

# EFETIVIDADE DAS NORMAS DE ZONEAMENTO NO DIREITO URBANÍSTICO: O CASO DO CENTRO HISTÓRICO DE SANTOS.

Ana Maria de Oliveira Nusdeo\*

Alex Sanches Tranche\*

## 1. Introdução

Este trabalho foi desenvolvido a partir de um projeto de iniciação científica desenvolvido pelo co-autor, sob orientação da co-autora. Seu objeto é a análise da efetividade – ou mais precisamente da inefetividade – das normas de zoneamento do direito urbanístico, por meio da confrontação entre a produção doutrinária a respeito deste tema e um estudo de caso.

Para fins deste trabalho, entende-se por efetividade, a conformidade da situação de fato à situação jurídica outorgada ou imposta pela norma<sup>1</sup>.

Nesse sentido, a primeira etapa do trabalho consistiu na análise da literatura voltada aos problemas urbanos relativos ao uso e ocupação do solo no Brasil e à legislação de zoneamento e de organização do espaço urbano no município de Santos. Em seguida, foi delimitada uma área de estudo dentro do bairro central da cidade (com características de patrimônio histórico) para análise das condições de efetividade da lei de uso do solo no município. Passou-se então à pesquisa de campo, sobre a situação atual da área de estudo e, finalmente, confrontou-se a situação atual dos usos dos imóveis com o uso compatível com o zoneamento definido na legislação, realizando-se a confecção de um mapa.

Assim, o trabalho abordará inicialmente os conceitos fundamentais para o desenvolvimento das questões a que se propõe. Especificamente os conceitos de direito urbanístico e de plano diretor. Em seguida, serão analisadas, sucintamente, as origens da urbanização do país, apontando-se a origem de alguns problemas que entravam a eficácia das normas urbanísticas, bem como suas causas principais. Finalmente, será descrita a pesquisa de campo realizada em quadras da região central da cidade, precedida pela explanação da disciplina do uso do solo na área pelo plano diretor em vigor.

---

\* Doutora em direito econômico pela Universidade de São Paulo, professora do programa de mestrado em direito ambiental da Universidade Católica de Santos.

## **2. Direito urbanístico e zoneamento. Conceituação**

Por oposição ao meio ambiente natural, as cidades, nas quais vive a maior parte da população contemporânea, constituem o patrimônio construído, assim como algumas áreas rurais. Nesse sentido, podemos definir o direito urbanístico como *o ramo do direito que regula a produção do ambiente construído*. Especificamente no tocante ao seu parcelamento, ocupação e uso<sup>2</sup>.

A definição dessas funções nas urbes contemporâneas exige um adequado planejamento no sentido da separação e integração dos diferentes usos e dos investimentos a serem realizados pelos setores públicos e privados. Além disso, cada vez mais freqüentemente, a produção do ambiente construído deve levar em conta a necessidade de preservação de áreas ambientalmente sensíveis localizadas dentro do perímetro urbano das cidades. Nesse sentido, os planos diretores urbanos destacam-se como um instrumento do processo de planejamento municipal voltado à consecução integrada de objetivos nos campos físico, econômico, social e administrativo. A par dessa função, após a Constituição de 1988, o plano diretor transforma-se em instrumento base da política urbana municipal com vistas ao desenvolvimento pleno das funções da cidade<sup>3</sup>.

## **3. Efetividade das normas de direito urbanístico no Brasil**

### **3.1. A urbanização do Brasil. Origens do quadro atual.**

Todo processo de urbanização é marcado pelo aumento populacional dos centros urbanos. Este processo, no Brasil, caracterizou-se, basicamente, por momentos de surtos e de crises econômicas, critérios arbitrários de aplicação das leis, pontuada pela política clientelista e especulativa e, ainda, pela falta de recursos e planejamento. Esses dois últimos aspectos, conforme será abordado abaixo, constituem alguns dos principais motivos da ineficácia das normas de direito urbanístico.

---

□ Aluno do curso de direito da Unisantos, bolsista do Programa de iniciação científica da universidade.

<sup>1</sup> JEAMMAUD, Antoine. En torno al problema de la efectividad del derecho. *Crítica Jurídica* no. 1, p. 12.

<sup>2</sup> PINTO, Victor Carvalho. Notas introdutórias ao direito urbanístico. FREITAS, José Carlos. Temas de direito urbanístico. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 2000, p. 147.

<sup>3</sup> SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995, 2ª. ed, p. 87.

O processo de urbanização no país teve três períodos marcantes: a década de 30, quando o ciclo do café promoveu o início de atividades industriais no sudeste, a industrialização através do Estado Novo, e a época conhecida como milagre brasileiro, na década de setenta, todas impulsionadas por momentos de brilho da economia brasileira.

A abolição da escravatura teve por consequência um processo imigratório, pois os cafezais demandavam mão de obra. A crise do ciclo do café, por sua vez, levou à falta de empregos no campo, e à procura de alternativas nas cidades onde a renda proveniente das exportações cafeeiras gerava atividades industriais. É de se observar, que a população das cidades, sobretudo no Estado de São Paulo, aumentou bruscamente em função desses fatores, de modo que havia uma demanda muito grande por terra urbanizada, o que pela lógica da oferta e procura, contribuiu grandemente para o encarecimento do preço da terra.

Note-se que o valor dos terrenos para construção urbana e a sua oferta para as classes de renda inferior já constituíam um problema específico nesta época. As razões para tanto remontam à aprovação da Lei de Terras, em 1850, que substituiu o antigo sistema de posse de terras por sesmarias – onde a posse era uma concessão de domínio condicionada ao uso produtivo pelo Estado – pelo sistema de propriedade registrada, do que decorreu sua absolutização e sua desvinculação de uma ocupação específica<sup>4</sup>. Essa lei contribuiu enormemente para o a valorização do preço das terras, *na medida em que, concedendo um estatuto jurídico, a terra poderia ser hipotecada, servindo de garantia para a contratação de empréstimos bancários, em um momento em que estes se ampliavam como estratégia para a expansão dos cultivos*<sup>5</sup>. Desse modo, aberto estava, o caminho para surgimento da especulação imobiliária, grande vetor, como veremos, da ineficácia das normas de direito urbanístico. Mais, se valorizada a terra estava, necessário se fez o surgimento de garantias jurídicas para que o investimento feito em terras fosse plenamente seguro. Daí o surgimento das normas de uso e ocupação do solo.

No final do século XIX, dá-se o surgimento dos chamados bairros residenciais exclusivos, as Z1. Este tipo de ocupação, no município de São Paulo, teve como precursor o bairro dos Campos Elíseos ou “Champs Elysées”, como seus moradores gostavam de

---

<sup>4</sup> ROLNIK, Rachel. *A cidade e lei. São Paulo*: FAPESP, 1997, p.20-23.

<sup>5</sup> ROLNIK, Rachel. *Op. cit.* p. 24.

denominá-lo. Posteriormente, surgiu o bairro de Higienópolis, a Av. Paulista, endereço mais caro da cidade até então e, por fim, os loteamentos da Cia. City no Jardim América. Estes bairros eram bairros ocupados por palacetes de extremo requinte à moda da *belle époque* européia, destinados à aristocracia. Estes bairros Z1 são bairros estritamente residenciais, de modo que o uso misto era coibido. Quanto à ocupação do solo, exigia-se que as construções tivessem um recuo de cerca de 10 metros em relação ao alinhamento e 2 metros em relação a cada lado do lote e que ainda fossem residências unifamiliares, de modo a se restringir a co-habitação.

Note-se que este tipo de determinação legal impede a ocupação das classes menos abastadas, que não pode arcar com os custos de altos de construção. As classes desfavorecidas foram empurradas para a periferia, localizada fora do perímetro urbano, ou seja, área rural na qual não se aplicavam as exigências e proibições urbanísticas vigentes nas áreas centrais, tais como a proibição de construção de cortiços. Assim, a lei de uso e ocupação do solo punha a salvo o investimento feito pelos aristocratas, protegidos da proximidade dos pobres e das suas moradias insalubres através da “muralha invisível” da cidade, como descreve ROLNIK<sup>6</sup>. Some-se a isso o fato de que os serviços públicos de infra-estrutura urbana, tais como fornecimento de água e energia elétrica àquela época, estarem nas mãos de empresas concessionárias estrangeiras que delimitavam as áreas de interesse para sua expansão, o que não incluía as periferias.

Verificam-se, portanto, as raízes de duas tendências do processo de urbanização no Brasil que se acentuaram ao longo do tempo e são responsáveis por grande parte dos seus problemas: a lógica de afastamento dos mais pobres das regiões mais valorizadas, de modo a proteger-se os bairros mais ricos e a existência de uma cidade ilegal para além das muralhas invisíveis da cidade legal na qual as normas urbanísticas e suas especificações são ignoradas, a posse não é amparada pelo direito de propriedade através de registros e o acesso à infra-estrutura é falho.

As iniciativas para a redução do *deficit* habitacional das cidades através do financiamento público não resultaram na superação dessas tendências. Com efeito, o Banco Nacional da Habitação, integrante do Sistema Financeiro da Habitação, criado pelo regime

---

<sup>6</sup> Op. cit. , pag. 47.

militar, direcionou um montante substancial de recursos financeiros para a habitação, que inclusive promoveu a verticalização das grandes cidades e o crescimento da participação da construção civil no PIB nacional. No entanto, o Sistema Financeiro da Habitação não logrou superar a especulação imobiliária, preenchendo os vazios urbanos com habitações populares. Os conjuntos habitacionais destinados às classes de baixa renda foram construídos em áreas longínquas que, além de submetem os moradores aos custos de deslocamento diário, exigiram do poder público a realização de investimentos em infraestrutura, do que resulta a valorização dos vazios urbanos e o estímulo á especulação imobiliária<sup>7</sup>.

A ocupação da cidade ilegal é extremamente danosa ao meio ambiente, seja ele ambiental ou histórico e cultural. Os loteamentos irregulares e as favelas expandem-se exatamente nas áreas ambientalmente mais frágeis. De fato, sujeitas a uso e ocupações restritos pela legislação de proteção ambiental, essas áreas não atraem o mercado imobiliário formal. Sua recuperação, em muitos casos, torna-se impossível, em razão de situações que já se encontram consolidadas, sendo os custos de recolocação das famílias elevadíssimos. De qualquer modo, não sendo possível a desocupação de áreas ambientalmente sensíveis, deve-se ao menos minorar seus impactos sobre o meio ambiente ao promover-se a regularização. A compatibilização entre gestão dos problemas urbanísticos e a preservação ambiental é o grande desafio para o desenvolvimento de políticas que possam ser consideradas sustentáveis<sup>8</sup>. Conforme aponta MARICATO, *o processo de urbanização se apresenta numa máquina de produzir favelas e agredir o meio ambiente. O número de imóveis ilegais na maior parte das grandes cidades é tão grande que, inspirados na interpretação de Arantes e Schwartz sobre Brecht, podemos repetir que “ a regra tornou-se exceção e a exceção regra ”*<sup>9</sup>.

Mas o processo de urbanização deficiente das cidades brasileiras não gera impactos caóticos apenas nas periferias. Ao contrário, os centros, com características históricas, vão sendo descartados pelas elites na medida em que se tornam espaços mais populares ou que

---

<sup>7</sup> MARICATO, Ermínia. *Brasil .cidades. Alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2002, p. 20-21

<sup>8</sup> DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente. Problemas e perspectivas. In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 477-479.

<sup>9</sup> *Op. cit.*, p. 39.

novas necessidades de consumo tornem seus imóveis obsoletos (por exemplo, oferta de garagens, banheiros, instalações elétricas). Assim, a canalização de investimentos privados na construção de novos centros, amparados em infra-estrutura financiada pelo poder público leva à decadência dos negócios tradicionais instalados na região central e à deterioração da área, muitas vezes ocupadas por residências precárias, como os cortiços. Regiões centrais, em geral, dispõem de excelente infra-estrutura de serviços públicos e transporte, constituindo-se numa alternativa de utilização residencial preferível ao crescimento em direção à periferia<sup>10</sup>.

O descumprimento das normas urbanísticas, entretanto, não se limita a existência de moradias ilegais, tais como favelas, cortiços e loteamentos clandestinos, nem é levado à efeito apenas pelas classes desfavorecidas por faltas de alternativas habitacionais. O descumprimento da legislação urbanística, a partir da obsolescência e falta de transparência da legislação e dos cadastros urbanos e da falha fiscalização ramifica-se endemicamente nas cidades brasileiras. As causas principais do desrespeito à legislação urbanística e seus desdobramentos são objeto do próximo item deste trabalho.

### **3.2. As principais causas da inefetividade normas de Direito Urbanístico.**

Vários são os motivos que levam à ineficácia das normas de Direito Urbanístico. A maior parte deles têm uma dimensão histórica, relacionada à conformação do poder econômico e político no país e da importância da propriedade fundiária - rural e urbana – nesse contexto. As políticas e o planejamento urbanos no Brasil jamais se confrontaram diretamente com o interesse das elites proprietárias promovendo o acesso das classes desfavorecidas à cidade legal. As razões principais da inefetividade das normas de direito urbanístico, assim, relacionam-se ora com a falta de alternativas para os mais pobres, que buscam através da ilegalidade um alento, ora com os interesses da especulação imobiliária ou de elites na maximização de seu direito de propriedade.

#### **3.2.1. A baixa renda**

---

<sup>10</sup> Vide, para uma descrição deste fenômeno, SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In MARICATO, Ermínia *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo: Alpha Omega, 1982, p. 29-33.

A partir dos anos 50 iniciou-se no Brasil a industrialização automobilística. Esta industrialização deu-se próxima aos grandes centros urbanos, por mera questão de logística, devido principalmente à proximidade dos mercados consumidores. A região do ABC paulista<sup>11</sup> é um grande exemplo, pois se localiza perto de São Paulo, mercado consumidor interno, ao mesmo tempo em que estava próximo de Santos, mercado consumidor externo. Essas indústrias atraíram muita gente em busca de empregos. Mais, infelizmente, o mercado empregador, não foi suficiente para empregar todos os possíveis trabalhadores, que foram empurrados para a informalidade. Mesmo os trabalhadores empregados na economia formal, muitas vezes recebiam uma baixa remuneração insuficiente para abarcar os gastos com moradia. Restou, então, aos trabalhadores, formais ou informais, abrigarem-se na cidade ilegal<sup>12</sup>. Esta é uma questão que foge do âmbito municipal para se integrar ao âmbito federal, pois a relação entre salário e moradia é uma questão econômica, social e política. A solução desse problema envolve uma política de financiamento à habitação que realmente inclua as classes mais carentes, combinada com mecanismos de urbanização e regularização fundiária de loteamentos clandestinos e de favelas, à redução dos padrões de edificação definidos na legislação e a desoneração de encargos incidentes sobre a construção civil.

### **3.2.2. O descompasso entre legislação e realidade**

Embora a lei seja dirigida a todos, como diz MARICATO, *entre a lei e sua aplicação existe um abismo que é mediado pelas relações de poder na sociedade*<sup>13</sup>. Estas relações de poder são enquadradas entre as relações de clientelismo. Assim, há um direito formal, muitas vezes inspirado em modelos comparados construídos em bases diferentes da nossa realidade. No entanto, sua efetividade adapta-se às circunstâncias e à vontade da elite e mais especificamente dos proprietários imobiliários e fundiários. Daí a dificuldade de implantar-se medidas, como por exemplo, o IPTU progressivo que não foi considerado de aplicabilidade imediata pelo Supremo Tribunal Federal.

<sup>11</sup> A sigla ABC refere-se aos municípios vizinhos: Santo André, São Bernardo e São Caetano localizados entre as cidades de São Paulo e Santos.

<sup>12</sup> MARICATO. *Op. cit.(Brasil, cidades)*, p.41.

<sup>13</sup> MARICATO. *Op. cit.(Brasil.cidades...)*p. 42.

Boa parte dos instrumentos de planejamento urbano e de financiamento do desenvolvimento das cidades por outro lado, não criados na história brasileira acabaram sendo apropriados pelas classes média e alta. Isso porque as exigências impostas para a obtenção de um financiamento são irrealistas, considerando-se a realidade da “cidade ilegal”, na medida em que há necessidade de que o imóvel esteja regularmente matriculado. Tudo isso desemboca na não destinação de recursos de financiamento aos necessitados, e à sobra de recursos para o implemento de infra-estrutura nos bairros mais abastados, contribuindo mais e mais para o encarecimento desses bairros, de forma a se alimentar o círculo vicioso da especulação imobiliária.

Finalmente, a tensão entre a regulamentação e situação concreta das cidades leva a processos periódicos de anistia às irregularidades. Assim, acentua-se o círculo vicioso entre *aprovação de Lei/pouca efetividade da lei (irregularidades)/anistia e elaboração de Lei mais rigorosa, que estimula o descumprimento e a irregularidade, nova anistia e assim indefinidamente.*<sup>14</sup>

### **3.2.3. A ilegalidade produzida nas áreas valorizadas.**

Não só em áreas desvalorizadas se realiza o descumprimento da lei. Isso também acontece nas áreas mais valorizadas, embora em bem menor grau, e isso acontece justamente em razão da valorização que estas áreas recebem. Quanto mais valorizada for uma determinada região, mais seus proprietários desejarem maximizar seu proveito da propriedade, muitas vezes ultrapassando limites legais de ocupação e uso, mediante a corrupção dos agentes fiscais. Constantes são, nas zonas da legalidade, a invasão de recuos, construções acima do permitido, usos desconformes e outros. Crescentemente, a construção de “condomínios fechados” implica na apropriação privada dos bens públicos de uso comum que deveriam constituir espaços urbanos públicos<sup>15</sup>.

### **3.2.4. A precariedade da fiscalização.**

<sup>14</sup> MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários. In FINK, Daniel. *Temas de direito urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p.31.

<sup>15</sup> Vide a respeito, CORDEIRO, Gustavo Chaves S. A natureza jurídica dos bens de uso comum nos condomínios fechados. In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN. Betania. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 311-316.



A forma mais óbvia de controle da ilegalidade urbana seria exatamente o implemento da fiscalização e o efetivo exercício do poder de polícia pelo município ou pelos Estados, DF e União no caso de desrespeito a normas de proteção ambiental.

Nas áreas mais desvalorizadas pelo mercado imobiliário, cidade ilegal, às vezes localizada em área de proteção ambiental, tais como os bairros da região do extremo sul da cidade de São Paulo, no entanto, a fiscalização é praticamente inexistente. Esta limita-se à cidade legal, onde o poder de polícia é exercido, ainda que de forma insuficiente, já que os recursos são escassos. Dada a relação entre aplicação das normas urbanísticas e conformação das relações de poder já descritas acima, a fiscalização relaciona-se à preservação do investimento no mercado imobiliário não seja perdido. Soma-se a isso, a deficiente percepção e participação da sociedade de modo a canalizar um volume maior de recursos, inclusive de fiscalização para as áreas periféricas.

### **3.2.5. Os maus frutos da especulação imobiliária.**

A especulação favorece o lucro, e os especuladores imobiliários visam a obtenção de máximos rendimentos através de baixíssimos investimentos. A lógica é, mais ou menos, a seguinte: compra-se um lote, por um preço módico, e fica-se aguardando que o mesmo se valorize com o passar dos anos. Esta valorização logrará resultado através de investimentos públicos. O proprietário aguarda até que a urbanização alcance seu lote, o que significa que através do dinheiro de todos os contribuintes, apenas alguns, os especuladores, auferirão os lucros do investimento em infra-estrutura. Entretanto, enquanto o lote aguarda a valorização, não atende à finalidade social da propriedade, gerando grandes entraves ao desenvolvimento econômico e social. De um lado, contribui para o aumento do déficit habitacional, que, como vimos, é uma das maiores causas da ineficácia das leis urbanísticas, por outro, não gera renda para a economia, pois a propriedade é mantida parada.

O principal problema é que a classe de especuladores é extremamente influente no cenário político, o que facilita com que consigam, através da troca de favores, valorizar

suas propriedades, seja por meio da legislação, principalmente através da lei de uso e ocupação do solo, seja através do implemento de infra-estrutura. Porém esse processo contribui de forma cabal para a segregação, empurrando as classes desfavorecidas para a ilegalidade. A ocupação e os usos permitidos, assim como as áreas legalizadas perante os registros públicos é algo caro.

#### **4. O desafio urbanístico dos centros antigos das cidades e centro de Santos.**

Conforme já foi brevemente apontado, os centros velhos dispõem de excelente infra-estrutura em comparação a outras regiões da cidade, mas tendem a sofrer um processo de esvaziamento e decadência, a partir do movimento de criação de outros centros novos, que com investimentos privados e públicos atraem as elites.

A re-ocupação dessas áreas é apontada como solução para impedir sua decadência, especialmente porque esses centros velhos muitas vezes constituem patrimônio histórico da cidade, como é o caso das áreas em questão na cidade de Santos. A utilização residencial dessas áreas impediria seu abandono nos horários fora do expediente comercial e, ainda, a acomodação de um contingente maior da população próximo aos locais de oferta de emprego, reduzindo o processo de expansão das periferias para locais mal servidos de infra-estrutura urbana e transportes. Nesse sentido, MARICATO aponta a necessidade de revitalização desses centros velhos a partir da defesa dos pequenos negócios lá instalados, para preservação do emprego e, ainda, a proteção das características históricas dos imóveis, ainda que não constituam patrimônio “de primeira grandeza”, como os bens tombados<sup>16</sup>.

A estratégia definida como de *renovação* dos centros, que mantém as características das edificações e a preservação das condições de sobrevivência dos pequenos negócios, deve ser preferida à outra, denominada de *remoção* das áreas centrais, na qual a revitalização das áreas dá-se a partir de grandes investimentos para atrair o uso comercial e residencial de elite, expulsando a população anteriormente instalada<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> *Op. Cit (Brasil, cidades)*, p. 140

<sup>17</sup> MARICATO. *Op. Cit (Brasil, cidades)*, p. 141-144.

A região delimitada para a realização da pesquisa de campo apresenta essas características típicas de uma região central em decadência. Seus imóveis não compõem o patrimônio histórico de primeira grandeza da cidade, nem tampouco são tombados, embora sejam considerados patrimônio cultural. Nas ruas estudadas, imóveis utilizados como cortiços convivem com imóveis utilizados como estabelecimentos comerciais em desconformidade à lei de ocupação e, ainda, com residências e imóveis comerciais regulares. Esses últimos apresentam boas condições de preservação das fachadas, o que é resultado de um movimento de preservação do bairro denominado “Alegra centro”, cujo objetivo principal é a preservação das características arquitetônicas do local. Um aumento da fiscalização para coibir os usos comerciais em desconformidade e a criação de alternativas residenciais aos cortiços poderiam se unir ao movimento a fim de levar-se adiante a renovação da área.

O Plano diretor do município de Santos, especificamente a Lei complementar 312 de 24/11/1998, consolidada pela Lei complementar 514, de 31/12/2004, divide a região central em duas zonas específicas: a Zona Central I, *“área que agrega o maior número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, e o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana no qual se pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural, a transferência dos usos não conformes, e a instalação do uso residencial”* e a Zona Central II, *“caracterizada por ocupação de baixa densidade e comércio especializado em determinadas vias, onde se pretende incentivar a renovação urbana e o uso residencial”*.

As quadras delimitadas para a realização da pesquisa de campo situam-se na Zona Central II, considerada mais ilustrativa do problema da decadência da área central, da ocupação por cortiços e do desrespeito aos usos estabelecidos no plano diretor. A Zona Central I abriga o patrimônio cultural melhor preservado e apresenta-se menos degradada do que a Zona II.

O plano diretor determina que, nas vias de trânsito local, como é o caso das ruas em questão, apenas serão permitidas atividades classificadas como CS1 ou CS2<sup>18</sup>. Ambas as categorias referem-se a atividades comerciais ou de prestação de serviços de influência local que podem adequar-se aos padrões de uso residencial, sobretudo no tocante às

---

<sup>18</sup> Artigo 17, I, da Lei Complementar 312/98.

características de ocupação dos lotes, a emissão de ruídos, de poluição e o impacto no tráfego local. Exemplos de usos classificados como CS1 são os escritórios, consultórios, clínicas médicas reduzidas, ateliês, locadoras de vídeo e *lan house*, serviços pessoais e domiciliares (chaveiros, eletricitas, etc); pequenos negócios de comércio alimentício, tais como quitanda, mercearia, sorveteria, padaria e, a inda, berçários, creches, escola de educação fundamental e casas de repouso. Os usos classificados como CS2, por sua vez, incluem, além daqueles considerados CS1, bufês, templos e serviços sócio-culturais, como associações beneficentes e comunitárias com até 300 metros quadrados, vedada a realização de bailes nas suas dependências<sup>19</sup>.

A lei de uso do solo de Santos, diferentemente de outros planos diretores, não trata dos cortiços. As únicas disposições legais que podem referir-se diretamente aos cortiços de Santos estão descritas no código de edificações. Este estabelece uma série de restrições às edificações, de modo que apresentem índices de conforto e salubridade aceitáveis.

## **5. Análise da área delimitada e confrontação com as regras urbanísticas**

A partir da definição de que os maiores focos de áreas centrais decadentes situavam-se na região definida no plano diretor como Zona central II, e identificar o tratamento dos usos lá permitidos pela legislação, o autor definiu duas quadras para analisar se o uso dos imóveis estavam em conformidade com a lei. O trecho analisado localiza-se entre as Ruas Ribeiro Couto e República Portuguesa e na Rua Silvério, entre as Ruas Anhanguera e Uruguai.

A confrontação da situação de fato da área delimitada com as regras de zoneamento identificou como, e o quanto, a lei de zoneamento é descumprida, embora a região estudada disponha de relativa infra-estrutura, como é o comum às regiões centrais. Essa confrontação é apresentada no mapa anexo.

Os ocupantes descumprem as normas relativas ao uso dos imóveis por dois motivos diferentes. Um primeiro grupo, em decorrência de necessidade econômica, exercem atividades não amparadas pela legislação, tais como oficinas e serralharias. Um segundo grupo, simplesmente por interesses econômicos. De fato, trata-se de empresas que

---

<sup>19</sup> Artigo 13 da Lei complementar 312/98.

poderiam instalar-se em outras regiões, mas preferem valar-se da falha fiscalização para manterem-se instaladas em área de custos e impostos mais baixos.

A área delimitada se estende a duas quadras. Na primeira, de área maior, a taxa de descumprimento a lei de uso do solo identificada foi de 15%. Na segunda o número é bem maior, 25,8%.

No tocante aos lotes ocupados por cortiços, a incidência é de 17% numa das quadras e de 6,5% na outra. De fato, a ocupação dos porões para uso residencial é freqüente, certamente em desacordo com os índices exigidos. Daí concluir que embora os cortiços não desatendam à lei de uso do solo, são ilegais devido ao motivo acima relatado.

## **6. Conclusões.**

Conforme foi analisado, é extremamente deficiente o exercício de poder de polícia do Estado para evitar o descumprimento de normas urbanísticas. Todavia, as razões para a inefetividade dessas normas transcendem essa deficiência. Com efeito, é a extrema desigualdade econômica e social no país, refletida nas relações de poder, que conduziram, ao longo de décadas, a maior parte da população urbana no Brasil para a chamada “cidade ilegal”, vale dizer, a cidade cujas edificações e arruamentos não constam dos mapas, cadastros e registros oficiais.

Por outro lado, as áreas centrais das cidades tendem a um processo de abandono e decadência, com a ocupação por cortiços ou por usos em desconformidade às leis de zoneamento, que implicam em poluição visual, sonora, deterioração dos edifícios e enfraquecimento da memória da cidade.

A pesquisa de campo realizada confirmou essa tendência em parte da área central da cidade de Santos. Assim, através da confrontação da situação de fato com as normas sobre uso e ocupação do solo, fez-se uma análise empírica sobre a intensidade e as características da inefetividade das normas urbanísticas na região delimitada.

## **Bibliografia citada**

CORDEIRO, Gustavo Chaves S. A natureza jurídica dos bens de uso comum nos condomínios fechados. In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN. Betania. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p.311-316.

DOURADO, Sheilla Borges. A ilegalidade urbana e o meio ambiente. Problemas e perspectivas. In FERNANDES, Edésio e ALFONSIN, Betânia. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. p. 469-485.

JEAMMAUD, Antoine. En torno al problema de la efectividad del derecho. *Crítica Jurídica*. p. 1-15.

MARICATO, Ermínia. Brasil cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis:Editora Vozes, 2002.

MARTINS, Maria Lúcia Refinetti. Os desafios da regularização de assentamentos urbanos precários. In FINK, Daniel. *Temas de direito urbanístico 4*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público do Estado de São Paulo, 2005, p. 25-38..

PINTO, Victor Carvalho. Notas introdutórias ao direito urbanístico. FREITAS, José Carlos. *Temas de direito urbanístico*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: Ministério Público de São Paulo, 2000, p. 145–158.

ROLNIK, Raquel. A Cidade e a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo:Fapesp, 2001.

SILVA, José Afonso. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 1995, 2ª. ed,

SINGER, Paul. O uso do solo urbano na economia capitalista. In MARICATO, Ermínia *A produção capitalista da casa e da cidade*. São Paulo: Alpha Omega, 1982, p.21-36.