**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO**

RAFAEL PAULO AMBROSIO

**ACESSO À TERRA URBANA E INFORMALIDADE -
VILA PROGRESSO E O ALUGUEL DE CHÃO**

**SÃO PAULO
2013**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

RAFAEL PAULO AMBROSIO

Acesso à terra e informalidade – Vila Progresso e o Aluguel
de Chão

São Paulo
2013

RAFAEL PAULO AMBROSIO

Acesso à terra e informalidade – Vila Progresso e o Aluguel
de Chão

Dissertação apresentada à
Faculdade de Arquitetura e
Urbanismo da Universidade
de São Paulo para obtenção
do título de Mestre em
Arquitetura e Urbanismo

Área de Concentração:
Habitat

Orientadora: Prof. Dra. Maria
Lúcia Refinetti Rodrigues
Martins.

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL,
SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DA ORIENTADORA.

O original se encontra disponível na sede do programa.

São Paulo, 14 de junho de 2013.

São Paulo

2013

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

E-MAIL AUTOR: rafaelpambrosio@yahoo.com.br

Ambrosio, Rafael Paulo
G496a Acesso à terra e informalidade – Vila Progresso e o aluguel de
chão / Rafael Paulo Ambrosio. --São Paulo, 2013.
XXX p. : il.

Dissertação (Mestrado - Área de Concentração: Habitat) –
FAUUSP.

Orientadora: Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

1.Direito urbanístico – Santos (SP) 2.Estatuto da cidade
3.Política urbana – Santos (SP) I.Título

CDU 711.4(094.5)

*Aos meus pais Paulo Cesar e
Maria Angélica, por todo
investimento na minha formação
profissional e cidadã.*

*À minha esposa Maíra, pelo
incentivo e suporte familiar.*

*Aos meus queridos filhos
Bernardo e Joana, pela
compreensão por minhas
repetidas ausências nos finais de
semana de sol e praia.*

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao arquiteto Adelino Gonçalves, meu amigo e meu chefe enquanto estagiei na Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Santos, por me apresentar as problemáticas que envolvem a questão da irregularidade da terra e por me dar a oportunidade de coordenar processos de regularização fundiária diversos assentamentos precários de Santos;

Agradeço à arquiteta Rosana Denaldi, companheira de consultoria que muito contribuiu na minha carreira profissional, e principalmente que me incentivou, abriu portas e mostrou os caminhos para a elaboração dessa dissertação;

Agradeço aos professores João Whitaker e Ermínia Maricato, pela excelente disciplina ministrada durante o desenvolvimento da minha dissertação, fundamental para entender as dinâmicas sociais e econômicas que interferem na produção do espaço urbano das cidades brasileiras;

Agradeço à Sra. Giuliana Mecocci Russo, proprietária da área objeto do estudo, pelas informações e documentos repassados, fundamentais para a elaboração da pesquisa;

Agradeço ao arquiteto José Marques Carriço, e à geóloga Cassandra Maroni Nunes, companheiros de militância, pelas inúmeras e agradáveis conversas sobre o histórico e os aspectos da ocupação dos morros de Santos e da área da Vila Progresso.

Agradeço especialmente à professora Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins, minha orientadora, por todo o apoio dispensado, pela paciência durante nossas conversas de direcionamento da pesquisa, e por todas as orientações e conselhos, sempre muito esclarecedores e assertivos, que me fizeram enxergar, problematizar e compreender o tema estudado na presente dissertação.

RESUMO

AMBROSIO, R. P. **Acesso à terra e informalidade – Vila Progresso e o Aluguel de Chão**. 2013. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

A presente dissertação visou estudar o “aluguel de chão”, condição de acesso à terra urbana bastante peculiar presente na cidade de Santos. Para tanto, buscou-se compreender os processos históricos relativos a duas vertentes que tratam de direitos: a propriedade da terra e a normativa urbana, e a partir dessa compreensão, analisou-se o descompasso nas transformações que ocorreram em uma e outra. A partir dessa análise, foi possível relacionar essas duas vertentes à condição de informalidade da ocupação na área da Vila Progresso, resultado da distância entre as legislações que dispõem sobre propriedade da terra e as normativas urbanísticas.

Os avanços trazidos pela Constituição de 1988, que atribuiu à União a competência concorrente com Estados e Distrito Federal de legislar sobre direito urbanístico, e pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal 10,257/2001 – possibilitaram pela primeira vez a integração do enfoque urbano municipal e o princípio da função social da propriedade. Aprofundando essa questão, explicitou-se o conceito de Regularização Fundiária e seus instrumentos passíveis de utilização em áreas públicas e particulares voltados para viabilizar o acesso à terra urbana.

O histórico do povoamento de Santos e a expansão da ocupação de seu território insular, serviram como base para se compreender em que condições se deu a ocupação dos morros e da área da Vila Progresso, e complementarmente, a identificação da origem da propriedade através de pesquisa realizada junto ao Cartório de Registro de Imóveis para identificação da origem da propriedade da área.

Em seguida, relacionou-se a maneira como as legislações urbanísticas de âmbito federal e municipal influenciaram negativamente não só no processo de ocupação e consolidação da Vila Progresso, mas também no modelo de gestão do solo, conhecido como “aluguel de chão”. A participação do Poder Público municipal no processo de ocupação irregular da área também mereceu atenção especial, bem como as tentativas de regularização fundiária.

O conjunto do estudo buscou demonstrar como o descompasso entre legislações sobre propriedade da terra e normativas urbanas influenciaram para a existência de situações jurídicas e urbanísticas como as encontradas na Vila Progresso.

Palavras-chave: Aluguel de chão. Direito à Propriedade. Direito urbanístico. Regularização fundiária.

ABSTRACT

This work aimed to study the "ground rent", a condition of access to urban land rather peculiar in this city of Santos. Therefore, we sought to understand the historical processes related to two aspects that deal with rights: land ownership and urban regulations, and from that understanding, analyzing the gap in the transformations that occurred over and over. From this analysis, it was possible to relate these two aspects of informality to the condition of the occupation in the area of Vila Progresso, result of the distance between the laws that deal with land ownership and urban planning regulations.

The advances brought by the 1988 Constitution, which gave the Union a concurrent jurisdiction with the states and the Federal District to legislate on urban law, and the City Statute - Federal Law 10.257 / 2001 - for the first time enabled the integration of municipal urban focus and the principle of social function of property. Deepening this issue, was explained the concept of Land Regularization and its instruments that may be used in public and particular areas, aimed to enable private access to urban land.

The history of the peopling of Santos and the expansion of its island territory occupation, served as a basis for understanding the conditions under which the occupation of the hills and the Vila Progresso area was gave, and in addition, the identification of the origin of the property through research conducted at the Registry of Property for identifying the origin of the property area.

Then was related to the way how the urban laws at the federal and municipal scope, negatively influenced not only in the process of consolidating the occupation and settlement of Vila Progresso, but also in the management of the land, known as "ground rent". The involvement of municipal government in the process of irregular occupation of the area also received special attention, as well as attempts to regularization.

The entire study sought to demonstrate how the gap between laws on land ownership and urban normatives influenced for the existence of legal and urban situations such as those encountered in Vila Progresso.

Key-words: Ground rent, Ownership rights, Urban rights, Land Regularization.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Planta da Vila de Santos na época da Independência do Brasil (1822), com a indicação da dimensão das terras de Brás Cubas, elaborada pela empresa Progresso e Desenvolvimento de Santos, PRODESAN S.A, de acordo com os documentos de Benedito Calixto, desenhada pelo arquiteto Sizenando Calixto. Fonte: ANDRADE (1983).....	53
Figura 02 – 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).....	63
Figura 03 - Demarcação do bairro Vila Progresso. Lei Complementar n° 643 de 16 de dezembro de 2008, Planta de Abairramento da área insular.....	63
Figura 04 -Representação das diferentes formas de posse dos lotes informais. Elaboração a partir de informações 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. Fonte: SEPLAN. (2004).....	65
Figura 05 – Foto de levantamento e controle impresso da situação fundiária dos lotes que compõem o assentamento. Em amarelo estão demarcados os lotes que foram vendidos e tiveram suas matrículas abertas antes de 1979. Em rosa, os lotes comercializados que não foram levados ao C.R.I.. Em branco, os lotes em situação de aluguel de chão. Fonte: documentação particular de Giuliana Mecocci Russo. (2011).....	66
Figura 06 - Algumas áreas vendidas anteriormente à aprovação da Lei Federal n°6.766 de 1979 pela proprietária, e que possuem matrícula no C.R.I., foram subdivididas posteriormente pelos novos proprietários, gerando nova informalidade. Elaboração feita pelo autor Fonte: Documentação apresentada pela proprietária Giuliana Mecocci Russo. (2011).....	68
Figura 07 – Evolução da propriedade da Vila Progresso com base nas transcrições do C.R.I.....	74
Figura 08 – Projeto de Expansão da Cidade de Santos elaborado em 1896 e aprovado pela Câmara Municipal em 1897. Observamos que o projeto não indicava qualquer planejamento de ocupação para os morros, que estão indicados como “montanha”. Fonte: ANDRADE (1983).....	77
Figura 09 – Delimitação dos perímetros de zoneamento da área insular de Santos, estabelecidos pelo Código de Construções de 1922. Observamos que ainda na década de 20, a área dos morros está demarcada como zona rural. Fonte: CARRIÇO.(2002).....	78
Figura 10 – Delimitação do zoneamento referente ao uso do solo da área insular de Santos, estabelecido pelo Código de Construções de 1922. A área dos morros aparece sem qualquer indicação referente ao uso do solo. Fonte: CARRIÇO.(2002).....	78
Figura 11 – Demarcação da ZEIS n° 16 - Vila Progresso I. Fonte: Lei Complementar n° 775 de 23 de julho de 2012, Anexo I – Mapa de ZEIS da área insular de Santos.....	85

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
2. O ACESSO A TERRA URBANA NO BRASIL	13
2.1 A gênese da propriedade da terra no Brasil	13
2.2 A propriedade da terra no Brasil Independente	19
2.2.1 Brasil Império (1822-1889)	20
2.2.2 Brasil República	22
1889/1946	22
1946/1988	28
2.3 A gênese da propriedade fundiária e da normativa urbana - A propriedade urbana e seus condicionamentos	30
2.4 A partir da Constituição de 1988	34
2.5 Regularização Fundiária no Brasil	40
2.5.1 O Estatuto da Cidade	42
2.5.2 Regularização Fundiária em áreas particulares	42
2.5.3 Regularização Fundiária em áreas públicas	49
3. A OCUPAÇÃO DOS MORROS DE SANTOS	50
3.1 O povoamento do território	50
3.2 Consolidação da ocupação na área insular de Santos	57
3.3 A ocupação dos morros	60
4. VILA PROGRESSO	62
4.1 O início da ocupação	67
4.2 A origem da propriedade da Vila Progresso	71
4.3 Evolução da legislação incidente na área da Vila Progresso	76
4.3.1 Legislação urbanística entre 1950 e 1979	80
4.3.2 Legislação urbanística entre 1979 e 1992	81
4.3.3 Legislação urbanística pós 1992	84
4.4 A atuação do Poder Público Municipal na Vila Progresso	87
4.4.1 A participação do Poder Público no processo de ocupação irregular da área	87
4.4.2 Processos de intervenção do Poder Público municipal na área da Vila Progresso	88
Período 1989/1996	88
Período 1997/2012	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	96
BIBLIOGRAFIA	102
ANEXO 1 - Quadro Síntese de Legislações Federais : Propriedade fundiária x Normativa Urbana	108
ANEXO 2 - Certidões das Transcrições	110

1. INTRODUÇÃO

O aluguel de chão, estudado na presente pesquisa, é uma condição bastante peculiar de acesso à terra urbana, presente na cidade de Santos. Para compreendê-la, desenvolve-se a pesquisa no loteamento informal conhecido como Vila Progresso, por estar inserido no bairro Vila Progresso, sendo um dos casos mais significativos dessa modalidade na cidade.

Para compreender e analisar o caso, a pesquisa se desenvolve em duas vertentes que tratam de direitos e de sua aplicação ou ausência: a formação da propriedade da terra e a normativa urbana. Enquanto a primeira transcorre na esfera nacional, expressando-se em suas constituições e, antes da Independência, em princípios atinentes ao conjunto do território, a segunda deriva das posturas municipais, estabelecidas desde o período colonial, tendo como primeira lei nacional a Lei Federal nº 6766/79 sobre loteamentos, e antes dela, o Decreto-lei nº 58 de 1937 que apenas dispunha sobre condições de comercialização da terra em parcelas, em prestações.

Observando-se historicamente essas duas vertentes – propriedade da terra e normativa urbana - percebe-se que as transformações que ocorreram numa e noutra pouco caminharam juntas, e entre os avanços de uma e de outra há evidentes descompassos. Historicamente recebendo tratamentos dissociados, os dois temas só irão se articular numa única abordagem legal a partir do Estatuto da Cidade, de 2001, que integra esses dois campos: o enfoque urbano e a bagagem de gênese municipal com o princípio da função social da propriedade. Isso só foi possível a partir da Constituição de 1988, que introduziu, pela primeira vez na norma nacional, um capítulo sobre a Política Urbana (artigos 182 e 183) e atribuiu à União a competência concorrente com Estados e Distrito Federal de legislar sobre direito urbanístico.

Essa histórica dissociação acarreta na dificuldade de identificar periodizações, e por isso, a opção no presente estudo, pela apresentação das gêneses e percursos das duas vertentes em capítulos separados. Esse conjunto permitirá ao final, analisar e interpretar o caso de Vila Progresso, bem como antever possibilidades.

Entre o que a lei dispõe e direitos que cria, e a realidade vivenciada pelo conjunto da população, há larga distância. O quadro é ainda agravado pela desconexão entre as legislações que dispõem sobre propriedade da terra e as normativas urbanísticas, o que contribuiu para consolidação e agravamento da condição de informalidade dos assentamentos, tanto do ponto de vista jurídico, da segurança da posse, quanto do ponto de vista urbanístico.

A partir do estudo da área objeto conhecida como Vila Progresso, um assentamento urbano informal localizado no bairro Morro Vila Progresso, em Santos e cuja propriedade é particular, buscou-se demonstrar essas condições.

Assim, o Capítulo 02 se atém à esfera nacional, onde se busca resgatar a gênese da propriedade da terra no Brasil, identificando o arcabouço jurídico referente à propriedade da terra utilizado pela Coroa portuguesa à época do descobrimento do Brasil, e a justificativa para sua utilização nas terras coloniais.

Ainda nesse capítulo, evidenciou-se a evolução da legislação relativa à propriedade da terra durante o Brasil Império, período em que a terra substituiu a mão de obra escrava como fator de dominação do capital sobre o trabalho, e também no Brasil República, período em que o conceito de propriedade da terra - inicialmente voltado para a propriedade rural e mais tarde, para propriedade urbana - sofreu inúmeras transformações, até que fosse reconhecida pela legislação brasileira, a exigência do cumprimento de sua função social.

O capítulo se encerra explicitando o conceito de Regularização Fundiária, conforme seus fundamentos na normativa nacional, demonstrando as diferentes formas de utilização desses instrumentos para regularização de áreas públicas e particulares, o que não deixa de ser uma forma de acesso à terra urbana, passível no bojo do princípio da Função Social da Propriedade Urbana e do art. 6 da Constituição que inclui a moradia entre os direitos sociais.

No Capítulo 3, resgatou-se o histórico e as características determinantes para o povoamento de Santos, logo no início da colonização do Brasil, a expansão e conquista do território de sua área insular no início do século XX, e os processos sociais que desencadearam a ocupação nos morros de Santos.

O capítulo 4 trata especificamente da área de Vila Progresso. Primeiramente buscou-se determinar as condicionantes históricas que definiram sua ocupação informal bem como a identificação da origem da propriedade através de pesquisa junto ao Cartório de Registro de Imóveis, onde foi possível fazer o resgate do histórico da origem da propriedade da área. Posteriormente, circunscreve-se 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, tendo como marcos 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), no processo de ocupação e consolidação do assentamento da Vila Progresso, e seus reflexos no modelo de gestão da terra, conhecido como “aluguel de chão”.

Ainda neste capítulo, 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.

O conjunto do estudo buscou demonstrar como o descompasso entre legislações sobre propriedade da terra e normativas urbanas influenciam para a existência de situações jurídicas e urbanísticas como as encontradas na Vila Progresso.

2. O ACESSO A TERRA URBANA NO BRASIL

O modelo de ordenamento territorial no Brasil colonial e as formas de distribuição e obtenção de títulos de propriedade de terras remontam diretamente à forma como foi consolidado o próprio estado português. Objetivando justificar a afirmação acima, analisamos o regramento das sesmarias regidas pelas Ordenações de Reino¹, em seguida, a utilização dessas leis no Brasil como instrumento de ocupação do território a partir de 1500, responsáveis pelos primeiros processos de concessão, doação e posse de terras na colônia.

Durante mais de quatro séculos, o modelo de concessão, que atravessou todo o período do Brasil Colonial e parte do Brasil Império, continuou sendo a única forma de acesso a terra. No século XIX, a partir dos processos políticos e econômicos que levaram à abolição dos escravos, a aquisição de terras passou a ser feito somente através da compra, regramento instituído pela Lei de Terras de 1850, o que restringiu o acesso a terra por trabalhadores sem posses, como os negros recém-libertos e imigrantes.

No início do séc. XX, quando o Brasil já havia se tornado uma república, sucessivas alterações nas legislações referentes ao direito à propriedade. Décadas mais tarde, a inclusão da noção do cumprimento da função social da propriedade na Constituição de 1967 e do direito à moradia como direito social na Constituição de 88 foram determinantes para que posteriormente, a partir da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, fosse possível a execução de alguns instrumentos de democratização do acesso a terra, como por exemplo, processos de regularização fundiária de interesse social.

2.1 A gênese da propriedade da terra no Brasil

¹ Compilações de leis que oficialmente registraram as normas jurídicas fixadas nos diversos reinados portugueses a partir do século XV.

Portugal consolidou-se como país unificado após longos períodos de disputas com os povos árabes, e a doação de títulos de propriedade eram premiações pela reconquista de terras à Coroa.

O período entre o séc. VIII e o séc. XIII foi marcado por disputas pelo domínio da Península Ibérica entre cristãos e árabes em um primeiro momento entre os anos de 711 quando os árabes atravessaram o Estreito de Gibraltar e invadiram a península, e em um segundo momento em 914 quando os cristãos já haviam retomado grande parte da área através da concessão de títulos de doações como prêmios pela reconquista das terras, iniciando assim um processo pelo qual o rei centralizava o poder de fazer arrendamentos, concessões e doações de terras. (RAMOS, 2004 apud COSTA NETO, 2006, p. 51).

O reino de Portugal surgiu, portanto, das batalhas empreendidas diariamente contra o árabe e o espanhol, sendo as terras conquistadas incorporadas ao domínio do rei. (COSTA NETO, 2006, p. 52)

Séculos mais tarde, pela necessidade do Estado português em centralizar e estabelecer um ponto de equilíbrio entre as várias forças sociais e políticas, foram criadas as Ordenações do Reino. As Ordenações Afonsinas, datadas de 1446 e promulgadas por D. Afonso V, foram as primeiras de três Ordenações². As outras duas foram as Ordenações Manuelinas, promulgadas por D. Manuel em 1512, 1514 e 1521, e as Ordenações Filipinas, encomendadas por D. Felipe II da Espanha e publicadas por Felipe III. Em 1643, D. João IV revalida as Ordenações Filipinas ao proclamar a Restauração do reino de Portugal, ou seja, a independência em relação ao reino espanhol³.

As Ordenações Filipinas discorriam sobre temas diversos como, por exemplo, os bens e privilégios da igreja, direitos régios e sua cobrança, jurisdição dos donatários, prerrogativas da nobreza, legislação “especial” para judeus e mouros, e em seu Livro IV, tratava do direito civil.

No âmbito dos direitos civis, as Ordenações Filipinas definiam o tema “Das Sesmarias” como “[...] propriamente as dadas de terras, casas ou

² As três Ordenações, Afonsinas, Manuelinas e Filipinas, foram publicadas em cinco volumes.

³ A Dinastia Filipina foi a dinastia real que reinou em Portugal durante o período de união pessoal entre este país e a Espanha, isto é, em que o Rei da Espanha era simultaneamente o Rei de Portugal. Os três reis da dinastia filipina governaram Portugal entre 1580 e 1640.

pardieiros, que foram, ou são de alguns Senhorios, e que já em outro tempo foram lavradas e aproveitadas e agora o não são.” (Ordenações Filipinas, Livro IV, Título XLIII, pág. 822)⁴.

A primeira lei de Sesmarias data de 1375, em um contexto de crise econômica que se manifestava não só em Portugal, mas em toda a Europa, e que se agravou com a peste negra⁵. A terra passou então a ser utilizada como instrumento para consagrar a agricultura e o repovoamento. As principais causas que levaram à promulgação desta lei foram escassez de cereais, carência de mão-de-obra, falta de gado para a lavoura e a diferença entre as rendas pedidas pelos donos da terra e os valores oferecidos pelos rendeiros.

As concessões de sesmarias pela coroa portuguesa tinham por finalidade principal a redistribuição de terras não cultivadas sob a forma de pequenas propriedades, pela necessidade de se superar uma intensa crise agrária e reverter crises de abastecimento, forçando o lavrador a cultivar a terra que recebesse. Os sesmeiros tinham que cumprir as finalidades pelas quais a sesmaria foi concedida

E se as pessoas que assim forem dadas as sesmarias, às não aproveitarem ao tempo que lhes foi assinado, ou no tempo que nesta Ordenação lhes assinamos, quando expressamente lhes não for assinado, façam logo os sesmeiros executar as penas que lhe forem postas, e dêem as terras que não estiverem aproveitadas, a outros que as aproveitem, assinando-lhes tempo, e pondo-lhes a dita pena. (Ordenações Filipinas, Livro IV, Título XLIII, pág. 824)⁶.

As sesmarias serviram para o Reino de Portugal como um instrumento de distribuição de terras que visava aumentar o número de trabalhadores rurais, freando a migração para os centros urbanos que passavam por grave crise econômica, promovendo o cultivo de terras para produção de alimentos.

⁴ Ordenações Filipinas. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p822.htm> Acesso em 30 jun. 2012.

⁵ A peste negra levou à falta inicial de mão-de-obra nos centros urbanos, o que desencadeou o aumento dos salários gerando a fuga dos campos para as cidades.

⁶ Ordenações Filipinas. Disponível em <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p824.htm> Acesso em 30 jun. 2012.

A utilização do instrumento das sesmarias no Brasil

A princípio, a descoberta do Brasil teve um caráter essencialmente exploratório. O que interessava era transferir as riquezas naturais encontradas – principalmente o pau-brasil – para a metrópole e assim, até 1530, o contato da metrópole com a colônia se dava apenas através das armadas guarda-costas exploradoras.

O pau-brasil determinou a estrutura comercial da colônia e estruturava-se através da aliança entre a atividade econômica do rei e a dos comerciantes, consorciando a força militar das armadas com a exploração comercial. O monopólio real não se exerceu diretamente, mas mediante concessão. Segundo Faoro (2008, p.125)

A concessão se fez mediante carta de privilégio, na forma de antigas praxes portuguesas com respeito aos comerciantes estrangeiros. O sistema armava-se de três lados: o rei, concessionário e garante da integridade do comércio, com suas armadas e suas forças civis de controle do território, o contratador, armador das naus, vinculado aos financiadores europeus, interessados por sua vez, na redistribuição da mercadoria na Europa; e o estabelecimento americano, a feitoria, de velha tradição, largamente utilizada na Índia e na África, reduzida no Brasil a Apenas abrigos para reunião e proteção das diferentes mercadorias à espera de transporte.

No entanto, o sistema inicial de concessão de terras não protegia a colônia contra a invasão e ocupação do território por comerciantes e corsários estrangeiros. Para garantir a ocupação do território fixando populações, o governo português evoluiu para um sistema misto: a armada guarda-costas e exploradora combinada com a expedição colonizadora, comandada, a primeira, por Martim Afonso de Sousa (1530-1532), (FAORO, 2008, p. 126).

Esse sistema teve início com o sucessor de Dom Manuel, Dom João III (1521-1557) que organiza a exploração mercantil e utiliza como princípio a diminuição do espaço de exploração econômica para maior controle estatal, consolidando-a como um negócio do rei, integrado na estrutura patrimonial,

versada nas armas e atenta para consolidar as bases comerciais (FAORO, 2008, p. 127).

Nesse contexto, onde a colonização do Brasil foi feita sob os efeitos da estrutura patrimonial do estado português e da expansão do capitalismo comercial, destacou-se, especialmente, a transferência para a colônia do regime de terras vigente desde a segunda metade do século XIV em Portugal, com a aplicação da Lei das Sesmarias. (COSTA NETO, 2006, p. 55)

As sesmarias eram concedidas por donatários que receberam do Rei de Portugal as Capitanias, porções de terras que deveriam administrar segundo as regras estabelecidas nas Ordenações. Os donatários tinham poderes expressos para, em nome do soberano, conceder extensões de terras, sesmarias, a pessoas com poder econômico suficiente para explorá-las e obter rendimento para si e para a metrópole. (BATTAGLIA, 1995, p. 91).

A capitania era inalienável e indivisível, e seria um estabelecimento militar e econômico, voltado para a defesa externa e para o incremento de atividades capazes de estimular o comércio português sendo que o “capitão e governador” representava os poderes do rei, como administrador e delegado, com jurisdição sobre o colono português ou estrangeiro, mas sempre católico. No Brasil as Capitanias eram permanentes e hereditárias. Mais tarde as capitanias transformaram-se em províncias. Segundo Marx (1991, p. 32)

As capitanias eram instituídas e concedidas por cartas de doação e confirmadas e regulamentadas por forais. Seus beneficiários, os capitães-mores, não se tornavam proprietários, como entendemos hoje, mas delegados lusitanos com amplos poderes a serem transmitidos hereditariamente e dos quais destacaremos dois: o de conceder terras e o de criar vilas. Dispunham tais concessionários de prerrogativas consideráveis nos âmbitos administrativo, econômico e até mesmo judiciário, com limitações de ordem vária, entre as quais as geográficas de suas vastas porções de um mundo novo.

A concessão de sesmarias tinha o caráter mercantil, e eram firmadas para alavancar a produção escravista e o comércio, como fonte de sustentação e expansão estatal portuguesa, e sendo assim, o sesmeiro deveria comprovar

posses e condições de providenciar mão-de-obra, e produzir para o comércio exterior. No Nordeste onde as condições de exploração eram melhores, as sesmarias eram distribuídas em larguíssimas extensões entre a alta nobreza, enquanto que no Sul, menos atraente, eram menores e os beneficiários mais modestos (BATTAGLIA, 1995, p. 93).

Nesse contexto, a concessão de sesmarias no Brasil teve o efeito contrário ao que foi gerado em Portugal, pois enquanto que lá ela serviu como mecanismo de ordenamento da terra, aqui ela serviu como instrumento de dominação e teve como consequência a formação de latifúndios para a implantação da monocultura da cana-de-açúcar. No entanto, muitas vezes também as sesmarias eram concedidas levando-se em conta interesses pessoais e as relações de poder, havendo poucos casos em que se deu a reversão de terras não aproveitadas.

Essa dominação se constituía à medida que as sesmarias eram doadas àqueles que justificassem serviços prestados à Coroa como retribuição e não como um direito, iniciando assim um processo de troca de favor.

Mesmo assim, muitos sesmeiros desistiam de suas terras, pois eram inúmeras e onerosas as exigências a que tinham que se submeter. Com isso, algumas terras eram concedidas novamente dando início aos problemas de demarcação e titularidade no Brasil. Devido ao tamanho dessas sesmarias, era praticamente impossível precisar suas dimensões e localizações, resultando em delimitações vagas.

Os sesmeiros que abandonavam suas terras fixavam-se em terras devolutas, ou seja, terras sem título e demarcação alguma e, portanto, sem obrigações com a Coroa. Além disso, o sistema sesmarial não foi a única forma de ocupação do território. Os colonos diretos, trabalhadores livres que por aqui aportavam, não sendo homens de posse ou fidalgos, preferiam simplesmente ocupar um pedaço de chão a enfrentar a burocracia para obter uma (incerta) concessão de sesmarias. Terras foram sendo ocupadas sem título ou contrato formal, tanto pela posse de áreas sem domínio conhecido, seja por acerto com o senhor da área mediante pagamento em espécie. A imprecisão das descrições das sesmarias tornava a demarcação física dos limites uma questão de força (BATTAGLIA, 1995, p. 96).

Portanto, é possível afirmar que na medida em que a Coroa portuguesa não possuía a princípio qualquer planejamento voltado à ocupação e povoamento da colônia, também não tinha qualquer interesse em alterar o modelo patrimonialista de concessão de terras, aos moldes como era feito em Portugal. Outro fato importante é que as relações de produção que caracterizaram a exploração colonial do Brasil não se basearam diretamente na propriedade da terra, mas sim na propriedade da mão-de-obra escrava, pois a terra, abundante na época do descobrimento não representava impedimentos à exploração.

Na metrópole, a concessão de sesmarias tinha o intuito de reverter uma crise de falta de produção na agricultura e manter a população no campo, devido à peste negra que em determinado período dizimou a população urbana por todo o país, no Brasil, o caráter da concessão das sesmarias, era o de manter a estrutura patrimonialista na colônia, através de uma política centralizadora – pois os sesmeiros eram necessariamente pessoas de posses ligadas de alguma forma à Coroa portuguesa – capaz de produzir produtos para exportação. Essa capacidade era ligada diretamente à condição econômica desses sesmeiros em serem proprietários de escravos.

2.2 A propriedade da terra no Brasil independente

A questão da propriedade da terra no Brasil após a independência é tratada até 1850, da mesma maneira como vinha sendo tratada enquanto o país ainda era uma colônia portuguesa. Durante o Brasil Império houve a transformação mais significativa no âmbito das leis, no que tange o acesso a terra, que passou a ser possível somente através da compra, a partir de 1850. Esse modelo de aquisição da terra através da compra e não mais por concessão alcança o período em que o Brasil se transforma numa República e se mantém inalterado a partir de então consolidando a visão da terra como mercadoria. Ao longo do século XX o conceito de propriedade da terra sofre alterações até que o reconhecimento de que a terra deve cumprir função social.

2.2.1 Brasil Império (1822-1889)

Em sete de setembro de 1822 foi declarada a independência do Brasil em relação a Portugal após três séculos de colonialismo. A partir desta data, o Brasil se tornou um Império – o Império do Brasil – governado por D. Pedro I. A primeira Constituição brasileira foi promulgada dia 25 de março de 1824 e tratou com certa ênfase dos direitos individuais, dentre eles o direito à propriedade. Calcada em moldes burgueses, omitiu qualquer referência à organização territorial (BATTAGLIA, 1995, p. 109).

Um ano antes, pelo Decreto de 20 de outubro de 1823, D. Pedro I havia ordenado que continuassem em vigor as ordenações e leis de Portugal. Com isso, as Ordenações Filipinas vigoraram no Brasil até a sua substituição pelo Código Civil em 1916, sendo que questão fundiária continuava, portanto, sendo tratada como antes, a propriedade era concedida através das sesmarias.

Ao mesmo tempo já havia pressões externas, exercidas essencialmente pela Inglaterra que buscava ampliar seu mercado consumidor, para que o Brasil alterasse sua base econômica, até então escravagista, para uma economia com base no trabalho assalariado e no consumo. Assim, com a iminente abolição da escravatura e principalmente com a proibição do tráfico de escravos em 1850, era necessário garantir que, ao passo que a população de escravos fosse liberta e passasse a se constituir como uma massa de trabalhadores pretensamente assalariada, essa população não tivesse acesso a terras. Por isso e não coincidentemente, também em 1850, é criada a Lei nº 605 de 1850 – Lei de Terras.

Conforme Martins (1996, p. 122) a Lei de Terras

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

A partir desta lei, a propriedade passava a ser reconhecida somente para quem a tivesse conseguido através da compra. Ou seja, transformou a

terra em uma mercadoria, excluindo a possibilidade de escravos recém-libertos e imigrantes ao acesso a terra. Segundo seu primeiro artigo ficavam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não fosse o da compra⁷.

Com isso, não restava outra saída a esses recém-libertos e imigrantes, a não ser vender sua força de trabalho e continuar trabalhando para os grandes donos de terras⁸. Ficava claro que esta iniciativa do governo tinha a posição de impedir, através dos altos preços das terras, que recém-libertos e imigrantes obtivessem suas próprias terras, forçando-os a trabalhar como assalariados. (BATTAGLIA, 1995, p. 114)

Nesse sentido, a burguesia local, juntamente com o governo brasileiro, impôs mecanismos para que as terras não fossem acessadas facilmente, criando assim uma massa de trabalhadores assalariados que teriam que vender sua força de trabalho, aos proprietários de sesmarias ou aos novos proprietários das terras devolutas, compradas junto ao Estado.

Martins (1996, p. 147) analisa que:

A Lei de Terras consagrava aquilo que não existia plenamente: a terra como equivalente de capital, como renda territorial capitalizada. Ao mesmo tempo, torna-se explícito, enfatizado e socialmente reconhecido que o trabalho é o fundamento da riqueza, que o trabalho é a virtude essencial do trabalhador. Para se ter acesso à propriedade, isto é, à riqueza, é preciso trabalhar e poupar.

Portanto, o trabalhador, que não tinha meios de trabalhar para si mesmo, precisa do emprego burguês para ganhar dinheiro e comprar a terra que representará seu enriquecimento, enquanto que o burguês precisa da força de trabalho do trabalhador para enriquecer (MARTINS, 1996, p. 147). Criava-se assim o princípio do modelo de propriedade privada no Brasil, que impedia

⁷ Art. 1º Ficam proibidas as aquisições de terras devolutas por outro título que não seja o da compra. (artigo reproduzido com a ortografia da lei).

⁸ Até a promulgação da Lei de Terras, possuir escravos era sinônimo de concentração dos meios de produção. Portanto, a alteração da matriz da propriedade “escravo” para a propriedade “terra”, que se dá em um contexto de pressão externa para que o Brasil formasse um mercado consumidor, tem o claro objetivo de se manter a concentração dos meios de produção nas mesmas mãos.

desde então, que a maioria da população tivesse acesso a terra, concentrando-as cada vez mais nas mãos de poucos.

2.2.2 Brasil República

De 1850 a 1888 o Brasil passou por um processo que culminou na abolição da escravidão em 1888 e em 15 de novembro de 1889 foi proclamada a República. Havia então a necessidade de elaboração de uma nova Constituição, pois a antiga seguia os ideais monárquicos. Neste momento, o domínio político estava nas mãos das elites agrárias mineiras, paulistas e cariocas e o Brasil começava a se firmar como um país exportador de café.

A questão da propriedade da terra ainda seguia os preceitos da Lei de Terras de 1850. A partir da proclamação da República até a atualidade, a visão sobre os aspectos da propriedade da terra nas seguidas legislações brasileiras – Constituições Federais, Códigos Civis, Decretos-Leis, e demais Leis Federais – foi sendo alterada, porém muito lentamente.

Para melhor compreensão dessas mudanças, dividimos este período que vai da criação da primeira constituição da República, a Constituição 1891 até a Constituição de 1988 e a progressiva diferenciação da terra urbana em relação à rural.

1889/1946

Este período foi marcado pela proclamação da República e a criação de sua primeira Constituição, em 1891. Esta nova constituição garantiu avanços políticos⁹, mas era ainda muito limitada, pois representava claramente os interesses das elites agrárias do país.

Em relação à propriedade da terra, a nova constituição estabelecia sua plenitude individual de maneira geral, sem fazer menção específica à propriedade da terra¹⁰:

⁹ A constituição instituiu o presidencialismo e o voto aberto universal aos seus cidadãos, no entanto, mulheres, analfabetos e militares de baixa patente ficavam de fora.

¹⁰ Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade,

“Art. 72 - A Constituição assegura a brasileiros e a estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:

.....

§ 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

Assim, percebemos a importância dada aos direitos individuais de liberdade, segurança e propriedade, sendo que este último, somente seria possível de intervenção por meio de desapropriação nos casos de necessidade por utilidade pública, mas mediante indenização prévia. Em 1916, 25 anos após a promulgação da Constituição, foi aprovado o Código Civil, que veio a detalhar questões referentes à aquisição de propriedade imóvel, o que incluía a propriedade da terra. Conforme o código em seu art. 530 adquirir-se-ia a propriedade imóvel pela transcrição do título de transferência no registro do imóvel, pela acessão, pela usucapião, e pelo direito hereditário.

O Código Civil de 1916 coloca a necessidade de registro de transferência do título de propriedade para cumprimento da aquisição. Além disso, insere na legislação a possibilidade de se adquirir um determinado imóvel por acessão¹¹, usucapião e direito hereditário.

A usucapião surgiu em um momento de expansão da ocupação do território brasileiro e teve, no seu surgimento, papel distinto e menos digno do que possui nos dias de hoje. Em relação à usucapião, o Código dispunha em seu artigo 550 que aquele que, por trinta anos sem interrupção, nem oposição, possuir como seu, um imóvel, adquirir-lhe-á o domínio independentemente de título de boa fé que, em tal caso, se presume, podendo requerer ao juiz que assim o declare por sentença, a qual lhe servirá de título para a transcrição no

nos termos seguintes: ... § 17 - O direito de propriedade mantém-se em toda a sua plenitude, salva a desapropriação por necessidade ou utilidade pública, mediante indenização prévia.

¹¹ A aquisição por acessão não será objeto do presente estudo. A título de informação, ela se dá a partir da formação de ilhas, por aluvião, avulsão, abandono de álveo e pela construção de obras ou plantações.

registro de imóveis¹². Em seu artigo 551 o Código Civil dispunha ainda que adquire também o domínio do imóvel aquele que, por dez anos entre presentes, ou vinte entre ausentes, o possuir como seu, contínua e incontestadamente, com justo título e boa fé¹³

A partir desta determinação, era possível pleitear a posse de determinado imóvel através de sua comprovação. No entanto, o Código não detalhava a maneira pela qual essa comprovação se daria.

O Código Civil de 1916 inseriu também a questão dos “direitos reais” sobre coisas alheias. São esses direitos: a enfiteuse ou aforamento, as servidões, o usufruto, o uso, a habitação, a renda expressamente constituída sobre imóveis, o penhor a anticrise e a hipoteca. Ao mesmo tempo reforçou em seu art. 676, que só se adquirem direitos reais após a transcrição ou inscrição no registro de imóveis, dos referidos títulos¹⁴.

É importante considerar que em 1916, o país crescia em termos populacionais ao mesmo tempo em que as áreas urbanas se consolidavam nas principais cidades brasileiras. Para obter a posse por usucapião, o solicitante teria que provar que possuía condições – financeiras - de produzir e ter sua moradia, além da obrigatoriedade de transcrever a posse no registro de imóveis. Todas essas formalidades, assim como na época das sesmarias, pressupõem que somente cidadãos com recursos poderiam se beneficiar da usucapião, devido aos custos para sua formalização, tanto para comprovar que possuía condições de produzir nas terras, quanto para despendê-los no registro.

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

Portanto, a usucapião surgiu muito mais como uma forma legal de se transferir, manter e consolidar terras nas mãos de uma elite agrária que possuía condições de arcar com os investimentos necessários para comprovar

¹² Este artigo sofreria alteração mais tarde, em 1955, a partir da Lei Federal nº 2.437, que diminuiu o período de posse do imóvel de trinta para vinte anos sem interrupção sem oposição.

¹³ Este artigo sofreria alteração mais tarde, em 1955, a partir da Lei Federal nº 2.437, que diminuiu o período de domínio do imóvel entre anos ausentes, de vinte para quinze anos.

¹⁴ Em linhas gerais, os direitos reais garantem o uso de determinado imóvel sobre regras específicas, dependendo do caso.

sua utilização, do que como um instrumento jurídico voltado a formalizar o acesso a terra para fixação, por exemplo, de trabalhadores rurais.

Dezoito anos mais tarde, a Constituição de 1934, manteve a visão da inviolabilidade dos direitos concernentes à liberdade, à subsistência, à segurança individual e à propriedade¹⁵, conforme seu art. 113, parágrafo 17:

§ 17 É garantido o direito de propriedade, que não poderá ser exercido contra o interesse social ou coletivo, na forma que a lei determinar. A desapropriação por necessidade ou utilidade pública far-se-á nos termos da lei, mediante prévia e justa indenização. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, poderão as autoridades competentes usar da propriedade particular até onde o bem público o exija, ressalvado o direito à indenização ulterior.

Apesar de citar que a propriedade não poderia ser exercida contra o “interesse social ou coletivo”, ela não definia o que seriam esses interesses, colocando seu cumprimento de forma vaga, “na forma que a lei determinar”.

A nova constituição incluía também, assim como o Código Civil de 1916, a figura da usucapião como instrumento de formalização do uso e posse da terra, mas trazia alterações importantes relativos às condições necessárias para obtenção dessa posse, e incluía literalmente o urbano, como cita seu art. 125:

“Art. 125 - Todo brasileiro que, não sendo proprietário rural ou urbano, ocupar, por dez anos contínuos, sem oposição nem reconhecimento de domínio alheio, um trecho de terra até dez hectares, tornando-o produtivo por seu trabalho e tendo nele a sua morada, adquirirá o domínio do solo, mediante sentença declaratória devidamente transcrita.”

A grande diferença dos termos em que era possível obter a posse determinado imóvel por usucapião entre os dispostos no Código Civil de 1916 e os da Constituição de 1934 era que enquanto no Código Civil de 1916 era necessária apenas a comprovação de utilização passiva e ininterrupta por trinta anos, na Constituição de 1934 o período para obtenção da posse por

¹⁵ Três anos mais tarde, a Constituição de 1937 em nada alterou essa condição.

usucapião caiu para dez anos de uso passivo e ininterrupto, e trazia também outra condicionante, fundamental para as legislações seguintes: o solicitante deveria comprovar que não era proprietário de outro imóvel rural ou urbano.

Temos então uma mudança no paradigma da lei. Caso fosse comprovada a posse passiva e ininterrupta por dez anos, conjuntamente com a comprovação de que o solicitante não possuía outro imóvel, este poderia obter o registro do título de posse em dez anos, um terço do tempo necessário para se conseguir posse pelo Código Civil de 1916.

A Constituição de 1934 durou apenas três anos, mas vigorou oficialmente apenas por um ano. Em 1937, outra constituição foi instituída por Getúlio Vargas.¹⁶

Outro aspecto importante das legislações relacionadas à propriedade da terra é a possibilidade de desapropriação pelo Poder Público para utilidade pública. Em 1941 foi promulgado o Decreto-Lei nº 3.365, que dispunha sobre as desapropriações e segundo seu artigo 5º:

Art. 5o Consideram-se casos de utilidade pública:

- a) a segurança nacional;*
- b) a defesa do Estado;*
- c) o socorro público em caso de calamidade;*
- d) a salubridade pública;*
- e) a criação e melhoramento de centros de população, seu abastecimento regular de meios de subsistência;*
- f) o aproveitamento industrial das minas e das jazidas minerais, das águas e da energia hidráulica;*
- g) a assistência pública, as obras de higiene e decoração, casas de saúde, clínicas, estações de clima e fontes medicinais;*
- h) a exploração ou a conservação dos serviços públicos;*
- i) a abertura, conservação e melhoramento de vias ou logradouros públicos;*
- a execução de planos de urbanização; o parcelamento do solo, com ou sem*

¹⁶ A Constituição de 1934 foi importante por institucionalizar a reforma da organização político-social brasileira, incluindo os militares, a classe média urbana e os industriais na vida política do país. Foi suspensa pela Lei de Segurança Nacional. Em 1937 uma outra constituição já pronta foi outorgada por Getúlio Vargas, transformando o presidente em ditador e o estado em “autoritário”

*edificação, para sua melhor utilização econômica, higiênica ou estética; a construção ou ampliação de distritos industriais;*¹⁷

j) o funcionamento dos meios de transporte coletivo;

k) a preservação e conservação dos monumentos históricos e artísticos, isolados ou integrados em conjuntos urbanos ou rurais, bem como as medidas necessárias a manter-lhes e realçar-lhes os aspectos mais valiosos ou característicos e, ainda, a proteção de paisagens e locais particularmente dotados pela natureza;

l) a preservação e a conservação adequada de arquivos, documentos e outros bens moveis de valor histórico ou artístico;

m) a construção de edifícios públicos, monumentos comemorativos e cemitérios;

n) a criação de estádios, aeródromos ou campos de pouso para aeronaves;

o) a reedição ou divulgação de obra ou invento de natureza científica, artística ou literária;

p) os demais casos previstos por leis especiais.

*§ 1º - A construção ou ampliação de distritos industriais, de que trata a alínea i do caput deste artigo, inclui o loteamento das áreas necessárias à instalação de indústrias e atividades correlatas, bem como a revenda ou locação dos respectivos lotes a empresas previamente qualificadas.*¹⁸

*§ 2º - A efetivação da desapropriação para fins de criação ou ampliação de distritos industriais depende de aprovação, prévia e expressa, pelo Poder Público competente, do respectivo projeto de implantação*¹⁹.

Este decreto-lei estabeleceu os critérios que poderiam determinar uma desapropriação por utilidade pública. Nota-se que, assim como a Constituição de 1934 que citava a propriedade urbana como passível de usucapião, o decreto-lei já mencionava algumas situações urbanas evidenciando a importância que a urbanização começava a ter frente ao mundo rural até então prevalente. No entanto não considerava ainda, conforme ocorrerá mais tarde, a habitação de interesse social e sua estabilidade e segurança como interesse social ou objeto de política pública.

¹⁷ Este item da lei foi alterado pela Lei Federal nº 6.602 de 1978 que incluiu o trecho "...a construção ou ampliação de distritos industriais", e pela Lei federal nº 9.785 de 1999 que alterou o termo "loteamento do terreno" para "parcelamento do solo".

¹⁸ Incluído pela Lei Federal nº 6.602 de 1978.

¹⁹ Incluído pela Lei Federal nº 6.602 de 1978.

1946/1988

A aprovação da Constituição de 1946 trouxe pela primeira vez, em seu artigo 147²⁰, o conceito do uso da propriedade condicionado ao bem-estar social, ainda que a nova constituição tivesse em seu artigo 141, parágrafo 16²¹, texto semelhante ao artigo 113, parágrafo 17, da constituição anterior de 1934.

Assim, a partir dessa nova legislação seria possível garantir o direito a terra, partindo do princípio que o alcance do bem-estar social dependeria da possibilidade de uso da terra como meio fundamental de subsistência. Esse conceito passou a ser aceito e incluído pelas Constituições que se seguiram. A constituição seguinte a de 1946, foi a de 1967, que mantinha em seu art. 150. § 22, a garantia dos direitos individuais aos brasileiros, relativos à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, assim como a Constituição de 1946 em seu art. 141, § 16, e a Constituição de 1937, em seu art. 113, § 17.

A Constituição de 1967 trouxe ainda outra novidade em relação à propriedade. Em seu “Título III – Da Ordem Econômica e Social”, foi estipulado em seu art. 157 que a ordem econômica tem por fim realizar a justiça social, com base nos princípios da liberdade de iniciativa, valorização do trabalho como condição da dignidade humana, função social da propriedade, harmonia e solidariedade entre os fatores de produção, desenvolvimento econômico e repressão ao abuso do poder econômico, caracterizado pelo domínio dos mercados, a eliminação da concorrência e o aumento arbitrário dos lucros.

Assim, pelo texto, a ordem econômica tem por fim realizar justiça social, sendo que um dos princípios para que se alcance esse objetivo é a observância do item III, do art. 157: a função social da propriedade tendo por referência a terra rural e seu uso para a produção, conforme texto do § 1º:

²⁰ Art. 147 - 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.

²¹ Art. 141 - A Constituição assegura aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, a segurança individual e à propriedade, nos termos seguintes:.... § 16 - É garantido o direito de propriedade, salvo o caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante prévia e justa indenização em dinheiro. Em caso de perigo iminente, como guerra ou comoção intestina, as autoridades competentes poderão usar da propriedade particular, se assim o exigir o bem público, ficando, todavia, assegurado o direito a indenização ulterior.

§ 1º - Para os fins previstos neste artigo a União poderá promover a desapropriação da propriedade territorial rural, mediante pagamento de justa indenização, fixada segundo os critérios que a lei estabelecer, em títulos especiais da dívida pública, com cláusula de exata, correção monetária, resgatáveis no prazo máximo de vinte anos, em parcelas anuais sucessivas, assegurada a sua aceitação, a qualquer tempo, como meio de pagamento de até cinquenta por cento do imposto territorial rural e como pagamento do preço de terras públicas.

Além disso, o §3º impunha a necessidade de criação de decreto que determinasse quais áreas poderiam ser desapropriadas, a serem definidas pelo Poder Executivo, mas que só recairiam sobre propriedades rurais cuja forma de exploração contrariassem o disposto neste art. 157, ou seja, que estivessem em desacordo com os princípios que baseavam a “realização da justiça social através da ordem econômica”. O termo “função social da propriedade” foi incluído na Constituição de 1967 para dar condições jurídicas às desapropriações de áreas rurais cujas “finalidades” estivessem em desacordo com a ordem econômica.

A Constituição de 1967, em seu artigo 164, dispôs também sobre a possibilidade de aquisição de terras públicas para aqueles que pudessem torna-las produtivas com seu trabalho e de sua família. Sendo assim, somente pessoas com considerável poder aquisitivo poderia se beneficiar dessa lei. Ainda assim, as condições para a legitimação da posse e da preferência à aquisição de determinada área seriam determinadas por legislação específica posterior. A única determinação direta da Constituição era que essa aquisição fosse limitada a cem hectares, salvo por determinação do Senado Federal. Vigente, no entanto, num período de governo militar e autoritário, com reduzidas liberdades civis, em que a prioridade era gerar acumulação, sem preocupações distributivas – “fazer o bolo crescer para só depois distribuí-lo” – conforme expressão da época, a norma constitucional não se desdobrou em qualquer política de reforma agrária ou de redistribuição de terras.

A Constituição de 1988, promulgada em meio ao processo de redemocratização do Brasil, tratou a questão da propriedade sobre diversos aspectos, através de condicionantes de ordens econômicas, ambientais, agrárias e urbanas. O que diferencia esta constituição das anteriores é o

surgimento do tema da Política Urbana²², e seu cruzamento com o tema da propriedade da terra.

2.3 A gênese da propriedade fundiária e da normativa urbana - A propriedade urbana e seus condicionamentos

A partir da elevação de um povoado à condição de vila, algumas exigências sobre o ordenamento territorial seguiam-se, como a de estipular a localização da câmara e cadeia, do pelourinho, as direções e as medidas da área comum da vila, de seu logradouro público e de seu rossio²³. Segundo Marx, (1991, p. 68)

Essa área servia a distintos propósitos, que poderiam resumir-se em sua utilização por parte de todos os moradores para pasto de animais, para coleta de madeiras ou de lenha para algum plantio bem como constituía uma reserva para expansão da vila seja prevendo novas cessões de terras seja a abertura dos correspondentes caminhos e estradas, ruas ou praças.

A maioria dos municípios, desde os primórdios de sua implantação no período colonial em sua condição de vila, contou com a figura do rossio, cuja gestão na acepção primeira e genérica do termo, e o seu fracionamento posterior, decisivo para a conformação urbana que iria se delinear com o tempo, competiam ao município, através de suas autoridades aos vereadores e juízes ordinários (MARX, 1991, p. 68). O rossio possuía, portanto, dupla destinação. Poderia tanto permanecer como logradouro, ou seja, área de todos, aberta a todos, quanto poderia sofrer partilha e ser objeto de novas concessões a interessados em construir sua casa urbana ou em possuir algum pequeno sítio ou chácara. Esse segundo uso fez desaparecer muitas vezes o próprio chão público, voltado para o uso público (MARX, 1991, p. 71)

²² Capítulo II, artigos 182 e 183.

²³ Rossio era uma área de terra junto à vila, destinada à utilização pública, como um próprio municipal de uso comum do povo. As definições de localizações e áreas eram feitas de maneira um tanto precária e não evitavam futuras dúvidas, incertezas e abusos.

Esse regime de utilização de terras, voltadas para usufruto comum dos moradores e para servir às necessidades de expansão das vilas, perdurou até meados do século XIX, período em que os espaços urbanos se consolidam e a necessidade de divisão mais detalhada do território urbano, entre público e privado, se torna imperativo, como registra Maricato (1996, p. 37)

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

Já no início do século XX, com a crescente urbanização, a demanda por assentamentos na cidade se amplia e muitas propriedades do entorno urbano vão sendo transformadas para o uso urbano. O marco da maior significância nesse período foi a promulgação do Decreto-Lei n° 58 de 1937.

Este decreto-lei definiu condições para o loteamento de terrenos e também regravava as relações de compra e venda de lotes a prestações. Foi criado pela necessidade de se reger a relação de compra e venda de terras, devido ao significativo aumento do número de terrenos em loteamentos comercializados através de pagamento em prestações. Antes deste decreto-lei, esse tipo de relação de compra e venda não garantia ao comprador o domínio do terreno, pois o ato de compra e venda poderia ser desfeita a qualquer tempo, desde que anteriormente à assinatura da escritura de compra e venda no registro de imóveis.

Sendo assim, essa relação deixava sem amparo numerosos compradores de lotes, que tinha por garantia, apenas a seriedade, a boa fé e a solvabilidade dos vendedores²⁴. Ou seja, como até então o comum era que as compras e vendas dos terrenos urbanos e rurais fossem operadas sem a possibilidade de verificação dos títulos de propriedade dos vendedores, foi criado então, a partir deste decreto-lei, mecanismos para proteger o

²⁴ Considerações do próprio Regulamento do Decreto-Lei n° 58 e 1937

compromissário contra futuras alienações ou onerações dos lotes comprometidos.

Segundo o art. 1º do decreto-lei:

Art. 1º Os proprietários ou coproprietários de terras rurais ou terrenos urbanos, que pretendam vendê-los, divididos em lotes e por oferta pública, mediante pagamento do preço a prazo em prestações sucessivas e periódicas, são obrigados, antes de anunciar a venda, a depositar no cartório de registro de imóveis da circunscrição respectiva:

- I. Um memorial por eles assinado ou por procuradores com poderes especiais, contendo:*
 - a) Denominação, área, limites, situação e outros característicos do imóvel;*
 - b) Relação cronológica dos títulos de domínio, desde 30 anos, com indicação da natureza e data de cada um, e do número e data das transcrições ou cópia autêntica dos títulos e prova de que se acham devidamente transcritos;*
 - c) Plano de loteamento, de que conste o programa de desenvolvimento urbano, ou de aproveitamento industrial ou agrícola; nesta última hipótese, informações sobre a qualidade das terras, águas, servidões ativas e passivas, estradas e caminhos, distância de sede do município e das estações de transporte de acesso mais fácil;*
- II. Planta do imóvel, assinada também pelo engenheiro que haja efetuado a mediação e o loteamento e com todos os requisitos técnicos e legais, indicadas a situação, as dimensões e a numeração dos lotes, as dimensões e a nomenclatura das vias de comunicação e espaços livres, as construções e benfeitorias, e as vias públicas de comunicação;*
- III. Exemplar de caderneta ou do contrato-tipo de compromisso de venda dos lotes;*
- IV. Certidão negativa de impostos e de ônus reais;*
- V. Certidão de documentos referidos na letra “b” do nº I.*

A partir desse decreto-lei, os proprietários de terras já deveriam cumprir uma série de exigências antes da comercialização de lotes. Essas exigências visavam garantir a comprovação da propriedade por parte do vendedor, evitando que compradores fossem lesados por falsos proprietários. Diferentemente das legislações anteriores, não bastava mais a “boa-fé” e a “garantia de seriedade” dos vendedores.

A legislação também impunha que em se tratando de propriedade urbana, o plano e a planta do loteamento deveriam ser previamente aprovados pela Prefeitura Municipal, ouvidas, quanto ao que lhes disser respeito, as autoridades sanitárias e militares.²⁵ Além disso, em caso de existência de pendências quanto a ônus reais, o vendedor deveria estipular em escritura

²⁵ Art 1º, item V, § 1º

pública, as condições em que se obrigaria a liberar os lotes, no ato do instrumento definitivo de compra e venda.

O restante da lei definia ainda uma série de especificações quanto aos trâmites para o recebimento do memorial e documentos pelo oficial de registro de imóveis, quanto à inalienação dos espaços livres e vias de comunicação, os critérios para cancelamento da inscrição e da averbação e regradar para comercialização posterior. Definia ainda que a averbação atribuía ao compromissário o direito real a terceiros quanto à alienação ou oneração posterior,

Portanto, a partir de 1937 já havia regramento legal para garantir direitos e deveres de vendedores e compradores de lotes que tinha por finalidade a garantia de comprovação de propriedade. Como consequência, foram estabelecidas normas que influenciaram na conformação física de áreas urbanas, através de critérios mínimos para estabelecimento de loteamentos²⁶.

É importante salientar que este decreto-lei surge como forma dar garantias à comprovação da propriedade e ao comprador, e não para estabelecer critérios de ordenação da ocupação do território.

Acabou por ser a primeira jurisdição que impunha a proprietários de terras, responsabilidades quando ao controle territorial de suas propriedades, através da elaboração de loteamento de terrenos, depositando no cartório de registro de imóveis uma série de peças técnicas e documentos que provassem a titularidade da terra e identificassem suas características e limites.

Este decreto-lei se manteve como única legislação a cobrar responsabilidades dos loteadores durante quarenta e dois anos, quando foi aprovada a Lei Federal 6.766, de 1979, que condicionou a comercialização da propriedade da terra ao seu loteamento, impondo ao loteador a responsabilidades com custas de aprovação do projeto e de urbanização. Além disso, a lei federal definiu o conceito de loteamento ou desmembramento de lotes, os requisitos urbanísticos e a infraestrutura básica a ser oferecidos nos novos loteamentos, os critérios para elaboração, aprovação e registro dos projetos de loteamento e de desmembramento, além de dispor sobre a relação

²⁶ Art 1º, item I, letra “c”

através de compromissos e contratos de compra e venda, ainda que os municípios dispusessem desde o séc. XVIII de algumas posturas municipais e posteriormente, de códigos de obras regulando o uso e ocupação do solo²⁷ A Lei Federal 6.766 de 1979 foi a primeira legislação federal criada para estabelecer critérios para o ordenamento territorial urbano. Seu detalhamento e alterações posteriores serão apresentados adiante, nos itens em que trataremos das legislações incidentes na Vila Progresso.

2.4 A partir da Constituição de 1988

A Constituição de 1988 trouxe um capítulo específico sobre a Política Urbana em seus artigos 182 e 183. Segundo seus artigos 182 a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa garantia deve estar respaldada pelo Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano a ser aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório em cidades com mais de vinte mil habitantes. Ainda segundo o artigo 182, a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor²⁸.

No artigo 183 a Constituição estabelece que aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro

²⁷ Em Santos, as primeiras leis e códigos que definiam critérios edilícios datam das duas primeiras décadas do século XX. O Código de Construções do município instituído pela lei n° 675 de 28 de junho de 1922 foi o primeiro a definir zoneamento de uso do solo.

²⁸ Em seus § 3º e § 4º o artigo 182 dispõe que: § 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

imóvel urbano ou rural. Dispõe ainda que o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil, que esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez, e que imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Com esses dois artigos, revolucionava-se a ordem jurídica brasileira ao reconhecer que o Brasil já se encontrava plenamente urbanizada e que as formas de organização socioeconômica e político-territorial do país eram de outra ordem que não aquelas reconhecidas pelo Código Civil de 1916. (FERNANDES, 2006, p. 07)²⁹.

A partir da Constituição de 1988, a política de desenvolvimento urbano passou a ser de responsabilidade dos municípios, através de diretrizes gerais fixadas em lei, para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, que se cumprem a partir do atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que passou a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Instituiu ainda a “usucapião urbana” que, ao contrário das constituições anteriores que apenas permitiam a usucapião em áreas rurais, tem claro objetivo de fixar famílias ocupantes de forma irregular e informal em seus imóveis nas cidades, desde que cumpram com os critérios da lei: ocupar por cinco anos área de até duzentos e cinquenta metros quadrados de forma ininterrupta e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, e desde que não seja proprietário de outro imóvel.

Temos, portanto, que o Capítulo da Política Urbana³⁰ trouxe um novo conceito jurídico sobre a propriedade da terra urbana, que passa a ser condicionada ao cumprimento da sua função social, a partir de exigências expressas no Plano Diretor, bem como a resolver questões sociais de comunidades inteiras a partir da possibilidade de utilização da usucapião urbana.

²⁹ FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**, In FERNANDES, E. e ALFONSIN, B. **Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais**. Belo Horizonte, El Rey, 2006.

³⁰ O Capítulo Da Política Urbana e seus artigos 182 e 183, foram incluídos através de Emenda Popular de Reforma Urbana, assinada por mais de 100 mil organizações sociais e indivíduos envolvidos no Movimento Nacional de Reforma Urbana.

Apesar da Política de Desenvolvimento Urbano caber aos municípios, conforme o já citado artigo 182 da Constituição de 1988, a mesma Constituição dispõe em seu artigo 24, item I, que compete à União, aos estados e Distrito Federal legislar concorrentemente sobre direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico. Nesse quadro foi aprovada a Lei Federal 10.257 de 2001, o Estatuto da Cidade, com base artigo 24, item I, da Constituição Federal de 1988³¹.

O Estatuto da Cidade estabeleceu normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança, e do bem-estar dos cidadãos, bem como o equilíbrio ambiental. Em seu art. 2º, o Estatuto da Cidade dispõe sobre diretrizes gerais que norteiam o objetivo geral de lei que é o ordenamento e o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.³²

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

Em relação à usucapião, o art. 9º³³ do Estatuto da Cidade institui a “usucapião especial de imóvel urbano”. Com a finalidade de trazer segurança

³¹ O Estatuto da Cidade surgiu como projeto de lei em 1988, proposto pelo então senador Pompeu de Souza. Apresentado no plenário do Senado em junho de 1989, o Estatuto dói aprovado e remetido à Câmara Federal no ano seguinte. Só saiu da gaveta quando o então deputado e hoje Senador Inácio Arruda assumiu a presidência da Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior, em 1999, só tendo sido aprovado em 2001 – mais de doze anos depois – e sancionado em 10 de julho daquele ano.

³² São pontos principais do artigo: a garantia do direito a cidades sustentáveis e a gestão democrática, a cooperação entre governos, o planejamento do desenvolvimento das cidade,s a oferta de equipamentos urbanos e comunitários, a ordenação e controle do uso do solo, a integração entre as atividades urbanas e rurais, a sustentabilidade ambiental, a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, a adequação dos instrumentos da política econômica, tributária e financeira, a recuperação dos investimentos do Poder Público, a proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, a regularização fundiária , a simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e a isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização.

³³ Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil. § 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez. § 3º Para os efeitos deste artigo, o

da posse aos moradores de assentamentos precários, a lei instituiu a usucapião especial coletiva, em seu art. 10³⁴.

Institui ainda quem são as partes legítimas para a propositura de ações de usucapião o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente, os possuidores, em estado de composesse, como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados. Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público. O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis. (ESTATUTO DA CIDADE, art. 12).

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

Em síntese, podemos concluir que após o estabelecimento da República no Brasil, o regramento quanto ao acesso a terra se manteve intacto, sendo tratado como mercadoria e comercializado através de relação de compra e venda. Em 1916 o novo Código Civil detalhou questões referentes à aquisição de propriedade imóvel, obrigando a necessidade de registro de transferência do título de propriedade para cumprimento da aquisição.

herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

³⁴ Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. § 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas. § 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis. § 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas. § 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio. § 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Somente após 46 anos da proclamação da república, a partir da promulgação do Decreto-Lei nº 58 de 1937, foram criados mecanismos burocráticos junto ao registro de imóveis que garantiam a titularidade da propriedade. Essas medidas visavam garantir a legitimidade da nova propriedade como garantia aos compradores, visto que apenas a “boa-fé”, tratada como fiadora nas comercializações de terras no início do século XX, não valia mais em um novo cenário do aumento de transações imobiliárias. O Decreto-Lei de 1937 surge, portanto, como forma de garantir a comprovação da propriedade, e não para estabelecer critérios de ordenação da ocupação do território.

Com o Decreto-Lei nº 3.365 de 1941 o Estado passa a poder desapropriar áreas para fins de utilidade pública. No entanto, as desapropriações tinham por objetivo a expansão das áreas urbanas, não havendo qualquer menção à possibilidade de desapropriação para fins cumprimento da função social da propriedade, que só veio a existir em 1999.

Cinco anos mais tarde, a aprovação da Constituição de 1946 trouxe o conceito de uso da propriedade condicionado ao bem-estar social. Esse conceito passou a ser aceito e incluído pelas Constituições que se seguiram. A seguir a Constituição de 1967 trouxe o termo “função social da propriedade”. Apesar disso, a desapropriação de propriedade territorial “para cumprimento da função social da propriedade” servia apenas para as áreas rurais cujas finalidades estivessem em “desacordo” com a ordem econômica. A terra urbana, para fins de moradia, não estava, portanto, incluída.

Em relação à normativa urbana, somente em 1979, através da Lei Federal 6.766, a comercialização de lotes urbanos estava condicionada à implantação de loteamento, de responsabilidade do proprietário-loteador, sendo assim, a primeira legislação voltada ao ordenamento territorial das cidades brasileiras.

A legislação referente à propriedade da terra passou por várias mudanças conceituais até incorporar a contingência do cumprimento da sua

função social, conforme inciso XXIII, do art. 5º³⁵, da Carta Magna brasileira e §2º, do art. 182, quando tratar-se de propriedade urbana. A partir da Constituição de 1988, função social da propriedade urbana transcende o limite de sua produtividade econômica. Treze anos mais tarde, o Estatuto da Cidade, regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, e sobrepõe o interesse coletivo à inviolabilidade da propriedade, no caso da terra urbana, através da criação de instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários para que os municípios cumpram a função social da cidade e da propriedade urbana.

Outro instrumento de acesso a terra, a usucapião, tem sua origem no Código Civil de 1916, que criou mecanismos para formalização da posse da terra, sendo que em 1934, a Constituição limitou a possibilidade de utilização da usucapião a quem comprovasse não ser proprietário de outro imóvel. Essa alteração pode ter servido para evitar a concentração de terras para um mesmo proprietário a partir de sucessivas solicitações de posse, e somente a partir da CF de 1988 a usucapião passa a ser utilizada em áreas urbanas para fins de regularização fundiária.

Assim, para que se contextualize a propriedade urbana e as condições de acesso a ela é necessário que se associem questões da evolução do Direito Civil e do Desenvolvimento urbano.

Inicialmente a terra e suas riquezas serviram como moeda de troca entre o Estado português e famílias portuguesas influentes e abastadas durante o período colonial, como forma de consolidar a presença portuguesa no Brasil mantendo-a em poder da coroa.

Em meados do séc. XVII, com o fim eminente da escravidão, a recém-independente monarquia brasileira transforma a terra em mercadoria, instituindo que a mesma só poderia ser comercializada através da compra e venda, no momento em que ela se torna fundamental para concentrar os meios de produção. O bem da produção fundamental deixa de ser a mão-de-obra escrava e passa ser a terra.

³⁵ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à igualdade, a segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

.....
XXIII – a propriedade atenderá sua função social

A usucapião, que surgiu como instrumento de formalização da posse da terra independentemente do solicitante, ou seja, também como um instrumento de concentração de terra, tem sua origem no Código Civil de 1916, que criou mecanismos para formalização de sua posse, sendo que em 1934, a Constituição limitou a possibilidade de utilização da usucapião a quem comprovasse não ser proprietário de outro imóvel. Essa alteração pode ter servido para evitar a concentração de terras para um mesmo proprietário a partir de sucessivas solicitações de posse, mas foi somente a partir da CF de 1988 a usucapião passa a ser utilizada como instrumento de democratização do acesso a terra em áreas urbanas para fins de regularização fundiária.

Por fim podemos afirmar que nesse contexto, o histórico da regulação da propriedade da terra existente no Brasil desde seu período colonial se sobrepõe as recentes normativas de parcelamento do solo urbano, gerando ambiguidades que o caso presentemente estudado, de aluguel de chão nos morros de Santos bem ilustra, e como podemos observar no ANEXO 1.

2.5 Regularização Fundiária no Brasil

O processo de urbanização das cidades brasileiras iniciado na década de 1930 e que teve seu auge na década de 1970, foi marcado pela multiplicação de processos informais de desenvolvimento urbano, resultado do histórico brasileiro de implantação de um planejamento urbano elitista e tecnocrático na maioria das cidades. Favelas, ocupações, loteamentos clandestinos ou irregulares, cortiços, e até conjuntos habitacionais promovidos pelo Estado configuram uma diversa gama de situações de irregularidade presentes nas cidades brasileiras.

A falta de critérios jurídicos que guiassem o processo de planejamento e gestão urbana para uma vertente mais realista dos problemas urbanos e democrática do ponto de vista da participação popular nos processos decisórios da gestão urbana perdurou até a entrada em vigor da Constituição de 1988, que trouxe pela primeira vez, a partir da Emenda Popular da Reforma Urbana, o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios gerais: autonomia do governo municipal, gestão democrática das cidades, direito

social da moradia, função social da propriedade urbana, combate à especulação imobiliária, e o direito à regularização fundiária de assentamentos informais consolidados.

O direito à regularização de assentamentos informais consolidados foi promovido com a aprovação de novos instrumentos que visavam viabilizar os programas de regularização fundiária tanto nos assentamentos em terras privadas (usucapião especial urbano), quanto nos assentamentos em terras públicas (concessão de direito de uso) (FERNANDES, 2010)³⁶. Cabe ressaltar que o objetivo da regularização fundiária não é somente o reconhecimento da segurança individual ou coletiva da posse pelos para os ocupantes, mas principalmente a integração socioespacial do assentamento irregular.

Tratadas de maneira distinta desde as primeiras legislações do arcabouço jurídico brasileiro relativo à propriedade da terra, as áreas públicas e particulares, a partir da Constituição de 1988, passam a ter instrumentos distintos voltados à regularização fundiária, respectivamente, a concessão de uso e a usucapião especial.

A partir da nova ordem jurídico-urbanística trazida pela Constituição de 1988, tiveram início uma série de experiências locais em municípios durante a década de 1990³⁷, com a implantação de programas municipais de regularização fundiária, que tinham como suporte novos conceitos de participação popular nos processos decisórios relativos à política urbana e ao orçamento municipal. Para fins de conceituação, consideramos a definição de regularização fundiária adotada por Alfonsin (1997, p. 24), como sendo

[...]o processo de intervenção pública, sob os aspectos jurídicos, físico e social, que objetiva legalizar a permanência de populações moradoras de áreas urbanas ocupadas em desconformidade com a lei para fins de habitação, implicando acessoriamente melhorias no ambiente urbano do assentamento, no resgate da cidadania e da qualidade de vida da população beneficiária

³⁶ FERNANDES, Edésio. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: ROSSBACH, Ana Cláudia e CARVALHO, Celso Santos (ORG.). O Estatuto da Cidade Comentado – São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

³⁷ Porto Alegre, Recife, Belo Horizonte, Diadema, Santo André e Santos desenvolveram processos de gestão urbana inovadores que tiveram reconhecimento inclusive internacional.

2.5.1 O Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade, Lei Federal que regulamentou o capítulo constitucional da Política Urbana, consolidou a competência jurídica e a ação municipal como legítimos espaços de gestão da política urbana no Brasil. Segundo FERNANDES, o estatuto possui quatro dimensões principais: uma conceitual, que explicita o princípio constitucional central das funções sociais da propriedade e da cidade, uma instrumental, que cria uma série de instrumentos para materialização de tais princípios de política urbana, uma institucional, que estabelece mecanismos, processos e recursos para gestão urbana, e a última, a dimensão da regularização fundiária dos assentamentos informais consolidados.

O Estatuto da Cidade tratou de regulamentar uma série de instrumentos voltados para a regularização fundiária tanto de áreas públicas quanto particulares, consolidando assim, os preceitos da Constituição Federal de 1988 que visam garantir o cumprimento da função social da propriedade: a Usucapião Especial Urbana, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Direito de Superfície³⁸. Além desses, há a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, instrumento vetado no texto final do Estatuto da Cidade que foi disciplinado através da Medida Provisória n° 2.220 de 2001.

2.5.2 Regularização Fundiária em áreas particulares

A compreensão exata do alcance dos objetivos definidos nos instrumentos da política urbana voltados à regularização fundiária de áreas particulares, mais precisamente a Usucapião Especial Urbana, a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Direito de Superfície, e suas possíveis relações com o modelo de informalidade da ocupação encontrada na área da Vila Progresso, são fundamentais para apontar caminhos para solução do problema. Não pretendemos aqui desenvolver um projeto de regularização fundiária, mas sim, buscar entender o funcionamento de cada instrumento e relacioná-lo com a realidade da informalidade da área objeto do nosso estudo.

³⁸ Esses são os instrumentos mais relevantes para nosso estudo e sendo assim, não vamos discorrer sobre os demais.

Primeiramente vamos analisar a Usucapião Especial Urbana, instrumento que representa enorme avanço em relação à usucapião comum, que surgiu a partir do Código Civil de 1916 como uma forma legal de se transferir, manter e consolidar terras nas mãos de uma minoria com condições de arcar com os investimentos necessários para comprovar sua utilização. Em seguida, vamos analisar a CDRU, instrumento que possibilita que o proprietário dê domínio útil de seu imóvel a um terceiro e que pode ser aplicada em áreas públicas ou particulares. E por fim, o Direito de Superfície, que assim como a CDRU, pode ser aplicado tanto em áreas públicas quanto particulares e dá ao superficiário o direito de uso da área conforme contrato e respeitada legislação urbanística.

Usucapião Especial Urbana

A Usucapião Especial Urbana, criada pelo art. 183 da Constituição Federal de 1988, é um instrumento pelo qual se transfere ao possuidor a propriedade plena de imóvel particular, por meio de sentença judicial, desde que comprovado o exercício da posse mansa e pacífica, por cinco anos ininterruptos e sem oposição, para sua moradia ou de sua família, em área de até 250m², desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. O Estatuto da Cidade disciplinou, em seus artigos 9º a 14, que a usucapião especial urbana pode ser reconhecida tanto de forma individual quanto de forma coletiva, quando se reconhecer o domínio de várias pessoas ou famílias ocupando coletivamente uma área de terras sem que seja possível individualizar os lotes. Nesse caso, o domínio adquirido se instituirá através de um condomínio, que atribuirá a cada possuidor, uma fração ideal idêntica³⁹. Segue abaixo a reprodução da Seção V, a cerca da Usucapião Especial Urbana:

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

³⁹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Regularização Fundiária Plena. Brasília. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2007.

§ 1o O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2o A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3o Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4o O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5o As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composesse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1o Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2o O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Ao depender da comprovação de posse mansa e pacífica, a Usucapião Especial Urbana se torna inviável como instrumento de regularização fundiária no caso da Vila Progresso, pois neste caso há uma relação informal entre “locador-locatário”, que impede qualquer ingresso judicial de requisição de propriedade da terra.

Concessão de Direito Real de Uso

NA CDRU, presente no Estatuto da Cidade, em seu art. 4º, item V, alínea “g”, mas já presente e regulamentado no arcabouço jurídico brasileiro pelo Decreto-Lei nº 271 de 1967, como forma de transferir o direito real sobre coisa alheia, o proprietário de uma área outorga a um terceiro, por meio de contrato oneroso ou gratuito, o direito de usar o seu imóvel por prazo determinado ou indeterminado, através da formalização de um contrato, que pode ser desfeito a qualquer tempo, tanto pelo descumprimento das condições contratuais quanto pelo término do prazo estipulado⁴⁰. Segundo art. 7º do Decreto-Lei:

Art. 7º É instituída a concessão de uso de terrenos públicos ou particulares remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas⁴¹.

§ 1º A concessão de uso poderá ser contratada, por instrumento público ou particular, ou por simples termo administrativo, e será inscrita e cancelada em livro especial.

§ 2º Desde a inscrição da concessão de uso, o concessionário fruirá plenamente do terreno para os fins estabelecidos no contrato e responderá por todos os encargos civis, administrativos e tributários que venham a incidir sobre o imóvel e suas rendas.

⁴⁰ Em Santos, duas áreas públicas foram regularizadas através de CDRU a partir do Decreto-Lei nº 271 de 1967.

⁴¹ Redação dada pela Lei Federal nº 11.481 de 2007.

§ 3º Resolve-se a concessão antes de seu termo, desde que o concessionário dê ao imóvel destinação diversa da estabelecida no contrato ou termo, ou descumpra cláusula resolutória do ajuste, perdendo, neste caso, as benfeitorias de qualquer natureza.

§ 4º A concessão de uso, salvo disposição contratual em contrário, transfere-se por ato inter vivos, ou por sucessão legítima ou testamentária, como os demais direitos reais sobre coisas alheias, registrando-se a transferência.

§ 5º Para efeito de aplicação do disposto no caput deste artigo, deverá ser observada a anuência prévia⁴²:

I - do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica, quando se tratar de imóveis que estejam sob sua administração; e⁴³

II - do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência de República, observados os termos do inciso III do § 1º do art. 91 da Constituição Federal⁴⁴

A utilização da CDRU como instrumento de regularização fundiária de interesse social, bem como o aproveitamento sustentável das várzeas, preservação de comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas, só foi incluído em alteração feita pela Lei Federal nº 11.481 de 2007⁴⁵, portanto, quarenta anos após a criação do Decreto-Lei.

Na Vila Progresso, a CDRU é passível de utilização para formalização jurídica das relações entre a proprietária da área e os “locatários”, que se tornariam, respectivamente, “cedente” e “cessionários”.

Direito de Superfície

O Direito de Superfície está presente como instrumento jurídico e político da política urbana pelo Estatuto da Cidade, e pelo novo Código Civil, em seus artigos 1.369 a 1.377. Apresentado de forma mais detalhada no Estatuto da Cidade, o instrumento dispõe que:

⁴² Incluído pela Lei Federal nº 11.481 de 2007.

⁴³ Incluído pela Lei Federal nº 11.481 de 2007.

⁴⁴ Incluído pela Lei Federal nº 11.481 de 2007.

⁴⁵ Lei Federal que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1o O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2o A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3o O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4o O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5o Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1o Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2o A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

O Direito de Superfície tem a função de formalizar o direito de uso de determinada área, pública ou particular, através de contrato de concessão de direito de uso do solo, subsolo e espaço aéreo do terreno ao superficiário.

O contrato é feito por escritura pública a ser registrado no cartório de registro de imóveis e poderá ser oneroso ou gratuito, por tempo determinado ou indeterminado. O usual é que o superficiário seja responsável por todos os tributos que incidirem sobre o imóvel, salvo disposição em contrário prevista no próprio contrato. O Direito de Superfície poderá ser transferido a terceiros, respeitadas as disposições contratuais, e será transferido a herdeiros no caso de morte do superficiário. O direito extingue-se pelo fim do prazo estipulado

ou descumprimento das suas obrigações contratuais. Todos os atos referentes ao início e término do direito devem ser averbados no registro imobiliário e o ao proprietário retornará o domínio pleno sobre o imóvel.⁴⁶

O Direito de Superfície, assim como a CDRU, também poderia servir para formalização das relações de propriedade e uso das áreas da Vila Progresso, com a vantagem de que o contrato de direito de uso do solo é passível de registro imobiliário, bem como de utilização como garantia para fins de financiamento habitacional.

Como vimos os instrumentos passíveis de utilização para realização de programas de regularização fundiária em áreas particulares são a Usucapião Especial de Imóvel Urbano, a CDRU e o Direito de Superfície. Enquanto o primeiro instrumento pode ser utilizado como forma compulsória de reconhecimento da posse para o usuário de determinado imóvel a partir de condições estabelecidas em lei, determinada por sentença judicial e a despeito da vontade do antigo proprietário, os outros dois são instrumentos utilizados para formalizar condições de uso de determinado imóvel por um terceiro, a partir de autorização do proprietário, sob condições pré-determinadas em contrato.

A CDRU surge em 1967, para fins de urbanização, industrialização, edificação ou cultivo de terra, sendo possível sua utilização para fins de regularização fundiária de interesse social apenas quarenta anos mais tarde, enquanto que o Direito de Superfície surge a partir do Estatuto da Cidade e está presente também no Código Civil de 2002.

A CDRU e o Direito de Superfície apresentam similaridades em relação às condições contratuais como, por exemplo, o estabelecimento de prazo e finalidades de uso que condicionam a concessão e se será concedido a título oneroso ou gratuito.

Enquanto a CDRU possui caráter de escritura pública e garante sua utilização para financiamentos habitacionais somente em áreas públicas⁴⁷, o Direito de Superfície avança sobre o tema, permitindo que as mesmas ações

⁴⁶ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Manual de Regularização Fundiária Plena. Brasília. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2007.

⁴⁷ Art. 48 do Estatuto da Cidade e Lei Federal 11.481 de 2007.

sejam realizadas também em áreas particulares. Sendo assim, em caso de formalização do Direito de Superfície entre a proprietária e os ocupantes dos lotes alugados informalmente na Vila Progresso, o superficiário – hoje locatário informal do lote – poderia utilizá-lo como garantia para financiamento habitacional a ser utilizado para a melhoria das condições de habitabilidade das moradias construídas informalmente, muitas vezes sem materiais e técnicas construtivas adequadas que garantam condições mínimas de habitabilidade, após o registro do contrato de concessão no cartório de registro de imóveis.

2.5.3 Regularização Fundiária em áreas públicas

Como vimos, existem instrumentos que podem ser utilizados para fins de regularização fundiária tanto em áreas públicas como em áreas particulares. Veremos agora, o instrumento conhecido como Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM), garantido pelo Estatuto da Cidade e objeto da Medida Provisória n° 2.220 de 2001. Esse instrumento visa regularizar áreas públicas onde residam moradores de baixa renda, uma vez que esses imóveis não podem ser adquiridos por usucapião. A CUEM pode ser formalizada por um contrato entre o Poder Público e o ocupante da área pública ou por uma sentença judicial, caso o morador tenha entrado com uma ação. A CUEM deve ser levada a registro no Cartório de Registro de Imóveis. (INSTITUTO POLIS, 2002)

Para requerer a CUEM, os ocupantes devem atender os seguintes requisitos: somar 05 anos de posse sobre o terreno público urbano de até 250m² zero até 30 de junho de 2001, utilizar o terrenos apenas para fins de moradia, sem serem proprietários de outro imóvel urbano ou rural, e não haver sofrido ação judicial por parte do Poder Público pedindo a desocupação da área.

O morador regularizado não será proprietário da área cujo título de propriedade continuará sendo da administração pública. O direito de uso da área é gratuita. Porém se a regularização for acompanhada de obras de urbanização, a administração pública pode estabelecer uma contribuição por essas melhorias.

3. A OCUPAÇÃO DOS MORROS DE SANTOS

A história do povoamento de Santos remonta o próprio processo de colonização do Brasil. Desde o início de ocupação do território brasileiro, povoado de Santos se organizou em torno do porto, que serviu como ponto de referencia para os interesses comerciais e de colonização portuguesas.

Durante mais de três séculos, o povoado se manteve limitado ao local onde hoje se encontra o centro histórico da cidade, até as décadas da segunda metade do séc. XIX, quanto a necessidade de expansão do porto provocou também a expansão da ocupação do território. Com a demanda por trabalhadores aumentando, Santos recebeu contingentes de pessoas em dois períodos que marcarão também os dois períodos de ocupação dos morros da cidade. A primeira, no início do séc. XX, ocorrida pela chegada à cidade, de escravos recém-libertos e imigrantes europeus, e a segunda já em meados do séc. XX com a chegada de imigrantes vindos principalmente da região nordeste do país.

3.1 O povoamento do território

A partir da primeira expedição exploradora à Baixada em 1502, até o ano de 1532, período conhecido como “pré-colonizador”, o povoado de São Vicente, recebeu a visita de inúmeras expedições espanholas. Com a necessidade de proteger as terras conquistadas, as expedições portuguesas passassem a ter outro caráter a partir de 1532, várias expedições passaram pelo porto no período pré-colonizados, sendo relevante a presença de navios espanhóis.

A partir de 1530 a coroa portuguesa iniciou um processo de ocupação do território através de expedições colonizadoras, voltadas a garantir a ocupação portuguesa e impedir a invasão estrangeira, principalmente de espanhóis. A primeira expedição colonizadora, em 1532, deu inicio a distribuição de sesmarias entre 32 povoadores vindos com o comandante da

expedição, Martim Afonso de Souza⁴⁸, em condições até mais vantajosas do que haviam sido previstas quando de sua partida de Portugal em 1530, visto a importância de garantir a continuidade da posse para os portugueses. (ANDRADE, 1975).

Washington Luiz⁴⁹ (apud ANDRADE, 1989, p. 07) concluiu que, como Martim Afonso de Souza evitou doar sesmarias na ilha de São Vicente, pois só poderia doar terras que descobrisse, concentrando as doações de terras em terra-firme. A primeira sesmaria foi doada a Pero de Goes, a segunda a Rui Pinto, e a terceira a seu irmão, Francisco Pinto, tendo a determinação do capitão para que as povoassem⁵⁰.

Mas uma sesmaria em especial foi determinante para a história de Santos. Brás Cubas, que seria posteriormente o fundador da Vila do Porto de Santos, recebeu, em 25 de setembro de 1536, a sesmaria de Jurubatuba, localizada em terra-firme, doada por D. Ana Pimentel, mulher e procuradora de Martim Afonso⁵¹. Brás Cubas veio então de Lisboa para a colônia tomar posse e suas terras.

Posteriormente a 1534, outras sesmarias foram doadas por procuradores nomeados por D. Ana Pimentel e a ilha de São Vicente passou a ser definitivamente povoada.

As terras onde hoje se situa o centro histórico de Santos, foram recebidas por dois sócios, Pascoal Fernandes e Domingues Pires, através de carta de sesmaria dada por procuradores de D. Ana Pimentel. Essa sesmaria ocupava terras, no sentido norte-sul, desde o sopé do atual Monte Serrat até o canal onde se situaria o porto definitivamente, chamado de lagamar do Enguaguaçú, e no sentido leste-oeste, entre o canal da Barra Grande e o ribeiro São Gerônimo.

⁴⁸ Martim Afonso de Souza era um nobre militar português e descendia da linha bastarda do rei Afonso III de Portugal. Foi Senhor de Prado, e Alcaide-mor de Bragança, largando a alcaidaria para servir ao Príncipe D. João, filho de D. Manoel. Assim que D. João III iniciou seu reinado Martim Afonso foi recebido com honra e tinha forte influência sobre o Rei.

⁴⁹ Washington Luís. Na Capitania de São Vicente 2ª Ed. pp. 18,19.

⁵⁰ Cabe ressaltar que conforme já explicitado, os recebedores das sesmarias deveriam provar ter condições para investir nas terras doadas pois o intuito português era a ocupação do território.

⁵¹ D. Ana Pimentel recebeu a procuração em 1534, ano em que Martim Afonso de Souza retornou a Portugal, quando D. João III mandou-o servir na Índia, como Capitão-Mor do mar Índico

Brás Cubas, pela dificuldade em chegar a sua sesmaria de Jurubatuba, frequentes ataques de índios, necessidade de ter que atravessar o lagamar de Enguaguaçu e apesar dos gastos e esforços para desenvolver sua sesmaria, decidiu adquirir uma parte das terras de Pascoal Fernandes, onde havia um porto canoeiro, junto a um pequeno outeiro no lado oriental da ilha de São Vicente. Ao tomar posse das terras, Brás Cubas decidiu por transferir o porto principal do local onde hoje é a Ponta da Praia, para o lagamar do Enguaguaçu em 1541. Essa área do povoado passou a ser a mais importante da ilha, pois os navios passaram a entrar pelo canal da Barra Grande e ancorar no lagamar do Enguaguaçu (ANDRADE, 1989).

A partir de então, o novo povoado firmava-se em terras de Brás Cubas (ver Figura 01). Em torno do porto, onde surgiram casas e a irmandade do hospital de Misericórdia de Todos os Santos em 1543⁵². Já como Capitão-Mor da Capitania, Brás Cubas elevou o novo povoado à categoria de vila em 26 de janeiro de 1545⁵³. Novas casas, a capela de Santa Catarina, o estabelecimento dos engenhos – Madre de Deus, na área continental, São João, no atual centro da cidade, e São Jorge dos Erasmos, a meio caminho da vila de São Vicente, - além da vinda de novos povoadores, inclusive mulheres brancas casadas, que permitiram o aparecer da primeira geração branca ao lado da mameluca, novos casamentos e outras ocorrências, justificavam a elevação do povoado à categoria de Vila (ANDRADE, 1989)

Através deste breve relato de concessão de sesmarias, constatamos que a ocupação do território que viria a ser o centro a cidade de Santos se deu a partir de sucessivas concessões, fruto das relações com a coroa portuguesa. A proximidade e influência que Martim Afonso de Souza possuía junto ao então Rei D. João III, e sua estratégia de exploração mercantil que utilizou como princípio a diminuição do espaço de exploração econômica para maior controle estatal e integrada à estrutura patrimonial, consolidando-a

⁵² A construção do hospital foi motivada pelo estado lastimável dos marinheiros que chegavam no porto mas principalmente para atender as necessidades de uma população desacostumada com o meio ambiente e porque as condições de saúde na região não eram das melhores.

⁵³ Existem contradições quanto a data da fundação da vila, que teria sido entre agosto e 1545 e janeiro de 1547, no entanto, não entraremos no mérito da data, utilizando para fins do estudo, a data oficial de fundação da vila de Santos : 26 de janeiro de 1545.

como um negócio do rei, configurou a espacialização das diversas sesmarias que passaram a conformar a Vila de Santos.

Figura 01 – Planta da Vila de Santos na época da Independência do Brasil (1822), com a indicação da dimensão das terras de Brás Cubas, elaborada pela empresa Progreso e Desenvolvimento de Santos, PRODESAN S.A, de acordo com os documentos de Benedito Calixto, desenhada pelo arquiteto Sizenando Calixto. Fonte: ANDRADE (1983).

A comercialização de terras dentro da Vila de Santos, bem como a de casas dentro das sesmarias, expõe a maneira como a terra, de propriedade da coroa portuguesa, passava de um proprietário a outro, mas dentro de um grupo de famílias, notadamente formado por portugueses, que mantinham relações patrimonialistas com Portugal. Portanto, apesar de o sesmeiro ter que comprovar posses e condições de providenciar mão de obra e produzir para o comércio exterior, a comercialização de terras nas sesmarias serviu como instrumento de dominação e teve como consequência a formação de latifúndios para a implantação da monocultura da cana-de-açúcar, como os três engenhos já citados. Em outros casos, muitas vezes as sesmarias eram concedidas levando-se em conta interesses pessoais e as relações de poder. Somados a

isso temos a doação de áreas às ordens religiosas, visto a influência da igreja católica no processo de colonização. Segundo Andrade (1989, p. 19)

O espaço entre o porto e os morros tornou-se o mais valorizado da ilha de São Vicente. Esse espaço foi dividido de modo geral: junto ao largo do Enguaguaçú, as terras de Brás Cubas (compradas aos primeiros proprietários); além do ribeiro de São Gerônimo, a propriedade de Pascoal Fernandes e Domingues Pires; mais Para leste, a sesmaria de Bartolomeu Fernandes Mourão, que abrangia o morro de São Bento. Havia outros proprietários: sabemos os nomes de alguns devido a existência de escrituras de compra e venda. Venderam casas: Pascoal Fernandes (1546) a Brás Cubas; Francisco Sórdido e sua mulher Isabel Rodrigues a Pedro Rozé em 547; Luíz de Góes e sua mulher Catarina de Andrade e Aguilar em 1553 e outros. Também houve casos de doação: José Adorno e sua mulher Catarina Monteiro doaram aos religiosos do Carmo a capela de N. As. Da Graça em 1589, construída em 1562 ou 63, revelando que a ocupação do solo já passara dos limites do riacho de São Gerônimo, já na área do Valongo, longe do núcleo inicia. [...] Brás Cubas doa aos carmelitas terras anexas à capela da Graça para expansão da Ordem que, entretanto, preferiu construir à direita do riacho do Itororó, onde seria mais tarde o meio da vila

Segundo Cordeiro⁵⁴ (apud ANDRADE, 1989, p. 27) Brás Cubas se tornou o proprietário das terras mais importantes do povoado e da Vila do Porto de Santos. Possuía também sesmarias em São Paulo e Mogi, sendo de longe, “o mais rico desta terra”. E são nas terras de Brás Cubas que há possivelmente, o primeiro conflito fundiário, entre o proprietário, e o então Capitão-mor Tome de Souza, que demarcou o primeiro rossio da vila e o repassou à Câmara Municipal. O conflito assim foi relatado por Cordeiro (apud ANDRADE, 1989, p. 28):

O rossio de Santos foi delimitado por Tomé de Souza em 200 braças, de que tomou posse a Câmara Municipal. Alegando serem suas as terras demarcadas, Brás Cubas processou a Câmara por irregularidades e conseguiu tê-las de volta em 1553. Não desistindo a Câmara de ter o rossio, requereu-o de novo, desta vez a Mem de Sá em 1560, alegando que as 200 braças não pertenciam a Brás Cubas pois não faziam parte da sesmaria

⁵⁴ CORDEIRO J. P. Leite. Brás Cubas e a Capitania de São Vicente.

dada a Pascoal Fernandes e Domingos Pires. Mem de Sá atendeu ao pedido confirmando-o nos termos de Tomé de Souza, e o rossio foi demarcado, à revelia de Brás Cubas, pela Câmara, em quatro de junho de 1560.

Brás Cubas não cedeu à questão do rossio, exigindo indenizações enquanto que dos moradores que o usavam, multando os que roçassem, cortassem mato, ou usasse o terreno para pasto. Ou seja, segundo Andrade (1989, p. 29) “[...] o fundador da vila, o que conseguira elevá-la a esta condição, que tantos serviços prestara na sua valorização e defesa, opunha-se em ceder terras para o rossio justamente no sentido do poente em que a vila se desenvolvia.”

Temos, portanto, uma ideia do que significava ocupar a colônia: a disputa por poder já se dava em função da propriedade da terra. A Vila do Porto de Santos foi fundada nas terras de Brás Cubas, que havia trazido o porto para o lagamar do Enguaguaçú, que por sua vez contribuiu com o desenvolvimento do comércio na vila. Brás Cubas, de certa forma, era o proprietário da vila a partir de sua condição de proprietário das terras, e a demarcação de um rossio, de uso comum, diminuía seu poder de influência sobre os povoadores, justamente por deixar de ter parte das terras passíveis de futuras negociações, por exemplo, com outras instituições, para particulares e para as Ordens Religiosas.

Uma série de doações de sesmarias dividia as terras da vila entre famílias ligadas a Brás Cubas, ampliando as áreas ocupadas da vila. Importante também foram os processos de doação de áreas a Ordens religiosas. A Ordem de São Bento e a Ordem do Carmo, inclusive, disputaram a posse do Monte Serrat através de um processo judicial que durou séculos e só veio a terminar em pleno século XX, constituindo-se um dos processos judiciais mais longos da história do Brasil (ANDRADE 1989).

Após algumas décadas de consolidação da Vila do Porto de Santos, houve um período de estagnação, promovido pela decadência geral da

Capitania de São Paulo⁵⁵. Entre o final do século XVI e início do século XVII, Santos foi invadida e saqueada por ingleses e holandeses. Nos séculos seguintes Santos se tornou porto de estaque do Sal, que se tornara monopólio do Estado no Brasil, estabelecido pela Coroa Portuguesa⁵⁶.

No início do século XVIII, a economia paulista entra em decadência e em 1748, São Paulo perde a autonomia administrativa e a Vila de Santos se tornou sede da Capitania de São Paulo por 17 anos.

O primeiro recenseamento da vila elaborado em 1765 aponta dados da vila nesta época: a população era de 1625 habitantes, e a vila contava com treze vias públicas, sendo nove ruas três becos e duas travessas, sendo a vila dividida em duas partes, a do lado do mar (do porto) e a do lado do campo. A rua direita era a linha divisória e tinha início no Morro de Santa Catarina e terminava no Valongo e já formava os Quatro Cantos quando mudava de direção ligando-se com a Rua Santo Antônio. A Matriz, os Quartéis, o Pelourinho, a Alfândega Velha, o Carmo, a Misericórdia, além de fontes – do Itororó e São Gerônimo – e pontes. (ANDRADE, 1989)

Foi no século XVIII que inúmeras edificações importantes foram reconstruídas com pedra e cal, visto que os prédios de taipa se deterioravam depressa, devido ao clima quente e úmido, à presença da água do mar e as chuvas constantes, e pelo próprio desgaste natural. Foram reconstruídas a Matriz de Nossa Senhora de Rosário (1754), o Mosteiro de São Bento (1725), o conjunto do Carmo com a capela da Ordem Terceira (1752-1759), a nova igreja da Ordem Primeira (1759-1764), a Casa do Trem Bélico (1734) e a Irmandade de Nossa Senhora do Rosário dos Homens Pretos (iniciada em 1756). Apesar das novas construções, erguidas com muito esforço pelos habitantes da vila, o período era de imensa crise (ANDRADE, 1989)

No final do século XVIII inicia-se a exportação do açúcar. Foi decisivo para o reerguimento da Capitania de São Paulo, o impulso dado à lavoura canavieira paulista relacionada ao porto de Santos. Uma das medidas determinantes tomadas foi o estabelecimento do porto de Santos como o único

⁵⁵ A partir desta estagnação, saíram de Santos e São Vicente expedições de povoamento rumo ao litoral sul, reforçando a ocupação do litoral com a fundação de vilas no litoral de Santa Catarina.

⁵⁶ O monopólio do Sal pelo Estado durou entre 1631 e 1801.

da Capitania, entre 1789 e 1798, e a construção da Calçada de Lorena em 1792 primeiro corredor de exportação da época tornando Santos como o porto do açúcar por quase um século.

Andrade (1989, p. 49), pelo Plano da Vila de Santos, de 1798, faz descrição do centro urbano da vila e da área do campo:

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

Como vemos, o perímetro ocupado da vila de Santos praticamente não se altera entre os séculos XVI e XVIII. No entanto, ainda segundo Andrade (1989, p. 50) no século XVIII já havia uma divisão social do espaço urbano:

No espaço urbano exíguo que podia ser percorrido a pé em meia hora, havia do ponto de vista econômico e social grande diferença. O bairro dos Quartéis, no local mais antigo, junto ao Outeiro de Santa Catarina, largo da Matriz e imediações, era habitado pelos “quarteleiros”. O bairro do Valongo, após o ribeiro de São Jerônimo era habitado pelos “valongueiros”. Essa divisão vinha dos inícios do séc. XVIII. Havia rivalidade entre os dois grupos, tendo com causa maior a competição comercial.

Os “quarteleiros” eram de condição modesta: viviam da pesca, da extração da lenha nos mangues e formavam uma população onde predominavam caboclos e mulatos. Os “valongueiros” mais abonados viviam do comércio e eram, geralmente, de origem portuguesa.

3.2 Consolidação da ocupação na área insular de Santos

A expansão de Santos e a ocupação de seu território insular se dá a partir da ocupação das áreas de planície que se estendiam dos morros até as praias. Esse movimento de ocupação foi lento e contínuo, durante todo o século XIX. Em 1817, o Aviso Régio dos Bens Rústicos⁵⁷ registrava e descrevia as propriedades fora do núcleo urbano. A expansão se deu a partir das áreas onde hoje é o bairro do Macuco. Mais uma vez, a ocupação do território está relacionada à disputa pela propriedade da terra.

Um exemplo clássico dessa disputa está na história da propriedade das terras do Sítio Outeirinhos, que viria a ser o atual bairro do Macuco. Essas terras foram requeridas por ilustre e influente santista: José Bonifácio e Andrada e Silva, junto à Câmara Municipal, através de carta de data⁵⁸. A área era até então, um rossio que foi dado à Câmara pelo Capitão-Mor Jorge Ferreira, em 20 de julho de 1556! A Câmara atendeu favoravelmente ao pedido de José Bonifácio, que a partir daí incluiu as terras em seu testamento. Após sua morte, as terras foram vendidas à família Sacramento Macuco em 23 e outubro de 1838 (ANDRADE, 1989).

Nas primeiras duas décadas o séc. XIX, multiplicaram-se os pedidos de aforamento junto à Câmara de Santos, justamente nas áreas portuárias que passaram a ser as mais valorizadas, pelo aumento crescente de mercadorias exportadas, principalmente açúcar e café. A Câmara concedia terras a todos que requereram permissão para ocupá-la. Segundo Lanna (1996, p.49)

No início do século XIX, os terrenos à beira-mar, que tinham sido menosprezados, passaram a ser objeto de intensas disputas de negociantes que pretendiam aí construir seus trapiches. Símbolos do desenvolvimento da cidade que então se expandia com as atividades de exportação do açúcar [...]

⁵⁷ Relação das Terras, Sítios ou Fazendas compreendidas no distrito ou repartição da Vila e Praça de Santos, suas denominações, extensões, senhorios, títulos, cultivados ou não e residência de seus proprietários, tudo na forma do Aviso Régio de 21 de outubro de 1817. Revista Nacional de Ciências, Artes e Letras. (ANDRADE, 1989, p. XX)

⁵⁸ Livro de Cartas de datas da Câmara Municipal de Santos, v. , 1806-1824. A.H.M.S (ANDRADE, 1989, p. XX)

Constatamos, portanto, que no período anterior promulgação da Lei de Terras de 1850, as terras mais valorizadas pela expansão do porto eram distribuídas pela Câmara Municipal a empresários e comerciantes que as solicitassem com intuito de expandir a ocupação do Outeirinhos, área dos atuais bairros Vila Nova, Vila Mathias e Macuco, principalmente para uso portuário e comercial.

Nesse período temos duas datas importantes para a história do Brasil e de Santos. Em sete de setembro de 1822 o país se tornava independente de Portugal, e em 26 de janeiro de 1839, a vila de Santos é elevada à categoria de Cidade.

A expansão da ocupação não se fez por etapas contínuas, da Vila Mathias e do Macuco em direção ao Gonzaga ou Boqueirão. A ocupação se deu de modo descontínuo, pois enquanto se fazia o crescimento dos dois citados bairros, à custa da população de classe média e da classe proletária, os mais abastados foram diretamente para a orla praiana, onde por volta de 1910 quase só havia chácaras de veraneio. (ARAUJO FILHO, 1965).

A expansão de Santos em direção à orla foi possibilitada por uma série de fatores, entre eles a abertura da rede de canais de drenagem⁵⁹, a melhoria da circulação urbana, com a ligação das recém-abertas avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias, por linhas de bondes elétricos, loteamentos de grandes glebas no Gonzaga, Boqueirão e José Menino, que formavam as antigas chácaras de veraneio citadas anteriormente, e a própria expansão comercial da cidade, que obrigava os antigos moradores de zonas residenciais cederam lugar às casas de comércio na velha zona de Santos. Nas quatro décadas seguintes, a partir o crescimento populacional urbano através da ampliação do movimento portuário e comercial, outras áreas foram sendo ocupadas entre os bairros da Vila Mathias e Macuco e as zonas da orla. Foram ocupadas as áreas da Vila Belmiro e Campo Grande entre os anos de 1910 e 1920, e entre 1930 e 1950, os bairros do Marapé, Ponta da Praia e Jabaquara. (ARAUJO FILHO, 1965).

⁵⁹ Os canais de drenagem fazem parte do Plano de Saneamento da Cidade de Santos, de Saturnino de Brito.

3.3 A ocupação dos morros

Os morros de Santos passam a ser ocupados, ainda de forma discreta, na entre o final do século XIX e o início do século XX, principalmente por imigrantes portugueses e espanhóis. Nessa época, esses imigrantes entravam no Brasil, atraídos pelo trabalho na monocultura do café que dominava a agricultura o interior de São Paulo, após a queda da produção da cana-de-açúcar. No entanto os que não eram absorvidos diretamente pelas lavouras cafeeiras, se fixavam em Santos como força de trabalho para obras de construção do cais, dos armazéns de café, da construção civil e para o fim da construção e operação da ferrovia Santos Railway.

Os morros, tradicionalmente ocupados por trabalhadores imigrantes, não escaparam ao processo de expansão e valorização do solo urbano, logicamente que em menor intensidade que os processos de valorização pelos quais estavam sujeitas as áreas planas da ilha, “[...] sendo objeto de intensa disputa e litígio, envolvendo a definição de limites e legítimos proprietários e uma nova necessidade de regularização das posses” (LANNA, 1996, p. 101).

Alheios a essas disputas, a recém chegada população operária se dirigiu às encostas dos morros, antes áreas abandonadas por serem impróprias para o cultivo, pela proximidade dos morros aos principais polos de trabalho⁶⁰ – 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.

⁶⁰ 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.

Na década de 1930, com o início do processo de industrialização do país, a ocupação nos morros cresce. Porém, a origem dos imigrantes não mais os países ibéricos, mas sim o grande contingente de nordestinos em busca de oportunidades de trabalho. (ARAUJO FILHO, 1965). Esses permanentes fluxos migratórios que se seguiram, associados ao trabalho no cais, à industrialização do Vale do Cubatão, ao “boom” da construção civil na estância balneária, resultaram em grandes contingentes de trabalhadores nos morros. 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 de imigrantes nordestinos aconteceu a partir de invasões em grandes glebas de proprietários, de maneira geral de origem ibérica, e de maneira constante. Essa ocupação se deu indiscriminadamente, muitas vezes em áreas comprometidas e ambientalmente frágeis, 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, mas também nas seguintes áreas: gleba da Rua Torquato Dias, no bairro Morro Nova Cintra; gleba no bairro Morro do Pacheco, glebas de propriedade da Santa Casa, no Morro José Menino, além de loteamento particular na Rua Clóvis Galvão de Moura Lacerda, no bairro Macuco, e na Vila Santa Casa, ambas na planície.

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”.

4. VILA PROGRESSO

As informações levantadas para elaboração deste item foram obtidas, não só pela pesquisa bibliográfica e documental disponível, mas também a partir de entrevista realizada com a proprietária da área, Giuliana Mecocci Russo, em março de 2011.

As informações identificadas como sendo da SEPLAN e datadas de 2004, 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), bem como a partir das informações repassadas também pela SEPLAN para publicação do Ministério das Cidades sobre a situação da Regularização Fundiária no Brasil⁶¹. Essa publicação caracteriza a área de 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.

No local há uma nascente com o córrego totalmente canalizado e existem algumas rochas que afloram por entre as casas e vias. O valor paisagístico dessa área localizada em área urbana, a cerca de 2km do centro urbano, é relevante.

O assentamento da Vila Progresso encontra-se parcelado em 413 lotes, sendo que 78 lotes foram registrados no cartório imobiliário sem a aprovação e o registro do loteamento. Contratos de compromisso de Compra e Venda foram firmados por 58 ocupantes e os demais 264 pagam “aluguel de Chão” para a proprietária do assentamento onde predominam construções de alvenaria[...]

A área da Vila Progresso está localizada na região norte do morro santista (ver Figura 02), inserida no bairro Vila Progresso, instituído pela Lei

⁶¹ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Regularização Fundiária Urbana no Brasil, CARVALHO, Celso Santos e GOUVEA, Denise de Campos. Brasília. 2009.

Complementar n° 643 de 16 de dezembro de 2008, que alterou o abairramento municipal⁶² (ver Figura 03).

Figura 02 – 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.

Figura 03 - Demarcação do bairro Vila Progresso. Lei Complementar n° 643 de 16 de dezembro de 2008, Planta de Abairramento da área insular.

⁶² Anteriormente, a área denominada Vila Progresso estava inserida no bairro da Nova Cintra.

A seguir, observamos a disposição espacial dos lotes, de acordo com sua situação fundiária referente ao levantamento realizado pela SEPLAN em 2004 (ver Figura 04), demonstrando que a grande maioria dos lotes do assentamento encontra-se em condições de aluguel de chão. São 199 lotes 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.

ZEIS I - VILA PROGRESSO I

Figura 04 - Representação das diferentes formas de posse dos lotes informais. Elaboração a partir de informações 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. Fonte: SEPLAN 2004.

Além dos números apresentados acima, a partir de informações da SEPLAN em 2004 e 2009, a proprietária da área possui um controle próprio da situação dos lotes que compõem o assentamento (ver Figura 05). 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.

Figura 05 – Foto de levantamento e controle impresso da situação fundiária dos lotes que compõem o assentamento. Em amarelo estão demarcados os lotes que foram vendidos e tiveram suas matrículas abertas antes de 1979. Em rosa, os lotes comercializados que não foram levados ao C.R.I.. Em branco, os lotes em situação de aluguel de chão. Fonte: documentação particular de Giuliana Mecocci Russo (2011).

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 representação elaborada a partir das informações repassadas pela proprietária, essas áreas já foram subdivididas fisicamente e sublocadas (ver Figura 06).

4.1 O início da ocupação

Como consequência do adensamento das ocupações em áreas impróprias, aliada a falta de saneamento básico e a 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. Conforme registro da Prefeitura de Santos:

Em 10 de março de 1928, o impacto de 130,000m² de solo e rochas da encosta do Monte Serrat destruiu parte da antiga Santa Casa, oito casas e provocou mais de 80 mortes. No fatídico mês de março de 1956, os jornais registraram no primeiro dia, próximo a uma pedreira no morro Santa Terezinha, a mobilização de grande volume de rochas que resultou em 21 mortes, 40 feridos e destruição de mais de 50 casas. Três semanas depois, as chuvas se intensificaram e escorregamentos em diversos morros destruíram aproximadamente 100 casas. O resultado direto foram 43 mortes e muitos feridos. Mais de 500 vidas foram perdidas neste século em acidentes semelhantes. (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

ZEIS I - VILA PROGRESSO I

Legenda:

- Áreas vendidas pela proprietária com matrícula registrada no C.R.I.

Representação sem escala.

Figura 06 - Algumas áreas vendidas anteriormente à aprovação da Lei Federal n°6.766 de 1979 pela proprietária, e que possuem matrícula no C.R.I., foram subdivididas posteriormente pelos novos proprietários, gerando nova informalidade . Elaboração feita pelo autor Fonte: Documentação apresentada pela proprietária Giuliana Mecocci Russo, 2011.

de Cubatão, e a explosão da construção civil voltada para o turismo de veraneio (NASCIMENTO, 1997).⁶³

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. Relacionados, conformam o modelo de ocupação irregular conhecido popularmente como “aluguel de chão” que perdura até hoje.

⁶³ É nessa década que se dá a fundação da COSIPA e o “boom” da construção civil de edifícios verticais nas orlas de Santos e São Vicente, utilizada originalmente como segunda residência principalmente de paulistanos.

O primeiro fator é que tendo a ocupação dos morros ocorrida sem planejamento ou controle do Poder Público, visto que o uso e ocupação do solo nos morros só foi disciplinado na aprovação do Plano Diretor de 1998, as áreas ocupadas acabavam por sofrer escorregamentos, justamente pela 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 em 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 partir da aprovação da Lei Federal 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, mas a partir de então, 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 entre a proprietária da área, pautada no direito de propriedade, e a fragilidade socioeconômica das famílias inquilinas.

Outras áreas citadas anteriormente possuem o mesmo problema de informalidade, onde essas relações de força são predominantes. São inúmeras as famílias inquilinas em áreas de aluguel de chão em diversas áreas da cidade: 96 famílias na gleba da Rua Torquato Dias, no bairro Morro Nova Cintra; 357 famílias em gleba particular no bairro Morro do Pacheco; 51 famílias no loteamento na Rua Clóvis Galvão de Moura Lacerda, no bairro Macuco. Nas áreas de propriedade da Santa Casa, no Morro José Menino também há diversas famílias em condição de aluguel de chão, que é cobrado pela própria instituição. Não há no entanto, levantamento do número de famílias nessa condição⁶⁴

4.2 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.

⁶⁴ Dados apresentados pela Secretaria de Planejamento ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Santos – CONDEMA, em reunião realizada em abril de 2009.

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 nos 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, a presente pesquisa nos 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, assim descrita:

A QUARTA parte dos terrenos situados no lugar chamado “Jabaquara” ou “Nova Cintra”, conforme planta levantada pela comissão técnica, de acordo com a qual descrição da área que constitui esta quarta parte, é assim: Começa no marco judicial da divisa com a Companhia Docas de Santos, existente no lugar onde havia o extinto elevador e assinalado na planta com o nº 103 e dê na direção NE por Lina com pequenas variações de rumo, até encontrar um bloco de pedra, marcado com as iniciais B.F no cume do Morro Saboó – Guassú; daí pela cumeeira do morro referido até encontrar um marco sob nº 119, na divisa do Sítio Chico de Paula; daí quebrando à esquerda e na extensão de 530,00 ms SE até encontrar a Avenida Santista e por esta, afinal até atingir o ponto de partida, respeitada a faixa pertencente a Light and Power. Dita área de terreno tem 236.798,00m² e está assinalada na planta como lote nº 1 e os marcos e divisas estão colocados de maneira a não deixar dúvida alguma quanto à localização, dimensões e confrontações. Faz parte de um todo avaliado pela quantia de Cr\$ 350.000,00, sendo pois esta quarta parte o valor de Cr\$ 87.500,00. Adquirido em maior porção por herança de Benjamin Fontana em 1908 e conforme inventário processado no Cartório do 1º Ofício e adquirido, pela transcrição 8.723, de 20 de julho de 1936. (Transcrição nº 13.273, 1ª C.R.I.)

A certidão da transcrição seguinte, datada de 04 de abril de 1957, sob n° 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 7° 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.”, assim descrita:

A QUARTA PARTE de um lote de terras no “Sítio Jabaquara”, antigo Nova Cintra, em Santos, com área total de 236.798 m² dividindo pela frente com a Avenida Santista, e dos lados com os lotes 2 (terras do Sítio Jabaquara) e 1 (Jabaquara) com marcos de cimento e fundos divide com as terras do Sítio Saboó-Mirim (marcos de pedra e ferro). (Transcrição n° 20.756, 1 °C.R.I.)

Podemos observar que apesar de as descrições das duas certidões acima tratarem da mesma área, as descrições foram relatadas de forma diferentes, evidenciando o modo precário de descrição de áreas utilizado pelos Registros de Imóveis na época.

A certidão mais recente, datada de 11 de março de 1969, sob n° 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 4° Ofício de Santos, Sr. Lino P. Cardoso e assinado pelo M. Juiz de Direito da 2ª Vara Cível desta Comarca Dr. Marcus Vinícius.”, assim descrita:

A QUARTA PARTE de um lote de terras, no Sítio Jabaquara, antigo Nova Cintra, com uma área total de 236.798 m², nesta cidade, dos quais foram compromissados ou vendidos 37.000m², restando uma área livre, apropriável, de 175.798m² e 24.000m² constante de ruas, caminhos, estradas e espaços livres pertencentes ao domínio público, com as seguintes características e confrontações: começa no marco judicial da divisa com a Cia. Docas de Santos, existente no lugar onde havia o extinto elevador, e assinalado na planta com n° 103 e daí, na direção NE por linha com pequenas variações de rumo, até encontrar um bloco de pedra marcado com as iniciais B. F no cume do Morro Saboó- Guassú; daí pela

cumieira do morro referido até encontrar um marco sob n° 119 na divisa com o sítio “Chico de Paula”, daí quebrando à esquerda e na extensão de 530,00 ms até encontrar a Avenida Santista, e por esta, afinal até atingir o ponto de partida, respeitada a faixa pertencente à Light and Power, pelo preço de Cr\$ 8.789,90[...](Transcrição n° 35.456, 1 °C.R.I.);

Como vimos, 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.

Guiherme 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 07).

Figura 07 – Evolução da propriedade da Vila Progresso com base nas transcrições do C.R.I.

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, se inicia 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.

4.3 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 n° 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. 1° da lei:

Art. 1° - Fica o perímetro desta cidade assim determinado, a contar de 1° 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 n° 94 - Projeto de Expansão da Cidade (ver Figura 08). 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 n° 675 de 28 de junho de 1922 consolidou o primeiro zoneamento de uso da cidade, pois as leis e códigos anteriores enfatizavam apenas regras edilícias⁶⁵.

⁶⁵ Lei n° 217 de 11 de abril de 1906, Lei n° 235 de 10 de outubro de 1906, Lei n° 265 de 05 de junho de 1907, Lei n° 322 de 28 de agosto de 1908, Lei n° 331 de 21 de outubro de 1908, Lei

Figura 08 – Projeto de Expansão da Cidade de Santos elaborado em 1896 e aprovado pela Câmara Municipal em 1897. Observamos que o projeto não indicava qualquer planejamento de ocupação para os morros, que estão indicados como “montanha”. Fonte: ANDRADE (1983).

Neste Código, foram delimitados novos perímetros: o novo perímetro urbano, o suburbano, de transição e rural (ver Figura 09). 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,

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)

Industrial e Residencial (ver Figura 10). Na área dos morros, rural, não incidia qualquer zoneamento relativo ao uso do solo. (CARRIÇO, 2002).

Figura 09 – Delimitação dos perímetros de zoneamento da área insular de Santos, estabelecidos pelo Código de Construções de 1922. Observamos que ainda na década de 20, a área dos morros está demarcada como zona rural. Fonte: CARRIÇO (2002).

Figura 10 – Delimitação do zoneamento referente ao uso do solo da área insular de Santos, estabelecido pelo Código de Construções de 1922. A área dos morros aparece sem qualquer indicação referente ao uso do solo. Fonte: CARRIÇO (2002).

Em 31 de dezembro de 1926 é aprovada a Lei n° 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 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 n° 403, de 15 de setembro de 1945 e posteriormente com o Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade, Lei n° 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 n° 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).

4.3.1 Legislação urbanística entre 1950 e 1979

Em nível federal, entre o período de 1950 e 1979 havia somente o Decreto-Lei n° 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 a 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, 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.

4.3.2 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 6.766 de 1979, ficava proibida a venda de lotes sem a realização do parcelamento do solo urbano. Conforme seu art. 2, esse parcelamento poderia ser feito mediante loteamento⁶⁶ ou desmembramento⁶⁷, 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. 4 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.⁶⁸ 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;⁶⁹

⁶⁶ 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.

⁶⁷ 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.

⁶⁸ Redação dada pela Lei Federal n° 9.785 de 1999.

⁶⁹ Redação dada pela Lei n° 10.932 de 2004

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.⁷⁰

§ 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.⁷¹

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.

⁷⁰ Redação dada pela Lei Federal nº 9.785 de 1999.

⁷¹ Incluído pela Lei Federal nº 10.932 de 2004.

§ 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, 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 n° 53 de 1992⁷², 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.

4.3.3 Legislação urbanística pós 1992

Em 1991, foi enviado à Câmara dos Vereadores um projeto de lei que dispunha sobre a criação das ZEIS⁷³ 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.

A Lei de ZEIS colocava como objetivo expreso, 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 área⁷⁴. A área da Vila Progresso está demarcada como ZEIS I (ver Figura 11), 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

⁷² A última alteração da Lei de ZEIS ocorreu pela Lei Complementar n°775 de 23 de julho de 2012.

⁷³ 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 [...]

⁷⁴ Além da ZEIS I, descrita neste trabalho, há a ZEIS II: terrenos não edificadas, 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);

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.*

Figura 11 – Demarcação da ZEIS nº 16 - Vila Progresso I. Fonte: Lei Complementar nº 775 de 23 de julho de 2012, Anexo I – Mapa de ZEIS da área insular de Santos.

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 civil⁷⁵, 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 aprovado 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 em que não há identificação do proprietário, ou quando há, que não haja a impugnação do processo por

⁷⁵ 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.

parte do mesmo⁷⁶, o que inviabiliza sua utilização na Vila Progresso, pois a proprietária é reconhecida e atuante na fiscalização de sua propriedade.

4.4 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. 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.

4.4.1 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.

⁷⁶ Art. 57, § 4º a 10.

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 da 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 a 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.

4.4.2 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 a ocupação desordenada e irregular dos morros, e a todas as carências associadas à falta de presença do poder público no que tange o 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 morros⁷⁷.

⁷⁷ 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

Em 1989, as condições de ocupação nos morros santistas era muito precária 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 Morros⁷⁸, equipe de técnicos e de funcionários criada para desenvolver um trabalho específico junto aos morros, e inicialmente estava ligada a Secretaria de Obras e Serviços Públicos.

Neste período, cerca de 1400 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)⁷⁹, 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:

- Programa de Obras: realização de obras permanentes de melhoria de acesso, drenagem, arrimo e manutenção de áreas públicas.
- Programa de Planejamento e Controle da Ocupação: fiscalização de obras particulares de caráter orientativo áreas específicas dos morros por fiscais da prefeitura, voltadas a impedir a construção em áreas de risco. Este programa criou posteriormente um “balcão de informações” para elaboração de Projetos de Moradia Econômica, uma espécie de embrião da Assistência Técnica Gratuita.

⁷⁸ Criado em 1989, o Grupo de Morros foi institucionalizado pela Lei Complementar n° 38 de 12 de dezembro de 1991.

⁷⁹ Decreto Municipal n° 973 de 1990

- Programa de financiamento de Obras de Segurança: Financiamento de material a juros baixos realizado pela COHAB-ST, onde através de orientação e fiscalização do Grupo de Morros e mão-de-obra do próprio morador, eram realizadas obras de segurança nas edificações particulares.
- Programa de Relocação de Moradias em Área de Risco/Programa de Preservação e Revegetação de Encostas: Relocação de famílias em área municipal e recuperação da área degradada.
- Programa de Lixo: Implantação da coleta diária através de instalação de cestos de coleta por onde coletores a pé recolhem o lixo e o conduz até o caminhão.

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, pois os requisitos urbanísticos impostos na lei federal.

Portanto, mesmo que houvesse o interesse, tanto do poder público, quanto da proprietária em se iniciar 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 Penha⁸⁰.

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 teor⁸¹:

Pela presente NOTIFICAÇÃO fica V. S. INTIMADA, nos termos do artigo 38, parágrafo segundo, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano (Lei Federal n° 6.766/79), a suspender imediatamente a comercialização dos lotes e o consequente 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

⁸⁰ Diário Oficial de Santos (D.O. Urgente) de 08 de março de 1996.

⁸¹ 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

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 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 município⁸².

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

⁸² 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.

administrativa cria a Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN), e dentro de sua estrutura, a Coordenadoria de 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 públicas⁸³.

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 Progresso⁸⁴. 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 COMUL⁸⁵, descrição e aprovação das áreas públicas existentes – ruas, escadarias, acessos e praças - pela COMUL e pela COMZEIS⁸⁶, 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 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

⁸³ PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, Manual de Regularização Fundiária. Santos, 2001

⁸⁴ 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.

⁸⁵ 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.

⁸⁶ 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.

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, COMZEIS, 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 seguintes⁸⁷. 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 Santos⁸⁸, com base na Lei Federal nº 11.977 de

⁸⁷ 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.

⁸⁸ Lei Complementar nº 778 de 31 de agosto de 2012

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.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A problemática da propriedade da terra no Brasil tem sua origem na própria formação do Estado brasileiro desde sua condição de colônia, atravessando os períodos históricos da monarquia e alcançando o Brasil República. O domínio estatal português sobre as terras brasileiras e o regime de concessão de sesmarias como mecanismo que condicionou o acesso a terra, serviu como instrumento de dominação e consolidou um modelo elitista de distribuição de terras, calcado no poder econômico à medida que o sesmeiro devia comprovar condições financeiras para produzir, e nas relações de influência junto à coroa portuguesa.

Essa cultura patrimonialista ultrapassou séculos e buscou novas formas de manter o poder da propriedade da terra sob o domínio de uma minoria. A Lei de Terras de 1850 condicionou que o acesso a terra através da comercialização, de relações de compra e venda, fazendo com que apenas uma pequena elite econômica tivesse acesso a ela, impedindo que trabalhadores assalariados tivessem condições de adquirir um pedaço de solo, consolidando-o como uma cara mercadoria inalcançável para escravos libertos a partir de 1889, e para imigrantes europeus caracterizando princípio do modelo de propriedade privada no Brasil, concentrada nas mãos de poucos.

Por isso, concebida a propriedade imobiliária quase que exclusivamente como mercadoria, cujo conteúdo de aproveitamento econômico é de ser determinado pelos interesses individuais do proprietário, qualquer valor social de uso fica restringido, assim como ficam reduzidos os limites da ação do poder público na determinação de uma ordem pública mais equilibrada e includente (FERNANDES,2006). Por outro lado, dado o interesse por determinadas terras, segundo vimos, justificado pela necessidade a expansão das cidades, o poder público desenvolveu mecanismos jurídicos para sobrepor-se ao direito à propriedade, através das desapropriações por interesse público.

A partir da proclamação da República até a atualidade, a visão sobre os aspectos da propriedade da terra nas seguidas legislações brasileiras foi se alterando desde o final do séc. XIX até o início do século XXI, porém, muito

lentamente. A primeira Constituição republicana de 1891 representava claramente os interesses das elites agrárias do país.

O Código Civil de 1916 detalhou questões referentes à aquisição de propriedade imóvel bem como instituiu a usucapião como maneira de formalizar a posse da terra, mas que serviu como instrumento legal de se transferir, manter e consolidar terras nas mãos de uma elite agrária. Somente 18 anos depois, a constituição de 1934 condicionou a concessão da usucapião à comprovação, por parte do solicitante, de que não era proprietário de outro imóvel rural ou urbano. Portanto durante esse intervalo entre 1916 e 1934 a usucapião serviu pra manter a concentração da propriedade da terra nas mãos de poucos.

Em 1937 o Decreto-Lei nº 58, instituiu regras relativas às relações de compra e venda de terras, criando mecanismos de controle voltados a comprovar a legitimidade da propriedade do vendedor, e garantir maior controle das terras adquiridas pelo comprador. Cabe ressaltar que esse decreto-lei não estabeleceu critérios urbanísticos para ocupação da propriedade, cobrando apenas, a caracterização da ocupação.

Em nível municipal, o Decreto-Lei nº 306, de 25 de março de 1941 alterava o zoneamento dos morros definindo-os como Zona Residencial – ZR3, mas sem estabelecer critérios para sua ocupação. Nesse momento, a cidade de Santos passava por um processo de remodelamento de sua malha urbana, e 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 (CARRIÇO,2002).

Em 1946, a nova Constituição brasileira surge como marco para mudança do paradigma relativo ao conceito de propriedade garantindo em seu texto, o direito à terra e conseqüentemente à moradia, como condição de bem-estar social a partir do uso da terra como meio fundamental de subsistência. A Constituição de 1967 dá outro salto avançando nesse sentido, textualizando que o cumprimento da função social da propriedade é princípio para se alcançar justiça social.

Nesse período, a ocupação da Vila Progresso está em curso. Muitos lotes haviam sido alugados informalmente, mas 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.

Mas 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 um hiato jurídico-urbanístico que impedia a consolidação 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 e 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 traz garantias quanto à formalização da posse em favor dos ocupantes, no caso específico dos aluguéis 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.

Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, definidos a partir do capítulo da política urbana inserido na Constituição de 1988, poderiam servir para a formalização de um acordo entre proprietária e inquilinos que não necessariamente apoiados no estabelecimento de contrato de compra e venda, mas a partir de outras relações formais de posse, tais como a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) e o Direito de Superfície.

Como a área objeto do nosso estudo é de propriedade particular, torna-se necessário aprofundar um pouco mais a análise desses instrumentos que poderão nos mostrar caminhos para compreender a complexidade da informalidade da ocupação da área da Vila Progresso e apontar possíveis meios de formalização da relação entre a proprietária da gleba e seus ocupantes. Através da CDRU, por exemplo, a formalização jurídica das relações entre proprietária e os “locatários”, faria com que se tornassem “cedentes” e “cessionários”, respectivamente.

Tanto a CDRU quanto o Direito de superfície poderiam ser concedidos com base no Estatuto da Cidade e no novo Código Civil, como maneira de formalizar o “aluguel de Chão” como alternativa de acesso à terra e à moradia sem que se tenha necessariamente a propriedade da terra, por parte dos inquilinos, mas resolvendo a situação de insegurança jurídica a que estão sujeitos, visto que o contrato de concessão de ambos os instrumentos são passíveis de registro no Cartório de Registro de Imóveis.

Outros instrumentos poderiam ser utilizados, pensando no Poder Público municipal como ator imprescindível para resolução do processo, como o Direito de Preempção e consequente Desapropriação.

No entanto, não há atualmente um consenso entre as partes envolvidas - prefeitura, proprietária e moradores - sobre como poderia se dar esse processo. Cabe ressaltar que a própria dificuldade em se implementar leis em vigor é devida em parte pela falta de informação e educação jurídicas, e pela limitada capacidade de ação das agências públicas, em parte pelas difíceis e limitadas condições de acesso ao poder judiciário para a promoção de interesses coletivos. No entanto, estes não parecem ser os complicadores centrais no caso da Vila Progresso.

Registramos que 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.

Em relação à recente legislação municipal que disciplina os procedimentos para regularização de assentamentos urbanos, ainda não há como analisar se será suficiente para garantir não só a integração da Vila Progresso à cidade formal, através da aprovação do loteamento e seu registro

junto ao C.R.I, mas principalmente para garantir a permanência das famílias nos lotes formalizados.

Para finalizar, podemos concluir que a compreensão dos processos e relações que moldaram a base da estrutura fundiária brasileira, aliadas à tradição jurídica de tratamento da propriedade urbana como mercadoria, mesmo com os avanços das legislações que definiram a condição da propriedade da terra urbana a partir do cumprimento de sua função social, nos dá condição de compreender também como despejos de famílias inadimplentes são realizados, em uma área cujo zoneamento deveria garantir a proteção da posse, mesmo que informal, até que a situação de irregularidade urbana fosse resolvida.

Constatamos ainda que a definição doutrinária e a interpretação jurisprudencial dominantes no Brasil atual sobre o direito de propriedade imobiliária de maneira individualista, sem preocupação com a materialização da função social da propriedade tem permitido que o padrão do processo de crescimento urbano seja essencialmente especulativo, determinando os sistemas combinados de segregação socioespacial e segregação socioambiental.

BIBLIOGRAFIA

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.

ALFONSIN, Betânia de Moraes. **Direito à Moradia: instrumentos e experiências de regularização fundiária nas Cidades Brasileiras.** Rio de Janeiro. Observatório de Políticas Urbanas, IPPUR, FASE, 1997.

ANDRADE, Wilma Therezinha F. de. **A primeira doação de sesmaria no Brasil.** Leopoldianum, Santos, 1975.

_____. **O Discurso do Progresso : a Evolução Urbana de Santos 1870-1930.** São Paulo : USP, 1989. 253 p. Tese (Doutorado). Pós-Graduação em História Social, Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1983.

ARAÚJO FILHO, J. R. de, **A Expansão Urbana de Santos, In UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. A Baixada Santista, Aspectos Geográficos. Vol. III-Santos e as Cidades Balneárias,** Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras da USP Ed. USP, 1965.

BATTAGLIA, Luisa. **Cadastros e Registros Fundiários: A institucionalização do descontrole sobre o espaço urbano no Brasil.** Tese de Doutorado. FAU, USP, São Paulo, 1995.

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.

CARVALHO, Maria Conceição Vicente. **Santos e a geografia humana do litoral paulista,** apud ARAÚJO FILHO, J. R. de, **A Expansão Urbana de Santos, In A Baixada Santista, Aspectos Geográficos. Vol. III-Santos e as Cidades Balneárias,** Ed. USP, 1965.

CENEVIVA, Laura Lucia Vieira, **Loteamentos urbanos e propriedade da terra: Evidências coletadas a partir da regularização de loteamentos no município de São Paulo.** Dissertação (Mestrado). FAU, USP, São Paulo 1994.

CORDEIRO J. P. Leite. **Brás Cubas e a Capitania de São Vicente**. Apud ANDRADE, Wilma Terezinha F. de. *O Discurso do Progresso: A Evolução Urbana de Santos. 1870-1930*, São Paulo, FFLCH, USP, 1989.

COSTA NETO, Joaquim de Brito da. **A questão fundiária nos parques e estações ecológicas do estado de São Paulo: Origens e efeitos da indisciplina da documentação e do registro imobiliário**. Tese (Doutorado). FAU, USP, São Paulo, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: Formação do patronato político brasileiro**. 4ª Edição. São Paulo : Globo, 2008.

FERNANDES, Edésio. **A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil**, In _____, e ALFONSIN, B. *Direito Urbanístico: estudos brasileiros e internacionais* Belo Horizonte, El Rey, 2006.

FERNANDES, Edésio. **Regularização de Assentamentos Informais: O grande desafio dos municípios, da sociedade e dos juristas brasileiros**. In. ROLNIK, Raquel. **Regularização Fundiária Sustentável – conceitos e diretrizes**. Brasília, Ministério das Cidades. 2007.

FERNANDES, Edésio. **O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística**. In. ROSSBACH, Ana Cláudia e CARVALHO, Celso Santos (ORG.). **O Estatuto da Cidade Comentado** – São Paulo, Ministério das Cidades, Aliança das Cidades, 2010.

FERREIRA, Anna Luiza Salles Souto & ALMEIDA, Marco Antonio. **Santos: o desafio de ser governo**. São Paulo, Pólis, 1994. 95p. (Publicações Pólis, 18).

INSTITUTO POLIS. **Regularização da Terra e da Moradia – O que é e como implementar**. São Paulo, ACESSO, FASE, CAIXA, COHRE. 2002.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma cidade na transição – Santos: 1870-1913**. São Paulo-Santos, HUCITEC, 1996.

MARICATO, Ermínia. **Metrópole na Periferia do Capitalismo: Ilegalidade, Desigualdade e Violência**. São Paulo, Ed. HUCITEC, 1996

MARTINS, José de Souza. **O Cativo da Terra**. 6ª edição, São Paulo, Ed. Hucitec, 1996.

MARX, Murilo. **Cidade no Brasil Terra de quem?**. São Paulo, Nobel, Editora da Universidade de São Paulo, 1991.

MINISTÈRIO DAS CIDADES. **Manual de Regularização Fundiária Plena**. Brasília. Ministério das Cidades. Aliança das Cidades, 2007.

MINISTÈRIO 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.

PETRONE, Maria Tereza. **A lavoura canavieira em São Paulo: expansão e declínio – 1765-1851**. Apud. ANDRADE, Wilma Terezinha F. de. O Discurso do Progresso: A Evolução Urbana de Santos. 1870-1930, FFLCH, USP, 1989.

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

RAMOS, F. P. **No tempo das especiarias: o império da pimenta e do açúcar**. São Paulo : Ed. Contexto, 2004.

Legislação Consultada

BRASIL. Constituição Federal de 25 de março de 1824. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao24.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao91.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 3.071 de 1º de janeiro de 1916. Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L3071.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 16 de julho de 1934. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao34.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 10 de novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao37.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 58 de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 3.365 de 21 de junho de 1941. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 18 de setembro de 1946. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao46.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador, concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0271.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Constituição Federal de 15 de março de 1967. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 6.014 de 27 de dezembro de 1973. Código Civil. Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/104082/lei-6014-73>. Acesso em: 25 mai. 2012.

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 nº 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: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 10.406 de 10 de janeiro de 2002. Código Civil. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.481 de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das leis: 9.636 de 15 de maio de 1998, 8.666 de 21 de junho de 1993; 11.124 de 16 de junho de 2005; 10.406 de 10 de janeiro de 2002 – Código civil; 9.514 de 20 de novembro de 1997; 6.015 de 31 de dezembro de 1973; e dos Decretos-Leis: 9.760 de 5 de dezembro de 1946, 271 de 28 de fevereiro de 1967; 1.876 de 15 de julho de 1981; e 2.398 de 21 de dezembro de 1987, prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/Lei/L11481.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 11.977 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/l11977.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

BRASIL. Lei nº 12.608. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm. Acesso em: 25 mai. 2012.

PORTUGAL. Ordenações Filipinas, 1603. Disponível em: <http://www1.ci.uc.pt/ihti/proj/filipinas/l4p822.htm> Acesso em 30 jun. 2012.

SANTOS. (Município). Lei n° 24 de 09 de junho de 1894. Estabelece os limites da cidade.

SANTOS. (Município). Lei n° 94 de 15 de março de 1897. Projeto de Expansão da cidade.

SANTOS. (Município). Lei n° 675 de 28 de junho de 1922. Código de Edificações

SANTOS. (Município). Lei n° 803 de 31 de dezembro de 1926. Altera o perímetro da cidade.

SANTOS. (Município). Decreto-Lei n° 306 de 25 de março de 1941. Determina novo zoneamento.

SANTOS. (Município). Decreto-Lei n° 403 de 15 de setembro de 1945. Código de Obras.

SANTOS. (Município). Lei n° 1.316 de 27 de dezembro de 1951. Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento.

SANTOS. (Município). Lei Complementar n° 53 de 15 de maio de 1993 e alterações. Lei de ZEIS.

Anexo 1 - Quadro Síntese de Legislações Federais : Propriedade fundiária x Normativa Urbana

Quadro Síntese de Legislações Federais : Propriedade fundiária x Normativa Urbana

Anexo 2 – Certidões das Transcrições

- Certidão da Transcrição n° 13.273, constante no Livro 3-J de Transcrição das Transmissões, às fls. 277, datada de 28 de dezembro de 1943.
- Certidão da Transcrição n° 20.576, constante no Livro 3-P de Transcrição das Transmissões, às fls. 280, datada de 04 de abril de 1957.
- Certidão da Transcrição n° 35.456, constante no Livro 3-AE de Transcrição das Transmissões, às fls. 196, datada de 11 de março de 1969.