e-ISBN:978-65-87719-22-1

TEMAS ATUAIS DE
DIREITO URBANO AMBIENTAL

José Marques Carriço
Edson R. Saleme
(Organizadores)

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Chanceler: Dom Tarcísio Scaramussa, SDB
Reitor: Prof. Me. Marcos Medina Leite
Pró-Reitora Administrativa: Profª. Dra. Mariângela Mendes Lomba Pinho
Pró-Reitora de Graduação: Profª. Dra. Rosângela Ballego Campanhã
Pró-Reitor de Pastoral: Prof. Me. Pe. Cláudio Scherer da Silva

Coordenador
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo

Conselho Editorial (2020)
Prof. Me. Marcelo Luciano Martins Di Renzo (Presidente)
Prof. Dr. Fernando Rei
Prof. Dr. Gilberto Passos de Freitas
Prof. Dr. Luiz Carlos Barreira
Prof. Dr. Luiz Carlos Moreira
Profª Dra Maria Amélia do Rosário Santoro Franco
Prof. Dr. Paulo Ângelo Lorandi
Prof. Dr. Sergio Baxter Andreoli

Editora Universitária Leopoldianum
Av. Conselheiro Nébias, 300 – Vila Mathias
11015-002 – Santos - SP - Tel.: (13) 3205.5555
www.unisantos.br/edul

Atendimento
leopoldianum@unisantos.br

José Marques Carriço e Edson R. Saleme
(Organizadores)

TEMAS ATUAIS DE DIREITO URBANO AMBIENTAL

Grupo de Pesquisa Direito Ambiental das Cidades Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da UniSantos

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Santos
2021

[Dados Internacionais de Catalogação]
Departamento de Bibliotecas da Universidade Católica de Santos
Maria Rita C. Rebello Nastasi - CRB 8/2240

Temas atuais de direito urbano ambiental [e-book]
/ José Marques Carriço, Edson R. Saleme (Organizadores).
-- Santos (SP) : Editora Universitária Leopoldianum,
2021.
218 p.: il.

ISBN: 978-65-87719-22-1

1. Direito urbanístico. 2. Planejamento urbano. 3.
Livros eletrônicos. 4. Proteção ambiental. I.Carriço,
José Marques - 1957. II. Saleme, Edson Ricardo - 1964-.
III. Título.

CDU: e-book

Revisão
Autores / Edul

Planejamento Gráfico / Capa
Elcio Prado

Foto Capa
Freepik

Sobre o Ebook
Formato: 160 x 230 mm • **Mancha:** 120 x 190 mm
Tipologia: Times New Roman (textos/títulos)

Este ebook foi produzido em outubro de 2021.

Editora Universitária
Leopoldianum
Universidade Católica de Santos

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

Distribuidora
Loyola
Livros para um Brasil melhor.

Distribuidora Loyola
Rua São Caetano, 959 (Luz)
CEP 01104-001 – São Paulo – SP
Tel (11) 3322.0100 – Fax (11) 3322.0101
E-mail: vendasatacado@livrarialoyola.com.br

Colabore com a produção científica e cultural.
Proibida a reprodução total ou parcial desta obra sem a autorização do editor.

SUMÁRIO

Prefácio.....07
Apresentação.....09

PARTE I

O pensamento crítico de Flávio Villaça e a efetividade do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos.....15
José Marques Carriço

PARTE II

O Estudo de Impacto de Vizinhança na sistemática do Direito às Cidades e o Estatuto da Metrópole com seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado.....67
Alvaro Michelucci

A REURB nos termos da Lei n° 13.465/2017: reflexões em face da legislação antecedente.....81
Anna Cecília Guedes de Farias Cunha

Exploração minero química em Cajati-SP e a vulnerabilidade social no Município.....99
Emília Andréa Moura de Oliveira Salgado e Edson Ricardo Saleme

A Regularização Fundiária de Imóveis Urbanos: sistemática do art. 1228, § 4º do Código Civil.....113
Paulo Roberto Strufaldi

A Mediação como método eficaz para implementação do Direito à Moradia.....125
Roberto Lemos dos Santos Filho

Planejamento Urbano e Plano Diretor: a necessidade da participação popular.....141
Débora Medeiros Toledo Neves

O (re)significado das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade e os limites do planejamento urbano: o caso de Santos.....155
Renata Sioufi Fagundes dos Santos e José Marques Carriço

PARTE III

Avaliação de impactos ambientais e avaliação ambiental estratégica: métodos, técnicas e instrumentos para diagnostico integrado, mitigação e compensação ambiental.....189
Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Manuel Everaldo da Silva

Municípios e unidades de Conservação: um estudo acerca do Monumento Natural Vale dos Dinossauros, no Município de Sousa, Estado da Paraíba.....201
Diego Vieira de Abrantes

Sobre os autores.....215

PREFÁCIO

Nestes 20 anos de Estatuto da Cidade e de construção da dogmática de um direito fundamental à cidade, estruturado a partir do Capítulo da Política Urbana da Constituição Federal e do feixe de direitos constitucionais que integram seu conteúdo, perceber a complexidade do reconhecimento destes temas, descrevê-los, aprofundá-los e concretizá-los, tem sido tarefa contínua.

Comungo do posicionamento segundo o qual a ordem urbanística, reconhecida como direito difuso a partir do Estatuto da Cidade, permitiu a "emancipação" do direito urbanístico em relação a outros ramos do direito público. O ordenamento territorial como conceito de integração entre o urbano e o ambiental fez emergir um conceito urbano-ambiental estruturador do direito urbanístico contemporâneo, integrando o conteúdo constitucional do direito à cidade.

Deste modo, tratar o urbano-ambiental como síntese, como expressão do princípio da integração, significa reforçar o conteúdo específico do direito urbanístico e do direito ambiental, apontando as necessárias aproximações e especificidades destes, sem contudo, descurar de seus conceitos estruturantes.

Nesta linha, importante destacar que o direito urbanístico contemporâneo vai além das regulações administrativas tradicionais, das expressões do poder de polícia, das regras de comando e controle do direito de construir e do ordenamento do solo. Embora tais institutos e temas sigam sendo conteúdos essenciais e estruturantes no direito urbanístico que não se pode e não se deve abrir mão, motivo pelo qual precisam continuar a ser estudados e aprofundados, contemporaneamente faz-se imperioso ir além. Tratar da relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, das mitigações dos impactos criados, da análise e do monitoramento do construído, do esgotamento dos recursos naturais, de sustentabilidade nas edificações e no ordenamento do solo, da necessidade de reconhecer os passivos urbano-ambientais das cidades brasileiras, tal como ocorre com a irregularidade fundiária e a destinação inadequada dos resíduos sólidos, é tarefa do direito urbano-ambiental.

A coletânea sobre Temas de Direito Urbano Ambiental Contemporâneos que o leitor tem em suas mãos - e eu tenho a honra de já ter lido para prefaciar - representa a aproximação dos conteúdos urbano-ambientais específicos, a partir da visão que os aproxima. Compreende e apresenta o urbano-ambiental como lados de uma mesma moeda, expressões da análise de um mesmo terri-

tório, no qual a complexidade dos temas contemporâneos, são tratados a partir da dimensão do todo e com olhos no princípio da integração. Possibilita superar o falso dilema, muitas vezes retórico, entre direito ambiental e direito urbanístico. Isto porque, quando se discute a efetividade dos direitos fundamentais ligados à satisfação das necessidades vitais básicas e à garantia da proteção da dignidade humana tem prioridade em uma escala de avaliação hermenêutica no caso de conflitos (aparentes) de direitos e não representa a sobreposição de um direito sobre o outro, mas a constitucionalização de ambos, ou dito de outro modo, o nascedouro da mesma fonte, raiz de uma mesma árvore.

Ao longo das respectivas trajetórias acadêmicas os Professores Edson Saleme e José Marques Carriço têm trabalhado estes temas, tanto no direito quanto na arquitetura e em outras áreas do conhecimento, contribuindo para compreensão da contemporaneidade e dos desafios das cidades no Brasil, a partir do urbano-ambiental. Nesta obra estimulam e possibilitam a outros autores exporem suas pesquisas, a partir deste eixo.

Feliz de nós, seus leitores, que podemos usufruir das pesquisas de cada um dos autores, sob a coordenação acurada dos Professores organizadores da coletânea.

Desejo que os leitores aproveitem o livro assim como eu tive a oportunidade de fazê-lo. Boa leitura!

Lisboa, 01 de novembro de 2021

Vanêsca Buzelato Prestes

APRESENTAÇÃO

No Brasil de hoje, pensar as cidades e regiões, suas complexidades, seus problemas e potencialidades, torna-se um desafio instigante, necessário e inadiável. Neste contexto, no campo do direito, se a tutela ambiental se impõe como uma das questões centrais das pautas acadêmicas, o direito à cidade se apresenta como uma emergência, que deve mobilizar os esforços de pesquisadores, em um país que se aproxima da taxa de 90% de urbanização e cuja questão urbana mais do que nunca é uma questão ambiental por excelência.

Dessa emergência sobressai-se a importância dos estudos no campo do direito urbanístico, no quadro da Constituição da República Federativa do Brasil, que positiva o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, articulando a questão ambiental à questão urbana. O cumprimento dessas funções deve ser entendido para além da mera observância de índices urbanísticos e possuem na Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade, o instrumento fundamental para garantia do direito a cidades sustentáveis, da gestão democrática e do planejamento do desenvolvimento.

Portanto, no momento em que o Estatuto da Cidade completa duas décadas de existência, torna-se imperioso que a agenda de pesquisa no campo do direito urbanístico se ocupe da avaliação dessa norma, realizando um balanço sobre a aplicação de seus instrumentos, colaborando para que a sociedade tenha uma visão mais clara de seus limites e de suas possibilidades. Igualmente importante é aprofundar os estudos ambientais, procurando aproximar as pesquisas desse campo com aquelas voltadas às questões urbanas. Desta forma, o diálogo entre o direito urbanístico e o direito ambiental é estratégico para a pesquisa acadêmica nessas áreas.

Assim, procurando abordar temas atuais do direito urbanístico e do direito ambiental, esta obra, produzida pelos integrantes do Grupo de Pesquisa Direito Ambiental das Cidades, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos, representa um esforço no sentido de aproximação entre os campos urbano e ambiental, no âmbito da Área de Concentração Direito Ambiental e da linha de pesquisa Direito e Política da Sustentabilidade Ambiental e Social.

Dessa maneira, tendo como base a temática do direito urbanístico e sua evolução em consonância com os institutos do direito ambiental, os capítulos que compõem este livro abordam questões urbanas e ambientais atuais,

buscando contribuir com o debate científico em sua da área. Assim, a obra se estrutura em três partes, em que são abordados e analisados temas como planejamento urbano e ambiental e regularização fundiária urbana, com foco no direito à cidade; mineração e vulnerabilidade social; mediação de conflitos e avaliações de impacto ambiental e unidades de conservação da natureza.

A Parte I, cuja ênfase é o Plano Diretor, que a Constituição Federal alça ao papel de instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, apresenta capítulo em que se faz uma análise do pensamento crítico do urbanista e grande pesquisador Flávio Villaça e a efetividade do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Neste trabalho, o autor parte das reflexões críticas do urbanista, aperfeiçoando e atualizando análises realizadas por ele em outros trabalhos, para evidenciar como e porque a separação entre plano diretor e zoneamento, no caso do município em apreço, contribui para obscurecer as contradições existentes no âmbito da política urbana do município. Tendo como objeto o Plano Diretor deste município, polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, localizada no litoral paulista, e sede do maior porto da América Latina, o autor investiga o potencial de efetividade desta norma, por meio de uma análise dialética. Assim, metodologicamente, apresenta os fundamentos da crítica sobre o planejamento urbano nacional, para depois recuperar a evolução deste campo de atividade no município de Santos, que é um dos que possui maior e mais antiga tradição na área, no Brasil. Em seguida, é apresentado estudo comparativo entre os vários planos diretores que incidiram sobre o município, desde a sanção da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, com foco no potencial de efetividade dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade. Assim, o autor apresenta os resultados de pesquisa empírica, em que avalia o quanto os dispositivos que dispõem desses instrumentos são de fato autoaplicáveis nas diferentes versões do plano diretor estudadas. Evidencia-se, dessa forma, que a separação entre zoneamento de uso e ocupação do solo e plano diretor tem sido um obstáculo para uma correta avaliação da efetividade desses planos, obscurecendo em certa medida o fracasso desse instrumento que deveria ser o mais importante da política urbana do município.

A Parte II, que procura apresentar trabalhos em que as questões urbanas e ambientais se articulam, inicia-se com capítulo de autoria de Alvaro Michelucci, que abarca a questão dos estudos de impacto de vizinhança, instrumento fundamental para que a municipalidade possa se desenvolver com o instituto e também se beneficiar com ele. O autor busca expandir a análise da aplicação do instituto para o âmbito regional, de maneira que a entidade formada com a reunião de municípios possa também se organizar e beneficiar com a instituição de um estudo de impacto bem abrangente e com estudos aprofundados condignos de um planejamento de primeira linha.

No capítulo seguinte, Anna Cecília Guedes de Farias Cunha, na perspectiva do atendimento ao direito á moradia, relata as vantagens da instituição da Lei nº 13.465, de 2017, na regularização fundiária de imóveis urbanos. A verdade é que grande parte do contingente imobiliário não foi regularizado apenas com o que previa a anterior Lei nº 11.977, de 2009. Porém, a nova norma trouxe institutos capazes de titular ocupantes que já não tinham nenhuma esperança nessa possibilidade. Ainda que a nova Lei tenha simplificado demasiadamente a regularização dos chamados núcleos urbanos consolidados e tenha suscitado muitos questionamentos, ela pode ter trazido uma solução para complexos casos de ocupação sem titulação, dando esperança para pessoas de baixa renda que se sentiam totalmente desamparadas em termos de segurança da posse da moradia. Porém, a autora enfatiza que, ao descuidar de outras dimensões fundamentais do processo de regularização fundiária plena, a norma pode favorecer a dinâmica especulativa do mercado imobiliário em benefício da promoção da financeirização da terra. Desta forma, o trabalho joga luz no processo de cambio das políticas públicas no período, em que os aspectos econômicos das políticas urbanas prevalecem sobre os aspectos sociais.

Em seguida, Emilia Andrea M. de Oliveira Salgado e Edson R. Saleme expõem as vulnerabilidades socioambientais do Município de Cajati, Estado de São Paulo. Diante do ocorrido em Brumadinho, em Minas Gerais, o grande fluxo de minérios existente gera expectativas negativas em Cajati, pois ali continua a ter barragens de rejeitos que precisam de detida avaliação, uma vez que foram construídas pelo método menos dispendioso: a céu aberto e "a montante", o que traz risco à população e também torna o Município pouco atrativo para outras atividades que poderiam ser efetivadas na localidade.

Em seu trabalho, Paulo Roberto Stufaldi discute a regularização fundiária urbana no âmbito do Código Civil brasileiro. Trata-se do que contém os parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil, que viabilizam a possível perda da propriedade quando o imóvel estiver ocupado em sua extensão por número considerável de pessoas que nela tenham realizado obras e serviços considerados de interesse social e econômico relevante. Essa norma gera outra possibilidade em termos fundiários uma vez que provoca espécie de desapropriação, sobretudo com a previsão do que o §5º denominou como justa indenização. Nesse sentido, a sentença materializaria o título fundiário e eventual valor a ser pago a título de indenização.

No capítulo seguinte, Roberto Lemos dos Santos Filho esclarece como são realizadas as diversas soluções pacíficas de controvérsias oportunizadas pela Resolução nº 125, de 2010, do CNJ, que estimula a conciliação e mediação como mecanismos de solução extrajudiciais de solução de conflitos. No trabalho, discute-se como isso pode ser feito no âmbito urbanístico e como a justiça pode ser realizada por meio dessa desjudicialização. A possibilidade

de moradia é oferecida pelo novo diploma legislativo como forma de trazer às pessoas de baixo poder aquisitivo a possibilidade de receberem seus respectivos títulos por ocupações em áreas públicas

Partindo da premissa de que a gestão urbana eficaz, equilibrada e justa pressupõe condução e interação democrática, por meio da participação da sociedade, como condição para a efetivação das diretrizes de política urbana do Estatuto da Cidade, Débora Medeiros Toledo Neves, no trabalho "Planejamento Urbano e Plano Diretor: a necessidade da participação popular", busca analisar a importância e imprescindibilidade dessa participação no âmbito do processo de planejamento urbano, em especial quanto à elaboração do Plano Diretor. A contribuição do trabalho encontra-se na necessidade de garantir a democratização e o aperfeiçoamento do processo de planejamento urbano, considerando a profunda desigualdade econômica e social nas cidades brasileiras, refletida na ausência de efetivação dos direitos sociais, como o direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, para grande parte da população dos municípios. Essa assimetria de condições de participação no processo de elaboração e revisão dos instrumentos de política urbana não deve ser compreendida como obstáculo intransponível. Assim, as ferramentas e mecanismos de participação da população devem servir de estímulo para a formulação de um planejamento urbano mais democrático, que dê voz aos interesses de todos os cidadãos, legitimando verdadeiramente os processos decisórios em uma perspectiva de gestão compartilhada, democrática e participativa.

No capítulo "O (re)significado das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade e os limites do planejamento urbano: o caso de Santos", Renata Sioufi Fagundes dos Santos e José Marques Carriço buscam clarificar a evolução do direito de propriedade, no Brasil, assim como do significado das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade, conceitos historicamente transformados pelas ideologias, legitimadas pela norma jurídica. O trabalho demonstra que o aspecto social é tão importante quanto o econômico, pois a luta pela moradia se relaciona à própria sobrevivência da espécie, e não se trata de mero discurso romântico e nem deve ser um aspecto ofuscado pela questão econômica. Assim, por meio de abordagem histórica, o trabalho apresenta relevante contribuição ao analisar a transformação do conceito de propriedade da terra até a atualidade, desde a Lei de Terras, que introduziu novo regime, no lugar do sistema de posse, antes da plena instituição do trabalho assalariado, em descompasso com regimes europeus, que já concebiam a propriedade nos termos do contrato social e da doutrina positivista. Neste processo teve peso especial o patrimonialismo, componente ideológico que moldou o planejamento urbano e o conceito de propriedade, desde o início da colonização portuguesa. A autora mostra como, simultaneamente, esta ideologia alimentou e comprometeu o Estado, responsável pela garantia do cumprimento dessas funções sociais,

nos termos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que as reconhece em novos termos, alicerçando a regulamentação da política urbana, por meio do Estatuto da Cidade, lançando bases para nova etapa da luta pelo Direito à Cidade. Sobre esta base teórico-conceitual, são analisados dois planos urbanísticos elaborados para o município de Santos, que revelam o quanto o conflito entre propriedade privada e interesse público interfere na produção do espaço urbano e na efetividade dos planos. Desta maneira, o trabalho lança luz para disputas que até hoje se fazem presentes em nossa sociedade e para as quais é necessária a compreensão dos processos históricos no campo do planejamento urbano e ambiental.

A Parte III, cujo foco concentra-se na questão ambiental, inicia-se com um capítulo que aborda os diversos tipos de estudos de impacto ambiental exigidos por meio da Lei nº 6.938, de 1981. A proposta do trabalho, elaborado por Edson Ricardo Saleme, Cleber Ferrão Corrêa e Manoel Everaldo da Silva, é fazer um breve diagnóstico de como são realizados os estudos e como são possivelmente propostas soluções diante de empreendimentos que se queiram realizar e estejam na lista da Resolução Conama nº 239, de 1997. As possibilidades estão inscritas em várias instruções aos profissionais que elaboram os estudos e as propostas para mitigação de externalidades do empreendimento.

No último capítulo, Diego Vieira de Abrantes estuda uma unidade de conservação existente no município de Souzas, na Paraíba. Trata-se de local em que espécies distintas de dinossauros deixaram seus rastros e estes se mantiveram por eras. Esta é a características mais específica desse parque. O artigo elenca como o plano de manejo deveria estabelecer metas otimistas e, assim, otimizar o que já existe de infraestrutura local e também beneficiar o situ histórico, pouco beneficiado diante da ausência de um planejamento adequado.

Portanto, em seu conjunto, esta obra apresenta variadas abordagens de temas atuais do direito urbano ambiental, oferecendo assim uma contribuição importante para o debate das políticas ambientais e urbanas em nosso país.

PARTE I

O PENSAMENTO CRÍTICO DE FLÁVIO VILLAÇA E A EFETIVIDADE DO PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO URBANA DO MUNICÍPIO DE SANTOS

José Marques Carriço

Em memória de Flavio José Magalhães Villaça (1929-2021).

INTRODUÇÃO

O Município de Santos, sede do mais importante complexo portuário do Brasil e polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, localizada no centro do litoral paulista, possui longa tradição de planejamento territorial. Esta tradição inicia-se no último decênio do século XIX, com a elaboração de seu primeiro plano de saneamento e se estende por todo o século XX, com uma série de planos que, com distintos níveis de efetividade, influenciaram a produção do espaço urbano de Santos.

A influência do pensamento sobre o urbanismo, que circulava nos meios técnicos e acadêmicos no século XX, orientou decisões políticas e administrativas, que resultaram na contratação de consultores da área, que contribuíram para a evolução do planejamento urbano no município. Assim, em Santos, o planejamento percorreu diferentes escolas, desde o sanitarismo, passando pelo modernismo, pelo assim chamado planejamento participativo e pelo planejamento de cunho neoliberal.

Cada uma dessas experiências deixou suas marcas, seja pelas transformações espaciais que operaram, seja pelas frustrações decorrentes do baixo nível de efetividade. Dentre todos os planos, destacam-se o Plano de Saneamento de 1905, que moldou definitivamente a fisionomia da Santos moderna, e o Plano Diretor Físico do Município de 1968, que consolidou o padrão de verticalização dos bairros da orla marítima da cidade e de monofuncionalidade da área central e da Zona Noroeste, território popular da cidade.

Na última década do século, duas matrizes conflitantes de planejamento produziram seus efeitos, no município. A primeira, de cunho progressista, buscava dar efetividade aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, estabelecidos pela recém sancionada Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988). A segunda, de cunho neoliberal, desenvolveu-se a partir de 1998, quando a maior parte do Plano Diretor Físico do Município de 1968 foi revogada e substituída pelas Leis Complementares nº 311/1998 (SANTOS, 1998a) e nº 312/1998 (SANTOS, 1998b), respectivamente Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos[1].

Desde então, ambas as leis foram alteradas algumas vezes, sendo revogadas em 2011, respectivamente, pelas Lei Complementares nº 731 (SANTOS, 2011a) e nº 730 (SANTOS, 2011b). Em seguida, a primeira foi revogada pela Lei Complementares nº 821/2013 (SANTOS, 2013), também substituída pela Lei Complementares nº 1.005/2018 (SANTOS, 2018a), que é o Plano Diretor atualmente em vigor. A segunda foi revogada pela Lei Complementar nº 1.006/2018 (SANTOS, 2018b), atual Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos.

Portanto, observa-se que o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular, onde residem 99% da população do município (IBGE, 2010), foi retirado do Plano Diretor pela Lei Complementar nº 312/1998. A partir de então, os dispositivos mais importantes em termos de orientação da produção do espaço urbano, principalmente o zoneamento de uso e ocupação do solo, encontram-se em norma separada, o que dificulta sobremaneira a identificação de conflitos e contradições com os dispositivos do Plano Diretor, como exposto em Carriço (2009).

É nos trabalhos de Flávio Villaça (2005; 1999) que se encontra a crítica mais consistente a essa forma de divisão, marcada, também, pelo caráter excessivamente discursivo do planejamento brasileiro. O autor apresenta uma posição contundente e bem fundamentada contra a separação da norma que fixa diretrizes e princípios, da norma que dá efetividade ao processo de produção do espaço urbano. Para Villaça, princípios e diretrizes de política urbana deveriam estar contidos apenas nas Constituições Federal e Estadual, assim como na Lei Orgânica dos municípios. Por sua vez, o zoneamento, que afeta diretamente a vida dos cidadãos, não deveria ser apresentado como mera peça técnica, posto que aprovado por lei, reveste-se de evidente caráter político. Desta maneira, se o ordenamento urbanístico infraconstitucional apresentasse

[1] Em 1999, foi aprovada a Lei Complementar nº 359 (SANTOS, 1999a), que dispunha sobre o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos, revogada pela Lei Complementar nº 729/2011 (SANTOS, 2011c), que ainda vigora. Portanto, o município dispõe de duas leis que disciplinam o uso e ocupação do solo.

aspectos contraditórios ao disposto nos princípios e diretrizes fixados em leis hierarquicamente superiores, tornar-se-ia flagrante a inconstitucionalidade.

Essa crítica tem especial importância, pois o artigo 182 da Constituição Federal alçou o plano diretor ao papel de principal instrumento de política urbana dos municípios. Assim, possuindo os planos diretores esse status, pode a legislação urbanística municipal dispor de normas que colidem com os princípios e diretrizes neles fixados?

Desta forma, a partir do pensamento de Villaça, aperfeiçoando e atualizando a análise empreendida em Carriço (2009; 2012), este trabalho busca evidenciar, para o caso de Santos, como e porque a separação entre plano diretor e zoneamento contribui para obscurecer as contradições existentes no seio da política urbana do município.

Para essa finalidade, tendo como objeto o Plano Diretor de Santos, adota-se o método dialético, tendo como principal categoria analítica o potencial de efetividade do referido plano. Como procedimento metodológico, utiliza-se o estudo comparativo da evolução dos dispositivos que são de fato autoaplicáveis nas diferentes versões do plano, desde 1998, quando houve a separação entre zoneamento de uso e ocupação do solo e plano diretor. Assim, esses dispositivos foram quantificados, permitindo comparar suas participações proporcionais ao total de artigos de cada versão do plano.

Objetiva-se apresentar uma visão geral sobre o potencial de efetividade do Plano Diretor de Santos. Todavia, abre-se um campo analítico que poderá ser aprofundado, em trabalhos futuros, os quais poderão proceder a uma avaliação qualitativa mais detalhada dos dispositivos, por meio da adoção de indicadores sensíveis de acompanhamento e monitoramento das metas e ações do plano. Ainda assim, partindo de uma leitura geral de cada versão, aqui também se pretende apresentar uma primeira ponderação acerca da qualidade dos dispositivos autoaplicáveis.

O presente trabalho se justifica, pois os planos diretores sabidamente foram alçados á categoria de panaceia para os problemas urbanos, após a Constituição de 1988. Enquanto isso, apesar de ser o município mais rico da região, Santos apresenta um quadro de profunda desigualdade social e problemas graves em todas as políticas urbanas. Em políticas setoriais como habitação, saneamento, mobilidade, resíduos sólidos urbanos e outras são sérios os impactos socioambientais advindos do modo de ocupação do território, sem que o ordenamento urbanístico contribua efetivamente para solucioná-los.

Para atingir o objetivo acima exposto, inicialmente apresenta-se o pensamento crítico de Flávio Villaça, no tocante aos planos diretores. Em seguida, constrói-se um quadro de referências da evolução do planejamento territorial em Santos, abrangendo o que Villaça (1999) denomina planejamento urbano

lato sensu[2]. Procura-se identificar sua correspondência com a evolução da área em termos nacionais e internacionais. Neste aspecto, destaca-se que, paralelamente ao desenvolvimento do planejamento no município, ocorre paulatino agravamento da desigualdade socioespacial, evidenciando que não se pode imputá-la a uma hipotética falta de planejamento. Por fim, realiza-se a análise dos dispositivos contidos nas quatro versões do plano diretor, desde 1998, cotejando-os com as leis de zoneamento que vigoraram nesse período, de forma a demonstrar o baixo nível potencial de efetividade desse plano, tanto no aspecto quantitativo como no qualitativo. Assim, clarifica-se o prejuízo que a separação entre essas normas traz para o planejamento e gestão do município, sobretudo para o enfrentamento das mencionadas desigualdades.

1. O pensamento crítico de Flávio Villaça

Flávio Villaça, arquiteto e urbanista, livre docente pela Universidade de São Paulo, foi um dos maiores estudiosos do planejamento urbano no país, embora não seja crítico isolado à supervalorização que o instrumento plano diretor passou a ter nos meios técnicos e políticos no Brasil, sobretudo a partir da Constituição de 1988, é o intelectual que construiu a crítica mais bem fundamentada ao "instrumento básico" da política urbana (art. 182, CF 1988; art. 40, lei nº 10.257/2001). Villaça critica a forma como os planos são elaborados, mas vai além, apontando a natureza política do planejamento, frequentemente ocultada pela aparência técnica com que esta atividade se reveste.

A mais caustica obra crítica de Villaça sobre os planos diretores, "As ilusões do plano diretor" (VILLAÇA, 2005) abre em epígrafe, tomando emprestada contundente avaliação de Singer (1995, p. 177) sobre seu principal objeto de análise: "os planos diretores fracassaram, não só em São Paulo, mas em todo o Brasil e América Latina não só porque eram falhos, mas porque tomaram os desejos pela realidade".

A obra provocadora de Villaça, lançada para discussão, aborda a experiência paulistana de revisão do plano diretor, no início da década de 2000. Contudo, logo no princípio o autor já afirma que as críticas nela contidas possuem validade para os processos de elaboração de planos diretores em todas as cidades grandes e médias do Brasil, com exceção de algumas inseridas em regiões metropolitanas. Villaça explica que o que as difere dos demais casos é

[2] Villaça (1999, p. 174-177) entende o planejamento *lato sensu* como aquele que abrange variadas formas de planos, desde os de saneamento, de sistemas de transportes, zoneamento, projetos de cidades novas etc. Quanto ao planejamento *stricto sensu* o autor considera aquele caracterizado pelo discurso, com baixo nível de efetividade e que veio a resultar nos atuais planos diretores. Embora o Plano de Alfred Agache para o Rio de Janeiro, de 1930, já tenha mencionado a expressão "plano diretor", o autor informa que o plano diretor se difunde no Brasil a partir da década de 1940. Todavia, Villaça afirma que o planejamento *stricto sensu* desenvolve-se a partir de 1950 e passa, nos anos 1960, a denominar-se "planejamento urbano" ou "planejamento urbano integrado".

que estas, na condição de "cidades subúrbio", apresentam maior homogeneidade populacional do que cidades centrais, polos regionais. Assim, a alta burguesia, própria dos grandes centros urbanos, tem pouco peso nessas cidades, tirando a validade de suas análises.

Em seguida, Villaça aponta a diferença entre plano diretor e zoneamento, questão fundamental para compreender sua crítica. Conforme o autor,

> Frequentemente no Brasil, a ideia de Plano Diretor se confunde com a de zoneamento. Entretanto há também, em importantes setores de nossa sociedade, uma generalizada convicção de que ambos são diferentes e essa distinção está longe de ser mera e inconsequente formalidade. Na verdade, as diferenças entre ambos têm grande importância, menos acadêmico-teórica do que social, ideológica e política. (VILLAÇA, 2005, p. 8)

Para Villaça (2005, p. 8), frequentemente o plano diretor é apontado como um instrumento mais "poderoso e abrangente" que o zoneamento. Este, amiúde é constituído por dispositivos autoaplicáveis e, não sem ironia, "apenas" se refere ao controle do uso do solo. Por outro lado, o plano diretor daria conta de todos os problemas urbanos, do saneamento à educação, das enchentes ao transporte. Mais que isso, segundo Villaça, alguns acreditam que o plano diretor daria conta até de problemas afetos ao planejamento de políticas setoriais de outras esferas de governo. Aliás, Villaça relembra o art. 155 da Constituição do Estado de São Paulo que obriga que municípios compatibilizem seus planos aos planos e programas estaduais, no que couber. Portanto, a hierarquia legal estabelece o oposto.

Na sequência, o autor aponta a confusão que se faz entre plano diretor e plano de governo, quando se concebe a natureza do conteúdo do primeiro, exemplificando com a conceituação de plano diretor apresentada por juristas, como Hely Lopes Meireles, que atribui ao plano diretor uma abrangência que vai muito além dos aspectos físico territoriais.

Na mesma obra, a partir de abordagem histórica, Villaça constrói a trajetória ideológica que o plano diretor percorreu até ser alçado à categoria de principal instrumento de política urbana. Mais como ideia e muito menos como instrumento técnico, o plano diretor conquistou notável importância no Brasil, nos meios técnicos, acadêmicos e políticos. Uma prova seria a ideia muito comum de atribuir a persistentes problemas urbanos nas cidades, que possuem plano diretor, à falta de sua aplicação e não porque sua própria natureza é esvaziada de conteúdo transformador.

Quanto ao zoneamento, o autor afirma ser

> Um mecanismo urbanístico muito antigo e difundido no Brasil. Como tal não escapou de ser capturado pela ideologia dominante, ou seja, de fazer parte de uma versão que a classe dominante dá a um processo social – no caso, a ação do Estado sobre o espaço urbano – versão esta que facilita a dominação social por parte dessa classe. A versão do Zoneamento dada pela ideologia dominante é então sempre "positiva", "otimista" ou "idealista". Essa versão sempre procura apresentar o zoneamento como zelando pelo interesse público, quando na verdade zela pelos interesses da minoria. Com isso esconde a dominação, a injustiça e a exclusão que se dão através do espaço urbano. (VILLAÇA, 2005, p. 46)

E mais adiante, Villaça afirma que

> A verdade que o zoneamento procura ocultar é que sua finalidade é (e sempre foi) proteger o meio ambiente e os valores imobiliários de interesse (econômico ou de moradia) da minoria mais rica, contra processos que o degradem. (VILLAÇA, 2005, p. 46)

Assim, Villaça clarifica a questão central que aqui se pretende aprofundar, para o caso de Santos, qual seja a separação intencional entre plano diretor e zoneamento.

Em outra obra, Villaça reconstitui a história do planejamento urbano no Brasil, tornando claro como a circulação desse ideário se constituiu. Segundo o autor, "os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil" no início do século passado (VILLAÇA, 1999, p. 188). O Plano Agache para a capital federal, Rio de Janeiro, apresentado em 1930, "é o primeiro plano a apresentar a expressão "plano diretor". Da mesma forma as expressões urbanismo e plano urbanístico não existiam no século passado". Para Villaça (1999, p. 180), a palavra urbanismo possui três sentidos, correspondendo primeiro ao "conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade", como no inglês *cityplanning*, no francês *urbanisme* ou no português "urbanismo", em seu "sentido antigo". O segundo significado corresponde a "um estilo de vida" (WIRTH apud VILLAÇA, 1999, p. 180) , sendo designado, em inglês, por *urbanism*. O último refere-se ao "conjunto das ciências - e supostas ciências - que estudam o urbano", cujo sentido, segundo Villaça "só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes". O autor considera o urbanismo atividade discursiva, fora do âmbito das políticas urbanas inseridas no campo da ação. Ou seja, o planejamento comporia o aparato ideológico necessário à ocultação da ação direta do Estado e da dominação de classes no espaço urbano. E só entendendo como ideologia o planejamento urbano

praticado nos cinquenta anos anteriores, seria possível entender a evolução e consolidação do plano diretor como principal instrumento de política urbana.

Para Villaça o zoneamento é caso a parte e não pode ser inserido igualmente dentre as atividades de planejamento, embora a tendência, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, seja considerá-lo integrante do planejamento urbano. Para o autor, o zoneamento situa-se no campo da prática, enquanto os planos estão no âmbito do discurso. Assim, sua tese é que, somente entendendo planejamento como ideologia, é possível compreender sua sobrevivência até então.

Na obra, Villaça constrói uma periodização do planejamento urbano, no Brasil, constituída por três etapas. A primeira situa-se entre o final do século XIX e o advento do Estado Novo, correspondendo ao início do estágio extensivo de acumulação capitalista no Brasil, com o modo de desenvolvimento agroexportador baseado no café. Esta fase é marcada por planos de embelezamento "herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia", que no caso brasileiro destruiu a forma colonial em grande parte das cidades (VILLAÇA, 1999, p. 182), tendo como paradigmas os planos de Haussmann, em Paris, e de Pereira Passos, no Rio de Janeiro. A segunda é o da consolidação do estágio extensivo de acumulação, apoiado na industrialização, que corresponde à fase dos planos de base "técnica e científica", que visavam dotar a cidade de infraestrutura adequada à urbanização industrial, passando-se da "cidade bela" para a "eficiente" (VILLAÇA, 1999, p. 199). O modelo dessa fase foi, segundo Villaça, o Regional Surveyof New York and its Environs, de 1927, plano monumental que inspirou a produção do planejamento urbano brasileiro, a partir de 1930. Simbolizam esse período o Plano de Alfred Agache, para o Rio de Janeiro, o Plano de Avenidas, para São Paulo, e o Plano Regional de Santos, ambos de Prestes Maia. Conforme Villaça (1999, p. 206), para "substituir o planejamento antigo, reformulam-se e ampliam-se os conceitos de 'global' ou 'geral' para abranger não só toda a cidade [...] como também todos os aspectos da cidade e seus problemas". Essa fase pode ser subdividida em três: a do urbanismo e do plano diretor, entre 1930 e 1965; a dos "superplanos", até 1971; e a dos planos sem mapa, até 1992, que corresponde ao período inicial da crise do estágio extensivo de acumulação, com o fim do "milagre econômico". É então que se consolida o discurso "não mais para justificar as obras que eram executadas, mas para justificar a falta de solução para os chamados 'problemas urbanos" (VILLAÇA, 1999, p. 206). A fase seguinte, a partir da década de 1990, é a da atuação dos movimentos sociais, tendo como símbolo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que surgiu nos anos 1960, reivindicando a reforma urbana e sufocados pelo regime militar, ressurgiram nos anos 1980. Esta reivindicação foi parcialmente atendida com a inserção, na Constituição Federal de 1988, de dispositivos que tratam

das funções sociais da cidade e da propriedade, princípios que se tornaram bandeiras desses movimentos.

Com a sanção do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), foi regulamentada a Constituição Federal, no que diz respeito às mencionadas funções sociais, dispondo da política urbana e criando diversos instrumentos para implementação desta política. Esta lei reafirma o papel central do plano diretor, posto que todos os instrumentos de política urbana nele devem estar previstos e regulamentados. Esta questão será aprofundada adiante, no caso de Santos.

Nos anos 1990, a atividade de planejamento, em crise desde a década anterior, procurou superar o discurso pela ação, com a participação de setores da sociedade, antes afastados das discussões acerca do planejamento e com restrito acesso aos benefícios da urbanização. Este movimento resultou na aprovação, em alguns municípios, de dispositivos legais visando à regulamentação do art. 182 da Constituição Federal, antes que o Estatuto da Cidade tenha sido aprovado, suscitando reação do setor imobiliário, que se via ameaçado pela aplicação desses instrumentos. Em casos como São Paulo[3] e Santos, este setor buscou impedir a implementação direta daqueles princípios constitucionais, contestando judicialmente as normas regulamentadoras. Ainda assim, alguns avanços ocorreram nesse período, como a aprovação de leis de zoneamento especial para segurança da posse e produção imobiliária voltada à população de baixa renda.

Nesta mesma quadra, alguns municípios buscaram adotar a transposição de novo paradigma surgido no exterior, o planejamento "estratégico", que concebe a cidade como *locus* empresarial. Essa forma de planejamento, caracterizada pela visão parcelar do espaço urbano, foi responsável pela produção de vários de planos e projetos voltados à regeneração de áreas urbanas degradadas. Em Santos não foi diferente, com a apresentação, em 1996, do projeto Porto-Cidade, primeira proposta de "revitalização" do trecho obsoleto do Porto, na área central, a qual não obteve apoio dos setores empresariais locais e acabou por ser abandonada. Faz parte desse contexto as aprovações, em 1998, do novo Plano Diretor e da nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular do Município e normas sucedâneas. A partir da recuperação deste processo histórico, a seguir, busca-se apresentar o quadro evolutivo do planejamento urbano em Santos, de forma a clarificar este câmbio nas políticas urbanas.

[3] Na administração municipal de 1989 a 1992, a tentativa de aplicação do artigo 182 da CF, considerando-os autoaplicáveis, causou longas batalhas judiciais contra a Prefeitura Municipal de São Paulo (MARICATO, 2000), sem sucesso para a efetividade dos instrumentos previstos.

2. A evolução do planejamento territorial em Santos

Não é tarefa simples apresentar um quadro de referências da evolução do planejamento urbano em Santos. O município possui uma das mais longas tradições na área, em termos nacionais. E nem sempre a sucessão de planos elaborados se encaixa na periodização proposta em Villaça (1999). Talvez isso se explique pelo fato de que, durante o século XX, Santos tenha reduzido sua importância relativa na rede de cidades paulistas e a circulação das ideias que nortearam o desenvolvimento da atividade de planejamento urbano não tenha ocorrido da mesma forma com que ocorreu no início daquele século.

Certo é, como se verá, que a medida em que os problemas urbanos se tornaram mais complexos, em especial quanto aos impactos do processo de urbanização e à segregação socioespacial da população de baixa renda, o planejamento urbano se tornou mais complexo. Esse fenômeno evidencia, de um lado, a incapacidade dos sucessivos planos de alterar a lógica econômica e política intrínseca à própria sociedade brasileira, que resultou em um quadro de extrema gravidade, no tocante à miséria urbana, embora em alguns momentos o planejamento tenha procurado enfrentar seus efeitos. De outro, corrobora as análises empreendidas por Villaça (2005; 1999).

Considerando-se apropriado enquadrar o urbanismo sanitarista no âmbito das atividades de planejamento urbano, algo que Villaça (1999, p. 174) fez, considerando-o como "planejamento urbano *lato sensu*", a história desta atividade, em Santos, inicia-se na última década do século XIX, pouco após a inauguração do primeiro trecho de cais do Porto, ocorrida em 1892. À época, as epidemias assolavam a cidade e criavam obstáculo à economia cafeeira. Para destravar a economia era necessário enfrentar o alto nível de insalubridade do sítio urbano, então restrito à atual área central. Assim, no mesmo ano, o governo de São Paulo contratou o engenheiro porto-riquenho Estevan Fuertes, professor da Universidade de Cornell, EUA, para estudara implantação dos sistemas de coleta de esgotos e de abastecimento de água da cidade. Em 1894, Fuertes apresentou seu plano para implantação de novo sistema de abastecimento de água, executado pelo estado a partir de 1897, por meio de contrato com a Companhia City (BERNARDINI, 2003). Quanto aos esgotos, o engenheiro produziu propostas não executadas, que podem ter sido consideradas, anos mais tarde, por Saturnino de Brito, na execução de seu plano de saneamento (CARRIÇO, 2013). Nessa época, o município passou a regular o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, por meio de uma série de leis esparsas, conforme exposto detalhadamente em Carriço (2002). Todavia, o controle do uso e da ocupação do solo não apresentava qualquer relação com o plano de Fuertes e tampouco possuía uma visão de futuro, prevendo a expansão da cidade.

Em 1896, o Município contratou o engenheiro José Brant de Carvalho, para chefiar o Setor de Obras Públicas e elaborar um plano de expansão para a cidade, então limitada à sua atual área central. Enquanto o plano de Fuertes não era executado pelo estado, "a municipalidade sinalizava claramente que não estava disposta a esperar pelo saneamento para estender a malha urbana" (CARRIÇO, 2013, p. 153). O plano de Brandt despertou interesse de concessionários dos serviços de bondes e loteadores, que possuíam forte representação na Câmara Municipal.

Entre 1898e 1903, Theodoro Sampaio, engenheiro sanitarista baiano, assumiu a chefia da Repartição de Águas e Esgotos. Sampaio criticava a atuação do estado na condução das obras de saneamento de Santos, embora reconhecesse as dificuldades financeiras (CARRIÇO, 2013). O engenheiro criticava especialmente a forma desarticulada como as ações eram empreendidas e a ausência de um sistema de separação entre esgotos e drenagem. "Tal como Fuertes, Sampaio defendia a adoção de um plano sistemático para o desenvolvimento do saneamento na cidade" (CARRIÇO, 2013, p. 157).

No final do século XIX, com uma série de intervenções no saneamento da área central, pelo município e Companhia Docas, responsável pelas obras do Porto, o panorama do saneamento melhorou naquela área. Mas restava por fazer o saneamento da grande área de expansão, ao sul do centro, impedindo a expansão da cidade.

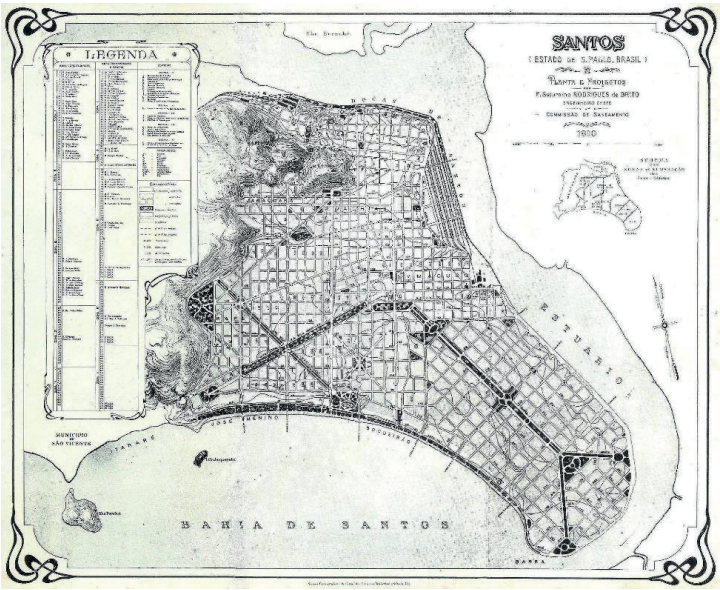
Após uma tumultuada disputa descrita em Bernardini (2003) e Carriço (2013), envolvendo interesses empresariais nas concessões e empreitadas das obras dos serviços de saneamento, em um contexto de animosidade entre o município e o estado, foi contratado o engenheiro José Pereira Rebouças, como chefe da Comissão de Saneamento. Conforme Carriço (2013), Rebouças assumiu as obras de saneamento de Santos, em 1902, sem se basear em um plano sistemático. Conforme Bernardini (2003), o engenheiro trouxe da Europa um equipamento para fabricação de manilhas de concreto, que foram utilizadas nos trabalhos de Santos, buscando sanear parte da planície entre a área intermediária da Zona Leste (área ao sul do centro) e a orla marítima. Era evidente a intenção de preparar terreno para a atuação dos loteadores e empresários de transportes, que já estendiam as linhas de bondes até a orla, ao mesmo tempo em que o município estendia os principais eixos viários até esta área. No curto período que se seguiu, o emprego das manilhas e a forma com que a intervenção era feita foram fortemente criticados por Sampaio e Saturnino de Brito, engenheiro ferroviário e sanitarista fluminense, que já havia estudado o caso de Santos. Ambos consideravam as intervenções de Rebouças pontuais, de alto custo e não apoiadas em um plano geral.

Em face de obstáculos técnicos não superados por Rebouças, as obras em

Santos ultrapassaram em muito o tempo e valores previstos. Neste contexto, em 1905, Saturnino de Brito assumiu a chefia da Comissão de Saneamento do Estado de São Paulo e iniciou a implantação do Plano de Saneamento de Santos, tendo como base um plano global e um estudo técnico aprofundado. Brito relacionava-se com o meio técnico e científico da área, na Europa, e havia estudado profundamente as mais modernas técnicas de engenharia sanitária. Mas o conhecimento do engenheiro não se limitava a esta área, pois Brito também havia estudado as principais teorias urbanísticas que circulavam no velho continente. Destaca-se a referência do teórico austríaco do urbanismo, Camilo Sitte, cujo pensamento culturalista foi fundamental para que Brito desenvolvesse um plano urbanístico para Santos.

Desta forma, além do Plano de Saneamento, composto pelos sistemas de drenagem e de esgotos, inaugurados, respectivamente, em 1907 e 1912, a equipe de Brito ocupou-se do projeto das instalações prediais e procurava acompanhar detalhadamente o processo de ocupação da planície entre o centro e a orla, viabilizado por suas intervenções. Em 1910, já se ocupando do plano de saneamento do Recife, Brito apresentou aquele que foi o primeiro plano urbanístico abrangente para Santos, a Planta de Santos (Figura 1).

Figura 1. A Planta de Santos de 1910



Fonte: Brito (1944a, anexo 2).

Muito conhecida nos meios técnicos e acadêmicos, a Planta de Santos é muito confundida com o Plano de Saneamento, mas, na realidade, trata-se de uma proposta de plano urbanístico, visando complementar aquele plano e que teve baixo nível de implementação[4], em face das reações contrárias de empresários de transportes e loteamentos do município, cujos interesses influenciavam a Câmara Municipal. Em processo detalhadamente descrito em Carriço (2013) e em Brito (1944a), os anos que se sucederam à apresentação da Planta de Santos, foram marcados por intensa polêmica entre o engenheiro e a Câmara. Se por um lado os empresários de transportes e loteamentos já se beneficiavam com as obras do Plano de Saneamento, que abriu frentes de urbanização e viabilizou seus negócios, por outro, viam com muita resistência as propostas contidas na Planta de Santos. O engenheiro propôs que o município adotasse uma legislação de desapropriação de cunho positivista, inspirada na legislação italiana, que permitiria a realização das obras de urbanização de forma mais ágil, articuladas a um plano, cujo desenho permitiria que a expansão da cidade tirasse o máximo proveito do Plano de Saneamento. O desenho proposto do sistema viário garantiria a implantação de uma hierarquia de vias clara, com excelente conectividade do tecido urbano, sem abrir mão das condições topográficas ideais para implantação das redes de saneamento e drenagem no interior dos bairros. O plano continha uma ampla gama de áreas verdes, bem distribuídas em todo o tecido urbano. Contudo, a proposta contrariava os proprietários de terras, pois reduzia o aproveitamento dos terrenos. Nessa disputa saíram vencedores os empresários e nos anos que se seguiram, até que o território insular da cidade estivesse inteiramente urbanizado, adotou-se um modelo de ocupação baseado em loteamentos com desenhos variados, sem obedecer a uma diretriz de desenho global. Esse processo resultou em um tecido urbano desconexo, uma verdadeira colcha de retalhos, com sérios problemas de permeabilidade da circulação de veículos e pedestres, insuficiência de áreas verdes e equipamentos comunitários, com prejuízos para mobilidade urbana e drenagem.

O desenho viário implantado ao longo do século XX não seguiu um padrão pré-definido, com exceção dos eixos viários principais, composto pelas grandes avenidas de ligação entre o centro e a orla, que vinham sendo abertas desde meados do século XIX, e pelas avenidas que ladeavam os canais, segundo traçado proposto pelo Plano de Saneamento. Com exceção dos eixos das avenidas Rangel Pestana, próxima ao centro, e General Francisco Glicério e Afonso Pena[5], próximas à orla, as demais faziam a conexão no sentido centro orla, o que tornou necessário um grande investimento em desapropriações,

[4] Das intervenções previstas na Planta de Santos, apenas os jardins da orla e o Parque do Orquidário Municipal foram de fato construídos, décadas depois.

[5] Para essas avenidas Brito propunha um parque linear cujo desenho lembra muito os projetos do movimento *City Beautiful*, em voga na época, de forma que teriam cerca de 100 m de largura em média, ao contrário dos cerca de 50 m atuais (Figuras 1 e 2).

por parte do município, nas décadas do pós-guerra. Sobretudo na década de 1970, a Prefeitura foi obrigada a implantar um binário paralelo às avenidas da orla, que já se encontravam saturadas, pois os bairros desta área já possuíam população elevada e os movimentos no sentido Leste-Oeste passaram a demandar soluções viárias adequadas para uma sociedade que priorizava o automóvel. Por si só, este investimento já justificaria a preocupação demonstrada por Brito com a conexão do sistema viário e explicaria sua defesa da função social da terra urbana em sua concepção positivista, mais tarde consagrada na Constituição de 1934.

Contudo, se o pensamento urbanístico e sanitarista que circulava na Europa influenciava o planejamento de Santos, de certa forma este se tornou paradigmático, a partir da publicação daquele que é considerado o primeiro livro sobre urbanismo versando sobre experiências nacionais. Publicado em francês, pela primeira vez em 1916, o Traçado Sanitário das Cidades, foi republicado em Brito (1944b), dando à Planta de Santos especial relevo. A Figura 2 apresenta a versão da Planta de Santos publicada na referida obra, a qual possui maior nível de detalhamento, com relação à planta da Figura 1. As quadras mais claras já estavam implantadas na época da proposta.

Figura 2. A Planta de Santos de 1916

Fonte: Brito (1944b, após p. 146)

Para avaliar a diferença entre o que foi projetado e o que de fato foi im-

plantado em termos de áreas verdes, na área coberta pelo plano urbanístico de Brito, Tosoni (2017) utilizou como base o bairro Campo Grande, comparando a situação na data de elaboração do trabalho com a planta da Figura 2. O resultado é impressionante, pois, a despeito de sua elevada densidade, em 2017 o bairro não possuía qualquer área verde. Mas se a Planta de Santos tivesse sido implantada, entre praças e parques lineares teria mais de 87 mil m².

Conforme Carriço (2002), nas primeiras décadas do século XX a legislação urbanística santista claramente priorizou a substituição da cidade colonial pela cidade moderna, de inspiração europeia. As exigências e incentivos contidos nas leis esparsas influenciaram o surgimento de uma arquitetura mais adequada aos novos princípios de moralidade e higiene, tão necessários à afirmação da nascente burguesia.

A cidade crescia aceleradamente, no ritmo da economia cafeeira inserida no estágio extensivo do modo de produção capitalista. Santos tornou-se uma das praças mais importante do estado e objeto de grandes investimentos imobiliários. O magnífico edifício da Bolsa Oficial do Café, inaugurado em 1922, simbolizava a riqueza que circulava pela cidade. Era necessário padronizar as edificações, controlar o uso do solo e intervir no desenho urbano, criando ambientes propícios ao desenvolvimento de uma sociedade sadia, livre das epidemias e que em nada lembrasse o passado recente. Segundo Andrade (1989, p. 132): "O progresso é incompatível com a decadência física e se compraz com o novo. O velho tende a se identificar com a sujeira e desleixo e, como tal, é inaceitável pelo mundo moderno".

Neste contexto, é aprovado o Código de Construções do Município, Lei n° 675/1922 (SANTOS, 1924), que consolidou o primeiro zoneamento de uso e ocupação do solo do município. Esse Código foi o primeiro a tratar, separadamente, a produção do espaço construído. A Lei n° 675/1922 reuniu o conjunto de disposições edilícias existentes até então, com pequenas alterações, mas aprofundou principalmente os critérios para manutenção da higiene e segurança nas edificações.

Uma série de artigos publicados entre março e abril de 1918, no jornal Gazeta do Povo, revelou a polêmica em torno da elaboração desse código. Na verdade, a proposta original, de autoria do engenheiro da municipalidade, Silva Telles, chefe da Diretoria de Obras e Viação da Prefeitura e desafeto de Saturnino de Brito, no episódio da Planta de Santos, enfrentou oposição de categorias profissionais, por tentar regulamentar a atividade de projeto e construção, determinando quais tipos de obras poderiam ser executadas por construtores, arquitetos e engenheiros. Em busca de consenso, o presidente da Câmara criou uma comissão com dezenove membros, que deveria dar a última palavra sobre o projeto de lei. Não havia, contudo, a participação de

representantes da classe trabalhadora na comissão. Na disputa entre as categorias profissionais, saiu vencedora a pressão política dos pequenos e médios construtores.

Esse Código estabeleceu um zoneamento de uso bem simples, com a criação das Zonas Comercial, Residencial e Industrial. Não era um zoneamento rígido. Pelo contrário, o Capítulo 5°, em seu art. 18, assim dispunha:

> Para maior eficiência dos diversos serviços municipais, **melhor aproveitamento dos terrenos pelos proprietários**, máxima comodidade dos habitantes, regularização dos transportes e, especialmente, para garantia das condições de higiene desejáveis, devem, **tanto quanto possível**, ser distintas as zonas de habitação das do comércio e da indústria. (*grifos do autor*).

A leitura desse artigo permite supor que os critérios para licenciamento das edificações, segundo a área da cidade, poderiam variar de forma subjetiva, contrastando com o rigor exigido na mesma lei, no tocante à iluminação, insolação, ventilação e dimensões dos cômodos, bem como quanto ao cálculo das estruturas de concreto, objeto de um capítulo específico.

Preocupados com a ventilação e insolação das edificações, os legisladores estabeleceram limites para a altura dos edifícios, os quais variavam segundo a localização e largura da via, de forma que no Centro, onde os prédios podiam ser mais altos, a altura máxima admitida foi limitada. E nos principais eixos viários os recuos laterais tornaram-se obrigatórios.

Logo após sua promulgação, o novo Código de Construções teve sua aplicação suspensa, provavelmente em função das resistências políticas que despertou. Mas logo em seguida, a suspensão foi tornada sem efeito e com modificações mínimas o código voltou a vigorar. É importante observar como o véu de atividade técnica desde cedo deixava transparecer o caráter político da legislação urbanística.

A quebra da Bolsa de Nova Iorque e o golpe de Estado de 1930 marcaram o ponto de inflexão da economia brasileira e para Santos tiveram especial significado, posto que marcaram o fim do período áureo do café e o início de uma época de incertezas, que perdurou até o final da Segunda Grande Guerra. Em face da importância de seu porto, Santos perdeu a autonomia política e sua economia, baseada quase que exclusivamente no café, foi fortemente atingida. Todavia, a política desenvolvimentista, implementada nas décadas seguintes, trouxe grande impacto ao município, devido à industrialização do Sudeste, que resultou na expansão do Porto e na consequente diversificação de cargas. Cubatão, então distrito de Santos, tornou-se um dos polos industriais mais importantes do estado, no tocante à produção de insumos industriais.

Com a perda da autonomia, a legislação de Santos passou a ser produzida autocraticamente, por meio de decretos-lei. As normas urbanísticas que se seguiram aprofundaram e detalharam o instituto do zoneamento de uso e ocupação. Esse período teve seu apogeu com a sanção do novo Código de Obras do Município, Decreto-Lei n° 403/1945 (SANTOS, 1946), alterado pela Lei n° 1.831/1956 (SANTOS, 1956). No mesmo período, foi aprovado o relatório do Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade, Lei n° 1.316/1951 (SANTOS, 1951), elaborado por equipe municipal orientada pelo urbanista Francisco Prestes Maia, que elaborou o Plano Regional de Santos.

Além do maior detalhamento do zoneamento, o novo Código de Obras fixou regras gerais para parcelamento do solo, questão que a legislação anterior tratava de forma incompleta. Essa norma não se restringiu apenas a obras particulares, pois também fornecia diretrizes para obras públicas. O novo código era um compêndio constituído por 693 artigos, divididos em 25 títulos que dispunham sobre: zoneamento; habilitação de profissionais; licenciamento de obras; dimensões dos lotes e alinhamento; iluminação e ventilação; compartimentos; aproveitamento dos lotes; estética dos edifícios; arborização e implementos urbanos; materiais de construção e instalações prediais; construções de equipamentos comunitários; loteamentos; cálculo estrutural; vias públicas; instalações de elevadores, autuações e outros.

Portanto, de 1945 em diante, só poderiam ser implantados loteamentos no município se aprovados e seguissem os critérios urbanísticos fixados no decreto. Em Carriço (2002), verifica-se como essa norma tratou a construção de habitações para a população de baixa renda, contribuindo para empurrar essa população para os territórios populares, que ainda hoje são característicos da cidade: os morros e a Zona Noroeste.

Em 1942, é publicado o Decreto-lei nº 343 (SANTOS, 1942), que autorizou o prefeito municipal a "organizar comissões com o fim de estudar a remodelação e expansão da cidade, da zona rural do Município e do distrito de Cubatão", que ainda não havia conquistado sua autonomia administrativa. O decreto previu três comissões: Comissão Técnica do Plano da Cidade, Comissão do Plano da Cidade e Comissão Consultiva do Plano (art. 1º). A primeira seria constituída por engenheiros, desenhistas, escriturários, pesquisadores e auxiliares, escolhidos entre os funcionários efetivos e não efetivos. O mesmo dispositivo previa que esta comissão fosse "orientada e dirigida por um urbanista nacional de renome", com status de consultor. Competia à comissão realizar os levantamentos e estudos necessários à elaboração de "um plano geral, regulador da remodelação" da cidade, no prazo de dois anos. Também estava previsto que a comissão passaria a ter status de Divisão do Plano da Cidade, assim que concluídos os trabalhos. Quanto à Comissão do Plano da Cidade, esta seria constituída por diretores e chefes de

divisões relativas a obras, serviços públicos, finanças e Procuradoria. O chefe da Comissão Técnica deveria acompanhar as reuniões da Comissão do Plano, à qual competiria "exprimir as aspirações gerais e mais altas da comunidade", estabelecendo a coordenação entre ambas as comissões, sendo a primeira responsável por "satisfazer" essas aspirações. Por sua vez, a Comissão Consultiva do Plano seria constituída por

> até vinte cidadãos eminentes e representativos das diversas atividades sociais, comerciais e profissionais e das entidades mais diretamente relacionadas com os serviços públicos do Município, que trabalharão sob a presidência do Prefeito. (art. 4º)

À Comissão Consultiva do Plano competia "a função de cooperação, propaganda e orientação da opinião pública". Desta forma, fica evidente a separação entre funções técnicas e políticas, além da ausência de participação de setores populares, típicas do modelo participativo de planejamento da época.

Em 1948, é sancionada a Lei nº 940 (SANTOS, 1948) que estabeleceu medidas para execução do Decreto-lei nº 343/1942. Embora não haja registros da participação de representantes da classe trabalhadora nessas comissões, pode-se considera-las como um avanço, com relação à comissão de dezenove membros criada pela Câmara, então Poder Executivo, por ocasião da elaboração do primeiro Código de Obras, em 1922.

É nesse contexto que se insere o trabalho do engenheiro e urbanista Francisco Prestes Maia, cujas ideias são absorvidas pela Comissão Técnica do Plano da Cidade e pela Comissão do Plano da Cidade. Em 1948, Maia já se ocupava da elaboração do Plano Regional de Santos, por determinação do governo estadual. Mais uma vez o estado se via diante do desafio de desobstruir o Porto de Santos. Desta vez não devido a questões sanitárias, mas devido ao crescimento da economia no pós-guerra, que encontrava obstáculos na deficiente infraestrutura viária do Porto (NUNES, 2001). Maia havia escrito uma série de artigos na imprensa, defendendo ideias para ampliação da infraestrutura rodoferroviária da área de influência do Porto de Santos e contratado pelo estado, apresenta seu Plano Regional, contendo uma série de propostas que trazem claramente a ideia de regionalização, posto que previa a expansão da cidade e do Porto para a outra margem do estuário e a conexão do sistema ferroviário com o Porto de São Sebastião, no Litoral Norte de São Paulo. Essas propostas foram levadas à Prefeitura de Santos, que nelas baseadas, encaminhou à Câmara Municipal o Relatório da Comissão do Plano da Cidade, contendo o Plano Regulador da Cidade, aprovado pela Lei nº 1.316/1951 (SANTOS, 1951). Por meio de suas comissões designadas, entre 1948 e 1951, a Câmara consolidou o Relatório com uma série de propostas do

Executivo, que tramitavam pela Casa, em um plano de urbanização da cidade, que consistia em propostas para ocupação dos morros da cidade, turismo, recreação e cultura, mas fundamentalmente em diretrizes viárias, as quais passaram a vigorar com a aprovação da Lei nº 1.316/1951.

Com o crescimento de Santos, nas décadas anteriores, vários eixos viários e as ruas do núcleo central da cidade não apresentavam a fluidez requerida por uma cidade eficiente. Os crescentes fluxos pendulares geravam congestionamentos, que incomodavam a burguesia, que já se estabelecera nos bairros da orla e reclamava melhores acessos às áreas de trabalho e prestação de serviços, localizadas no antigo centro. Da mesma forma, as funções portuárias vinham sendo prejudicadas por estrangulamentos na malha viária da cidade. Assim, era preciso um plano viário e de embelezamento da cidade, que a preparasse para o futuro, nos moldes do Plano de Avenidas de São Paulo, que Maia e Ulhôa Cintra elaboraram, na década de 1920, em trabalho influenciado pela assim conhecida Escola de Chicago, sobretudo pelo pensamento do arquiteto Daniel Burnham.

Ao contrário do Decreto-lei nº 403/1945, o Plano Regulador de Santos não regulamentou o uso e ocupação do solo. Portanto, não se tratava de um zoneamento, mas de um plano para descongestionar e preparar a cidade para o crescimento, por meio da abertura e alargamento de grandes avenidas. A tônica foi dotar a cidade de eixos viários que integrassem, com fluidez e elegância, as suas áreas e a própria cidade com outras regiões do estado. A Comissão, como apontou Nunes (2001), fez uma ampla revisão dos planos urbanísticos previstos para Santos, desde a virada do século, com preocupação na sua integração com o Plano Regional de Santos.

Assim, pontes e túneis foram propostos, visando criar novas acessibilidades. Pode-se destacar os projetos de interligação da Zona Leste com a Zona Noroeste de Santos, por meio de túnel através do maciço dos morros, o qual criaria novo acesso à recém inaugurada Via Anchieta, primeira autoestrada de São Paulo, favorecendo a acessibilidade de cargas e turistas do Planalto. Esse túnel não foi executado, mas outro túnel proposto, denominado Rubens Ferreira Martins, foi implantado na década de 1950, facilitando a ligação entre centro e bairros da orla.

O Plano previa, ainda, a ligação entre Santos insular e continental, por meio da ponte Saboó - Ilha Barnabé, unindo o centro da cidade com o continente, proposta até hoje não executada. É importante, também, a ligação entre Santos e Vicente de Carvalho, através de ponte elevadiça sobre o canal do Porto. No Plano Regional, Vicente de Carvalho, atual distrito de Guarujá, fora denominado de "Nova Santos", pois previa-se a expansão do processo de urbanização de Santos, na Ilha de Santo Amaro, no território do atual município de Guarujá,

o que de fato ocorreu. Outro aspecto interessante foi o a previsão de arruamento de áreas de influência dessas obras, que foram executadas apenas parcialmente.

A maioria dessas propostas não se concretizou. O túnel Rubens Ferreira Martins e o alargamento das ruas São Francisco e João Pessoa, importantes eixos comerciais do centro, podem ser destacados como alguns dos principais projetos contidos no plano, efetivamente realizados, ainda que alguns tenham sido implantados parcialmente e com muito atraso.

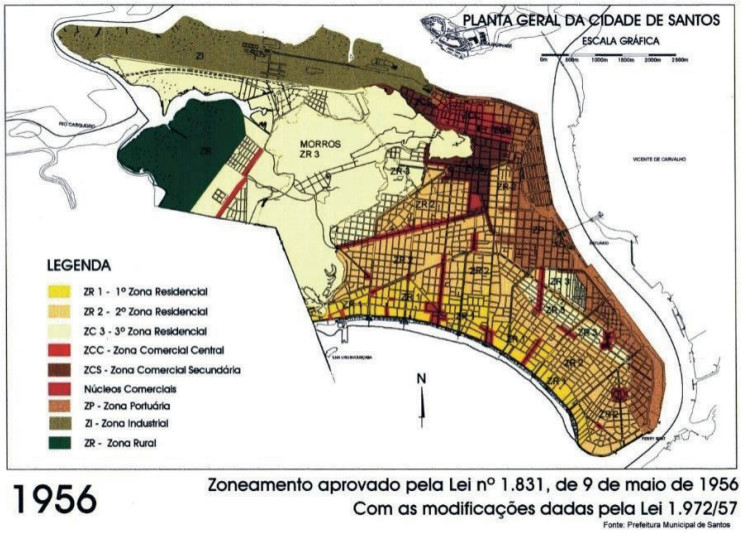
O plano previa, ainda, um grande número de alargamentos e prolongamentos de vias existentes, bem como a abertura de novas artérias, visando aumentar a fluidez do transito e a capacidade de adensamento da cidade. A lei estabeleceu, ainda, uma série de intervenções de cunho turístico, em diversas áreas da cidade, visando criar focos de atração alternativos às praias, com uma visão monumentalista própria desse tipo de plano.

Muitas dessas propostas implicavam na desapropriação de grandes áreas já consolidadas da cidade e consequente remanejamento de quadras e lotes, em alguns casos, em territórios habitados por população de baixa renda. Pelo seu alto custo social e econômico, grande parte do conjunto das propostas não foi implementada. Porém, nos casos em que as intervenções ocorreram, o impacto foi importante, a exemplo do que já ocorrera no Rio de Janeiro e em São Paulo, em intervenções semelhantes. Neste aspecto é importante lembrar a polêmica de Brito com a Câmara Municipal, no tocante à proposta de uma lei que facilitasse as desapropriações e a crise que se estabeleceu na capital federal, Rio de Janeiro, com a operação urbana que resultou na abertura da Avenida Presidente Vargas. Os protestos dos proprietários atingidos pela obra levaram à publicação do Decreto-lei nº 3.365/1941, que até hoje dispõe sobre desapropriações por utilidade pública (FURTADO; RESENDE, 2016).Esses não são, em absoluto, fatos isolados. As intervenções urbanísticas nas grandes cidades brasileiras na primeira metade do século XX despertaram reações contrárias em face à forma de avaliação dos imóveis desapropriados, considerada injusta pelos proprietários.

Enquanto o Plano Regulador encontrava obstáculos para sua implementação, em 1956, foi aprovada a Lei n° 1.831, que sofreu algumas modificações no ano seguinte e promoveu a revisão do zoneamento estabelecido pelo Decreto-Lei n° 403/1945. Algumas das principais alterações introduzidas pela norma, que continha 50 artigos, distribuídos em 5 capítulos, foram a consolidação dos Núcleos Comerciais nas Zonas Residenciais, estabelecidos ao longo das principais vias da Zona Leste da cidade (Figura 3); o notável aumento da Zona Portuária, já preparando a cidade para a ampliação do porto concluída na década de 1970; e a ampliação do zoneamento residencial na Zona Noroeste, ao longo do eixo de ligação entre a Via Anchieta e São Vicente, onde se

iniciava o processo de urbanização, baseado na produção de loteamentos de baixa densidade, que tornaram aquela área da cidade a localização preferencial da população de baixa renda.

Figura 3. Zoneamento da Lei N° 1.831/1956



Fonte: Carriço (2002, p. 143).

Mas a maior alteração promovida no zoneamento diz respeito ao processo de verticalização do centro comercial da cidade e da "1ª Zona Residencial" (ZR1), que era a faixa de quadras de fronte ao mar. Em ruas com mais de 10 m de largura, no centro, os edifícios poderiam ter até 52 m de altura. Na assim denominada "área nobre" da ZR1, os edifícios poderiam atingir os mesmos 52 m de altura nas primeiras fileiras de quadras junto à orla e 37 m nas demais. Esse dispositivo certamente atendeu aos interesses do segmento da promoção imobiliária que atuava na orla, desde o final da década de 1940, construindo os edifícios de apartamentos para segunda residência. Essa alteração possibilitou a fixação do padrão de "muralha", abordado profundamente por Seabra (1979).

Nessa mesma zona passaram a ser tolerados usos típicos da função turística que essa área da cidade passava a desempenhar, os quais até hoje em muitos casos provocam algum tipo de conflito com o uso residencial de caráter permanente. Importante ressaltar que as grandes propulsoras dessa mudança foram a criação da indústria automobilística em São Paulo e a abertura da Via

Anchieta, que possibilitaram que os municípios da área central do litoral paulista fossem acessados em tempo curto de viagem, pelas famílias residentes na capital e em áreas do interior. Esse fenômeno gerou um verdadeiro parque de residências de uso ocasional e teve importante repercussão na paisagem urbana da cidade, assim como também ocorreu com a verticalização do centro, que eliminou em grande parte os vestígios da urbanização horizontal que o caracterizou durante os séculos de colônia e Império.

Embora o Plano Regulador tenha apresentado baixo nível de efetividade em termos de intervenções concretas, o mesmo não se pode dizer sobre seu aspecto em termos de limitações ao direito de propriedade, pois nas décadas que se seguiram e mesmo após as duas grandes revisões que suas diretrizes viárias sofreram, em 1994 e 2019, a construção nos lotes atingidos foi limitada em número de pavimentos, seja de forma total, seja apenas no trecho em que incide a diretriz de abertura, prolongamento ou abertura de vias. Mas ao contrário do caso da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, em que mais de 500 proprietários de imóveis tiveram seus interesses contrariados em uma área concentrada, os casos de desapropriações em uma única via foram poucos em Santos. O mais importante foi o alargamento da Rua João Pessoa, no centro, nos anos 1970, que atingiu muitos imóveis. Aliás, os efeitos dessa intervenção, em termos de degradação da paisagem urbana, ainda podem ser sentidos até o presente, pois todo o conjunto de construções no alinhamento norte da via foi demolido, ainda que parcialmente, fazendo com que esse lado da via apresentasse um aspecto de fundo de lote, o qual paulatinamente vem sendo desfeito, à medida em que novas construções vêm substituindo o estoque de imóveis de arquitetura eclética.

Segundo Carriço (2002, p. 145), a Lei n° 2.852/1964 (SANTOS, 1964) estabeleceu o Conselho Municipal de Planejamento, "junto ao Gabinete do Prefeito" composto de 26 representantes de várias entidades e órgãos públicos, dentre estes o chefe do Grupo Executivo de Planejamento, com a atribuição de "opinar, traçar a orientação, recomendar modificações e sugerir soluções quanto aos problemas e projetos relativos ao **Plano Diretor** do Município e do Plano Regional" [grifo nosso]. Esse conselho possuía uma composição bastante representativa das entidades de classe típicas das classes média e alta. Observe-se que é nessa época, ainda inserida no período denominado por Villaça(1999, p. 182) como dos planos de base "técnica e científica", em que o termo "Plano Diretor" começa a ser empregado na legislação municipal, consolidando processo iniciado no pós-guerra, com a criação da comissão consultiva do Plano da Cidade.

Em nível local, o golpe de 1964 resultou em nova perda da autonomia política de Santos. Em 1965, o município logrou eleger seu último prefeito em duas décadas, o engenheiro Silvio Fernandes Lopes, para um segundo

mandato. Em abril de 1969 a cidade foi declarada Área de Segurança Nacional, situação que durou quinze anos, período em que os seus dirigentes máximos passaram a ser nomeados primeiro pelo presidente da República, depois pelo governador do Estado. Esse período coincidiu com o do chamado "milagre econômico", em que o país apresentou alto nível de crescimento e ao mesmo tempo de endividamento.

Conforme Nunes (2009), Lopes era um prefeito "tocador de obras" e para agilizar a contratação de profissionais e empresas criou uma estrutura administrativa mais flexível e o Fundo para o Progresso de Santos, destinado a obter recursos para o desenvolvimento da cidade. Assim, foi criada a Progresso e Desenvolvimento de Santos S. A. (Prodesan), empresa municipal de economia mista. A empresa foi responsável pela construção de vários edifícios públicos importantes, durante as décadas de 1970 e 1980, que são marcos da arquitetura brutalista no município, incluindo o então Distrito de Bertioga. A Prodesan também se tornou responsável pela limpeza urbana, pela gráfica municipal, pelo setor de informática e pela nova área técnica criada para projetos e planejamento urbano. Desta forma, o planejamento que antes estava sob responsabilidade da administração direta, desde que a Divisão do Plano da Cidade foi criada, passou para a esfera da empresa.

O primeiro presidente da Prodesan foi o engenheiro-arquiteto Aníbal Martins Clemente, contemporâneo de Oswaldo Corrêa Gonçalves, santista e representante da arquitetura modernista paulista. Segundo aponta Nunes (2009, p. 2),

> Gonçalves estudou, na década de 30, no curso de engenheiro arquiteto da Escola Politécnica, onde se formou em 1941. Ali tornou-se um entusiasta e divulgador da arquitetura moderna, convivendo com expoentes desse movimento, o que o levou mais tarde a produzir, em equipe, exemplares significativos.

Na década de 1940, Gonçalves publicou uma série de artigos na imprensa em que questionava a utilização do conceito de urbanismo como mero embelezamento das cidades (NUNES, 2009). Gonçalves defendia a existência de um Plano Regulador, que orientasse as principais funções da cidade, trabalho, recreio, moradia etc. Era nítida a influência do pensamento modernista, cuja matriz principal foram os Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAMs) e cujo documento básico foi a Carta de Atenas do CIAM de 1933. Daí a escola de planejamento que deriva deste movimento ser conhecida como a do urbanismo "funcionalista", pois concebe a dinâmica urbana, tomando como referência suas funções principais.

Gonçalves demonstrava preocupação social, pois em seus escritos a

questão da moradia tinha destaque. O arquiteto também defendia que o zoneamento fizesse parte do plano regulador[6], questão central para este trabalho.

Em 1967, a Prodesan contratou Gonçalves junto com o arquiteto Heitor Ferreira de Souza, graduado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, para elaborar um conjunto de leis urbanísticas que produziram mudanças profundas no município, nas décadas seguintes. Gonçalves era um profissional articulado, com contatos em várias esferas. Souza, era o arquiteto fundador do Grupo de Planejamento Integrado (GPI), que a partir de 1964 produziu cerca de cem planos diretores e projetos urbanísticos em todo país. Em 1967, a Planurb – Planejamento e Urbanismo, consultoria formada pelos dois arquitetos, produziu uma série de estudos sobre Santos, consolidados em extensa cartografia e quatro volumes, intitulados Problemática Econômica e Social e Política de Desenvolvimento Físico (PRODESAN, 1967a; 1967b), ambos com dois volumes cada. A partir desse diagnóstico, a Planurb produziu a proposta de extensa legislação urbanística, aprovada em 1968, composta por Plano Diretor Físico do Município, Lei nº 3.529; Código de Edificações do Município, Lei nº 3.530;Código de Posturas do Município, Lei nº 3.531;Planejamento Físico do Distrito de Bertioga, Lei nº 3.532; e as Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos, Lei nº 3.533 (SANTOS, 1968a; 1968b; 1968c; 1968d; 1968e)[7]. Conforme Carriço (2002, p. 146):

> De maneira inédita separava-se regulamentação urbanística, como normas para parcelamento do solo e urbanização de glebas em geral, de normas edilícias e posturas municipais. Ao mesmo tempo, procurava-se estabelecer critérios para a ocupação dos morros, já largamente utilizados como opção de moradia para a baixa renda, ainda que de forma bem menos detalhada que na parte plana da cidade.

Esse Plano Diretor não deve ser visto de forma isolada, pois, em 1967, o governo federal criou o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), cuja missão era de prestar apoio técnico a municípios e garantir que estes só teriam acesso a recursos federais para obras e investimentos previstos em um plano diretor. Assim, o planejamento urbano tornou-se política federal,

[6]n Embora modernamente se identifique a origem dos planos reguladores na França Napoleônica, a elaboração de planos de rearranjo construtivo e previsão do desenvolvimento de vilas e cidades é uma prática milenar do urbanismo mediterrâneo que, no mundo antigo, encontrou seu ápice no período imperial romano. São notáveis os exemplos de planos reguladores em cidades ou partes delas, como no caso do plano de Nero para Roma e para Ostia. Mais tarde, no Renascimento, é paradigmático o plano de Domenico Fontana para Roma, no papado de Sisto V. (GIOVANONNI, 1935)

[7] O ano de sanção dessa legislação está um pouco além do limite da periodização proposta em Villaça (1999), que insere os planos diretores na fase dos planos de base "técnica e científica", a segunda fase descrita pelo autor. Como apresentado anteriormente, essa fase foi subdividida em três períodos, sendo o primeiro o "do urbanismo e do plano diretor", findo em 1965.

durante a ditadura militar, com repercussões na esfera local.

O Plano Diretor Físico, composto por 406 artigos, distribuídos em 17 capítulos, teve sua vigência prolongada até 1998, quando foram sancionadas as já mencionadas leis complementares n° 311 e n° 312. No entanto, até hoje alguns dispositivos deste Plano encontram-se em vigor. Seus cinco primeiros capítulos tratavam de aspectos relativos à configuração física do município, incluindo-se o então distrito de Bertioga, tais como coordenadas geográficas, divisão em áreas urbana, de expansão urbana e rural, assim como divisão em bairros. Os capítulos VI e VII tratavam do sistema viário, alinhamento e nivelamento de terrenos. O capítulo VIII tratava do zoneamento de uso e ocupação do solo, aprofundando o caráter funcionalista do zoneamento do Código de 1945, alterado em 1956.

O novo zoneamento aplicava-se apenas ao território insular, excetuando-se os morros, os quais seriam objeto de regulamentação pela Lei nº 3.533/1968. As novas normas de uso e ocupação do solo detalharam ainda mais o zoneamento de 1956.O caráter funcionalista radicalizou-se com esse Plano, pelo estabelecimento definitivo de áreas residenciais exclusivas, pela proibição do uso habitacional no centro histórico da cidade, que contribuiu para aprofundar seu caráter monofuncional, estimulando o movimento pendular da população que trabalhava no centro, mas já habitava nos bairros ao sul, até a orla. O zoneamento também estabeleceu áreas segregadas ao uso portuário e ampliação das áreas de uso misto, cujos conflitos entre atividades portuárias e residências expulsou, sobretudo a classe média para bairros mais distantes do Porto, nas décadas seguintes. Houve um retrocesso em relação à legislação anteriormente em vigor, no tocante ao papel do município perante o Porto, pois considerou-se que o licenciamento de atividades era de competência exclusiva da União, em sua área de jurisdição federal.

Quanto aos índices urbanísticos, o Plano de 1968 notabilizou-se pelo alto adensamento admitido nos bairros da orla, onde era permitido edificar até seis e cinco vezes a área do lote, respectivamente. Esses índices permitiram a fixação de um padrão demográfico bastante alto, mesmo em relação às demais cidades litorâneas do país, consolidando esses bairros como os mais populosos da cidade. No aspecto da ocupação dos terrenos, em função da pequena dimensão dos lotes já existentes, na quase totalidade dos bairros da Orla admitia-se um alto índice, que chegava a 60% da área do lote próximo à praia, contribuindo para o agravamento das más condições de ventilação e insolação na Zona Leste da cidade.

O Capítulo IX do plano tratava dos requisitos para parcelamento, desmembramento ou reagrupamento de lotes, os quais foram aplicados mais na Zona Noroeste, pois àquela altura a Zona Leste já estava quase inteiramente

parcelada. É importante destacara preocupação dos autores com a questão da habitação popular, tal como ocorreu nos códigos anteriores. Mas, da mesma forma que antes, os dispositivos que fixavam normas urbanísticas especiais para incentivar habitação popular não lograram grande êxito, como apontado em Carriço (2002).

Houve especial preocupação com a efetividade do Plano, pois o seu Capítulo XIV - Da Implantação do Plano Diretor continha dispositivos que visavam sua revisão trienal e avaliação anual, com detalhamento das soluções técnicas preconizadas e reserva de recursos orçamentários específicos (arts. 348 a 350). O comando do processo de implantação do Plano era dado ao prefeito, mas a responsabilidade pela execução das obras que dele decorreriam foi dada à Prodesan, a qual também deveria ser responsável pelas avaliações e revisões.

Assim, o art. 354 do Plano Diretor de 1968 criou o Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan) e o Escritório de Coordenação da Implantação do Plano Diretor Físico, como órgão de assessoramento e coordenação, com status de secretaria municipal. O art. 356 definiu as competências, todas de caráter opinativo, e a composição do Coplan, com quatro representantes da administração municipal e três de instituições ligadas à produção imobiliária. Em termos de representação das classes sociais, o Coplan não muito diferia do Conselho Municipal de Planejamento criado em 1964. Essa instância participativa teve uma atuação importante nos anos que se seguiram à aprovação do Plano, muitas vezes defendendo os interesses do mercado imobiliário (CARRIÇO, 2002).

A Lei n° 3.533/1968, que estabeleceu as Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos, visava atuar sobre as questões específicas da urbanização dos morros, sendo as gerais remetidas para o próprio Plano Diretor Físico. No entanto, essa lei era bastante genérica, no que respeitava a estabelecimento de critérios para parcelar e edificar. Essa norma foi baseada em relatório da Tecnosolo, empresa contratada para assessorar a sua elaboração, que apontava várias diretrizes visando o controle da ocupação e preservação da paisagem natural dos morros, a partir do levantamento das áreas onde já haviam ocorrido deslizamentos, áreas a serem estabilizadas e obras de caráter urgente. A lei continha 53 artigos, divididos em 14 capítulos que tratavam de: disposições gerais; urbanização e preservação da paisagem; compartimentação dos morros em oito áreas; sistema viário; urbanização da área recreativa do Morro da Nova Cintra; exigências paisagísticas, para aprovação de plano de urbanização, para edificação e exploração de pedreiras, barreiras e saibreiras; obras de estabilização de taludes; controle da supressão da cobertura vegetal, por meio da proibição de culturas em determinados locais; interdição de áreas suscetíveis

a deslizamentos; implantação do planejamento físico; e disposições finais.

Mas foi o Morro da Nova Cintra, com sua feição plana e mais adequado para ocupação, que recebeu maior nível de detalhamento dessa lei. As demais áreas dos morros não tiveram seu zoneamento de uso e ocupação do solo detalho, o que só veio a ocorrer nos anos 1990, com importante aporte da Carta Geotécnica dos Morros de Santos e São Vicente (IPT, 1980). Mas foi a partir da década de 1970 que a ocupação irregular dessas áreas tomou grande impulso, com o aprofundamento do quadro de segregação socioespacial no município.

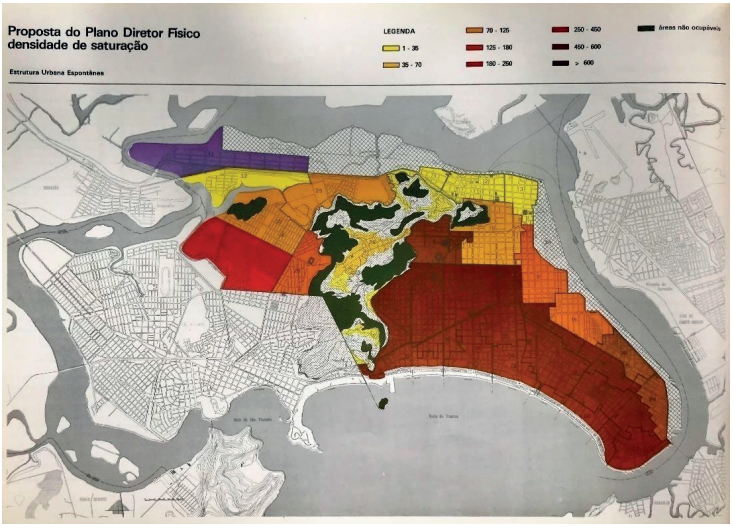
Em atendimento à determinação de revisão decenal do Plano Diretor Físico, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Santos (PDDI Santos), cujos estudos foram publicados em 1976 e 1978 (PRODESAN, 1976; 1978). Pelo primeiro "procurava-se apresentar um quadro do conhecimento da realidade atual e das perspectivas futuras, com vistas a informar a elaboração de referenciais físicos" (PRODESAN, 1976). Pelo segundo, explicitava-se esse referencial de maneira a fornecer diretrizes de âmbito municipal que permitissem "orientar o crescimento físico de Santos e adotar medidas coerentes com as necessidades de seu desenvolvimento" (PRODESAN, 1978).O PDDI foi elaborado por uma equipe técnica mista, constituída, em 1975, pela Prodesan, sob coordenação do arquiteto Roberto Machado de Almeida e pelo Grupo 5 – Arquitetura e Planejamento, composto pelos arquitetos Csaba Deák, Luísa Battaglia e Lenimar Gonçalves Rios e outros técnicos. A proposta era implantar na cidade um processo contínuo de planejamento, a partir do conhecimento da realidade, da construção de quadros prospectivos, proposta de estratégia de ação, enfrentamento de problemas emergentes e projetos setoriais.

Por meio de uma análise exaustiva de dados, traçou-se um perfil da estrutura urbana de então, buscando atingir objetivos explicitados no primeiro estudo, de1976. Identificavam-se os efeitos do Plano de 1968, bem como os fenômenos espontâneos, que possuíam forte determinação social. O estudo de 1978 identificava a estrutura urbana, explicitada em vários mapas, contendo a evolução da ocupação, a tipologia das edificações, uso do solo, rede de centros, estrutura viária, equipamentos urbanos e unidades ambientais. A equipe identificou as tendências de crescimento e propôs diretrizes. A partir desses dados apresentou-se uma proposta utópica, o que era bastante comum para o planejamento da década de 1970, com princípios de uso do solo, reforço das unidades ambientais, preservação do conforto ambiental, reforço do centro histórico, aprimoramento da paisagem urbana, equipamentos urbanos e acessibilidade. Como o PDDI jamais foi positivado, não produziu efeitos práticos, embora seus diagnóstico possa ter influenciado as alterações que o Plano Diretor sofreu na década seguinte.

Embora o PDDI não fosse instrumento legal, nele estava contida uma proposta clara de alteração do uso do solo, de forma a controlar o adensamento (Figura 4), com estimativa de crescimento populacional superestimado[8], nos estudos prospectivos. Também propôs-se o controle do que o estudo denominou "verticalização indiscriminada" e a adoção de critérios de controle da ocupação e urbanização nos morros, os quais vinham sendo estudados paralelamente.

Pelo que se pode deduzir a partir da leitura das propostas do PDDI, apresentadas em 1978, esta colidia com os interesses do setor da promoção imobiliária, que era indiferente ao controle da ocupação nos morros e sempre viu com maus olhos as iniciativas visando restringir a verticalização na Zona Leste. Embora sem consequências fáticas, seria injusto classificar o PDDI na categoria dos planos discursivos e desvinculados do debate político, posto que havia todo um movimento político subjacente ao processo, que contraditoriamente contribuiu para torná-lo sem efeito. O elevado nível de aprofundamento dos diagnósticos produzidos pela equipe técnica vai ao encontro das análises de Villaça, que aponta este aprofundamento como característico do período dos planos de base técnica e científica, fazendo com que, cronologicamente, o PDDI não se enquadrasse na categoria dos "planos sem mapa", que aliás nunca contou com um exemplar representativo em Santos.

Figura 4. Densidade de saturação proposta – PDDI 1978



Fonte: Prodesan (1978, p. 84).

O Plano Diretor de 1968 sofreu duas de suas principais alterações quase

duas décadas depois de sua promulgação: em 21 de junho de 1986 e em 27 de novembro do mesmo ano, respectivamente, pelas Leis N° 174 e 209 (SANTOS, 1986a; 1986b). Essas alterações foram resultado de pressão do setor da produção imobiliária, que obteve consenso no Coplan, para que se mudasse o perfil dos projetos de edifícios plurihabitacionais. O resultado dessas duas leis foi a ampliação do aproveitamento dos lotes nas áreas já bastante valorizadas, pelo surgimento de um padrão de lançamentos imobiliários mais exclusivo, alterando o padrão da verticalização e tornando mais restritivo o estabelecimento das classes de menor renda e de setores da classe média, nessa privilegiada porção da cidade. Nesse período, o setor de planejamento urbano do município foi transferido da Prodesan para a administração direta, com a criação da Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan), sepultando as inovações promovidas na década de 1960.

Devido a sanção da Constituição Federal de 1988, que atribuiu novo papel aos municípios, em 1991, foi sancionada a Lei Orgânica do Município (LOM) de Santos. A LOM dedica a seção II, do Capítulo I, do Título IV ao Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana. Segundo o art. 139 da LOM, o Plano Diretor

> [...] abrange a totalidade do território do Município, contendo objetivos da comunidade e Governo, prioridades, estratégias para alcançar as finalidades pretendidas, aspectos e diretrizes econômico-financeiras e administrativas, e compreende:
>
> I - atividades econômicas do Município;
>
> II - situação e perspectiva das atividades portuárias, retroportuárias, turísticas e correlatas;
>
> III - exigências fundamentais de ordenação do Município, incluindo:
>
> a) adequação entre as funções urbanas e as atividades portuárias;
>
> b) revitalização de áreas degradadas, com especial atenção às encortiçadas;
>
> c) conservação e recuperação do meio ambiente, eliminando as fontes agressoras;
>
> d) especial atenção às áreas de risco geológico, mangues, restingas, comunidades indígenas, praias, região do es-

> tuário, Mata Atlântica e mata ciliar;
>
> IV - **normas para produção, uso e ocupação do solo, aplicadas a áreas urbanas, de expansão urbana e de interesse urbano**, tais como bacias de mananciais, sítios naturais de interesse turístico, zona do porto e retroporto;
>
> V - fixação do perímetro urbano e de expansão urbana. (*grifo nosso*)

Em seu § 1º, este dispositivo estabeleceu que o Plano Diretor "deve ser elaborado e/ou revisto no primeiro ano de mandato do Prefeito, definindo-se as linhas mestras da política de sua administração". Portanto, segundo o inciso IV, o Plano Diretor deve tratar do uso e ocupação do solo e a periodicidade de sua revisão é maior do que a exigida pelo Estatuto da Cidade, aprovado uma década após. Acerca dessa questão é importante observar que, dos sete mandatos dos prefeitos eleitos após a sanção da LOM, em cinco buscou-se a revisão completa a partir do primeiro ano, sendo que os que se iniciaram em 1989 e 1993 não lograram sucesso na revisão, como se verá adiante. Por outro lado, nos mandatos iniciados em 2001 e 2005, optou-se por revisões parciais, por meio das Leis Complementares nº 483/2003 e nº 560/2005 (SANTOS, 2003; SANTOS, 2005a).

Porém, contraditoriamente, o § 3º do art. 139 da LOM estabelece que "as leis de parcelamento e zoneamento somente poderão ser alteradas uma vez a cada ano", permitindo a interpretação de que essas normas poderiam ser aprovadas separadamente do Plano Diretor.

O § 4º do mesmo artigo determina que o Plano Diretor "deve envolver a participação de entidades representativas, **conforme lei específica**, através de consultas e debates nas várias etapas do processo de análise e decisão". (*grifo nosso*)[9]

O Coplan teve papel fundamental após a sanção da LOM, na primeira metade da década de 1990, quando Santos foi administrada por uma coligação política progressista, que procurou implementar os instrumentos de política urbana vinculados ao cumprimento dos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, fixados pela Constituição Federal de 1988. Já em seu primeiro ano de governo, 1989, esta administração reorganizou a Seplan, depois transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam). Foi montada uma equipe multidisciplinar, que garantiu uma

[9] O conceito de lei específica ainda está em aberto, pois depende de julgamento da ADI 5154/PA, no STF. Estão em disputa duas interpretações: a de que lei específica também é uma lei exclusiva sobre determinada matéria e a de que não se deve confundir especificidade com exclusividade. Essa decisão poderá ter repercussão sobre esse dispositivo da LOM de Santos, se prevalecer o entendimento de que os instrumentos de política urbana que demandam regulamentação no Plano Diretor, de acordo com o Estatuto da Cidade, não podem ser objeto de outra lei, como vem ocorrendo desde 2005.

visão mais abrangente do planejamento urbano, inserindo a questão ambiental na pauta do município. Essa equipe foi responsável por um conjunto de estudos técnicos para revisão do Plano Diretor Físico, consolidados em SANTOS (1992b). Segundo a referida publicação, os estudos refletem

> igualmente o pressuposto de que a lei deve expressar a vontade política da sociedade na sua aprovação e implementação e, para tanto, é preciso que os segmentos sociais afetados estejam presentes nas discussões de formulação das propostas, como também na aplicação de seus dispositivos. (SANTOS, 1992b, Apresentação)

Esse preâmbulo revela a preocupação com a participação democrática na definição das políticas urbanas, repercutindo de forma direta os princípios insculpidos na Constituição. A publicação que condensou uma série de reflexões sobre variados aspectos do planejamento urbano do município, sintetizou a ampla temática em que o setor de planejamento esteve envolvido nos quatro anos da administração. O compendio tratou da questão regional sob o enfoque ambiental, discutindo as problemáticas sociais e apresentando as propostas de revisão do Plano Diretor. A publicação também detalhou os instrumentos legais que foram aprovados no período: a já referida Lei de ZEIS, a lei que criou a Área de Proteção Ambiental Santos-Continente e as leis de incentivo à proteção do patrimônio cultural. Por fim, o caderno apresentou os instrumentos que estavam em discussão, mas que ainda não haviam sido aprovados: uma proposta de novo zoneamento para a área insular, a revisão das diretrizes viárias, a maioria das quais estabelecidas no Plano Regulador da Cidade, e a criação de zonas de interesse ambiental. A revisão do Plano Diretor propriamente dito não consta da publicação, embora o documento defenda a importância de um plano diretor baseado em sólido diagnóstico.

Quanto à proposta de nova lei de uso e ocupação do solo da área insular, a publicação destacou a integração entre políticas urbana e ambiental, assim como a orientação da produção imobiliária de mercado e estatal, dirigida à baixa renda. O principal instrumento para isso seriam as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), cujo projeto de lei complementar optou-se por encaminhar separadamente à Câmara, em face da resistência do Coplan em aprovar o zoneamento proposto.

O ponto principal da proposta de nova lei de uso e ocupação do solo, que contrariou a maior parte do Coplan, foi a instituição de um coeficiente de aproveitamento padrão de duas vezes a área do lote, na prática um coeficiente básico. Este coeficiente seria aplicado na maior parte da cidade incluindo os bairros da orla e intermediários da Zona Leste, que já eram objeto de interesse do mercado imobiliário. Também era prevista uma taxa de ocupação do lote

padrão de 50% para esta área. Assim, propunha-se o instrumento mais tarde denominado de outorga onerosa do direito de construir, que só seria regulamentado em nível federal, em 2001, pelo Estatuto da Cidade. Os recursos com as contrapartidas seriam depositados em um fundo de desenvolvimento urbano, que poderia aplicar os recursos em projetos habitacionais. Dessa forma, o município buscava regulamentar diretamente o art. 182 da Constituição Federal, despertando reação do setor imobiliário.

Sem apoio político para a implementação da proposta, o projeto não foi enviado à Câmara. Porém, apesar de também enfrentar resistências do setor imobiliário, a Lei de ZEIS foi aprovada em 1992 (SANTOS, 1992a). Contudo, o projeto de lei complementar recebeu emenda vedando a criação de ZEIS nos bairros da orla, evidenciando a intencionalidade da segregação socioespacial, por parte dos setores hegemônicos no Legislativo. Nos anos que se seguiram, as ZEIS, delimitadas em alguns bairros da área intermediária da Zona Leste, nos morros e principalmente na Zona Noroeste, garantiram a segurança da posse de milhares de famílias moradoras de assentamentos precários e a reserva de áreas para produção pública de moradias. Com modificações, essa norma se encontra em vigor até hoje, constituindo-se em importante instrumento para o enfrentamento do déficit habitacional no município.

Portanto, na impossibilidade de avançar de forma global com a aprovação de um novo plano diretor, optou-se pela estratégia de aprovar um conjunto de leis que fossem passíveis de negociação política, dando efetividade ao que fosse possível, dentro da agenda progressista de planejamento.

No segundo governo de cunho progressista, entre 1993 e 1996, inicialmente a política ambiental deixou de ser responsabilidade do setor de planejamento urbano, com a criação da Secretaria Municipal do Meio Ambiente (Semam), alterando-se o nome da Sedam para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Sedurb).Ainda no mesmo governo as duas áreas voltaram a ficar unificadas, com a criação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedurbam), que se incumbiu da revisão do Plano Diretor. Em 1995, após discussão no Coplan e realização de diversas audiências públicas, contando com a participação de representantes de trabalhadores e movimentos de luta por moradia, um projeto de lei complementar criando o novo plano diretor foi enviado à Câmara Municipal. Desta vez o projeto inseria o zoneamento no plano diretor, embora sem a exigência de contrapartidas, com índices urbanísticos não muito distintos do que estavam em vigor e com uma modificação de grande interesse para o mercado imobiliário: a eliminação do limite de altura das edificações, que passaria a ser controlado pela aplicação concomitante de coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e recuos mínimos. Ainda assim, o projeto sofreu resistências de setores da Câmara insatisfeitos com a postura do governo na negociação política da

tramitação da matéria, que foi paralisada, sendo a propositura devolvida ao novo Executivo, em 1997.

Naquele período, foi aprovada a revisão das diretrizes viárias, Lei Complementar nº 151/1994 (SANTOS, 1994). Nesta norma houve uma revisão geral de todos os projetos viários, com predominância das propostas do Plano Regulador de 1951, que não haviam sido implantadas, por falta de recursos municipais. A revisão teve como objetivos alterar as diretrizes, tornando-as mais factíveis e definindo uma hierarquia de intervenções. Ainda assim, essa norma teve baixo nível de efetividade, pois em uma cidade consolidada o custo de desapropriação é grande impeditivo.

Em 1997, as políticas urbanas do município foram reorientadas por uma visão empresarial. O setor da produção imobiliária ganhou mais peso e garantiu a indicação de gestores municipais. Nesse contexto, a Sedurb retomou os estudos para revisão do Plano Diretor, a qual ocorreu em meio à disputa política de duas visões de cidade distintas, uma que via o planejamento como instrumento de garantia dos direitos insculpidos na Constituição Federal e outra de cunho neoliberal, que preconizava a redução do papel do Estado na política urbana. Esse processo foi descrito detalhadamente em Carriço (2006) e revela uma contradição apontada por Villaça (2005; 1999), posto que o planejamento urbano, como se desenvolveu no século XX, tem suas origens no ideário socialista, dominante nos primeiros CIAMs. Portanto, em um governo neoliberal a própria noção de planejamento contradiz internamente suas crenças. Portanto, pode-se entender a separação entre plano diretor e zoneamento como uma estratégia ideológica para obscurecer essa contradição.

Com apoio do setor imobiliário, foram sancionadas as Leis Complementares n° 311 e n° 312, respectivamente o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município (SANTOS, 1998a) e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular (SANTOS, 1998b), revogando-se parcialmente o Plano Diretor Físico de 1968, que originalmente possuía 406 artigos e hoje vigora com 227 artigos.

Em 1999, foi aprovada a Lei Complementar nº 359, que disciplinou o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental (SANTOS, 1999a), a primeira para esta área predominantemente composta por áreas protegidas pela legislação ambiental, incluindo a APA Santos Continente, que foi inteiramente modificada. Essa norma dispôs de um regramento para parcela-

mento do solo nas áreas consideradas como urbanas da área continental, mas nunca chegou a produzir efeitos, pois em face da ausência de infraestrutura de acesso adequada, o nível de ocupação dessas áreas é de baixa densidade e não constitui uma opção atrativa para setores médios da população.

Na próxima seção será avaliada a efetividade do Plano Diretor de 1998 e de seus sucedâneos, considerando-se o conteúdo dos dispositivos de cada norma.

3. A efetividade do Plano Diretor de Santos após 1998

Para avaliar o nível potencial de efetividade dos planos diretores que vigoraram a partir da sanção da Lei Complementar n° 311/1998, considerar-se-á o percentual de dispositivos autoaplicáveis em cada uma das versões originais dos quatro planos que vigoraram neste período, também marcado pela sanção do Estatuto da Cidade, poucos anos após o Plano Diretor de 1998 entrar em vigor. Portanto, o primeiro plano da série analisada não poderia tratar dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade.

Segundo Carriço (2006), o processo de discussão pública das Leis Complementares n° 311/1998 e n° 312/1998, implementado pelo Executivo, foi extremamente limitado e pouco contribuiu para envolver setores tradicionalmente alijados deste tipo de discussão. Também no âmbito do Legislativo restringiu-se a participação da sociedade na discussão dos projetos, com a realização de uma única audiência pública. Apesar das proposituras terem tramitado por quase seis meses de 1998, na Câmara, a análise das comissões permanentes não ocorreu (CARRIÇO, 2006). Assim, os projetos de lei complementar foram pautados na seção de 9 de novembro de 1998, sem discussão de pareceres técnicos[10] e sem que as plantas anexas aos projetos fossem distribuídas aos vereadores. Na primeira votação, a pautação dos projetos na ordem do dia foi anunciada cinco minutos antes da sessão iniciar-se, impedindo que a oposição se preparasse para os debates(CARRIÇO, 2006). A sessão foi tumultuada, terminando com a aprovação de parte das matérias. Na sessão ordinária seguinte, realizada em 12 de novembro, os dois projetos foram aprovados em primeira discussão, sem discussões aprofundadas (CARRIÇO, 2006). No dia seguinte foi realizada sessão especial da Câmara, que garantiu a aprovação definitiva dos dois projetos, apesar dos protestos a oposição (CARRIÇO, 2006).

Ambas as normas vigoraram até 2011, apesar de terem sofrido várias alterações. O Plano Diretor de 1998 pode ser considerado como típico plano-discurso, que incorporou elementos sem autoaplicabilidade do planejamento

[10] Sem a exigência da participação democrática no processo de revisão do plano diretor, estabelecida pelo Estatuto da Cidade, era difícil a judicialização do caso. Da mesma forma, o Regimento Interno da Câmara Municipal permitia que esse tipo de matéria fosse pautado sem apreciação das comissões da Casa, o que foi mudado posteriormente, em face da falta de transparência que marcou o processo legislativo no período.

de caráter democrático tributário da Constituição Federal de 1988. Mas a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular alterou profundamente os padrões urbanísticos, atendendo aos interesses do mercado imobiliário, que estava em crise na segunda metade dos anos 1990. Desta vez o aumento do potencial construtivo não se restringiu aos bairros da orla, onde foi bastante elevado, também possibilitando o adensamento de áreas antes desprezadas pelo mercado. Essa lei incorporou a limitação direta da altura dos edifícios proposta em 1995, passando esse limite a ser indiretamente definido pelos índices urbanísticos, tornando uma constante, nos anos seguintes, que a cada revisão da lei o mercado imobiliário pressionasse pelo aumento das áreas não computáveis das incorporações, prática iniciada na alteração do Plano Diretor Físico, em 1986.

A versão original do Plano Diretor de 1998 continha apenas 34 artigos, o que contrastava com os 407 artigos originais do Plano Diretor de 1968 e mesmo com os 179 que foram revogados posteriormente. O Plano de 1998 continha quatro títulos, que tratavam de: disposições gerais, princípio e objetivos; divisão do município em áreas insular e continental, bem como em área urbana, de expansão urbana e de proteção ambiental; política de desenvolvimento, que dispôs sobre os eixos prioritários de ação (turismo, porto, comércio e serviços) e sobre diretrizes de natureza diversa, para possibilitar o desenvolvimento desses eixos. A norma também instituiu um sistema de planejamento, que conferiu à Sedurbam o papel de coordenadora do plano e criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), em substituição ao Coplan. E ainda, um conjunto de dez normas disciplinadoras foi relacionado no Plano Diretor, com objetivo de regulamentá-lo, consolidando a separação entre este e os dispositivos que devem torná-lo efetivo, dentre eles o zoneamento de uso e ocupação do solo.

A única parte desse Plano que pode ser considerada autoaplicável, ainda que parcialmente, é a que tratou do CMDU, pois os artigos 23 e 24 detalharam a composição do conselho e suas competências, deixando para que posteriormente fosse regulamentado seu funcionamento. O CMDU passou a contar com 40 representantes, sendo 17 de secretarias ou empresas públicas municipais, 3 de outros conselhos, 5 de universidades, 2 de empresas públicas de outras esferas de governo, 5 de órgãos de classe e 8 de órgãos e entidades que representavam direta ou indiretamente o setor da produção imobiliária. Contudo, dentre os órgãos de classe, alguns eram vinculados a esse setor. Portanto, considerando-se que os próprios representantes do Executivo defendiam os interesses do mercado imobiliário, questão que ficou clara no processo de revisão, o setor imobiliário tornou-se hegemônico no CMDU, desde então, apesar da revisão de sua composição ocorrida na década passada, que adotou a composição por segmentos, como no Conselho Nacional das Cidades.

Desta forma, pode-se considerar que, dos 34 artigos, apenas dois traziam repercussões diretas na condução das políticas urbanas, ou seja, apenas 6% dos dispositivos do Plano Diretor de 1998 eram autoaplicáveis.

No início dos anos 2000, a Sedurbam voltou a ser denominada Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan). Em 2006, foi publicado o Decreto n.º 4.647/2006 (SANTOS, 2006), pelo qual foi constituído o Grupo Técnico de Trabalho de Legislação Urbana, coordenado pela Seplan e formado por representantes de secretarias e empresas municipais, com os objetivos de:

> I – desenvolver, atualizar e aprimorar a legislação a que se refere o artigo 29 da Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998, que instituiu o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, no que pertine às restrições urbanísticas, paisagísticas e edilícias.
>
> II – viabilizar a cooperação intersetorial dos órgãos e entidades da administração pública municipal e da sociedade civil relativamente ao tema Legislação Urbana.

Esse modelo de colegiado de secretarias iria prevalecer nos anos seguintes, nos processos de revisão da legislação urbanística.

Após sofrer três alterações parciais, no final de 2008, teve início o processo de revisão do Plano Diretor de 1998, em atendimento ao disposto no Estatuto da Cidade. Contudo, dois fatores concorreram para atrasar o processo: a crise econômica do *subprime* que começava a contaminar a economia mundial e o fato de que 2008 foi ano de eleições municipais, levando o Executivo a iniciar o processo somente após o pleito ter sido realizado. A economia crescia desde 2005 e mudanças regulatórias operadas em nível nacional começavam a produzir efeitos no mercado imobiliário local. Assim, junto a esse fator, finalmente a elevação do potencial construtivo promovido pela Lei Complementar nº 312/1998 impulsionou o setor imobiliário, atraindo incorporadoras de fora da região e estimulando as incorporadoras locais.

Foram anos de intensa produção imobiliária, caracterizada por um novo padrão construtivo que tornou obsoleto o estoque de edifícios verticais produzido nas décadas anteriores. O novo modelo de torres disseminava-se nos bairros da orla marítima e na chamada área intermediária da Zona Leste, onde se intensificou a verticalização, até então esparsa. Em face do tipo de solo de Santos, o processo construtivo requiria fundações profundas, fazendo com que fossem utilizadas estacas por percussão, em vários empreendimentos, gerando grande impacto nos bairros antes dominados por construções horizontais. A mobilização de moradores sensibilizou a Câmara Municipal que começou a

discutir a limitação dos impactos das construções. Em ano eleitoral, essa crise abalou a credibilidade do Executivo, contribuindo para o atraso do processo de revisão e levando o CMDU a demorar dois anos para discutir as propostas da prefeitura.

Como a resposta do governo federal à crise do *subprime* promoveu aceleração do crescimento econômico e a exploração da camada pré-sal na Bacia de Santos passou a ser utilizada como *marketing* do setor imobiliário, a produção local tomou maior impulso. Se em momentos de crise o mercado imobiliário pressionou pela ampliação do potencial construtivo via legislação urbanística, com o crescimento acelerado os incorporadores recusavam qualquer iniciativa no sentido de limitá-lo. Desta forma, a tensão entre a luta para limitar os impactos da verticalização e a busca pela preservação das margens do setor imobiliário dominou o processo de revisão.

Entre 2009 e 2011, a sociedade civil mobilizou-se para discutir a legislação urbanística, e a Comissão Permanente de Política Urbana e Funções Sociais da Cidade da Câmara Municipal estimulou amplo processo de discussão dessas leis, mas o resultado foi frustrante, posto que a maioria da Casa atendeu aos interesses do mercado imobiliário.

Subjazia ao processo a crítica de setores técnicos e acadêmicos à regulamentação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, por meio da Lei Complementar nº 551/2005 (SANTOS, 2005b). Separada da Lei Complementar nº 312/1998 e com dispositivos limitados, o nível potencial de efetividade dos instrumentos foi baixo. Na verdade, além de poucos casos de aplicação da outorga onerosa do direito de construir, com valores baixos de contrapartida, não houve qualquer caso de utilização dos demais instrumentos.

Em 2011 foram sancionadas as Leis Complementares nº 729, 730 e 731 (SANTOS, 2011a; 2011b; 2011c), respectivamente, Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental e na Área Insular, e Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, sendo revogadas as Leis Complementares nº 359/1999, nº 312/1998 e 311/1998. Em termos de limitação do potencial construtivo, a Lei Complementar nº 730/2011 apresentou alguns avanços, pois limitou o aproveitamento dos terrenos em vias mais estreitas, desagradando o setor da produção imobiliária.

Quanto à Lei Complementar nº 731/2011, o novo Plano Diretor, contava com 61 artigos, distribuídos em quatro títulos, cujo conteúdo não apresentava mudanças substanciais, com relação à Lei Complementar nº 311/1998, em termos de efetividade. As diferenças mais significativas foram a exclusão dos artigos que tratavam do CMDU, que este já havia sido regulamentado pela Lei nº 1.776/1999 (SANTOS, 1999b), e a inserção do Capítulo IV, ao Título III da norma, criando um sistema de Gestão de Sustentabilidade do Plano Diretor,

detalhado em 17 artigos, que tratavam dos processos de Articulação e Monitoramento do Plano Diretor. A implantação desse sistema, cujo comando legal permaneceu em vigor após as revisões posteriores do Plano, tinha o potencial de transformar a forma de participação da população na gestão das políticas urbanas, permitindo o controle do nível de efetividade dessas políticas. Porém, as administrações municipais que se sucederam não o implantaram, tornando estéril a implementação do Plano Diretor. Caso esse sistema fosse montado, a avaliação da efetividade do plano seria muito mais acurada em comparação com o método utilizado neste trabalho, posto que permitiria avançar para além da análise do potencial de efetividade de seus dispositivos, possibilitando avaliar o nível real de efetividade da norma, por meio de indicadores.

Se considerados como autoaplicáveis os artigos que tratam do referido sistema, pode-se afirmar que apenas 3% do Plano Diretor de 2011 possuíam algum nível potencial de efetividade, o que de fato não ocorreu. Portanto, é mais apropriado considerar que essa norma não teve potencial de efetividade algum.

Em 2013, no primeiro ano do mandato de novo prefeito, iniciou-se mais uma revisão do Plano Diretor, a qual foi concluída com a publicação da Lei Complementar nº 821 (SANTOS, 2013), no final daquele ano. No início de 2013, a Seplan teve novamente a denominação alterada para Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Sedurb).

Em julho do referido ano, formou-se a equipe técnica que coordenou o processo de revisão, a partir de um conjunto de reflexões realizadas no âmbito da Sedurb, sobre os problemas e potenciais urbanos. No mesmo mês foi criado o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, por meio do Decreto nº 6.465/2013 (SANTOS, 2013b). Embora a equipe técnica da Sedurb tenha procurado sensibilizar o grupo para a importância de unificar o Plano Diretor e as Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, a proposta não obteve consenso e decidiu-se manter a estrutura existente. Para a discussão técnica da revisão, foram elencados os seguintes eixos temáticos: mobilidade, habitação, meio ambiente, economia/empregos, uso do solo e gestão da política urbana.

Em outubro, a equipe da Sedurb concluiu um diagnóstico da situação urbana do município (SANTOS, 2013c), apontando para os principais desafios a serem enfrentados pelo Plano Diretor. Paralelamente, a equipe já vinha trabalhando em uma proposta de alteração da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular. No mesmo mês iniciou-se uma série de reuniões do Grupo Técnico com o CMDU, para as quais foram convidados membros dos Conselhos Municipais de Defesa do Meio Ambiente, de Habitação e de Desenvolvimento Econômico e Social. Também em outubro

a proposta foi aprovada no CMDU e em novembro iniciou-se a série de audiências públicas que deram aval ao Executivo para envio do projeto de lei complementar à Câmara Municipal. Foi criado um campo especial no sítio eletrônico da Prefeitura, que diariamente trazia informações e a atualização da agenda de discussões, para os munícipes.

Em 7 de novembro, foi realizado um evento com status de Fórum Internacional de Desenvolvimento Urbano, denominado "Inova Santos". A ideia era estimular a troca de experiências internacionais, para promover o "desenvolvimento sustentável" do município. Porém, o evento privilegiou a discussão de grandes projetos de mobilidade e de "revitalização" urbana, com destaque para o Porto Maravilha, operação urbana que estava em curso no Rio de Janeiro e inspirou politicamente o Executivo. Foram convidados palestrantes internacionais, destacando-se a consultoria Ove Arup que já trabalhava no município, desde o governo anterior, em apoio a um projeto de "revitalização" da orla portuária na área central de Santos. O evento já delimitava o campo de tensão que iria envolver a equipe técnica da Sedurb nos anos seguintes. Enquanto esta preocupava-se em apontar respostas para os problemas urbanos identificados em seu diagnóstico (SANTOS, 2013c), o Executivo procurava dar visibilidade a grandes projetos de transformações urbanas, para os quais buscava recursos em outras esferas de governo. O contexto do período era o da inflexão política e econômica, iniciada pelas assim denominadas "jornadas de junho", mas com a euforia do pré-sal ainda presente na região.

Embora sua estrutura não fosse muito distinta da que estava em vigor, pela Lei Complementar nº 311/2011, a nova proposta trazia uma série de inovações. Dentre as quais, destaca-se o fato de que a revisão partiu do diagnóstico das políticas urbanas do Município, sendo a primeira vez que isso ocorreu desde o PDDI de1978. Além disso, o novo Plano deveria alinhar-se às políticas setoriais nas esferas federal e estadual e permitir a operacionalização efetiva de vários instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, que não foram implementados por inadequação da Lei Complementar nº 551/2005. A propositura reconheceu a necessidade de fixar as populações de baixa e média rendas na cidade e previu uma série de medidas com esse objetivo, em especial no campo das políticas habitacional e fundiária, assim como na gestão do uso do solo. Também previu instrumentos visando ao enfrentamento da crise de mobilidade urbana no campo da gestão do uso do solo, bem como dos sistemas viário, de trânsito e de transportes e apontou para a revisão das normas de parcelamento do solo, que vigoravam, e ainda vigoram, nos dispositivos remanescentes do Plano Diretor de 1968. A ideia malograda, portanto, foi de revogar definitivamente esta lei. O novo Plano também tratava de temas polêmicos como a arrecadação de imóveis abandonados, prevista no Código Civil e determinou a criação de estímulo ao terciário na Zona Noroeste, como estra-

tégia para reduzir as pendularidades. O documento também previu a criação de um sistema de área verdes e áreas livres públicas, bem como o controle da impermeabilização do solo, visando contribuir para a gestão eficaz da drenagem urbana. A proposta determinou, ainda, o estímulo à produção de habitação de mercado popular (HMP), partindo do diagnóstico que identificou grande demanda por moradias nas faixas intermediárias de renda, no município.

Também importante foi a previsão de efetivar o sistema de gestão e monitoramento do Plano, previsto desde 2011, por meio da integração de órgãos municipais e concessionárias de serviços públicos no Sistema de Informações Geográficas de Santos, permitindo a alimentação permanente de seus bancos de dados. Contudo, a equipe da Sedurb não conseguiu sensibilizar as demais unidades e órgãos municipais para esse objetivo, sendo o trabalho interrompido no final de 2016 e impedindo que o município criasse uma forma de avaliar a efetividade da política urbana.

Com 184 artigos, subdivididos em seis títulos, a estrutura do Plano Diretor de 2013 não diferia muito da anterior. Como inovação, o município foi dividido em três Macrozonas, incluindo-se pela primeira vez o Estuário de Santos e canais fluviais, além das já conhecidas áreas insular e continental. A iniciativa demonstrou que o município pretendia dispor acerca do uso do espelho d'água, algo que até hoje não foi detalhado.

A norma também tratou do uso e do parcelamento do solo urbanos, procurando estabelecer diretrizes para o zoneamento, em termos de políticas habitacional, ambiental e de patrimônio histórico. Mas foi o Capítulo VIII – Dos instrumentos de Política Urbana, do Título II – Ordenação Territorial, que introduziu dispositivos autoaplicáveis, ao regulamentar alguns instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, revogando-se dispositivos da Lei Complementar nº 551/2005. Destacam-se os artigos de 58 a 79, que tratavam do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios articulado ao IPTU Progressivo no tempo; da Concessão de Direito Real de Uso para regularização fundiária urbana; e da arrecadação de imóveis abandonados. Os artigos 80 a 82 tratavam das operações urbanas consorciadas, mas sem delimitá-las no plano, conforme determina o Estatuto da Cidade. O Capítulo I - Habitação, do Título IV – Políticas e Planos Setoriais, trouxe a definição dos conceitos de habitação de interesse social e de habitação de mercado popular, em cinco artigos autoaplicáveis. Portanto, apenas 27 artigos eram autoaplicáveis, representando 14,7% do total, o que pode ser considerado um avanço, se comparado aos planos diretores vigentes a partir de 1998.

No início de 2014, a Prefeitura contratou a Fundação para Pesquisa em Arquitetura e Ambiente (FUPAM), entidade ligada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, para o serviço de consultoria à

equipe técnica que nos anos seguintes se dedicaria à revisão das normas regulamentadoras do Plano Diretor, em especial da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular. O trabalho da FUPAM estendeu-se durante aquele ano, e objetivou a regulamentação do que realmente era essencial para a efetivação do Plano Diretor. No final de 2014, a equipe técnica apresentou a primeira versão de proposta de Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular, porém o mesma foi rejeitada pelo chefe do Executivo, devido à pressão sofrida pelo setor imobiliário, que informalmente já participava de reuniões acerca do tema. Este setor não aceitou algumas mudanças propostas, como a instituição de um coeficiente de aproveitamento básico, que permitisse aplicar de forma efetiva a outorga onerosa do direito de construir, maiores recuos laterais para os condomínios em edifícios verticais e criação de um sistema de áreas livres privadas de uso público. Em 2015 a equipe apresentou nova versão da proposta, a qual sofreu várias alterações, até a última versão, apresentada no final de 2016, que desfigurou quase que totalmente seus objetivos. Ainda assim, o gabinete do prefeito não validou a proposta.

Em 2017, reeleito para novo mandato, o prefeito substituiu o comando da Sedurb e a equipe técnica encarregada da revisão da legislação urbanística foi parcialmente desfeita. O Grupo Técnico foi reformulado e iniciou novo processo de revisão do Plano Diretor, em conjunto com a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município, que ainda vigorava, em função da recusa das propostas apresentadas pela equipe técnica da Sedurb. Em agosto foi apresentado um documento com 11 páginas, contendo breves explicações sobre a importância do Plano Diretor e um calendário com cinco audiências públicas a serem realizadas até o mês seguinte. O documento fazia referência a um campo no sítio da Prefeitura na internet, montado para apresentar a documentação referente à revisão.

A revisão da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo baseou-se em um documento de 32 páginas, apresentado em março de 2018, denominado "Diagnóstico justificado da propositura", que expôs o processo de revisão, sua metodologia e partia de alguns dos pressupostos discutidos pela equipe técnica formada em 2013. Assim, era apresentada uma nova proposta de zoneamento, com algumas alterações importantes, com relação à Lei Complementar nº 730/2011. A publicação não foi propriamente um diagnóstico, pois não atualizou e analisou informações socioeconômicas e urbanísticas, como em 2013, limitando-se a apresentar e justificar algumas propostas.

O projeto de lei complementar do novo Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal em novembro de 2017, enquanto o da nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos foi enviado em maio de 2018, logo após ser aprovado em reunião extraordinária do CMDU.

Várias entidades se organizaram para apresentar contrapropostas ao projeto, encaminhando um documento à Câmara Municipal (CONCIDADANIA; UNISANTOS: SASP, 2018), quando ambos os projetos de lei complementar já tramitavam, contendo uma crítica ao processo de revisão e solicitando ampliação da participação da sociedade na discussão das propostas. Dentre as críticas, destacou-se o fato de que o calendário de discussões não foi devidamente aprovado pelo CMDU e divulgado à consulta pública, caracterizando-se por uma participação burocrática. O documento apontou, ainda, vários problemas que caracterizaram o cerceamento à participação democrática no processo de revisão das leis.

As entidades solicitaram ampliação do espaço democrático de discussões na Câmara, que de fato limitou-se a duas audiências públicas, em que o grupo apresentou suas propostas. Apesar da polêmica e das denúncias apresentadas, ambos os projetos foram aprovados em 16 de julho de 2018, sendo o novo Plano Diretor a Lei Complementar nº 1.005 (SANTOS, 2018a) e a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular a Lei Complementar nº 1.006 (SANTOS, 2018b).Esta última promoveu efetiva redução dos recuos laterais e grande ampliação dos coeficientes de aproveitamento e das taxas de ocupação dos lotes nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário. Também suscitou polêmica a flexibilização do uso do solo nas faixas de amortecimento, criadas pelo zoneamento de 2011, entre o Porto e a área urbana. Após resistência de parte da população envolvida, esse dispositivo foi alterado.

Quanto ao novo Plano Diretor, ainda em vigor, este possui 211 artigos, dispostos em seis títulos, com redação semelhante à da Lei Complementar nº 821/2013.O primeiro título trata dos objetivos e políticas públicas, de acordo com eixos estratégicos: economia, pesquisa, meio ambiente, inclusão social e inserção regional. O segundo dispõe sobre a ordenação territorial, dispondo genericamente sobre o zoneamento, parcelamento do solo urbano e regularização fundiária. O Capítulo VIII deste título, que tratados instrumentos de política urbana, traz alguns dos poucos dispositivos autoaplicáveis do Plano. A exemplo do Plano Diretor anterior, o Parcelamento, Edificação e Ocupação Compulsórios articulados ao IPTU Progressivo no tempo são dispostos detalhadamente em dez artigos. O consórcio imobiliário também é tratado, mas sem autoaplicabilidade. Treze artigos tratam detalhadamente da concessão do direito real de uso, enquanto cinco tratam da outorga onerosa do direito de construir e operações urbanas consorciadas, também sem efetividade plena. A exemplo da Lei Complementar nº 821/2013, a arrecadação de imóveis abandonados é disciplinada com maior nível de detalhe em três artigos. O Título III trata da estruturação urbana e ambiental e o Título IV das políticas setoriais, com maior detalhamento no Capítulo I – Habitação, com cinco capítulos em

que são definidos os conceitos de habitação de interesse social e habitação de mercado popular, como no Plano Diretor de 2013. O Título V trata do Sistema Municipal de Planejamento Urbano, com estrutura praticamente inalterada, em relação ao Plano anterior, mais uma vez prevendo a implantação do Sistema de Monitoramento do Plano, até hoje não efetivado. O Título VI é o das disposições finais e transitórias. Portanto, são 28 artigos autoaplicáveis, correspondendo a 10,9% do total. Mas se o atual Plano Diretor tem um artigo autoaplicável a mais que o anterior, em termos relativos reduziu-se seu potencial de efetividade.

Na Tabela 1 apresenta-se uma síntese da efetividade dos quatro Planos Diretores em vigor desde 1998, conforme exposto acima.

Tabela 1. Efetividade quantitativa dos Planos Diretores de Santos (1998 – 2018)

Plano Diretor	Número de artigos	Número de artigos autoaplicáveis	Percentual de artigos autoaplicáveis (%)	Ordem
LC nº 311/1998	34	2	5,8	3º
LC nº 731/2011	61	0(*)	0,0	4º
LC nº 821/2013	184	27	14,7	1º
LC nº 1.005/2018	211	28	10,9	2º
Totais	**490**	**57**	**7,9**	**-**

(*) Se o sistema de monitoramento do Plano Diretor for considerado como dispositivo efetivo, a efetividade é de 3%. Porém, como este sistema até hoje não foi implantado, optou-se por considerá-lo dispositivo não efetivo.

Fonte: Elaboração própria, 2021.

Portanto, em termos quantitativos, pode-se considerar que a década de 2010 apresentou um incremento na autoaplicabilidade dos planos diretores, com uma média de apenas 8,0% de dispositivos autoaplicáveis, ainda que o potencial de efetividade do Plano Diretor em vigor tenha decrescido em termos relativos.

Outra forma de avaliar o nível de potencial de efetividade é a qualitativa, procurando-se aferir o tipo de dispositivo autoaplicável em cada versão de plano diretor estudada. Neste aspecto, observa-se que os dispositivos autoaplicáveis no Plano Diretor de 1998 foram os que dispunham acerca do CMDU, que posteriormente passaram a ser tratados em lei própria, o que é questionável, se for considerado que o Plano Diretor é o principal instrumento de política urbana e que o órgão que delibera sobre esta política deve estar disciplinado nessa lei complementar. Nos outros dois Planos Diretores que apresentaram algum nível potencial de efetividade, os dispositivos assim considerados trataram de apenas dois instrumentos de política urbana, embora um deles, o Parcelamen-

to, Edificação e Ocupação Compulsórios articulado ao IPTU Progressivo, seja o que melhor pode garantir o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O outro é a Concessão do Direito Real de Uso, já disposta no Decreto-Lei nº 271/1967, que trata sobre loteamentos urbanos (BRASIL, 1967), e implantada por meio do direito real introduzido no Código Civil, pela Lei nº 11.481/2007, que trata da regularização fundiária de interesse social em imóveis da União (BRASIL, 2007). Tanto na Lei Complementar nº 821/2013, como na Lei Complementar nº 1.006/2018, a maior parte dos artigos que dispõem sobre este instrumento reproduz o já previsto nas normas federais acima mencionadas. Outros dispositivos autoaplicáveis dispostos nesses dois últimos Planos Diretores tratam da conceituação de habitação de interesse social e de habitação de mercado popular, o que é importante para a política habitacional e de regularização fundiária do município. Porém, da forma como são definidos esses conceitos, sem conexão direta com as normas de ordenamento do uso e da ocupação do solo, que são tratadas em lei separada, poucos efeitos práticos continuarão a produzir.

Mas ao contrário da revisão dos índices urbanísticos, assunto sempre sensível e que mobiliza toda a atenção dos representantes do mercado imobiliário, a regulamentação do Parcelamento, Edificação e Ocupação Compulsórios parece não mais oferecer oposição. Talvez isso ocorra pelo fato de que este instrumento não incide e nunca incidiu sobre a área de atuação prioritária do mercado imobiliário local e também porque afeta mais os proprietários de imóveis do que os incorporadores.

Portanto, pode-se afirmar que o nível potencial de efetividade dos planos diretores de Santos é historicamente baixo e que a separação entre estes e suas normas disciplinadoras, em especial no tocante ao ordenamento do uso e ocupação do solo, é um dos fatores preponderantes que determinam esse caráter ineficaz, corroborando as teses defendidas por Villaça. Embora mereça reconhecimento o trabalho das equipes técnicas envolvidas na elaboração da legislação urbanística, no período estudado, as discussões na esfera técnica não são suficientes para modificar o quadro apresentado, posto que, como aponta Villaça, os planos inserem-se no campo da política e assim devem ser tratados, objetivando-se contribuir para melhorar as condições de vida em nossas cidades.

Outro aspecto relevante diz respeito ao nível de participação democrática na elaboração da legislação urbanística, que, como se viu, é extremamente limitado e poderia apontar para um processo de “desdemocratização”, conforme aponta Tilly (2013),observando-se uma predominância de consultas mais estreitas, mais desiguais, menos protegidas e menos mutuamente vinculantes entre Estado e cidadãos. No entanto, se for considerado que apenas em um curto período, entre o final dos anos 1980 e meados da década de 1990, os

setores populares foram realmente consultados para a definição da política urbana, e ainda assim não eram representados no Coplan, pode-se afirmar que não houve exatamente um retrocesso, posto que o baixo nível de participação democrática tem sido uma constante na história do planejamento urbano de Santos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tomando como base as análises que Villaça desenvolveu acerca do caráter discursivo, político e pouco efetivo dos planos diretores e do planejamento urbano em geral, no Brasil, apresentou-se um quadro evolutivo deste campo de atividade, no caso de Santos, buscando contextualizá-lo com as transformações socioeconômicas havidas no país, durante o período estudado. Assim, observou-se a evolução contínua da aplicação do zoneamento funcionalista e a paulatina consolidação do planejamento urbano como atividade de Estado. Contudo, enquanto o zoneamento influenciou e orientou a produção do espaço nas áreas de interesse do mercado imobiliário dito formal, sendo adaptado aos seus interesses e dirigido a faixas mais altas de renda familiar, os sucessivos planos foram marcados pelo baixo nível de efetividade, com exceção do Plano Diretor Físico de 1968, que continha, também, o zoneamento e o parcelamento do solo urbano, garantindo um nível maior de efetividade.

Contraditoriamente, o plano diretor alcançou status de principal instrumento da política urbana, em meio à crise do planejamento no Brasil, com a sanção da Constituição Federal de 1988, cujo capítulo da Política Urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade. Até a sanção dessa lei, alguns municípios buscaram regulamentar diretamente os instrumentos constitucionais de garantia às funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sofrendo oposição do setor imobiliário. Nesse período, Santos logrou implementar sua Lei de ZEIS, mas não conseguiu substituir o Plano Diretor de 1968. Apenas em 1998essa norma foi parcialmente revogada, por meio de novo Plano Diretor. No mesmo ano foi aprovada a nova Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação na Área Insular e no ano seguinte a da área Continental. Essa separação foi estratégica para obscurecer o verdadeiro caráter discursivo e pouco efetivo do Plano Diretor, enquanto o novo zoneamento, no contexto das mudanças regulatórias e econômicas da década de 2000, garantiu o desenvolvimento de novos produtos imobiliários, atendendo aos interesses do setor imobiliário.

Em 2005, Santos regulamentou os principais instrumentos do Estatuto da Cidade, também separadamente do Plano Diretor, obtendo resultado pífio.

Por outro lado, em função da particularidade da Lei Orgânica do Município, que prevê a revisão do Plano Diretor no primeiro ano de mandato do prefeito, houve a aprovação sucessiva de três novos Planos Diretores, os quais foram estudados, cotejando-os com a evolução do zoneamento no mesmo período, tomando como base a categoria analítica da efetividade.

A conclusão central a que se chegou, em face dos resultados dessa análise, é de que o caso de Santos enquadra-se na tese defendida por Villaça, no tocante à baixa efetividade dos planos e do caráter ideológico do planejamento urbano, erroneamente compreendido pela sociedade como uma atividade exclusivamente técnica. O nível do potencial de efetividade dos planos diretores de Santos evoluiu na última década, mas mesmo considerando que nenhuma lei é completamente autoaplicável, posto que há sempre partes introdutórias e finais que não produzem efeitos diretos, há que se considerar que a média de 8% de potencial de efetividade quantitativo e a limitação do potencial de efetividade qualitativo demonstram claramente o caráter excessivamente discursivo e pouco prático desses planos diretores. Esse caráter é agravado pela separação entre Plano Diretor e normas regulamentadoras, em especial as de zoneamento. Enquanto o Plano Diretor segue tendo baixo potencial de efetividade, é o zoneamento que molda a produção do espaço em Santos, garantindo os níveis de acumulação requeridos pelo mercado imobiliário, que só atende à demanda solvável.

Esse aspecto possui estreita conexão com outro observado em toda a história evolutiva do planejamento urbano em Santos, qual seja o nível de participação da sociedade. Embora este trabalho não tenha detalhado a atuação das comissões e conselhos criados para manifestação e deliberação sobre normas urbanísticas, assim como do Legislativo municipal, ao longo do período estudado, foi possível perceber o peso da representatividade do setor imobiliário e como este foi determinante para manter a evolução constante do zoneamento e do caráter de inefetividade dos planos. Por outro lado, deve-se reconhecer o pouco interesse das classes populares em participar desse tipo de discussão, ao contrário do que ocorre quando a temática aborda questões concretas, como a moradia. As questões técnicas e abstratas pertinentes ao planejamento urbano não despertam interesse nesses grupos sociais de menor renda e esta é uma questão também tratada por Villaça, em suas reflexões acerca da baixa efetividade dos planos diretores.

Apesar desse quadro negativo, com relação ao papel do Plano Diretor, que tende a desestimular a participação democrática na definição da política urbana do município, é preciso considerar a importância a ele atribuída pela Constituição Federal, pelo Estatuto da Cidade e pela Lei Orgânica do Município e procurar construir processos mais participativos, ampliando consideravelmente o espaço de setores da população costumeiramente alijados

das discussões. Também é essencial que as equipes técnicas construam pontes com os setores populares, procurando adotar linguagem mais acessível ao entendimento das questões que estão em discussão, e demonstrando seus vínculos efetivos com o problemas urbanos.

Todavia, somente aumentando radicalmente a efetividade do Plano e eliminando a perniciosa separação entre este e o zoneamento será possível sensibilizar esses setores, que hoje não vêm no planejamento urbano um instrumento prático e objetivo de garantia de seus direitos e de transformação da realidade.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, W. T. F. de. *O Discurso do Progresso: a Evolução Urbana de Santos. 1870 – 1930.* (Tese de doutorado.) Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1989.

BRASIL. *Lei nº 11.481, de 31 de maio de 2007.* Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União. Brasília: Diário Oficial da União. 2007.

_____.. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União.2001.

_____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, *de 5 de outubro de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

_____. *Decreto-Lei nº 271, de 28 de fevereiro de 1967*.Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do Ioteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União. 1967.

_____. *Decreto-lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Rio de Janeiro: Diário Oficial da União. 2007.

BERNARDINI, S. P. *Os Planos de Intervenção Urbana em Santos - de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito - (1822-1910).* (Dissertação de mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo. 2003.

BRITO, F. S. de. *A Planta de Santos*. Obras Completas, vol. XXI. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944a.

_____. *Urbanismo. Traçado Sanitário das Cidades*. Obras Completas de Saturnino de Brito, vol. XX. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944b.

CARRIÇO, J. M. O Plano de Saturnino de Brito para Santos: urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática. In: CAMPOS, C. de et alii (orgs.) *Profissionais, práticas e representações da cidade e do território*. São Paulo: Alameda, 2013. p. 142-169.

_____. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista.* Políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. Santos: Leopoldianum, 2012. p. 145-176.

_____. Plano Diretor de Santos: planejamento entre o discurso e a prática*. Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos.* Ano V, Nº 6. Santos: Procuradoria Geral do Município de Santos, 2009. p. 38-52.

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

_____. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista.* (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

CONCIDADANIA; UNISANTOS; SASP. et al. Considerações sobre o PL da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular de Santos - LUOS AI. Santos: Concidadania; UniSantos; SASP, 2018.

FURTADO, F.; RESENDE, V. Desafios para o planejamento financeiro das intervenções públicas. O caso da abertura da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, DF. *Anais do XIV Seminário da História da Cidade e do Urbanismo*. São Carlos, 2016. p. 420-431.

GIOVANONNI, G. *Piano Regolatore*. Enciclopedia Italiana, 1935. [online] Disponível em: https://www.treccani.it/enciclopedia/piano-regolatore_res-8bc7f14b-8bb5-11dc-8e9d-0016357eee51_%28Enciclopedia-Italiana%29/. Acesso em: 10 mabr.2021.

IBGE. *Censo Demográfico de 2010* - Resultados. [online]. Rio de Janeiro: IBGE., Disponível em: https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.

html. Acesso em: 16 de abr. 2021.

IPT. *Carta Geotécnica dos Morros de Santos e São Vicente*. São Paulo: Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, 1980.

MARICATO, E. A terra é um nó na sociedade brasileira...mas também nas cidades. Petrópolis: *Vozes*. V. 93, n. 6, p. 7-22, 1999.

NUNES. L. A. de P. *Textos do Urbanismo Moderno no Plano Diretor Santos – 1968*. VIII Seminário Docomomo Brasil. Rio de Janeiro, 2009.

NUNES. L. A. de P. *Saber Técnico e Legislação*– A formação do urbanismo em Santos – 1894 – 1951. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo,2001.

PRODESAN. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Santos: Prodesan; Grupo 5, 1978.

_____. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado*. Santos: Prodesan; Grupo 5, 1976.

_____. *Problemática Econômica e Social* (v. 1, 2). Santos: Prodesan; Planurb, 1967a.

_____. *Política de Desenvolvimento Físico* (v. 1, 2). Santos: Prodesan; Planurb, 1967b.

SANTOS. *Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018a***.** Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2018. Atos Oficiais, p. 1-44.

_____. *Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018b.*Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2018. Atos Oficiais, p. 45-119.

_____. *Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013a***.** Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2013. Edição especial.

_____. *Decreto nº 6.465, de 24 de julho de 2013*. Cria o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2013b. p. 22.

_____. *Diagnóstico Consolidado do Plano Diretor*. Santos: Prefeitura Municipal, Sedurb, 2013c.

_____. *Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011a***.**Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2011. p. 8-14.

_____. *Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011b***.**Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 2011. p. 15-47.

_____. *Lei Complementar nº 731, de 11 de julho de 2011c.* Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. p. 48-52.

_____. *Decreto n.º 4.647, de 09 de agosto de 2006*. Constituí o Grupo Técnico de Trabalho de Legislação Urbana. Santos: Diário Oficial de Santos. 2006.

_____. *Lei Complementar n° 560, de 28 de dezembro de 2005a***.** Altera dispositivos da Lei Complementar N° 311, de 23 de novembro de 1998, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Santos: Diário Oficial de Santos. 2005.

_____. *Lei Complementar n° 551, de 25 de dezembro de 2005b***.** Disciplina a utilização dos Instrumentos de Política Urbana preconizados pela Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001, Institui a Progressividade na cobrança do IPTU. Santos: Diário Oficial de Santos,. 2005. p. 14-19.

_____. *Lei Complementar n° 483, de 30 de dezembro de 2003***.** Altera dispositivos da Lei Complementar N° 311, de 23 de novembro de 1998, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Santos: Diário Oficial de Santos. 2003. p. 26.

_____. *Lei Complementar n° 447, de 30 de dezembro de 2001***.** Altera dispositivos da Lei Complementar N° 311, de 23 de novembro de 1998, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Santos: Diário Oficial de Santos. 2001. p. 4.

_____. *Lei Complementar nº 359, de 25 de novembro de 1999a***.** Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos. 1999. p. 8-16.

_____. *Lei nº 1.776, de 1º de julho de 1999b***.**Cria e disciplina o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/1637. Acesso em: 22 mar. 2021.

_____. *Lei Complementar n° 311, de 23 de novembro de 1998a***.**Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Santos: Diário Oficial de Santos, Edição especial. p. 1-3.

_____. *Lei Complementar n° 312, de 23 de novembro de1998b.*Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular. Diário

Oficial de Santos, Edição especial. p. 3-28.

_____. *Lei Complementar n° 151, de 13 de dezembro de 1994*. Estabelece Diretrizes Viárias, Modifica parte dos Planos Aprovados pela Lei nº. 1.316, de 27 de dezembro de 1951, e alterações posteriores, altera a classificação de vias previstas na Lei nº. 3529 de 16 de abril de 1968.Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5919. Acesso em 28 mar. 2021.

_____. *Lei Complementar n° 53, de 15 de maio de 1992a***.**Dispõe sobre as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social. Santos: Caderno especial.

_____. *Plano Diretor.* Coletânea de Estudos Técnicos e Documentos Legais Aprovados e em Discussão. Santos: Sedam, 1992b.

_____. *Lei nº 209, de 27 de novembro de 1986b*.Altera a redação de dispositivos da Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968 (Plano Diretor Físico do Município). Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/1163. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Lei n° 174, de 21 de julho de 1986a.*Altera redação de dispositivos das Leis nºs 3.529 e 3.530, de 16 de abril de 1968, e adota providências correlatas. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/734. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968a***.**Plano Diretor Físico do Município de Santos. Santos: Prodesan, 1968.

_____. *Lei nº 3.530, de 16 de abril de 1968b***.**Código de Edificações do Município de Santos. Santos: Prodesan, 1968.

_____. *Lei nº 3.231, de 16 de abril de 1968c***.**Código de Posturas do Município de Santos. Santos: Prodesan, 1968.

_____. *Lei nº 3.532, de 16 de abril de 1968d***.** Planejamento Físico do Distrito de Bertioga. Santos: Prodesan, 1968.

_____. *Lei nº 3.533, de 16 de abril de 1968e***.**Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos. Santos: Prodesan, 1968.

_____. *Lei n° 2.852, de 27 de abril de 1964*.Cria o Conselho Municipal de Planejamento. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3958. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Lei nº 1.316, de 27 de dezembro de 1951*. Aprova o Plano

Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade elaborado nos termos da Lei nº 940, de 23 de março de 1948. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3707. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Lei nº 1831, de 9 de maio de 1956.*Modifica o título II do decreto--lei nº 403. De 15 de setembro de 1945. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3898. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Lei nº 940, de 29 março de1948*.Determina medidas para a execução do decreto- Lei n° 343, de 14 de agosto de 1942 e da outras providencias. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/7429. Acesso em: 12 abr. 2021.

_____. *Decreto-lei nº 403, de 15 de setembro de 1945*. Estabelece o Novo Código de Obras do Município de Santos. Santos: Typographia Brasil, 1946.

_____. *Decreto-lei nº 342, de 14 de agosto de 1942*. Dispõe sobre o Plano Regulador da Cidade. Santos: Typographia Brasil, 1942.

_____. *Lei nº 675, de 28 de junho de 1922*. Aprova o Código de Construções do Município. Santos: Câmara Municipal de Santos, 1924.

SEABRA, O. C. de L.*A Muralha que Cerca o Mar* – Uma Modalidade de Uso do Solo Urbano. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 1979.

SINGER, P. O Plano Diretor de S. Paulo, 1989–1992. A política do espaço urbano. In: MAGALHÃES, M. C. R. (org.) *Na sombra da cidade*. Ensaios. São Paulo: Escuta. 1995.

TILLY, C. *Democracia*. São Paulo: Vozes, 2013.

TOSONI, F. C. *O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito: um olhar sobre a paisagem de Santos*. (Projeto de Iniciação Científica) Curso de Arquitetura e Urbanismo, apresentado ao Comitê Institucional de Iniciação Científica, da Universidade Católica de Santos. Santos: UniSantos, 2017.

VILLAÇA, F. *As Ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: 2005. Disponível em: http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/pdfs/A%20ILUSAO_DO_PLANO%20DIRETOR.pdf. Acesso em: 2 abr. 2021.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. T. R. (orgs.). *O Processo de Urbanização no Brasil.* São Paulo: Edusp, 1999. p. 146-169.

PARTE II

O ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA NA SISTEMÁTICA DO DIREITO ÀS CIDADES E O ESTATUTO DA METRÓPOLE COM SEU PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO

Álvaro Micchelucci

INTRODUÇÃO

Anteriormente a publicação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole, cumpria aos Estados-membros a regulamentação plena das questões atinentes às regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que instituíam por meio de leis complementares estaduais.

Em que pese permaneça a competência do ente estadual para a criação dos conglomerados urbanos acima citados, o Estatuto da Metrópole estabelece diretrizes gerais a serem observadas pelos Estados-membros quando da implementação, gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas.

O exponencial crescimento das cidades extinguiu, de certa forma, os marcos divisórios dos limites municipais que possibilitavam ao administrador público tomar decisões orientadas tão somente por aspectos atinentes a sua competência municipal, posto que as questões urbanas a serem atendidas passaram a considerar os problemas da localidade como um todo, incluídas as questões cuja origem advém de Municípios limítrofes.

Realmente, os conglomerados urbanos eliminaram as fronteiras administrativas municipais, pois tornaram dificultoso ao administrador público solucionar problemas de ordem urbanística de forma a atender apenas determinada localidade municipal que constitui um todo em razão da continuidade geográfica dos municípios.

A população de determinada localidade usufrui dos serviços públicos e infraestruturas oferecidos sem observar os limites municipais, motivo pelo

qual não mais há lógica no planejamento de políticas públicas que desconsiderem soluções conjuntas.

A criação de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas possibilita o desenvolvimento de políticas urbanas que atendam necessidades comuns aos municípios integrantes, tanto no aspecto concernente a prestação de serviços públicos como no que diz respeito à ocupação do solo urbano.

O Estatuto da Metrópole apresenta instrumentos de governança interfederativa capazes de atender o princípio da eficiência e da economicidade no atendimento conjunto da demanda por serviços públicos dos mais variados matizes, bem como possibilita a leitura do desenvolvimento sustentável da localidade com base numa análise ampla da região, possibilitando aos Municípios integrantes a adoção de soluções conjuntas com o incremento de recursos financeiros e estrutura administrativa para a implementação de políticas públicas que atendam as suas necessidades comuns.

Como não poderia deixar de ser, na aplicação das disposições do Estatuto da Metrópole, como ele mesmo impõe, devem-se observar as normas gerais de direito urbanístico estabelecidas no Estatuto da Cidade e nas respectivas leis municipais dos municípios integrantes, criando-se um microssistema de tutela urbana, nos quais as disposições normativas se integram e se complementam objetivando o desenvolvimento sustentável das cidades.

A interface entre o Estatuto da Metrópole e o Estatuto da Cidade ganha relevo na norma prevista no seu artigo 9º, o qual determina sejam aplicados os instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade no contexto do Estatuto da Metrópole, e, particularmente, na instituição do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), o qual determina sejam compatibilizados os planos diretores dos Municípios integrantes com as suas disposições (artigo 10, §3º da Lei nº 13.089/2015).

A necessária compatibilização do plano diretor ao plano de desenvolvimento urbano integrado ressalta a necessidade da análise dos desafios da tutela do meio ambiente urbano não mais sob uma ótica voltada para as questões locais, mas para as questões comuns relativas aos Munícipios integrantes, observando-se assim o princípio previsto no artigo 6º, inciso I do Estatuto da Metrópole, que determina a prevalência do interesse comum sobre o interesse local.

Nesse contexto fático e jurídico, o presente trabalho questiona se a utilização do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) no contexto do Estatuto da Metrópole pode melhor atender a efetivação do interesse comum dos Municípios integrantes da região metropolitana ou das aglomerações urbanas em razão do seu caráter ordenador no planejamento e uso solo urbano.

Particularmente, será analisado como o estudo de impacto de vizinhança

deduzido do PDUI pode implementar, de forma mais efetiva, a instalação de projetos que atendam aos interesses da Região Metropolitana da Baixada Santista e Santos, tais como a instalação da Usina de Recuperação de Energia (URE) no Sítio das Neves, na área continental de Santos.

Por meio da utilização do método hipotético-dedutivo e metodologia documental e bibliográfica, o presente estudo pretende demonstrar vantagens dos Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos incorporar em seu ordenamento lei sobre o estudo de impacto de vizinhança e respectivas medidas de mitigação e compensação decorrente das externalidades do empreendimento.

Complexa função buscar essa dupla elaboração, já que muitos municípios equacionam a norma em forma de restrições e assim as veem. Na verdade, se houver equacionamento racional das externalidades pode-se compatibilizar plenamente o empreendimento, incluindo projetos estratégicos e ações prioritárias para investimentos em sustentabilidade

1. Municípios da entidade metropolitana

O crescimento exponencial das cidades demandou do constituinte de 1988 a inserção de diversos dispositivos no texto constitucional que trazem diretrizes para o desenvolvimento urbano, preservação ambiental, planos urbanísticos e sobre a função urbanística da propriedade urbana, conforme explica José Afonso da Silva (2018), criando, ao lado das demais normas regulamentares das disposições citadinas, o direito urbano-ambiental, que se encontra inserido na ordem jurídica que se pode designar de um Estado Socioambiental, nas palavras de Ingo Wolfgang Sarlet e Tiago Fensterseifer (2017).

A arquitetura principiológica e normativa constituída pelo Estado Socioambiental objetiva em matéria urbanística o desenvolvimento sustentável das cidades, cujo alcance orienta a aplicação das normas da ordem urbanística e determina as ações do Poder Público.

O desenvolvimento sustentável das cidades deve assegurar o pleno desenvolvimento das suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, bem como possui como instrumento constitucional para a sua implementação a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo Poder Público municipal, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A necessidade de observância do desenvolvimento sustentável das cidades, ao tempo que aparelha o Poder Público municipal de instrumentos de ordem técnica e econômica para a sua concretização, impõe aos municípios o dever de zelar pela sua observância e aos particulares o dever de cumprir as normas atinentes ao direito de vizinhança e as normas administrativas

pertinentes ao direito de construir – aspectos que delimitam o direito de propriedade.

O crescimento das metrópoles nas últimas décadas restou por 'apagar' os marcos divisórios que possibilitavam ao Poder Público municipal instituir políticas públicas pensadas com base tão apenas nos interesses da localidade, posto que medidas de ordem urbanística e de prestação de serviços públicos repercutem nos municípios adjacentes.

A conjugação de municípios limítrofes reclama intervenções públicas integradas em matéria de ordem urbanística e serviços públicos, aspecto que possibilita a criação de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões pelos Estados-membros com fundamento no artigo 25, parágrafo 3º da Constituição Federal (2021).

Vale ressaltar que há compulsoriedade de participação do Município nas citadas unidades urbanas criadas pelos Estados. Nesse sentido, afirma Gilmar Ferreira Mendes (2020, posição 22.159) que:

> O STF já havia assentado que a participação desses Municípios abrangidos pelo grupamento humano beneficiado por esses serviços de natureza comum é compulsória, não dependendo de manifestação de vontade de cada qual ou de consulta plebiscitária para que a lei complementar estadual produza os seus efeitos.

As regiões metropolitanas e microrregiões criadas pelos Estados-membros eram inteiramente regulamentadas pelas respectivas leis complementares que as instituíam ou leis estaduais posteriores.

Todavia, com a publicação da Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, que institui o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), a União estabeleceu diretrizes para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum nessas unidades regionais. Observe-se que não se incluiu, em princípio, as microrregiões, mas somente as regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas. A Lei também criou instrumentos de governança interfederativa e critérios para o apoio da União a ações que envolvam essa novel fórmula no campo do desenvolvimento urbano, com base nos incisos XX do art. 21, IX do art. 23 e I do art. 24 , no § 3º do art. 25 e no art. 182 da Constituição Federal.

Como se pode observar, houve efetivamente a criação de um microssistema normativo em matéria urbanística composto pelo Estatuto da Metrópole, Estatuto da Cidade, Lei Complementar estadual que cria as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, Planos Diretores e demais normas urbanísticas federais, estaduais e municipais.

Élida Seguin e Luciane Martins de Araújo afirmam que o Estatuto da Metrópole:

> Expressamente estatui sua aplicação em consonância com o Estatuto da Cidade, e dispositivos que disciplinam temas de interesse comum, tais como a política nacional de desenvolvimento urbano, a política nacional de desenvolvimento regional (Dec. 6.047/2007), e as políticas setoriais de habitação, saneamento básico (Lei 11.445/2007), resíduos sólidos (Lei 12.305/2010), mobilidade urbana (Lei 12.587/2012) e meio ambiente (Lei 6.938/1981).
>
> Essas matérias são relevantes na busca de soluções de problemas metropolitanos, que transcendem os limites municipais, impondo uma política urbana integrativa respeitando a inter-relação entre os Municípios limítrofes que têm vida interligada e sofrem as mesmas venturas, desventuras e mazelas da vida urbana.
>
> Nota-se a importância dos assuntos afetos às regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para resolução dos problemas comuns e de interesse comum que envolvem cidades, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas e microrregiões (SEGUIN; ARAÚJO, 2016, p. 359-390).

A lógica da norma é a conjugação de forças dos entes federativos integrantes da região metropolitana para que, através da técnica da governança interfederativa e planos comuns de desenvolvimento, haja o "compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum" (BRASIL, 2015, art. 2º, V), fato que caracteriza aplicação do federalismo de caráter cooperativo e orgânico, qual responde às novas necessidades institucionais decorrentes da vida moderna, conforme explica Alaôr Caffé Alves (1999).

Analisando a atuação e autonomia dos Municípios nas regiões metropolitanas, prossegue o autor citado:

> [...] levando-se em conta a nova realidade urbano-regional e a complexidade de seu gerenciamento, a autonomia dos Municípios metropolitanos se estende para além de seu interesse local, uma vez que este interesse também compreende, e necessariamente, o interesse regional, cujo provimento deve ser feito em conjunto com o Estado. Esta é uma interpretação absolutamente inovadora

> de nossa organização regional. Esta nova situação estrutural leva à exigência de equacionar as condições de participação dos Municípios metropolitanos nas decisões regionais, na normatização, controle e gestão das funções públicas de interesse comum. (ALVES, 1999, p. 4)

A Lei nº 13.089/2015 determina a participação dos Munícipios integrantes da unidade regional na elaboração de políticas públicas, tais como formulação do PDUI (art. 10, §4º) e tomada de decisões no exercício da governança interfederativa (arts.7º e 7º-A) voltadas a solução de problemas comuns, sem se desconsiderar as especificidades locais.

Do exposto, verifica-se que a instituição de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas impõem aos municípios integrantes nova forma de pensar as políticas públicas urbanas, as quais devem observar os termos do PDUI, claro, quando houver, bem como os princípios da governança interfederativa. Aqui se chama atenção ao fato de muitos estados estarem retardando a aprovação do PDUI já criado pela respectiva entidade regional. Os motivos devem ser muitos. Porém, é certo que tudo depende das políticas implementadas pelo próprio governador e sua equipe. O Estado de São Paulo está muito aquém da aprovação. O governo do Estado, de acordo com site criado especificamente para informar as plataformas digitais do PDUIs, afirmou que quatro deles "virarão lei" (SÃO PAULO, 2019), como indica expressamente o informe, o que se presume não ter aprovado nenhum dos PDUIs a ele submetidos.

Ressalta-se que os expedientes citadinos não acarretam perda ou mitigação da autonomia do município para a adoção de políticas em matéria urbanística, posto que há sua participação na elaboração do PDUI e nas decisões tomadas no âmbito da governança interfederativa, e, consequentemente, o estudo de impacto de vizinhança e demais instrumentos previstos nos Estatutos da Cidade e da Metrópole devem considerar o interesse comum da conglomerado urbano, além das particularidades locais posto que inseridos na lógica da gestão plena (artigo 2º, inciso III da Lei nº 13.089/2015).

2. Norteamento das normas municipais pelas normas regionais

A publicação do Estatuto da Metrópole incrementou o já existente microssistema normativo urbanístico com instrumentos que possibilitam emprestar maior coerência e harmonia ao meio ambiente urbano, ao lado do Estatuto da Cidade e das leis que tratam de regularização fundiária (Lei nº 11.977, de 2009 e Lei nº13.465, de 2017). Isso sem contar com outras normas tal como a Lei nº 6.766, de 1979, que trata do parcelamento e loteamento das unidades urbanas.

A criação dos conglomerados urbanos e a formatação do PDUI, ao lado da governança interfederativa, demandam a necessária adequação do plano diretor e das demais disposições normativas urbanísticas aos seus termos.

O meio ambiente urbano da região metropolitana passa ter uma escala normativa, no qual, como concluiu Hans Kelsen (1999), o fundamento de uma norma deve ser outra norma que guarda relação de superioridade àquela e que a ordem jurídica deve ser composta por proposições jurídicas que não se contradizem – assim, as normas municipais em matéria urbanística e prestação de serviços públicos devem observar os termos da legislação comum e PDUI do conglomerado urbano.

As normas urbanísticas locais devem ser harmônicas com as normas regionais. As políticas públicas locais devem também estar de acordo com suas propostas; a ordenação urbanística local deve ser aquilatada nos termos da regional, resultando na formação e desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano que atenda às necessidades da população da região como um todo.

Como salienta José Afonso da Silva (2018, p. 227) "a institucionalização do processo de planejamento importou convertê-lo num tema de Direito, e de entidade basicamente técnica passou a ser uma instituição jurídica, sem perder as suas características técnicas".

O sistema de cooperação entre o estado e os municípios integrantes do conglomerado urbano estatuído pelo Estatuto da Metrópole demanda coerência no aspecto normativo e nas ações executivas a serem adotadas pelos entes federativos que a compõem, de modo que todos contribuam e se beneficiem reciprocamente das ações urbanísticas por cada ente federativo efetivada de acordo com diretrizes previamente estipuladas.

Fundamental é que a governança interfederativa e a elaboração do PDUI sejam traçados objetivos e planos de execução para o atendimento das necessidades comuns da entidade metropolitana, possibilitando maior eficiência e economicidade nas ações em razão do compartilhamento de responsabilidades.

Pode-se citar, por exemplo, a criação de uma usina de reciclagem em determinado município para onde serão destinados os resíduos sólidos de determinada região. Os recursos financeiros, a escolha do local adequado e as medidas compensatórias e mitigatórias decorrentes poderão decorrer de decisão comum dos entes federativos que compõem o conglomerado urbano, nos termos do PDUI e aspectos pertinentes as decisões no sistema de governança interfederativa.

Exemplo real é a construção de termoelétrica no Município de Peruíbe - SP (OLIVEIRA, 2017). Depois de muitos debates, com a participação de

todos os setores interessados e também da municipalidade envolvida, um grupo de vereadores, munidos de ideais próprios, que não participaram das reuniões ou discussões, arregimentaram certa parcela populacional para combater a construção da usina. Posteriormente, mesmo já tendo elaborado parecer, a CETESB admitiu o nível de impacto, indo de encontro à decisão previamente dada. Diante de toda a movimentação popular gerada pelos populares e vereadores, decidiu-se pela não construção da usina.

Para isso, as normas municipais urbanísticas devem encontrar fundamento de validade na lei complementar estadual que institui a região metropolitana e no PDUI adotado para a região.

Realmente, o fundamento de validade das normas urbanísticas municipais na lei complementar estadual que institui a região metropolitana e no PDUI é requisito intrínseco à existência a gestão plena do conglomerado urbano - nos termos do artigo 2º inciso III da Lei nº 13.089/2015 -, emprestando coerência e fundamento de validade à cooperação interfederativa necessárias à administração da região.

3. Necessária lista para a exigência de EIV

A necessária compatibilização das normas urbanísticas municipais com as normas de interesse comum da região metropolitana demanda que o EIV – como "instrumento diagnóstico de impactos urbanos", expressão utilizada por Saleme (2018), consequentemente, seja pensado considerando o plano diretor do município, o PDUI e as externalidades do empreendimento na área metropolitana, aumentando-se seu espectro de análise técnica – compatibilidade com as diretrizes urbanísticas da região metropolitana - e territorial.

Analisando a abrangência do EIV, explica que

> o empreendimento considerado como impactante pela lei local deve ser analisado como um todo, não somente para o entorno, mas também para a cidade e suas cercanias, pois a atividade pode causar repercussões adversas em diversas esferas (SALEME, 2018, p. 12).

A análise das externalidades do empreendimento por meio do EIV na área metropolitana, e não apenas no entorno do empreendimento ou município no qual está situado, na região metropolitana recebe nova matiz, pois o espectro de análise das externalidades demanda sejam traçados pelos entes federativos integrantes análise de questões de interesse comum, além das previstas no artigo 36 do Estatuto da Cidade e eventuais questões determinadas pela legislação municipal.

De fato, determinados empreendimentos surtirão efeitos (positivos e negativos) não apenas para a população do seu entorno e município, mas na área metropolitana como um todo.

Ressalta-se que o artigo 9º do Estatuto da Metrópole, ao tempo que possibilita a utilização pela região metropolitana dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, determina em seu inciso IX que "a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à unidade territorial urbana, conforme o inciso VII do caput do art. 7º desta Lei".

A partir do Estatuto da Metrópole, o EIV e demais instrumentos da política urbana passam a ser para os municípios integrantes da aglomeração urbana não apenas um instrumento de política urbana com escopo de aplicação na localidade, mas também um instrumento de implementação da política urbana voltado para toda a região.

Como salienta Élida Seguin e Luciane Martins de Araújo,

> [...] a implantação da política urbana "estendida", que é o foco do Estatuto da Metrópole, demonstra a complexidade em que deve ser encarada a análise e a busca de solução dos problemas oriundos de cada unidade territorial urbana, bem como qual a melhor forma para implantação dessas soluções que deve contar com o apoio, cooperação e compartilhamento de responsabilidades dos entes federados envolvidos (SEGUIN; ARAÚJO, 2016, p. 12).

A implementação da região metropolitana demanda que os instrumentos da política urbana, particularmente o EIV, sejam voltados para a prevenção e solução de problemas comuns ou que se tornem comuns a partir da implementação de determinado empreendimento, devendo a avaliação das externalidades e as medidas mitigadoras e compensadoras serem efetivadas de forma a atender os interesses comuns da região – não apenas no município no qual se localiza o empreendimento.

As exigências e elementos a serem analisados no EIV devem, preferencialmente, ser elaborados com a participação de representantes do poder público e da população de toda a região, de forma que a lei que preveja o instrumento, embora municipal, considere aspectos e normas da política urbana pré-determinadas para a região.

Nesses termos, o EIV do município passa a ser um instrumento comum dos entes federativos componentes da aglomeração urbana e que deve avaliar as externalidades provocadas pelo empreendimento nessa região comum, bem como a lei municipal que defina a sua realização deve estar em consonância com o planejamento técnico-jurídico determinado para a aglomeração urbana, com a partici-

pação de elementos técnicos e da população interessada de toda a região metropolitana. É fundamental que exista uma preocupação com a sustentabilidade, que certamente deve permear a lei do EIA e outros documentos posteriores.

O procedimento do EIV deve, assim, permitir a participação de todos os municípios interessados, inclusive para fins de determinação de medidas mitigadoras e reparadoras, posto que determinada externalidade poderá resultar em medida compensatória e mitigatória que será efetivada em município vizinho pertencente a aglomeração urbana (art. 7º, inc. VII da Lei nº 13.089/2015).

Ideal seria a estipulação pelos entes federativos de um parâmetro para o enquadramento de empreendimentos que, em razão de suas especificações, demandem a elaboração do EIV com a participação dos entes integrantes da região metropolitana.

Assim, em que pese à necessária observância das peculiaridades regionais e locais (art. 6º, inc. IV da Lei nº 13.089/2015), há pontos de interesse comum a toda população da região entalhados no PDUI e nas decisões compartilhadas dos entes federativos participantes da aglomeração urbana (Governança Interfederativa) e cujo EIV deve observar com vistas à concretização do desenvolvimento sustentável das cidades.

4. Casos complexos

A Lei Complementar n° 815, de 30 de julho de 1996 (SÃO PAULO, 1996), criou a Região Metropolitana da Baixada Santista como unidade regional do Estado de São Paulo, compreendida pelo agrupamento dos Municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

A minuta de projeto de lei complementar do PDUI da região metropolitana foi finalizado em dezembro de 2017, pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista; porém, não foi ratificado pelo Poder Executivo Estadual até a presente data e, consequentemente, não seguiu para a aprovação do Legislativo, permanecendo sem eficácia no ordenamento jurídico e postergando a solução de problemas comuns da região por meio de projetos que poderiam ser conduzidos com a união de esforços de todos os municípios integrantes.

Dentre os problemas comuns da Região Metropolitana da Baixada Santista, pode se apontar a destinação adequada de resíduos sólidos, os quais, atualmente, são depositados no denominado Aterro Sanitário Sítio das Neves localizado no Município de Santos. O aterro recebe os resíduos sólidos gerados pelos Municípios da Baixada Santista com exceção de Itanhaém, Peruíbe e São Vicente e possui expectativa de operação pelo prazo de 20 anos.

Com o início de suas atividades em 2003, prevê-se que sua capacidade operacional se encerre em 2023, motivo pelo qual foi planejado pelo Município de Santos a instalação no local do aterro de uma unidade de tratamento térmico de resíduos sólidos urbanos (RSU) em uma Unidade de Recuperação de Energia - URE, na qual a energia térmica gerada pela combustão será convertida em energia elétrica.

No ponto concernente ao presente estudo, o EIV para a implementação da URE foi elaborado e aprovado isoladamente pelo Município de Santos pela Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança (COMAIV) (SANTOS, 2020) e com base na legislação municipal de Santos.

Porém, as externalidades decorrentes da implantação do empreendimento podem atingir o Município de Guarujá, tanto em questões ambientais (emissão de gases resultantes da queima de resíduos – o qual será objeto de Estudo de Impacto Ambiental) quanto em matérias atines ao EIV, particularmente geração de tráfego (pode haver o incremento das atividades pela recepção de resíduos dos Municípios da Baixada Santista que não utilizavam o aterro sanitário); desvalorização imobiliária (a energia gerada pela URE será transmitida para a subestação de Vicente de Carvalho – Município de Guarujá); dentre outras variáveis técnicas.

A realidade é que a localização da URE, apesar de localizada no Município de Santos, atinge mais diretamente a população de residente em Vicente de Carvalho, no Município de Guarujá, o qual não teve qualquer participação do EIV realizado, tampouco nas medidas mitigadoras e compensatórias a serem implementadas pelo empreendedor consubstanciadas na reforma do Quebra Mar de Santos.

Como se pode observar, a implementação da URE promove potenciais externalidades nos Municípios de Santos e Guarujá, aspecto que determina seja o EIV elaborado conjuntamente pelos Municípios interessados como forma de avaliar os efeitos da implementação do empreendimento na região e não unicamente no Município no qual se localiza, aspecto que possibilita a distorção do instituto na Região Metropolitana, visto que privilegia o interesse local (Santos) em detrimento do comum (populações afetadas ou possivelmente afetadas Santos e Guarujá).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Estatuto da Metrópole constitui importante instrumento de concretização dos princípios da eficiência e da economicidade no planejamento, gestão e a

execução de funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas ao possibilitar a análise e solução de problemas de forma conjunta pelos entes federativos integrantes sem afetação da sua autonomia, pois participam da elaboração do PDUI e da tomada de decisão nas questões de interesse comum da região no âmbito da governança interfederativa.

Deverá ocorrer a harmonização das legislações municipais e das ações executivas com a legislação estadual atinente a região metropolitana, as disposições do PDUI e das decisões tomadas no âmbito da governança interfederativa a fim de se emprestar coerência e fundamento de validade ao microssistema urbano objetivando o desenvolvimento sustentável da região com a prevalência do interesse comum (região) sobre o local (municipal).

O EIV pensado unicamente no âmbito do município e respectiva legislação não se coaduna com as disposições legais do Estatuto da Metrópole como instrumento de efetivação da política urbana da região metropolitana.

As externalidades do empreendimento devem ser analisadas através do EIV de forma a abranger toda a região e as disposições constantes na legislação comum, PDUI, decisões tomadas no âmbito da governança interfederativa para a região e legislação municipal que observe as particularidades da localidade.

Nos termos expostos, melhor seria a elaboração de disposições comuns para a elaboração do EIV na região metropolitana, pois com a participação de todos os entes federativos integrantes, restarão definidos os empreendimentos que geram externalidades na área metropolitana e as medidas mitigatórias e compensatórias que atendam os interesses comuns, resguardadas as particularidades locais que deverão ser posicionadas pelos municípios interessados quando da sua elaboração.

A elaboração de disposições comuns para o EIV da região metropolitana evita situações como a URE no Sítio das Neves no Município de Santos, a qual, embora promoverá externalidades perceptíveis no Município do Guarujá, teve seu EIV elaborado unicamente pela COMAIV do Município de Santos e nos termos da sua legislação, sem a participação técnica e da sociedade civil do Município do Guarujá – diretamente interessada nos efeitos do empreendimento.

Da mesma forma, as medidas mitigadoras e compensatórias foram pensadas unicamente e nos interesses do Município de Santos, ou seja, contrariando o artigo 6º, inciso I do Estatuto da Metrópole, houve a prevalência do interesse local (Santos) sobre o comum (Santos e Guarujá).

REFERÊNCIAS

ALVES, A. C. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões: Novas Dimensões Constitucionais da Organização do Estado Brasileiro. Revista de Direito Ambiental. vol. 15. Jul – Set, 1999. São Paulo: Thomson Reuters, 1999. p. 184 – 206.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Estatuto da Metrópole – Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 26 nov. 2020.

_____. Lei nº 11.977, de 07 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: 10 set. 2020.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade. 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: 10 set. 2020.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: Constituição (planalto.gov.br). Acesso em: 6 abr. 2021.

DA SILVA, J. A. da. Direito Urbanístico Brasileiro. Editora Malheiros. 2018.

KELSEN, H. Teoria Pura do Direito. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MENDES, G. F. Curso de Direito Constitucional - Série IDP – 15. ed. 2020. São Paulo: Saraiva. (e-book Kindle).

OLIVEIRA, C. Legislação, meio ambiente e sustentabilidade. Cetesb proíbe construção de usina termelétrica em Peruíbe. Portal Ambiente

Legal. 27 dez. 2017. [on-line] Disponível em: https://www.ambientelegal.com.br/cetesb-proibe-construcao-de-usina-termeletrica-em-peruibe/. Acesso em: 6 abr. 2021.

SALEME, E.R.. Comentários ao Estatuto da Cidade. Belo Horizonte: Arraes, 2018.

SANTOS (Município). Processo Administrativo nº 15.858/2020-12. Estudo de Impacto de Vizinhança da Unidade de Recuperação de Energia Valoriza. Santos: Prefeitura de Santos, 2020.

SÃO PAULO (Assembleia Legislativa). Lei Complementar n° 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html. Acesso em: 13 out. 2021.

SÃO PAULO (Estado). Plataformas Digitais dos PDUIs. Disponível em: https://pdui.sp.gov.br/. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html. Acesso em: 23 nov. 2020.

SARLET, I. W.; FENSTERSEIFER, T. Direito Constitucional Ambiental. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2017.

SEGUIN, É.; ARAÚJO, L. M. de. Estatuto da Metrópole. Revista de Direito Ambiental, Vol. 82, p. 359 – 390, Abr - Jun , 2016. São Paulo: Revista dos Tribunais.

A REURB A PARTIR DA LEI Nº 13.465/2017 À LUZ DA POLÍTICA URBANA CONSTITUCIONAL: REFLEXÕES EM FACE DA ORDEM JURÍDICA ANTECEDENTE

Anna Cecília Guedes de Farias Cunha

INTRODUÇÃO

O presente ensaio tem por objeto de reflexão, mediante revisão legislativa e de literatura, o reconhecimento dos principais instrumentos de regularização fundiária urbana inseridos na nova política pública inaugurada pela Lei Federal nº 13.465/2017, à luz dos preceitos axiológicos estatuídos na Constituição Federal de 1988 acerca da política urbana, e reafirmados no art. 2º do Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Neste sentido, verifica-se que o novo marco legal de 2017, substituiu a Lei Federal nº 11.977/2009, reconhecida como Lei "Minha Casa, Minha Vida", ao passo que revogou o Capítulo III desta lei que tratavam da regularização fundiária urbana, alterando complexamente aspectos essenciais anteriormente empregados, tanto em termos procedimentais quanto no que guarda pertinência com a ênfase social que direcionava o quadro normativo precedente.

Com efeito, observa-se que se enfeixam na conformação do espaço urbano, *prima facie,* perspectivas essenciais, afetas ao direito à moradia regular e à cidade hígida sob os múltiplos vetores que encerram este direito, fazendo com que se reafirmem valores e princípios como a função social da propriedade e da cidade que idealmente devem inserir-se em contextos de políticas públicas pautadas num ordenamento jurídico consentâneo com os valores estatuídos na Constituição Federal.

Nesta ambiência, parte-se da percepção de que se destacaria uma possível preponderância de ações com vistas à instância registraria ou à titulação dos imóveis irregulares, em meio ao conteúdo normativo da Lei Federal nº 13.465/2017 - o mais recente marco legal da regularização fundiária urbana no Brasil.

Notadamente, uma possível proeminência de ações com vistas ao que tem sido chamado de "cidade de papel" também conhecida como "cidade informal" para se empregar-se metáfora em referência à possível ênfase quanto

à titulação ou regularização registral dos imóveis em busca de regularização. Isto revela um descompasso desta legislação com a complexidade de vértices imersos no conceito de função social da propriedade e da cidade.

O instituto da regularização fundiária urbana ganha uma nova conformação, assim como as legislações satelitárias, como denominadas as que tratam de temas cíveis específicos, relacionadas aos temas urbanos, quais sejam: ao uso de solo urbano, aos registros públicos e à natureza jurídica dos direitos relacionados à moradia do vulnerável social, a partir da atual edição da referida lei de regularização fundiária.

Neste contexto, importa desde já registrar que a nova legislação deu ensejo a uma multiplicidade de questionamentos, quer quanto ao seu vetor axiológico essencial, quer quanto às repercussões substanciais da quebra de paradigma que a sua promulgação promoveu, quando em cotejo com a normatização que a antecedeu, sendo este o recorte pinçado para efeito deste ensaio.

O método aqui empregado será o exploratório.

1. A política urbana na Constituição de 1988

A expansão das urbes nacionais e suas irradiações sociais e ambientais impõem uma observação crítica dos instrumentos de política urbana postos à luz da percepção da tendência histórica brasileira, sobretudo diante da realidade de não acesso à cidade formal a um grande contingente da população.

Nesse sentido, no texto "Reforma urbana e Estatuto da Cidade", José Roberto Bassul (2002) enfatiza que o acesso a terra urbanizada é um dos fatores que espelham a desigualdade social, que se traduz em recorrentes cenários de segregação socioespacial, revelando as dicotomias e tensões que comumente caracterizam a dinâmica de apreensão do espaço urbano no Brasil.

O autor cita Rousseau ao reafirmar a importância da terra como fator de ratificação do *status* de (in)justiça social que esteve como pano de fundo do movimento por reforma urbana no Brasil, o qual nasceu da inquietação em face do hiato existente entre a cidade formal e a cidade informal, resultante da reordenação do espaço urbano nas grandes cidades, especialmente após o movimento de industrialização e de globalização econômica das últimas décadas do século XX.

Corroborando esta intelecção, Raquel Rolnik (2009) destaca que o Brasil passou de uma sociedade imanentemente rural para um país majoritariamente urbano em menos de 40 anos - de 1940 a 1980 - e que as reformas liberais da década de 1990, contribuíram para ampliar ainda mais as assimetrias econômicas e sociais que já existiam, bem como para o fortalecimento de um formato excludente de inserção na cidade.

Nesse contexto, historia-se que o período da Constituinte foi marcado por uma agenda pela reforma urbana que tinha o objetivo de afirmar a função social da cidade e da propriedade, e de promover a democratização do uso da cidade.

O movimento social pela reforma urbana foi decisivo para que fossem inseridos na Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), os artigos 182 e 183 que tratam da política urbana enquanto norte programático em face do crescimento desordenado da cidade.

Dentre os objetivos da política urbana está o de ordenar o desenvolvimento da função social da cidade cuja ausência é ilustrada por Lúcio Kowarick (2009, p. 19), a partir de seu olhar sobre a vulnerabilidade socioeconômica nas grandes cidades, nestes termos:

> [...] diz respeito à vulnerabilidade socioeconômica e civil. Refere-se à situação de desproteção a que vastas camadas pobres encontram-se submetidas no que concerne às garantias de trabalho, saúde, saneamento, educação e outros componentes que caracterizam os direitos sociais básicos de cidadania. Entre eles destaca-se a questão habitacional que não pode ser reduzida apenas á qualidade da moradia, aspecto importante, mas não único, pois implica também a sua localização e os serviços existentes no bairro em que se localiza. A distância em relação aos locais de emprego constitui aspecto crucial quando se sabe que a locomoção em transporte coletivo atinge frequentemente quatro horas diárias, o que, acrescida de uma jornada de trabalho de oito, nove ou dez horas, pode significar grande esgotamento das energias físicas e mentais.

A passagem do texto de Kowarik (2009) traz o conteúdo da função social da cidade a contrário *sensu*, ou seja, a cena urbana que é retratada traz justamente um diagnóstico de que, apesar de haver presentemente no Brasil um ordenamento jurídico constitucional e infraconstitucional vanguardista em termos de pensar a apropriação do espaço urbano, o que há correntemente é um formato de uso da cidade que historicamente não traduz os valores sociais que são perseguidos pelos marcos legais existentes.

Com efeito, para o grande contingente populacional à margem dos mecanismos de apropriação formal do território, resta a apreensão da cidade informal, destacada das teias da legislação, inclusive urbanística e ambiental, e do acesso a equipamentos urbanos mínimos.

Nesta senda, para José dos Santos Carvalho Filho (2009), a função social da cidade se materializa na consecução do bem estar da população, o que,

para este autor, se materializa quando se dá a imbricação entre desenvolvimento social, *lato sensu* e desenvolvimento econômico, em torno do objetivo essencial de favorecer o desenvolvimento de atividades e de serviços hábeis a proporcionar cidadania à população como assistência médica, educação, transporte, habitação e lazer.

A importância da função social da cidade se reafirma quando da ratificação do caráter urbano da sociedade brasileira atual. Nesta prumada, dados do PNAD de 2015 reforçam o reconhecimento das feições majoritariamente urbanas do Brasil, pelo que é possível denotar-se a complexidade da discussão e igualmente dos desafios que envolvem o pensar e o gerir o urbano, diante das tensões sociais que desafiam alternativas legais e políticas inclusivas, pautadas nos princípios da função social da cidade e da propriedade, enquanto nortes que justificam o tratamento constitucional que é dado à política urbana no Brasil (2020).

2. Enfim, o Estatuto da Cidade e o novo cenário institucional e legal da política urbana no Brasil

Nesta rota de acontecimentos, a inclusão do capítulo sobre a política urbana na Constituição de 1988, ao passo que foi comemorada, igualmente despertou expectativas sobre quais seriam as perspectivas do instituto emergente do Plano Diretor, e sobre a criação da lei que viria regulamentar o artigo 182 e, consequentemente, fortalecer a reforma urbana.

E nesse panorama, após doze anos de tramitação, foi sancionado o Estatuto da Cidade por meio da Lei nº 10.257 de 2001, com a ementa de regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, e de trazer as diretrizes gerais da política urbana (2020).

Enfim, o Estatuto da Cidade (2020) foi criado com a missão de prever instrumentos com vistas a materializar o direito à cidade reconhecido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos.

Vanêsca Prestes (2006) assinala que o Estatuto da Cidade fez surgir um direito urbano-ambiental que possibilitou a ideia de cidade sustentável. Já para Luiz César de Queiroz (2003), o Estatuto da Cidade regulamenta a função social da propriedade na cidade e proporciona um impacto institucional importante, haja vista que passa a orientar as políticas públicas de gestão do espaço urbano por meio dos planos diretores.

Luiz César de Queiroz Ribeiro (2003) observa que o Estatuto da Cidade subdivide-se em dois modelos de políticas urbanas, o redistributivo e o regulatório. O redistributivo, conforme afirma o autor, tem a meta de direcionar

parte dos impostos gerados pela expansão da cidade para o financiamento da política pública habitacional e urbana. Já o modelo regulatório traria a previsão de mecanismos de planejamento do uso do espaço urbano a partir dos valores da função social da propriedade e da cidade.

Por outro lado, ao mesmo tempo em que esse autor reconhece a importância do Estatuto da Cidade e das políticas públicas para o urbano, ele ressalta os desafios para o acesso efetivo aos serviços urbanos, à moradia e à terra urbanizada, haja vista que, em que pese a existência dos marcos legais de ampliação do acesso à cidade; paralelamente, para um expressivo contingente da população, resta a cidade informal, destituída de qualquer planejamento urbano ou ambiental, o que revela o grande abismo que por vezes separa a legislação da sua aplicação real.

Nessa ambiência, sobre o conteúdo normativo do Estatuto da Cidade, importa registrar que o objetivo da política urbana que é de ordenar o desenvolvimento da função social da cidade, se materializa em algumas frentes: (i) na previsão da gestão democrática da cidade; (ii) na oferta de mecanismos legais em prol da regularização fundiária; (iii) no combate à especulação imobiliária e finalmente (iv) no esforço pela sustentabilidade ambiental e social nos núcleos urbanos.

Conforme Maria Tereza Fonseca Dias e Clara Cirqueira de Souza (2019), o Estatuto da Cidade traz a previsão da regularização fundiária urbana, "nos dispositivos referentes à demarcação urbanística (art. 4º, V, alínea 't'); ao direito de perempção (art. 26, I) e a transferência do direito de construir (art. 35, III)". E o faz, tanto como norteador, quando no art. 2º, XIV, dispõe sobre a regularização dos assentamentos de população de baixa renda, quanto como política urbana, no art. 4º, V, alínea 'q', entretanto, sem a previsão expressa sobre quais seriam os instrumentos de regularização fundiária.

Posteriormente à promulgação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), criou-se o Ministério das Cidades, hoje não mais existente, por meio da Lei Federal nº 10.683 de 2003, e a partir desse marco institucional ratificou-se a ideia de emergência de um novo momento para as políticas habitacionais e urbanísticas brasileiras bem como é anunciada uma nova perspectiva para o tratamento público da conformação do espaço urbano, mais consentânea com as diretrizes da política urbana previstas na Constituição de 1988.

O impacto institucional proporcionado pelo surgimento do Ministério das Cidades é destacado por Ermínia Maricato, para quem este passa a preencher um "vazio institucional que retirava completamente o governo federal da discussão sobre a política urbana e sobre o destino das cidades (...) Desde 1986 a política urbana seguiu um rumo errático no âmbito do governo federal".

Portanto, em caráter concordatário com o argumento de Clara Cirqueira de Souza e Maria Tereza Fonseca Dias (2017) observa-se a pertinência de compreender o panorama legal e institucional da política urbana, após 1988, perpassando pelo Estatuto da Cidade (2020); pela criação do Ministério das Cidades (2015), dentre outros marcos, que traduzem a emancipação de uma política de estado influenciada por um modelo de sociedade desenhado constitucionalmente a partir de valores bem estabelecidos e com forte ideia de justiça social.

Neste sentido, em um horizonte de crescimento de investimentos em habitações populares em prol do mercado nacional e possível viabilização de preenchimento das necessidades nacionais, promulgou-se a Lei Federal nº 11.977/2009, dispondo sobre o Programa habitacional Minha Casa, Minha Vida, bem como, sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, no escopo de espelhar os nortes programáticos inaugurados pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da cidade, particularmente no sentido de identificação da regularização fundiária como um dos pilares essenciais da política urbana brasileira.

Em sequência, em 11 de julho de 2017, a partir da conversão da Medida Provisória nº729/2016, dá-se a publicação da Lei Federal nº 13.465 (BRASIL, 2017), que viria a ser o novo marco legal da regularização fundiária no Brasil, a qual, nos termos do art. 9º, abrange "medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes".

O processo de regularização fundiária de ocupações irregulares no Brasil, pois, trouxe a ideia de agregação destes arranjos habitacionais ao contexto da cidade formal, especialmente com o concurso dos mecanismos de regularização previstos na Lei de Regularização Fundiária, que guardam uma interlocução com a atividade registral imobiliária, regida pela Lei Federal nº 6.015/1973 (BRASIL, 1973).

Para Betânia Alfonsin (2007), a regularização fundiária no Brasil, tem sido utilizada para designar vários modelos de intervenção pública, ora com ênfase na regularização jurídica dos lotes; ora com o objetivo de promoção da recuperação urbana da área, por meio de ações de urbanização, ou, como mecanismo de regularização urbanística.

Uma miríade de formatos de pensar-se o enfrentamento da questão dos núcleos urbanos irregulares e respectivas repercussões sociais e conjunturais espelha a complexidade do tema frente ao objetivo de alcance da cidadania a vista das condições de habitabilidade adversas no Brasil.

Nesse contexto, dentre outros vetores, a mensuração do déficit habitacional é importante referência a cotejar-se entre as perspectivas e limites para políticas públicas e projeções em termos de pensar o urbano e as moradias irregulares. Com efeito, dados da nota técnica do IPEA do ano de 2013 (FURTADO; LIMA NETO; KRAUSE, 2013), indicam estimativas do déficit habitacional brasileiro, a partir de dados da Fundação João Pinheiro, das PNAD's 2007, 2008, 2009 e 2011 e do Censo Demográfico de 2010 e apontam que o "déficit habitacional caiu no período entre 2007 e 2011 em termos absolutos e relativos, passando de quase 5,6 milhões em 2007 para cerca de 5,4 milhões em 2011" (ALFONSIN et al, 2013, p. 2). Por outro lado, é possível ponderar que, em que pesem as evidências de desaceleração do déficit habitacional brasileiro; o crescimento urbano no Brasil, nas últimas décadas, além da instabilidade política e econômica dos últimos tempos e do descompasso entre a apropriação das cidades e a manutenção da higidez do meio ambiente, reafirma a imprescindibilidade de pensar-se as condições de habitabilidade no urbano.

Portanto, avulta em importância a percepção dos desafios das diretrizes legais e das políticas públicas em face do equacionamento entre o avanço da ocupação urbana das últimas décadas e a sustentabilidade do entorno ambiental, a exemplo da ameaça aos sistemas de recursos hídricos nas grandes cidades, tendo em vista a recorrência de ocupações irregulares nas áreas de mananciais, comumente em condições incompatíveis com a preservação destas áreas.

Para Iohana Silva e Paulo Santos de Almeida ((SILVA; DE ALMEIDA,2018), o modelo desordenado de urbanização, exemplificativamente, com a ocupação de irregular de áreas protegidas, tende a impactar massivamente o meio ambiente, revelando as contradições entre este modelo de uso da cidade e o ideal de sustentabilidade socioambiental. Neste contexto de discussões sobre colisões entre habitabilidade urbana irregular e meio ambiente, estes autores trazem a lume o recorte do Estado de São Paulo, nestes termos:

> O reservatório Billings é considerado uma das principais fontes de abastecimento da cidade de São Paulo, suprindo a necessidade de água para milhões de pessoas. Segundo Carvalho, esse corpo hídrico tem sofrido impactos significativos devido ao despejo de efluentes industriais e domésticos, ao desmatamento, à erosão e ao uso irregular do solo. (SILVA; DE ALMEIDA, 2018, p. 241)

Com efeito, pondera-se que a ocupação desordenada da cidade, precipuamente marcada pela pulverização intensiva de ocupações

irregulares, frequentemente em áreas formalmente protegidas, tem revelado recorrentemente, problemas como, desmatamentos, comprometimento do solo e dos sistemas de recursos hídricos, dada a ausência de planejamento e de intervenção pública no manejo destas habitações; revelando-se, de um lado, motor propulsor da intensificação do processo de degradação do meio ambiente e do não acesso a condições dignas de moradia e, portanto, entraves à cidadania.

Por outro lado, Mercier e Carriço (2020) remarcam o viés social da questão da moradia irregular, pinçando a precariedade do acesso da população de baixa renda à água potável, ao esgotamento sanitário e a outros serviços e equipamentos urbanos necessários ao morar com cidadania, nestes termos:

> A falta de moradia para a população de baixa renda é um problema social importante, especialmente para os Municípios localizados em ilhas com pouco espaço para construir soluções, ou mesmo os litorâneos em geral, com grandes áreas de manguezais (APP), cujas ocupações irregulares ocorrem, em grande parte, em imóveis públicos pertencentes à União. Quando os Municípios fazem parte de Regiões Metropolitanas, com o mesmo problema de moradias em áreas públicas de APP, o planejamento metropolitano poderia garantir que a função social da terra pública permanecesse protegida com a mesma solução fundiária, visando garantir essa proteção. (MERCIER; CARRIÇO, 2020, p. 25)

Com efeito, em meio a discussões sobre a habitabilidade irregular e o intenso debate que envolvem este modelo de apreensão das cidades no Brasil, vê-se pertinente argumentar que a Lei Federal nº13.465/2017 inaugura uma nova disposição das ações de enfrentamento do tema da regularização fundiária, e que portanto, impõe-se a reflexão sobre seu alcance social, tendo em vista que os problemas relacionados ao tema transcendem a titulação da posse ou unicamente a simplificação dos procedimentos administrativos respectivos.

3. A regularização fundiária urbana da Lei Federal nº13.465/2017 à luz da política urbana nacional

Conforme Alfonsin (2007), em meio a reformas aprovadas pelo Congresso Nacional no período que sucedeu o afastamento da Presidenta Dilma Rousseff, foi aprovada a Lei nº13.465/2017 reformadora do Marco Legal da Terra; a qual modificou substancialmente quatro regimes fundiários brasileiros especialmente afetos às terras da Amazônia, às terras da União,

e às regularizações, rural e urbana, ao passo que sedimentou um possível apartamento com o paradigma da regularização fundiária plena, antes alicerçado na política urbana constitucional; no Estatuto da Cidade e no conteúdo regulamentador da Lei nº 11.977/2009 para a assimilação axiológica e normativa de um modelo fundado na titulação, difundido no cenário internacional a partir de sua adoção em outros Estados, a exemplo do modelo peruano, gestado a partir das concepções de Hernando Soto.

Importa afirmar que, a Lei Federal nº13.465/2017, dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana; liquidação de créditos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; alienação de imóveis da União; além da alteração de outros diplomas legais.

A regularização fundiária urbana é prevista no Título II da Lei de Regularização Fundiária, a qual, nos termos do *caput* do Art. 9º, alcança medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação. Neste passo, cumpre dar destaque à substancial modificação do conceito de regularização fundiária trazida pela Lei nº 13.465/2017, quando comparado ao do art. 46 da Lei nº 11.977/2009, atualmente revogado. Neste sentido, afora as medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com vistas à regularização de assentamentos irregulares e à titulação, a norma anterior trazia a política como mecanismo destinado à consecução do direito social à moradia, ao pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, numa matriz normativa consentânea com os valores dispostos na Constituição de 1988.

Adiante, na seção relativa aos instrumentos da Reurb são sinalizados pelo Art. 15, institutos jurídicos em prol da implementação de ações com vistas à regularização fundiária urbana. Dentre eles é possível destacar: concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso, desapropriação por interesse social, legitimação fundiária e legitimação de posse.

Dentre estes, o instituto da legitimação fundiária nasce com a Lei de Regularização Fundiária que por meio do inciso VII do art. 11, inovou no ordenamento jurídico ao prever mais uma possibilidade legal de reconhecimento da aquisição originária da propriedade, paralelamente ao instituto da usucapião, e a característica comum de desvinculação da nova aquisição, da cadeia pretérita de aquisições.

Nessa rota, Maria Tereza Fonseca Dias e Clara Cirqueira de Souza (2019) observam que, distintamente do que ocorre com o instituto da usucapião, a legitimação fundiária dá-se a partir de um ato do poder público no âmbito da Reurb, tendo em vista a posse de área pública ou privada em núcleo urbano

informal consolidado, existente em 22 de dezembro de 2016. A este respeito, considerando a vedação de usucapião de terras públicas, disposta no art. 183, §3º da CF, as autoras dão ênfase à discussão sobre a constitucionalidade da legitimação fundiária em patrimônio público prevista nos art. 23, *caput* e §4º, e art. 24 da lei.

Sobre a previsão de duas modalidades de regularização fundiária pela Lei nº 13.465/2017, convém lembrar que a Lei nº 11.977/2009, revogada por esta, já trazia esta separação, por meio da regularização fundiária de interesse social e da regularização fundiária de interesse específico. Com efeito, essa previsão da Lei 11 nº.977/2009, dispunha prioritariamente sobre a regularização fundiária de interesse social, afeta ao vulnerável social, de maneira a dialogar com as diretrizes do Estatuto da Cidade para esta modalidade de regularização, de caráter distributivo, ao passo que conferia alguma margem de discricionariedade para o ente público no que se refere à regularização de interesse específico, mediante ponderação sobre a capacidade econômica do interessado.

Entretanto, diferentemente do que se verificava no ordenamento precedente, na Lei de Regularização Fundiária atual, a distinção entre as duas espécies de regularização fundiária resultou numa imposição desigual de critérios para o enquadramento dos beneficiários da Reurb-S - não verificados para os beneficiários da Reurb-E – nas condições de admissibilidade do instituto da legitimação fundiária. Outra não é a percepção de Betânia Alfonsin para quem:

> A legislação grava com condições mais rigorosas a legitimação fundiária voltada às pessoas de baixa renda do que aquela voltada à população em geral. Tem-se, assim, um inusitado regime fundiário que torna mais fácil a regularização para a população de alta renda do que para a população pobre, traindo, de forma flagrante, a própria diretriz da política urbana anteriormente referida. (ALFONSIN, 2019, p. 181)

As alterações produzidas pela Lei nº 13.465/2017 acerca do instituto fundiário e urbanístico das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), igualmente apontam para uma ruptura deste marco, com o paradigma legal e institucional precedente da política urbana no Brasil e, mais pontualmente, com o modelo de regularização fundiária disposto na Lei nº 11.977/2009.

Nessa rota, Nelson Saule Jr. observa as Zonas Especiais de Interesse Social como território destinado à moradia da população de baixa renda, dotado de regras urbanísticas especiais, destituídas dos rigores usuais das normas de uso e ocupação do solo, de modo a espelhar o cumprimento das

feições sociais e distributivas da política urbana delineada na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, por meio das funções sociais da propriedade e da cidade.

Notadamente, a par da importância do instituto das ZEIS como mecanismo de acesso à cidade urbanizada pela população de mais baixa renda, uma vez que o Art.47 da Lei nº 11.977/2009 vinculava a realização de regularização de interesse social à inserção da condição de ZEIS para a área sujeita à intervenção, a nova Lei de Regularização Fundiária, em oposição, passa a considerar facultativa a existência de ZEIS para fins de Reurb, em seu artigo 18, §2º, se revelando num retrocesso em relação às conquistas sociais alcançadas no ordenamento jurídico pós 1988.

Para Raquel Rolnik (2009) esta discricionariedade acerca da criação de ZEIS, deixa patente que a nova Lei se sedimenta numa ótica econômica e mais particularmente afeita ao mercado, de modo que, para esta autora, essa norma presta-se à "estruturação do espaço das elites" em nítido contraste com a matriz constitucional que dá legitimidade à política urbana e fundiária.

A Lei nº 13.465/2017, nas palavras de Saleme (2020), recebeu a alcunha de "lei da grilagem", pois anistiou os responsáveis por invasões vultosas, haja vista, o limite temporal para a regularização ser a data já mencionada de, 22 de dezembro de 2016. Essa intelecção é concorde com manifestação da Procuradoria Geral da República, nos autos da Adin nº. 5771, em face da Lei nº13.465/2017, no sentido de que este novo marco normativo:

> [...] autoriza transferência em massa de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando à satisfação de interesses particulares, em claro prejuízo à população mais necessitada, o que causará grave e irreversível impacto na estrutura fundiária em todo território nacional, seja por incentivar a ocupação irregular de terras (a "grilagem") e o aumento de conflitos agrários, seja por suprimir as condições mínimas para continuidade daquelas políticas constitucionais. (BRASIL, 2018, p. 26).

Mas, ao tempo em que aquele autor traz a sua crítica à regularização fundiária em terras públicas e a um eventual comprometimento do patrimônio público em favor de grandes invasores, distantes dos movimentos genuínos de luta pela moradia; ele assinala os riscos de estímulo, por parte da Lei de Regularização Fundiária, ao desmatamento ilegal, tendo em vista possíveis interesses em configurações ilegítimas de ocupações, para fins igualmente ilegítimos de posterior regularização.

Por outro lado, mais uma vez para Saleme (2020) é incontroverso o risco de distorções dos procedimentos de regularização fundiária urbana, na medida

em que, áreas ilegalmente obtidas são passíveis de serem legitimadas por meio de aquisição originária de propriedade, a partir de atos discricionários do poder público municipal. Tudo com arrimo na flexibilização das regras de expansão urbana proporcionada pela atual Lei de Regularização Fundiária. Nesse sentido, observe-se o comentário:

> A Lei nº 13.465, de 2017, flexibiliza regras para expansão urbana desordenada, permitindo que os municípios ampliem os perímetros urbanos sem o devido projeto técnico exigido pelo Estatuto da Cidade e, na sequência, titulem áreas irregulares no perímetro rural. Ela facilita procedimentos que antes deveriam cumprir requisitos legais. Esse conjunto de atos acelera ocupações indevidas e se opõe frontalmente ao que tanto se quer alcançar em termos de ordenação das cidades. (SALEME, 2020, p. 188)

Ainda revelando uma ruptura da Lei 13.465/17, com a ordem urbanística nascida com a Constituição de 1988 e com o Estatuto da Cidade; de um modelo influenciado pelos valores da função socioambiental da propriedade e da cidade para um paradigma de ênfase à titulação e à função econômica da terra, Alfonsin aponta para a inserção do Brasil num ”movimento internacional de financeirização da moradia” haja vista a precarização do alcance dos princípios estatuídos, tanto na Constituição de 1988 quanto na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Com efeito, cumpre destacar que a elaboração da Medida Provisória nº 759 de 2016, que antecedeu a Lei nº 13.465/2017, se inspirou no modelo preconizado pelo economista Hernando de Soto. Neste sentido, Ana Luiza Vieira Gonçalves e Cibele Saliba Rizek (2020), observam que “a elaboração da 13.465 se insere em um contexto de flexibilização do papel do Estado como regulador de conflitos pela terra” num movimento capitaneado por pensadores liberais, pautado na ideia da eficiência do mercado em detrimento do Estado, na condução do problema da informalidade.

Ainda no sentido de aquilatar a mudança de rota ocorrida no Brasil quanto ao caráter axiológico e teleológico da legislação fundiária, cumpre registrar que para Edésio Fernandes (2011), paralelamente à promulgação da Lei nº 13.465 de 2017, há um reposicionamento do Brasil em termos de política urbanística, habitacional e fundiária, na medida em que, não há discussão propriamente dita de assentamentos, bairros e comunidades; a ênfase maior é dada na titulação ou matriculação, em contraste ao ordenamento precedente, centra-se em lógicas de mercado alheias ao contexto social, num movimento de nítida oposição programática em relação àquela que vinha norteando o ordenamento jurídico e as políticas públicas, nas últimas décadas.

Nessa medida reafirma-se a importância de refletir-se sobre os rumos da política urbana no Brasil, a partir de um novo marco legal axiologicamente incompatível com os princípios para a política urbana alicerçados na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade, nos quais se impõem conceitos afetos à justiça social e à função social da propriedade e da cidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A multiplicidade de questionamentos que a Lei Federal nº 13.465/2017 promoveu, encontra justificativas na percepção da quebra de paradigma que representou, relativamente aos alicerces da política urbana no Brasil.

A função social da propriedade e da cidade dão forma à política urbana prevista no texto constitucional e regulamentada por meio do Estatuto da Cidade, que por sua vez, traduz a emancipação de um modelo de sociedade desenhado a partir da ideia de justiça social.

Nesse contexto, é possível inferir-se, a partir da produção crítica sobre o tema, especialmente provinda de urbanistas e juristas com atuação na seara urbanística e habitacional, que a Lei de Regularização Fundiária, que substituiu a Lei nº 11.977/2009, apartou-se do paradigma da regularização fundiária plena, calcada na ideia de inserção da população de baixa renda no cenário da cidade formal e urbanizada.

É possível ponderar que a publicação desse novo marco, mais do que meras mudanças das feições instrumentárias, promoveu alterações na matriz valorativa das políticas fundiárias e habitacionais brasileiras, na medida em que fez emergir um modelo fundado na ênfase da titulação em nítido contraste com a ordem jurídica precedente.

Observa-se que as mudanças legislativas operadas no período que sucedeu a saída da Presidenta Dilma Rousseff do poder, dentre as quais se enquadra a promulgação da Lei de Regularização Fundiária, traduz um conjunto de ações e reformas com conteúdo liberal, permissivas de um mecanismo de manutenção do desenho de alijamento da população pobre dos espaços formais e urbanizados da cidade, favorecendo a dinâmica especulativa do mercado imobiliário em apreço à promoção da financeirização da terra.

A substituição da Lei nº 11.977/2009 pela Lei nº 13.465/2017 parece ser especialmente simbólica do reposicionamento da política fundiária, habitacional e urbana do Brasil, a partir de um novo direcionamento jurídico e institucional da política urbana que passa a voltar-se à inserção em massa da terra no mercado formal, ao arrepio de mecanismos hábeis a operar intervenções

substanciais do ponto de vista social.

Portanto, pondera-se que a mudança jurídica introduzida pela Lei de Regularização Fundiária atual, operou alterações no desenho social brasileiro estabelecido por meio da Constituição, o que justifica e legitima os diversos trabalhos produzidos em apreço ao tema além das demandas judiciais amparadas no questionamento de sua constitucionalidade e ademais, da legitimidade de sua construção despida de participação popular.

REFERÊNCIAS

ALFONSIN, B. O significado do Estatuto da cidade para os processos de regularização fundiária. In: ROLNIK, Raquel et al (orgs). *Regularização Fundiária Plena:* Referências conceituais. Brasília: Ministério das Cidades-Secretaria Nacional de Programas Urbanos, p. 304, 2007.

_____. et al. Da função social à função econômica da terra: impactos da Lei nº 13.465. *Revista de Direito da Cidade*, v. 11, n. 2, p. 168-193, 2019. Disponível em:https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/37245. Acesso em: 28 nov. 2020.

ALVIM, A. T. B.; KATO, V. R. C.; ROSIN, J. R. de G. A urgência das águas: intervenções urbanas em áreas de mananciais. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 33, p. 83-107, 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S2236-99962015000100083&script=sci_arttext&tlng=pt. Acesso em: 17 set. 2020.

BASSUL, J. R. Reforma urbana e Estatuto da Cidade**.** *EURE* Santiago, v. 28, n. 84, p. 133-144, 2002.

BRASIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____. *Lei nº 11.977, de 07 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: 10 set. 2020.

_____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. 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: 10 set. 2020.

_____. Casa Civil. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. *Lei nº 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: 10 set. 2020.

_____. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Dispõe sobre os registros públicos. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6015compilada.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. Congresso Nacional**.** *Projeto de Lei de Conversão (PLV) nº 12, de 2017. Projeto originário da Medida Provisória nº 759 de 2016*. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1553435&filename=PLV+12/2017+MPV75916+%3D%3E+MPV+759/2016. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5883***.** Relator: Luiz Fux. Brasília/DF: 2017. Disponível em: http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200. Acesso em: 10 out. 2020.

_____. _____. *Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5771*. Brasília, DF, 24 de julho de 2018. Relator: Ministro Luiz Fux. Disponível em: http://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=5255150. Acesso em: 28 nov. 2020.

_____. Senado Federal. *Estatuto da Cidade 10 anos*: avançar no planejamento e na gestão urbana. Brasília. Gabinete do Senador Inácio Arruda. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/385442/Cartilha%20Estatuto%20da%20Cidade%2010%20anos.pdf?sequence=1. Acesso em: 25 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 3 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

DIAS, M. T. F.; DE SOUZA, C. C. A regularização fundiária urbana na Lei nº 13.465, de 2017: analise da adequação de seus instrumentos à política urbana constitucional. *Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade*, v. 5, n. 1, p. 83-103, 2019. Disponível em: https://www.indexlaw.org/index.php/revistaDireitoUrbanistico/article/view/5554. Acesso em: 10 set. 2020.

FERNANDES, E. *Regularização de assentamentos informais na América Latina***.** Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy, 2011.

FURTADO, B. A.; LIMA NETO, V. C.; KRAUSE, C. *Estimativas do déficit habitacional brasileiro (2007-2011) por municípios (2010)***.** 2013. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/5809. Acesso em: 10 out. 2020.

GONÇALVES, A. L. V.; RISEK, C. S. Lei nº 13.465: a Regularização Fundiária no Brasil e suas novas injunções. *Risco-Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo*, v. 18, n. 1, p. 1-16, 2020.

IBGE. Pesquisa nacional por amostra de domicílios (PNAD): síntese de indicadores 2015/ IBGE. *Coordenação de Trabalho e Rendimento*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv98887.pdf. Acesso em: 24 nov. 2020.

KOWARICK, L. *Viver em Risco*: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil**.** São Paulo: Editora 34, 2009.

MACHADO, E. V. A regularização fundiária urbana de interesse social segundo a Lei 13.465 de 2017 e a (im)possibilidade de existência de uma cidade sustentável. *Revista do CEJUR/TJSC.* Prestação Jurisdicional**,** v. 7, n. 1, p. 270-289, 2019. Disponível em: https://cejur.emnuvens.com.br/cejur/article/view/274. Acesso em: 20 set. 2020.

MALHEIROS, R. T.; DUARTE, C. S. A dimensão jurídico-institucional da política pública da regularização fundiária urbana de interesse social e a busca de sua efetividade. *REI-Revista Estudos Institucionais***,** v. 5, n. 3, p. 1093-1115, 2019. Disponível em: https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/441. Acesso em: 20 set. 2020.

MARICATO, E.. O Ministério das Cidades e a política nacional de desenvolvimento urbano. *Políticas Sociais: Acompanhamento e Análise*. v. 12, p. 211-220, 2006.

MERCIER, B. B. do C.; CARRIÇO, J. M. Regularização Fundiária Urbana. Aplicabilidade da Lei n. 13.465/2017 e o uso de outros instrumentos normativos. *Revista Jurídica (FURB)***,** v. 24, n. 53, p. 8256, 2020.

PRESTES, V. B. Plano diretor, estudo de impacto ambiental (EIA) e estudo de impacto de vizinhança (EIV): um diálogo. *Revista de Direito Ambiental,* v. 42, p. 241, 2006.

RIBEIRO, L. C. de Q. *O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**.** São Paulo: Boitempo, 2015.

_____. Democracia no fio da navalha: limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais,* v. 11, n. 2, p. 31, 2009.

SALEME, E. R. *Regularização fundiária e a Lei nº 13.465 de 2017*. Disponível em: https://core.ac.uk/download/pdf/286814389.pdf. Acesso em: 27 nov. 2020.

SAULE Jr, N. *et al.* As zonas especiais de interesse social como instrumento da política de regularização fundiária. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental.* n° 30, Nov/Dez.2006.

SILVA, I. C. N.; DE ALMEIDA, P. S.. Regularização fundiária em áreas de conservação: Análise da legislação ambiental e seus reflexos nas populações locais vulneráveis e no meio ambiente entre 2000-2010 no reservatório Billings. *Revista Direito Ambiental e Sociedade,* v. 7, n. 2, p. 239-264, 2018.

EXPLORAÇÃO MINERO QUÍMICA EM CAJATI-SP E A VULNERABILIDADE SOCIAL NO MUNICÍPIO

Emília Andréa Moura de Oliveira Salgado
Edson Ricardo Saleme

INTRODUÇÃO

O presente artigo tem por objetivo analisar o índice do Desenvolvimento Urbano Municipal (IDHM) e o índice de Vulnerabilidade Social do Município de Cajati, Vale do Ribeira, maior polo minero químico do Estado de São Paulo, tendo também como baliza os impactos ambientais a que está sujeito o município, em contraste com o desempenho da indústria extrativa mineral que desenvolve suas atividades no território daquele município.

Elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e Fundação João Pinheiro (FJP), o índice do Desenvolvimento Humano Municipal (IPEA, 2013) e o Índice de Vulnerabilidade Social (IPEA, 2015) também acarta informações sobre a exclusão social e a pobreza multidimensional.

Pretende-se nesse artigo, com suporte em dados oficiais, verificar se o município de Cajati, em São Paulo, e sua população tem benefícios efetivos com a exploração da atividade minero química em seu território. Para o seu desenvolvimento adotou-se o método empírico indutivo e a metodologia bibliográfica e documental, como fórmula lastreada, sobretudo, em dados divulgados pelo IPEA, no Atlas de Desenvolvimento Humano.

A pesquisa vale-se também da documentação por meio indireto, por meio de subíndices do IVS (IPEA, 2015) que trazem informações sobre a " i) infraestrutura urbana; ii) capital humano; e iii) renda e trabalho", ativos que determinam as condições de bem-estar da população sob análise.

1. Localizando Cajati

Para melhor discutir questões ambientais que envolvem Cajati é fundamental analisar o contexto geográfico e social deste município.

Localizado no sul do estado de São Paulo e no leste do estado do

Paraná, o Vale do Ribeira é uma região banhada pela bacia hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape, e, conforme destacam Nascimento e Scifoni (2010, p.33.), essa região reúne várias dimensões do patrimônio cultural, como "edificações, bens naturais, manifestações culturais imateriais e sítios arqueológicos".

Recebeu o Vale do Ribeira, em 1999, o título de Patrimônio Natural da Humanidade (UNESCO, 1999) e possui riquezas naturais que contemplam o maior remanescente contínuo da Mata Atlântica. No entanto, em 2006, o Ministério do Desenvolvimento Agrário, por meio do Núcleo de Estudos Agrários e Desenvolvimento Rural, indicou o contraste da exuberância natural do Vale do Ribeira, com o fato de, historicamente, ser uma das regiões de menor desenvolvimento do Estado de São Paulo, nas palavras de Sánchez e Sánchez (2011, p. 165) "apresentando baixos índices de desenvolvimento humano, alto desemprego e baixa renda per capita", além de embates agrários, frequentes problemas causados por enchentes e áreas com incidência de doenças endêmicas. De lá para cá, essa condição muito pouco foi modificada.

Desde o século passado, em razão da histórica exploração do ouro e outros bens minerais, estudos geológicos são feitos sobre o Vale do Ribeira, que, no Estado de São Paulo, é integrado por 23 municípios, sendo Cajati um deles (PETRONE, 1966).

Como está documentada na Lei Municipal nº 1355, de 15 de julho de 2015, de Cajati, sobre a aprovação do Plano Municipal de Educação (CAJATI, 2015), a história de Cajati teve sua origem na segunda década do Século XIX com a chegada de jovens portugueses no Porto de Cananéia, que, pela busca de ouro, foram desbravando e explorando a região da mata com o auxílio de um índio chamado Botujuru, que deu o nome ao povoado, posteriormente chamado de Jacupiranga. Batizando os lugares por onde passavam, essa região recebeu o nome de Cachoeira porque nesse lugar, existia uma cachoeira que dividia a região, região esta que Matias de Pontes, o líder dos desbravadores portugueses, escolheu para viver por mais de 50 anos.

Dessa forma, a criação da cidade e a história da mineração em Cajati estão interligadas. Conforme afirmação de Sánchez e Sánchez (2011), as primeiras atividades de lavra de apatita foram iniciadas na década de 1930, e, depois "uma empresa ligada ao Grupo Moinho Santista requereu autorização para explorar as jazidas locais, com o direito de lavra, sendo concedido em 1938".

Nessa época, fundou-se a empresa Serrana S/A, após o grupo Moinho Santista adquirir a empresa que detinha a patente para a produção do cimento

pozolânico. Dado isso, a empresa passou a contratar pessoas provenientes de fora da região, construindo uma pequena vila para que elas pudessem residir, assim, começou a se desenvolver um grupo populacional, recebendo o nome de Cajati. Esta vila inicialmente era distrito do município de Jacupiranga, e somente em 1991, tornou-se município independente.

Nesses anos, a fábrica de cimento foi vendida para um grupo ligado à Serrana, fornecedora de matéria-prima. Anos depois, iniciou-se um processo de integração entre empresas, o que resultou na constituição de uma sociedade anônima denominada Bunge Fertilizantes, tornando-se detentora dos direitos da extração de minerais (PAOLIELLO, 2017). Houve a criação de outras empresas tais como a Fosbrasil, resultado de associação com grupos empresariais internacionais, todas com o propósito de beneficiar-se da extração de minérios, transformando Cajati em um parque industrial que produz lucros altíssimos, por meio da exploração de seus recursos naturais.

Em 2017, a Mosaic Fertilizantes adquiriu a Vale Fertilizantes, assumindo a operação da exploração minero química em Cajati.

Na história administrativa de Cajati há destaque para o plebiscito para a aquisição de autonomia. Tornou-se Município em 1991 (2021) e, assim, é uma cidade emancipada há quase três décadas, em uma área que, há mais de um século, vem sendo explorada.

À vista disso, é importante analisar se as empresas favorecidas com a extração mineral respeitam normas ambientais e trazem efetivos benefícios para o Município de Cajati e para a sua população.

2. Da vulnerabilidade social de Cajati

No último censo demográfico do IBGE, em 2010, a população era de 28.372 pessoas e havia a estimativa de que em 2020 a população chegasse a 28.494 pessoas (IBGE, on-line). No Plano Municipal de Educação (CAJATI, 2015), com suporte nos dados do IBGE, há considerações sobre as condições de extrema pobreza em que 5,7% da população municipal vivia em 2010. Com renda familiar *per capita* abaixo de R$ 70,00, destacando que extremamente pobres, 695 (43,2%) viviam no meio rural e 912 (56,8%) no meio urbano. Importante frisar que apenas 69,1% da população naquele ano contava com esgotamento sanitário.

Considerando o período de dez anos, dados de 2000 e dados de 2010, conforme Atlas do Desenvolvimento Humano do IPEA (2013), não houve alteração do percentual de pessoas que vive em domicílios com renda per capita inferior a meio salário mínimo e que gasta mais de uma hora até o trabalho, permanece o percentual de 4,03.

Em 2020, conforme dados do portal da transparência do Governo Federal (BRASIL, 2020), 1.825 pessoas receberam bolsa-família, correspondendo a 6,40% da população estimada pelo IBGE para a Municipalidade, nos termos informados.

A Agência Nacional de Mineração (2020) noticiou que a União, no mês de novembro de 2020, bateu seu recorde de arrecadação de Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM). Foi a quantia de, aproximadamente, R$ 1 bilhão, que superou todas a expectativas do Governo Federal. No entanto, a Agência necessitaria de crédito suplementar para fazer a distribuição aos Estados e Municípios da CFEM.

Para o ano de 2020, a The Mosaic Company divulgou um lucro líquido de US$ 666 milhões e lucro por ação (LPA) de US$ 1,75 para o ano de 2020 e manifestou perspectiva de melhoria na dinâmica do mercado em 2021, em razão da demanda global por grãos e oleaginosas que se mantém em alta. Portanto, a sua projeção é a de que a demanda global por fertilizantes será forte em 2021, implicando em uma rápida elevação nos preços. (MOSAIC, 2021).

Neste cenário econômico em que a demanda global por fertilizantes força a extração mais intensa mínero-química em Cajati, as atenções do Estado de São Paulo dirigiram-se a Cajati, cidade que tem exploração mínero-química desde o ano de 1938, principalmente após as tragédias de Mariana e de Brumadinho. Em 1938, em Cajati, as primeiras barragens foram construídas para fazer frente a extração da rocha.

A Vale Fertilizantes obteve a Licença de Instalação n° 49000249, do projeto de Ampliação da Cava e estruturas de apoio a mineração do Complexo Minero químico de Cajati para a extração de minério de fosfato, que possibilitará o aumento de vida útil do Complexo até 2033, conforme Processo 49/10459/15, da CETESB. (SÃO PAULO, 2016)

Até 2016, a indústria e, por consequência, a administração das barragens, ficaram sob a responsabilidade da Vale Fertilizantes, quando a Mosaic Fertilizantes adquiriu a Vale Fertilizantes. Com essa aquisição, a Mosaic se transformou na líder em produção e distribuição de fertilizantes no Brasil, conforme informações divulgadas pela própria Mosaic (2016).

O Relatório 10-K, exigido pela Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos da América, dentre outros dados, informa a Mosaic que para a produção de ácido fosfórico, que é um dos principais componentes utilizados em suas fábricas, faz uso do enxofre fundido, e, para a produção de 2019, consumiu aproximadamente um milhão de toneladas de enxofre. Foram comprados aproximadamente 60% do volume, nos termos de contratos anuais de fornecimento de refinadores de petróleo e gás natural, que são obrigados a remover ou recuperar enxofre durante o processo de refino, e os 40% restantes

foram adquiridos no "mercado spot". São transportados por ferrovia até a planta de Uberaba e por caminhão, até as localidades de Araxá e Cajati (STREETINSIDER, 2021).

3. Das barragens de Cajati e a situação de risco da população

No município de Cajati há quatro barragens classificadas como de baixo risco e dano potencial alto (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019); as mais volumosas têm seis milhões de metros cúbicos e oito milhões de metros cúbicos de água e calcário[1] com baixo risco e dano potencial alto.

Há duas comunidades que ficam ao lado das barragens na municipalidade: Vila Braz, que tem em torno de 20 a 30 famílias, e Barro Branco, que tem 15 famílias e abrange uma área composta por várias fazendas. As barragens estão apenas a três quilômetros da zona urbana e a aproximadamente a um quilometro das comunidades mais próximas (ROSSI, 2019).

A Mosaic, sucessora da Vale Fertilizantes, até 2019, não tinha plano de emergência, nem sirenes de alerta instaladas, tampouco havia realizado exercícios com a população para que esta soubesse como agir em caso de emergência. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019). E, conforme aLei Municipal nº 1.660, de 25 de abril de 2019 (CAJATI, 2019), apenas em 2019 houve a cessão de uso de áreas públicas à Mosaic para a instalação de sirenes.

O Ministério Público Federal em Registro - SP (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019) determinou que a Mosaic Fertilizantes concluísse, em até 30 dias, o plano de emergência de quatro barragens localizadas na cidade de Cajati e conforme destacou o Ministério Público Federal: "Medidas básicas de segurança nunca foram implementadas, e muitos moradores do entorno sequer sabem hoje como agir se for detectada alguma instabilidade nas estruturas" (BOHEM, 2019).

Em Cajati, a Mosaic adota o método de exploração mineral a céu aberto (GOMIDE et al, 2018), de forma que o material descartado da operação (solo ou rocha), chamado de estéril, é empilhado formando a aparência de pequenas montanhas ou morros estabelecidos em degraus e a população passa por constantes problemas respiratórios.

Em entrevista realizada por Aquino (2019, p.79), há o seguinte relato de uma moradora do Bairro Braz, bairro muito próximo a mineradora:

> O que incomoda muito é a situação do pó mesmo. Porque em dias de muito vento, e o estouro, eu não vou falar dos estouros, porque nos horários dos estouros eu nunca estou em casa. Eu sempre estou trabalhando então eu não vejo, mas a gente sabe. Do meio-dia, meio-dia e meio

> por aí e cinco, acho, que horas da tarde. Tem barulho extreme. Tem muita gente que tem a casa bem rachada se não arrumaram ainda. A gente não tem, é que aqui já foi mexida. E é isso, em época de ventania, teve uma vez que fez um vento tão forte mesmo que você chegou aqui e você não via, tava tudo pó branco, branquinho. Você não via a grama estava tudo branco, os bichinhos que ficou fora tudo branco. Eu mesma não reparo no cheiro. Coça, porque eu fui trocar os panos de casa, as cortinas, pano de sofá e pano de cama, onde pega assim ele coça.

Sánchez e Sánchez (2011) observaram, a partir de uma pesquisa realizada pela PROMINER, em 2009, que a questão do emprego é constantemente considerada pela comunidade, mas também há considerações sobre a poluição. Quanto à pergunta "há algo que deveria ser mudado em relação ao funcionamento do empreendimento?" a terceirização, com a contratação de não residentes em Cajati foi objeto de queixa por parte dos entrevistados. (SÁNCHEZ; SÁNCHEZ, 2011, p.187)

Cajati tem sua história vinculada à exploração mínero-química no Estado de São Paulo, mas em quase três décadas de autonomia municipal a expectativa de que o município e a sua população se beneficiassem com essa indústria, pelos dados analisados, não se cumpriu.

A Mosaic Fertilizantes propala ao mercado que a sua atividade é altamente lucrativa e tem ótimas expectativas para o ano de 2021, mas não parece preocupada com o destino da população do município, uma vez que apenas tomou a decisão de preparar um Plano de Emergência após determinação do Ministério Público Federal, que afirmou que até então medidas básicas de segurança não haviam sido implementadas.

Não há fomento, pela Empresa que explora o complexo de mineração, de cursos profissionalizantes que permitam a possibilidade de contratação da população local, e esta, por sua vez, ressente-se da contratação, pela empresa, de pessoas que não são domiciliadas em Cajati.

Constata-se, portanto, que a geração de empregos em Cajati pode ocorrer por efeito reflexo da atividade mineradora, não direto, porque a atividade de mineração requer mão de obra especializada de que o município não dispõe.

Em 2019, o Município de Cajati arrecadou de Compensação Financeira por Exploração Mineral o montante de R$ 3.415.450,57 e apesar da Agência Nacional de Mineração comemorar que a União, no mês de novembro de 2020, tenha batido o recorde de arrecadação de Compensação Financeira por Exploração Mineral (CFEM), no valor de R$ 1 bilhão, o que superou todas a expectativas do Governo Federal, a Agência necessitaria de crédito suplementar para fazer a distribuição aos Estados e Municípios da CFEM.

Apesar da alta arrecadação em CFEM, a população não é beneficiada proporcionalmente aos riscos que corre, por ter em seu território uma atividade que a deixa vulnerável aos riscos do empreendimento e aos danos de saúde e ao meio ambiente.

Pelos dados analisados, pode-se concluir que, em Cajati, a população suporta um grande passivo ambiental, e socioeconômico (renda, saúde e educação).

4. Mariana e Brumadinho: lições que não podem ser ignoradas

Minas Gerais, em 5 de novembro de 2015 (Mariana, Barragem de Fundão) e em 25 de janeiro de 2019 (Brumadinho), portanto em um período de pouco mais de três anos, passou por duas tragédias, resultantes da atividade mineradora sem compromisso com padrões éticos. Em 2015, em Mariana, a responsável pela barragem era a empresa Samarco, mas esta era controlada pela Vale S.A.

Constatou o Ministério Público Federal que o licenciamento ambiental da empresa Samarco para a construção da barragem do Fundão, em Mariana, foi emitido sem informações consideradas essenciais para a realização do empreendimento. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2015, p. 40).

Os promotores que participaram da força-tarefa que apurou as causas do rompimento da barragem de Fundão, por meio da Associação Mineira do Ministério Público (ANMP) e do Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Meio Ambiente, Patrimônio Histórico, Cultural, Habitação e Urbanismo (CAOMA) presentaram o projeto de Lei n. 3.676/2016, denominado "PL Mar de Lama Nunca Mais", para tornar mais rígido o licenciamento de barragens, assim como a fiscalização e controle de barragens.(MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS, 2019).

Apesar da indignação popular e de que o "objetivo do referido projeto era evitar que houvesse mais desastres como o ocorrido, entretanto, ele não foi aprovado e saiu de pauta na Assembleia Legislativa de Minas Gerais." (SILVA, MACHADO e CUNHA, 2020, p. 164).

Após o segundo desastre, de Brumadinho, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais aprovou o Projeto de Lei "Marca de Lama Nunca Mais", sancionada em 25 de fevereiro de 2019, como Lei nº 23.291, que institui a política estadual de segurança de barragens (MINAS GERAIS, 2019).

A Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB) também foi alterada pela Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020 que proibiu "a construção

de barragens do tipo "a montante", usado em Brumadinho e em Mariana." (BRASIL, 2020).

Nesse método, (barragem a montante), os diques de contenção apoiam-se no próprio rejeito depositado e a lei estabelece que todas as barragens construídas dessa forma devem ser desativadas até 25 de fevereiro de 2022, sendo que o prazo apenas será prorrogado em razão de inviabilidade técnica para a desativação no período previsto, desde que a decisão, para cada estrutura, seja referendada pela autoridade licenciadora do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama). (SENADO FEDERAL, 2020).

Em entrevista de 20 de fevereiro de 2019, sobre a situação das barragens em Cajati, o Procurador da República, Yuri Corrêa da Luz frisou que:

> O novo desastre ocorrido neste ano em Brumadinho levanta um alerta de que essa aparente falta de urgência [relacionada ao baixo risco das barragens de Cajati] merece ser revista. Em especial, desempenhou um papel importante nesta mudança de percepção o fato de que tanto a barragem de Mariana quanto a de Brumadinho eram de edificação a montante, do mesmo tipo de duas das barragens de Cajati. (BOHEM, 2019, on-line)

O Ministério Público Federal instalado em Registro, Vale do Ribeira, que tantas demandas agilizou, principalmente na área da preservação do Meio Ambiente, como o inquérito civil público que apurou a conduta desidiosa da Mosaic no que diz respeito as condutas mínimas de cautelas relacionadas a segurança da população, não mais terá Procuradores da República alocados fisicamente em Registro, pois ocuparão um prédio em Osasco, distante 180 Km de Registro. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Argumentou o MPF que em razão da Emenda Constitucional nº 95/2016, denominada teto de gastos, e pretendendo economizar R$670 mil por ano, a desativação do ofício em Registro, que ocorreu em 28 de janeiro de 2021, se fez necessária. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Em Registro, sede da sessão judiciária que abarca 15 municípios, sendo eles Barra do Turvo, Cajati, Cananéia, Eldorado, Iguape, Ilha Comprida, Iporanga, Itariri, Jacupiranga, Juquiá, Miracatu, Pariquera-Açu, Pedro de Toledo, Registro e Sete Barras, manter-se-á apenas um posto que "servirá como apoio ao procurador da República responsável, sempre que sua atuação exigir deslocamento presencial ao Vale do Ribeira". (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Essa mudança foi definida em 2020 pelo Conselho Superior do Ministério Público Federal (CSMPF), por considerar "a necessidade de contenção das despesas e o avanço da tecnologia, que tem tornado cada vez

menor a necessidade da presença física para o cumprimento das atribuições institucionais." (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2021).

Com fundamento na Política Nacional de Segurança de Barragens, as barragens de Cajati a montante, ou seja, aquelas cujos dique de contenção apoiam-se nos próprios rejeitos, devem ser desativadas até 25 de fevereiro de 2022.

Espera-se que, mesmo sem Procuradores da República atuando fisicamente na sede judiciária do Vale do Ribeira, o Ministério Público Federal continue atuando para que cautelas sejam tomadas pela Mosaic, para que essas barragens sejam desativadas até 25 de fevereiro de 2022.

Destacou Aquino (2019, p. 14) que das jazidas de apatita em Cajati extrai-se o fosfato, gerando diversos rejeitos altamente contaminantes, dentre eles o fosfogesso, e os radioativos urânio e rádio. Tais rejeitos "são estocados em barragens a montante que é uma das técnicas mais baratas para estocagem no processo de mineração e menos segura".

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar das lições que podem ser colhidas nos rastros de lama e desolação deixados em Mariana e Brumadinho, pelos dados analisados, Cajati continua a ter barragens de rejeitos que precisam ser melhor avaliadas, pois que foram construídas pelo método menos dispendioso: a céu aberto e "a montante".

É importante destacar que a história de Cajati confunde-se com a história da exploração minero química do Estado de São Paulo e apesar de 3 décadas de emancipação, os dados divulgados pelo IPEA, no Atlas de Desenvolvimento Urbano, demonstram que a exploração minero química no município não trouxe desenvolvimento significativo para a população, pois não houve alteração do percentual de pessoas que vive em domicílios com renda per capta inferior a meio salário mínimo e que gasta mais de uma hora até o trabalho, permanece o percentual de 4,03.

Há relatos de recorrentes problemas de saúde na população e o que seria esperado, principalmente em razão da ausência de cautela para a extração minero química e da proximidade das barragens do núcleo urbano.

A Vale Fertilizantes apesar dos desastres ambientais que ocorreram em Minas Gerais, nenhuma providência tomou em Cajati para alterar a forma de processar os rejeitos e sequer sirenes havia instalado no município.

Sucessora da Vale Fertilizantes, a Mosaic continuou a extração com o

mesmo "modus operandi" e apenas instalou sirenes e relata ter realizado exercícios com a população em razão de determinação do Ministério Público Federal, que atuou fisicamente em Registro.

Mais um infortúnio para o Vale do Ribeira foi a desativação do ofício do Ministério Público Federal em Registro, transferido para um prédio em Osasco, que ocorreu em 28 de janeiro de 2021, com argumento de que tal medida contribuirá para a sustentabilidade orçamentária, conta o órgão com o avanço da tecnologia e fundamenta tal decisão na suposição de que a presença física, para o cumprimento das atribuições institucionais, é prescindível.

Constata-se, assim, que a atividade minero química em Cajati manteve-se muito rentável, atingindo lucros altíssimos, contudo, não trouxe desenvolvimento significativo para a sua população, que tem elevado Índice de Vulnerabilidade Social e, para que o passivo ambiental suportado pela população do município não se amplie, há a necessidade de que órgãos públicos intensifiquem a sua atuação fiscalizadora e sancionadora, e que a transferência do oficio do Ministério Público Federal, de Registro para Osasco, não acarrete morosidade para a sua atuação em demandas ambientais graves e urgentes , que existem no Vale do Ribeira.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE MINERAÇÃO. *Comunicado aos estados e municípios beneficiados pela CFEM*. Ministério de Minas e Energia. Notícias. 17/12/2020. [on-line] Disponível em: https://www.gov.br/anm/pt-br/assuntos/noticias/comunicado-aos-estados-e-municipios-beneficiados-pela-cfem. Acesso em: 2 abr. 2021.

AQUINO, M. M. da C. *Os impactos socioambientais da mineração:* um estudo sobre o polo mínero-químico em Cajati Cajati-SP. (Dissertação) Mestrado em Ciências Sociais, Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", Faculdade de Ciências e Letras (Campus Araraquara), 2019.

BOHEM, C. *MPF pede conclusão de medidas de segurança em 4 barragens de São Paulo*. Agência Brasil, 20 fev. 2019. [on-line] Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2019-02/mpf-pede-conclusao-de-medidas-de-seguranca-em-4-barragens-de-sao-paulo. Acesso em:10 mar. 2021.

BRASIL. CASA CIVIL. *Lei nº 14.066, de 30 de setembro de 2020*.

Altera a Lei nº 12.334, de 20 de setembro de 2010, que estabelece a Política Nacional de Segurança de Barragens (PNSB), a Lei nº 7.797, de 10 de julho de 1989, que cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA), a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, e o Decreto-Lei nº 227, de 28 de fevereiro de 1967 (Código de Mineração). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14066.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____._____. *Portal de Transparência*. [on-line] Disponível em: http://www.portaltransparencia.gov.br/beneficios/bolsa-familia?ordenarPor=beneficiario&direcao=asc Acesso: 08 jun. 2021.

CAJATI. *Lei nº 1660, 25 de abril de 2019*. Autoriza o Município de Cajati a realizar a cessão de área pública para a instalação de sirenes. Disponível em: https://www.cajati.sp.gov.br/legislacao/download-lei/5428/. Acesso em: 7 abr. 2021.

_____. *Lei nº 1355, 15 de julho de 2015.* Aprova o Plano Municipal de Educação. Disponível em: https://www.cajati.sp.gov.br/legislacao/download-lei/5428/. Acesso em: 7 abr. 2021.

GOMIDE, C. S. et al. *Dicionário crítico da mineração.* Marabá: Iguana, 2018. Disponível em: https://www.ufjf.br/poemas/files/2014/07/Gomide-2018-Dicion%C3%A1rio-cr%C3%ADtico--da-minera%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em 08 jun. 2021.

IBGE. *Cidades*. Cajati. [on-line] Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/cajati/panorama. Acesso em: 08 jun. 2021.

IPEA. *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: IPEA, 2015. Disponível em: http://ivs.ipea.gov.br/images/publicacoes/Ivs/publicacao_atlas_ivs.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

_____. *O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal Brasileiro.* Brasília: IPEA, 2013**.** Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=19153. Acesso em: 14 mar. 2021.

MINAS GERAIS, *Lei nº 23.291, 25 de fevereiro de 2019*. Institui a política estadual de segurança de barragens**.** Disponível em: http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/214804?paginaCorrente=02&posicaoPagCorrente=214805&linkBase=http%3A%2F%2Fjornal.iof.mg.gov.br%3A80%2Fxmlui%2Fhan-

dle%2F123456789%2F&totalPaginas=56&paginaDestino=1&indice=0 Acesso em: 10 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Procuradora da República em Registro. *Ofício 19/02/2019*. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/docs/2-oficio-mosaic.pdf . Acesso em: 07 abr. 2021.

_____. *Unidade do MPF em Registro passa a funcionar fisicamente em Osasco (SP)*. 28 jan. 2021. Notícias. Geral. [on-line] Disponível em: http://www.mpf.mp.br/sp/sala-de-imprensa/noticias-sp/unidade-do-mpf-em-registro-passa-a-funcionar-fisicamente-em-osasco-sp. Acesso em: 10 abr. 2021.

_____. Caso Samarco. IPL n.º 1843/2015 SRPF/MG. Atuação na 1ª instância. Denúncia. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/denuncia-samarco Acesso em: 10 abr. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE MINAS GERAIS. *Comunicação 30/01/2019*. Disponível m: https://www.mpmg.mp.br/comunicacao/noticias/mar-de-lama-nunca-mais-por-que-a-importancia-de--aprimorar-a-legislacao.htm Acesso em: 10 abr. 2021.

MOSAIC. *Press Release 02/22/2021*. Disponível em: http://www.mosaicco.com.br/documents/4Q20_Press_Release___02_11_2021_por_BR.pdf. Acesso em 7 abr. 2021.

_____. *Press Release 19/12/2016*. Disponível em: http://www.mosaicco.com.br/resources/3047.htm. Acesso em 07 abr. 2021.

NASCIMENTO, F. B. do; SCIFONI, S. A paisagem cultural como novo paradigma para a proteção: a experiência do Vale do Ribeira - SP. *Revista CPC*, [S. l.], n. 10, p. 29-48, 2010. DOI: 10.11606/issn.1980-4466.v0i10p29-48. Disponível em: https://www.revistas.usp.br/cpc/article/view/15660. Acesso em 14/03/2021.

PAOLIELLO, R. M. Barragens no Ribeira de Iguape: projetos de desenvolvimento e riscos para o desenvolvimento sustentável. *Revista de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 7, n. 1, p.95-129, jan. 2017.

PETRONE, P. A. Baixada do Ribeira. Estudo de Geografia Humana. *Boletim nº 283, Geografia nº 14,* Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da Universidade de São Paulo. São Paulo, 1966. Disponível em: https://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/boletim-paulista/article/view/1211/1056. Acesso em: 7 abr. 2021.

ROSSI, M. Barragens de risco em SP não possuem plano de emergência e preocupam a população. *G1 Santos*. 03/02/2019. [on-line] Disponível em: https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2019/02/03/barragens-de-risco-em-sp-nao-possuem-plano-de-emergencia-e-preocupam--a-populacao.ghtml. Acesso em: 10 mar. 2021.

SÁNCHEZ, S. S. S.; SÁNCHEZ, L. E. Mineração de fosfato em Cajati e o desenvolvimento local. In: FERNANDES, F. R. C.; ENRIQUEZ, M. A.; ALAMINO, R. de C. J. *Recursos minerais e sustentabilidade territorial:* v. 1. Grandes Minas e Comunidades Locais CETEM/MCTI, 2011. Disponível em: http://verbetes.cetem.gov.br/verbetes/Texto.aspx?p=6&s=13. Acesso em: 10 abr. 2021.

SÃO PAULO. *Diário Oficial Empresarial* - São Paulo, 127 (107). Sábado, 11 de Junho de 2016, p. 34.

SENADO FEDERAL. *Brasil tem nova lei de segurança de barragen*s. Senado Notícias. 01 out. 2020. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2020/10/01/brasil-tem-nova-lei-de-seguranca--de-barragens. Acesso em: 10 abr. 2021.

SILVA, L. C. do N.; MACHADO, R. C.; CUNHA, F. de Á. Barragens de Rejeitos de Minérios: Celeridade nas Alterações Legislativas e Maior Segurança. In: CALGARO, C.; REZENDE, E. N.; TYBUSCH, J. S. (coords.) *Direito e sustentabilidade II*. Florianópolis: CONPEDI, 2020. Disponível em: www.conpedi.org.br em publicações. Acesso em: 10 mar. 2021.

STREETINSIDER. *SEC Filings*. Form 10-K MOSAIC CO For: Dec 31. 20 fev. 2020. Disponível em: https://www.streetinsider.com/SEC+-Filings/Form+10K+MOSAIC+CO+For%3A+Dec+31/16504332.html. Acesso em: 10 mar. 2021.

UNESCO. *Atlantic Forest South-East Reserves*. 02 dez. 1999. [on-line] Disponível em: http://whc.unesco.org/en/list/893. Acesso em: 14 mar. 2021.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE IMÓVEIS URBANOS: SISTEMÁTICA DO ART. 1228, § 4º DO CÓDIGO CIVIL

Paulo Roberto Strufaldi

INTRODUÇÃO

Desde o século XIX, quando o Brasil começou a se urbanizar, a questão do acesso às moradias foi um problema para a maioria da população. Exigiu-se uma políticas pública de regularização fundiária e urbanística, posto que parte expressiva dos munícipes levava a construir suas próprias residências, muitas vezes em áreas insalubres e ocupadas irregularmente.

Nesse ritmo inicia-se a favelização de áreas urbanas como fato notório que implica na necessidade de adoção de políticas públicas com vistas a equacionar o problema a partir de medidas efetivas por parte do Poder Público.

Todo ser humano, para que tenha um mínimo de qualidade de vida deve ter direito, ao menos, de ter um local onde possa viver com dignidade e acesso pleno aos benefícios da urbanização, ou seja, todos devem ter garantido o direito à moradia tal como preconizado no art. 6º da Constituição Federal.

Os diversos aglomerados humanos existentes nas áreas urbanas, habitados por populações consideráveis desprovidas de saneamento básico e sem a menor possibilidade de ter preservada a sua intimidade, também são atingidos pelo descaso da Administração Pública.

O problema social acarretado pela falta de moradias minimamente habitáveis é tão relevante que suscita verdadeira necessidade de se impor a função social da propriedade em políticas públicas. Não se pode conceber a desigualdade como fator natural indo de encontro ao que se prescreve como objetivo fundamental, ou seja, o prescrito no art. 3º, III, no sentido de erradicar a pobreza e eliminar diferenças.

Neste sentido, o inciso III, do artigo 170 da Constituição Federal, ao tratar dos princípios gerais da atividade econômica, eleva o princípio, antes existente apenas no Estatuto da Terra, a ser obrigatoriamente no âmbito observado a função social da propriedade.

A questão que se coloca guarda relação direta com os princípios fundamentais insculpidos na Constituição Federal, particularmente a dignidade

da pessoa humana, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais. Assim, a função social da propriedade apresenta natureza jurídica de princípio de ordem pública, que não pode ser menosprezada por quem quer que seja.

Harmonizar o direito de propriedade com a sua função social contribui para o desenvolvimento da nação e serve para garantir o mínimo de qualidade de vida e segurança social para os cidadãos.

De maneira ampla a Constituição estabelece que a função social da propriedade urbana será cumprida quando atender às diretrizes do plano diretor definidas no plano municipal, se a cidade possuir esse plano. Questiona-se se isso é suficiente para tratar a questão habitacional de forma ampla e realística?

Ademais, o Código Civil ao tratar da propriedade e da sua eventual perda, dentre outros dispositivos, dispõe nos §§ 3º e 4º do artigo 1.228 acerca do instituto conhecido como "desapropriação administrativa" consistente em desapropriar área ocupada há mais de cinco anos, por considerável número de pessoas que tenham desempenhado "obras e serviços consideradas pelo juiz de interesse social e econômico relevantes."

Pretende-se no presente artigo abordar a trajetória do regulamento fundiário no Brasil, sua relação com o Código Civil. Na verdade obter um parâmetro adequado acerca dessa nova forma de desapropriação ou de usucapião, como também pode ser inferida, considerando-se o disposto nos §§ 4º e 5ª do artigo 1.228 do Código Civil, bem como disposições das Leis 10.257/01 e 13.465/17, no que tange à regularização fundiária de áreas urbanas.

Para o estudo elaborado, adotou-se o método hipotético-dedutivo, utilizando-se de pesquisa bibliográfica consubstanciada na doutrina, princípios e normas legais pertinentes ao tema.

1. O regulamento fundiário no Brasil.

A propriedade urbana nunca teve tratamento acertado no pais para as diferentes classes sociais existentes. As pessoas de baixa renda nunca foram objeto de políticas públicas adequadas que lhe garantissem a moradia. A Lei nº 6.766, de 1979, é a norma que trata do parcelamento do solo e ela foi um dos poucos diplomas urbanísticos existentes, relacionado ao uso do solo.

Diante desta realidade, como Freyre afirma, "É natural que na noção de propriedade como na de outros valores, morais e materiais, inclusive o da vida humana, seja ainda o Brasil um campo de conflito entre os antagonismos os mais violentos". (FREYRE, p. 213)

A propriedade no Brasil, especialmente a imobiliária, sempre foi motivo

de geração de grande distanciamento econômico e social de sua população.

Diante dessa circunstância observa-se a profusão de aglomerados habitacionais totalmente desprovidos de qualquer ordem na sua formação, o que implica a necessidade de regulamentar e estruturar este caos que se impõe às cidades.

Antes de adentrar no tratamento do regulamento fundiário urbano propriamente dito vale destacar a evolução histórica da legislação constitucional brasileira dada à propriedade ao longo do tempo.

As constituições brasileiras sempre consideraram a propriedade como um dos direitos fundamentais do cidadão, seguindo o exemplo das declarações de direitos humanos existentes. As constituições de 1824, 1891, 1934 e 1937, não fizeram nenhuma menção expressa acerca da função social da propriedade, garantindo-a "em toda a sua plenitude.

A partir da Constituição de 1946 observa-se a preocupação do constituinte com a função social da propriedade fazendo menção expressa a esta condição: "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos." (BRASIL, 1946)

A Constituição de 1967 consagrava a função social entre seus princípios (art. 157, III e no art. 160 também. (BRASIL, 1967)

Dentre todas as constituições, notadamente a de 1988 é a que considera a função social da propriedade de forma mais clara e objetiva. Isto é patente nos seus artigos 5º, XXIII, 170, III e 182, § 2º, ao prescrever o atendimento da função social da propriedade no art. 5, XXIII; também no art. 170, III; no que tange a propriedade urbana há dispositivo específico: o art. 182. § 2º, ao prescrever que esta cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. (BRASIL, 1988)

Nos termos dos dispositivos mencionados o real significado que se pretendeu dar à função social da propriedade e, consequentemente, sua implicação na regularização fundiária urbana fica patente.

Ao falar-se em "função social" resta claro que a propriedade não pode ser considerada como tendo caráter absoluto e irrestrito, estando, assim, condicionada ao cumprimento de determinada objetividade.

> A propriedade sempre esteve entre os direitos fundamentais do homem. Atualmente, fizeram-na se adaptar a outro princípio, o da função social, cujo intuito nada mais é do que ajustar o uso do imóvel ao interesse social. A necessidade de se criar limitações em prol do interesse coletivo veio por meio de normas objetivando ajustar seu uso em

> consonância com as necessidades sociais [...] A finalidade é atingida quando a propriedade cumpre adequadamente com sua destinação econômica (urbana ou rural). A urbana cumpre com a sua função desde que atenda às exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor [...]. (SALEME, 2019, p. 283)

O princípio da função social permeia também o direito dos contratos. Isto foi agasalhado pelo Código Civil de 2002 e diversas outras normas subsequentes. A sociabilidade, como se conhece o princípio no Código Civil, permeia diversas normas e, como a aqui enfocada, confere direitos a pessoas de baixa renda. Este valor também está contido no alto grau discricionário do juiz, também reconhecido pela mesma norma ao dispor que ele pode arbitrar o valor indenizatório.

Dentro desta conformação, qual seja, ajustar o uso do imóvel ao interesse social, surge a importância da regularização fundiária.

A regularização fundiária urbana, que já teve designação da Lei nº 11.977, de 2009, pode ser conceituada como sendo o conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano e à titulação de seus ocupantes (art. 9º, Lei nº 13.465/2017).

Portanto, verifica-se que dois são os objetivos compreendidos na mencionada norma: a incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial; e a titulação dos ocupantes que se encontram nos núcleos urbanos informais.

Para implementar os objetivos poderão ser adotadas: medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais. Esta norma traz um sentido compreensivo do conceito e busca regularizar e titular o maior número de ocupações possível para que possam trazer aos seus donos o título almejado.

2. O regulamento fundiário e o Código Civil (Lei nº 10.406/2002).

Na conformidade deste capítulo destaca-se que o Código Civil contempla particularmente, entre as diversas formas de aquisição da propriedade imóvel, a usucapião.

Considerando-se que os ocupantes de áreas não regulamentadas não possuem título hábil para o respectivo registro (titulação) necessária se faz a declaração judicial (medida jurídica) que reconheça a aquisição da propriedade imóvel pela usucapião.

São as seguintes as modalidades e requisitos da usucapião previstas no Código Civil: a extraordinária (art. 1.238, *caput*, CC): posse *ad usucapionem*

com decurso do tempo de 15 anos (sem interrupção nem oposição); a Extraordinária (art. 1.238, parágrafo único, CC), tendo como requisitos a posse *ad usucapionem*; decurso do tempo de 10 anos (sem interrupção nem oposição) e no imóvel no qual o possuidor houver estabelecido sua moradia habitual, ou nele houver realizado obras ou serviços de caráter produtivo; há igualmente a usucapião ordinária (art. 1.242, *caput*, CC), também conhecida como posse *ad usucapionem*, bastando o decurso do tempo de 10 anos (contínuo e incontestado), justo título e boa-fé. Há a usucapião ordinária (art. 1.242, parágrafo único, CC), cujos requisitos são: posse *ad usucapionem*, decurso do tempo de 5 anos (contínuo e incontestado), imóvel adquirido, onerosamente, com base no registro constante do respectivo cartório, cancelado posteriormente, imóvel no qual os possuidores nele tiverem estabelecido sua moradia, ou realizado investimentos de interesse social e econômico, justo título e boa-fé.

Outras espécies podem também ser reconhecidas: a especial rural (art. 1.239, CC) com as seguintes características: posse *ad usucapionem*, decurso do tempo de 5 anos (sem interrupção nem oposição), área de terra em zona rural não superior a 50 hectares, ter tornado a área produtiva por seu trabalho ou de sua família, tendo nela sua moradia; não ser proprietário de imóvel rural ou urbano. Outro seria a usucapião especial urbana residencial individual (art. 1.240, *caput*, CC) com as seguintes características: posse *ad usucapionem*, decurso do tempo de 5 anos (sem interrupção nem oposição), área urbana de até 250m^{2,} utilização da área para sua moradia ou de sua família, não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural; o último a ser aqui analisado é o especial familiar (art. 1.240-A, *caput* § 1º, CC) com as seguintes características: posse *ad usucapionem* exclusiva, decurso do tempo de 2 anos (sem interrupção nem oposição), imóvel urbano de até 250m^{2,} imóvel cuja propriedade seja dividida com ex-cônjuge ou ex-companheiro que abandonou o lar, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, não ser proprietário de outro imóvel urbano ou rural, não ter sido tal direito reconhecido ao mesmo possuidor anteriormente.

Depreende-se dos referidos dispositivos do Código Civil que para o reconhecimento da usucapião são exigidos diferentes requisitos, peculiares a cada modalidade da usucapião, nem todos concomitantes, a saber: a posse, o decurso de determinado tempo (sem interrupção nem oposição), a finalidade da utilização do imóvel, tamanho da área do imóvel, justo título, boa-fé, forma de aquisição, não ser proprietário de imóvel urbano ou rural, não reconhecimento anterior do direito ao mesmo possuidor.

Existem variações a cada espécie que são apreciadas na análise de cada um deles. Os requisitos que caracterizam as modalidades da usucapião previstas no Código Civil ou o disposto nos §§ 4º e 5º, do artigo 1.228, também pode ser entendida como outra modalidade da usucapião? Ou é melhor entendida

como desapropriação administrativa, já que o magistrado dá ao proprietário um valor estimado?

3. A questão da natureza jurídica do instituto previsto nos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil: desapropriação ou usucapião?

Na análise dos parágrafos 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil, é possível identificar que o proprietário pode ser privado do bem se o imóvel consistir em extensa área ocupada por número considerável de pessoas que nela tenham realizado obras e serviços considerados de interesse social e econômico relevante. Talvez a interpretação desse dispositivo como desapropriação seja mais adequada pelo fato de existir a previsão do que o §5º denominou "justa indenização", o que seria incabível na usucapião. Por outro lado, é a sentença que se materializa como título cabível, o que incorpora a figura do usucapião, já que este instituto tem esta característica.

Diante dessa natureza híbrida o instituto é interpretado sob diversas ópticas, o que gera debate jurídico científico cada vez mais relevante sobre a temática.

Ressalvada a "justa indenização ao proprietário do imóvel" tratar-se-ia de verdadeira modalidade de usucapião. Contudo, pode não restar clara a natureza jurídica do instituto.

Diante de sua *novel* característica e das várias hipóteses, destacam-se aquelas que reconhecem a natureza jurídica como: (1) desapropriação judicial, (2) usucapião coletiva, (3) contra direito processual ou (4) posse-trabalho (posse *prolabore*). (BARRETO, 2016)

É vista como "desapropriação judicial", tendo em vista que deve ser fixada justa indenização a ser paga em favor do proprietário.

Os que defendem a hipótese de "usucapião coletiva" entendem "(...) que a propriedade é adquirida com o exercício da posse por um número considerável de pessoas durante lapso temporal superior a cinco anos" (...). (BARRETO, 2016, n.p.)

Como "contra direito processual" considerando que seria necessária ação reivindicatória para ser reconhecimento.

Finalmente, como "posse trabalho", a natureza jurídica representaria figura mista.

Na Exposição de Motivos do Anteprojeto do Código Civil, item 27, "c", o disposto no § 4º do artigo 1.228 foi tratado como situação caracterizadora de nova forma de desapropriação:

> c) O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante. Nesse caso o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário. Pago o preço, valerá a sentença como título para a transcrição do imóvel em nome dos possuidores. Trata-se, como se vê, de inovação do mais alto alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade, implicando não só novo conceito desta, mas também novo conceito de posse, que se poderia qualificar como sendo de *posse-trabalho,* expressão pela primeira vez por mim empregada, em 1943, em parecer sobre projeto de decreto-lei relativo às terras devolutas do Estado de São Paulo, quando membro de seu "Conselho Administrativo".
>
> Na realidade, a lei deve outorgar especial proteção à posse que se traduz em trabalho criador, quer este se corporifique na construção de uma residência, quer se concretize em investimentos de caráter produtivo ou cultural. Não há como situar no mesmo plano a posse, como simples poder manifestado sobre uma coisa, "como se" fora atividade do proprietário, com a "posse qualificada", enriquecida pelos valores do trabalho. Este conceito fundante de "posse-trabalho" justifica e legitima que, ao invés de reaver a coisa, dada a relevância dos interesses sociais em jogo, o titular da propriedade reivindicanda receba, em dinheiro, o seu pleno e justo valor, tal como o determina a Constituição.
>
> Vale notar que, nessa hipótese, abre-se, nos domínios do Direito, uma via nova de desapropriação que se não deve considerar prerrogativa exclusiva dos Poderes Executivo ou Legislativo. Não há razão plausível para recusar ao Poder Judiciário o exercício do poder expropriatório em casos concretos, como o que se contém na espécie analisada". (BRASIL, 2005, p. 49-50; grifo original)

No mesmo sentido:

> E, no § 4º, criou o novo Código uma outra espécie de desapropriação, determinada pelo Poder Judiciário na hipótese de "o imóvel reivindicado consistir em extensa

> área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante". Nesse caso, "o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário" (§ 5º). Trata-se de inovação de grande alcance, inspirada no sentido social do direito de propriedade" [...]. (GONÇALVES, 2008, p. 310)

A Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), Estatuto da Cidade, em seu artigo 4º, V, "a" e "j", dentre outros, contempla os seguintes instrumentos de política urbana:

> **Art. 4º -** Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:
>
> [...]
>
> **V –** institutos jurídicos e políticos:
>
> a) desapropriação;
>
> [...]
>
> j) usucapião especial de imóvel urbano;
>
> [...]

A Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que dispõe sobre regularização fundiária, é expressa no reconhecimento do disposto nos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil, com natureza jurídica de desapropriação:

> **Art. 15 –** Poderão ser empregados, no âmbito da Reurb, sem prejuízo de outros que se apresentem adequados, os seguintes institutos jurídicos:
>
> [...]
>
> **III –** a desapropriação em favor dos possuidores, nos termos dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil);
>
> [...]

Finalmente, destaquem-se os seguintes enunciados das Jornadas de Direito Civil:

> I Jornada de Direito Civil:
>
> Enunciado 82 – É constitucional a modalidade aquisitiva de propriedade imóvel prevista nos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil.
>
> Enunciado 83 – Nas ações reivindicatórias propostas pelo Poder Público, não são aplicáveis as disposições dos §§ 4º e 5º do art. 1.228 do novo Código Civil.
>
> Enunciado 84 – A defesa fundada no direito de aquisição com base no interesse social (art. 1.228, §§ 4º e 5º, do novo Código Civil) deve ser arguida pelos réus da ação reivindicatória, eles próprios responsáveis pelo pagamento da indenização. (CÓDIGO SARAIVA CONJUGADO, p. 1175)
>
> V Jornada de Direito Civil:
>
> Enunciado 496 – O conteúdo do art. 1.228, §§ 4º e 5º, pode ser objeto de ação autônoma, não se restringindo à defesa em pretensões reivindicatórias. (CÓDIGO SARAIVA CONJUGADO, p. 1191)

Em virtude do exposto pode-se concluir pela existência do reconhecimento da natureza jurídica do instituto como desapropriação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A preocupação existente quanto à crise habitacional no Brasil implica na implementação de instrumentos legais que possam, de forma efetiva, contemplar a população menos favorecida com vistas à aquisição de propriedade imóvel para fins residenciais.

As Leis nº 10.257/2001, Estatuto da Cidade, nº 13.465/2017, que dispõe sobre regularização fundiária, juntamente com a Lei nº 10.406/2002, Código Civil (BRASIL, 2002), procuram minimizar o problema, por meio de normas que atendam a finalidade social da propriedade que deixa, assim, de ter caráter absoluto.

Quanto à natureza jurídica do instituto previsto nos §§ 4º e 5º do artigo 1.228 do Código Civil, em que pese a tendência de considerá-la como desapropriação judicial, não seria inadequado concluir pelo reconhecimento de

verdadeira figura híbrida, haja vista compreender características próprias da usucapião e da desapropriação.

REFERÊNCIAS

BARRETO, E. DE S. A constitucionalidade da chamada Desapropriação Judicial, prevista no art. 1.228, §§ 4º e 5º do Código Civil, à luz do estudo acerca da sua natureza jurídica. *Conteúdo Jurídico*. 06/04/2016. [on-line] Disponível em: https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/46344/a-constitucionalidade-da-chamada-quot-desapropriacao-judicial-quot-prevista-no-art-1-228-4o-e-5o-do-codigo-civil-a-luz-do-estudo-acerca-da-sua-natureza-juridica. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Casa Civil. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406compilada.htm. Acesso em: 08 jun. 2021.

_____. _____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. 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: 10 set. 2020.

_____._____. *Constituição da República Federativa* (1988). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 5 abr. 2021.

_____._____. *Constituição da República Federativa do Brasil* (1967). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm. Acesso em 5 mar. 2021.

_____._____. *Constituição dos Estados Unidos do Brasil* (1946). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao46.htm. Acesso em 5 mar. 2021.

_____. Senado. *Exposição de Motivos do Anteprojeto do Código Civil*. Subsecretaria de Edições Técnicas, Brasília, 2005. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/70319. Acesso em: 25 mar. 2021.

CÓDIGO SARAIVA CONJUGADO. Civil e Empresarial. São José dos Campos: Saraiva Educação, 2018.

FREYRE, G. *Casa-Grande e Senzala*, 51.ed. São Paulo: Global. 2007.

GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro*. Vol. V, Direito das Coisas, 3.ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SALEME, E. R. *Direito Constitucional*. 2. ed. São Paulo: Manole, 2019.

A MEDIAÇÃO COMO MÉTODO EFICAZ PARA IMPLEMENTAÇÃO DO DIREITO À MORADIA

Roberto Lemos dos Santos Filho

INTRODUÇÃO

Consagrado em instrumentos internacionais de proteção de direitos humanos e na Constituição brasileira, especificamente em seu art. 6º, o direito à moradia é direito congênito do ser humano, fundamental à concretização do ideal de vida com dignidade. Não obstante amparado por normas nacionais e internacionais, tal direito ainda não alcançou a devida efetividade. O déficit habitacional é fato e a proliferação de demandas relacionadas ao tema também.

O déficit habitacional decorre de múltiplas causas, como crescimento desordenado de Municípios, ausência de políticas públicas eficazes, mercado imobiliário excludente, o que resulta em ocupações de áreas públicas e privadas, e até mesmo de áreas de proteção ambiental. Diante desse quadro, exsurgem múltiplos conflitos que acabam sempre desaguando no Poder Judiciário.

De rotina, são postos ao Judiciário conflitos marcados por controvérsias envolvendo o direito à moradia, o direito à propriedade e o direito ao meio ambiente saudável. Não raro o método judicial de solução de litígios, método heterocompositivo, ao contrário do que ocorre com a mediação, método autocompositivo de resolução de conflitos, não alcança êxito na sempre objetivada pacificação social.

De fato, as soluções alcançadas pela via judicial não se apresentam hábeis e eficazes a proteção ao direito à moradia, ao direito de propriedade e ao direito ao meio ambiente saudável e, por conseguinte, ao alcance da sempre visada pacificação social, despontando a mediação como o meio apto para tanto, dado que por essa via a solução do litígio é alcançada em comum acordo pelas partes, a autocomposição.

O artigo visa demonstrar, através do método indutivo, que o sistema normativo brasileiro contempla esse método de solução de conflitos como via para a resolução de contendas ligadas ao direito à moradia, permitindo que entes públicos federados criem câmaras de mediação, experiência que já vem sendo adotada com resultados positivos e deve ser prestigiada e incrementada para o fim do alcance de vida digna a todos e da pacificação social.

1. Moradia. Conceitualização

Desde tempos remotos o ser humano busca um lugar para se abrigar, se proteger contra intempéries da natureza, de ataques de humanos e de animais. Fustel de Coulanges (1975) pontua que a moradia é a mais sagrada e inviolável coisa que um homem pode possuir. Como destacam Adriana Russi e Ceres Karam Brum:

> O substantivo 'casa' é um termo genérico e se refere a qualquer tipo de construção destinada à habitação ou à moradia temporária. De forma complementar, o termo 'habitação', que remete ao verbo habitar, também significa casa, lugar de residência. Em muitas sociedades, tais termos são usados como sinônimos e remetem a um território. Por um lado, referem-se ao espaço ondes e vive; por outro, aludem a aspectos identitários marcados nos comportamentos e nos corpos de seus habitantes.(RUSSI;BRUM,2019,p.694)

Ao cuidar da matéria, Alessandra Nunes Marques (2019) pondera que por se tratar de necessidade essencial para todo e qualquer ser humano, a moradia adequada é condição para uma vida digna, pelo que deve receber proteção integral. A seu turno, após salientar que o tema relacionado à moradia tem sido objeto de questionamentos nas searas jurídico-econômico e sociopolítico, pelo fato de a moradia ser uma necessidade do homem tão essencial como a vida, se afigurando, por conseguinte, essencial para existência humana digna, Sérgio Iglesias Nunes de Souza adverte que:

> A moradia consiste em um bem irrenunciável da pessoa natural, indissociável de sua vontade e indisponível, que permite a fixação em lugar determinado, não só físico, como também a fixação dos seus interesses naturais da vida cotidiana, exercendo-se de forma definitiva pelo indivíduo, e, secundariamente, recai o seu exercício em qualquer pouso ou local, mas sendo objeto de direito e protegido juridicamente. O bem 'moradia' é inerente à pessoa e independe de objeto físico para a sua existência e proteção jurídica. Para nós, 'moradia' é elemento essencial do ser humano e um bem extrapatrimonial. (SOUZA, 2004, p. 21-22)

Segundo escólio de José Afonso da Silva , o *direito à moradia* significa ocupar um lugar para nele habitar com habitualidade no permanecer ocupando uma edificação:

> [...] O direito à moradia não é necessariamente direito à casa própria. Quer-se que se garanta a todos um teto onde se abrigue com a família de modo permanente, segundo a própria etimologia do verbo *morar*, do latim 'morari', que significa '*demorar, ficar'*. Mas é evidente que a obtenção da casa própria pode ser um complemento indispensável para a efetivação do direito à moradia. (SILVA, 2002, p. 313)

Para Ingo Wolfgang Sarlet (2008), o direito à moradia é um direito constitucional de eficácia imediata a ser efetivado pelo Estado através de prestações positivas, com interesse na organização e criação de bens materiais que possam atingir os mais necessitados. Fernanda Rodrigues Feltran e Juliana Torres Martins (2017) ponderam que possuir moradia não significa apenas estar sob um teto, e ressaltam que a compreensão social da habitação deve ser dar não apenas como local de abrigo, mas pela completude de pressupostos que perfazem a dignidade da pessoa humana.

> A compreensão da função social da habitação, portanto, deve ser realizada não apenas como local de abrigo mas pela completude dos pressupostos que, unidos, perfazem a dignidade da pessoa humana. O Comentário Geral n° 04 do Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define o que considera uma moradia adequada:
>
> Segurança da posse: a moradia não é adequada se os seus ocupantes não têm um grau de segurança de posse que garanta a proteção legal contra despejos forçados, perseguição e outras ameaças.
>
> Disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura: a moradia não é adequada, se os seus ocupantes não têm água potável, saneamento básico, energia para cozinhar, aquecimento, iluminação, armazenamento de alimentos ou coleta de lixo.
>
> Economicidade: a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes. Habitabilidade: a moradia não é adequada se não garantir a segurança física e estrutural proporcionando um espaço adequado, bem como proteção contra o frio, umidade, calor, chuva, vento, outras ameaças à saúde.
>
> Acessibilidade: a moradia não é adequada se as

> necessidades específicas dos grupos desfavorecidos e marginalizados não são levadas em conta.
>
> Localização: a moradia não é adequada se for isolada de oportunidades de emprego, serviços de saúde, escolas, creches e outras instalações sociais ou, se localizados em áreas poluídas ou perigosas. Adequação cultural: a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1991, *apud* FELTRAN; MARTINS, 2017)

Dos ensinamentos citados extrai-se, pois, que a moradia trata-se de direito inseto ao ser humano, que não se limita apenas a ser um local de asilo, de refúgio, mas de espaço integrante do patrimônio cultural das pessoas e da sociedade, se afigurando como bem essencial à vida com dignidade, com abundância, pelo que deve merecer proteção jurídica e ações estatais que assegurem amplo acesso e fruição.

2. Direito à Moradia no âmbito do Direito Internacional dos Direitos Humanos e na Constituição brasileira de 1988

É pacífica a doutrina no sentido de que o direito à moradia possui fundamento de validade no sistema do Direito Internacional dos Direitos Humanos, em específico na previsão contida no art. 25.1 da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 10 de dezembro de 1948, segundo o qual:

> 1. Todo ser humano tem direito a um padrão de vida capaz de assegurar a si e à sua família saúde, bem-estar, inclusive alimentação, vestuário, habitação, cuidados médicos e os serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias fora de seu controle. (DECLARAÇÃO, 2018)

Ao tratar do tema, Sergio Iglesias Nunes de Souza (2004) observa que além do dispositivo antes citado, a Declaração Universal dos Direitos Humanos também veicula tutela aos lares dos indivíduos no comando inscrito no art. 12, onde previsto que "ninguém será sujeito a interferências na sua vida privada, na sua família, no seu lar ou na correspondência, nem ataques à sua honra e reputação".

Nesse trilhar, em 4 de dezembro de 1986, a Assembleia Geral das Nações

Unidas (2020) proclamou a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986), fruto da conscientização de que o desenvolvimento é o meio de alcançar o mínimo existencial, de erradicar a pobreza extrema, bem como de que a ausência de democracia compromete a promoção dos direitos humanos, e, por conseguinte, afeta o desenvolvimento dos países mais pobres. No art. 8º, § 1º, do referido instrumento internacional, foi estabelecido que:

> Artigo 8º [...]
>
> §1. Os Estados devem tomar, em nível nacional, todas as medidas necessárias para a realização do direito ao desenvolvimento, e devem assegurar, interalia, igualdade de oportunidade para todos no acesso aos recursos básicos, educação, serviços de saúde, alimentação, habitação, emprego e distribuição equitativa da renda. Medidas efetivas devem ser tomadas para assegurar que as mulheres tenham um papel ativo no processo de desenvolvimento. Reformas econômicas e sociais apropriadas devem ser efetuadas com vistas à erradicação de todas as injustiças sociais. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1986)

Além dos diplomas citados, importa ressaltar as previsões contidas na Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965), em específico no art. 5º, alínea 'd', item 'i', e alínea 'e', item 'iii', asseguradores do direito de residência dentro das fronteiras do Estado, e o direito à habitação, e na Convenção sobre os Direitos da Criança (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1989), adotada pela Assembleia Geral da ONU, em 20 de novembro de 1989, que no art. 16, incisos I e II, protege a inviolabilidade do "lar" e assegura o direito à moradia sem interferências.

Outrossim, apresentam-se fundamentais à normatização da questão afeta à moradia no âmbito global de proteção dos direitos humanos, as disposições contidas na Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1996), concebidas durante a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, que proclama em seus itens 7, 8 e 9 os preceitos fundamentais da Agenda Habitat no sentido de erradicar a pobreza e a descriminação para a proteção das liberdades fundamentais.

No âmbito do sistema regional de proteção dos direitos humanos, merecem registo as disposições contidas na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS,

1948), em Bogotá, que em seu art. 11 garante a toda pessoa o direito à habitação, e na Convenção Americana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, que no art. 22.1enuncia o direito de toda pessoa que se encontre no território o direito de residir, vale dizer, de possuir moradia.

Na esfera nacional, cumpre registrar que o legislador constituinte de 1988 dedicou detida atenção ao tema relacionado com o direito à moradia. Com efeito, o art. 6º da Constituição, com a redação estabelecida pela Emenda Constitucional nº 26, de forma explícita incluiu o direito à moradia como um direito social básico, enquanto o art. 182 do mesmo diploma estabeleceu que a política de desenvolvimento urbano, executada pelos Municípios, de acordo com diretrizes gerais previstas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Ademais, devem ser ressaltadas as disposições contidas no art. 5º, incisos XXII e XXIII, e no art. 170, inciso III, ambos da Constituição de 1988, que tratam da função social da propriedade, com o fim específico de, em última análise, assegurar o alcance do mínimo necessário para vida digna da pessoa, vale dizer, o mínimo existencial para garantia da dignidade. Nesse passo, vale reproduzir a seguinte ponderação de Ricardo Lobo Torres:

> Sem o mínimo necessário à existência cessa a possibilidade de sobrevivência do homem e desaparecem as condições iniciais de liberdade. A dignidade humana e as condições materiais da existência não podem retroceder aquém de um mínimo, do qual nem os prisioneiros, os doentes mentais e os indigentes podem ser privados. (TORRES, 1989, p. 30)

Do exposto, infere-se que o direito à moradia possui amparo no sistema do Direito Internacional dos Direitos Humanos, possuindo sustentáculo em vários instrumentos normativos formadores dos sistemas global e regional desses direitos, assim como no sistema constitucional brasileiro. Há necessidade de medidas que assegurem a eficácia desses preceitos a fim de possibilitar o alcance da plenitude, ao menos nesse aspecto, do direito à dignidade da pessoa humana.

3. Crise habitacional no País

Não obstante o robusto arcabouço jurídico garantidor do direito à moradia, o déficit habitacional no Brasil é fato inconteste. Segundo a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil-CNBB (DIA, 2020), na atualidade não existem dados precisos acerca do déficit habitacional no Brasil, porém, com base em

dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad-IBGE), é possível identificar a carência no país de 7,7 milhões (sete milhões e setecentos mil) residências para que a população encontre condições decentes de vida, com acesso ao que é considerado como uma moradia digna.

Almeida (2019) elucida que esse fato possui múltiplas causas, sendo as principais: falta de planejamento e projeções da expansão demográfica; restrições ambientais; dependência de verbas públicas; crédito caro; legislações urbanísticas elitistas; judicialização de projetos aprovados; leniência com ocupações irregulares; inexistência de políticas públicas que incentivem investimentos privados; e aversão ao adensamento e verticalização.

Estudo ainda não concluído desenvolvido pela Agência Metropolitana da Baixada Santista-AGEM em parceria com a Universidade Federal do ABC e a EMPLASA, aponta déficit de 150.000 moradias na Baixada Santista. Consoante matéria veiculada em 06 de outubro de 2019, no jornal "A Tribuna de Santos" (SEM CONTROLE, 2019, p. F-2), uma prévia desse estudo apontou a existência na Baixada Santista de 485 assentamentos precários, 182 favelas, 221 cortiços, 270 loteamentos irregulares, e 33 conjuntos habitacionais irregulares.

O crescimento desordenado dos Municípios, a ausência de políticas públicas eficazes, somado ao mercado imobiliário excludente, importa a ocorrência de ocupações de áreas públicas ou privadas, e até mesmo de áreas de proteção ambiental. Também resulta na formação de cortiços e outras espécies de submoradias, ou seja, implica a extrema carência de efetividade ao disciplinado pelos instrumentos normativos internacionais citados, e ao comando do art. 6º, *caput*, da Constituição, relativos ao direito à moradia digna.

Como bem acentuado por Edésio Fernandes:

> [...] a proliferação de favelas e loteamentos clandestinos irregulares é uma das consequências mais fundamentais dos processos conjuntos de exclusão social e segregação especial que têm caracterizado o crescimento urbano do país. Ao longo de décadas de urbanização intensiva, dada a combinação entre a falta de política habitacional de cunho social e a ausência de opções acessíveis e adequadas oferecidas pelo mercado imobiliário, um número cada vez maior de brasileiros tem tido nas favelas e nos loteamentos periféricos a única forma possível de acesso ao solo urbano e à moradia. (FERNANDES,2001, p. 193)

Diante desse quadro, emergem diversos conflitos entre particulares e Estado, bem como entre entes públicos federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), relacionados diretamente à almejada prevalência das

normas internacionais e nacionais asseguradoras do direito à moradia. E o que se verifica é a extrema judicialização de conflitos envolvendo o direito à moradia, o direito à propriedade e o direito ao meio ambiente, sendo certo que o Poder Judiciário, de rotina, não consegue alcançar solução hábil a assegurar a sempre buscada pacificação social, emergindo daí a premência de adoção de métodos alternativos, autocompositivos e não adversais, de solução de conflitos.

4. A mediação como meio de solução a conflitos e políticas públicas relacionadas ao direito à moradia

A Constituição brasileira de 1988 garantiu o acesso irrestrito à jurisdição, ao preconizar no art. 5º, inciso XXXV, que nem a lei pode excluir da apreciação do Judiciário lesão ou ameaça a direito. De forma inequívoca, referido preceito cristaliza no sistema jurídico brasileiro o princípio da inafastabilidade da jurisdição. Contudo, como apontado por Kazuo Watanabe (1988), a sociedade não pode depender exclusivamente do Estado para solucionar seus conflitos, devem existir mecanismos próprios para o alcance de soluções, emergindo impositivo ser afastada a ideia de que tudo precisa ser resolvido nos Tribunais.

Como bem observado por Yaghsisian, Freitas e Cardoso:

> Indubitável a necessidade de se respeitar a inafastabilidade de apreciação de lesão e a garantia de acesso à Justiça. No entanto, esse valor constitucional deve ter interpretação adaptada a uma nova sociedade contemporânea, que exige a existência de múltiplas portas de distribuição de Justiça. O acesso à Justiça não deve ser enxergado como acesso à jurisdição. O processo judicial não deve ser considerado como a única via adequada para garantia do acesso referenciado. (2018,p.21)

Certo é que o Judiciário, de rotina, vem sendo provocado a dirimir questões imbricadas com o direito à moradia, muitas vezes relacionadas com invasões de áreas ambientalmente protegidas, ocupações irregulares de áreas urbanas e loteamentos irregulares. Contudo, as soluções alcançadas nem sempre são aptas à pacificação social, visto que por intermédio desse método de solução de conflitos (heterocompositivo), ao contrário do verificado com a mediação (método autocompositivo de resolução de conflito), necessariamente apenas uma das partes litigantes sairá vencedora do pleito.

Tal fato não ocorre na via da mediação, marcada pela solução conjunta do conflito, ou seja, pela autocomposição das partes litigantes. A propósito, como bem observado por Rodolfo de Camargo Mancuso:

> [...] a resolução suasória de conflitos projeta ainda uma externalidade positiva, qual seja a de estimular a vera cidadania, que consiste na busca da solução da pendência entre os próprios interessados, ainda que com um auxílio externo, e, não, no vezo de entregar todo e qualquer conflito, iminente ou já instaurado, em mãos do Estado-juiz, geralmente antes e fora do ponto de maturação. Essa cultura demandista representa um falacioso exercício da cidadania, na medida em que promove o afastamento entre as partes, acirra os desentendimentos, e estende o conflito a um ponto futuro indefinido, esgarçando o tecido social e sobrecarregando a justiça estatal de controvérsias que, antes e superiormente, poderiam e deveriam resolver-se em modo auto ou heterocompositivo. (MANCUSO,2011,p.59)

Como acentuado por Yaghsisian, Freitas e Cardoso (2018, p. 97) a judicialização de questões socioambientais, como as imbricadas com o direito à moradia, não se apresenta como a medida mais adequada, pois, além da complexidade procedimental, há que ser considerado que a solução do conflito não está só nas mãos do Judiciário, dependendo de medidas a serem adotadas por outros órgãos públicos. Ponderam mencionados estudiosos: "Para onde e como remover os ocupantes são questões sempre recorrentes e que dependem de atores que nem sempre estão envolvidos no processo.".

À luz desse quadro exsurge a mediação como meio eficaz e eficiente para a resolução de conflitos afetos ao direito à moradia, tais como os relacionados com ocupações urbanas, invasões de áreas ambientalmente protegidas e loteamentos irregulares, cuja solução, de rotina, exige o empenho e ação efetiva de órgãos públicos de mais de um ente federado. De acordo com a lição de Maria Ángeles Peña Yañes (2013, p. 11):

> A mediação como método alternativo de gestão de conflitos é uma forma não conflituosa, cujo objetivo é procurar e facilitar a comunicação entre as partes através da intervenção de um terceiro imparcial, adequado e qualificado, mediador, com vista a alcançar um acordo das partes, que põe fim ao conflito ou polêmica. A mediação é um sistema de negociação assistida em que as partes envolvidas no conflito tentam resolvê-lo sozinhas, sendo o mediador o condutor das sessões, ajudando as partes a encontrar uma solução satisfatória para ambos. (YAÑES, 2013, p.11. *Tradução livre nossa*)

Com regulamentação posta na Resolução nº 125/2010 do Conselho Nacional de Justiça, na Lei nº 13.140/2015 (Lei da Mediação), e no Novo

Código de Processo Civil (Lei nº 13.105/2015, art. 165 e seguintes), a mediação caracteriza-se como método alternativo de solução de conflitos via diálogo entre as partes em litígio, por meio da intermediação de terceiro (mediador), pelo qual as partes, em comum acordo, de forma espontânea, dirimem o objeto da controvérsia. Consoante o disposto no art. 1º, parágrafo único, da Lei nº 13.140/2015 (BRASIL, 2015), "Considera-se mediação a atividade técnica exercida por terceiro imparcial sem poder decisório, que, escolhido ou aceito pelas partes, as auxilia e estimula a identificar ou desenvolver soluções consensuais para a controvérsia."

A teor do disposto no art. 2º da Lei nº 13.140/2015, a mediação é informada pelos seguintes princípios: imparcialidade do mediador; isonomia entre as partes; oralidade; informalidade; autonomia da vontade das partes, busca do consenso; confiabilidade e boa-fé. De acordo com o art. 2º, § 2º, da citada lei, ninguém será obrigado a permanecer em procedimento de conciliação, cumprindo frisar que, segundo o art. 3º do mesmo diploma legal, pode ser objeto de mediação conflitos que versem sobre direitos disponíveis ou indisponíveis que admitam transação.

Fato é que a mediação vem se apresentando como método alternativo de conflitos eficaz para a resolução de diversas espécies de conflitos, inclusive os relacionados com o direito à moradia. E isso não passou despercebido pelo legislador ordinário que, por intermédio da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017, ampliando o alcance do disposto no art. 32 da Lei da Mediação[1], disciplinou a regularização fundiária rural e urbana, prescrevendo a mediação como meio de resolução de conflitos atinentes à regularização fundiária, e, portanto, ao direito à moradia.

A propósito, ao normatizar a Regularização Fundiária Urbana-Reurb, mencionado diploma legal estabeleceu em seu art. 10, incisos V, VI e VII, constituírem objetivos que devem ser observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios: a garantia do direito social à moradia digna e às condições de vida adequadas, a garantia da efetivação da função social da propriedade, e o estímulo da resolução extrajudicial de conflitos, em reforço à consensualidade e à cooperação entre Estado e sociedade.

No mesmo diapasão, prevê o art. 21 da Lei nº 13.465/2017 que na hipótese de impugnação ao procedimento instaurado para demarcação urbanística, poderá ser utilizada a mediação para a solução do conflito. Por fundamental, cumpre acentuar que no art. 34 da mesma lei, de forma expressa, restou assentada a possibilidade de soluções de conflitos na via administrativa por intermédio mediação. Ao tratar do dispositivo legal citado, Passos de Freitas registra se apresentar louvável a medida adotada pelo legislador, pois:

> [...] através da mediação, as partes envolvidas terão opor-

> tunidade de serem ouvidas, dialogar com os representantes do Poder Público e, em comum acordo, chegar a uma solução que a todos atenda. Não será uma decisão imposta, que nem sempre soluciona a questão. Pelo contrário, a mediação, além de colocar fim no litígio, pode levar as pessoas envolvidas à construção de uma boa convivência. (FREITAS,2017, on-line)

Em outro alentado estudo publicado pela Associação dos Advogados de São Paulo em homenagem ao professor Walter Ceneviva, ao tecer considerações sobre o art. 34 da Lei nº 13.465/2017, Passos de Freitas observa:

> [...] como os conflitos envolvendo a ocupação irregular e em regra o Poder Público são complexos, envolvendo uma forte carga social, a intervenção de atores de diversas áreas, a mediação se apresenta como uma ferramenta que leva as partes envolvidas a resolvê-los de forma mais pacífica.
>
> Aliás, o municípios de Cubatão e Bertioga, do Estado de São Paulo, firmaram convênio com a Câmara de Mediação para solução de conflitos socioambientais da Universidade Católica de Santos, credenciada pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, para a regularização de assentamentos irregulares e capacitação de mediadores para poderem exercer suas atividades nos respectivos municípios. (FREITAS,2020, p.98)

E a Lei nº 13.465/2017 vem rendendo frutos. Com efeito, com base no preconizado pelo art. 34 da referida lei, de forma pioneira, o Distrito Federal editou o Decreto nº 39.629, de 15 de janeiro de 2019, que instituiu comitê de mediação e regularização fundiária para promoção de conciliações e mediações em conflitos fundiários. Tal iniciativa teve por mote o fato de o Distrito Federal possuir diversos imóveis ocupados de forma irregular, como bens da União e áreas rurais, pendentes de regularização fundiária.

O mencionado instrumento legislativo editado pelo governo do Distrito Federal prevê que a tentativa de conciliação e mediação administrativa precederá, sempre que possível, o ajuizamento de ações possessórias e reivindicatórias de natureza fundiária (art. 4º), e assenta que, a qualquer tempo, nas ações judiciais de natureza fundiária, os órgãos da administração distrital poderão propor ao particular a conciliação ou mediação administrativa no âmbito do Comitê de Mediação de Regularização Fundiária (art. 6º).

As iniciativas adotadas pelos Municípios de Bertioga e Cubatão, bem como pelo Distrito Federal, relativas à adoção da mediação como meio de

pacificação de conflitos fundiários nos moldes da Lei nº 13.465/2017, devem servir de norte à Administração Pública de todos entes públicos federados (União, Estados e Municípios), visto se tratar de via hábil para as partes, de forma consensual, encontrarem solução ao litígio sem que uma delas saia prejudicada, propiciando, assim, o alcance da sempre buscada paz social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

É inata à pessoa humana a necessidade de possuir um abrigo, um lugar para viver com resguardo às intempéries, ataques de animais e de semelhantes. O direito à moradia cuida-se de necessidade imprescindível à vida digna, vida com abundância. Amparado por instrumentos internacionais de proteção dos sistemas global e internacional dos direitos humanos, assim como na Constituição da República de 1988 (art. 6º, *caput*), o direito à moradia tem que merecer detida atenção e garantia de eficácia pelo Estado.

Apesar do substancioso conjunto de instrumentos normativos garantidores, o direito à moradia não alcançou a efetividade visada. O déficit habitacional, motivado por diversas causas, é um fato que acarreta a proliferação de litígios ente particulares, e entre particulares e o Estado, sendo o Judiciário provocado, de forma rotineira, para dirimir conflitos dessa espécie. Contudo, as soluções alcançadas por essa senda não são satisfatórias, não são hábeis ao alcance da visada pacificação social.

Nesse cenário, emerge a mediação, método autocompositivo e não adversal de soluções de conflitos, marcado pelo alcance da solução de litígios de forma consensual, em comum acordo pelas partes, como via apta à eficaz solução de questões imbricadas ao direito à moradia. Essa realidade mereceu a devida atenção do Conselho Nacional de Justiça edo legislador ordinário, que editaram normas viabilizando a adoção da mediação desse método para a solução de demandas envolvendo o direito à moradia.

Por força de permissivos contidos na Lei nº 13.465/2017 foi ampliado o alcance das regras postas na Lei de Mediação (Lei nº 13.140/2015), sendo viabilizada a criação de câmaras para resolução de conflitos fundiários, ou seja, litígios ligados ao direito à moradia, via mediação. O estabelecimento desse método de solução de conflitos já foi adotado por municípios paulistas e pelo Distrito Federal, devendo essas experiências ser reproduzidas pelo país, como meio de assegurar efetividade ao direito à moradia e a sempre buscada pacificação social.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, L. A. P. de. Déficit habitacional de 7 milhões é o grande desafio urbano do país, aponta especialista. *Infraroi.* 01/11/2019 Disponível em: http://infraroi.com.br/deficit-habitacional-de-7-milhoes-no--brasil-e-o-grande-desafio-urbano-do-pais-aponta-especialista/. Acesso em: 07 jan. 2021.

BRASIL. CASA CIVIL. *Lei nº 13.465, de 11 de julho de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13465.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei nº 13.140, de 26 de junho de 2015***.** Dispõe sobre a mediação entre particulares como meio de solução de controvérsias e sobre a autocomposição de conflitos no âmbito da administração pública; altera a Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997, e o Decreto nº 70.235, de 6 de março de 1972; e revoga o § 2º do art. 6º da Lei nº 9.469, de 10 de julho de 1997. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2015/l13.105.htm. Acesso em 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015*. Dispõe sobre o Código de Processo Civil Brasileiro. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2015/l13.105.htm. Acesso em 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei 9.985, de 18 de julho de 2000***.** Dispõe sobre as Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

_____._____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Resolução nº 125, de 2010*. Dispõe sobre a política judiciária nacional. Disponível em: resolucao_comp_125_29112010_19082019150021.pdf (cnj.jus.br). Acesso

em 26 nov. 2020.

COULANGES, F. de. *A Cidade Antiga*. Trad. Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca. São Paulo: Hemus, 1975.

DECLARAÇÃO Universal dos Direitos Humanos completa 70 anos. *Instituto Legado*. Conhecimento. 10/12/2018. [on-line] Disponível em: https://institutolegado.org/blog/declaracao-universal-dos-direitos-humanos-integra/?gclid=EAIaIQobChMIlMOFnLbi7QIVwgWRCh2PdQHKEAAYASAAEgJM5vD_BwE. Acesso em: 22 dez. 2020.

DIA DA HABITAÇÃO. Brasil não tem dados atualizados sobre seu déficit habitacional. *Imprensa CNBB*. 20/08/2020.[on line] Disponível em: https://www.cnbb.org.br/dia-da-habitacao-brasil-nao-tem-dados-atualizados-sobre-seu-deficit-habitacional/. Acesso em: 07 jan.2021.

FELTRAN, F. R.; MARTINS, J. T. Conflitos fundiários urbanos: a mediação como elemento garantidor da moradia. *Âmbito Jurídico*, 01/11/2017. [on-line] Disponível em: https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-ambiental/conflitos-fundiarios-urbanos-a-mediacao-como-elemento-garantidor-da-moradia/. Acesso em: 22.12.2020.

FERNANDES, E. Perspectivas para a regularização fundiária em favelas à luz do Estatuto da Cidades. *Temas de Direito Urbanístico*, Vol. 3. São Paulo: , CAOHURB; Ministério Público: Imprensa Oficial, 2001.

FREITAS, G. P. de. Papel da universidade na regularização fundiária urbana. *Conjur*, 21/08/ 2017. [on-line] Disponível em: https://www.conjur.com.br/2017-ago-21/gilberto-freitas-papel-universidade-regularizacao-fundiaria . Acesso em: 12.01.2021.

_____. Direito à moradia, ocupações irregulares, regularização fundiária e segurança pública. *Revista do Advogado*, n. 145. São Paulo: AASP, 2020.

MANCUSO, R. de C. *Acesso à justiça:* condicionantes legítimas e ilegítimas. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MARQUES, A. N. *Direito humano fundamental à moradia digna***.** Trabalho de Conclusão de Curso, Escola de Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: PUCRGS, 2019. Disponível em: https://www.pucrs.br/direito/wp-content/uploads/sites/11/2019/01/alessandra_marques.pdf. Acesso em: 17 dez. 2020

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos*. Istambul: Conferência das Nações Uni-

das sobre Assentamentos Humanos – Habitat I, 1996.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção sobre os Direitos da Criança*. Nova Iorque: Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), 1989. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/convencao-sobre-os-direitos-da-crianca. Acesso em: 14 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento.1986. [on-line] São Paulo: Biblioteca Virtual de Direitos Humanos, Universidade de São Paulo. Disponível em: http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html. Acesso em 09 jun. 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial*. Nova Iorque: Assembleia Geral da organização das nações Unidas, 1965. Disponível em: https://www.oas.org/dil/port/1965%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20Internacional%20sobre%20a%20Elimina%C3%A7%C3%A3o%20de%20Todas%20as%20Formas%20de%20Discrimina%C3%A7%C3%A3o%20Racial.%20Adoptada%20e%20aberta%20%C3%A0%20assinatura%20e%20ratifica%C3%A7%C3%A3o%20por%20Resolu%C3%A7%C3%A3o%20da%20Assembleia%20Geral%202106%20(XX)%20de%2021%20de%20dezembro%20de%201965.pdf. Acesso em: 14 set. 2021.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem. *IX Conferência Internacional Americana da Assembleia da Organização dos Estados Americanos*, Bogotá,1948. Disponível em: https://www.cidh.oas.org/basicos/portugues/b.declaracao_americana.htm. Acesso em: 14 set. 2021.

RUSSI, A.; BRUM, C. K. Sob diferentes tetos: etnografando casas e revelando dimensões educativas e patrimoniais. *Etnográfica. Revista do Centro em Rede de Investigação em Antropologia.* v. 23 (3), 2019. p. 693-715. Disponível em: https://doi.org/10.4000/etnografica.7484. Acesso em: 17 dez.2020.

SEM CONTROLE, déficit avança na habitação. *Jornal A Tribuna de Santos*, 06 out. 2019, Caderno Habitação, p. F-2.

SARLET, I. W. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional***.** 9. ed. rev. atual. e ampl., Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.

SILVA, J. A. da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 21. ed., São Paulo: Malheiros 2002.

SOUZA, S. I. N. de. *Direito à moradia e de habitação*; análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade**.** São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004.

TORRES. R. L. O mínimo existencial e os direitos fundamentais. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, n. 177, jul./set. 1989, p. 29-49. Biblioteca digital FGV. Disponível em: http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46113/44271. Acesso em: 12 jan. 2021.

WATANABE, K. *Acesso à justiça e sociedade moderna*. Participação e processo. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1988.

YAGHSISIAN, A. M. FREITAS, G. P. de; CARDOSO, S. A. *Mediação instrumento de cidadania e pacificação.* Santos: Leopoldianum, 2018.

YAÑES. M. Á. P. El proceso de mediación, capacidad y habilidades del mediador. *In Coleción Prática de Mediacion***.** Madrid: Editorial Dykson, 2013.

PLANEJAMENTO URBANO E PLANO DIRETOR: A NECESSIDADE DA PARTICIPAÇÃO POPULAR

Débora Medeiros Toledo Neves

INTRODUÇÃO

Este trabalho procura analisar a importância e imprescindibilidade da participação popular nos debates públicos envolvendo o planejamento urbano, especificamente quanto à elaboração do Plano Diretor. Parte-se da premissa de que a gestão de um espaço urbano eficaz, equilibrado e justo pressupõe condução e interação democrática por meio da participação popular como instrumento efetivo de política urbanística.

Justifica-se a escolha desse tema diante da necessidade de buscar a democratização e o aperfeiçoamento do processo de planejamento urbano considerando a grande desigualdade social e econômica observada nas cidades brasileiras, refletida na ausência de concretização dos direitos sociais, a exemplo do direito à moradia e ao meio ambiente equilibrado, para grande parte da população.

Defende-se que a diminuição das desigualdades sociais e econômicas e a garantia dos direitos sociais são necessárias na busca pelo chamado direito à cidade sustentável, abrangendo a garantia do direito à terra urbana, ao saneamento básico, transporte, saúde, mobilidade, entre outros.

A organização das cidades, com foco na inclusão e usufruto equitativo dos benefícios da urbanização, culmina na necessidade de garantir a participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, bem como de todo o processo de planejamento urbano, para que os anseios da grande maioria da população, isto é, os detentores de menor poder aquisitivo, sejam assegurados. Entretanto, infere-se que uma minoria que possui maior poder aquisitivo e tem maior acesso às assessorias técnicas na discussão e implementação da legislação urbanística, exercendo, portanto, maior influência política, acaba impondo seus interesses nesse processo.

Partindo desses pressupostos, aplicou-se o método exploratório, analisando o histórico do problema e formulando uma hipótese como premissa e sua possível consequência, com utilização de referenciais bibliográficos especializados e da legislação constitucional e infraconstitucional.

Como hipótese, desde já se antecipa que a complexidade observada na

gestão democrática perpassa pelo desequilíbrio entre a participação dos diversos setores da sociedade, levando ao que Villaça (2005) intitula de "ilusão da participação popular" no processo de elaboração e revisão dos planos diretores. Este desequilíbrio pode ser estendido a processos correlatos referentes a política urbana em geral.

Contudo, essa assimetria não deve ser compreendida como uma barreira intransponível. Pelo contrário, defende-se que as ferramentas e mecanismos de participação popular devem servir de estímulo para a formulação de um planejamento com efetiva vocalização dos interesses dos cidadãos, conferindo legitimidade aos processos decisórios em uma perspectiva de gestão compartilhada, democrática e participativa.

1. O Estado e o planejamento urbano

O crescimento rápido e desordenado das cidades brasileiras colaborou para o surgimento de preocupações no que diz respeito ao bem-estar dos cidadãos. A falta de infraestrutura, saneamento, saúde, transporte de qualidade, ocupação desordenada em áreas de risco e de mananciais, a falta de cuidados com os recursos naturais, a poluição do ar, água e paisagens, aliadas à falhas no planejamento urbano e regional, colaboraram ainda mais para essa deterioração.

Diante desse contexto, iniciou-se a discussão de políticas públicas que tinham por objetivo justamente o equilíbrio das práticas econômicas, sociais e ambientais no território urbano. O planejamento urbano apresentou-se como uma demanda inerente ao Estado, afinal é o Poder Público o principal responsável pela atividade de planejar as cidades e minorar os problemas dos cidadãos.

Entretanto, a intenção de planejar as cidades, embora com origem no ideário socialista da Europa do início do século XX, surge no Brasil em uma conjuntura em que predominava o liberalismo nos campos políticos e econômicos, ou seja, em um primeiro momento o Estado se distancia das pautas das cidades, postergando-as enquanto política pública.

Em função dos problemas inerentes ao crescimento urbano acelerado, muito tardiamente, o Estado buscou ordenar o território urbano a fim de melhorar as questões atinentes à qualidade de vida da população. Assim, o planejamento urbano passa a ser concebido como uma atividade que busca antecipar e gerenciar os impactos do processo de urbanização nas cidades, com fito na ordenação do espaço urbano e garantia do direito à cidade. É um termo, portanto, "muito mais abrangente do que simplesmente desenhar espaços nas cidades, pois inclui, além disso, aspectos de infraestrutura, investimentos, leis,

zoneamento, entre outros" (SCOPEL et al, 2018, p. 13).

O chamado direito à cidade sustentável tem como base o equilíbrio entre aspectos econômicos, sociais e ambientais. Portanto, buscar garantir infraestruturas urbanas, moradia, meio ambiente equilibrado e todos os demais direitos previstos na Constituição federal deve fazer parte do processo de planejamento das cidades.

"Uma cidade sustentável é aquela cuja coletividade busca ampliar, cada vez mais, sua capacidade de sustentação para suprir as necessidades de sua população e assegurar-lhe o bem-estar" (MILLARÉ, 2018, p. 73).

De acordo com Lopes de Souza, o surgimento do planejamento urbano está diretamente relacionado à gestão urbana. O autor trata o planejamento como "a antevisão de fenômenos futuros, caracterizando uma preparação para a futura gestão, pois essa é a administração de situações presentes, com recursos disponíveis, contemplando demandas imediatas." (SOUZA, 2010, p. 46)

Inicialmente, o Estado criou órgãos de planejamento dominados por tecnocratas que propunham soluções que aperfeiçoavam o uso dos recursos. Tratava-se de uma visão do planejamento dominada pela autoridade de técnicos, equidistantes da realidade dos cidadãos. Essa abordagem burocrática ou tradicional, predominante até a sanção da Constituição Federal de 1988, revelou-se insuficiente para atender às novas necessidades, especialmente em função do distanciamento das políticas dos anseios da sociedade civil.

Com essas novas demandas, a população organizada passou a questionar o Estado, querendo um papel mais ativo nessa atividade. Diante disso, o Poder Público passou a divulgar as propostas e a entender que era importante introduzir a participação coletiva nas políticas de planejamento, isto é, adotando uma abordagem moderna e colaborativa. Dessa forma, o Estado passou a se preocupar e a intervir na questão do planejamento urbano e nas desigualdades sociais observadas na sociedade de uma maneira mais anuente aos anseios daqueles que, de fato, habitam as cidades.

Portanto, observa-se que a noção de urbanismo e planejamento urbano está indiscutivelmente atrelada ao desenvolvimento das cidades, consideradas estas como "sistemas abertos, com uma dependência profunda e complexa a fatores externos, plenos de instabilidade e imprevistos" (SÉGUIN, 2002, p. 34-35).

O papel do Poder Público na regulação e ordenação urbanística persegue "um melhor meio de vida à coletividade, assegurando a todos que vivem na cidade, melhores condições de desenvolvimento, de lazer, de trabalho, de conforto, de funcionalidade e de estética" (CARVALHO FILHO, 2013, p. 6).

Entretanto, o planejamento urbano não deve ser uma questão exclusiva do Estado. É necessária a participação da sociedade, de modo que a interação

entre interesses públicos e interesses privados possa ser garantida no processo de planejamento urbano.

2. Instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano

A busca pela garantia do direito à cidade, assim como dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988, ocorre por meio do Estatuto da Cidade, que está completando 20 anos. A Lei nº 10.257/2001 é uma tentativa de democratizar planejamento e gestão das cidades brasileiras com base em instrumentos jurídicos específicos.

Na esteira do Estatuto da Cidade, diversas leis foram criadas nos municípios, como códigos municipais de meio ambiente que estabelecem normas locais de gestão ambiental de forma a garantir o desenvolvimento sustentável. Essas normas devem estar previstas no e articuladas com o plano diretor do município que, segundo a Constituição da República, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. No entanto, essa normatização municipal da política urbana e ambiental não é obrigatória aos municípios, sendo o próprio plano diretor obrigatório nos casos mencionados no art. 41 do Estatuto da Cidade.

Conclui-se que as transformações mais significativas no planejamento urbano se dão a partir da atual Constituição Federal que, por meio da previsão de um capítulo específico voltado à política urbana, constituído pelos artigos 182 e 183, regulamentou a política de desenvolvimento urbano e a função social da propriedade urbana.

Com efeito, a política de desenvolvimento urbano executada pelo município de que trata o Estatuto da Cidade orienta-se pelas normas constitucionais relacionadas à política urbana, ao adequado aproveitamento do solo urbano, além da identificação de área urbana para fins de usucapião. Com base nessas diretrizes, compete ao Município dispor sobre o ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano, visando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas no ambiente urbano.

A Lei nº 10.257/2001 apresenta outros instrumentos para a gestão do espaço urbano, como o direito à superfície, o direito de preferência, a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, as operações urbanas consorciadas, a transferência do direito de construir e o estudo do impacto de vizinhança.

Dentre os instrumentos apontados, o legislador impôs às leis infraconstitucionais estabelecer planos e impor no plano infraconstitucional a utilização

do estudo prévio de impacto ambiental. Quanto ao âmbito do planejamento municipal estabeleceu o plano diretor, objeto de análise na próxima seção.

3. O plano diretor como instrumento de ordenação territorial

O plano diretor, conforme previsão constitucional, é o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano. Este instrumento constitucional, apontado no Estatuto da Cidade como mecanismo de planejamento municipal, tem diretrizes, conteúdo e forma descritos nesta lei, ainda que não detalhadamente. Assim, o plano diretor faz parte do chamado processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, incorporar as diretrizes e prioridades nele contidas.

Guimaraens (2005) defende que o plano diretor deve definir estratégias para um bom planejamento urbano municipal. Assim, sendo este um instrumento estratégico de planejamento e gestão do espaço urbano, essencial para a realização da política de desenvolvimento urbano, precisa ser instituído com observância nas diretrizes estabelecidas em lei.

É "o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constantes do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local" (MEIRELLES, 1985, p. 396).

A formulação dessas normas e sua execução têm em vista o cumprimento da exigência constitucional de realização dos direitos sociais correspondentes às necessidades vitais básicas dos trabalhadores urbanos e rurais e suas famílias e devem se orientar, especialmente, pelo princípio da função social da propriedade urbana.

"O conceito de função social da propriedade urbana é indeterminado e abstrato. É um conceito aberto e plurissignificativo por opção do legislador, para preenchimento de acordo com as particularidades de cada cidade" (CANUTO, 2010, p. 59). Com base nesse entendimento, observa-se a necessidade do conhecimento da realidade de cada município no processo de planejamento urbano-ambiental para, assim, garantir uma melhor qualidade de vida à população.

Os dispositivos da Constituição Federal atinentes apolítica urbana transformaram o plano diretor em uma verdadeira espécie de vetor para o cumprimento da função social da propriedade urbana, prescrevendo que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor" (BRASIL, 1988).

Na lição de José Afonso da Silva (2000, p. 95-96), "a função urbanística

é exercida predominantemente no âmbito municipal, através dos planos de desenvolvimento urbano, em forma de planos diretores, de modo a estabelecer regras para o desenvolvimento das cidades e dos demais núcleos urbanos do Município". Fernandes de Oliveira (2005, p. 130-131) entende que "o plano diretor consubstancia a vida na cidade. Busca ordenar o seu crescimento, evitar conflitos sociais, planejar o seu desenvolvimento habitacional, comercial e industrial", dirigindo, enfim, "os destinos do município, objetivando criar condições para uma cidade sustentável".

Portanto, o plano diretor assume a função de instrumento básico da política urbana do Município, tendo por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Por excelência, essas finalidades possuem conotação coletiva e democrática, de modo que a participação popular na formulação das políticas urbanas revela-se premente para garantia do denominado direito à cidade.

4. Participação popular no planejamento urbano e a gestão democrática

A participação popular no ordenamento da produção do espaço urbano nem sempre esteve presente. O processo demasiadamente acelerado de urbanização dos grandes centros e das cidades de médio porte levou a uma interferência direta do Estado nos espaços urbanos, em um contexto em que a vocalização dos interesses das comunidades, quando muito, era feita de maneira indireta, através dos seus representantes eleitos.

José dos Santos Carvalho Filho explana que

> os governos, por uma questão também de comodidade, sempre decidiram suas ações e estratégias (quando não omissos, é claro) de forma verticalizada, vale dizer, sem auscultar os anseios e as demandas das populações, estas as verdadeiras – e, pode dizer-se, únicas – destinatárias de semelhantes providências. Tal forma de proceder haveria de ensejar duas facetas, ambas fatais para a urbanização das cidades. De um lado, as autoridades assumiam posição da qual presumiam serem detentores da última verdade sobre a conveniência das ações urbanísticas, fato que, como o tempo veio a demonstrar, se revelou fantasioso e irreal. De outro, não foram ouvidos os apelos das comunidades, consideradas estas como grupamentos de mera passividade diante das medidas adotadas pelos governantes, circunstância que, a seu turno, gerou outra

> falsa presunção: a de que as ações urbanísticas estariam atendendo à real e efetiva demanda dos habitantes e usuários permanentes (CARVALHO FILHO, 2013, p. 386).

Partindo da ideia de buscar garantir o direito à cidade sustentável com fito na sustentabilidade urbano-ambiental, Prestes (2006) traz a gestão democrática como elemento integrante do conceito de cidade sustentável. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade prevê a participação da população no processo de planejamento urbano, assim como na fiscalização do cumprimento dos instrumentos jurídicos.

Maricato (2013) relembra que os pontos positivos da participação popular nas gestões públicas, assim como nos planos urbanos, são de consenso mundial. Contudo, "a ressalva da participação obrigatória da sociedade civil no controle da operação não é garantia suficiente para que o controle seja social e não de grupos com interesse mercantil e financeiro" (MARICATO, 2013, p. 111).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade em seu art. 40, § 4º, prevê que no processo de elaboração do plano diretor e na sua fiscalização, os poderes Executivo e Legislativo deverão garantir a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Tal previsão, embora não regulamentada em detalhes, impõe ao Poder Público o dever de agir para instruir a população para esta relevante oportunidade de exercício democrático, a fim de proporcionar à população, conforme assenta Di Sarno (2007, p. 52), "momentos estratégicos para essa participação de forma que a soberania popular possa ser exercida na sua plenitude". Em outras palavras, a construção de uma cultura participativa passa, inevitavelmente, pelo "dever do poder público de ensinar a participar" (PERIOTO, FERREIRA, 2019, p. 691-692).

Diante desse cenário, o Estatuto das Cidades, no Capítulo IV, "rompe com a superada visão administrativista de disciplinar as cidades a partir de regramentos impostos tão somente pelo Poder Público" (FIORILLO, 2019, p. 215).

O artigo 43, por exemplo, estabelece que, para que haja a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, dentre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de

desenvolvimento urbano; o último inciso, que foi vetado, obrigava ao referendo popular e ao plebiscito.

O artigo 45 determina que os organismos gestores de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

É de se reconhecer, portanto, conforme assenta Carvalho Filho (2013, p. 386) que "diante das normas disciplinadoras do Estatuto, não há mais espaço para falar em processo impositivo (ou vertical) de urbanização, de caráter unilateral e autoritário e, em consequência, sem qualquer respeito às manifestações populares coletivas".

A gestão democrática das cidades significa fortalecer as parcerias entre o poder estatal e as comunidades, quer estejam representadas individualmente, quer o sejam por associações de moradores que expressem uma vontade coletiva. A coordenação e o planejamento urbanos passam, desse modo, pela interação entre a administração pública e os interesses da coletividade, com o fim de atender aos verdadeiros anseios das comunidades locais.

Entretanto, essa integração entre governo e sociedade nem sempre se revela eficaz. Tem-se falado em certo ceticismo sobre a eficácia dos instrumentos de participação democrática previstos no Estatuto das Cidades. Dissertando sobre as "ilusões do plano diretor", Villaça explana que:

> os debates públicos, em grande parte, vêm sendo usados pela minoria dominante – especialmente pelos setores econômicos – para ocultar as outras formas de pressão sobre os tomadores de decisões políticas. Vêm sendo usados para dar a aparência de democrática a decisões tomadas sob um jogo desequilibrado de pressões. A 'Participação Popular' conferiria um toque de democracia, igualdade e justiça às decisões políticas. Ela passou a ser divulgada como uma espécie de vacina contra a arbitrariedade, a prepotência e a injustiça. Com ela, todos tornar-se-iam iguais perante o poder público. É essa ilusão que a recente ênfase em Plano Diretor *Participativo* – querendo ou não – procura inculcar na opinião pública. O que raramente aparece é que os grupos e classes sociais têm não só poderes político e econômico muito diferentes, mas também diferentes métodos de atuação, diferentes canais de acesso ao poder e, principalmente – algo que se procura sempre esconder – diferentes interesses. Evidentemente num país desigual como o Brasil, com

> uma abismal diferença de poder político entre as classes sociais, conseguir uma participação popular democrática – que pressuporia um mínimo de igualdade – é difícil. Essa a principal razão da "Ilusão da Participação Popular" (VILLAÇA, 2005, p. 50).

Apesar de tais deficiências, a garantia da participação popular por meio de debates e audiências públicas, representa um "aprimoramento democrático" na gestão dos espaços urbanos. Nesse sentido, embora se reconheça certo avanço com tais instrumentos, tal se deu de maneira ainda muito restrita, de modo "que a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria" (VILLAÇA, 2005, p. 52).

No que se refere ao desmerecimento dos debates públicos quanto à participação popular, Villaça (2005) entende que o motivo está na alta diferença de atuação das classes sociais que detêm o poder político, isto é, a minoria da sociedade formada pelos mais ricos. Esta minoria tem grande influência nos debates, muitas vezes de forma oculta, privilegiando seus interesses, enquanto a maioria da sociedade, formada por extratos de renda média e pelos mais pobres, tem pouca participação, tanto no que diz respeito a quantidade de pessoas presentes quanto no que se refere à ausência dos seus problemas nas pautas dos debates.

Essa desigualdade entre a participação das diferentes classes sociais nos debates públicos também se manifesta na diferença quanto ao direito de informação. Millaré aduz, no que diz respeito à interrelação entre a participação popular e o direito à informação que

> Direito à participação pressupõe o direito à informação e está a ele intimamente ligado. É que os cidadãos com acesso à informação têm melhores condições de atuar sobre a sociedade, de articular mais eficazmente desejos e ideias e de tornar parte ativa nas decisões que lhes interessam diretamente (MILLARÉ, 2018, p. 279).

A ideia de gestão compartilhada e democracia participativa é premente na busca pela concretização do desenvolvimento sustentável das cidades. Reconhecer que o desenvolvimento das cidades pressupõe o cumprimento de suas funções sociais e a efetiva vocalização de todos os grupos sociais presentes na sociedade é imprescindível, de modo que uma cidade desenvolvida é aquela em que as demandas de seus habitantes são, de fato, consideradas.

Com efeito, para se combater esse ceticismo e ilusão na participação popular, é preciso que os instrumentos e mecanismos de vocalização das comunidades sejam promovidos com a maior amplitude possível e com irrestrita

divulgação no âmbito municipal. Um aspecto importante é o de que o momento de participação não se esgota nos processos de elaboração e revisão dos instrumentos urbanísticos, mas devem ser constantes e garantir o pleno acompanhamento e monitoramento das políticas urbanas.

O plano diretor, especificamente, pode prever a utilização de diversos instrumentos populares de gestão, como conselhos municipais, fundos municipais, gestão orçamentária participativa, audiência e consultas públicas, conferências locais, projetos de lei de iniciativa popular e sistemas permanentes de monitoramento de metas e ações.

Além disso, deve-se garantir a utilização de linguagem acessível, que permita o entendimento claro de conceitos e instrumentos técnicos. Sobretudo, deve haver o esforço em garantir que haja o entendimento da importância das políticas urbanas no cotidiano das pessoas, de forma a romper barreiras que, conforme aponta Villaça (2005), levam os setores populares a não se interessarem pelo planejamento urbano.

A existência de conselho municipal que trate do desenvolvimento territorial e urbano, no particular, pode se revelar em um importante ator coletivo para acompanhamento e fiscalização das medidas previstas no plano diretor. Entretanto, é necessário que esse órgão tenha representatividade equitativa e poder de decisão, a fim de assegurar o princípio constitucional do direito do cidadão à informação e à participação, bem como para assegurar efetivo controle social.

A criação e a manutenção de um fundo municipal para a gestão do espaço urbano pode ser uma importante ferramenta democrática para administração e descentralização de recursos. A realização de conferências municipais periódicas, para definição e monitoramento das políticas urbanas da cidade, apresenta-se como fonte para construção de consensos e consolidação de pactos entre as comunidades locais e o poder público.

Com o desenvolvimento de tais ferramentas de participação e diálogo criam-se melhores condições para a tomada de decisões consentâneas aos interesses da cidadania, aprimorando o controle social sobre o poder público. Nesse cenário, a ampliação democrática dos processos decisórios que digam respeito à gestão dos espaços urbanos possui intrínseca relação com a consolidação da cidadania participativa. Nesse sentido, Marques expõe que

> A criação de canais institucionais que possibilitem a tomada de decisões com igualdade de oportunidade ocasionará a racionalização de recursos e a redescoberta da cidadania em cada um e em grupo, levando a um maior comprometimento da população com o coletivo. Só assim será inaugurada uma gestão democrática

> participativa, de todos e para todos, a partir da construção de uma cidade mais humana e mais digna de se viver (MARQUES, 2018, p. 68).

Portanto, a formulação de mecanismos de participação social é essencial para o equilíbrio e a sustentabilidade do desenvolvimento das cidades. Podem ser apontadas algumas medidas para consolidação de tais instrumentos: mapeamento das demandas históricas dos municípios; levantamento da estrutura pública para participação popular; diagnóstico do grau de organização e participação dos cidadãos, de acordo com parâmetros de urbanização, desenvolvimento social etc.; desenvolvimento de políticas públicas específicas, com facilidade de acesso e participação; desenvolvimento de tecnologia de informação, com necessária democratização; criação e fortalecimento de órgãos colegiados, com representação das diferentes classes sociais e poder público; educação e capacitação dos agentes da sociedade civil.

Esses instrumentos, em certa medida, foram consolidados na Resolução nº 25/2005 do Conselho de Cidades. O art. 3º da Resolução, por exemplo, estipula que o processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor deve ser participativo, de modo que a coordenação do processo participativo de sua elaboração deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civilem todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

O art. 4º, por sua vez, indica que a publicidade, no processo participativo de elaboração do plano diretor, deverá conter os seguintes requisitos: ampla comunicação pública, em linguagem acessível, por meio de comunicação social de massa disponíveis; ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Além disso, a Resolução, em seu artigo 5º, sugere que a organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, através da realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros e mediante garantia da alternância dos locais de discussão.

Além desses pressupostos de participação, a Resolução nº 25/05 do Conselho das Cidades estipula que o processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento. Este processo também deve levar em conta as proposições oriundas de conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos (art. 6º), indicando, por fim, que no processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem

ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais (art. 7º).

Portanto, observa-se que as ferramentas e mecanismos de participação apontados podem servir de estímulo para a formulação e o aperfeiçoamento de planejamentos públicos fundamentados em dados efetivos, com ampla participação popular e com monitoramento permanente, conferindo-lhe a legitimidade e compartilhando compromissos e responsabilidades entre os gestores e os cidadãos.

Todavia, como a política urbana carece de institucionalização, no Brasil, ao contrário de outras políticas públicas, esse tipo de recomendação não possui caráter mandatório, tornando muito difícil sua capilaridade e aplicabilidade em nível local. Este aspecto talvez se constitua em um dos principais obstáculos para garantir condições minimamente aceitáveis para o exercício pleno da participação democrática no processo de planejamento e gestão de nossas cidades.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Visando a garantia do direito à cidade sustentável como premissa da qualidade de vida saudável para as atuais e futuras gerações, defende-se a necessidade de um bom, eficaz e democrático processo de planejamento urbano. A Constituição Federal dedicou um capítulo para tratar acerca das políticas urbanas e a Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, foi marco no que se refere às questões urbanísticas.

Esta lei previu os planos diretores, embora não obrigatório para todas as cidades brasileiras, como importante instrumento jurídico de planejamento urbano. Ao analisar o Plano Diretor, sua elaboração e instituição, constatou-se a diferença de participação das diferentes classes sociais e sua consequência para o ordenamento e planejamento dos municípios.

A complexidade observada na participação popular quanto à elaboração e implementação deste instrumento culmina na necessária gestão democrática das cidades. A ausência de equidade na forma de participação das classes sociais, na defesa dos seus interesses nos processos de elaboração e revisão da legislação urbanística, concomitantemente à falta de informação publicizada e a utilização de linguagem técnica de difícil compreensão, provocam uma assimetria entre a participação da população de baixa renda e a participação de extratos superiores de renda, resultando em planejamento e gestão pouco democráticos das políticas urbanas.

Contudo, essa desigualdade de participação deve ser enfrentada pelo Poder Público, de modo que a instituição de ferramentas e mecanismos de participação popular sirvam de estímulo para a formulação de um planejamento com efetiva vocalização dos interesses dos cidadãos, conferindo legitimidade aos processos decisórios, em uma perspectiva de gestão compartilhada, democrática e participativa.

É fundamental garantir a participação popular na elaboração e revisão do plano diretor, assim como no processo de acompanhamento e monitoramento das metas e ações dele decorrentes. Tal participação deve ser buscada a fim de ser efetiva e eficaz, com a real e legítima consideração dos interesses de toda a população.

No Brasil, há um imenso desafio a ser enfrentado nesse sentido, pois tradicionalmente as classes populares não somente são alijadas dos processos de elaboração e revisão da legislação urbanística, como não identificam nesses processos vínculos com as soluções de seus graves problemas urbanos. Isso ocorre em grande parte pela má qualidade dos processos participativos, que em muitos casos prescindem de ferramentas adequadas à universalização da compreensão da aplicabilidade dos instrumentos de política urbana.

Por conseguinte, a participação popular na construção de consensos e na gestão dos espaços urbanos, além de direito assegurado em lei, também revela importante mecanismo na busca pelo direito à cidade sustentável e garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

BRASIL.CASA CIVIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

_____._____. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* Brasília, CD: Presidência da República, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 mai. 2021.

CANUTO, E. M. A. *Direito à moradia urbana*: aspectos da dignidade da pessoa humana. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

CARVALHO FILHO, J. dos S. *Comentários ao Estatuto das Cidades***.** 5. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. *Estatuto da Cidade comentado.*

7. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

GUIMARAENS, M. E. B. Função social da cidade e da propriedade urbana. Trabalho apresentado no *Livro de Teses*, Vol. 2, do 10º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental e 9º Congresso Internacional de Direito Ambiental. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, 2005.p. 265-281.

MARICATO, E. *Brasil, cidades:* alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

MARQUES, C. C. R. *Legislação urbanística aplicada* [recurso eletrônico]. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1985.

MILLARÉ, E. *Direito do Ambiente*. 11 ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OLIVEIRA, R. F. *Comentários ao Estatuto da Cidade.* 2. ed.[S.I.]: RT, 2005.

PERIOTO, J. N.; FERREIRA, G. A. Notas sobre a obrigatoriedade de garantia da participação popular na elaboração e revisão dos planos diretores pelo poder executivo. In SEVERI, F. C.; TRENTINI, F. (coords.). *Desenvolvimento no Estado Democrático de Direito*: coletânea de estudos em comemoração aos 5 anos do Programa de Mestrado em Direito da FDRP-USP. Ribeirão Preto: Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, 2019. p. 695-704.

PRESTES, V. B. *Temas de direito urbano ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

DI SARNO, D. C. L. Audiência pública na gestão democrática da política urbana. In: DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. (Orgs.). *Direito urbanístico e ambiental.* Belo Horizonte: Fórum, 2007.

SCOPEL, V. G. et al. *Planejamento urbano*[recurso eletrônico]. Porto Alegre: SAGAH, 2018.

SÉGUIN, E. *Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, J. A. da. *Direito Urbanístico*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade:* uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbana. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2010.

VILLAÇA, F. *As ilusões do Plano Diretor.* São Paulo, 2005. Disponível em: https://docplayer.com.br/3158493-Flavio-villaca-as-ilusoes-do-plano-diretor.html.. 2005. Acesso em: 15 abr. 2021.

O (RE)SIGNIFICADO DAS FUNÇÕES SOCIAIS DA PROPRIEDADE E DA CIDADE E OS LIMITES DO PLANEJAMENTO URBANO: O CASO DE SANTOS

Renata Scioufi Fagundes dos Santos
José Marques Carriço

INTRODUÇÃO

O sentido e valor da propriedade, assim como sua função social, foram se transformando à medida que as ideologias surgiam e se transformavam. A luz dessa compreensão serão analisados dois importantes planos urbanísticos do município de Santos/SP, em que se desenvolveram importantes experiências no campo do planejamento urbano brasileiro. No processo de elaboração e implementação de ambos, subjazem todas as tensões e conflitos entre propriedade imobiliária urbana e os interesses estatais de modernização das cidades brasileiras, evidenciando-se a força do patrimonialismo nesse processo. O primeiro, o Plano de Saturnino de Brito de 1910, denominado a Planta de Santos, compreende o período de efervescência do planejamento sanitarista e de embelezamento das cidades, no limiar entre os séculos XIX e XX, quando se buscava consolidar os ideais republicanos e modernizar as cidades. O segundo Plano, de Prestes Maia, chamado de Plano Regulador, de 1951, corresponde à fase do planejamento urbano em que se procura preparar as cidades brasileiras para o processo de industrialização que transcorreu após a Segunda Guerra Mundial. Em ambos os casos, evidencia-se o conflito entre propriedade privada e interesse estatal, no tocante às tensões entre planejamento e patrimonialismo.

Apesar do recorte histórico dos dois Planos, a questão da propriedade e da cidade e suas funções sociais serão tratadas até os dias de hoje, de modo a apresentar seu percurso histórico no país e no município de Santos. Hoje, a Função Social da Propriedade, como será visto adiante, é reconhecida por meio da norma constitucional¸ em um

misto de contraponto e complemento à Função Econômica da Propriedade.

Enquanto função econômica, com a consolidação do modo de produção capitalista, a propriedade se estruturou como mercadoria e foi plenamente incorporada aos mercados neoliberais, a partir do final do século XX. Entretanto, a função social, nos termos atuais, também foi ganhando sua própria legitimidade, reenquadrando o papel do Direito frente à propriedade e trazendo ao cenário novo campo ideológico, à medida que a função econômica, isoladamente, não se sustentava, sobretudo, nos grandes centros urbanos.

Neste novo campo, o protagonismo do direito à propriedade dá lugar ao direito à moradia, ou outros usos condizentes com as demandas que cada município identifique estrategicamente. O direito à habitação foi reconhecido como um direito universal, pela ONU, desde 1948, e garantido pela Constituição brasileira somente a partir de 2000. Ainda assim, esta concepção não está incorporada plenamente às políticas públicas urbanas, e estas ainda não ocupam o centro do debate político como deveriam, visto que o déficit habitacional ainda é contundente no planeta e no Brasil.

Diante dessa realidade, este trabalho pretende apontar as bases para compreensão dos atuais sentido e valor da propriedade, assim como das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade. Assim, demonstra-se que o aspecto social é tão importante quanto o econômico, visto que a moradia humana se relaciona à própria sobrevivência da espécie, e, portanto, não se trata de mero discurso romântico e nem deve ser um aspecto ofuscado pela questão econômica. Embora se trate de tema vasto, que requer múltiplas abordagens, pretende-se apresentar subsídios mínimos para esta compreensão e identificar a atuação do Estado pelo cumprimento da Função Social da Propriedade e das Funções Sociais da Cidade, partindo de aspectos jurídicos e urbanísticos, de caráter diacrônico e sincrônico e das análises e reflexões expostas em Santos (2018).

Desta forma, será abordada brevemente a questão da origem e transformação da propriedade da terra, ao longo da história até a introdução da doutrina positivista, quando surge o termo função social da propriedade. Em seguida, será abordada a questão da propriedade no Brasil, da consolidação do pensamento positivista, posterior a processo correlato ocorrido na Europa, já evidenciando a forte presença do patrimonialismo e junto deste, a conflituosa relação entre o público e o privado, no país. Para isso, recorre-se aos trabalhos de Wolkmer (1999), Martins (2004) e Faoro (2012).

A partir dessas reflexões, serão evidenciados os conflitos no uso da terra urbana nos dois Planos Urbanísticos de Santos, criando-se subsídios para a percepção de como operam no presente as ideologias e as políticas urbanas. Assim, identificam-se as tensões e contradições entre interesses públicos e

privados, considerando-se os primeiros, muito além do mero interesse estatal, que por vezes reflete apenas os interesses específicos de setores da sociedade, ou de estamentos que controlam o aparelho do Estado, como apontou Faoro (2012).

1. A origem da propriedade da terra e a propriedade no Brasil

A compreensão do significado de propriedade é essencial ao se abordar a sua função, seja ela social ou econômica.

O sujeito e o objeto de determinado regime econômico, social, político, jurídico e religioso afetaram os diversos sentidos e valores atribuídos à propriedade. Segue, desta forma, breve análise sincrônica ao longo de períodos históricos, de modo a apontar as principais transformações pelas quais passou a propriedade.

Na Pré-História, provavelmente a ideia de propriedade estivesse ligada apenas a de abrigo. A construção do conceito de propriedade provavelmente ocorreu quando os grupos sociais deixaram de ser nômades.

Já na Idade Antiga, no território que corresponde à atual Europa, surgem os primeiros registros sobre a origem da propriedade privada da terra (COULANGES, 2006). No mundo greco-romano, a propriedade estava ligada ao sentido de religião, mas ligado a práticas e ritos em honra aos antepassados. Para aquela sociedade de contornos rígidos, os plebeus sem religião não tinham o que autorizava um homem a tomar posse de um pedaço de terra, fazendo-a sua, vivendo por isso em áreas afastadas das cidades, já se estabelecendo ali, uma relação de segregação espacial. Essa plebe 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.

Já na Idade Média, no Século VI, segundo Lopes (2002), no chamado primeiro feudalismo, entre os séculos V e XI, o Império passa a ser substituído e dividido em feudos, governados pelos senhores feudais e pelos bispos. Estes detinham os direitos sobre os frutos daquelas terras, rendas ou serviços, equivalendo a um tipo de jurisdição. Por sua vez, os senhores precisavam de alguém para cuidar e explorar suas terras, sendo então estabelecida a figura do vassalo. No regime feudal, desta forma, criam-se dois tipos de direitos sobre a terra: o direito de exploração, que corresponde ao domínio útil, e o direito de renda, que corresponde ao domínio direto ou eminente. Ao longo dos séculos, os grandes feudos, passam a ser cidades-estados governadas por reis, na monarquia feudal e apenas no final da Idade Média, consolidaram-se como Estados-nação, na monarquia nacional.

No século XI, na Querela das Investiduras, o Papa Gregório VII, promove uma grande interferência no arranjo político, de modo a tornar a estrutura da Igreja mais eficaz do que a do Estado. É quando surgem os institutos específicos de direito canônico, cuja excelência do desenvolvimento de processo racional e formal fará com que seja também adotado 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, entre os séculos XI e XVI, os direitos canônico e civil foram formalizados e se tornaram distintos, estando 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 e imposto sobre o casamento. Desenvolveu-se a hereditariedade do feudo e algumas formas de alienabilidade, com uma taxa para o *dominus eminens* (senhor direto) e as terras passaram a ser submetidas à enfiteuse (LOPES, 2002).

Com o tempo, os direitos dos senhores e vassalos se monetizaram e se transformaram em pagamentos de taxas e tributos. A partir do século XIII, as universidades promoveram um ambiente de expansão comercial e material, não subordinando as terras a um único poder militar ou político.

Com a intensa crise no campo, causada em parte pela pandemia da peste negra que atingiu a Europa e promoveu grande número de mortes, em 1375, em Portugal, foi promulgada a famosa Lei de Sesmarias, por D. Fernando I (1367-1383). Esta lei previa que as terras abandonadas voltariam ao domínio da Coroa, que por sua vez, as redistribuiria a quem pudesse e quisesse lavrá-las.

A Idade Moderna, marcada pelo mercantilismo e o surgimento do capitalismo, traz para o sentido da propriedade a questão do produto. Na era das grandes navegações, aparecem o direito de conquista e de descoberta, o direito do mar e o direito de posse. Os Estados ganham exclusividade no poder político, ao passo em que a figura dos banqueiros ganha valor e estes passam a financiar as guerras e subsidiar os exércitos, que se tornam desta forma, mercenários. No campo do direito, com o jusnaturalismo, admite-se a razão humana por trás da natureza, estabelecendo-se uma sociedade com um ambiente personalista, contratualista, individualista e cada vez mais procedimentalista (LOPES, 2002). Assim, confere-se novo sentido ideológico à propriedade, de regulação privada, desvencilhado da abordagem teológica e filosófica em que se enquadrava (LOPES, 2002). Levanta-se aí, a defesa da concepção do Estado laico. O contrato passa a ser o instrumento que regulará a questão da propriedade nesses termos.

Em uma segunda fase do jusnaturalismo, Locke declarou que a propriedade natural só pode ser legitimada em uma situação de abundância, e

a razão para a obediência a uma lei, na sociedade civil, consiste em confiar na razão dos seus semelhantes, baseando-se em um raciocínio por dedução. Se houvesse escassez, já não se poderia considerar uma propriedade como sendo natural, sendo necessário estabelecer definições de limites. Esta conceituação parece remeter à concepção contemporânea de Função Social da Propriedade, no tocante aos instrumentos de política urbana que possibilitam a captura e posterior redistribuição da mais valia fundiária.

Um outro ponto essencial dessa fase, foi o fato de que o mercantilismo trouxe a moeda como instrumento de sua operacionalização. Com ela, a propriedade foi liberada dos limites do seu então estado de natureza, portanto, de propriedade natural, e tornou-se possível acumulá-la. A propriedade passa a ser enquadrada, então, a partir do âmbito da propriedade civil e, portanto, do direito civil. Criam-se assim, os Códigos de Direito (LOPES, 2002). O atrelamento da moeda à acumulação da propriedade traz, na sequência da reflexão filosófica europeia, a constatação de que tal concepção determinou a propriedade como fonte de desigualdade social, defendida principalmente por Rousseau (2001), em *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade*.

A partir da década de 1760, a Revolução Industrial trouxe novas transformações no campo político, jurídico e filosófico e novas relações do Estado e da sociedade com a propriedade são estabelecidas, dando início ao que se convencionou denominar Idade Contemporânea. "O Estado liberal precisava ser implantado, precisava ser criado e substituir o Antigo Regime" (LOPES, 2002, p.223). O ideário da Revolução Industrial defendia a propriedade como bem privado, e esta, por sua vez, já estava legitimada pelo valor do contrato, estabelecido na Idade Moderna.

Mesmo com o enorme impacto social, político e tecnológico que aquela Revolução trouxe, apenas alguns anos depois, no início do século XIX, surge na Europa, a doutrina positivista, que trazia novo valor e novo sentido à propriedade, a partir das ideias de Auguste Comte, Leon Duguit e Saint Simon, transformando a dogmática jurídica. A partir da influência do jusnaturalismo, que objetivava as relações contratuais e do avanço da ciência, a racionalidade e técnica passaram a serem os meios utilizados em outros campos, como o político e o jurídico para a compreensão e resolução de problemas.

Nesta nova lógica, os juristas elegeram a lei, expressa e objetiva, como protagonista do ordenamento positivo. O Direito passa a se adequar ao positivismo e a atividade jurídica reduz-se à interpretação objetiva e ao cumprimento da lei.

É no positivismo que a propriedade passa por uma nova transformação e é tratada como uma função de Estado e, portanto, tem uma função social. Inicialmente, esta função é abordada por um viés profundamente filosófico,

especialmente por Montesquieu, Rousseau e Locke, para em seguida, influenciar definitivamente o campo político e jurídico. Para os chamados saint-simonianos, a questão da propriedade era a própria função, já que literalmente os indivíduos são "funcionários" e, portanto, a propriedade seria nada mais que uma função.

A partir dessa concepção, percebe-se que já se reconhecia no direito de propriedade uma das principais causas dos problemas econômicos e da desregulação do mercado (PINTO, 2011). Portanto, nas novas concepções da doutrina positivista, assim como no jusnaturalismo ou no feudalismo, o Estado ainda se mantém na condição de controle, mas, não mais como uma entidade de dominação garantida por meio de uma relação contratual ou da opressão religiosa, e sim, como entidade reguladora e centralizadora, apoiada na ciência e na técnica, na qual o Poder Executivo era o protagonista.

Ao mesmo tempo, a corrente positivista era considerada elitista, já que apenas os que dominavam as ciências seriam capazes de controlá-la de modo objetivo, excluindo naturalmente, a grande massa da população. Esta escola promovia intervenções do Estado, que não levavam em conta que era impossível controlar as decisões de cada indivíduo em relação à sua própria alocação de recursos e preferências quanto aos padrões de morar.

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

Importante notar, ainda, que apesar das diferentes concepções ligadas à propriedade, tanto a Revolução Industrial, como a doutrina positivista, buscavam uma cidade racional, que culminou no chamado movimento modernista.

Este foi um movimento extremamente importante para o urbanismo e a formação de cidades, que passavam a se expandir com os avanços da ciência e tecnologia. Fortemente influenciado pelo modernismo, o grande marco do urbanismo foi a Carta de Atenas, documento elaborado em 1933, no IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna, com base na institucionalização de parâmetros científicos precisos e na tecnocracia, e, portanto, intimamente ligado ao positivismo, como identifica Pinto (2010, p.170):

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

A expressão desses conceitos influenciaria por décadas as políticas urbanas das cidades ocidentais em sua relação com a propriedade. No Brasil, o Plano de Remodelação, Extensão e Embelezamento do Rio de Janeiro (PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, D. A., 1930), então Distrito Federal, elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, entre 1926 e 1930, marca claramente a receptividade e circulação desse ideário no urbanismo nacional, sendo considerado por muitos pensadores da área o primeiro plano de concepção modernista do Brasil.

Todo o processo ocorrido na Europa, desde a Idade Antiga, afetou e condicionou o conceito de propriedade no continente americano. Nos países da América, tal processo foi ainda mais complexo, pois a gestão das colônias era feita por suas respectivas metrópoles europeias, que estabeleciam relações de governança e exploração comercial que afetaram toda a estrutura social do continente americano.

Na construção do sentido e valor da propriedade, o Brasil teve influência direta de Portugal, cuja base jurídica fora firmada no direito romano. A primeira grande lei relacionada à propriedade, a vigorar em território brasileiro, foi a Lei de Sesmarias, aprovada em 1534. Tal lei, fora promulgada em Portugal, ainda na Idade Média, em 1375, e introduzida no Brasil com lapso de cerca de 1 século e meio, dando início ao descompasso jurídico e social do Brasil em relação a Europa. Quando este sistema medieval é legitimado no país, o Mercantilismo europeu estava no auge. Ao se dividir o Brasil em capitanias hereditárias, estabelecia-se a origem dos grandes latifúndios, que marcaram definitivamente a concentração de terras. Também se exportava do reino um modelo de gestão assentado no patrimonialismo, conforme FAORO (2012, p. 228), que afirmou que "o rei era também o senhor das terras, das minas e do comércio, num círculo patrimonialista, no qual aquele reino se consolidou e se expandiu".

> Desta forma, o patrimonialismo se estabelece e como define Wolkmer (1999, p.35): "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". Os latifúndios tornaram-se posse dos que já exerciam o monopólio, com a peculiaridade de que a mão de obra utilizada neles utilizada era escrava.
>
> A próxima lei relevante para o câmbio da conceituação da propriedade fundiária foi promulgada somente três séculos depois, conhecida como a Lei de Terras, em 1850, Lei n.º 601, de 18 de setembro de 1850 (BRASIL, 1850).

> A Lei permitiu que as terras devolutas do Império e as terras possuídas a título de sesmaria não cultivadas e ocupadas passassem a ser vendidas. A partir de então, no Brasil, a propriedade tornou-se produto a ser adquirido. Um ponto chave a se observar, em relação a esta lei, é o contexto histórico em que fora criada, ainda durante o Império e antes da abolição da escravatura, de modo que veio a definir esta nova condição de propriedade, como mercadoria, antes de se estabelecer uma relação integral de trabalho assalariado na sociedade brasileira, desta forma, travando-se 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". Soma-se a esta condição, mais um ponto importante, que foi o fato de que até o final do século XIX 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" (MARTINS, 2004, p.69).

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 promulgava sua Lei de Terras, em um regime imperial. Observa-se que este atraso é ainda maior, pois o país fora o último das Américas a abolir a escravatura, em 1888. No ano seguinte, a República foi proclamada e os interesses do setor agrário-exportador voltaram-se definitivamente para o cultivo do café. Segundo Wolkmer (1999, p.109), o país "rompe com práticas de um feudalismo imperfeito e inacabado, aliado a um incipiente modo de produção escravagista".

É importante notar que a Lei de Terras teve um caráter arrecadatório voltado ao financiamento da mão de obra estrangeira que viria para o Brasil, em substituição à mão de obra escrava, sobretudo para atender ao setor agrícola, que por sua vez, estava concentrado nas mãos de uma oligarquia, cujos rendimentos eram voltados a grupos do setor privado, e que por sua vez, exploravam terras que nunca tinham sido compradas, mas "concedidas", de forma legítima, por meio da Lei de Sesmarias.

No final do século XIX, houve a transposição, para o Brasil, do ideário urbanístico europeu, caracterizado pelos planos de saneamento e de embelezamento das cidades. Nas áreas centrais das grandes cidades, que já recebiam um contingente de mão de obra vinda das áreas rurais, como Rio de Janeiro e São Paulo, e mesmo em cidades menores como Santos, este período

higienista, provocou a expulsão da população de baixa renda que nelas residia em péssimas condições sanitárias. Esta medida resultou no surgimento paulatino de periferias e na ocupação de áreas de proteção ambiental, como margens de cursos d'água e encostas de morros, a exemplo do que acontecera no Rio de Janeiro e em Santos.

Ao final da Primeira República, já havia registros de disseminação das chamadas favelas (PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, 1930), justamente nas áreas impróprias do ponto de vista ambiental, não ocupadas pelo mercado imobiliário, como era o caso dos morros da área central do Rio de Janeiro.

2. A transformação do conceito de Função Social da Propriedade na Europa e a questão urbana na agenda mundial e brasileira

A ideia de que a norma passou a ser uma regra objetiva do Estado, com base nos princípios do legalismo positivista, suscitou o seu auge e, ao mesmo tempo, sua crise, com a obediência incondicional às leis do Estado, no período da Primeira e Segunda Guerras Mundiais, no chamado "Estado de Exceção".

Não apenas o positivismo e o Estado de Exceção entraram em crise, mas o próprio modernismo, começando então, o período conhecido como pós-modernismo e pós-positivismo. Neste período, o ordenamento jurídico é revisto e a lei passa a ser objeto de maior questionamento e debates pelas sociedades ocidentais, sobretudo nos países mais afetados pela 2ª Guerra Mundial. Surgem, assim, 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 (LYOTARD, 1998).

A criação, em 1948, da Organização das Nações Unidas (ONU) foi emblemática neste novo modelo político-social-jurídico, instituindo como seu grande marco a Declaração Universal dos Direitos Humanos. A humanidade é recolocada como sujeito de direito e a moradia foi estabelecida como um dos direitos humanos fundamentais pela entidade. 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 necessidades. No Pacto dos Direitos Sociais, predominou o bloco dos países comunistas e os novos países africanos. No Pacto dos Direitos Civis, foram signatárias, principalmente, as potências do bloco ocidental, que priorizavam a proteção do indivíduo com relação às interferências do Estado.

Em 1976, a ONU promoveu a 1ª Conferência das Nações Unidas sobre

Assentamentos Humanos (*Habitat I*), no Canadá, em que se estabeleceu a moradia adequada como direito humano fundamental. Não se tratava do estabelecimento de uma norma, mas de um princípio e este deveria ser universalizado, para a conquista de direitos humanos.

Contudo, nesta mesma década, com a crise do Estado de bem-estar social e a dissolução do acordo de Bretton Woods, impõe-se gradualmente o receituário neoliberal da economia, em um contexto de desmoronamento do bloco soviético e crescente hegemonia ocidental, liderada pelos Estados Unidos. É neste quadro que a Função Social da Propriedade ganha novo sentido, 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.

Com a consolidação do pós-modernismo, a sociedade depara-se com um modelo que exigia maior responsabilidade e ética (LYOTARD, 1998). Uma ética que iria buscar, sobretudo, não ser derrubada por novos sistemas autoritários.

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. O consenso tornou-se, então, uma questão relativa e não absoluta.

Na 2ª Conferência das Nações Unidas (*Habitat II*), realizada em 1996, na Turquia, foram tratados temas globais e ambientais ao direito à moradia adequada. A questão ambiental teve uma abordagem ligada à questão da sustentabilidade, que surgiu pela primeira vez em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, a ECO 92 , realizada no Brasil, na cidade do Rio de Janeiro. Foram inseridos também temas 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. Discutiu-se, ainda, a importância da intervenção estatal, a fim de garantir o interesse público nas negociações de mercado.

A 3ª Conferência das Nações Unidas, *Habitat III*, aconteceu em 2016, no 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 programarem tais ações, nos

próximos vinte anos, foi denominado "Nova Agenda Urbana".

Desta forma, as Conferências *Habitat* trataram não somente da questão do direito à moradia, pois procuraram alcançar, também, a escala urbana, ou seja, do direito à cidade e da sua função social.

Importante destacar o percurso e o papel da legislação brasileira, expresso nas Constituições brasileiras em relação à propriedade culminando, posteriormente, no Estatuto da Cidade.

As Constituições promulgadas de 1824 (na Monarquia) e de 1891 (na República), já consideravam inviolável o direito de propriedade e 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). Na Constituição de 1934, já era expresso o conceito de "bem-estar social" e não poderia o direito de propriedade ser exercido contra o interesse social ou coletivo, sem, contudo assegurar, de fato, o direito à moradia, como critica 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.

Na Constituição seguinte, de 1937, a influência do "Estado de Exceção" chega ao Brasil e a governança via decretos-leis do Executivo, fruto da influência do autoritarismo fascista europeu, é adotada no país. Parte do artigo sobre a propriedade foi mantido como na Constituição de 1934, mas suprimiu-se justamente o trecho que estabelecia que o direito de propriedade "não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar".

Na Constituição, de 1946, o conceito de bem-estar social é retomado. 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, cria-se a Fundação da Casa Popular, primeiro órgão federal com a finalidade de centralizar a política de habitação em nível federal.

O país passou por um processo de industrialização, com grandes transformações econômicas promovidas no pós-guerra e, entre as décadas de 1950 e 1970, desenvolveu-se a indústria de base, como refino de petróleo e siderurgia, que promoveu a instalação de uma manufatura mais avançada, cujo setor mais dinâmico foi o automobilístico.

Esse processo teve um profundo impacto na urbanização do Brasil,

especialmente na área da atual Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), sobretudo em Santos, polo desta região. Em 1950, o censo do IBGE registrou 194.968 habitantes em Santos. Duas décadas depois, no censo de 1970, foram 339.905 habitantes, marcando um crescimento em torno de 74% , sendo grande parte formada por migrantes vindos de Minas Gerais e da região Nordeste.

Apenas em 1964, durante o regime militar, estabelece-se uma política urbana em nível nacional, por meio da criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) . O Banco fora concebido dentro do espírito desenvolvimentista do Estado centralizador e da ideologia da economia de mercado, com o estímulo à caderneta de poupança e à produção de bens de consumo, dentre eles a própria produção imobiliária. No mesmo ano, foi criado o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que passou a financiar a elaboração dos denominados "superplanos", nos municípios (VILLAÇA, 1999) . Entretanto, houve um descompasso entre os planos e o órgão executor, pois, a solução típica adotada pelo banco foi a produção de conjuntos habitacionais em áreas periféricas, por conta do menor valor dos terrenos. Isso transformou a solução estatal para a crise da moradia em "guetos", ao passo que o SERFHAU produzia propostas geralmente de difícil aplicabilidade, vinculadas principalmente ao discurso técnico e ideológico do planejamento tecnocrático.

A primeira e mais importante medida de política pública do SERFHAU foi a elaboração de planos diretores municipais, a partir das décadas de 1960 e 1970 . Os técnicos elaboravam os planos e, a partir de diagnósticos, apontavam soluções para resolver os problemas urbanos, que envolviam questões como habitação, mobilidade urbana, uso do solo, empregabilidade, saneamento e até mesmo políticas sociais. A produção do SERFHAU revela que a herança positivista tecnicista europeia era incorporada ao Brasil. Ao mesmo tempo, a defasagem constatada entre o discurso e a prática, acirra a discussão no campo político. Como conclui Santos (2018, p.27):

> 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.

Nas Constituições seguintes, de 1967 e 1969, pela primeira vez, no Capítulo da ordem econômica, surge o "princípio da Função Social da Propriedade", mas ainda sem garantia da efetividade. Na década de 1970, os movimentos sociais que lutaram contra a política urbana e socioeconômica

vigentes, reprimidos pela ditadura militar, na década anterior, passaram a se reorganizar e ampliaram-se. É nesse período em que se forma o Movimento pela Reforma Urbana (GRAZIA, 2003), compostos por 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 o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade.

Em 1987, esse movimento organiza o 1º Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNRU), elaborando uma emenda popular, com 200 mil assinaturas, reivindicando que fosse incorporado o capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988, no qual o cumprimento dos princípios fundamentais das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade fosse o grande objetivo da política urbana (GRAZIA, 2003). O pleito ia ao encontro do que se definiu nas duas Conferências *Habitat* das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos, e tornou-se uma grande conquista democrática. Como conclui Santos:

> 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. [...].(2018, p.29)

Desta forma, de acordo com o contexto de cada situação, a legislação conseguiria responder às questões da propriedade de forma mais adequada.

Outro ponto a destacar é que, contrariando o pleito dos movimentos sociais, que reivindicavam uma política autoaplicável, o grupo político conhecido como "Centrão", submeteu esta política a uma regulamentação federal posterior e ao ordenamento do plano diretor, que aprovado em lei municipal, definiria as estratégias e os índices construtivos que possibilitariam a aplicação da Função Social da Propriedade. Ainda assim, houve a interpretação, por parte de alguns juristas mais progressistas, de que isso não seria necessário para a efetivação dos instrumentos de política urbana propostos. Mas ao final, o Supremo Tribunal Federal não considerou os artigos autoaplicáveis (GRAZIA, 2003).

A atribuição dada ao plano diretor, pela Constituição de 1988, de ser o principal instrumento municipal de política urbana, criou um princípio da reserva de plano. Ao mesmo tempo, foi facultado ao Poder Público

municipal a opção de definir no plano diretor a aplicação do principal instituto jurídico que viabiliza o cumprimento da Função Social da Propriedade, denominado parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC) . Por conseguinte, com as devidas condições legais, também passam a serem optativos os instrumentos que derivam do PEUC, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal.

Após a sanção da Constituição Federal de 1988, iniciou-se um longo processo de luta pela regulamentação do capítulo da Política Urbana, na legislação infraconstitucional. Após 11 anos de tramitação no Congresso, em 2001, o pleito de congressistas, acadêmicos, técnicos e as comunidades ligadas aos movimentos de moradia, já articulados com a FNRU, é atendido e aprova-se o Estatuto da Cidade, por meio da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), que fixa as diretrizes gerais da política urbana. O principal objetivo do Estatuto é estabelecer o ordenamento do pleno desenvolvimento das Funções Sociais da Cidade e da Propriedade Urbana e os instrumentos urbanísticos, de naturezas política, jurídica, tributária e financeira.

Com base no Estatuto, os municípios passaram a estabelecer suas próprias políticas urbanas municipais, expressas nos seus Planos Diretores.

Ao mesmo tempo em que regulamentou a Política Urbana, é importante destacar que o Estatuto da Cidade, diferentemente de outras leis anteriores, estabelece que haja ampla participação popular na definição dessas políticas. Contudo, este período também foi marcado pela afirmação da ideologia que enquadra a propriedade e o próprio planejamento urbano como elementos de reprodução do capital. O chamado planejamento urbano estratégico representa este processo, pois utiliza a política urbana para atender primordialmente aos interesses do mercado financeiro, em sobreposição ao interesse público, indo muitas vezes de encontro à prioridade do cumprimento das funções sociais da propriedade e da cidade. Contraditoriamente, o modelo utiliza-se dos instrumentos urbanísticos legitimados pelo próprio Estatuto, como por exemplo, o da Operação Urbana Consorciada (OUC) e da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Também legitima a hegemonia dos interesses privados sobre os públicos, por meio das chamadas Parcerias Público-Privada (PPPs), como exaustivamente exposto em Arantes.

Na década de 2000, estrutura-se uma série de marcos jurídicos e institucionais, visando a implementação do Estatuto da Cidade. Destaca-se a criação do Ministério das Cidades, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), o Conselho das Cidades e do sistema das conferências municipais, estaduais e nacional das cidades, realizadas a cada três anos. Em 2009, foi promulgada a

lei que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), Lei n° 11.977, de 7 de julho de 2009 (BRASIL, 2009), reconhecendo o direito à moradia adequada no Brasil. Constitui-se avanço social seu Capítulo III, que regulamentou os princípios e diretrizes para efetivação de projetos de "regularização fundiária urbana", em consonância com o Pacto Internacional dos Direitos Sociais e com as reivindicações dos movimentos populares nacionais. A concepção de regularização fundiária urbana passou a ser a de integração dos assentamentos precários à cidade legal.

Porém, os parâmetros estabelecidos pelo Programa MCMV para novos empreendimentos, permitiam que os agentes privados decidissem não só a incorporação, como também o desenho do projeto e a sua localização. Pelo critério de rentabilidade do mercado, os empreendimentos, implantados em diversos municípios, foram construídos em áreas periféricas, por serem mais baratas.

Em 2017, alguns retrocessos jurídicos e, portanto, sociais, foram promulgados. 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 diminuíram as atribuições do Conselho das Cidades, alterando de três para quatro anos o período de realização das conferências municipais, estaduais e nacionais, dentre outros aspectos. Também foi aprovada a polêmica Lei n° 13.465, de 11 de julho de 2017, que dentre outras questões polêmicas revogou o Capítulo III, da Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, que trata da regularização fundiária urbana, inserindo novas formas de regularização fundiária, que colocam em risco o cumprimento das Funções Sociais da cidade.

Em suma, o caminho que os sentidos e valores da propriedade tiveram no Brasil, do ponto de vista ideológico, foram bem diferentes em relação à Europa. Apesar da influência de toda herança cultural e arcabouço jurídico, a questão da propriedade estruturou-se de forma perversa, do ponto de vista econômico e social, quando foi instituída inicialmente como posse, num país cujas terras foram distribuídas literalmente aos amigos do rei e tornaram-se, três séculos depois, em 1850, a partir de uma lei, um produto, em um momento cuja abolição da escravatura sequer havia sido declarada. Pouco mais de um século depois, a função social da propriedade é reconhecida também no Brasil, e de uma forma distinta em relação ao modelo europeu. Ela se configura num momento posterior ao positivismo, conquistada a partir de um grande pleito popular, que não encontrava nos centros urbanos condições mínimas de acesso à moradia e a cidade, e que, portanto, via na questão da função social uma ideia diretamente ligada à justiça social e não a de função propriamente dita, e também de ordem e progresso, como inicialmente surgiu na Europa.

Na seção seguinte, serão apresentados dois planos urbanísticos,

elaborados para o município de Santos/SP, que sofreram interferências diretamente das tensões que envolvem a propriedade privada urbana e que são altamente representativos do período do planejamento urbano brasileiro nos quais foram elaborados. O primeiro, de autoria de equipe chefiada pelo engenheiro Saturnino de Brito, apresentado em 1910, inserido no que se considera o primeiro período do planejamento urbano do Brasil, que reunia os planos de embelezamento e higienismo, e o segundo, de equipe municipal que transpôs para a escala local o Plano Regional do engenheiro Prestes Maia, em1951, inserido no segundo período do planejamento urbano, identificado no âmbito dos planos de eficiência, ou tecnicistas e rodoviaristas.

3. A propriedade privada do solo como limite do planejamento urbano em Santos/SP

A cidade de Santos, município polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, possui um histórico no campo do planejamento urbano moderno, que remonta pelo menos à última década do século XIX, quando os governos do estado e do município, cada um a seu modo, procuravam livrar a cidade dos reiterados surtos epidêmicos e prepará-la para a grande expansão que experimentou ao longo do século seguinte, quando foi inteiramente ocupada a planície marinha entre seu núcleo colonial e a orla marítima. Seu crescimento horizontal, puxado pelo dinamismo do Porto, transbordou para o maciço central dos morros, para sua zona noroeste, posterior ao maciço, e municípios vizinhos, alguns dos quais, como Cubatão e Guarujá, foram desmembrados de seu território. Dentre esses planos, destacam-se dois elaborados por importantes engenheiros urbanistas. O primeiro, o Plano de Saneamento de Santos, de Saturnino de Brito, foi sucedido por um plano urbanístico que o complementava e garantia condições ideais para sua consolidação e eficácia. O segundo, o Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento Urbano, decorria diretamente do processo de industrialização brasileira, com a primazia do transporte motorizado sobre pneus. Mas em ambos os casos, as propostas apresentadas contrariavam interesses de proprietários de terrenos privados, fator determinante para que seus processos de implementação sofressem com interrupções e abandono de intervenções planejadas, demonstrando as contradições entre o interesse do Estado e os interesses privados.

Mas esses casos não foram únicos. Durante o século XX, os interesses dos proprietários de imóveis, em cidades brasileiras, configuraram-se como obstáculo ao planejamento urbano, em períodos distintos. O caso mais simbólico no panorama nacional, pela importância da cidade, talvez seja o da abertura da Avenida Presidente Vargas, no então Distrito Federal do Rio de Janeiro, durante as décadas de 1930 e 1940. Furtado e Rezende (2016)

apontam que a proposta de extensão da então conhecida Avenida do Mangue, ligação leste-oeste, até o mar, era discutida desde o século anterior. Porém, teria sido o Plano de Agache, de 1930, que inspirou técnicos da Prefeitura do Distrito Federal, no planejamento desta via.

A abertura da Presidente Vargas foi, provavelmente, a primeira operação urbana concebida no Brasil. Segundo Furtado e Rezende (2016), a execução da obra resultou na demolição de aproximadamente 525 edificações, incluindo importantes exemplares da arquitetura colonial, como igrejas. A intervenção englobou ruas laterais, atingindo interesses de proprietários de imóveis, em uma área expressiva. Embora o custo das desapropriações fosse enorme, previa-se como fonte de receita para a execução da obra a venda dos novos lotes a serem criados nas áreas urbanizadas, sem considerar a valorização futura.

Essa fonte aponta que a operação seria inspirada na "*excess condemnation*", instrumento urbanístico americano, que pode ser traduzido como "expropriação marginal". De acordo com a proposta, era previsto o lançamento de títulos de "obrigação urbanística", como caução para garantir empréstimos que viabilizariam a intervenção. O conflito de interesses entre a administração do Distrito Federal e proprietários privados de imóveis repercutiu no governo federal e impulsionou a revisão da legislação federal sobre desapropriações, que era de 1903 e permitia que os valores dos imóveis fossem definidos por peritos das partes e do juiz, com arbítrio deste, sem necessariamente apurar os valores de mercado.

A pressão dos proprietários atingidos pelo plano de extensão da via promoveu a publicação do Decreto-Lei nº. 3.365, de 1941, que criou novos procedimentos para as desapropriações, os quais deveriam considerar valores de mercado na elaboração dos laudos periciais, resultando, evidentemente, em aumento do orçamento previsto para intervenções em logradouros, que demandassem desapropriações. A nova norma teve efeito imediato e tornou mais lentas as intervenções viárias. No caso específico da Presidente Vargas, o novo regramento fez com que esta fosse entregue ao uso público somente em 1944.

3.1. A "Planta de Santos" de Saturnino de Brito

Ainda na segunda década do século XX, em Santos, outro conflito, desta vez envolvendo a municipalidade e o governo estadual, já colocava a questão das desapropriações como efetivo obstáculo à concretização do planejamento urbano. Com a crise sanitária da cidade portuária, agravada na última década do Século XIX, em 1905, o governo paulista contratou o engenheiro sanitarista Saturnino de Brito, como chefe da Comissão de Saneamento, com o objetivo de implantar um plano de saneamento, que garantisse a expansão da

cidade e permitisse o desenvolvimento das atividades portuárias, colocadas em risco pelas epidemias.

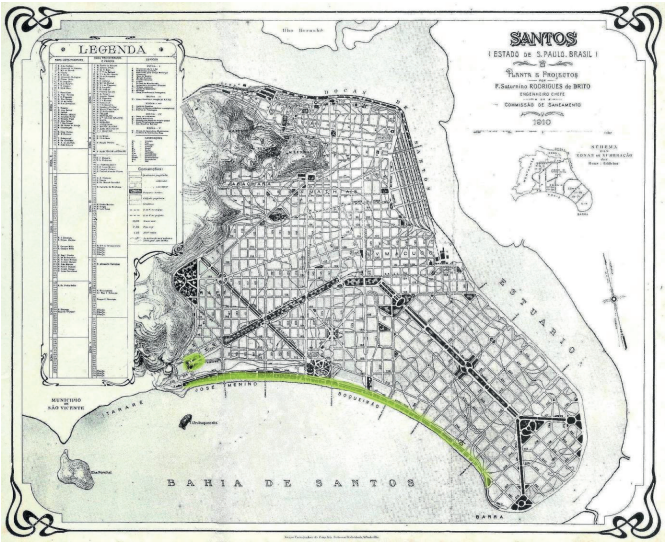
O plano de saneamento elaborado por Brito começou a ser implantado no mesmo ano, posto que o engenheiro já possuía estudos sobre a cidade. Em 1907 foi inaugurado o primeiro trecho da parte de macrodrenagem do plano, constituída por uma ampla rede de canais que até hoje identifica a cidade. Esta rede permitiu a expansão da urbanização até a orla marítima, situada ao sul da cidade. Este processo foi complementado mais tarde, com a drenagem da área central e a implantação do sistema de esgotos, cuja primeira etapa foi inaugurada em 1912.

As obras secaram a planície marinha inundável e insalubre, viabilizando a implantação de loteamentos, entre a área central e a orla marítima. Compondo um binômio com as linhas de bondes, que se estenderam por toda a área urbana, os loteamentos passaram a se constituir em excelente negócio para proprietários de terras e empreendedores imobiliários, beneficiados com os vultosos investimentos estatais, para implantação do plano de saneamento.

Mas Brito não se limitou a planejar e implantar o saneamento. Em 1910, apresentou proposta de plano urbanístico, à Câmara Municipal. A proposta possuía caráter geral, sendo baseada nos princípios de higiene e embelezamento das cidades, que de acordo com Andrade (1991), alinhava-se à filosofia positivista e tinha como fonte as ideias do urbanista austríaco Camilo Sitte. Brito já possuía a experiência do plano para a ocupação dos arrabaldes de Vitória, no Espírito Santo, e tinha em Santos um novo e grande desafio.

Este plano foi denominado a Planta de Santos (Figura 1), e continha minucioso desenho do tecido urbano, elaborado por Brito, o qual era apoiado em proposta de regulação urbanística, complementar ao plano. O plano previa a instituição de norma que tornasse mais ágil as desapropriações necessárias para alargamento e extensão da malha viária, com evidentes prejuízos para as expectativas dos loteadores, que já vinham auferindo lucros com a implantação do plano de saneamento. Na Figura 1, pode-se verificar destacada em verde, a pequena parcela de áreas verdes, do que fora efetivamente executado do plano urbanístico de Brito, que teria dotado a cidade de alguns parques e avenidas-parque.

Figura 1. Planta de Santos. Projeto de Brito (1910).



Legenda: Áreas verdes implantadas.

Fonte: Elaboração própria. (Modificado de Brito,1944).

Segundo Andrade (1991, p.62), "quanto à legislação urbanística, Brito propõe diversos instrumentos jurídicos, formulando tanto uma legislação sobre vias particulares, como também disposições legislativas complementares às que regulavam as expropriações". Assim, os promotores imobiliários locais, que possuíam sólida base política local e apoio de importante órgão de imprensa, opuseram-se fortemente ao plano urbanístico, suscitando graves desavenças entre e a Câmara Municipal e Brito, resultando na rejeição parcial da proposta.

Este processo conflituoso foi detalhadamente exposto em Souza (1914), Brito (1915) e Carriço (2013), no contexto de disputas políticas e econômicas, que envolviam o confronto de interesses locais e dos grandes capitais comerciais que se formavam com o processo de urbanização paulista. Portanto, no início do século XX, a nascente atividade de planejamento urbano e de urbanismo, já estava mergulhada no impasse entre Direito e Função Social da propriedade.

Souza (1914) representava os interesses reunidos na Câmara Municipal, já frontalmente contrários à Planta de Santos, embora tenham se beneficiado do plano de saneamento. Em sua obra (1914, p. 13), acusava o projeto de

Brito, dentre outras coisas, de atentar "contra nossa legislação positiva e contra nossos recursos econômicos normais", posto que "exige uma legislação especial, espoliadora da propriedade particular, garantida, em toda a sua plenitude, pela Constituição Federal". O mesmo autor (1914, p. 27) afirmava que Brito pretendia aplicar à "viação urbana" o que o Decreto nº 1.664, de 20 de outubro de 1855 dispunha para a "viação geral e férrea". Este decreto permitia a desapropriação de

> Todos os prédios e terrenos compreendidos, total ou parcialmente, nos planos e plantas das respectivas estradas, que forem necessários para a sua construção, estações, serviço e mais dependências, em favor dos Empresários ou Companhias incumbidas da construção das Estradas de ferro. (BRASIL, 1855).

Souza (1914) acusava Brito de agir com desprezo pelo direito de propriedade, porém, reconhecia o direito que o Poder Público possuía, de impor restrições edilícias impostas pela legislação sanitária, mas questionava a proposta de Brito que limitava o aproveitamento dos terrenos que seriam atingidos pelo plano urbanístico. O autor afirmava (1914, p. 91), ainda, que Brito queria aplicar "a lei italiana de 1865 e a lei especial de 1908, feita para a cidade de Turim", explicando que, naquela cidade, os proprietários não podiam "beneficiar os terrenos decretados de utilidade pública, por necessários às ruas e praças", e que as desapropriações eram realizadas "progressivamente, em 20, 30 e 35 anos".[1]

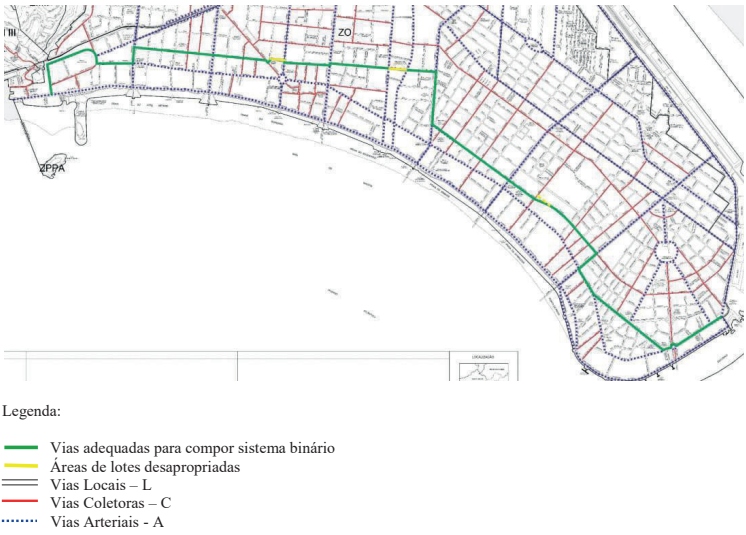
É importante mencionar que, dentre os países europeus, a Itália, ao lado da Grécia, é aquela que possui a mais longa experiência em termos de regramento edilício e urbanístico, com ênfase no desenho urbano, o qual remonta ao período arcaico e, sobretudo à antiguidade clássica, sucedidos pelas normativas criadas em importantes cidades, na Idade Média, a partir do século XI, e no Renascimento, a partir do pontificado de Cisto V (MORRIS, 2013). Em especial o plano de Cisto V para Roma, elaborado pelo arquiteto Domenico Fontana, tinha na abertura de vias o seu aspecto mais importante e simbólico do poder clerical, o qual foi adaptado em outras capitais europeias, como Paris, Turim, Madri e São Petersburgo (LOWEN; AZEVEDO, 2006).

Quanto à Planta de Santos, é interessante observar que a oposição dos proprietários de terrenos, apoiados pela Municipalidade, impediu sua aprovação e resultou na efetivação de poucas das propostas urbanísticas nela contidas, dentre as quais as mais importantes foram, sem dúvida, o jardim da orla marítima, considerado o mais longo do tipo no planeta, e o Parque do Orquidário Municipal, no bairro José Menino (Figura 1).

Porém, a recusa da proposta resultou na possibilidade de que cada lotea-

dor definisse o desenho do parcelamento, o qual deveria se ajustar aos eixos viários principais formados pelas avenidas mais importantes preexistentes e pelas que ladeavam os canais de drenagem do plano de saneamento. Contudo, essa liberalidade urbanística resultou em um traçado muitas vezes desconexo, no tocante ao prolongamento dos eixos viários entre os loteamentos, provocando evidentes prejuízos à mobilidade urbana, os quais são observados até hoje e durante o século XX obrigaram à própria Municipalidade a desapropriar imóveis para resolver problemas de conexão, por meio da abertura de novas vias ou alteração de traçado de outras, como ocorreu, na década de 1970, por ocasião da implantação do binário transversal aos bairros da orla marítima (Figura 2). Para implantação deste sistema, que visava desafogar o trânsito nas avenidas da Orla, durante os anos 1970, observa-se o esforço que a Prefeitura empreendeu para conectar as vias desconexas preexistentes, em verde, com a implantação de novas vias ou mudança de traçado, em amarelo, com custosas desapropriações.

Figura 2. Sistema Binário da Orla de Santos.



Fonte: Elaboração própria (2021).

Muito embora os jardins da orla e o parque do Orquidário tenham sido implantados, os prejuízos com o abandono das propostas urbanísticas de Brito também podem ser contabilizados em termos de redução das áreas verdes, que potencialmente poderiam ser criadas, caso a Planta de Santos

fosse implantada, com suas largas avenidas-parque e áreas verdes no interior dos bairros. Tosoni (2017), a partir do levantamento comparativo das áreas verdes no bairro Campo Grande, aquele com maior densidade demográfica da cidade, segundo dados do Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), demonstra inequivocamente em seu trabalho (Figura 3). Segundo a autora, a diferença é expressiva, posto que atualmente o bairro não possui um metro quadrado sequer de área verde, e com a implantação da proposta de Brito, seriam ofertados 87.213,32 m² de áreas verdes, por meio das duas avenidas-parque que cruzariam o bairro.

Figura 3. Diferença de oferta de áreas verdes da Planta de Santos e o tecido urbano atual.

Fonte: Tosoni (2017).

3.2. O Plano Regulador, de Prestes Maia

Juntamente com a Planta de Santos, o Plano Regulador de Desenvolvimento e Expansão da Cidade de Santos, também conhecido como Plano de Expansão e Melhoramentos, foi um dos mais importantes planos urbanísticos propostos para o Município, no século XX. E como se verificará a seguir, igualmente ao plano urbanístico de Brito, o Plano Regulador teve sua exequibilidade afetada

pelas tensões entre Direito de Propriedade e Função Social da Propriedade.

Conforme Carriço,

> Em 1942, pelo Decreto-Lei N° 343, de 14 de agosto de 1942, o Prefeito Gomide Ribeiro dos Santos criou as comissões Técnica e Consultiva do Plano Regulador da Cidade, a primeira um órgão de planejamento, inédito na administração, foi formado por funcionários da Prefeitura e contratados, e seria dirigido por "um urbanista de renome nacional" a critério do prefeito.(2002,p.129)

Posteriormente, a Comissão Técnica passou a ser coordenada pelo engenheiro Francisco Prestes Maia, que a dirigiu até a aprovação definitiva do Plano, em 1951. Em 1948, pela Lei n° 940, de 29 de março, a Prefeitura fixou prazo de três meses para submeter à apreciação da Câmara o Plano de Expansão e Melhoramento da Cidade,

Este Plano, seguindo as diretrizes do engenheiro Prestes Maia, foi aceito pela Comissão do Plano da Cidade, criada pela Câmara Municipal, com algumas modificações (item 12 do Relatório, p. 2). Conjuntamente, a Comissão estudou o relatório da então Seção do Plano da Cidade, chefiada pelo engenheiro Carlos Lang, o qual serviu de base para seus trabalhos (item 13, p. 2). O Plano tinha caráter "esquemático", posto que poderia ser implantado por etapas, e também regional, posto que os problemas que enfrentava ultrapassavam o interesse e limites do Município (item 14, p. 2). Este plano foi transformado no Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade de Santos, conhecido simplesmente como Plano Regulador da Cidade, aprovado pela Lei n° 1.316/1951 (SANTOS, 1951).

As medidas a serem adotadas eram corretivas e preventivas, sendo as primeiras mais onerosas, e devendo o Poder Público hierarquizá-las (item 13, p. 3). No trabalho foram considerados os planos de ampliação do Porto, estudados por Prestes Maia (item 16, p. 3).

A planta síntese das intervenções compunha o Anexo nº 14 do Relatório, e continha as propostas de alteração propostas pela Comissão da Câmara (item 17, p. 3). Desta planta restou uma cópia em péssimo estado de conservação, localizada no início da década de 1990, a qual foi reconstituída pela Secretaria Municipal de Planejamento, por ocasião da revisão do Plano Regulador.

Este plano, assim como o Plano de Avenidas, elaborado pelo próprio Maia, para São Paulo, era "ao mesmo tempo de embelezamento da cidade e de preparo desta para a nova fase de desenvolvimento das metrópoles brasileiras, baseado no uso do automóvel" (CARRIÇO, 2002, p. 138).

A visão de Maia era a de preparar a cidade para o crescimento, por meio

da abertura, prolongamento e alargamento de grandes avenidas, integrando os bairros com fluidez, porém sem o mesmo esmero do desenho urbano apresentado para o Plano de Avenidas, de São Paulo. A equipe de Maia fez uma ampla revisão dos planos urbanísticos previstos para Santos, desde a virada do século, o que provavelmente facilitou o trabalho da Comissão da Câmara.

Questão central foi a integração entre as diretrizes locais com as previstas no Plano Regional de Santos, cuja elaboração fora coordenada pelo próprio Maia, prevendo a consolidação de Santos como polo regional, sua expansão na direção do distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá e a ligação do Porto de Santos com o de São Sebastião, no Litoral Norte de São Paulo, em função do maior calado deste.

A respeito do Plano Regional, podemos ler em NUNES:

> O Plano Regional de Santos, elaborado por Prestes Maia a pedido do governador do estado e encaminhado pelo Prefeito de Santos, em 21/07/48, à Comissão do Plano. Dentro dos princípios da Carta de Atenas, 'ao contrário dos planos que partem do centro para a periferia, procede inversamente, pela consideração inicial da região, para depois, como num cerco gradual, encarar os problemas urbanos e centrais' MAIA (1950, p. 155). Não era propriamente um plano para a cidade, mas para a região em função do porto. No entanto ainda que se tornasse peça fundamental na discussão da cidade, por ser a primeira tentativa de ver a cidade inserida na região, infelizmente não prosperou como Plano Metropolitano, e sua influência no desenvolvimento da cidade acabou se restringindo ao sistema viário através do Plano Regulador. Se bem que algumas de suas ideias ainda veem à baila.(1996,p.18)

Pontes e túneis foram projetados por Maia, visando criar novas acessibilidades, favorecendo os fluxos de cargas e passageiros vindos do Planalto. Ressalta-se a ligação entre Santos e Vicente de Carvalho, através de ponte elevadiça, peça central para viabilizar a urbanização da "Nova Santos". Outro aspecto interessante foi a previsão de arruamento de áreas de influência destas obras, como no bairro do Jabaquara, entre outras, que foram executadas apenas parcialmente.

De fato, a maior parte das diretrizes propostas não foi implantada (Quadro 1; Figura 4). E em algumas vias, alguns lotes tiveram parte da sua área desapropriada pela Prefeitura Municipal e outros, mesmo não tendo parte da área desapropriada, tiveram respeitada a faixa prevista de alargamento para futura desapropriação, por meio do estabelecimento de um recuo frontal, mecanismo similar ao proposto no plano urbanístico de Brito, de 1910.

Quadro 1. Nível de implementação das diretrizes urbanísticas do Plano Regulador da Cidade de Santos - Lei nº 16.416, de 27 de dezembro de 1951.

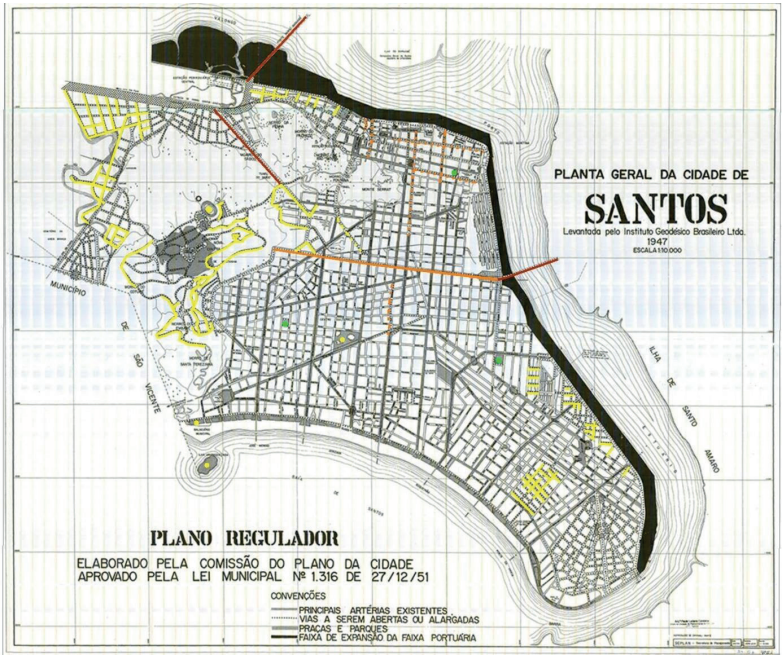
Diretriz		
Número no Relatório	**Descrição sucinta**	**Situação**
19	Alargamento da Avenida Nossa Senhora de Fátima	Realizada
20	Parcelamento do Saboó, Chico de Paula, Areia Branca e Vila São Jorge	Realizada
22	Reparcelamento do Valongo, com o deslocamento da Estação da Santos-Jundiaí.	Não realizada
23	Ponte Saboó-Barnabé	Não realizada
24	Túnel do Monte Serrat	Realizada
24	Avenida de ligação do Túnel com Avenida Ana Costa	Parcialmente realizada
25	Túnel Saboó-Jabaquara	Não realizada
25	Alargamento das ruas Joaquim Távora e Xavier Pinheiro	Não realizada
26	Avenida Martins Fontes e Avenida Getúlio Vargas	Realizada
27	Alargamento da Rua São Francisco	Parcialmente realizada
29	Alargamento da Rua São Bento	Realizada
30	Alargamento da Rua João Pessoa	Realizada
31	Alargamento da Rua General Câmara	Parcialmente realizada
32	Retirada do ramal da Estrada de Ferro Sorocabana	Realizada
33	Alargamento da Rua Frei Gaspar	Realizada parcialmente
34	Modificação do geométrico da Praça Rui Barbosa	Realizada
35	Retificação do alinhamento da Rua do Comércio	Realizada
36	Alargamento da Rua Conde D'Eu	Não realizada
37	Alargamento da Rua Tuiuti	Realizada
38	Alargamento da Rua Visconde do Rio Branco	Não realizada
39	Alargamento da Rua Senador Feijó e prolongamento até a Avenida Washington Luís	Parcialmente realizada
40	Alargamento da Rua Braz Cubas	Parcialmente realizada
41	Alargamento da Rua Conselheiro Nébias	Parcialmente realizada
42	Avenida de ligação do Túnel Saboó-Jabaquara com Canais 1 e 2	Não realizada
43	Alargamento da Rua Senador Dantas	Realizada
44	Ligação da Avenida Rodrigues Alves com Rua Almirante Tamandaré	Realizada
45	Abertura da Avenida dos Portuários/Governador Mario Covas	Realizada
46	Parcelamento da Ponta da Praia	Realizada
47	Prolongamento da Avenida Saldanha da Gama até o Ferry Boat	Realizada
48	Parcelamento do bairro Aparecida (terrenos do antigo Jóquei Clube), complementando a Vila Ortiz e o IAP dos Marítimos	Parcialmente realizada
49	Prolongamento da Avenida General Francisco Glicério, entre a Avenida Washington Luís e Conselheiro Nébias	Realizada
50	Balneário do José Menino	Não realizada
51	Projeto de urbanização da Ilha Urubuqueçaba	Não realizada
52	Alargamento das avenidas da orla	Realizada
53	Parcelamento dos bairros Marapé e Macuco(*)	Parcialmente realizada
54	Complementação da drenagem geral da cidade	Realizada
55	Arruamento dos morros Saboó, Nova Cintra, Cutupé, do Embaré e de Santa Terezinha	Parcialmente realizada
56	Parque da Montanha	Realizada
57	Estádio Municipal no Morro da Nova Cintra	Não realizada
58	Centro Cultural no pátio da Sorocabana	Não realizada
59	Áreas verdes nos bairros Macuco, Paquetá, Campo Grande e Saboó	Não realizada
60	Priorização de algumas das diretrizes anteriormente elencadas, acrescidas de Avenida do Contorno no Marapé, prolongamento da Avenida Saldanha da Gama até a Avenida Pedro Lessa, Estação Rodoviária.	Parcialmente realizada

(*) Inclui o atual bairro Estuário.

Fonte: Relatório da Comissão do Plano da Cidade, processo Administrativo nº 10.820/1948. Santos: Câmara Municipal de Santos, 1951.

Nota 1: Foram listadas apenas as diretrizes que implicariam em intervenções físicas efetivas.
Nota 2: Algumas das diretrizes realizadas sofreram modificação de geometria.
Nota 3: Não existem registros conhecidos dos projetos do Balneário do José Menino, do Estádio Municipal e do Centro Cultural das diretrizes 50, 57 e 58, assim como das áreas verdes objeto da diretriz 59, uma das quais aborda o caso exposto na Figura 3.

Figura 4. Planta Geral do Plano Regulador com identificação das vias com intervenções executadas parcialmente ou integralmente de acordo com o Plano Regulador



Legenda
- Abertura de vias não executadas
- Abertura de vias parcialmente executadas
- Alargamento de vias não executadas
- Alargamento de vias parcialmente não executadas
- Pontes e túneis não executados
- Praças e parques não executados
- Equipamentos e urbanização não executados

Fonte: Elaboração própria (2021) a partir de Secretaria de Desenvolvimento Urbano (2018).
Nota: Algumas das diretrizes realizadas sofreram modificação de geometria.

A desapropriação de alguns lotes ou a exigência de recuo frontal das novas edificações, em lotes atingidos parcialmente por projeto de alargamento de vias, resultou em várias faces de quadras com testadas de lotes que ora possuem recuo, ora não possuem, compondo uma paisagem com pouco sentido de continuidade, afetando a legibilidade do tecido urbano. Isto ocorreu sobretudo na área central, onde nunca fora exigido recuo frontal das edificações, produzindo efetiva degradação da paisagem. Ao se observar a área em destaque em amarelo (Figura 5), que foi desapropriada para alargamento de duas avenidas, pode-se verificar a diferença da implantação da edificação em relação aos lotes vizinhos, que não chegaram a ser desapropriados.

Figura 5. Vista do cruzamento da Av. Conselheiro Nébias e Av. São Francisco

Fonte: Elaborado a partir de fotografia da autora (2018).

Mas algumas dessas intervenções foram fundamentais para o desenvolvimento da cidade, como a abertura do túnel Rubens Ferreira Martins, sob o Monte Serrat (diretriz 24 do relatório), inaugurado na década de 1950, permitindo a ligação mais direta entre o centro e os bairros da zona leste da cidade, viabilizando a densificação dos bairros da orla marítima. Outras intervenções, realizadas mais tarde, como o alargamento da rua João Pessoa, na década de 1970, atualmente a principal via de comércio no centro, podem ser destacadas como alguns dos principais projetos contidos no plano, efetivamente realizados, ainda que implantados com muito atraso, como o prolongamento da avenida Senador Feijó, no bairro da Encruzilhada, efetivado apenas em 1996. Esta obra era prevista, na verdade, desde o início do século XX, e foi incluída no Plano Regulador.

Este plano previa grande número de alargamentos e prolongamentos de vias existentes, assim como a abertura de novas artérias, visando aumentar a

fluidez do transito e a capilaridade do tecido urbano. A lei estabeleceu, também, uma série de intervenções de cunho turístico, esportivo e cultural, em diversas áreas da cidade, visando criar outros focos de atração alternativos às praias, sempre com uma visão monumentalista própria desse tipo de plano. Mas, com exceção do parque previsto para o Morro da Nova Cintra, implantado somente na década de 1990, nenhuma foi implantada, pois a ênfase estava nas intervenções viárias.

Praticamente todas as propostas implicavam na desapropriação de muitos lotes em áreas já consolidadas da cidade, prevendo-se até o remanejamento de quadras, em alguns casos. Pelo seu alto custo social e econômico, grande parte do conjunto das diretrizes não foi implementada. Porém, nos casos em que os alargamentos, prolongamentos e aberturas ocorreram, o impacto foi importante, a exemplo do que já ocorrera no Rio de Janeiro e em São Paulo, em intervenções semelhantes.

Mas o caldo de cultura resultante das tensões advindas do plano de abertura da Avenida Presidente Vargas, no então Distrito Federal, com a consequente publicação do Decreto-Lei nº. 3.365/1941, provavelmente contribuiu para a inexequibilidade da maior parte do plano de Maia para Santos, posto que, das 45 diretrizes listadas no quadro acima, apenas 16 foram totalmente realizadas, sendo que 3 destas tiveram participação importante da iniciativa privada. Do total de diretrizes analisadas, 15 não foram realizadas e 8 realizadas parcialmente pelo Município.

Assim, pode-se afirmar que as transformações do entendimento do conceito de Função Social da Propriedade, no período estudado, foram determinantes para a não efetivação do Plano Regulador de Santos, assim como a reação dos proprietários de imóveis já fora impeditiva para a aceitação da Planta de Santos, pela Municipalidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O valor e sentido da propriedade e da Função Social da Propriedade e da Cidade se transformaram, ao longo dos séculos, à medida que se alteravam os contornos traçados pela ideologia predominante em cada período histórico.

A partir do momento em que se transformou em mercadoria e, portanto, em capital, a propriedade tornou-se, também, meio de reprodução do capital, devido à extração da renda e da mais valia fundiária. A partir de então, a ideologia predominante de cada época, tratou de legitimar e garantir os meios adequados para que isto continuasse a acontecer.

Ao investigar, numa análise diacrônica, o processo fundiário brasileiro, verifica-se que a propriedade foi se transformando às avessas, posto que a primeira lei que tornava a propriedade renda capitalizada, a Lei de Terras, de 1850, surgiu antes da plena instituição do trabalho assalariado e antes da instituição do regime republicano, que garantiria o mínimo de estrutura política para tal mudança. Ao mesmo tempo, a Lei de Terras é promulgada quando a Europa já discutia a propriedade nos termos do contrato social e da doutrina positivista. Portanto, era estabelecida uma base nacional, legitimada pela Lei, que lançava a estrutura fundiária em um total descompasso, tanto em relação a própria estrutura política, social e econômica interna, quanto externa.

Um elemento reconhecido que permeou todas as ideologias presentes na história brasileira do planejamento urbano e da propriedade foi o patrimonialismo, no qual os interesses ideológicos de grupos específicos se sobrepuseram ao interesse público. Até antes mesmo da propriedade tornar-se mercadoria, esta questão já comprometia a atuação do Estado, ente responsável pela garantia do cumprimento das Funções Sociais da Propriedade e da Cidade, e afetou diretamente os planos urbanísticos em todo país, sendo analisados aqui mais especificamente dois casos emblemáticos do município de Santos/SP. O Plano de Brito, com a Planta de Santos, e o Plano Regulador, de Prestes Maia, revelam tanto os conflitos identificados em relação ao interesse público versus à propriedade privada, como também a presença do patrimonialismo e o autoritarismo estatal, questões que até o presente permeiam a atividade do planejamento e da gestão do espaço urbano no Brasil e sobrepõem-se aos dispositivos legais do Estatuto da Cidade, que completa neste ano duas décadas de promulgação.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. R. M. de. O Plano de Saturnino de Brito para Santos. *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 34, p. 55-63, 1991.

ARANTES, O. B. F. *Berlim e Barcelona.* Duas imagens estratégicas. São Paulo: Annablume, 2012.

BELUZZO, L. G. O declínio de Bretton Woods e a emergência dos mercados “globalizados”. In *Economia e Sociedade*. Revista do Instituto de Economia da Unicamp. ISSN 0104-0618, ZDB-ID 1334143-1. Campinas: Instituto de Economia da Unicamp, 1995. p. 11-20. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/download/8643205/10754/15363. Acesso em: 25 mai. 2021.

BRASIL. CASA CIVIL. *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: 24 mai. 2021.

_____._____. *Lei n° 13.465, de11 de julho de 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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

_____._____. *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: 24 mai. 2021.

_____._____. *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: 20 abr. 2021.

_____._____. *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: 24 mai. 2021.

_____._____. *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: 24 mai. 2021.

_____._____. *Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

_____._____. *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: 24 mai. 2021.

_____._____. *Decreto nº 1.664, de 20 de outubro de 1855*. Dá Regulamento para execução do Decreto N.º 816 de 10 de julho do corrente ano sobre desapropriações para construção de obras e serviços das Estradas de ferro do Brasil. Coleção de Leis do Império do Brasil - 1855, p. 552. vol. 1, pt. II. Rio de Janeiro: Palácio Imperial, 27 out. 1855. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-1664-20-outubro-1855-558675-publicacaooriginal-80175-pe.html. Acesso em: 08 out. 2018.

_____._____. *Lei de Terras. Lei n° 601, de 18 de setembro de 1850***.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/LEIS/L0601-1850.htm. Acesso em: 24 mai. 2021.

BRITO, F. R. S. de. *A Planta de Santos*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.

CARRIÇO, J. M. O Plano de Saturnino de Brito para Santos**:** urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática. In: CAMPOS, C. de; ATIQUE, F.; DANTAS, G. A. F. *Profissionais, práticas e representações da construção da cidade e do território*. São Paulo: Alameda, 2013. p. 141-169.

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

CHAUÍ, M.. *O que é Ideologia***.** São Paulo: Brasiliense, 1981, p.80.

COULANGES, F. de. *A Cidade Antiga*. Ebookbrasil, 2006. Disponível em: *http://bibliotecadigital.puc-campinas.edu.br/services/e-books/Fustel%20de%20Coulanges-1.pdf.* Acesso em: 02 out. 2018.

FAORO, R. *Os Donos do Poder*: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Globo, 2012. p.228.

FURTADO, F.; REZENDE, V. Desafios para o planejamento financeiro das intervenções públicas**:** o caso da abertura da Avenida Presidente Vargas, no Rio de Janeiro, DF. *Anais do XIV Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. São Carlos: XIV SHCU, 2016. p. 422. Disponível em: http://www.iau.usp.br/shcu2016/anais/wp-content/uploads/pdfs/42.pdf. Acesso em: 16 set. 2018.

GRAZIA, G. de. Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; CARDOSO, A. L. (orgs.). *Reforma urbana e gestão democrá-*

tica: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2003. p. 53-70.

IBGE. *Censo Demográfico de 2010*. [online] Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010.

LOPES, J. R. de L. *O Direito da História.* Lições Introdutórias**.** São Paulo: Max Limonad, 2002.

LOEWEN, A. B.; AZEVEDO, R. M. de. Roma e as capitais: o mito e o plano. *Oculum Ensaios* – Revista de Arquitetura e Urbanismo. n. 5. Campinas: Pontifícia Universidade Católica, 2006. p. 22-35.

LYOTARD, J. *A condição pós-moderna***.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1998.

MARTINS, J. de S. *O Cativeiro da Terra***.** São Paulo: Hucitec, 2004.

MORRIS, A. E. J. *Historia de la forma urbana, desde sus origenes hasta la Revolución Industrial*. Barcelona: Gustavo Gili, 2013.

NUNES, L. A. de P. *De Saturnino de Brito a Prestes Maia na História do Planejamento de Santos.* Trabalho apresentado na disciplina "Urbanismo e a cidade moderna - A questão das origens", do curso de mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas da FAU USP. São Paulo, FAU USP, 1996.

PADILHA, N. S. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro.* Rio de Janeiro: Campus/Elsevier, 2010.

PINTO, V. C. *Direito Urbanístico***:** plano diretor e direito de propriedade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

PREFEITURA DO DISTRICTO FEDERAL; AGACHE, D. A. *Cidade do Rio de Janeiro*: Extensão- Remodelação-Embellezamento. Paris: Foyer Brésilien, 1930. Disponível em: http://planourbano.rio.rj.gov.br. Acesso em: 03 fev. 2018.

ROLNIK, R. *Guerra dos lugares*: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo, 2015.

ROUSSEAU, J. J. *Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade.*1785.Tradução: Maria Lacerda de Moura. Edição: Ridento Castigat Mores [on-line] Ebookbrasil, 2001. Disponível em: http://www.ebooksbrasil.org/adobeebook/desigualdade.pdf. Acesso em: 02 out. 2018.

SANTORO, P. (org.). *Gestão social da valorização da terra*. São Paulo: Instituto Pólis, 2005. Disponível em: http://www.polis.org.br/

uploads/838/838.pdf. Acesso em: 02 out. 2018.

SANTOS. *Lei nº 1.316, de 27 de dezembro de 1951*. Aprova o Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade elaborado nos termos da Lei nº 940, de 23 de março de 1948. Disponível em: http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3707. Acesso em: 12 abr. 2021.

SANTOS, R. S. F. dos S. *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, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Católica de Santos, Santos, 2018.

SOUZA, A. *A Municipalidade de Santos perante a Comissão de Saneamento:* Polêmica com o Dr. Saturnino de Brito. Santos: Bureau Central, 1914.

TANSCHEIT, P. O que a Nova Agenda Urbana propõe para as cidades. [online] São Paulo; Porto Alegre: WRI Brasil, 2016. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/2016/10/o-que-nova-agenda-urbana-propoe-para-cidades. Acesso em: 24 mai. 2021.

TOSONI, F. C. *O Plano de Saneamento de Saturnino de Brito:* um olhar sobre a paisagem de Santos. (Projeto de Iniciação Científica). Curso de Arquitetura e Urbanismo, apresentado ao Comitê Institucional de Iniciação Científica, da Universidade Católica de Santos. Santos: UniSantos, 2017.

VILLAÇA, F. 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: Edusp, 1999.

WOLKMER, A. C. *História do Direito no Brasil***.** Rio de Janeiro: Forense, 1999.

PARTE III

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS E AVALIAÇÃO AMBIENTAL ESTRATÉGICA: MÉTODOS, TÉCNICAS E INSTRUMENTOS PARA DIAGNOSTICO INTEGRADO, MITIGAÇÃO E COMPENSAÇÃO AMBIENTAL

Edson Ricardo Saleme
Cleber Ferrão Corrêa
Manuel Everaldo da Silva

INTRODUÇÃO

O presente tema é objeto de diversos estudos multi e interdisciplinares. Por este motivo as avaliações de impacto têm sido objeto das mais diversas ciências que buscam encontrar o maior número de possibilidades para eventualmente mitigar os impactos diante de uma realidade pré-existente.

Existem, pelo menos cinco espécies de avaliações de impacto. Cada qual com suas particularidades e possuem metodologias e ferramentas próprias, pois se destinam a finalidades distintas e seus objetivos não seriam totalmente convergentes.

Aqui se faz referência expressa à União Internacional para a Conservação da Natureza, em inglês IUCN, fundada em 1948, com uma tarefa intergovernamental, com a reunião de governos e organizações da sociedade civil em busca da proteção dos ecossistemas incentivando a cooperação internacional por meio do fornecimento de dados científicos capazes de colaborar com medidas de precaução em face da previsão de um futuro desprovido de recursos naturais adequados.

Os primeiros passos dados pela IUCN foram dados em direção a análise dos impactos das ações humanas no meio ambiente. Os primeiros sinais negativos já revelaram a nocividade dos agrotóxicos na biodiversidade. A proposta a partir daí foi no sentido de que todos os Estados desenvolvessem

mecanismos de avaliações de impacto. Isso promoveu a necessidade de planejamento nesses setores nas indústrias e atividades humanas produtora de efeitos modificativos nos ecossistemas em que se desenvolvessem.

Aqui se pretende analisar os métodos empregados nos diversos estudos ambientais e suas consequências e resultados diante dos princípios da precaução, prevenção, poluidor-pagador, entre outros e pretende contribuir para o debate sobre o modelo de desenvolvimento imputado, considerando especificamente a importância da participação popular nos processos de licenciamento ambiental de empreendimentos relacionados na Resolução CONAMA 237.

1. Avaliações de Impacto Ambiental

As avaliações das ações públicas e privadas, até a década de 1960, baseava-se exclusivamente em critérios puramente técnicos e econômicos, visando a maximizar os resultados esperados. Não havia nenhuma preocupação com os impactos ambientais e sociais decorrentes dessas ações, o que acarretou crescimento da degradação dos recursos naturais e queda no nível de bem-estar da população. Nesse contexto, a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) surge como um instrumento do processo de tomada de decisão que visa a estimular a consideração de fatores ambientais no planejamento e tomada de decisão, de modo que as ações, públicas e privadas, implementadas sejam mais compatíveis com o meio ambiente.

Um dos últimos manuais da *Food and Agriculture Organization* (FAO, 2021), indicou serem os Estudos de Impacto Ambiental a ferramenta adequada para que os tomadores de decisões relacionados a políticas públicas identificassem potenciais impactos ambientais de projetos propostos. Nesta abordagem devem avaliar alternativas com vistas à prevenção, mitigação adequadas ou ainda medidas de gestão e monitoramento necessárias para que o projeto possa ter seu dimensionamento estabelecido (FAO, 2021).

Ainda, diante de seus resultados valiosos, essa avaliação não pode ser dissociada de estudos em dimensão social de impacto. Esta, na verdade, vem a ser uma das dimensões mais importantes a serem encontradas no processo, pois a terra e os assentamentos nela existentes devem ter seu devido dimensionamento não somente em termos de habitação social mas também como meio de vida.

Seguindo ainda as orientações da Organização para a Alimentação e Agricultura (FAO), existem três dimensões a serem consideradas nas avaliações de impacto: a primeira refere-se aos impactos adversos significativos e irreversíveis; a segunda se conecta aos impactos menos relevantes que podem ser facilmente mitigados e a terceira, com nenhum

impacto ou insignificantes alterações.

As consequências ambientais das ações humanas propostas têm no EIA sua ferramenta fundamental. Trewek (1996) recomenda que tanto nos projetos individuais como nos governamentais o processo de licenciamento deve ser realizado. Grande parte dos Estados nacionais propôs esta fórmula como mero planejamento diante dos efeitos ambientais que determinada ação pode produzir no ecossistema particularmente considerado. Há uma pressão internacional no sentido de que esses estudos sejam implementados como imprescindíveis aos processos de tomada de decisão. Em sentido oposto, os impactos podem ser cumulativos e seus resultados negativos e com consequências incalculáveis. Em sentido oposto, os impactos podem ser cumulativos e seus resultados negativos e com consequências incalculáveis.[1]

O autor (1996) ainda remarca que no EIA, na prática, em vez de se caracterizar como um pilar de desenvolvimento sustentável, a avaliação do impacto ecológico é muitas vezes parcial ou completamente ignorada. Para ele as legislações do mundo exigiram muito tarde a sua realização, o que tardou o desenvolvimento de boas práticas ambientais. Alerta que o EIA deve ser desenvolvido como ferramenta de gestão ambiental, que pode auxiliar a sustentabilidade e da biodiversidade. Um dos pontos que merece comentário é a necessidade de revisão, pois nem sempre os projetos apresentam detalhes que possam redundar em impactos maiores, tal como os tipos e quantidades de matérias-primas, energia a ser empregadas e outros recursos que possam resultar do processo, sobretudo os resíduos e emissões que possam dali resultar. (TREWEK, 1996)

2. Licenciamento Ambiental no Brasil

Nos termos da Constituição Federal vigente e nos termos do art. 225 § 1º, IV, exige-se Licenciamento Ambiental prévio para a instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de degradação do ambiente. No início das discussões sobre o assunto houve uma insurreição dos países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, em termos de não aceitação de políticas voltadas à restrições do uso dos recursos naturais.

Ainda que aqui houvesse um Código Florestal (BRASIL, 1965) com restrições relacionadas ao uso dos recursos naturais, paralelamente, houve a publicação do livro de Rachel Carson "Primavera Silenciosa", de 1962, cujo principal foco se concentrava nos danos gerados pelo excessivo uso de

[1] Nos termos da Diretiva CE, uma declaração ambiental (Environmental Statement) deve ser emitida pela autoridade ambiental competente a fim de avaliar os principais efeitos ambientais da proposta e uma descrição dos efeitos prováveis significativos, seja no ambiente natural, artificial ou cultural.

pesticidas na agricultura

Importante também citar os fatos indicados no livro "Os limites do crescimento: um relatório do Clube de Roma", nele se relataram pesquisas dessa associação (MEADOWS et al, 1972), que afirmou serem os modelos atuais de desenvolvimento (população, capital, poluição, entre outros) iniciados no início do século passado e que, em 1970, observou se as variáveis aumentaram na medida em que a população cresceu. Ainda que a taxa de natalidade tenha diminuído a de mortalidade também rapidamente desacelerou, sobretudo após 1940. Nesse sentido, a taxa populacional só aumenta (1972). Produção industrial, alimentos e serviços per capita recrudescem exponencialmente. A produção industrial e agrícola seguiu em ritmo acelerado para satisfazer o mercado, trazendo esgotamento dos recursos naturais nos grandes centros urbanos.

Em 1992, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, destacou a importância da conciliação do desenvolvimento econômico com o uso eficiente dos recursos naturais.

Apesar de existir esses primeiros debates que se introduziu o Decreto-lei nº 1.313, de 14 de agosto de 1975 (BRASIL, 1975), que dispôs sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada pelas atividades industriais. Essa norma previu fossem efetivadas as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente.

Após ela, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980 (BRASIL, 1980), estabeleceu a criação de zonas destinadas à instalação de indústrias por meio da formação de zoneamento urbano, aprovado por lei, que compatibilize as atividades industriais com a proteção ambiental. O seu art. 5º prevê três espécies de saturação a serem classificadas de acordo com os órgãos do Sisnama, de acordo com a área disponível e a infraestrutura existente.

As normas referidas estabeleceram procedimentos fundamentais para a proteção prévia do ambiente, cuja legiferação não existia em termos de classificação de atividades e estabelecimento de zoneamento. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981 (BRASIL, 1981), dispôs finalmente sobre a Política Nacional do Meio Ambiente com definições, objetivos, estabelecimento de órgãos, criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente, criando instrumentos próprios, entre outros dispositivos. Merece menção especial seu art. 10, que estabeleceu a necessidade de prévio licenciamento ambiental para todas as atividades de construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental (BRASIL, 1981).

Em seguida, a regulamentação, todos os critérios necessários ao emprego

da avaliação de impacto ambiental tornou-se efetiva a partir da Resolução nº 001, de 23 de janeiro de 1986, do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Essa resolução trazia como novidade o uso da expressão Estudo de Impacto Ambiental (EIA), na qual, como uma ferramenta mais geral e abrangente, incorporou, em seu interior, as avaliações de impacto ambiental.

Boeira *et al* (1994) afirmam que a expressão contida na lei excluiu os planos, programas e ordenação do território e que ela nada mais fez para conter o modelo predatório e injusto já empregado naquela época. Os autores criticam a lei afirmando não ser ela "ambiental". Relatam que não deveria ser o EIA criado por equipe multidisciplinar e sim "interdisciplinar" já que seria correta a análise socioambiental completa. Nesse sentido, os acadêmicos envolvidos não seriam capazes de uma análise mais contundente dentro de uma perspectiva interdisciplinar propriamente dita.

Os instrumentos mais comuns utilizados no Brasil, nas palavras de Souza (2019) são: o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e seu respectivo Relatório de Impacto(RIMA), destinados basicamente às atividades modificadoras do ambiente, tal como previsto no art. 2º da Resolução CONAMA nº 01/1986; o Estudo Ambiental Simplificado (EAS) ou Relatório Ambiental Simplificado(RAS) estabelecido para o estudo de atividades com impacto mínimo ou mesmo insignificante; o Relatório Ambiental Preliminar (RAP), instituído pela legislação paulista, cujo intuito é instruir requerimento a ponto e dispensá-lo ou não de seu respectivo relatório. Há os Estudos de Impacto de Vizinhança(EIV), que dependem inteiramente de previsão legal municipal. O Projeto Básico Ambiental (PAB) que apresenta os detalhes de empreendimento ou atividade e as medidas de controle e projetos com ele relacionados. O Relatório de Controle Ambiental(RCA) e o Plano de Controle Ambiental (PCA) que identificam e propõem medidas mitigadoras de impacto e, finalmente, o Plano de Recuperação de Áreas Degradadas (PRAD), que faz o levantamento de áreas degradadas e o tempo e medidas previstas para sua recuperação (SOUZA, 2019).

3. Avaliação de Impacto Ambiental

Essa terminologia passou a ser utilizada quando a legislação americana, pioneira nesse aspecto, decidiu implementá-la para ser um instrumento de planejamento ambiental. Sanchéz (2008) esclarece que a lei da política nacional dos Estados Unidos, *National Environmental Policy Act* (NEPA) exige que se faça uma declaração detalhada do impacto ambiental a ser gerado pelo empreendimento ou mesmo pela atividade a ser realizada.

É certo que esse *statement* equivale ao Estudo de Impacto Ambiental e mesmo existindo diversas acepções relacionadas ao termo, pode ser concebida como instrumento ou ainda procedimento. Ainda é possível enquadrá-lo em ambos os casos. Neste ponto é inevitável que se traga a definição da *Association for Impact Assessment* (IAIA, 2021), que esclarece ser o impacto um processo de identificação das consequências futuras de uma ação atual ou proposta.

IAIA (2021) é a rede global líder em melhores práticas no uso da avaliação de impacto para tomada de decisão informada em relação a políticas, programas, planos e projetos. Os membros da IAIA acreditam que a avaliação do impacto é uma ferramenta prática para ajudar a atender às necessidades atuais sem comprometer as oportunidades das gerações futuras.

Importante esclarecer o que Sanchez (2008) indica em sua obra, no sentido de que a IAIA é um exercício prospectivo, antecipatório, daquilo que pode ocorrer eventualmente no futuro por meio de uma análise. Portanto, o projeto é posto em cheque diante do estado atual que o ambiente aparenta e proporciona, a partir de um simples diagnóstico ambiental. Os estudos são desenvolvidos diante do que os estudos se propõem efetivamente a analisar. Não se pode menosprezar que o número de itens observados são cada vez maiores. O conceito de "ambiente" que se leva em consideração não se trata apenas de da variação de elementos biofísicos, mas inclui outros, de alta relevância, como o físico-químico, biológico, visual, socioeconômico, entre outros tantos, como complementou a publicação da IAIA que busca definir qual o escopo de um *impact assessment.* (IAIA, 2021).

Morato Leite (2015) esclarece que a realidade dos riscos ambientais se projeta sobre perspectivas de imperativos de proteção: "a prevenção/precaução e a reparação". Conforme acertadamente afirma, o fato de que nenhuma espécie de abordagem poderia resultar de forma positiva se não fosse possível inferir que a degradação da qualidade ambiental pudesse ser reparada, na medida dessa possibilidade.

Nesse sentido, é dever do particular apresentar a realidade dos riscos que se produzirão a partir de uma realidade ambiental. Os estudos propostos devem dimensionar o cenário de forma adequada de maneira que se possam mitigar os efeitos negativos gerados pela atividade ou ação antrópica "segundo o estado da técnica e do conhecimento científico" (MORATO LEITE, 2015, n.p.).

Estes estudos nem sempre retratam uma realidade que deve ser cuidada e tratada com suas fragilidades. Fearnside (2001) bem relatou em sua pesquisa sobre o plantio de soja os diversos "lobbies" e "esforços" para se aprovar um licenciamento ambiental. Para ele os mecanismos existentes para avaliar

impactos e licenciar projetos de infraestrutura não são capazes de prever as consequências mais severas da atividade, sobretudo ao que denominou "efeito de arrasto", consistente no fato de que uma atividade destrutiva atrai outras diante da infraestrutura projetada para o plantio da soja, por exemplo.

A Resolução CONAMA n. 001/86, art. 5º, inciso III, indica ser fundamental

> Definir os limites da área geográfica a ser direta ou indiretamente afetada pelos impactos, denominada área de influência do projeto, considerando, em todos os casos, a bacia hidrográfica na qual se localiza.

Com isto, o ato normativo ainda especifica que devem ser relatados

> os impactos positivos e negativos (benéficos e adversos), diretos e indiretos, imediatos e a médio e longo prazos, temporários e permanentes; seu grau de reversibilidade; suas propriedades cumulativas e sinérgicas; a distribuição dos ônus e benefícios sociais.

4. Métodos, técnicas e instrumento de diagnóstico integrado

O diagnóstico ambiental leva em consideração diversas variáveis: o meio físico, no qual se engloba o ar, o solo, subsolo, seus tipos e os recursos envolvidos, corpos d´água existentes, correntes oceânicas e atmosféricas; atualmente o clima tem importância relevante. Os ecossistemas devem também ser considerados, com relevância pela flora e fauna, sobretudo quando no Bioma existir alguma espécie em extinção. Como visto neste trabalho, as variáveis socioeconômicas devem ser objeto de análise, pois elas também são afetadas pela intervenção antrópica, isso sem falar de possíveis sítios arqueológicos, históricos ou culturais cuja existência deve ser preservada a qualquer custo.

Esse diagnóstico para Pimentel e Pires (1992) destina-se efetivamente à coleta de informações sobre os impactos ambientais por meio de seu exame sistemático, que será levado às autoridades e à opinião pública. A finalidade desse exame é prevenir impactos negativos possíveis, propor alternativas para maximizar os benefícios.

Os autores (1992) afirmam não ser a avaliação em si um instrumento de decisão, mas apenas um mecanismo de fornecimento de subsídios para a tomada de decisões "(...) um instrumento *ex-ante* que promover o conhecimento, discussão e analise de efeitos positivos e negativos de uma proposta, permite evitar e mitigar seus danos e otimizar os benefícios, aprimorando a eficácia das soluções."

As linhas metodológicas de avaliação, nas palavras de Costa, Chaves e Oliveira (2021) são mecanismos estruturados para comparar, organizar e analisar informações. A proposta a ser submetida deve conter elementos escritos e visuais com informações bem completas para subsidiar o processo de tomada de decisões De outro modo, diante da existência de diversos métodos de AIA, é fundamental que se selecione criteriosamente o que melhor se adapte em termos de tomada de decisão dos projetos, mormente em face dos custos envolvidos, que podem ser substanciais. Portanto, a equipe técnica deve eleger método ou métodos viáveis de serem aplicados diante das atividades propostas.

Os autores relatam as técnicas mais frequentes. Entre eles:

> os métodos espontâneos (Ad hoc), listagens (*Check-list*), matrizes de interações, redes de interações (Networks), métodos quantitativos, modelos de simulação, mapas de superposição (Overlays) e projeção de cenários. (COSTA; CHAVES; OLIVEIRA, 2021, p. 6)

As metodologias espontâneas são as mais rápidas e de simples compreensão. São observadas as variáveis de forma superficial, sem levar em consideração algumas particularidades dos elementos envolvidos. As decisões decorrem de mero "*brainstorm*" diante da dificuldade de obtenção de dados que levam a uma análise perfunctória, sem o aprofundamento desejável. A seguir é possível empregar a metodologia "*check list*" em que os especialistas listam impactos oriundos das diversas fases de implantação e operação do empreendimento; são categorizados como positivos ou negativos, diante daquilo que se quer realizar em termos de alteração ambiental. Não é considerado um meio relevante para detecção de problemas maiores. É visto como uma forma preliminar.

A metodologia das matrizes de interação são as mais empregadas na etapa de identificação dos impactos do Estudo de Impacto Ambiental (EIA). Ele se baseia em técnicas bidimensionais que simplesmente confrontam ações de fulcro empresarial, tal como a que se quer desenvolver, diante de fatores ambientais. Para Martins e Carmo Júnior (2018, p. 34) a Matriz de Leopoldo é a mais utilizada nos estudos realizados e está fundamentada em "(...) uma lista de 100 ações que podem resultar em impactos ambientais e 88 características ambientais. Esta combinação origina uma matriz com 8.800 casos."

Os autores (2018) citando Caldas (2006) ainda seguem na análise das redes de interação (ou network), tal como é mais conhecida internacionalmente; esse método agrega relações do tipo causa-condições-efeito. Neste diapasão viabilizam uma incorporação de parâmetros diversos tal como "magnitude, importância e probabilidade" (CALDAS, 2006, *apud* MARTIS; CARMO, 2018, p. 35). Em face desse impacto constatado seria possível identificar o

conjunto de ações que podem desencadear sua presença de forma direta ou indireta. A interação mais conhecida é a de "Sorensen", a qual permite identificar os impactos indiretos evidentes a partir das ações iniciais (CALDAS, 2006, *apud* MARTIS; CARMO, 2018, p. 35).

Na análise dos autores ainda é possível discorrer sobre outros tantos métodos, que aqui se circunscreverá apenas aos dois últimos efetivamente mais empregados: o de "superposição de mapas", no qual se elaboram mapas temáticos com indicações diversas de itens fundamentais de analise (características cultural, social e física), o qual se podem verificar a cor para melhor compreender o grau de impacto, para que se possam identificar o nível deles no ecossistema. Eles viabilizam um panorama ambiental simplificado de uma determinada área geográfica, em que se identificam os potenciais de vulnerabilidade ou mesmo o nível de fragilidade de recursos ambientais envolvidos. Os satélites e a computação gráfica são ferramentas essenciais na aplicação desse método. Finalmente existem os denominados "modelos de simulação", que consistem em fórmulas capazes de representar modelos matemáticos que buscam trazer a realidade do impacto, esclarecendo fatores que possam estar em risco tais como o meio biológico, físico ou mesmo socioeconômicos envolvidos no processo.

O último a ser analisado é a "projeção de cenários", muito empregado em processos de comparação de perdas de solos para o uso e possíveis cenários de restauração florestal. Isso pode ser feito por meio de uma comparação entre a situação atual e cada um dos cenários propostos, por meio de teste "t" de Student, tudo com vistas à eficiência do reflorestamento. (MARTIS; CARMO, 2018)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aqui foram traçados os primeiros passos em prol de um processo de desenvolvimento de ações relacionadas à análise dos impactos e como isso pode ser realizado de forma satisfatória.

A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) revelou-se como a primeira união ambiental global a promover governança global em torno de atores públicos e privados, governos e organizações da sociedade civil com um objetivo compartilhado de proteger a natureza. Seu intuito seria guardar os recursos naturais e incentivar a cooperação internacional por meio do conhecimento científico para melhor orientar as ações em prol do ambiente.

O impacto das atividades humanas na natureza revelou-se item fundamental a ser examinado, pois o Grupo dos 30, após a produção do Relatório "Os Limites do Crescimento" (MEADOWS; DONELLA et al., 1973), esclarecia o quanto a ação humana poderia resultar em perda dos recursos naturais ou mesmo sua completa perda. Nesse sentido, as avaliações de impacto ambiental, tornaram-se fundamentais e se dirigiam a toda e qualquer atividade empresarial transformadora do ambiente.

Entre as técnicas empregadas destacam-se os métodos espontâneos, obtidos por meio de inspeção ad hoc; realização de listagens, na forma de *check lists* em que se identificam os problemas mais comuns; o das matrizes de interações ou redes de interações, conhecidos como networks; há também métodos quantitativos, modelos de simulação, mapas de superposição (Overlays) e ainda a projeção de cenários. Todas as fórmulas são modelos a serem empregados dependendo das características do terreno e das atividades a serem desenvolvidas.

REFERÊNCIAS

BOEIRA, S. L.; BRUGER P.; SILVA, A. D.; MONTIBELLER FILHO, G.; REGO NETO, C. B.; ARAÑA, L. A. V. *EIA RIMA*: Instrumento de Proteção Ambiental ou de Homologação de Desenvolvimento Predatório. *Revista Geosul n. 18*. Ano IX, 1994.

BRASIL. CASA CIVIL.*Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965*. Institui o Novo Código Florestal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4771.htm. Acesso em: 07 jun. 2021.

_____._____. *Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981*. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm Acesso em 6 jan. 2021.

_____._____. *Lei nº 6.803, de 3 de julho de 1980*. Dispõe acerca do zoneamento ambiental. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6803.htm Acesso em 6 jan. 2021.

_____._____. *Decreto-lei nº 1.313 de 14 de agosto de 1975*. Controle da poluição decorrente de atividades industriais. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/del1413.htm Acesso em 6 jan 2021.

_____. CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. *Resolução*

CONAMA n. 009, de 3 de dezembro de 1987. Dispõe sobre a realização de audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 5 jul. 1990. Seção 1, p. 12945.

_____._____. *Resolução CONAMA n. 001, de 23 de janeiro de 1986*. Dispõe sobre critérios básicos e diretrizes gerais para a avaliação de impacto ambiental. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 17 fev. 1986. Seção 1, p. 2548-2549.

COSTA, M. V.; CHAVES P. S.V. ; OLIVEIRA F. C. de. Uso das Técnicas de Avaliação de Impacto Ambiental em Estudos Realizados no Ceará. Trabalho apresentado no *Intercom – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares de Comunicação*. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2005/resumos/r0005-1.pdf. Acesso em 8 jan. 2021

FAO. *Environmentl Impact Assessment*. Guidelines for FAO fiel projects. United Nations Food and Agriculture Organization. Disponível em: Microsoft Word - FAO EIA.doc (iucn.org). Acesso em 6 jan. 2021.

FEARNSIDE, P. M. O cultivo da soja como ameaça para o meio ambiente na Amazônia brasileira. In: L.C. Forline, R.S.S. Murrieta, I.C.G. Vieira (eds.) *Amazônia Além dos 500 Anos.*, Belém:Museu Paraense Emilio Goeldi, 2005.

IAIA. International Association for Impact Assessment. *Definição de impacto ambiental*. Disponível em: https://www.iaia.org/. Acesso em: 7 jan 2021.

MARTINS T. S.; CARMO JUNIOR., G. N. R. Avaliação de Impacto Ambiental: Uma Revisão Sistemática sob a Ótica Metodológica. *E&S - Engineering and Science***.** Vol.2, 7.ed., 2018.

MEADOWS, D. H.; MEADOWS, D. L., RANDERS, J., BEHRENS III, W. W. *The Limits to Growth: A Report to The Club of Rome* (1972). Abstract established by Eduard Pestel. Disponível em: http://www.ask-force.org/web/Global-Warming/Meadows-Limits-to-Growth-Short-1972.pdf. Acesso em: 6 jan 2021.

MORATO LEITE, J. R. M. *Manual de direito ambiental***.** São Paulo: Saraiva, 2015 (e-book).

PIMENTEL, G.; PIRES, S. H. Metodologias de avaliação de impacto ambiental: aplicações e seus limites. *Revista de Administração Pública***.** Rio de Janeiro, 26 (1): 56-68, jan./mar. I992.

SANCHEZ, L. E. *Avaliação de impacto ambiental*: conceitos e métodos. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

SOUZA, B. A. *EIA-RIMA: estrutura geral e relações.* São Paulo: Senac, 2019.

TREWEEK, J. Ecology and Environmental Impact Assessment. *Journal of Applied Ecology*, Vol. 33, n. 2, pp. 191-199 Published by: British Ecological Society, (Apr., 1996).

MUNICÍPIOS E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO: UM ESTUDO ACERCA DO MONUMENTO NATURAL VALE DOS DINOSSAUROS, NO MUNICÍPIO DE SOUSA, ESTADO DA PARAÍBA

Diego Vieira de Abrantes

INTRODUÇÃO

Ao longo da história humana o meio ambiente vem sofrendo por modificações contínuas pelo homem, ocasionadas, em especial, pela franca expansão das cidades, do crescimento demográfico e proveniente do progresso tecnológico, encurtando distancias em uma sociedade global e interconectada.

As cidades e as regiões planetárias cambiam de forma ininterrupta. Áreas de campo imenso de mata fechada, inexploradas; rios cristalinos perenes percorrendo a imensidão dos territórios, passam por intensa transformação e são substituídos pelos grandes centros urbanos, estradas, indústrias, que logo se transformam no cartão postal das cidades.

O homem não está dissociado do meio ambiente e a transformação do seu em entorno advém justamente das suas decisões, especialmente por meio de medidas preservacionistas que visem garantir a conservação aliada ao desenvolvimento sustentável.

Há uma categoria de bens que necessitam de preservação e medidas jurídicas protetivas fundamentais, pois se encontram em franca extinção, seria ele o patrimônio histórico e cultural, o qual se dá especial ênfase nos sítios paleontológicos brasileiros, que trazem cravados nas suas áreas um período da história terrestre que merece ser difundido, estudado e admirado pelas presente e futuras gerações. Há convicções de que o Brasil estaria encravada em área geológica sem ocupação humana ou animal significativa no passado. Isso parece não ir ao encontro das evidências rupestres e outros vestígios encontrados em sítios descobertos há pouco tempo.

No cenário jurídico de conservação dos sítios arqueológicos, a Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), estabelece critérios e normas para a criação, implantação e gestão das Unidades de Conservação (UC). Assim também existem cidades que podem implementar uma tipologia de unidade capaz de albergar elementos

protetivos ao meio paleontológico existente.

Referida legislação estabeleceu a proteção de áreas naturais por meio de 12 (doze) categorias de Unidades de Conservação, de acordo com a forma de proteção e o uso permitido da área. Dentre elas destaca-se o Monumento Natural, cujo objetivo é preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica.

Neste contexto de proteção trazido pela lei da SNUC aos sítios naturais, através por meio da constituição de Unidades de Conservação, elenca-se como objeto de estudo o Monumento Natural Vale dos Dinossauros, criado em 27 de dezembro de 2002 pelo Decreto Estadual n° 23.832/2002 (PARAÍBA, 1992), localizado no Município de Sousa, alto sertão do interior do Estado da Paraíba. Esta unidade, consistindo constitui-se em um sítio paleontológico com pegadas de dinossauros fossilizadas descobertas no ano de 1897 por um fazendeiro local.

O presente trabalho tem como objetivos gerais estudar e analisar o Monumento Natural do Vale dos Dinossauros e verifica, em face de sua condição como Unidade de Conservação se há adequado tratamento jurídico. Os específicos observarão o conjunto normativo existente, as possibilidade de imposição de restrições, se existem na legislação elementos suficientes para a preservação do patrimônio histórico e cultural do local.

A questão central é propor fórmula capaz de preservar o patrimônio cultural e conciliar medidas de conversação juntamente com outras, que sejam impulsionadoras do desenvolvimento sustentável da região pelo ecoturismo.

O método de abordagem dedutivo e a técnica qualitativa na forma de questionário, partindo-se do conceito geral sobre o tema acerca das Unidades de Conservação e o seu regramento jurídico, descendo para uma abordagem especifica atinente ao atual panorama do Monumento Natural, desde o seu decreto instituidor perpassando para a estrutura física atual do Monumento Natural.

Utilizou-se da pesquisa bibliográfica através de uma investigação por meio de artigos científicos, doutrina especializada e a legislação pertinente ao tema tratado. O método adotado é o hipotético-dedutivo.

1. O patrimônio histórico e cultural como direito fundamental

O patrimônio histórico e cultural é um direito fundamental de terceira dimensão, com natureza indisponível e irrenunciável, em que o estado é convocado juntamente com a sociedade civil organizada para a sua implementação.

A atual organização administrativa na gestão da área que se está

analisando tem como finalidade básica a proteção às pegadas fossilizadas e da estrutura física e humana existente no local de apoio aos visitantes, tais como museus, servidores, visitas guiadas, planos e estrutura para o desenvolvimento do turístico local.

A omissão de políticas públicas eficazes retira da sociedade o acesso à cultura, perdendo-se a identidade e o direito de preservação da memória histórica. Por conseguinte, os direitos culturais detêm natureza difusa, imaterial, no qual há uma indeterminabilidade dos sujeitos, cujo bem é de interesse coletivo. Neste diapasão, o artigo 216 caput e no inciso V da Constituição Federal (BRASIL, 1988) estabelece que os sítios paleontológicos constituem patrimônio cultural brasileiro.

Sobre a inclusão da paleontologia como patrimônio cultural, Jalusa Prestes Abaide (ABAIDE, 2018, p. 5), versa sobre o tema em artigo científico acerca do tratamento jurídico dos fósseis na Constituição Federal Brasileira:

> O Brasil por força constitucional e por ser signatário da Declaração de Digne, na França, passa a entender a paleontologia como integrante do patrimônio cultural brasileiro, portanto, vai ao encontro da Classificação da UNESCO, que a inclui no rol das Ciências da Vida, equivalendo às obras de arte elaboradas pelo homem [...].

Ainda sobre o conceito de patrimônio cultural e a sua exata dimensão, cumpre destacar a definição trazida por Sílvia Helena Zanirato (2021, p. 61):

> [...] o patrimônio cultural de um povo deve abarcar o conjunto de bens móveis e imóveis, materiais e imateriais, de propriedade de particulares, de instituições e organismos públicos ou semipúblicos, que tenham um valor excepcional do ponto de vista da história, da arte e da ciência, da cultura em suma, e que, portanto, sejam dignos conservação.

A importância do patrimônio histórico e cultural é inegável, notadamente aos sítios paleontológicos. Quanto à proteção do meio ambiente em todos os seus aspectos, a CF/1988 no *caput* do artigo 225 garante o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, preservando-o para as presentes e futuras gerações, assim descrevendo:

A base constitucional para a criação das Unidades de Conservação está prevista no artigo 225, inciso III, § 1°, traduzida em uma obrigação de fazer para a implementação de espaços ambientais territoriais especialmente protegidos a serem instituídos pelo poder público. Ainda sobre a proteção ambiental, o art. 9º, inciso VI da Lei nº 6.938/81, enumera um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente, que é a "criação de espaços territoriais especialmente

protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal (...)".

Entre estes espaços, o que se foca aqui a atenção são as unidades de conservação da natureza estabelecidas pela Lei nº 9.985, de 2000. A extinção ou redução das Unidades de Conservação pelo poder público são permitidas apenas por meio de lei, não impedindo que o ato de criação ocorra através por meio de lei ou decreto, objetivando dificultar ao máximo o retrocesso na proteção ambiental.

Em regra, a criação de uma Unidade de Conservação deve ser precedida de estudos técnicos e consulta pública, conforme artigo 22, §2° da Lei 9.985/2000, cujo objetivo é permitir a identificação da localização, dimensão e limites mais adequados para a unidade.

De acordo com Frederico Amado (2012), a desafetação de uma Unidade de Conservação depende da aprovação de lei, ainda que instituída através de decreto, consistindo em ato da Administração Pública de alteração de regime jurídico de um bem público, integrando-o a classe dos bens dominiais.

Visando dar efetividade ao comando constitucional é promulgada a Lei nº 9.985/2000 (BRASIL, 2000), cujo objetivo segundo dispõe o artigo 1° da referida legislação é estabelecer critérios e normas para a criação, implantação e gestão dessas unidades. O conceito de Unidade de Conservação é dado pela própria legislação, mas se trata especificamente de um espaço territorial com seus respectivos recursos ambientais que possua características naturais, instituído pela forma que o Poder Público dispuser, com objetivos limites definidos. Sua preservação e manutenção são garantidos por um plano de gestão adequado.

A Lei nº 9.985/2000 trouxe a previsão de 12 (doze) modalidades de unidades de conservação, dividindo-se em dois grandes grupos: Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável. No grupo das Unidades de Proteção Integral está o Monumento Natural, conforme disposto no artigo 8°, inciso IV, da lei supracitada. De acordo com o artigo 12 da Lei da SNUC, "o Monumento Natural tem como objetivo básico preservar sítios naturais raros, singulares ou de grande beleza cênica".

É possível a constituição em áreas públicas ou particulares, exigindo nesta segunda hipótese que haja compatibilização dos objetivos da unidade com a utilização da terra e dos recursos naturais do local pelos proprietários (art. 12, § 2°). A área será desapropriada caso não haja a compatibilização do particular ou o mesmo não concorde com as condições impostas pelo órgão responsável por sua administração ou àquelas previstas em regulamento (art. 12, § 3°).

Portanto, o Monumento Natural Vale dos Dinossauros está inserido como patrimônio cultural protegido constitucionalmente tendo suas características

indicadas na lei criadora e seu instrumento de gestão estabelecendo as formas de visitação e os mecanismos de manutenção.

2. Monumento natural Vale dos Dinossauros: origem, classificação e aspectos jurídicos

Anteriormente conhecido como "Passagem das Pedras" (Fazenda Ilha), o Monumento Natural Vale dos Dinossauros foi considerado Unidade de Conservação por meio do Decreto Estadual n° 23.832, de 27 de dezembro de 2002 (PARAÍBA, 2002), localizado no Município de Sousa, alto sertão e interior do Estado da Paraíba, com distância aproximada de 432 quilômetros da capital paraibana João Pessoa.

A área, inicialmente particular, pertence atualmente ao governo do Estado da Paraíba, sendo administrada pela Superintendência de Administração do Meio Ambiente (SUDEMA). Este é um órgão ambiental estadual, pertencente ao SISNAMA. A área foi devidamente desapropriada por meio do Decreto desapropriatório n° 14.833, de 19 de outubro de 1992.

De acordo com o referido decreto, foram desapropriadas três áreas, assim denominadas: 1) parte da Fazenda Ilha; 2) Fazenda Passos do Peão e 3) Fazenda Campo Grande. O acesso é feito pela rodovia PB 391, sentido Sousa – Uiraúna. Está localizado na microrregião da depressão do Alto Piranhas, com uma superfície aproximada de 40 ha e um perímetro de 3.999,36 m, distante a 7 km da sede do município.

O Monumento Natural (Figuras 1 e 2) está inserido na bacia de Sousa e compõe um dos vinte e três sítios paleontológicos existentes nas bacias do Rio do Peixe, consistindo na área mais importante de distribuição de pegadas fossilizadas de Dinossauros no Município de Sousa.

Figura 1. Fotos das pegadas de dinossauros localizadas no Monumento Natural Vale dos Dinossauros – Sousa.

Fonte: foto do autor (2021).

Figura 2. Fotos das pegadas de dinossauros localizadas no Monumento Natural Vale dos Dinossauros – Sousa.

Fonte: foto do autor (2021).

Quanto a extensão das bacias do Rio do Peixe, Giuseppe Leonardi e

Ismar de Souza Carvalho tratam com detalhes sobre a composição e as descobertas paleontológicas encontradas na região:

> As bacias do rio do Peixe são quatro bacias sedimentares denominadas como Sousa, Uiraúna-Brejo das Freiras, Pombal e Vertentes. Localizam-se no oeste do estado da Paraíba nos municípios de Sousa, Uiraúna, Poço, Brejo das Freiras, Triunfo, Santa Helena e Pombal [...]. As duas primeiras bacias - Sousa e Uiraúna- Brejo das Freiras - contém uma abundante icnofauna de tetrápodes, consistindo de pegadas e pistas de carnossauros, e ornitópodes. Icnofósseis de invertebrados tais como pistas e escavações produzidas por artrópodes e anelídeos também são comuns (LEONARDI; CARVALHO, 2002, p. 102).

Cumpre salientar que na região do Município de Sousa – PB existem mais localidades com pegadas fossilizadas além das existentes no Monumental Natural, conforme trabalho de catalogação dos autores acima mencionados:

> O conjunto de 13 sítios da Formação Sousa (Barragem do Domício, Engenho Novo, Juazeirinho, Matadouro, Pedregulho, Piau-Caiçara, Piedade, A Camada do Rio do Peixe entre Passagem das Pedras e Poço do Motor, Piau II, Poço da Volta, Sítio Saguim, Várzea dos Ramos e Zoador) em pelo menos 60 níveis incluem aproximadamente a seguinte icnofauna: 220 grandes terópodes; 29 pequenos terópodes classicamente considerados como Coelurosauria; 11 saurópodes; 15 ornitópodes graviportais; 1 pequeno ornitísquio quadrúpede; um número de pistas de dinossauros não-classificáveis ou incertas; 1 conjunto batracopódido; um grande número de pegadas de pequenos quelônios. Ao todo o número de indivíduos dinossaurianos é superior a 276. (LEONARDI; CARVALHO, 2002, p. 105)

As pegadas foram encontradas no ano de 1897, pelo fazendeiro Anísio Fausto da Silva, porém sem relacioná-las aos dinossauros, batizando-as de "rastros de boi e da ema." A descoberta de caráter cientifico, por meio do estudo das pegadas, iniciou-se tão somente na década de 1920 pelo engenheiro de minas do Instituto Nacional de Obras Contra as Secas (atual Departamento Nacional de Obras Contra as Secas - DNOCS) Luciano Jacques de Moraes, que descobriu duas pistas de produtores distintos em rochas do leito do rio do peixe, na localidade de Fazenda Ilha, enviando uma laje com uma pegada original escavada da pista codificada como SOPP2 e um molde de uma pegada

da pista SOPP1 para estudos nos Estados Unidos, porém não obteve resposta.

Nos anos 1975 e 1976, o Paleontólogo italiano Giuseppe Leonardi realizou pesquisas de campo em Sousa/PB, escavando as duas pistas, tendo descobrindo mais cinco novas pistas neste período. É oportuno destacar que região passa a ter visibilidade científica e divulgação popular após a pesquisas realizadas por Leonardi.

A transformação da área em unidade de conservação por meio da instituição do Monumento Natural Vale dos Dinossauros, por meio do Decreto estadual n° 23.832/2002, trouxe maior proteção ao local, conforme é possível extrair dos objetivos elencados no decreto instituidor, além do incentivo ao turismo:

> Art. 1º. Fica criado o Monumento Natural Vale dos Dinossauros, localizado no Município de Sousa, neste Estado, abrangendo a porção territorial descrita no Artigo 2º deste Decreto, com os seguintes objetivos:
>
> I - Preservar todo o conteúdo fossilífero existente dentro da área desta Unidade de Conservação, especialmente as pegadas de dinossauros localizadas na Passagem das Pedras (Fazenda Ilha).
>
> II - Promover a educação e interpretação paleoambiental e a recreação em contato com a natureza e o turismo disciplinado.
>
> III - Proporcionar os meios e incentivos para as atividades de pesquisa científica, estudos e monitoramento ambiental.
>
> IV - Proteger e recuperar os recursos hídricos e edáficos da área.
>
> V - Contribuir para a preservação e a restauração dos diversos ecossistemas naturais.
>
> VI - Promover a aplicação dos princípios e práticas de conservação da natureza no processo de desenvolvimento da região.

Segundo informações trazidas por Giuseppe Leonardi e Ismar de Souza Carvalho (2002), no Momento Natural Vale dos Dinossauros foram realizados investimentos na ordem de U$ 800,000.00 (oitocentos mil dólares americanos), por meio das seguintes medidas: 1) construção de um canal de alívio

para fins de diminuição do desgaste excessivo das pegadas oriundos da maior vazão de água do rio do peixe nos períodos de inverno, além de pontes sobre o mesmo; 2) plantação de vegetação nativa nas bordas do canal e adjacências ao rio; 3) construção de estrada de acesso à área; 4) pontes de concreto-aço sobre as pegadas; 5) Centro de Recepção com 222 m² de área, abrangendo a exposição com dioramas e painéis temáticos, fósseis, sala de vídeo, centro de documentação, biblioteca, loja de lembranças, lanchonete, sanitários e administração.

Em virtude do Monumento Natural fazer parte de uma Unidade de Proteção Integral, a área é de uso mais restrito. Neste grupo, o objetivo básico é preservar a natureza, sendo admitido exclusivamente o uso indireto dos recursos naturais e livre de alterações causadas pela interferência humana. Acerca do significado de uso indireto, o inciso X do artigo 2° da Lei nº 9.985/2000 traz sua definição quanto "aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais".

As atividades permitidas nessas áreas são de pesquisas científicas, educação ambiental e turismo em contato com a natureza, o chamado turismo ecológico, nos termos do seu plano de manejo e conforme ratificado na justificativa de sua respectiva criação.

3. O Plano de Manejo como caminho para o desenvolvimento sustentável no Vale dos Dinossauros

O Plano de Manejo (PM) trata-se de um documento obrigatório em toda Unidade de Conservação (UC), sendo uma espécie de zoneamento da área e indicação de seu uso, o que o assemelha a um plano de uso com indicação de zoneamento. Deve ser elaborado levando-se em consideração as necessidades específicas e peculiaridades de cada unidade. No seu conteúdo é apontando o que é proibido, priorizado e permitido na área. A elaboração deve ocorrer no prazo de cinco anos a partir do momento de criação da unidade.

Referido documento deve englobar toda a área da unidade, juntamente com a zona de amortecimento, corredores ecológicos, além de incluir medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas. Nele se podem encontrar as informações relevantes da Unidade de Conservação e as regras norteadoras para sua gestão.

Há informações que são indispensáveis, essencialmente perfazendo seu conteúdo os seguintes itens: 1) elementos informativos sobre a UC (como nome e localização); 2) a análise e descrição dos aspectos socioeconômicos, bióticos e abióticos da área a ser preservada e 3) zoneamento e planejamento das ações para a conservação e manejo dos recursos naturais, consoante objetivos da UC.

O plano de manejo tem prazo para ser efetivado e deve contemplar todas as potencialidades da Unidade, todos os elementos que a norteiam, bem como estabelecer um zoneamento adequado capaz de trazer proteção adequada para toda sua área.

4. O potencial turístico do Monumento Natural Vale dos Dinossauros e as restrições estabelecidas pela Lei nº 9.985/2000

A riqueza histórica e cultural existente no Monumento Natural Vale dos Dinossauros é de valor inestimável, merecendo a tutela adequada quanto a à sua conservação, bem como uma ampla divulgação nacional e internacionalmente dos achados paleontológicos, com vistas a difundir o ecoturismo.

De acordo com a Lei nº 9.985/2000, no artigo 12, § 3°, o turismo por meio da visitação pública aos Momentos Naturais é permitido a quem se sujeita às condições e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade e às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração e àquelas previstas em regulamento. Mesmo sofrendo dificuldades ao longo dos anos para a manutenção de sua infraestrutura, o Monumento é visitado diariamente por inúmeros turistas das mais variadas regiões do país, inclusive por estrangeiros.

Externando alguns dados sobre o potencial turístico, segundo dados do IBGE (2021), o Município de Sousa-PB detém uma população estimada em 2020 de 69.444 (sessenta e nove mil quatrocentos e quarenta e quatro) habitantes.

Segundo dados acerca da administração do local e o seu quantitativo médio de turistas, de acordo com questionário aplicado no dia 14 de janeiro de 2021, junto ao Secretário de Turismo do Município de Sousa, Fernando Macena da Cruz, tornou-se possível obter os respectivos informes acerca da quantidade de turistas que visitam diária ou mensalmente o vale, além de mais informações pertinentes que indicam a atual estrutura física do Monumento e as medidas que estão sendo executadas para a conservação ambiental da área e a promoção do turismo aliado ao desenvolvimento sustentável.

Não há cobrança de taxas, porém existe um plano para que haja a sua criação para a utilização dos recursos em um fundo de manutenção próprio. Existem dois guias turísticos pertencentes a SUDEMA que monitoram os visitantes pelo parque. Não há venda de produtos ou serviços no interior do Monumento, tais como a existência de lanchonetes ou restaurantes bem como loja de *souvenirs* para os turistas. Observa-se unicamente pequena barraca com lembranças a frente do portal de entrada.

O Plano de Manejo foi recentemente elaborado, porém aguarda validação,

o que impede a venda de produtos/serviços no interior do parque. Atualmente a Secretaria de Turismo funciona junto ao novo anexo recém construído e concluído em 2020 através por meio de convênio com o governo federal.

Relativamente à conservação do local e graças à dispensa de qualquer verba para ingresso, cogita-se, a título de compensação ambiental, nos termos do art. 36 da Lei nº 9.985/2000, seja pago pela empresa Tabocas Participações Empreendimentos S/A, o valor em torno de R$ 200.000,00, para a SUDEMA, de forma que seja destinado ao Monumento Natural Vale dos Dinossauros.

Acerca do controle de acesso ao local, há portão de acesso e uma guarita recém construída, porém sem vigilante na entrada. Todavia, há vigilantes no interior do local. O acesso a imprensa deve ser agendado com antecedência.

Diante das informações supra mencionadas, percebe-se o imenso potencial para o desenvolvimento do turismo ecológico no local, contudo a aprovação do plano de manejo é essencial para que neste instrumento será definido todo o regime jurídico-ambiental, a qual a área está sujeita, desde por exemplo a visitação, pesquisa, uso dos recursos, inclusive a implantação de estruturas físicas necessárias a gestão da unidade.

Ainda sobre a estrutura atual do Monumento Natural, verificou-se de que o canal de alívio se encontra com avarias ao longo do seu percurso, trazendo a possibilidade de maior desgaste e consequentemente menor nitidez das pegadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O patrimônio histórico e cultural aqui mencionado como o Monumento Nacional Parque dos Dinossauros em Souza, nos municípios de Sousa e São João do Rio do Peixe, no Estado da Paraíba. Criado pelo Decreto nº 23.832, de 1992, requer proteção jurídica adequada. Os achados comprovam a existência de animais de diversas proporções que habitaram a região há cerca de 130 milhões de anos, especificamente no período Cretáceo. Existem também marcas petrificadas de gotas de chuva, plantas fósseis, ossadas parciais de animais pré-históricos e pinturas rupestres.

No contexto de proteção ao meio ambiente trazido pela Constituição Federal de 1988, garante-se a preservação de áreas naturais passíveis de proteção por suas características singulares, além da memória e identidade histórica terrestre, englobada neste cenário protetivo o Momento Natural do Vale dos Dinossauros, o qual ganha significativa proteção jurídica após ser enquadrado como Unidade de Conservação por meio do substrato legal previsto na Lei nº 9.985/2000.

O instrumento de gestão das unidades de conservação tais como a aqui enfocada é o plano de manejo, muitas vezes denominado, em âmbito estadual, plano de gestão. Possui prazo para ser emitido e deve considerar todos os possíveis fatores que possam afetar a Unidade, sobretudo ações necessárias para o atingimento dos objetivos propostos em sua criação. Este plano, em Souza, deve estabelecer fórmulas adequadas para captação de ingressos e com eles viabilizar novas frentes de pesquisa. Talvez isto seja o mais importante, pois seria possível encontrar mais evidências arqueológicas.

Ainda que não exista essa captação de recursos e com base no art. 36 da Lei nº 9985, de 2000, existe possível destinação de verba, a título de compensação ambiental, para os propósitos existentes na criação do parque aqui estudado. Porém, é fundamental a aprovação do plano de manejo para que exista fonte permanente de recursos para sua manutenção e possibilidade de novas investigações.

REFERÊNCIAS

ABAIDE, J. P. *Os Fósseis na Constituição Federal Brasileira*. Disponível em: http://portal.unisepe.com.br/unifia/wp-content/uploads/sites/10001/2018/06/fosseis_constituicao.pdf. Acesso em: 18 jan. 2021.

AMADO, F. *Direito Ambiental Esquematizado*. 3. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2012.

BRASIL.CASA CIVIL. *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015***.** Estatuto da Metrópole. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em 26 nov. 2020.

_____._____. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. 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: 10 set. 2020.

_____._____. *Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000***.** Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9985.htm. Acesso em: 10 set. 2020.

_____._____. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília/

DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 abr. 2021.

IBGE. *Cidades e Estados*. [on-line] Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pb/sousa.html. Acesso em: 19 jan. 2021.

LEONARDI, G.; CARVALHO, I. de S. Icnofósseis da bacia do rio do peixe, PB – o mais marcante registro de pegadas de dinossauros do Brasil. *Sítios Geológicos e Paleontológicos do Brasil. SIGEP 26.* Brasília: Ministério das Minas e Energia; SIGEP, 2002. Disponível em: https://igeo.ufrj.br/inc/isc/1/1_18.pdf. Acesso em: 19 jan. 2021.

PARAÍBA. *Decreto Estadual n.º 23.832, de 27 de dezembro de 2002*. Cria o Monumento Nacional Parque dos Dinossauros em Souza. João Pessoa: Diário Oficial do Estado da Paraíba, 2002.

ZANIRATO, S. H. *As Múltiplas Dimensões do Patrimônio Cultural*. Disponível em: http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Dialogos/article/view/41418/21734. Acesso em: 19 jan. 2021.

SOBRE OS AUTORES

Edson Ricardo Saleme

Pós-doutor em Direito pela UFSC e Doutor em Direito de Estado pela USP. Professor pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Colíder do grupo de pesquisas Direito Ambiental das Cidades da Universidade Católica de Santos. Consultor do IBAMA para o RQMA. Representante da sociedade civil na Câmara de Planejamento da Região Metropolitana da Baixada Santista. Coordenador de cursos de extensão da ESA-OAB-SP. Professor do Curso de Especialização da Escola Superior do Ministério Público e da Magistratura de São Paulo. Professor do IPOG. Especialista para abertura e manutenção dos cursos de Direito pela Secretaria da Educação de São Paulo e pelo Ministério da Educação e Cultura.

José Marques Carriço

Doutor em Planejamento urbano e Regional. Professor pesquisador do Programa de Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e urbanismo da Universidade Católica de Santos. Colíder do grupo de pesquisas Direito Ambiental das Cidades da Universidade Católica de Santos. Arquiteto e urbanista. Consultor na área de planejamento urbano e regional. Arquiteto e urbanista aposentado do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos.

Cleber Ferrão Corrêa

Doutor em Ciências Biológicas, Mestre em Agronomia e graduado em Engenharia Agronômica pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Diretor do Centro de Ciências Exatas, Arquitetura e Engenharia da Universidade Católica de Santos. Professor pesquisador do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos.

Alvaro Michelucci

Mestrando do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos; graduado em Direito pela Universidade Paulista, Especialização em Direito Tributário pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo; Pós-Graduado em Processo Civil e Direito Civil e Empresarial pelo Instituto Damásio de Direito; Procurador Federal.

Anna Cecília Guedes de Farias Cunha

Mestre em Direito Econômico pela Universidade Federal da Paraíba, Mestranda do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Registradora em João Pessoa, Estado da Paraíba.

Débora Medeiros Toledo Neves

Mestre pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Pós-graduanda em Direito Imobiliário pela Escola Paulista de Direito. Advogada.

Diego Vieira de Abrantes

Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Campina Grande (2011), com especialização em Direito Previdenciário pelas Faculdades Integradas de Patos (2013). Mestrando do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Advogado inscrito na Ordem dos Advogados do Brasil Seccional Paraíba, Subseção de Sousa - PB, sob o n° 17.127. Servidor público pertencente aos quadros do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e atualmente requisitado para a Procuradoria Seccional Federal em Campina Grande - PB, órgão integrante da Advocacia Geral da União - AGU.

Emilia Andrea Moura de Oliveira Salgado

Professora de Direito Administrativo da Faculdade de Direito da

Universidade Católica de Santos, instituição em que também é Supervisora do Escritório Modelo. Mestre em Direito Internacional e Doutoranda do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos.

Manuel Everaldo da Silva

Mestrando do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Pós-graduado em Direito Imobiliário Empresarial pela Universidade Secovi. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Caetano do Sul - USCS. Advogado.

Paulo Roberto Strufaldi

Mestrando do Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Pós-graduado em Direito Processual Civil pela Faculdade Damásio. Graduado em Direito pela Faculdade de Direito de São Bernardo do Campo. Graduado em Economia pelo Instituto Municipal de Ensino Superior de São Caetano do Sul. Advogado e professor de Direito na Universidade Paulista.

Roberto Lemos dos Santos Filho

Doutorando e Mestre Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Pós graduado em Antropologia pela Universidade Sagrado Coração-UNISAGRADO-Bauru/SP. Juiz Federal TRF 3a Região. Foi Juiz de Direito TJ/MS.

Renata Sioufi Fagundes dos Santos

Mestre pelo Programa de Pós-graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos. Arquiteta da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Santos.

Vanêsca Buzelato Prestes

Doutora em Forme Dell' Evoluzione Del Diritto pela Università Del Salento/Itália, mestre em Direito Público pela PUC/RS, especialista em Direito Municipal pela Faculdade Ritter dos Reis/ESDM-RS, co-autora dos livros Direito Urbanístico (Verbo Jurídico/2009) e Temas de Direito Urbano-Ambiental (Forum, 2006), autora do livro Corrupção Urbanística: da ausência de diferenciação entre direito e política no Brasil (2017),professora em Direito Administrativo e convidada das especializações em Direito Público da PUC/RS, em Direito Ambiental da Unisinos/RS, em Gestão do Território na Faculdade de Arquitetura da Unisinos, em Direito Ambiental Internacional da UFRGS, esta última em parceria com o Instituto O Direito por um Planeta Verde. Procuradora do Município de Porto Alegre (1990 até a data atual).

UNIVERSIDADE
CATÓLICA
DE SANTOS

Afiliado

Associação Brasileira
das Editoras Universitárias

ABEC
Associação Brasileira de Editores Científicos

CBL
Câmara
Brasileira
do Livro