

OCUPAÇÃO EM ASSENTAMENTO INFORMAL, LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA E PODER PÚBLICO: CARACTERIZAÇÃO E DETERMINANTES PARA O QUADRO DE IRREGULARIDADE FUNDIÁRIA DO ASSENTAMENTO “VILA PROGRESSO”, EM SANTOS/SP

RAFAEL PAULO AMBROSIO*

RESUMO

O presente artigo caracteriza o assentamento informal denominado Vila Progresso, inserido no bairro de mesmo nome, situado no morro de Santos/SP, cuja relação entre proprietário da terra e moradores se dá através do **aluguel de chão**, condição bastante peculiar de acesso à terra urbana, presente nos morros da cidade de Santos, cuja relação entre proprietário e inquilino se dá a partir do aluguel informal de lotes, predominantemente para famílias de baixa renda, sem que o proprietário tenha realizado a aprovação do loteamento junto à Prefeitura de Santos e ao Cartório de Registro de Imóveis, como preconiza a Lei Federal nº 6.766 de 1979.

PALAVRAS-CHAVE

Informalidade urbana, acesso à terra, regularização fundiária, aluguel de chão.

ABSTRACT

This article characterizes the informal settlement called Vila Progresso, inserted in the eponymous district, situated on the hill of Santos/SP, who-

* Atuação nas áreas de desenvolvimento urbano e habitação há 12 anos, com ênfase em trabalhos de urbanização de assentamentos precários, regularização fundiária e projetos de habitação de interesse social. Arquiteto e Urbanista graduado pela Universidade Estadual Paulista/UNESP (2002), pós-graduado em Gestão do Terceiro Setor (MBA) pela Universidade Católica de Santos/Unisantos (2005) e em Gestão da Terra e Regularização de Assentamentos Informais pelo Institute for Housing and Urban Development Studies/Erasmus University/HOL (2009). Mestre em Habitat pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo/FAUUSP (2013).

se relationship between landowner and residents is through the ground rent, rather peculiar condition of access urban land, present in the city of Santos, characterized by informal rental lots, predominantly for low-income families without the allotment has been subject to approval by the city of Santos and the Real Estate registry Office.

KEYWORDS

Urban informality, access to land, land tenure, ground rent.

INTRODUÇÃO

O assentamento irregular denominado Vila Progresso está localizado na região norte do morro santista (ver Figura 01), inserida no bairro Vila Progresso, instituído pela Lei Complementar nº 643 de 16 de dezembro de 2008, que alterou o abairramento municipal¹.



Figura 01 – Foto aérea com a indicação da Vila Progresso em relação à área insular do município de Santos e em destaque, foto aérea do bairro da Vila Progresso. Fonte: Google Earth. 23/01/2013.

Segundo publicação do Ministério das Cidades sobre a situação da Regularização Fundiária no Brasil², a área da Vila Progresso está caracterizada da seguinte forma:

[...] assentamento da Vila Progresso mede 113.127,63m² e está localizado no topo de um morro íngreme com declividade variando entre 10% e 80%. Essa área está consolidada em sua quase totalidade e isso pode ser observado com as ruas pavimentadas de porte médio onde trafega o transporte coletivo e vielas para acesso às moradias. [...]

Para caracterização do assentamento Vila Progresso, buscou-se determinar as condicionantes históricas que possibilitaram a ocupação informal da área, bem como a identificação da origem da propriedade, realizada através de pesquisa junto ao Cartório de Registro de Imóveis.

Buscou-se também circunscrever a área à esfera municipal e às normas de uso e ocupação do solo, analisando a influência das legislações urbanísticas de âmbito federal e municipal no processo de ocupação e consolidação do assentamento e seus reflexos no modelo de gestão da terra – o aluguel de chão - tendo como marcos legais a Lei Federal nº 6.766 de 1979 (Lei de Parcelamento do Solo) e a Lei Complementar Municipal nº 53 de 1992 (Lei de ZEIS).

Complementarmente, resgatou-se a participação do Poder Público no processo de ocupação irregular da área, bem como sua atuação em dois períodos distintos. O primeiro entre 1989 e 1996, onde foram priorizadas ações de urbanização das áreas ocupadas e de execução de um grande programa de prevenção de riscos; e em um segundo período, entre 1997 e 2012, onde foram realizadas algumas tentativas de se iniciar processos de regularização fundiária na Vila Progresso.

Por fim, a partir da análise dos fatores ligados à origem da ocupação e da propriedade fundiária da área do assentamento, da evolução das legislações incidentes na área, especialmente da Lei Federal nº 6.766/79 e da Lei Municipal nº 53/92, e das ações realizadas pelo Poder Público entre 1989 e 1996, buscou-se compreender as determinantes que contribuíram e ainda contribuem para que o estágio atual de informalidade urbana do assentamento da Vila Progresso se mantenha inalterado.

1. VILA PROGRESSO - HISTÓRICO DA OCUPAÇÃO

1.1 A Ocupação dos morros de Santos

O histórico de ocupação da Vila Progresso insere-se em um contexto de ocupação dos morros de Santos que se deu de maneira generalizada. O início da ocupação dos morros santistas ocorreu nas primeiras décadas do século XX, principalmente por imigrantes portugueses e espanhóis que se fixavam em Santos nas obras de construção do cais, dos armazéns de café, da construção civil e para o fim da construção e operação da ferrovia Santos Railway.

A recém-chegada população operária se dirigiu às encostas dos morros, atraída pela proximidade dos morros aos principais polos de trabalho³ – o cais do porto e o centro comercial – bem como pela falta de opção de moradia a custo razoável. Segundo Nascimento (1997, p. 04), esses ocupantes trouxeram consigo uma cultura de ocupação de encostas e técnica construtiva que:

[...] consistia basicamente na adaptação das moradias à tipologia dos terrenos e natureza dos materiais de construção existentes (arrimos de pedra seca, escadarias

de pedra, canalizações de águas pluviais e os “chalés” – moradias alinhadas às curvas de nível, de madeira, sobre pilares de pedras). Esses motivos econômicos e práticos, pois, como acontece ainda hoje, o único meio de transporte era o próprio homem.

Na década de 1930, com o início do processo de industrialização do país, a ocupação nos morros cresceu. Porém, a origem dos imigrantes não era mais os países ibéricos, mas sim o grande contingente de nordestinos em busca de oportunidades de trabalho. (ARAUJO FILHO, 1965). Ignorando a dinâmica natural desse tipo de relevo, essa ocupação intensificou o processo de desmatamento, mutilou a encosta através de cortes e aterros, interferindo na drenagem natural das águas (PREFEITURA DE SANTOS, 1996).

Esse segundo surto de ocupação, desta vez por imigrantes nordestinos, aconteceu a partir de invasões em grandes glebas de proprietários, de maneira geral de origem ibérica e constante. Essa ocupação se deu indiscriminadamente, muitas vezes em áreas comprometidas, ambientalmente frágeis e algumas foram superlotadas. O desmatamento e a falta de conhecimento das técnicas de construção em terrenos acidentados resultou em construções sem defesa contra escorregamentos. No entanto, as ocupações de áreas não foi fruto apenas de invasões, mas também a partir o **aluguel** de lotes pelos proprietários de glebas, o que ocorreu em Santos em vários casos, não só na Vila Progresso.

Cabe ressaltar que o modelo de ocupação e a produção ilegal de moradias explicitado é consequência de um processo urbanístico segregador e relacionam-se com o processo de desenvolvimento industrial brasileiro em que o salário do operário industrial não o qualifica para adquirir uma casa no mercado imobiliário legal. (MARICATO, 1996). Maricato (1996, p. 47) completa que “o loteamento ilegal, combinado com a autoconstrução,[...] foi a principal alternativa de habitação para a população migrante instalar-se em algumas das principais cidades brasileiras”.

1.2 A Ocupação da Vila Progresso⁴

Como consequência do adensamento das ocupações em áreas impróprias, aliada à falta de saneamento básico e à condição precária das moradias, os escorregamentos de terra começaram e se tornar frequentes. Os morros de Santos possuem diversos históricos de tragédias ligadas a escorregamentos. Com a ocupação das encostas e sopés por moradias e o impacto das ações negativas dos moradores sobre o ambiente, notícias sobre tragédias notadamente nos períodos chuvosos passaram a ser lamentavelmente frequentes durante o século XX (PREFEITURA DE SANTOS, 1996).

No início da década de 1960 ocorre um novo surto ocupacional, novamente de imigrantes nordestinos atraídos pela necessidade de mão de obra na indústria, mas que passam a trabalhar também no setor de infraestrutura de prestação de serviços, voltada ao atendimento das necessidades de uma classe média crescente, associada ao parque industrial de Cubatão e à explosão da construção civil voltada para o turismo de veraneio (NASCIMENTO, 1997).⁵

É nesse momento que se dá a ocupação da área da Vila Progresso, na época, parte do bairro da Nova Cintra. Segundo relatos da proprietária da área, a Giuliana Mecocci Russo, a ocupação da gleba se deu a partir de uma solicitação da prefeitura de Santos para que ela abrigasse em sua área famílias que ocupavam área do Monte Castelo e que foram vítimas de escorregamento. Segundo a proprietária:

A proposta inicial de ocupação da minha gleba partiu dos próprios representantes da prefeitura e Santos. Em 1956, eles me procuraram e pediram que eu disponibilizasse parte da minha gleba, até então vazia, para que os moradores de outra área do morro morassem temporariamente. Essas pessoas moravam em uma área do morro chamada Monte Castelo, e sofreram um deslizamento e eu então organizei os espaços em lotes, para que essas famílias morassem, mas avisei a prefeitura que iria cobrar aluguel pelo empréstimo da área

A partir desta primeira ocupação, definida pela demarcação de lotes pela própria proprietária, outras famílias passaram a alugar informalmente outros novos lotes, consolidando a ocupação da gleba.

Ainda segundo a proprietária:

A partir do início da ocupação outras famílias começaram a me procurar pedindo que eu alugasse lotes a elas. Daí então eu comecei também a vender. Algumas pessoas inclusive registraram a venda no cartório de Registro de Imóveis, outros não registraram mas tem o contrato de compra e venda.

Alguns fatores foram, portanto, determinantes para a ocupação da área que, relacionados, conformam o modelo de ocupação irregular conhecido popularmente como **aluguel de chão** que perdura até hoje.

O primeiro fator é que, tendo a ocupação dos morros ocorrida sem planejamento ou controle do Poder Público, as áreas ocupadas acabavam por sofrer escorregamentos, visto a falta de critérios técnicos para ocupação das encostas e a fragilidade das construções. A consequência desse modelo de ocupação foi a ocorrência de um deslizamento com vítimas que acabou por ocasionar a solicitação de ocupação da área da Vila Progresso pelo Poder Público.

O segundo fator determinante para a ocupação completa da área é justamente a demanda por moradia observada pelo surto ocupacional ocorrido nos morros por imigrantes nordestinos na década de 1960, atraídos pela crescente demanda por mão de obra na indústria, no porto e na infraestrutura de serviços.

O terceiro fator foi a decisão da proprietária de cobrar um aluguel das famílias que passaram a ocupar os lotes por ela delimitados. A possibilidade de retorno financeiro com a comercialização da área fez com que a proprietária iniciasse um processo de ocupação contínuo da gleba, através não só do aluguel, mas também através da venda de lotes, que só deixou de ser legal

a partir da aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 1979. Aliado a isso tudo, temos a omissão da prefeitura de Santos que, ao não solucionar o problema de moradia das famílias que tiveram que se deslocar das áreas de escorregamento e que haviam originado a ocupação da área, abriu caminho para que a proprietária autorizasse por conta própria o uso e a ocupação de suas terras, ampliando e consolidando a ocupação não mais através da venda, mas a partir do aluguel do solo, o aluguel de chão.

Cabe aqui considerarmos outros aspectos resultantes do processo de ocupação informal, como por exemplo, a fragilidade jurídica do aluguel de chão em relação à possibilidade de despejo das famílias inquilinas que não paguem o aluguel de chão. Como coloca Abramo (2009, p. 56) no caso

[...] onde temos irregularidades (informalidade) de natureza da titulação, das normas urbanísticas e construtivas, os contratos de compra, venda e locação não poderiam ser considerados contratos com o amparo da lei, pois seus objetos estariam irregulares em relação aos direitos regulatórios. Isso significa que qualquer conflito não pode ser resolvido pelos instrumentos de mediação e execução legais.

Sendo assim, podemos considerar que a inexistência de meios legais de mediação e execução das relações contratuais no aluguel de chão, visto que o objeto do contrato – o solo – está irregular segundo as normas urbanísticas, faz com que as relações para cumprimento do contrato sejam as relações de força, no caso da proprietária da área, contra a fragilidade socioeconômica das famílias inquilinas.

Segundo levantamento realizado pela SEPLAN em 2004, 199 lotes estavam em condições de aluguel de chão, 66 lotes com compromisso de compra e venda, mas que não foram a registro, e outros 78 áreas cujas vendas, e posteriores aberturas de matrículas junto ao Cartório de Registro de Imóveis, ocorreu anteriormente a 1979, totalizando 343 lotes. Percebemos que há diferença entre o total de lotes existentes a partir do levantamento realizado em 2004, e as informações publicadas pelo Ministério das Cidades a partir das informações repassadas pela SEPLAN.

Com exceção de 78 lotes que foram vendidos e levados ao registro junto ao C.R.I. anteriormente a 1979, percebemos que há diferença entre o total de lotes existentes a partir do levantamento realizado em 2004 e as informações publicadas pelo Ministério das Cidades em 2009; nos casos onde houve compra e venda de lotes que não foram a registro e nos casos de lotes em situação de aluguel de chão.

Nos casos onde houve a realização da compra e venda de lotes que não foram a registro, o número cai de 66 lotes identificados em 2004, contra 58 lotes citados na publicação do Ministério das Cidades em 2009, possivelmente fruto de inconsistências nos levantamentos. Mas é significativa a diferença entre lotes identificados como aluguel de chão em 2004 e 2009. Em 2004 foram identificados 199 lotes cujos ocupantes pagam aluguel de chão, enquanto que na publicação do Ministério das Cidades, esse número

salta para 264. Esse aumento do número de lotes pode ser um indicativo de que a área vem sendo adensada a partir de sucessivas subdivisões de lotes.

Além dos números apresentados acima, levantados a partir de informações da SEPLAN em 2004 e 2009, a proprietária da área também possui um controle próprio da situação dos lotes que compõem o assentamento. Segundo Giuliana Mecocci Russo, são 78 áreas que foram vendidas e registradas no C.R.I. e 66 lotes em situação em que houve a realização da compra e venda que não foram a registro, confirmando as informações da SEPLAN de 2004, e 241 lotes identificados como aluguel de chão. Mais uma vez há diferença no total de lotes em situação de aluguel de chão em relação aos levantamentos de 2004 e 2009.

Essa situação pode indicar, além do adensamento da área referente aos 199 lotes identificados em 2004, que a diferença entre os 241 lotes identificados pela proprietária e os 264 lotes identificados pela SEPLAN em 2009 é resultado de processos de sublocação que devem ser considerados pelo Poder Público para identificação de famílias, mas que não são consideradas pela proprietária, que pode não possuir controle sobre as sublocações.

Além dos aspectos levantados relativos à diferença de informações obtidas, há também a questão do aluguel de chão em áreas vendidas pela Giuliana Mecocci Russo que foram levadas a registro anteriormente a 1979. Segundo informações repassadas pela proprietária, essas áreas já foram subdivididas fisicamente e sublocadas.

1.3 A origem da propriedade da Vila Progresso

Para melhor situar a questão do **aluguel de chão**, buscou-se caracterizar a origem da propriedade da gleba de Vila Progresso no contexto do processo histórico da formação da propriedade de terras que ocorreu no Brasil de maneira geral. Para tanto, procedeu-se o levantamento de documentos de propriedade junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos.

A gleba possui área total de 236.798,00m², sendo que conforme constatado anteriormente, a área do loteamento informal da Vila Progresso ocupa uma área de 113.127,63m², totalmente inserida na gleba.

A busca remontou ao período da primeira transcrição em que consta a área, registrada no ano de 1943. Retroceder além dessa data necessitaria de outros procedimentos de investigação, em fontes de difícil identificação e acesso, o que não caberia no escopo e prazo da presente pesquisa. Ainda assim, tal busca possibilitou relacionar a atual proprietária da área, com processos históricos de sucessões de propriedade originadas no início do século e com registros em bibliografia consultada.

Segundo a primeira certidão de transcrição entre as três certidões obtidas junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos, datada de 28 de dezembro de 1943, sob nº 13.273, a gleba está registrada em nome de Ana Marinangeli Russo, que adquiriu a área em partilha dos Espólios do comendador Augusto Marinangeli e Ana Fontana Marinangeli.

A certidão da transcrição seguinte, datada de 04 de abril de 1957, sob nº 20.756, registra a gleba em nome de Guilherme Russo, que a adquiriu

do espólio de Ana Marinangeli Russo, “[...] conforme CARTA DE ADJUDICAÇÃO, extraída dos autos de inventário de Ana Marinangeli Russo, pelo Escrivão do 7º Ofício e assinado pelo M. Juiz de Direito em exercício na 4ª Vara Cível desta comarca, Dr. Cáio Rezende de Campos Maia, em 28 de março de 1957.”.

A certidão mais recente, datada de 11 de março de 1969, sob nº 35.456, está em nome da atual proprietária, Giuliana Mecocci Russo, que a adquiriu em partilha ao espólio de Guilherme Russo, “[...] conforme FORMAL DE PARTILHA extraído dos autos de inventário dos bens deixados pelo transmitente datado de 27 de fevereiro de 1969, passado pelo Cartório do 4º Ofício de Santos, Sr. Lino P. Cardoso e assinado pelo M. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível desta Comarca, Dr. Marcus Vinicius.”.

É possível registrar, portanto, que as sucessivas transferências de propriedade da gleba se deram através de aquisição por herança e espólios. Ana Marinangeli Russo adquiriu a gleba em 1943, a partir da partilha dos espólios do Comendador Augusto Marinangeli e Ana Fontana Marinangeli, cuja propriedade já haviam adquirido por herança de Benjamin Fontana.

Relacionando o direito à herança por parte de descendentes diretos, podemos concluir que Ana Marinangeli Russo era possivelmente filha do Comendador Augusto Marinangeli e Ana Fontana Marinangeli, sendo que esta, por sua vez, era possivelmente filha de Benjamin Fontana.

Guilherme Russo, herdeiro de Ana Marinangeli Russo e esposo da proprietária atual, Giuliana Meccoci Russo, é possivelmente neto do comendador Augusto Marinangeli e de Ana Fontana Marinangeli e, portanto, possivelmente bisneto Benjamin Fontana. Assim, podemos compor uma **árvore genealógica** familiar que coincide com a transferência de propriedade da gleba objeto do estudo (Figura 02).

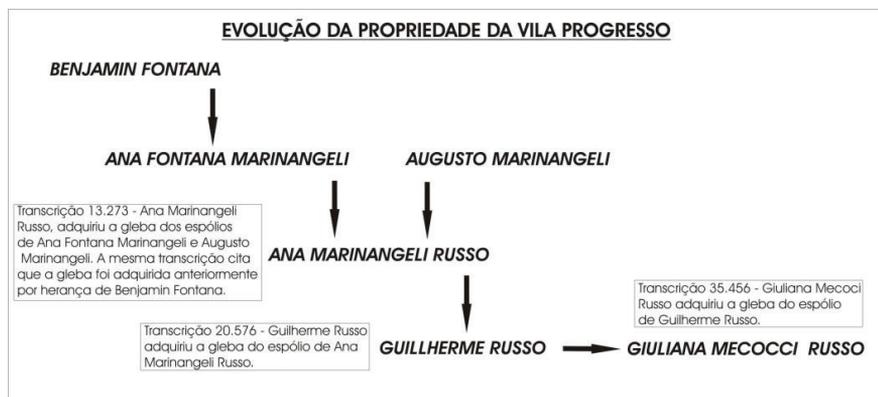


Figura 02 – Evolução da propriedade da Vila Progresso com base nas transcrições do C.R.I.. Elaboração: Pelo Autor. 23/01/2013.

Benjamin Fontana aparece descrito por Lanna (1996, p. 101-103), em seu livro sobre as características e transformações sociais ocorridas em Santos entre os anos de 1870 e 1913, da seguinte maneira:

Benjamim Fontana um dos membros da elite local, negociante mas não ligado aos grandes negócios do café, com seus capangas, expulsou com violência os antigos moradores do Jabaquara. Esqueceu rapidamente os instintos humanitários, que o levaram a ceder suas terras para a instalação do Quilombo. A presença deste italiano é recorrente nas múltiplas histórias da cidade. Abolicionista e republicano, Fontana era membro do grupo fundador do Jabaquara e esteve por diversas vezes envolvido nos processos criminais pesquisados. Seja como autor e reclamante de terras que dizia lhe pertencerem por direito, como no caso do morro do Tanchinho que dizia ter adquirido ainda em 1868, seja envolvido em agressões à sua pessoa. Esteve sempre comprometido com suas atividades de construção civil para os lados do Monte Serrat Vila Matias e acessos ao caminho dos morros. Suas brigas envolviam arrendatários de imóveis e terras de suas propriedades e também grandes proprietários e firmas.

A Companhia Docas também reivindicava direitos sobre as áreas dos morros. [...] Em 1901 a mesma companhia foi ré em processo movido por Romão Garcia Soledade a respeito de terras e benfeitorias no terreno do morro de Nova Cintra, vizinho ao Jabaquara. Os terrenos de acesso a estes morros do Jabaquara e Nova Cintra, aparentemente pertencentes a Fontana e originalmente sede do quilombo do Pai Filipe eram também objeto de litígio.[...]

Isso nos mostra que a propriedade da gleba da Vila Progresso inicia-se a partir das ações de Benjamin Fontana como reclamante de grandes áreas situadas nos morros de Santos. Essas áreas, situadas no Jabaquara e Nova Cintra, foram objeto de disputas entre Benjamin Fontana e moradores, que acabaram sendo expulsos, e também de litígios com a Companhia Docas.

A evolução de transferências de propriedade é consequência de aquisições por espólio, levando-nos a conclusão que a área sempre esteve ligada aos descendentes de uma mesma família e suas uniões. Cabe observar a união entre Ana Fontana Marinangeli, descendente de Benjamin Fontana, relatado como membro da elite local, e Augusto Marinangeli, comendador.

2. EVOLUÇÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA INCIDENTE EM VILA PROGRESSO

Como já observado anteriormente, a cidade de Santos formou-se a partir do local que é hoje seu centro histórico. Nessa área residia praticamente toda a população da cidade e essa situação permaneceu praticamente a mesma, desde sua fundação, no séc. XVI, até o final do século XIX. O restante da cidade era praticamente inabitado, com exceção das áreas onde é hoje o Macuco, a Vila Mathias e a Vila Nova. Ambas que já haviam sido

relativamente ocupadas por empresários e comerciantes que mantinham negócios com o porto.

No final do século XIX, momento em que melhorias de infraestrutura urbana e drenagem possibilitam a ocupação em direção às praias da cidade, tornou-se então necessário delimitar um perímetro urbano, que foi definido pela Lei Municipal nº 24, de 9 de junho de 1894, que estabeleceu os limites da cidade. A atual zona leste, distante do centro habitado de Santos, era considerada periférica, mas já constava inserida nesse limite, conforme descreve o parágrafo único do art. 1º da lei:

Art. 1º - Fica o perímetro desta cidade assim determinado, a contar de 1º de janeiro de 1895:

§ Único - Desde o cemitério municipal da Philadelphia, franjeando a montanha até o Itararé, praia do Embaré, acompanhando sempre o litoral até o rio São Jorge.

Em 15 de março de 1897 foi aprovada pela Câmara Municipal a Lei nº 94 - Projeto de Expansão da Cidade. Nele, os morros eram caracterizados como montanha e não havia qualquer menção a regras para sua ocupação. Essa lei, segundo Carriço (2002, p. 113) “[...] estabeleceu alinhamento a ser adotado para abertura de novas ruas, no processo de expansão da cidade em direção à Barra”.

A aprovação do Código de Construções do município, pela lei nº 675 de 28 de junho de 1922, consolidou o primeiro zoneamento de uso da cidade, pois as leis e códigos anteriores enfatizavam apenas regras edilícias⁶.

Neste Código foram delimitados novos perímetros: o novo perímetro urbano, o suburbano, o de transição e o rural. A área dos morros era considerada rural, juntamente com a área continental da cidade e áreas não ocupadas dos atuais municípios de Guarujá e Cubatão. Além disso, o Código definiu zoneamento relativo ao uso, definindo as Zonas Comercial, Industrial e Residencial. Na área dos morros, rural, não incidia qualquer zoneamento relativo ao uso do solo. (CARRIÇO, 2002).

Em 31 de dezembro de 1926 é aprovada a Lei nº 803 que alterou o perímetro da cidade definido pelo Código de 1922 e também estabeleceu critérios para a construção de chalés de madeira no perímetro de transição e demais construções no perímetro rural.

O zoneamento de 1926 definia a área dos morros como área rural, e apesar de não definir zoneamento em relação ao uso, ela definia as regras para autorização de construção de edificações. Segundo a lei, era necessário requerer licença para construção através da indicação com precisão do local da obra, suas dimensões e o fim a que se destinava, inclusive perante o pagamento de uma taxa para liberação do alvará.

Apesar da criação desses mecanismos de controle das construções e de explicitar, em seu art. 40, que a prefeitura agiria administrativa e judicialmente e com maior rigor contra qualquer obra clandestina ou em desacordo com suas posturas que fosse iniciada depois da primeira publicação desta lei,

a mesma lei já colocava a possibilidade de se anistiar construções irregulares, em seu art. 35, à medida que a lei permitiria a legalização de todas as obras feitas em qualquer perímetro até a data da presente lei, clandestinamente ou em desacordo com as posturas municipais, uma vez que não sejam prejudiciais à saúde e higiene públicas e que os proprietários peçam até dia 30 de junho de 1927 e assinem termo de precariedade.

Segundo Carriço (2002, p. 128),

[...] as leis que se seguiram só fizeram aprofundar e detalhar o instituto do zoneamento de uso e ocupação. Esse período teve seu apogeu, em termos de legislação urbanística, com a sanção do Novo Código de obras do Município, Decreto-Lei nº 403, de 15 de setembro de 1945 e posteriormente com o Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade, Lei nº 1316, de 27 de dezembro de 1951, elaborado por equipe coordenada pelo urbanista Francisco Prestes Maia.

Dez anos antes da aprovação desse Plano, os morros já passariam a permitir ocupação para fins residenciais. A partir do Decreto-Lei nº 306, de 25 de março de 1941, os morros deixam de ser demarcados como Zona Rural, que passou a compreender apenas a atual Zona Noroeste, e passaram a ser demarcados como Zona Residencial - ZR3, porém sem detalhar critérios de ocupação (CARRIÇO, 2002).

2.1 Legislação urbanística entre 1950 e 1979

Em nível federal, entre o período de 1950 e 1979 havia somente o Decreto-Lei nº 58 de 1937, que definiu as primeiras regras e condições para o loteamento de terrenos e as relações de compra e venda de lotes a prestações. No âmbito municipal, foi aprovado em 1951 o Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento da Cidade de Santos. Desenvolvido por Prestes Maia, esse plano cumpria o papel de preparar a cidade para o desenvolvimento baseado no uso do automóvel, assim como ocorreu em outras cidades brasileiras, com a previsão de extensão e alargamento das principais vias (CARRIÇO, 2002).

Em paralelo ao remodelamento da malha urbana da cidade, a ocupação dos morros se iniciava de maneira irregular, pois as legislações da época eram por demais restritivas, o que impedia as famílias simples que chegavam de realizar qualquer processo de aprovação de projeto, ocupando áreas vazias sem qualquer planejamento. É nesse período inicial de ocupação dos morros, mais precisamente em 1956, que a área da Vila Progresso começa também a ser ocupada, a pedido da Prefeitura de Santos que, como vimos, precisava remover famílias vítimas de um deslizamento em uma área do morro conhecida como Monte Castelo.

Como veremos mais à frente, a partir de informações coletadas junto à proprietária da gleba, entre a década de 1950, período em que se iniciou a ocupação da área, até 1979, quando a Lei Federal 6.766 foi aprovada, a gleba foi completamente dividida e a maioria dos lotes foi comercializado através

de aluguel de chão ou compra e venda. A partir da aprovação da lei, a proprietária ficou impedida de realizar vendas de lotes sem a prévia aprovação do loteamento junto à prefeitura e ao Cartório de Registro de Imóveis. Ao mesmo tempo, a configuração espacial do loteamento o tornava irregular, pois se tornou incompatível com os requisitos urbanísticos impostos pela lei.

2.2 Legislação urbanística entre 1979 e 1992

Em 1979, a situação das famílias que habitavam a Vila Progresso continuava inalterada, com a maioria das famílias continuando a pagar **aluguel de chão**.

A partir de 1979, com a aprovação da Lei Federal nº 6.766, ficava proibida a venda de lotes sem a realização do parcelamento do solo urbano. Conforme seu art. 2º, esse parcelamento poderia ser feito mediante loteamento⁷ ou desmembramento⁸, observadas as disposições da Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

Em relação aos requisitos mínimos para a aprovação de loteamento, a lei define em seu art. 4º que:

I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.⁹ II - os lotes terão área mínima de 125m² (cento e vinte e cinco metros quadrados) e frente mínima de 5 (cinco) metros, salvo quando o loteamento se destinar a urbanização específica ou edificação de conjuntos habitacionais de interesse social, previamente aprovados pelos órgãos públicos competentes;

III - ao longo das águas correntes e dormentes e das faixas de domínio público das rodovias e ferrovias, será obrigatória a reserva de uma faixa não-edificável de 15 (quinze) metros de cada lado, salvo maiores exigências da legislação específica;¹⁰

IV - as vias de loteamento deverão articular-se com as vias adjacentes oficiais, existentes ou projetadas, e harmonizar-se com a topografia local.

§ 1º - A legislação municipal definirá, para cada zona em que se divida o território do Município, os usos permitidos e os índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo, que incluirão, obrigatoriamente, as áreas mínimas e máximas de lotes e os coeficientes máximos de aproveitamento.¹¹

§ 2º - Consideram-se comunitários os equipamentos públicos de educação, cultura, saúde, lazer e similares.

§ 3º - Se necessária, a reserva de faixa não-edificável vinculada a dutovias será exigida no âmbito do respectivo licenciamento ambiental, observados critérios e parâmetros que garantam a segurança da população e a proteção do meio ambiente, conforme estabelecido nas normas técnicas pertinentes.¹²

Pela lei, o loteador deveria, obrigatoriamente, elaborar o projeto do loteamento, pedir sua aprovação à prefeitura e depois registrá-lo no competente Cartório de Registro de Imóveis. Além disso, o loteador também é obrigado a realizar obras de infraestrutura.

Surge então a primeira contradição da lei em relação à realidade da Vila Progresso. A partir de sua aprovação, as famílias que adquiriram lotes através de Contrato Particular de Compra e Venda e não os registraram, passaram a estar impedidos de registrá-los no Cartório de Registro de Imóveis.

A Lei nº 6.766 de 1979 também dispôs, em seu art. 49, que caso o loteador não cumpra com suas obrigações, haveria a possibilidade de notificá-lo para cumprir com suas responsabilidades:

Art. 49. As intimações e notificações previstas nesta Lei deverão ser feitas pessoalmente ao intimado ou notificado, que assinará o comprovante do recebimento, e poderão igualmente ser promovidas por meio dos Cartórios de Registro de Títulos e Documentos da Comarca da situação do imóvel ou do domicílio de quem deva recebê-las.

§ 1º Se o destinatário se recusar a dar recibo ou se furtar ao recebimento, ou se for desconhecido o seu paradeiro, o funcionário incumbido da diligência informará esta circunstância ao Oficial competente que a certificará, sob sua responsabilidade.

§ 2º Certificada a ocorrência dos fatos mencionados no parágrafo anterior, a intimação ou notificação será feita por edital na forma desta Lei, começando o prazo a correr 10 (dez) dias após a última publicação.

A notificação de que trata o artigo acima, judicial ou extrajudicial, pode ser promovida pelo morador, pelo Ministério Público ou pelo município através de sua Procuradoria Geral, no entanto, com exceção de uma notificação feita pela prefeitura de Santos em 1995, executada pela Administração Regional dos Morros, a proprietária da área não foi notificada.

É, portanto, a partir de 1979 que se inicia e se consolida do ponto de vista jurídico da propriedade, o problema de informalidade da ocupação, pois até então as comercializações de lotes com contratos particulares de compra

e venda eram passíveis de registro. Ou seja, antes de 1979, os lotes que foram vendidos e registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis estão com suas escrituras e matrículas em conformidade com a legislação brasileira. A informalidade gerada a partir de 1979 atingiu os lotes alugados e os lotes comercializados que não foram a registro. A partir dessa nova condição jurídica, a proprietária da área passava, portanto, a ser uma loteadora irregular, resultado da ocupação realizada anteriormente à criação da lei.

A nova condição de informalidade e irregularidade da ocupação gerou contradição também do ponto de vista urbanístico. A incompatibilidade da configuração espacial do loteamento irregular e os requisitos urbanísticos definidos pela lei federal nº 6.766 de 1979, como a obrigatoriedade da destinação de 35% da área do loteamento para áreas públicas – equipamentos públicos de educação, cultura, lazer e similares – e o tamanho do lote mínimo de 125m², impediam a aprovação de um projeto urbanístico para a área à luz da lei.

Ao mesmo tempo, a reconfiguração urbanística da ocupação, demandada pelos novos parâmetros da ocupação, ocasionaria a retirada de inúmeras famílias para destinação de áreas para equipamentos públicos e para redefinição dos lotes maiores, já que muitos lotes possuem metragem inferior a 125m².

Essa situação permaneceu até a criação da Lei Municipal Complementar nº 53 de 1992¹³, que trata das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), criando parâmetros específicos para urbanização da área tornada em ZEIS.

Portanto, do ponto de vista urbanístico, entre 1979 e 1992 passou a ser impossível a aprovação do loteamento, pois as normas urbanísticas eram incompatíveis com a realidade física da ocupação.

2.3 Legislação urbanística pós 1992

Em 1991, foi enviado à Câmara dos Vereadores um projeto de lei que dispunha sobre a criação das ZEIS¹⁴ e estabelecia normas para a implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS) (FERREIRA e ALMEIDA, 1994, p. 42). No ano seguinte, a aprovação da Lei de ZEIS criou mecanismos que delegaram maiores poderes e condições para a esfera municipal enfrentar a questão dos problemas habitacionais, gerando um processo longo e demorado.

A Lei de ZEIS colocava como objetivo expresso a adequação da propriedade do solo à sua função social e definindo parâmetros urbanísticos específicos.

As áreas demarcadas como ZEIS estão divididas em 3 tipos distintos, de acordo com a característica de ocupação da área¹⁵. A área da Vila Progresso está demarcada como ZEIS I, caracterizada conforme texto:

I – Zonas Especiais de Interesse Social 1– ZEIS-1 - áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar,

destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação da Prefeitura, podendo ocorrer os seguintes casos:

- a) regularização urbanística de áreas ocupadas por população de baixa renda, sempre que possível com o aproveitamento das edificações existentes;
- b) novas edificações em áreas parceladas de fato, para a fixação da população de baixa renda, com remanejamento para novas unidades habitacionais preferencialmente na mesma ZEIS-1;
- c) novas edificações implantadas através de Plano Urbanístico, com parcelamento do solo, para a fixação de população de baixa renda, com remanejamento para novas unidades habitacionais preferencialmente na mesma ZEIS-1.

Portanto, a demarcação da área como ZEIS-I, veio consolidar a obrigatoriedade de cumprimento da função social da terra sobre a área, criando normativa urbanística específica para elaboração de projeto urbanístico e indicando uma série de demandas a serem cumpridas para legalizar o parcelamento visando agregá-lo à cidade formal, consolidando a propriedade da terra para as famílias que nela residem, aproveitando as edificações que apresentem condições de serem legalizadas e prover novas habitações para famílias que necessitem ser remanejadas, com ênfase a mantê-las no perímetro da ZEIS.

A demarcação da área como ZEIS I demanda também a criação da Comissão de Urbanização e Legalização (COMUL), a partir de Decreto próprio, tendo como principais deveres o acompanhar e fiscalizar a elaboração, implantação do Plano de Urbanização e Regularização Jurídica da ZEIS, elaborar a lista de famílias a serem removidas caso necessário, dirimir casos conflitantes e questões não contempladas na lei, acompanhar a aplicação dos recursos financeiros destinados a projetos e obras, emitir parecer prévio sobre Concessões de Direito Real de Uso e acompanhar a gestão da respectiva zona através de relatório anual sobre a situação da ocupação e das concessões (Lei de ZEIS, artigo 23).

A COMUL, que tem por dever elaborar e aprovar seu Regimento Interno e tem a incumbência de realizar reuniões periódicas para discutir as possibilidades de regularização da área, é composta por membros do Poder Público, representantes dos moradores e da sociedade civil¹⁶, sendo que cada um dos membros titulares terá um suplente indicado e que o número de representantes dos moradores será no mínimo igual ao da administração direta e indireta.

Em 2001 é aprovada a Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade (EC) que, como vimos anteriormente, estabeleceu normas de ordem pública e interesse social visando regular o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos. O EC trouxe alguns instrumentos jurídicos, políticos e tributários que poderiam conduzir ao processo de regularização fundiária da área da Vila Progresso.

Oito anos após a aprovação do EC, outra lei surgiu como alternativa de se criar processos de regularização fundiária de interesse social. Segundo a Lei Federal nº 11.977 de 2009, há a possibilidade de regularização fundiária de interesse social, através de dois novos instrumentos urbanísticos: a demarcação urbanística e a legitimação de posse. No entanto, esses instrumentos podem ser usados apenas nos casos onde não há identificação do proprietário, ou quando há, que não haja a impugnação do processo por parte do mesmo¹⁷, o que inviabiliza sua utilização na Vila Progresso, pois a proprietária é reconhecida e atuante na fiscalização de sua propriedade.

3. A ATUAÇÃO DO PODER PÚBLICO MUNICIPAL NA VILA PROGRESSO

Das primeiras ocupações à consolidação da área da Vila Progresso como assentamento informal, muitas ações do Poder Público ocorreram. A primeira delas foi decisiva para o início da ocupação, como se relata a seguir.

Segundo relato da proprietária, a ocupação informal da Vila Progresso se deu a partir de uma solicitação da prefeitura Municipal de Santos que, sem condições de responder imediatamente ao problema de falta de moradia das famílias desabrigadas pelo deslizamento do Monte Castelo, solicitou que a proprietária Giuliana Mecocci Russo recebesse essas famílias em sua área.

3.1 A participação do Poder Público no processo de ocupação irregular da área

Na década de 1970, com a gleba praticamente ocupada, a proprietária reivindicava melhorias de infraestrutura na área, a partir da incitação por pressões sociais das famílias ocupantes, junto à Prefeitura de Santos. A implantação progressiva de infraestrutura na Vila Progresso causava também valorização da área (NASCIMENTO, 1997). Por outro lado, a proprietária se furtava a iniciar um processo de aprovação de loteamentos, obrigatórios a partir da aprovação da Lei Federal nº 6.766 de 1979.

Cabe aqui ressaltar que a partir dessa nova normativa, o loteador se torna obrigado a elaborar projeto de loteamento e, em seguida, solicitar sua aprovação junto à Prefeitura Municipal. Posteriormente, o projeto do loteamento aprovado deve ser registrado junto ao Cartório de Registro de Imóveis. Além disso, o loteador também é obrigado a realizar as obras de infraestrutura do loteamento.

É frente a este quadro de ocupação desordenada, à margem de um planejamento oficial, que foram acumulados uma série de problemas de ordem urbanística, jurídica e ambiental. Somado a isso, a postura do poder público

foi de omissão, até 1989, frente aos problemas mais graves de falta de infraestrutura e irregularidade jurídica da ocupação, tanto por não possuir instrumentos efetivos de controle da ocupação, quanto pela falta de interesse na implementação de políticas públicas que priorizassem o atendimento à crescente população de baixa renda. (NASCIMENTO, 1997)

Portanto, a atuação do Poder Público até o final da década de 80 se limitou à realização de ações pontuais, forçadas por pressões de moradores, e que se restringiram a questões como ligação de água, acesso à energia elétrica e abertura de vielas. Além disso, não se cobrava da proprietária da área a regularização fundiária do loteamento que, por sua vez, acompanhava a valorização das suas terras com as sucessivas intervenções em melhorias de infraestrutura e instalação de equipamentos públicos.

3.2 Processos de intervenção do Poder Público Municipal na área da Vila Progresso

Período 1989/1996

Após décadas de omissão dos diversos governos municipais, desde o início da ocupação no início do século XX até o fim da década de 1980, frente aos problemas relacionados à ocupação desordenada e irregular dos morros, e a todas as carências associadas à falta de presença do poder público no que tange ao atendimento dessa demanda por políticas públicas municipais, temos a ascensão da Administração Democrática Popular à prefeitura de Santos.

Esse governo, que faria seu sucessor em 1993 e que se estendeu até o final de 1996, desenvolveu uma série de ações para melhorar a qualidade de vida dos habitantes dos morros¹⁸.

Em 1989, as condições de ocupação nos morros santistas eram muito precárias e o problema do **risco geológico** despontava como o principal deles. Uma série de fatores contribuía para agravar esse problema: falta de fiscalização de obras particulares, 80% das áreas não eram cobertas por coleta de lixo, que acumulava nas encostas e drenagens, falta de saneamento básico em 90% das áreas, estrutura fundiária calcada em poucos proprietários que retinham áreas aptas à ocupação à espera de valorização imobiliária e que se utilizavam do **aluguel de chão** nas áreas mais impróprias para ocupação. A partir desse diagnóstico inicial, a prefeitura criou o Grupo de Morros¹⁹, equipe de técnicos e de funcionários criada para desenvolver um trabalho específico junto aos morros, e inicialmente estava ligada à Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

Neste período, cerca de 1.400 famílias encontravam-se sujeitas a serem atingidas por escorregamentos e, por isso, a equipe teve como prioridade a prevenção ao risco geológico. Para tanto, foi implantado o Plano Preventivo de Defesa Civil, organizado e operado pelo Grupo Executivo de Morros (GEM)²⁰, com o objetivo de criar mecanismos de prevenção a escorregamentos de solo e minimizar suas consequências. Além da prioridade em atuar frente ao problema principal de escorregamento e deslizamento nos morros,

o Grupo dos Morros criou uma série de outros programas voltados para melhorar as condições de ocupação, principalmente nas áreas mais frágeis do ponto de vista geológico, com ações de obras, planejamento e controle de ocupações, financiamento de obras de segurança, relocação de moradias em áreas de risco, entre outros.

Podemos perceber que diversas ações foram implantadas para reverter a condição de completo descaso com a população dos morros. A questão da regularização fundiária das ocupações irregulares em áreas particulares ainda não era, portanto, uma ação prioritária frente à demanda de ações voltadas a sanar problemas emergenciais desde a prevenção ao risco geológico até a coleta de lixo.

Neste período, entre 1989 e 1992, a legislação urbanística existente que poderia ser utilizada não dava respostas ao problema dos assentamentos em aluguel de chão. Os requisitos urbanísticos impostos na Lei Federal nº 6.766 de 1979 como a determinação de metragem mínima dos lotes e de porcentagens de áreas destinadas à circulação e implantação de equipamentos urbanos e comunitários eram incompatíveis e não respondiam às especificidades urbanísticas da ocupação da Vila Progresso.

Portanto, mesmo que houvesse o interesse, tanto do poder público, quanto da proprietária em iniciar-se um processo de regularização fundiária, o arcabouço jurídico existente na época não permitia a fixação das famílias sem que remoções fossem realizadas para compatibilização do loteamento com os requisitos urbanísticos da lei federal.

Esse quadro só foi alterado a partir da criação da Lei de ZEIS, que estabeleceu uma série de parâmetros urbanísticos diferenciados que possibilitavam a elaboração de projeto urbanístico específico para as áreas demarcadas como ZEIS I.

Em 1993, com a permanência da Administração Democrática Popular frente à prefeitura, foi criada a Administração Regional do Morros que, com o compromisso de manter e ampliar os programas implantados, passou a possuir independência administrativa, inclusive com orçamento próprio, o que possibilitou a realização de um processo de orçamento participativo para definição da utilização dos recursos nos morros.

Entre 1993 e 1996, já com o amparo da Lei de ZEIS, foram iniciados processo de regularização fundiária a partir da intermediação da prefeitura junto a proprietários e locatários em áreas de aluguel de chão, em áreas de ZEIS particulares na Vila Progresso, Torquato Dias, Santa Maria e Lomba da Penha²¹.

Em paralelo às ações de intermediação realizadas pela prefeitura, visando solucionar o problema do aluguel de chão, outras ações foram tomadas junto aos proprietários que não colaboravam com as iniciativas da administração municipal. Em 05 de dezembro de 1995, foi emitida notificação pela Administração Regional dos morros, com o seguinte teor²²:

Pela presente NOTIFICAÇÃO fica V. S. INTIMADA, nos termos do artigo 38, parágrafo segundo, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal nº

6.766/79), a suspender imediatamente a comercialização dos lotes e o conseqüente recebimento das prestações dos mesmos, sem que seja regularizado o LOTEAMENTO CLANDESTINO situado na Vila Progresso em sua propriedade, em conformidade com a supra citada lei federal e o que mais dispor a Lei das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (Lei Complementar n° 53/92; Lei Complementar n° 111/93; Lei Complementar n°154/94)

Cientificamos, outrossim, que tendo V.Sa. sido notificada via Cartório de Registros e Títulos e Documentos e não tomado qualquer providência no sentido de regularizar o supra citado loteamento, a Prefeitura Municipal de Santos, através da Administração Regional dos Morros, nos termos do artigo 40 da Lei Federal n/ 6.766/79, chamou para si a incumbência de realizar a regularização sem prejuízo das obrigações do parcelador clandestino.

O não atendimento da presente NOTIFICAÇÃO implicará nas medidas judiciais cabíveis.

Atenciosamente, Cassandra Maroni Nunes, Administradora Regional dos Morros.

Temos registrada, portanto, a ação mais contundente da Administração Regional dos Morros, no sentido de buscar a regularização da Vila Progresso, utilizando-se das legislações existentes naquele momento. Do ponto de vista urbanístico, utilizou-se da Lei Municipal de ZEIS para que a proprietária tivesse parâmetros urbanísticos compatíveis com a ocupação irregular e, do ponto de vista jurídico, utilizou-se do artigo 40 da Lei Federal n° 6.766 de 1979, que define que a regularização fundiária pode ser procedida pela Prefeitura Municipal após o desatendimento da notificação por parte do loteador.

Durante o período de 1996, a Administração Regional dos Morros elaborou o projeto urbanístico da Vila Progresso e também realizou o cadastro socioeconômico das famílias ocupantes. No entanto, em 1997 a Administração Democrática Popular chega ao fim e a nova administração municipal, ligada ao grupo de oposição à última gestão, não dá continuidade ao processo de regularização da área.

Período 1997/2012

Os trabalhos de urbanização nos morros continuam a cargo da Administração Regional dos Morros, mas o processo de Regularização Fundiária através da notificação da proprietária é paralisado. Entre 1997 e 2000 a Prefeitura de Santos não realiza trabalhos de Regularização Fundiária no município²³.

Em 2001 o governo que havia ganhado as eleições em 1997 é reeleito. No entanto, em seu segundo mandato, entre 2001 e 2004, uma reforma

administrativa cria a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN) e dentro de sua estrutura, a Coordenadoria e Desenvolvimento, subordinada ao Departamento de Planejamento Estratégico, com o objetivo de desenvolver um novo programa de Regularização Fundiária a partir do recém-criado Estatuto da Cidade.

Os objetivos do Programa de Regularização Fundiária eram a criação de condições legais para que cada proprietário pudesse obter a escritura definitiva do seu imóvel junto ao Cartório de Registro de Imóveis, a partir da aprovação do loteamento irregular, respaldado pela Lei de ZEIS, a atualização do cadastro imobiliário da prefeitura de Santos e o registro das áreas públicas²⁴.

A partir do início do programa diversas ações foram desenvolvidas nas áreas irregulares da cidade, com ênfase para atendimento das áreas demarcadas como ZEIS-I, o que incluía a Vila Progresso²⁵. Uma rotina de trabalho foi programada, que consistia em: realização de levantamento planialtimétrico, reunião com os moradores para conferência e aprovação dos perímetros dos lotes, levantamento socioeconômico das famílias, montagem dos processos administrativos com a caracterização da área e documentações, formação da COMUL²⁶, descrição e aprovação das áreas públicas existentes - ruas, escadarias, acessos e praças - pela COMUL e pela CONZEIS²⁷, criação de grupos de trabalho para tratar de questões específicas de lotes em áreas de risco, maiores que 250m², sem acesso a vias públicas e lotes em condição de aluguel de chão, e finalmente a aprovação do projeto de regularização urbanística na prefeitura e seu envio ao Cartório de Registro de Imóveis.

Para as situações de lotes em situação de aluguel de chão, o programa previa que:

Os lotes classificados como aluguel de chão serão discutidos em conjunto com seu proprietário. A Prefeitura prestará assessoria no balizamento de avaliação dos terrenos, ou seja, intermediará as reuniões sobre valores e parcelamento da venda. Outros itens deverão ser resolvidos, assim como, venda de edificações em lotes alugados sem consentimento do proprietário e da Prefeitura, bitributação de IPTU e outros. Assim como as demais tarefas desta etapa, conforme vão sendo vencidos seus trabalhos, seguem-se os trâmites de regularização final, ou seja, CONZEIS, Câmara e Prefeito. (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 2002)

Durante a participação deste autor junto à Coordenadoria de Desenvolvimento da SEPLAN foram desenvolvidas as atividades de levantamento planialtimétrico e socioeconômico da Vila Progresso, além da formação da COMUL que se reunia periodicamente para discussão sobre as tarefas realizadas e elaboração os passos seguintes²⁸. Nesse período, a SEPLAN, através da Coordenadoria de Desenvolvimento, firmou contrato de repasse com o Ministério das Cidades, no âmbito do Programa de Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários - apoio à formulação e/ou implementação de programas de regularização fundiária

sustentável- operacionalizado pela Caixa Econômica Federal para realização de atividades jurídicas e administrativas de regularização na Vila Progresso.

Em 2009, o Ministério das Cidades organizou uma publicação sobre o andamento das ações de Regularização Fundiária em todo o Brasil, nas cidades onde os programas de regularização contavam com recursos da União Federal. Segundo as informações dadas pela prefeitura de Santos para a publicação, a partir do repasse, foi feita a atualização do levantamento planialtimétrico cadastral e socioeconômico realizado em 2003 e a elaboração de projetos urbanísticos e complementares. Ainda segundo a Prefeitura, foi firmado convênio de cooperação técnica com o Programa de Regularização do Governo do Estado de São Paulo, denominado Cidade Legal.

Em agosto de 2012 foi aprovada a legislação municipal que disciplinou os procedimentos para a regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados no município de Santos²⁹, com base na Lei Federal nº 11.977 de 2009. Essa lei municipal estabeleceu critérios detalhados para a utilização do instrumento da Demarcação Urbanística, cria critérios para regularização fundiária de assentamentos urbanos em áreas públicas e particulares, detalha os requisitos para promoção de regularização fundiária pelo poder público e por particular e para a aprovação de projetos de regularização fundiária de interesse social e específico.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início da ocupação, até a criação da Lei Federal nº 6.766 de 1979, a ocupação da Vila Progresso se deu predominantemente através do aluguel informal de lotes. No entanto, outros estavam sendo comercializados conforme a legislação da época, através da descrição e caracterização da área, da formalização do contrato de compra e venda e do registro no Cartório de Registro de Imóveis.

A Lei Federal nº 6.766 de 1979 condicionou a comercialização da propriedade da terra ao seu loteamento, de responsabilidade do proprietário-loteador, sendo a primeira legislação voltada ao ordenamento territorial das cidades brasileiras. É, portanto, a partir de 1979 que se consolida juridicamente o problema de informalidade da ocupação, pois até então, as comercializações de lotes com contratos particulares de compra e venda eram passíveis de registro. Ou seja, antes de 1979 os lotes que foram vendidos e registrados junto ao Cartório de Registro de Imóveis estão com suas escrituras e matrículas em conformidade com a legislação brasileira.

A informalidade gerada a partir de 1979 atinge os lotes alugados e os lotes comercializados que não foram a registro. Famílias que haviam comprado seus lotes apenas através de contrato particular de compra e venda ficaram impedidas de registrar seus lotes até que a proprietária aprovasse o loteamento como um todo, ação que não foi feita pelo fato da proprietária entender que se a ocupação se deu por um pedido da Prefeitura de Santos, a mesma que deveria agora aprovar o loteamento.

Por outro lado, mesmo se houvesse a intenção por parte da proprietária e da prefeitura em concentrar esforços para a aprovação do loteamento junto à prefeitura e ao registro imobiliário, estes não teriam êxito, pois a lei federal nº 6.766 criou parâmetros urbanísticos de parcelamento do solo que eram incompatíveis com a realidade da ocupação da Vila Progresso. A necessidade de destinação de áreas para equipamentos públicos e definição de metragem mínima para lotes urbanos impediriam a aprovação do loteamento sem que remanejamentos e remoções de famílias se fizessem necessários.

Criou-se, portanto, um hiato jurídico-urbanístico que impedia a formalização da ocupação da Vila Progresso. Essa condição durou 13 anos, até a aprovação da Lei Complementar nº 53 de 1992, a Lei de ZEIS, que, enfim, estipulou critérios específicos de urbanização, criando condições urbanísticas para a formalização do loteamento. As ZEIS foram demarcadas especificamente para garantir a democratização do acesso à terra urbana e à moradia digna que, através de normas próprias de uso e ocupação do solo, são destinadas à produção e manutenção de habitação de interesse social, bem como à regularização fundiária.

Portanto, através das ZEIS, o município de Santos passava a ter a obrigação de resolver a questão da irregularidade e informalidade urbana de famílias de baixa renda ocupantes de áreas públicas ou privadas caracterizadas como parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão.

Apesar do avanço que a Lei de ZEIS trouxe no sentido de dispor de critérios específicos de urbanização voltados à formalização de determinado loteamento irregular e assim possibilitar a melhoria das condições de infraestrutura urbana para atendimento às famílias que devem ser fixadas, ela não trouxe garantias quanto à formalização da posse em favor dos ocupantes que pagam aluguel de chão, pois as relações entre as famílias e a proprietária, balizadas em contratos de aluguel de chão, mesmo que informais, são utilizados para manter a relação de posse da área pela proprietária em detrimento dos ocupantes.

Com exceção feita às ações da Administração Regional dos Morros, em 1996, que iniciou um processo de notificação da proprietária, embasada no art. 49 da Lei Federal 6.766 de 1979, cobrando a aprovação do projeto de loteamento, os governos municipais posteriores não deram continuidade a esse processo, demonstrando completa isenção e desinteresse em tomar parte do lado das famílias de baixa renda que contribuem para a melhoria das condições de infraestrutura e de acesso a equipamentos públicos do local através de seus impostos, e ao mesmo tempo vivem uma situação de insegurança jurídica em relação à posse da terra onde residem, algumas, por quase meio século.

REFERÊNCIAS

- ABRAMO, Pedro. *A cidade informal COM-FUSA: mercado informal em favelas e a produção da estrutura urbana nas grandes metrópoles latino-americanas*. In _____ (org.) *Favela e mercado informal: a nova porta de entrada dos pobres nas cidades brasileiras*. Porto Alegre, ANTAC, coleção Habitare, v. 10, 2009.
- ARAÚJO FILHO, J. R. de, *A Expansão Urbana de Santos*, In UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. *A Baixada Santista, Aspectos Geográficos. Vol. III-Santos e as Cidades Balneárias*, Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP Ed. USP, 1965.
- CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: FAU USP, 2002.
- FERREIRA, Anna Luiza Salles Souto & ALMEIDA, Marco Antonio. *Santos: o desafio de ser governo*. São Paulo, Pólis, 1994. 95p. (Publicações Pólis, 18).
- LANNA, Ana Lúcia Duarte. *Uma cidade na transição – Santos: 1870-913*. São Paulo-Santos, HUCITEC, 1996.
- MARICATO, Ermínia. *Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência*. São Paulo, Ed. HUCITEC, 1996
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Regularização Fundiária Urbana no Brasil*, CARVALHO, Celso Santos e GOUVEA, Denise de Campos. Brasília. 2009.
- NASCIMENTO, Carla G. *Um dos caminhos para gestão popular junto às políticas públicas*. Pós-Graduação "latu-sensu". Unisantos, 1997.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. *Morros – Política de Prevenção e de Melhoria da Qualidade de Vida*, Santos, 1996
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS *Manual de Regularização Fundiária*. Prefeitura Municipal de Santos. Santos, 2002

Legislação Consultada

- BRASIL. Lei nº 6.766 de 19 de dezembro de 1979 e alterações. 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: 25 mai. 2012.
- BRASIL. Constituição Federal de 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.
- BRASIL. Lei nº10.257 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: 25 mai. 2012.
- BRASIL. Lei nº11.977 de 07 de julho de 2009 e alterações. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.
- SANTOS. (Município). Lei nº 94 de 15 de março de 1897. Projeto de Expansão da cidade.

SANTOS. (Município). Lei nº 675 de 28 de junho de 1922. Código de Edificações

SANTOS. (Município). Lei nº 803 de 31 de dezembro de 1926. Altera o perímetro da cidade.

SANTOS. (Município). Decreto-Lei nº 306 de 25 de março de 1941. Determina novo zoneamento.

SANTOS. (Município). Decreto-Lei nº 403 de 15 de setembro de 1945. Código de Obras.

SANTOS. (Município). Lei nº 1.316 de 27 de dezembro de 1951. Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento.

SANTOS. (Município). Lei Complementar nº 53 de 15 de maio de 1993 e alterações. Lei de ZEIS.

Documentos Consultados

1º CARTÓRIO DE REGISTRO DE IMÓVEIS DE SANTOS - Certidão da Transcrição nº 13.273, constante no Livro 3-J de Transcrição das Transmissões, às fls. 277, datada de 28 de dezembro de 1943.

_____. Certidão da Transcrição nº 20.576, constante no Livro 3-P de Transcrição das Transmissões, às fls. 280, datada de 04 de abril de 1957.

_____. Certidão da Transcrição nº 35.456, constante no Livro 3-AE de Transcrição das Transmissões, às fls. 196, datada de 11 de março de 1969.

NOTAS

¹ Anteriormente, a área denominada Vila Progresso estava inserida no bairro da Nova Cintra

² MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização Fundiária Urbana no Brasil, CARVALHO, Celso Santos e GOUVEA, Denise de Campos. Brasília. 2009.

³ . Os primeiros morros a serem ocupados foram o Monte Serrat, cujo início da ocupação se deu ainda no período colonial, o São Bento e o Pacheco no final do século XIX e o Morro da Penha e do Fontana no início do século XX.

⁴ As informações aqui levantadas foram obtidas tanto pela pesquisa bibliográfica e documental disponível, quanto a partir de entrevista realizada com a proprietária da área, Giuliana Mecocci Russo, em março de 2011. As informações identificadas como sendo da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santos (SEPLAN), foram obtidas pelo autor durante sua atuação como estagiário (2002) e arquiteto da equipe da Coordenadoria de Desenvolvimento da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santos (2003-2006).

⁵ É nessa década que se dá o “boom” da construção civil de edifícios verticais nas orlas de Santos e São Vicente, utilizada originalmente como segunda residência principalmente de paulistanos.

⁶ Lei nº 217 de 11 de abril de 1906, Lei nº 235 de 10 de outubro de 1906, Lei nº 265 de 05 de junho de 1907, Lei nº 322 de 28 de agosto de 1908, Lei nº 331 de 21 de outubro de 1908, Lei nº 341 de 10 de março de 1909, Lei nº 374 de 05 de abril de 1910, Lei nº 444 de 11 de janeiro de 1911, Lei nº 460 de 1911, Lei nº 477 de 11 de outubro de 1911, Lei nº 489 de 03 de janeiro de 1912, Lei nº 501 de 31 de julho de 1912 (CARRIÇO, 2002)

⁷ Considera-se loteamento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos ou prolongamento, modificação ou ampliação das vias existentes

⁸ Ceder desmembramento a subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação, com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique na abertura de novas vias e logradouros públicos, nem no prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes.

⁹ Redação dada pela Lei Federal nº 9.785 de 1999.

¹⁰ Redação dada pela Lei nº 10.932 de 2004

¹¹ Redação dada pela Lei Federal nº 9.785 de 1999

¹² Incluído pela Lei Federal nº 10.932 de 2004.

- ¹³ A última alteração da Lei de ZEIS ocorreu pela Lei Complementar n°775 de 23 de julho de 2012.
- ¹⁴ *Art. 2º - Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS – são determinadas porções de território com destinação específica e as seguintes normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas à regularização fundiária e urbanística, produção e manutenção de habitação de interesse social [...]*
- ¹⁵ Além da ZEIS I, descrita neste trabalho, há a ZEIS II: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, que por sua localização e características sejam destinados exclusivamente à implantação de programas habitacionais de interesse social; e a ZEISII: áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços);
- ¹⁶ 01 (um) representante da Companhia de Habitação da Baixada Santista - COHAB-ST; 08 (oito) representantes da Administração Direta; 09 (nove) representantes da comunidade eleitos por sua população, sendo no mínimo, 50% (cinquenta por cento) de moradores; 01 (um) representante da Câmara Municipal de Santos; 01 (um) representante da OAB - Ordem dos Advogados do Brasil.
- ¹⁷ Art. 57, § 4º a 10.
- ¹⁸ Informações repassadas por Carla Gonzaga Nascimento, assistente social que trabalhou nas duas administrações públicas (1989-1992 e 1993-1996), através de seu trabalho de conclusão do Curso de Pós-Graduação "latu-sensu" em Política Social e Ação Interdisciplinar, realizado na Unisantos, em 1997
- ¹⁹ Criado em 1989, o Grupo de Morros foi institucionalizado pela Lei Complementar n° 38 de 12 de dezembro de 1991.
- ²⁰ Decreto Municipal n° 973 de 1990
- ²¹ Diário Oficial de Santos (D.O. Urgente) de 08 de março de 1996.
- ²² Reprodução do texto de documento fornecido pela então vereadora Cassandra Maroni Nunes em 2012, e que na época ocupava o cargo de Administradora Regional dos Morros
- ²³ Relato da vereadora Cassandra Maroni Nunes, administradora Regional dos Morros eleita vereadora em 1997, e que acompanhou a paralisação do processo de notificação da proprietária da Vila Progresso.
- ²⁴ PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, Manual de Regularização Fundiária. Santos, 2001
- ²⁵ O conhecimento sobre o desenvolvimento dos trabalhos voltados para a regularização fundiária da Vila Progresso é fruto da participação do autor desta dissertação como estagiário (2002) e arquiteto (2003-2007) da equipe da Coordenadoria de Desenvolvimento.
- ²⁶ COMUL: Comissão Municipal de Urbanização e Legalização, instituída por decreto municipal a partir da Lei de ZEIS, formado por igual número de moradores e funcionários do poder público. A COMUL é criada somente para as áreas demarcadas como ZEIS-I. Esta comissão avalia todas as etapas dos trabalhos realizados, com a prerrogativa de modificar e aprovar a continuidade das etapas do processo de regularização.
- ²⁷ CONZEIS: Comissão Municipal de Zonas Especiais de Interesse Social, formada por técnicos da Prefeitura, com o objetivo de acompanhar os trabalhos em áreas de ZEIS e aprovar as questões técnicas. Este grupo existe para os casos de áreas gravadas como ZEIS I, II e III.
- ²⁸ Em paralelo ao processo de regularização fundiária da Vila Progresso, a Coordenadoria de Desenvolvimento realizava as mesmas ações em outras 38 áreas, públicas ou particulares, definidas como ZEIS-I
- ²⁹ Lei Complementar n°778 de 31 de agosto de 2012

