de Janeiro: Forense, 2017, 30º ed., p.94-96.

GOMES, Orlando. **Significado da** e**volução contemporânea do direito de propriedade.** Rio de Janeiro: Forense, 1952, p.94-96.

GRAZIA, Grazia de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (Orgs.). **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade.** Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 53-70.

JORNAL A TRIBUNA. **Lei propõe mudanças no setor da construção**. Santos, p. A-5, 28 jun. 2014.

_____. **Texto final depende de discussões**. Santos, 28, junho, 2014.

_____. **Projetos do Minha Casa não tem previsão***.* Santos, 15, julho, 2017.

_____. **O aluguel social seria muito mais adequado à política urbana.** Santos, 15, julho, 2017.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma cidade na transição - Santos: 1870-1913.** São Paulo: Hucitec, 1996.

LIMA JUNIOR, Nelson Gonçalves de; CARRIÇO, José Marques. **O plano de regularização fundiária e urbanística do município de Santos/SP**: priorizando a

inclusão social e a cidadania. In: URBFAVELAS I – Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas. ANAIS do I URBFAVELAS. São Bernardo do Campo, SP: Letra Capital, 2014.

LOPES, José Reinaldo de Lima. **O direito da história – Lições Introdutórias.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

LYRA FILHO, Roberto. **O que é direito.** São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

LYOTARD, Jean-François. **A condição pós-moderna.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1998, p.111-120.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência.** São Paulo: Editora Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. Construindo a Política Urbana. Participação democrática e o direito à cidade. In: RIBEIRO, L. C.de Q.; SANTOS JUNIOR, O. dos S. (Orgs.). **As metrópoles e a questão social brasileira.** Rio de Janeiro: Editora Revan; Fase, 2007, v. 1, p. 166.

MARTINS, José de Souza. **O Cativeiro da Terra.** São Paulo: Editora Hucitec, 2004.

NUNES, Luis Antonio de Paula. **A formação do urbanismo em Santos 1894 – 1951.** Dissertação, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

PICHLER, Ernesto. Aspectos geológicos dos escorregamentos de Santos. **Boletim da Sociedade Brasileira de Geologia**, São Paulo, p. 69 – 77, setembro 1957.

PINTO, Vitor Carvalho. **Direito urbanístico:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

REZENDE, Vera F.; FURTADO, Fernanda; OLIVEIRA, Maria Teresa Corrêa; JORGENSEN JÚNIOR, Pedro. **A outorga onerosa do direito de construir e o solo criado:** uma necessária avaliação das matrizes conceituais. R. B. Estudos Urbanos e Regionais V. 11, N. 2, novembro 2009. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/220>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças.** São Paulo: Boitempo, 2015.

ROPPO, Enzo. **O Contrato**. São Paulo: Almedina, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem da desigualdade**. In: Ebookbrasil, 1754. Disponível em: < www.ebooksbrasil.org/adobeebook/contratosocial.pdf>. Acesso em: 11 de novembro de 2017.

SALES, Pedro Manuel Rivaben. **Santos a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo**. Tese (doutorado

em Estruturas Ambientais Urbanas), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SANTOS (Município). **Lei nº 24**, de 9 de junho de 1894. Determina perímetro desta cidade a partir de 1º de janeiro de 1895. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 4 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 46**, de 17 de outubro de 1894. Obriga aos proprietários de cortiços dentro do perímetro da cidade a transformá-los em pequenas casas higiênicas. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 4 de agosto de 2017.

_____. **Lei n° 100**, de 2 de junho de 1897. Aprova o Código de Posturas Municipais. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 217**, de 11 de abril de 1906. Proíbe a construção de prédios que se prestem a qualquer ramo de negócio na rua Sete de Setembro entre a rua Braz Cubas e avenida Conselheiro Nébias. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 235**, de 10 de outubro de 1906. Proíbe construção de prédios para o estabelecimento de açougues, quitandas e congêneres, nas esquinas das ruas do perímetro urbano. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 13 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 236**, de 10 de outubro de 1906. Chama concorrentes para apresentação de seis (6) tipos de fachadas de prédios. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 265**, de 5 de junho de 1907. Dispõe sobre isenção de imposto para as construções nas Avenidas “Anna Costa” e Conselheiro Nébias. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 21 de agosto de 2017.

_____. **Lei n° 288**, de 27 de novembro de 1907. Estabelece condições para edificação, reconstrução ou reforma de prédio na parte referente ás instalações de esgotos. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

_____. **Lei nº 322**, de 19 de agosto de 1908. Adota os tipos de fachadas de prédios escolhidos de acordo com a Lei n°236 de 10 de Outubro de 1906, e dispõe sobre construções de predios nas avenidas Anna Costa e Conselheiro Nébias e em ruas situadas fora do perímetro urbano. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 331**, de 24 de outubro de 1908. Altera a Lei n° 322, de 10 de agosto de 1908, que dispõe sobre construções nas avenidas Anna Costa e Conselheiro Nebias. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 341**, de 10 de março de 1909. Dispõe sobre as condições a serem observadas nas edificações a margem dos canais de drenagem. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 366**, de 27 de outubro de 1909. Amplia a Lei n° 216, de 11 de abril de 1906. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 374**, de 29 de janeiro de 1910. Concede favores a D. Catharina Emmerick Ablas, e dispõe sobre edificação em terrenos de sua propriedade, na Villa Ablas.

_____. **Lei nº 406**, de 10 de agosto de 1910. Permite construções de prédios, em grupos de 2, nos pontos determinados no art. 1° da Lei n°331 (Ampl. Pela Lei 423. – Ver. Pela Lei 489). Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 410**, de 10 de agosto de 1910. Altera as disposições do Código referentes a construções e dispõe sobre casas assobradadas. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 423**, de 21 de setembro de 1910. Torna extensivas as disposições da Lei nº 406, de 10 de agosto de 1910, as construções de prédios nas Avenidas dos Canais de Drenagem. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 431**, de 16 de novembro de 1910, altera o artigo 1º da Lei nº 10, de 11 de agosto de 1910, sobre construção de casas assombradas. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 444**, de 11 de janeiro de 1911. Dispõe sobre construções que se fizerem na zona compreendida entre as Avenidas “Anna Costa” e “Conselheiro Nebias” desde a rua “Alexandre Herculano” até a praia da Barra, as quais obedecerão às disposições da Lei n. 331, de 21 de outubro de 1908. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 460**, de 26 de abril de 1911. Regula a construção de casas de madeira fora do perímetro da cidade. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 21 de outubro de 2017.

_____. **Lei nº 489**, de 3 de janeiro de 1912. Regula as construções de prédios nas avenidas, praias, margens dos canais e outros pontos da cidade; e revoga as Leis nº 82, 322, 331, 341, 406, 410, 423, 431, artigo 1º da Lei 444, artigo 3º da Lei 445 e Lei 463. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 06 de setembro de 2017.

_____. **Lei nº 501**, de 31 de julho de 1912. Concede favores a particulares ou empresas que construírem moradias para operários. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei nº 675**, de 6 de julho de 1922. Aprova o Código de Construções do Município. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 15 de novembro de 2017.

_____. **Lei n° 803**, de 21 de dezembro de 1926. Modifica os perímetros da cidade e dispõe sobre construção de chalés de madeira. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei n° 825**, de 26 de outubro de 1927. Dispõe sobre a expedição de cartas de habitação aos chalés de madeira. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Decretos Lei n° 258**, de 2 de abril de 1940. Estabelece perímetros urbano e rural.

_____. **Decreto-lei n° 306**, de 25 de março de 1941. Institui zoneamento residencial.

_____. **Decreto-Lei n°343**, de 14 de agosto de 1942. Dispõe sobre o plano Regulador da cidade.

_____. **Decreto-lei n° 403**, de 15 de setembro de 1945. Institui o novo Código de Obras.

_____. **Lei n° 942**, de 1° de abril de 1948, autoriza a instalação de energia elétrica, a título precário, em todas as casas de madeira. Dispõe sobre a expedição de cartas de habitação aos chalés de madeira e derroga o art. 38, da Lei 803. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei n° 1.163**, de 12 de dezembro de 1950. Altera os itens VII, letra “c” da Lei n° 1111, de 21 de junho de 1950. Dispõe sobre a exigência de vagas. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de novembro de 2017.

_____. **Lei n° 1.316**, de 27 de dezembro de 1951. Aprova Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade elaborado nos termos da Lei nº 940, de 23 de março de 1948, e determina outras providencias. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

_____. **Decreto n° 2.578**, de 10 de dezembro de 1963. Cria as subprefeituras de Bertioga, Itatinga e Jurubatuba.

_____. **Lei n° 3.345**, de 7 de outubro de 1966. Cria a zona residencial a zona mista e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 02 de dezembro de 2017.

_____. **Lei n° 3.529**, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

_____. **Lei nº 3.533**, de 16 de abril de 1968. Institui as Normas ordenadoras e disciplinadoras da urbanização e da preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 03 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Orgânica de Santos**, de 5 de abril de 1990. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 54**, de 9 de junho de 1992. Declara Área de Proteção Ambiental – APA – Santos Continente – Distrito Sede e de Bertioga, institui seu zoneamento, e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de dezembro de 2017.

_____. **Lei complementar nº 53**, de 15 de maio de 1992. Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS, e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei complementar n° 311**, de 23 de novembro de 1998. Institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 312** de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 359** de 26 de junho de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do Município, institui a área de Proteção Ambiental - APA e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 427**, de 18 de maio de 2001. Altera dispositivos da lei complementar nº 53, de 15 de maio de 1992, que dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 528**, de 18 de abril de 2005. Estabelece a obrigatoriedade de vagas para estacionamento para edificações em geral e a adoção de medidas mitigadoras às atividades ou empreendimentos polos atrativos de trânsito e transportes. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 551**, de 27 de dezembro de 2005. Disciplina a Utilização dos Instrumentos de Política Urbana Preconizados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, institui a Progressividade na Cobrança do IPTU e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 729**, de 11 de julho de 2011. Disciplina o orçamento do uso e da ocupação do solo na área continental do Município, dá nova disciplina à área de proteção ambiental - APA, e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 10 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 730**, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento de Uso e dá Ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar n° 731**, de 11 de julho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município de Santos e dá outras providencias. Disponível em: < http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>. Acesso em: 12 de janeiro de 2018.

_____. **Lei Complementar nº 778**, de 31 de agosto de 2012. Disciplina os procedimentos para regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados no município de Santos.

_____. **Lei Complementar n° 793**, de 14 de janeiro de 2013. Disciplina a Exigência do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança - EIV, cria o atestado de conformidade de infraestrutura urbana e ambiental, no âmbito do município de Santos, e dá outras providências.

_____. **Lei n° 821**, de 27 de dezembro de 2013. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.

_____. Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano. **Diagnóstico consolidado de revisão do Plano Diretor de Santos. 2013.** Disponível em: <http://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conselhos/CMDU/diagnsticorevisopdv1-_02-10-13.pdf>

_____. Prefeitura Municipal de. Secretaria Municipal de Desenvolvimento urbano. **Relatório para revisão dos Programas Alegra Centro e Alegra Centro Habitação**. 2016.

SANTOS, Marilú Lopes. **Santos – Evolução nas Leis Urbanísticas.** Trabalho de Graduação Interdisciplinar, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos, Universidade Católica de Santos, Santos, 1986.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Cidade, cidadania e planejamento urbano. In: FELDMAN, S.; FERNANDES, A. (Orgs.). **O urbano e o regional no Brasil contemporâneo** – mutações, tensões, desafios. Salvador: EDUFBA, 2007, p. 294.

SANTOS, Renata Sioufi Fagundes dos; CARRICO, José Marques. **Quinze anos de Estatuto da Cidade e o ressignificado das funções sociais da propriedade e da**

cidade. In: IV Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos e do Encontro Internacional sobre Estratégia e Economia Azul, 2016, Santos. DIREITO AMBIENTAL INTERNACIONAL Anais do IV Congresso Internacional de Encontro Internacional sobre Estratégia e Economia Azul GOVERNANÇA AMBIENTAL GLOBAL [e-book]. São Paulo: Editora Universitaria Leopoldianum, 2016. v. único. p. 73-88. Disponível em: <http://www.unisantos.br/portal/editora/e-books/>. Acessado em 21 de agosto de 2017.

SÃO PAULO (Estado). **Decreto n° 48.340**, de 18 de dezembro de 2003. Institui, no âmbito da Secretaria da Habitação, o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais de Interesse Social - PRÓ-LAR REGULARIZAÇÃO e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/?id=8683118.12.2003.html>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

_____. Decreto n° 52.052, de 13 de agosto de 2007. Institui o Programa Estadual de Regularização de Núcleos Habitacionais - Cidade Legal, no âmbito da Secretaria da Habitação e dá providências correlatas. Acesso em: <https://www.al.sp.gov.br/norma/73500>. Acesso em 15 de janeiro de 2018.

SOUSA, Alberto. **A Municipalidade de Santos perante a Comissão de Saneamento,** In: Officinas Graphicas do Bureal Central, 1914. Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0076d19.htm>. Acesso em: 12 de dezembro de 2017.

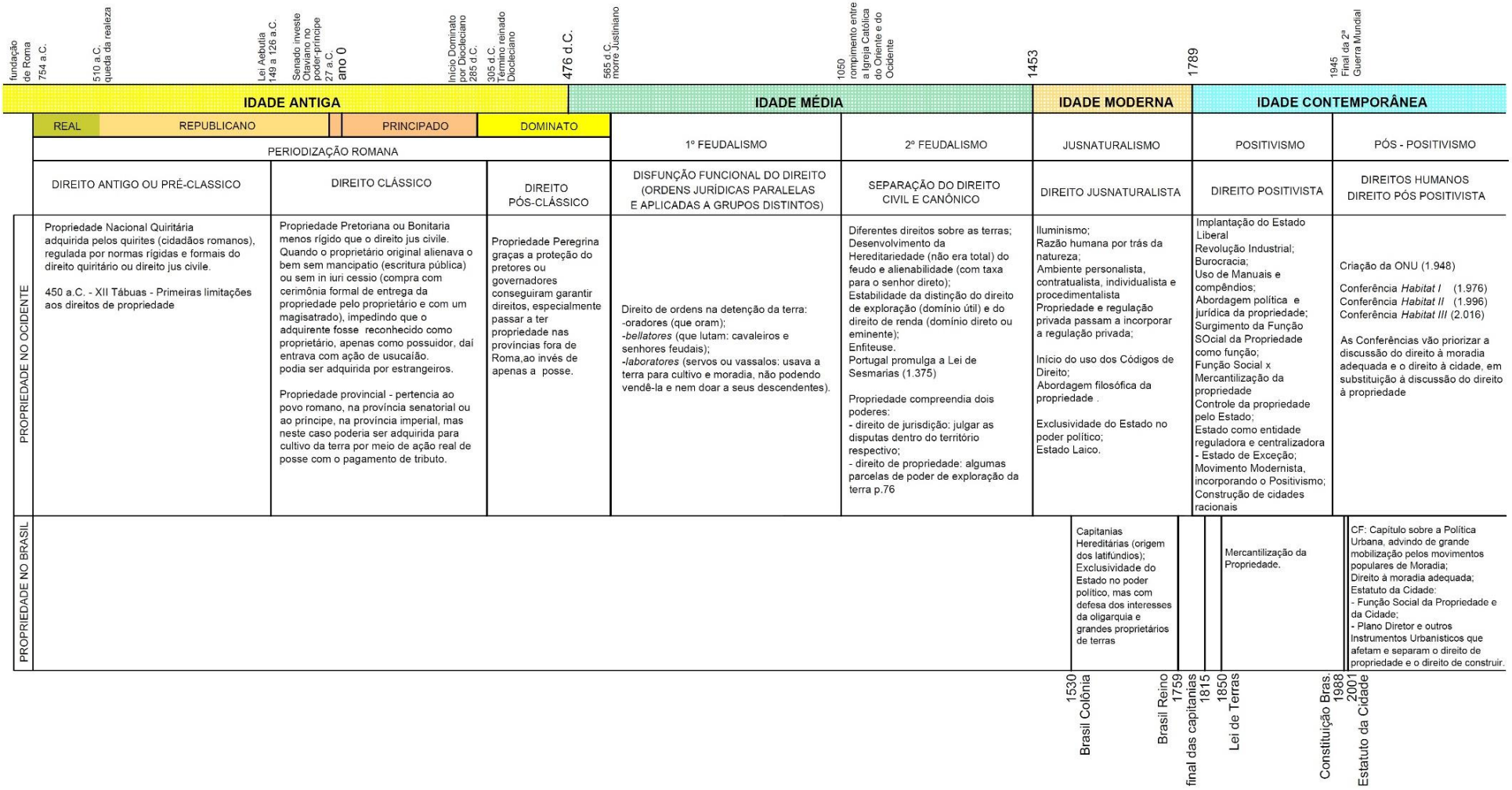
SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. **Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos – desafio deste novo século.** Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C. & SCHIFFER, S.R. (Orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora Edusp, 1999.

WOLKMER, Antonio Carlos. **História do Direito no Brasil.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

Apêndice

Transformação da Propriedade no Ocidente e no Brasil



Fonte: LOPES (2002), ALVES (2004). Elaborado pela autora.