

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE CIÊNCIAS EXATAS E DE TECNOLOGIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA URBANA

**A FISCALIZAÇÃO PÚBLICA DE OBRAS PARTICULARES EM
SANTOS**

MARIA VALQUÍRIA DE SOUZA BARBOSA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana da Universidade Federal de São Carlos, como parte dos requisitos para a obtenção do título de Mestre em Engenharia Urbana.

Orientação: Profa. Dra. Ana Cristina Almeida Fernandes

São Carlos

2004

**Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da
Biblioteca Comunitária da UFSCar**

B238fp

Barbosa, Maria Valquíria de Souza.

A fiscalização pública de obras particulares em Santos /
Maria Valquíria de Souza Barbosa. -- São Carlos : UFSCar,
2005.

155 p.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de São
Carlos, 2004.

1. Planejamento urbano. 2. Obras particulares. 3. Obras -
fiscalização. 4. Legislação urbanística. 5. Lei de anistia. 6.
Santos (SP). I. Título.

CDD: 711 (20^a)

*“De tanto ver triunfar as nulidades,
de tanto ver prosperar a desonra,
de tanto ver crescer a injustiça,
de tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus,
o homem chega a desanimar da virtude,
a rir-se da honra,
a ter vergonha de ser honesto.”*

*(Senado Federal, RJ. Obras Completas,
Rui Barbosa. v. 41, t. 3, 1914, p. 86)*

Esse trabalho é dedicado à minha mãe e à memória de meu pai que sempre valorizaram a importância do estudo e ao Paulo que esteve sempre ao meu lado durante a realização da pesquisa e não deixou que eu desistisse.

AGRADECIMENTOS

À DEUS, por ter permitido que eu trilhasse esse caminho do conhecimento, realizasse mais esse sonho e finalizasse mais essa etapa de minha vida.

Cada pessoa citada abaixo, de uma forma ou de outra, direta ou indiretamente, colaborou para a realização desse trabalho. Ao longo de dois anos e meio, cada uma colaborou, criticou e ajudou na pesquisa. Sem o carinho e o apoio de todos, essa dissertação não teria sido concluída. A todos, **MUITO OBRIGADA:**

AOS MEUS PAIS – Ignez de Souza Barbosa e José Barbosa;

AO MEU MARIDO – Paulo Eduardo Gomes da Silva;

À MINHA ORIENTADORA – Ana Cristina Almeida Fernandes;

ÀS MINHAS IRMÃS – Maria Verônica de Souza Barbosa Nicastro e Maria Valéria de Souza Barbosa;

AOS MEUS CUNHADOS – Ronaldo Nicastro e José da Silva Júnior;

À MINHA CUNHADA – Rosalma Solci Bonucci;

ÀS COMPANHEIRAS DE MESTRADO – Arquitetas Maria Celina Fernandes Proença e Regina Maria Del Cistia e Engenheira Rosana Braga Aló Maluza;

AOS PROFESSORES DO PPGEU - UFSCAR, em especial o Dr. Reinaldo Lorandi, Dr. Luiz Antônio Nigro Falcoski e Dr. Bernardo Arantes do Nascimento Teixeira;

AOS MEMBROS DA BANCA DE QUALIFICAÇÃO - Prof. Dr. Ioshiaki Shimbo e Dr. José Marinho Nery da Silva Júnior;

AOS COLEGAS DO DEOP – PMS – Regina Victório, Alice Cortez, Eliana Baraçal, Marilú Lopes, Marcelo Celino, Walter Catarino, demais arquitetos, engenheiros e fiscais de obras, secretária Solange Vendemiatti e diretora arquiteta Sônia Alencar;

À INSTITUIÇÃO DE ENSINO DA QUAL SOU INTEGRANTE – Universidade Santa Cecília de Santos;

AOS PROFESSORES ARQUITETOS COLEGAS DE TRABALHO – Daniel Passos Proença, Francisco José Carol, Maria Rita Figueiredo Godoy, Maurício Azenha, Nelson Gonçalves de Lima Júnior e Rosely Vaz Feijó;

AO ARQUITETO ESPECIALISTA – Prof. Mestre Luiz Antônio de Paula Nunes;

ÀS AMIGAS ARQUITETAS – Cristina Ribas, Eni Oken e Maria Valéria Affonso.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Mapa elaborados por Benedito Calixto – Artista e Historiador. Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).....	43
Figura 2 -	Mapa elaborados por Benedito Calixto – Artista e Historiador. Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).....	43
Figura 3 -	Mapa elaborado por Jules Martin – Cartógrafo Francês. Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).....	45
Figura 4 -	Bondes à tração animal no antigo Largo do Rosário. Fonte: Folheto de Informações da PMS – Linha Turística de Bonde.....	46
Figura 5 -	Vista no Canal 3. Fonte: www.santos.sp.gov.br	51
Figura 6 -	Projeto de Saneamento de Saturnino de Brito – Planta de Santos indicando as galerias pluviais e os canais de drenagem superficial (1910). Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).....	52
Figura 7 -	Vista aérea de parte do jardim da orla marítima de Santos – Aquário. Fonte: www.santos.sp.gov.br	57
Figura 8 -	Vista aérea da cidade – Processo de verticalização. Fonte: www.santos.sp.gov.br	61
Figura 9 -	Região Metropolitana da Baixada Santista Fonte: www.metrosantos.com.br	62
Figura 10 -	Vista do primeiro prédio com liberação de gabarito. Fonte: Maria Valquíria S. Barbosa.....	63
Figura 11 -	Vista da nova Pista da Rodovia dos Imigrantes. Fonte: www.ecovias.com.br	65
Figura 12 -	Organograma do Departamento de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos (DEOP). Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....	70
Figura 13 -	Mapa de abairramento de Santos. Fonte: PRODESAN.....	78
Figura 14 -	Recuos de fundos – áreas comuns do condomínio sendo ocupadas irregularmente. Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....	116
Figura 15 -	Vista de recuos frontais invadidos na Avenida de Orla Marítima de Santos – Zona nobre da cidade. Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....	117

- Figura 16 -** Galpão clandestino: o zoneamento do local não permite a atividade que continua em funcionamento: depósito de materiais de construção.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....117
- Figura 17 -** Edifício clandestino de 05 pavimentos: no local já funcionou até um supermercado, mas foi desativado, pois teve seu alvará de funcionamento cassado.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....118
- Figura 18 -** Unidade de Ensino executou obra clandestina: cobertura e fechamento do recuo frontal. No imóvel à direita da escola, constamos um telheiro no recuo frontal, também irregular.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....118
- Figura 19 -** Comércio instalado de maneira irregular: cobertura do recuo frontal e letreiros não regularizados.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....119
- Figura 20 -** Posto de Abastecimento de Veículos executado clandestinamente. A obra não possuía aprovação de projeto e nem alvará de licença. Chegou a ser embargada judicialmente.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....119
- Figura 21 -** Edifício de luxo construído pelo empresário Armênio Mendes. Na Cobertura do edifício foi construída uma laje que não consta no projeto aprovado e licenciado. Essa laje caracteriza mais um pavimento, transgredindo, portanto, as leis vigentes. Somente com uma lei de anistia, o empreendimento poderá obter o “habite-se”.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.....120

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Relação Bairros / Distritos de Fiscalização da Zona Leste.....	75
Tabela 2 -	Relação Bairros / Distritos de Fiscalização da Zona Noroeste e Área Continental.....	76
Tabela 3 -	Relação Bairros / Distritos de Fiscalização dos Morros.....	76
Tabela 4 -	Relação de infrações / Valores das multas desde 2000.....	103
Tabela 5 -	Leis de Anistia / Períodos de Vigência.....	112

SUMÁRIO

1.	Introdução	01
	Quadro Esquemático: Perguntas e Hipótese.....	14
2.	O Problema da Fiscalização Pública de Obras Particulares na Evolução do Espaço Urbano no Brasil	15
3.	Evolução do Espaço Urbano de Santos: Planos, Leis e Fiscalização.....	40
4.	O Processo de Fiscalização na Atualidade.....	67
	4.1. A Estrutura da Prefeitura, em Especial, do Departamento de Obras Particulares – DEOP.....	68
	4.2. Procedimentos e (Des)caminhos do Processo de Aprovação e de Fiscalização de Obras Particulares.....	79
	4.3. Cadastro de Obras Aprovadas, Licenciadas, Regularizadas e Embargadas.....	91
	4.4. As Leis de Anistia.....	93
	4.5. O Perfil do Fiscal de Obras.....	113
	4.6. Efeitos sobre o Espaço Urbano – Panorama Fotográfico de Obras Clandestinas ou Irregulares.....	116
5.	Conclusões	121
6.	Fontes Consultadas.....	129
	Anexo.....	138
	Apêndice.....	140

RESUMO

Nas cidades urbanas de hoje assistimos à existência de diversas atividades interagindo, dividindo ou disputando o mesmo espaço. A co-existência dos usos comercial, de serviço, institucional, residencial e de lazer requer a existência de leis urbanísticas que garantam a qualidade do espaço urbano.

Muitas vezes, a legislação urbanística existe, mas não é cumprida. Diversas vezes é burlada e com a freqüente existência de leis de anistia, o que era irregular passa a ser legal.

A existência de leis urbanísticas não é garantia de um espaço urbano de qualidade. Observamos que além dessas leis, o próprio setor de fiscalização dessas leis, os vereadores – autores das diversas leis urbanísticas, os empresários, os técnicos e as construtoras e a população em si, também são responsáveis pelo descumprimento das leis. Por diversas razões, cada setor procura defender o que é de seu interesse, não se importando com o coletivo.

A fiscalização pública de obras particulares acaba por ser a principal responsável pelo descumprimento das leis urbanísticas, mas a responsabilidade é coletiva.

ABSTRACT

In today's urban cities we can observe the existence of various activities interacting, dividing or struggling for the same space. The co-existence of commercial, institutional, residential or leisure activities requires the presence of urban regulations which can guarantee the quality of urban space.

Many times, urban laws do exist, but are not respected. Several times they are infringed, and with the frequent existence of amnesty laws, what was once illegitimate becomes legal.

The existence of urban laws and regulations is not a guarantee of quality urban space. City council -- who should be responsible for enforcing and creating urban laws, business men, contractors, technicians and general population are all responsible for not abiding to the rules. For various different reasons, each sector tries to defend what is of their own interest, caring vary little for the greater good of the community.

Public inspection in the private construction sector ends up being the most responsible for urban regulation breach, but the responsibility is of the entire community.

CAPÍTULO 1

INTRODUÇÃO

1. INTRODUÇÃO

Escolhemos o tema “Fiscalização de Obras Particulares” para objeto da presente dissertação, pois, trabalhando há treze anos no Setor de Aprovação e Fiscalização de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos, estamos sensibilizados quanto à problemática do fenômeno. Constatamos, dia após dia, que o Fiscal de Obras é um ator importante na urbanização, no desenvolvimento e na qualidade de vida da cidade, sendo responsável, muitas vezes, pela sua transformação. Essa, porém, é uma visão pouco compreendida pela população em geral e pela própria estrutura da administração municipal.

O Setor de Aprovação e Fiscalização de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos é um exemplo deste descaso. Configura-se ali um departamento constituído de hierarquias muito formais, cuja política de gestão é obsoleta. Não há equipamentos adequados e atualizados para o exercício da profissão: computadores, aparelhos de fax, máquinas fotográficas, viaturas para diligências etc. Não existe valorização dos funcionários nem investimentos neles, na forma de cursos, seminários, congressos etc. Muitos deles estão desanimados, sem consciência da importância da fiscalização no processo de urbanização e de desenvolvimento da cidade.

Apesar da relevância da atividade para a qualidade de vida na cidade, a fiscalização tampouco tem merecido atenção como objeto central de estudos acadêmicos. Quando abordado, o problema tende a ser tratado genericamente de forma paralela ou subordinada a questões de gestão e políticas urbanas. É o caso de Gonçalves (1998), que enfoca, em sua dissertação de mestrado, os instrumentos de flexibilização da legislação urbanística, introduzidos no município de São Paulo na década de 1990. O autor comenta que os procedimentos formais do Poder Público podem ser alvo de crítica da oposição e da imprensa, como é normal nos regimes democráticos, quando tentam se afastar de métodos tradicionais. De outro lado, eles também são criticados pelo seu ritmo lento, por sua falta de agilidade e por sua perda de oportunidades.

E acrescenta (*citando* O'Donnell)¹ que o quadro atual de baixos salários e obsolescência predominante no aparelho do Estado, de desvalorização profissional dos servidores públicos e de redução das plantas físicas desses organismos públicos é propício à existência de uma burocracia desqualificada e pouco motivada. Essa situação alimenta as inúmeras anedotas que sustentam um arrasador ataque ao Estado e corrói o apoio político que seria necessário para pôr em prática uma política de governo mais equilibrada, em relação a sua burocracia.

Maricato (2001), por sua vez, aborda a questão da incompatibilidade entre as estruturas de fiscalização e as estruturas técnicas e políticas de elaboração dos planos urbanísticos, destacando a obsolescência da estrutura administrativa como fator para o não cumprimento da legislação. Para a autora, muitos planos são bem-intencionados e rigorosos, resultando da ação de urbanistas e de legisladores que não se inteiram de sua operacionalização, deixando esta – que inclui o controle e a fiscalização – totalmente nas mãos de fiscais que geralmente são: a) em número reduzido; b) desaparelhados; c) mal remunerados e d) dotados de baixa escolaridade. Afirma ainda que a corrupção é freqüente entre esses profissionais.

Devido a um conjunto de circunstâncias (baixa auto-estima, baixa valorização profissional), que envolve, inclusive, a má remuneração desses profissionais, no Setor de Fiscalização e Aprovação de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos, observamos que são reais as preocupações de Maricato. Sendo assim, são elevadas as chances para o ilícito em tais circunstâncias, o que dá sustentação às ponderações de Gonçalves. É uma afirmação dura de fazer, pois fazemos parte desse grupo.

Como que “justificados” pelo quadro de despreparo e de desincentivo em que se encontram, os fiscais não reconhecem restrições institucionais efetivas para atos em “causa própria”. Ao contrário, é disseminado o emprego abusivo de sua autoridade. Alguns munícipes, empreendedores, agentes imobiliários, engenheiros e arquitetos do lado de fora da PMS², por sua vez, muitas vezes, preferem se submeter a esse “abuso”

¹ O'Donnell, Guillermo. *Sobre o Estado, a democratização e alguns problemas conceituais – uma visão latino-americana com uma rápida olhada em alguns países pós-comunistas*. 1993. Novos Estudos – n° 36. CEBRAP. Pág. 136.

² Prefeitura Municipal de Santos.

dos fiscais, para se esquivarem das exigências das legislações urbanísticas vigentes. Legislação urbanística deve ser entendida aqui como o conjunto de leis acerca da cidade, que rege o direito público e o direito privado, regula a atividade urbanística, disciplina a ordenação do território (uso e ocupação do solo urbano), as áreas de interesse especial e instrumentos de intervenção urbanística. Ex.: Código de Posturas, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Código de Obras, Estatuto da Cidade etc.

O que observamos ao longo desses treze anos de atuação profissional no Departamento de Obras Particulares é um processo freqüente de obras que, mesmo embargadas, continuam sendo executadas; obras irregulares (sem aprovação de projeto e/ou sem licença para execução) prosseguem, são concluídas e habitadas ou ocupadas. Quando se trata de comércio ou serviço, essas obras obtêm alvarás de funcionamento expedidos por outro departamento da PMS (DEREC – Departamento da Receita). Nesse caso, observa-se que ao problema da fiscalização adiciona-se outro: a falta de integração e/ou cooperação entre Secretarias (Obras e Finanças). Como pode uma pizzaria, por exemplo, funcionar em uma edificação que ainda não teve “carta de habite-se ou de ocupação” expedida?

Sabemos, no entanto, que esses não são problemas exclusivos da Prefeitura Municipal de Santos. São problemas que acontecem historicamente na grande maioria das administrações públicas brasileiras, e mesmo em outros países. Assim como acontece no Município de Santos, em relação à integração e à cooperação entre setores administrativos, Maricato (2001) comenta:

“As estruturas administrativas urbanas são, na grande maioria dos casos, arcaicas. Elas estão viciadas em procedimentos baseados no privilégio e na troca de favores que são tradicionais na esfera pública dominada por interesses privados ligados aos governantes de plantão, além dos lobbies perenes das empreiteiras, empresários de transporte, produtos de medicamentos etc.” (Pág. 74).

Para a autora, as máquinas administrativas foram se adequando tecnicamente ao longo do tempo, mas nunca se estruturaram ou se modernizaram

suficientemente para enfrentar problemas decorrentes do intenso crescimento urbano. Dessa forma, muitas cidades brasileiras continuam com uma estrutura administrativa paroquial, completamente despreparadas para enfrentar problemas como: saneamento, habitação, poluição do ar, congestionamentos no trânsito, **controle do uso e da ocupação do solo** etc. Diante desse quadro, conclui:

“A fragmentação da ação administrativa entre secretarias, departamentos, empresas e autarquias é muito funcional para os interesses arcaicos. Contra a abordagem integrada dos problemas econômicos, sociais, ambientais e urbanísticos, está a tradição de distribuir cada setor da máquina administrativa a diferentes partidos ou personagens importantes no arco das forças que elegeram o prefeito” (Pág. 75).

De fato, muitas vezes, observamos construções que não possuem sequer processo de pedido de aprovação de projeto em tramitação no Setor. São proprietários, empresários, que contam com tal quadro de despreparo, de desorganização e de irregularidades, com o famoso “jeitinho brasileiro” e também com as conhecidas Leis de Legalização ou Anistia.

A legislação urbanística atual de Santos prevê que o interessado tem o direito de tentar regularizar mesmo obras que não sejam passíveis de regularização pelas leis vigentes. A própria lei oferece brechas para a existência de leis de anistia, que geralmente são aprovadas ano a ano, dada a pressão feita à Câmara de Vereadores, especialmente por interesses imobiliários.

A existência dessas leis de anistia, em várias grandes cidades em todo o país, é uma prova de que a fiscalização não consegue manter embargadas as obras irregulares. Seus proprietários acabam desrespeitando o embargo, concluem as obras, habitam a edificação e posteriormente obtêm sua regularização por meio dessas leis. Concordamos com Campos Filho (1999) quando afirma que essas leis de anistia não só anistiam o empreendimento, mas seu proprietário também, pois este deixa de cumprir suas obrigações sociais, definidas por peças de legislações, em geral teóricas e mal redigidas, de difícil compreensão e interpretação que, muitas vezes, estimulam a corrupção:

“Utilizando-se do fato de regularizar edificações das populações de baixa renda, o que é razoável, levam a anistia a edificações das camadas médias e altas, o que é especulativo e, portanto, anti-social” (Pág. 57).

Lembramos que, além do empreendimento e do proprietário, essas leis também anistiam a administração pública que não fez cumprir a lei.

Rogério Akamine (1998) compartilha com Campos Filho esta avaliação em sua dissertação de mestrado, em que reflete sobre a evolução da legislação urbanística na cidade de São Paulo. O autor aponta a interferência do poder público na configuração morfológica da cidade e afirma, em relação às leis de anistia:

*“Tendo em vista a **ineficiência da fiscalização**, por parte da prefeitura, sobre novas construções, principalmente na periferia e em habitações horizontais, temos assistido ao crescimento de uma cidade clandestina. A solução que o poder público tem encontrado, para regularizar essas construções, é através das leis de anistia e regularizações de loteamentos” (Pág. 97). Grifo nosso.*

E ainda acrescenta:

“Apesar de as leis de anistia se mostrarem uma forma prática de se aumentarem os impostos cobrados pela Prefeitura (IPTU), tais leis deram continuidade à produção irregular do ambiente construído” (Pág. 98).

Existe, portanto, mais este interesse da administração municipal atendido com as leis de anistia: a ampliação da arrecadação de IPTU, mas o interesse da arrecadação não se reduz a este imposto. Além do IPTU, outros tributos decorrem das leis de anistia, principalmente daquelas que exigem um projeto assinado por profissional habilitado – engenheiro ou arquiteto. Dessa forma, a taxa de análise de projeto, a taxa de obras e o imposto sobre serviço (ISS) também serão cobrados pela prefeitura por ocasião da regularização.

Os profissionais de arquitetura e engenharia, muitas vezes, também são responsáveis pela crescente aprovação de leis de anistia. Em vez de insistir com os clientes e com os empresários quanto ao respeito às leis urbanísticas vigentes, muitas vezes, submetem-se a assinar projetos de obras já realizadas sem responsabilidade

técnica, além de “venderem” a facilidade de aprovação de projetos fora da lei, já contando com uma possível lei de anistia, ainda por ser aprovada.

A desobediência às legislações urbanísticas e a existência de construções clandestinas ou irregulares, porém, não se dão apenas em regiões carentes da cidade, como afirma Akamine (1998) e sugere Campos Filho (1999). Nesse aspecto, Maricato (2001) observa:

“O exercício do poder de polícia urbanístico, ou seja, a fiscalização e o controle sobre o uso e a ocupação do solo constituem um diferencial profundo entre as cidades do Primeiro Mundo e as cidades da América Latina, por exemplo, onde o controle se aplica apenas a uma parte da cidade: aquela que segue as leis urbanísticas. Mesmo na cidade legal a fiscalização se dá de forma flexibilizada pela pequena corrupção (invasão de recuos, ampliação de área construída, por exemplo). É preciso reconhecer que há casos nos quais a burla da lei não é tão pequena na cidade fiscalizada. São os casos dos parcelamentos de solo registrados como condomínios, privatizando ruas e áreas públicas que, por lei federal, não deveriam ter acesso controlado. É o exemplo do empreendimento Rio 2 situado na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro, que restringe o uso de 30.000 m² de sua área verde, projetada por Burle Marx e mantida pelo condomínio” (Pág. 87).

Obra Clandestina é aquela que não possui qualquer pedido de aprovação/licenciamento na Prefeitura, enquanto obra irregular é considerada aquela que possui um pedido de aprovação de projeto e de licenciamento e, por algum motivo, não possui alvará e/ou licença para construir. Também pode ser considerada irregular, apesar de contar com licença para construção, a obra que for executada em desacordo com o projeto aprovado pela Prefeitura.

Grostein (1987) também toca na fiscalização, ao abordar a questão da legislação urbanística. Relata a contribuição dessa legislação para a transformação da cidade e afirma, em relação à regularização dos loteamentos clandestinos em São Paulo:

“Apesar de ao nível técnico perceber-se a incongruência entre procurar controlar e ao mesmo tempo regularizar, o poder público não abriu mão dessa prerrogativa” (Pág. 542).

O poder público, mesmo identificando irregularidades, como loteamentos e obras clandestinas e/ou irregulares, ainda assim, promove sua regularização através das leis de anistia.

Portanto, quando há uma situação irregular, o interessado pode contratar um profissional para regularizar as obras clandestinas, dada a vigência de leis de anistia quase ininterruptamente. O interessado solicita legalização dessas obras na Prefeitura Municipal de Santos e o processo poderá ser indeferido “n” vezes e o interessado poderá solicitar “n” reconsiderações de despacho de indeferimento. Podemos imaginar o que acontece: o processo fica tramitando durante anos na PMS e, muitas vezes, vence pelo cansaço; outras vezes, é esquecido e deixado de lado, cedendo prioridade aos processos mais recentes. Há casos em que o imóvel é vendido, sem que o novo proprietário tenha conhecimento das irregularidades na edificação.

Como consequência do exposto acima, vemos hoje uma cidade totalmente descaracterizada, poluída esteticamente e já comprometendo a qualidade de vida da população como um todo. São ruas locais com comércio e serviços incompatíveis, funcionando “a título precário”³, abrindo precedentes para o estabelecimento irregular de novos comércios e serviços, descaracterizando por completo essas ruas classificadas como locais. São recuos frontais, laterais e de fundos, sendo invadidos indiscriminadamente. Muitas vezes, com construções de segurança e estética duvidosas. Frequentemente, os recuos dessas construções possuem mais de um pavimento e podem obstruir o sol e o vento, comprometendo o saneamento dos imóveis vizinhos. Há também a permeabilidade do solo que pode ficar comprometida com o aumento da taxa de ocupação permitida para o local. São reformas em imóveis antigos, sem que se tenha preocupação com a estrutura do edifício, prejudicando a segurança de moradores e vizinhos. São oficinas mecânicas e postos de abastecimento de veículos, funcionando sem que se tenha a certeza de que as tubulações independentes e os equipamentos necessários para evitar a poluição das galerias pluviais tenham sido instalados. São totens de publicidade, instalados da noite para o dia (um maior que o outro), sem qualquer preocupação em obter uma licença e principalmente sem nenhuma preocupação estética e/ou estrutural. E ainda há muito mais.

³ Sujeito a cancelamento pela Prefeitura.

Por tudo o que foi relatado, escolhemos a temática da fiscalização de obras particulares, devido ao fato de entendermos que a forma como esta atividade se dá atualmente na cidade vem transformando-a mais em um instrumento que contribui para a degradação do que em um instrumento de preservação da qualidade do espaço urbano. Em Santos, observamos um quadro exemplar da precariedade com que a atividade fiscalizadora é desenvolvida nas cidades brasileiras em geral, no que diferem muito, porém, de experiências em cidades no chamado primeiro mundo. Além disso, por trabalharmos no Setor de Aprovação e Fiscalização de Obras Particulares da PMS, a experiência e o acesso às informações aportaram facilidades à pesquisa, enriquecendo seus resultados.

Perante tantas irregularidades, uma primeira pergunta se faz: não seria, então, a própria legislação falha, desatualizada, não atendendo às exigências e aos parâmetros de qualidade do ambiente construído e, portanto, um fator de estímulo à transgressão?

Muitas vezes, não só a legislação torna-se uma fachada diante dos interesses especulativos, mas a própria fiscalização dessa legislação. Frequentemente o poder público municipal faz de conta que não sabe das irregularidades, porém, às vezes, até alguma providência é tomada diante de alguma obra clandestina ou irregular, a fim de dar uma satisfação à sociedade, quando esta reclama. Tão logo a população se acalma, essas providências são “arquivadas” e as irregularidades prosseguem.

A legislação urbanística é tratada por uma literatura muito ampla e completa, no entanto, quase nunca é analisado o cumprimento dessa legislação, especialmente o papel da fiscalização. O problema da desobediência não é apenas a lei, pois acreditamos que a falta de verificação desse cumprimento seja tão importante quanto a existência da legislação. A análise dessa cultura de desrespeito à legislação, que aparenta ser muito antiga em nosso país, merece uma investigação mais aprofundada, como faremos ao longo da pesquisa.

Sabendo que é o conjunto de interpretações, de medidas e de valores da sociedade sobre a cidade, enquanto patrimônio comum, que pode garantir as condições adequadas de segurança, de regularidade e de salubridade das edificações, acreditamos

que o exercício adequado da fiscalização de obras, por meio da verificação do cumprimento das legislações urbanísticas vigentes, poderá contribuir para o alcance dessas condições.

Dessa forma, a constatação da existência dessa lacuna de conhecimento nos motivou a estudar **A Fiscalização Pública de Obras Particulares em Santos**.

Partindo do pressuposto de que, com uma fiscalização de obras particulares eficiente, transparente, coerente, contando com a participação da população e cercada por estruturas organizacionais que reduzam sua vulnerabilidade aos interesses dos agentes imobiliários, a qualidade do espaço urbano tende a ser melhor. Diante dessa interpretação, o problema não é a falta da legislação ou suas falhas. Ao contrário, a questão que está subjacente à desordem observada não só nas cidades brasileiras, como também fora do Brasil, parece residir – ao menos parcela importante dela – na não observância, no descumprimento da legislação em vigor.

Dessa forma, reconhecendo que o problema da ausência efetiva de fiscalização não está inscrita no plano meramente técnico, logo somos levados a perguntar: Quais as razões para o descumprimento das legislações urbanísticas? E quais as razões para a existência de uma fiscalização de obras particulares tão falha? Sabemos que são questões sobre as quais não se têm debruçado os estudos urbanos. Uma das razões para essa lacuna talvez seja o fato de se achar que esse problema não tem solução ou que a ele não se pode dar a devida importância por motivos culturais ou em razão da dimensão política que o cerca.

O desafio de responder à pergunta acima não é pequeno; exige, ao contrário, descobrir a que condições e a que pressões o processo de fiscalização de obras particulares está submetido. Para tanto, tomamos a fiscalização de Santos como estudo de caso, que nos serve para tentar esclarecer a seguinte questão: **“Como funciona o Processo de Fiscalização Pública de Obras Particulares na Cidade de Santos”?** Essa questão, por sua vez, inclui outras, tais como:

“Quais os procedimentos que operacionalizam o processo de fiscalização de obras particulares”?

“Quais os atores envolvidos neste processo”?

“Quais são as relações com outros setores, dentro da Prefeitura e fora dela, que são desencadeadas no processo de fiscalização de obras particulares”?

A hipótese que orienta o trabalho é a de que a fiscalização de obras particulares, tal como ocorre hoje na cidade de Santos, é um instrumento que tem favorecido o descumprimento da legislação urbana e, portanto, a queda da qualidade de vida urbana.

Nosso principal objetivo com esta pesquisa é compreender as limitações e as potencialidades que revestem o processo de fiscalização de obras particulares na cidade de Santos. Responder às questões levantadas acima pode trazer alguma contribuição para a melhoria do setor de fiscalização de obras particulares, promover a percepção da população quanto à importância da fiscalização e, com isso, revestir a fiscalização de sua devida importância para a qualidade de vida urbana, reconhecendo que esta pode atuar mais efetivamente, se não na eliminação, ao menos na redução dos níveis de desobediência à legislação urbanística historicamente praticada nas grandes cidades brasileiras.

Seus resultados podem trazer elementos de discussão, de modo a sensibilizar a população como um todo no sentido de incentivar a mudança de conduta e de valores sobre a qualidade do espaço urbano que se expressa, entre outros aspectos, na introdução de um sistema de controle que envolva todos os atores inseridos no processo de fiscalização de obras particulares: agentes do poder público, empresários, população em geral, técnicos, fiscais, legisladores etc.

Caso a fiscalização de obras particulares se dê de uma forma desorganizada, ineficaz, deficitária, vulnerável aos interesses imobiliários e privados em geral, a cidade sofrerá conseqüências graves que a desorganizarão e comprometerão a qualidade de vida de sua população e seu espaço urbano.

Ao contrário, caso se dê de forma adequada, poderá contribuir para a melhoria da organização espacial da cidade e da qualidade ambiental, estética, funcional e tecnológica das edificações, o que se traduz em melhoria da qualidade de vida.

Como já mencionado anteriormente, a cidade de Santos está hoje repleta de obras clandestinas, com invasão de recuos frontais, laterais e de fundos, acréscimos nas taxas de ocupação e de aproveitamento, usos incompatíveis com as vias e as zonas da cidade etc., o que compromete o funcionamento eficiente, a segurança, a salubridade, a higiene e a estética do espaço urbano. A tendência é que, diante da ausência de uma atuação adequada às exigências da atividade, por parte do poder público e da sociedade, esse processo acentue o desrespeito à legislação urbanística, tanto quanto a desorganização do espaço construído e os riscos daí decorrentes.

É esse problema que pretendemos estudar. Queremos identificar os procedimentos vigentes delineados pela estrutura organizacional, a forma como a fiscalização é percebida pelo poder público, pelos fiscais individualmente e pela população em geral, as causas para a existência de tantas irregularidades e de tanta ineficácia no Setor de Aprovação e Fiscalização de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos, que contribuem para a produção de um espaço urbano caótico e irregular na cidade.

Reconhecendo que o desrespeito à legislação resulta da concepção de cidade e da ação de um conjunto diverso de agentes sociais, públicos e privados, de qualquer categoria social, pretendemos na presente dissertação nos concentrar no papel exercido pela fiscalização municipal de obras para aumentar esse desrespeito e essa descaracterização da qualidade do ambiente construído de Santos. Com base em experiência profissional, estimamos que a responsabilidade seja grande e, portanto, com este trabalho, temos a intenção de propiciar elementos que estimulem mudanças de conduta, apontando as deficiências do Setor de Fiscalização de Obras da Prefeitura de Santos e as razões para sua persistência.

Para responder às questões levantadas, a pesquisa baseou-se em três conjuntos de informações: primeiramente, revisão bibliográfica centrada em estudos em torno do espaço urbano, em políticas públicas e em legislação; em seguida, matérias de jornal, obtidas a partir de pesquisa no jornal “A Tribuna” de Santos e no Diário Oficial do Município, em busca de registros sobre o tema fiscalização de obras particulares, dando ênfase às Leis de Anistia e, finalmente, dados quanto à estrutura e ao funcionamento do próprio Departamento de Obras Particulares da PMS, com a

finalidade de analisar a eficiência e a competência da fiscalização. Foi também realizada uma entrevista com um ex-funcionário da fiscalização da PMS, a qual permitiu introduzir a percepção de um especialista sobre o funcionamento da fiscalização.

Os resultados da pesquisa serão apresentados a seguir, reunidos na presente dissertação, que foi estruturada em 4 capítulos, além da conclusão. O capítulo 1 é a presente introdução. O capítulo 2 faz uma revisão bibliográfica sobre os aspectos da urbanização, do planejamento urbano e da legislação urbanística no Brasil, principalmente a partir de 1960; o capítulo 3 volta-se para a reconstituição da evolução da produção do espaço urbano de Santos, com ênfase na legislação urbanística e em sua fiscalização; o capítulo 4 apresenta uma leitura do processo de fiscalização na Santos de hoje, destacando a estrutura da PMS, o fiscal de obras, os procedimentos do processo de aprovação de projeto e de fiscalização estruturado na cidade, as leis de anistia e alguns efeitos sobre o espaço urbano.

Esperamos que os resultados deste estudo auxiliem na construção de uma percepção de que a fiscalização de obras particulares deve alcançar um patamar de visibilidade para a sociedade em geral. Pretendemos subsidiar as municipalidades que efetivamente desejarem reduzir a vulnerabilidade da fiscalização de obras particulares a pressões indesejadas, cuja prática atualmente se caracteriza pelo desconhecimento, pelas relações de favor, pelas situações de corrupção etc. que terminam por relegá-la a tal desprezo, que nem tem sido considerada como objeto de estudo, o que evidencia a pequena importância com que tem sido tratada.

CAPÍTULO II

**REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO, DO
PLANEJAMENTO URBANO E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO
BRASIL**

Capítulo 2. REVISÃO BIBLIOGRÁFICA SOBRE ASPECTOS DA URBANIZAÇÃO, DO PLANEJAMENTO URBANO E DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA NO BRASIL

A coexistência de três formas de sociedade, a aborígene, a agrária e a urbana, faz com que a história da urbanização do Brasil seja única, com características diferentes dos demais países.

A cidade brasileira de hoje é reflexo da sua história, do processo político e econômico do qual foi palco e personagem. Sendo assim, grande parte dos problemas atuais dessas cidades pode ser explicada por meio de sua história.

A preocupação com o Espaço Urbano é um tema já bastante discutido por estudiosos e por especialistas, bem como o processo de urbanização brasileira e de evolução da arquitetura. No presente capítulo, procuramos apresentar algumas contribuições desses estudiosos e especialistas para a compreensão do processo de urbanização, com o intuito de iniciar a reflexão sobre o contexto em que se inscreve a legislação urbanística⁴ no Brasil, em geral, e no estado de São Paulo, em particular.

Para tanto, buscamos sistematizar as contribuições de autores representativos⁵ do conhecimento sobre a temática, segundo uma periodização definida por um conjunto de fatores: a condição político-administrativa do novo território, a dinâmica econômica predominante e a evolução das forças produtivas. Embora muito controversa, tal periodização tem sido adotada por diversos autores entre os quais Nestor Goulart Reis Filho, além de se assentar nos trabalhos clássicos de Celso Furtado

⁴ Legislação urbanística deve ser entendida aqui como o conjunto de leis acerca da cidade que rege o direito público e o direito privado, regula a atividade urbanística, disciplina a ordenação do território (uso e ocupação do solo urbano), as áreas de interesse especial e instrumentos de intervenção urbanística. Ex.: Código de Posturas, Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Estatuto da Cidade etc.

⁵ Nestor Goulart Reis Filho (1995 e 1997), Carlos Lemos (2000), Francisco de Oliveira (1982), Flávio Villaça (1999a), Sarah Feldman (2001), Cibele Taralli (1993), Marta Dora Grostein (1987), Yasuko Tominaga (1994), Francisco de Paula Dias de Andrade (1966), Cândido Malta Campos Filho (1999), Raquel Rolnik (1986), Ana Cristina Fernandes e Rovena Negreiros (2001), Enaldo Nunes Marques (1994), Sérgio Buarque de Holanda (1936) e Heródoto Barbeiro (1978).

e Caio Prado Júnior. Assim, abordaremos: o período colonial, o ciclo do ouro, o século XIX e a república.

Entre as inúmeras contribuições disponíveis na literatura brasileira, tendo esta periodização em mente, destacamos primeiramente trabalhos que relacionam a produção do espaço com a produção da riqueza no país, desde o período colonial até os dias atuais. Nessa linha, situa-se o trabalho de Reis Filho (1995 e 1997), que, em sua série sobre urbanização e urbanismo, nos Cadernos de Pesquisa do LAP⁶ – USP, preocupa-se em efetuar uma periodização da história da urbanização brasileira, dando ênfase na relação com o momento econômico e político do país e na participação do profissional de formação em arquitetura e urbanismo nesse processo de urbanização – sua participação e contribuição ao planejamento urbano, ao processo de tomada de decisões envolvendo a cidade e sua expansão. Reis Filho ainda aponta os princípios reguladores e as instituições responsáveis por sua implementação no âmbito da política urbana do Brasil, porém não comenta como se deu a fiscalização desses princípios reguladores ao longo do tempo.

Em seguida, Lemos (2000), que procura relacionar o “café” com o “urbano” e com as transformações ocorridas na cidade em função da economia cafeeira no final do século XIX e início do XX.

E, finalmente, Fernandes e Negreiros (2001), que desvendam a configuração da rede urbana do país, enfatizando a investigação da emergência de novas políticas ocorridas na geografia econômica brasileira tanto quanto as novas “*espacialidades*”, decorrentes das transformações em curso, a partir do fim do chamado período desenvolvimentista.

Sob outro enfoque, complementar aos anteriores, realçamos Francisco de Oliveira (1982), que, em seu artigo “O Estado e o Urbano no Brasil”, procura discutir, como o próprio nome do texto já revela, as relações entre o Estado e o Urbano. Aborda essas relações a partir dos conceitos de divisão social do trabalho, de relações sociais de produção e de espaço urbano.

⁶ O LAP – Laboratório de Estudos de Urbanização, Arquitetura e Preservação, foi criado em 1992, para acolher um conjunto de projetos de pesquisa de professores do Departamento de História da Arquitetura da FAU-USP.

Na área específica da questão do planejamento e da legislação urbanística, merecem atenção os trabalhos de Grostein (1987) e Taralli (1993). A primeira relata a contribuição dessa legislação para a transformação da cidade, enquanto a segunda concentra-se nas relações entre a produção e a implantação da habitação e as transformações ambientais na cidade de São Paulo, do ponto de vista dessa legislação urbanística e também da edificação.

Francisco de Paula Dias de Andrade (1966), em sua tese apresentada à Escola Politécnica da USP, apresenta subsídios para o estudo da influência da legislação na ordenação, na estrutura das cidades e na morfologia da arquitetura urbana das cidades brasileiras. Apresenta uma série de legislações, periodizadas desde o Brasil-Colônia até a primeira metade do século passado, comentadas, relacionadas com o momento histórico brasileiro e mundial e sua influência no ambiente urbano, porém não faz uma análise da fiscalização dessas legislações.

Feldman (2001) também aborda a legislação: analisa a produção recente no campo da história da legislação urbanística no Brasil, procurando detectar avanços e limites para a reflexão sobre desenvolvimento urbano e práticas urbanísticas. Em seu artigo, cita autores, como Nestor Goulart Reis Filho, Francisco de Paula Dias de Andrade, Raquel Rolnik e Marta Dora Grostein, aqui pesquisados.

Rolnik (1986), em seu texto “São Paulo na virada do Século: o Espaço é Político”, relata a passagem de um Estado imperial escravocrata para a República do trabalho assalariado na cidade de São Paulo. Estuda as relações da nova classe de trabalhadores com o Espaço Urbano. Aborda assuntos, como a hierarquização do espaço, os cortiços, o centro da cidade e a rua como palco de manifestações populares e políticas.

Finalmente, Villaça (1999a) comenta a história do planejamento urbano no Brasil, dividindo-a em três períodos: de 1875 a 1930, de 1930 a 1990 e de 1990 e a década de 1990.

Serviu-nos como pano de fundo o livro de Heródoto Barbeiro (1978), ilustrando o momento histórico das diversas épocas enfocadas, e as “Notas de Aulas” ministradas por Ricardo Siloto da Silva (2001), nas quais este aborda a intervenção do

poder público no âmbito municipal, desde a República Velha até o início do século XXI.

Uma primeira constatação, que destacamos a partir das contribuições mencionadas, é a importância das condições sócio-político-econômicas, predominantes em cada momento histórico, para a produção do espaço urbano brasileiro, porém observamos que existe uma lacuna de conhecimento quanto à fiscalização das legislações urbanísticas.

No Período Colonial, quando o país estava submetido à metrópole portuguesa, as cidades tiveram sua origem nas feitorias, na necessidade de proteção da terra contra os invasores (capitanias hereditárias e fortalezas) e também na exploração de produtos, como o pau-brasil e a cana-de-açúcar (engenhos).

Nesse período, assistimos à primeira contribuição às normas edilícias e à regularidade dos traçados das ruas, com a presença dos engenheiros militares, enviados de Portugal para definição dos limites nas fronteiras brasileiras.

Posteriormente, durante o Ciclo do Ouro, tiveram maior desenvolvimento as cidades com potencial de riquezas minerais, mas também tiveram crescimento as cidades litorâneas que serviram como apoio a essa economia.

Durante todo o Período Colonial, as cidades e a legislação urbanística seguiram os modelos portugueses.

Com a vinda da família Real portuguesa para o Brasil, no início do século XIX, bem como com a abertura dos portos e também com a independência do país, a urbanização das cidades tornou-se mais intensa, e passamos a contar com a influência francesa e inglesa, além de legislações urbanísticas próprias elaboradas no país. Nessa época, tivemos a introdução de novos valores culturais, com o acesso a novas técnicas e a materiais construtivos, possibilitados pelas importações. A partir daí, a antiga estrutura urbana colonial passaria por mudanças significativas.

Com a proclamação da República, observamos uma intensa transformação do espaço urbano, particularmente em São Paulo, em função da economia cafeeira e da industrialização, que vão estimular a urbanização. Com esta,

avolumam-se os efeitos das grandes aglomerações populacionais sobre a saúde pública, exigindo a implantação de uma legislação sanitária, a fim de conter as pestes, de códigos de posturas e de planos de melhorias urbanas. A evolução da economia brasileira, a partir daí, vai se concentrar na industrialização, o que só realçará a importância e o crescimento das cidades, estimulando as obras de infra-estrutura, o êxodo rural e, mais tarde, o surgimento do automóvel com fortes influências na transformação do espaço urbano.

Como lembra Marques (1994), o período entre o início do Estado Novo (1937) até o golpe militar de 1964 é caracterizado pelo segundo momento de industrialização do país, então, com a incorporação de capitais externos, com o adensamento das áreas centrais das maiores cidades, com a expansão periférica e com a metropolização das cidades de São Paulo e Rio de Janeiro. É o período dos Planos Diretores (Belo Horizonte, Goiânia, Volta Redonda, Porto Alegre, Londrina) e que culminaria com o concurso para a nova Capital Federal, no Planalto Central.

Nos anos 1940 e 1950, a elevação dos gabaritos urbanísticos impôs a existência de um recuo no andar térreo para os edifícios, constituindo uma faixa de passeio coberta pelos prédios, recuperando uma tradição do urbanismo ibérico. A arquitetura passava a ser determinada e integrada pelo urbanismo. Da mesma forma, a propriedade privada do solo urbano era integrada ao espaço público. Rompia-se uma tradição colonial, segundo a qual, o alinhamento das vias era fundamental para definição da propriedade privada do solo urbano.

O período de 1945 a 1964 pode ser caracterizado, segundo Silva (2001), como o da “quase democracia”. Nesse período, o planejamento ocorreu de forma mais descentralizada. As instituições federais receberam metas muito genéricas e implementaram seus próprios planos. O modelo tornou-se mais setorial com políticas nacionais e regionais. As intervenções urbanísticas passaram a ter um caráter mais funcionalista, com maior eficiência, sendo Brasília um exemplo.

Para Grostein (1987), a década de 1950 marcou o início de um novo modelo econômico de desenvolvimento industrial adotado pelo país. Na cidade de São Paulo, esse estágio foi marcado pela implantação e pelo desenvolvimento do parque

industrial, ligado à implantação da indústria pesada, em que se destaca a automobilística. O mercado de trabalho existente na cidade passou a atrair populações de outros estados, que não encontraram outro local para fixar residência, senão nas periferias da capital. Ainda nessa década, o assentamento residencial das classes populares, em loteamentos precariamente executados ou clandestinos, foi um fato que se disseminou sobremaneira. Configuraram-se bairros periféricos, conhecidos como vilas ou jardins operários, que se constituíam frequentemente em bairros clandestinos ou irregulares.

O governo do Presidente Juscelino Kubistchek (1956/1960) teve como meta acelerar o processo de acumulação, aumentando a produtividade dos investimentos existentes e aplicando novos investimentos em atividades produtivas, principalmente industriais. Nesse período, caracterizado por políticas desenvolvimentistas, com ênfase nas indústrias de bens de capital e consumo durável, foram também estabelecidos incentivos aos setores privados internos e externos, além de implementação de investimentos públicos nas áreas de transporte e de produção de energia.

Para Reis Filho (1995b), o governo Kubistchek tinha um discurso político nitidamente nacionalista, porém as diretrizes adotadas atendiam a dois objetivos contraditórios. De um lado, grandes investimentos orientados para regiões marginalizadas pelo desenvolvimento, no nordeste e no Brasil central. De outro, estímulos para mobilização de grandes capitais nacionais e estrangeiros, para implantação de projetos que visavam, sobretudo, à consolidação do parque industrial, concentrado nas regiões economicamente hegemônicas do centro-sul. Para o nordeste, foi criada a SUDENE – Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste, dirigida por Celso Furtado, voltada à industrialização da região. Para o Brasil central, foi elaborado o projeto de interiorização da sede do governo federal, que não se limitava à construção da cidade de Brasília, mas abrangia um conjunto de obras de infra-estrutura, que deveria viabilizar a interiorização de padrões mais avançados de organização econômica, o que de fato ocorreu. Os dois projetos implicavam atos públicos de confiança não só na capacidade dos profissionais brasileiros e na ação empresarial, mas também na capacidade das camadas de baixa renda de reagirem positivamente aos estímulos das mudanças sociais e dos projetos de desenvolvimento, no entanto, a grande

empresa e a região sudeste concentram a maior parcela dos benefícios das ações governamentais. Ao final do governo, já era clara a hegemonia destas na economia brasileira, com destaque para a grande empresa multinacional.

Expressando essas transformações, Fernandes e Negreiros (2001) lembram que a intensa urbanização ocorrida não resultou de uma mera fusão de pequenas vilas, ligadas à expansão da fronteira agrícola. Apesar de os centros com menos de 20.000 habitantes serem responsáveis por quase 95% da rede urbana em 1950 e 94% em 1960, o crescimento dos grandes centros no total do sistema é o fato mais relevante. Entre 1950 e 1960, 31 cidades tinham mais de 100 mil habitantes, dentre as quais, seis tinham 500.000 habitantes ou mais e duas tinham um milhão ou mais. No que diz respeito às novas cidades, a criação de Brasília no Centro-Oeste, em 1960, junto à implantação de infra-estrutura de transporte, de energia e de comunicação naquela região, na década de 1970, foi responsável pela significativa expansão da urbanização no interior do país, como parte de uma estratégia para mudar as fronteiras agrícolas em direção ao oeste.

Nesse momento, a infra-estrutura existente nas grandes cidades, argumenta Campos Filho (1999), tornou-se insuficiente, devido ao rápido e intenso adensamento que o processo de industrialização e de interiorização provocou e, por isso, tornou-se necessária a troca por outra de maior capacidade. Para Campos Filho (1999), o canal de distribuição de favores vai operar no sentido de influir para que a destinação dos recursos reservados às cidades sejam os bairros que já tinham uma infra-estrutura completa. Por outro lado, continua o autor, o surgimento da classe média urbana, que exigiu um controle do crescimento dos aluguéis residenciais a partir de 1942, acabou reduzindo os ganhos nesse ramo imobiliário. Dessa forma, os investidores passaram a dar importância à criação de estoque de terra vazia dentro das cidades ou nas zonas de expansão urbana, por ser ofertada em grande volume e por não haver controle governamental sobre o montante dos seus ganhos. A especulação imobiliária, com esse tipo de terreno, avolumou-se a ponto de, atualmente, nas cidades brasileiras de médio e grande portes, cerca da metade do espaço utilizável para fins de edificação estar vazia, estima o autor. Seus proprietários nada precisavam investir em melhorias urbanas, e

bastava aguardar a cidade crescer, o governo investir e os demais proprietários construíssem edificações, para auferir valorizações significativas sobre seus terrenos⁷.

Essa demanda por terrenos provocou, segundo Campos Filho (1999), um supercrescimento das cidades, tanto vertical como horizontalmente. O preço mais alto da terra urbana fez com que empresários imobiliários, para diluí-lo, buscassem cada vez mais a redução da cota-parte dos terrenos, ou seja, fez com que os edifícios subissem em altura. Essa superverticalização, quando não contida por lei de zoneamento e por gabaritos máximos, provoca a saturação e o congestionamento dos serviços urbanos da área, exigindo a sua substituição por outros de maior capacidade.

No período dos mandatos de Jânio Quadros e João Goulart (1961/1964), as crises política e econômica se instauraram. Silva (2001) destaca que naquele momento continuou a expansão rápida das cidades, com aglomeração das unidades produtivas, a ampliação dos serviços de apoio, o crescimento dos fluxos de bens e de pessoas, demandando, conseqüentemente, investimentos em sistemas viários e em transportes, que foram, então, privilegiados. Para a priorização desses investimentos, deve-se registrar que também contribuiu a articulação comercial do país, e que a industrialização das décadas anteriores havia, enfim, impulsionado a configuração de um mercado unificado no país, exigindo, portanto, meios de transporte e de comunicação.

Em paralelo, como Oliveira (1982) relata, no pós-1964 o desmantelamento da organização econômica e política das classes trabalhadoras tornou-as, na verdade, agentes sem voz dentro da estrutura política brasileira e excluídas do aparelho de Estado. Sem a organização econômica e política das classes trabalhadoras, o Estado passa, desse ponto de vista de investimentos e do gasto público, a atender, sobretudo, às demandas das classes médias que estão nas cidades. Cria-se, assim, o

⁷ Essa prática acontece até os dias atuais. Porém, com a Lei Federal nº 10257/2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, aprovada em julho de 2001, essa prática passa a contar com um limite legal, pois é previsto, em seu artigo 5º, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios para imóveis urbanos subutilizados ou não utilizados. Sobre esses grandes vazios urbanos que não têm ocupação alguma, o Estatuto da Cidade permite aos municípios cobrar o IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana) progressivo no tempo, como determina seu artigo 7º. Caso o proprietário não quite seu débito junto à prefeitura, no prazo de cinco anos, o executivo municipal terá o direito de desapropriar o imóvel e de indenizar o proprietário com pagamento em títulos da dívida pública.

paradoxo de que uma cidade como São Paulo, cujo orçamento na época era o terceiro do país, depois do próprio orçamento da União e depois do orçamento do Estado de São Paulo, foi incapaz de atender às demandas das classes sociais mais baixas.

Reis Filho (1995b) relata que, com as mudanças políticas da década de 1960, fortalece-se o recém-criado Ministério do Planejamento, mas a colaboração dos arquitetos e dos engenheiros foi dispensada e/ou subordinada aos tecnocratas do planejamento econômico. Para o projeto governamental, eram mais importantes os financistas e os administradores de empresa. Em lugar de ações orientadas para a redução efetiva do déficit habitacional, o governo criou um banco para financiamento das empresas de construções habitacionais, que se voltaram prioritariamente para obras destinadas às camadas de renda média alta e, mais tarde, também para obras de infraestrutura. Assim como nem de longe suas metas chegaram a ser cumpridas, também os padrões habitacionais, adotados pelo BNH – Banco Nacional de Habitação - obedecendo a critérios que já haviam sido abandonados por outros países, não chegaram a criar condições para contribuições profissionais mais sérias, entretanto, na mesma década, foi criado um órgão para financiar a elaboração de planos diretores para os municípios. Foi um período fértil na produção de documentos, com resultados quase nulos em termos práticos.

Marques (1994) argumenta que esse órgão, o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - foi criado em 1964, com o objetivo de enfrentar a intensificação da urbanização, ou seja, prestar assistência técnica às prefeituras, estabelecer normas, promover pesquisas, formar técnicos relacionados com o planejamento urbano. Os municípios que não se adaptassem às normas do SERFHAU não poderiam receber quaisquer recursos financeiros do governo federal, no entanto, o SERFHAU teve imensas dificuldades em atingir seus objetivos, especialmente no que se refere à formação de equipes qualificadas de planejamento nas prefeituras, uma vez que os planos eram preponderantemente contratados junto aos escritórios privados, não alcançavam qualquer efeito na solução dos problemas municipais, nem permitiam a acumulação de conhecimento e de qualificação pelas equipes técnicas do poder público local. Ao final de uma continuidade de conflitos com o BNH, o órgão que detinha o

controle sobre os recursos disponíveis para as políticas urbanas, o SERFHAU foi, enfim, extinto em 1973.

Mesmo tendo sido extinto tão cedo, não podemos deixar de reconhecer que o SERFHAU contribuiu para a formação de quadros técnicos e para uma cultura de planejamento ao menos nas grandes cidades. Entretanto, como sustenta Reis Filho (1995b), embora planos de grande envergadura tenham sido realizados para as grandes cidades, a criação de órgãos locais dedicados ao planejamento urbano, aos projetos urbanísticos e mesmo à administração das respectivas regiões metropolitanas não assegurou o comprometimento das chefias de poder com as diretrizes técnicas e com seu conteúdo programático. A contribuição dos profissionais de urbanismo era, assim, reduzida a um mero serviço burocrático, incapaz de alterar as relações do tecido urbano, em relação à apropriação, à ocupação, à construção e ao uso de espaço urbano. O máximo que as equipes de urbanismo conseguiram foi a melhoria no desempenho dos sistemas já solidamente estabelecidos.

Não por outra razão, e apesar de estar em vigor o regime autoritário, este não se manifestou forte o suficiente para enquadrar interesses em torno da acumulação imobiliária em limites bem delineados, em função da qualidade do ambiente construído. Ao contrário, o que se observou foi o forte crescimento de promotores imobiliários nas grandes cidades brasileiras nesse período.

Silva (2001) relata que a Constituição de 1967 (com a Emenda Constitucional de 1969) manteve a autonomia municipal pela eleição direta de prefeito, vice-prefeito e vereadores; pela administração própria, no que se refere ao peculiar interesse do município; pela decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e aplicação de sua renda; pela organização dos serviços públicos locais, porém tornou obrigatória a nomeação dos prefeitos das capitais, das estâncias minerais e dos municípios declarados de segurança nacional. No campo financeiro, discriminou os impostos municipais, reduzindo-os a impostos sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU) e sobre serviços (ISS). Manteve a faculdade de instituir taxas e contribuições de melhoria; proibiu que se tomasse como base da taxa o mesmo elemento que tivesse sido base para o imposto; vedou ao Estado e aos municípios o uso de empréstimos compulsórios e criou restrições a endividamento, externo e interno,

sujeitando-o ao aval do Senado Federal. Concedeu ao município a participação no FPM – Fundo de Participação dos Municípios, no imposto sobre lubrificantes e combustível, no imposto sobre energia elétrica, no imposto sobre minerais e no imposto sobre circulação de mercadorias – ICM. Acabou gerando uma grande disparidade entre os municípios industrializados e os de atividade predominantemente agrícola, ao atribuir percentagem fixa e uniforme de 20% na participação do ICM.

Marques (1994) conta que, em 1967, o Estado de São Paulo, através de legislação específica, criou o CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - que impedia a alocação de recursos do governo estadual aos municípios que não tivessem elaborado os seus Planos Diretores. Em 1969, tal obrigação foi ampliada, induzindo os municípios a manterem estruturas permanentes de planejamento.

Fernandes e Negreiros (2001) afirmam que as correlações entre a concentração industrial e a urbanização começaram a decrescer, após a metade dos anos 1970, quando as ações do governo federal que se seguiram ao “choque” do petróleo, previstas no II PND, contribuíram para a redução das diferenças regionais. A distribuição regional dos investimentos realizados associados à agroindústria e as atividades baseadas em recursos naturais propiciaram estímulos adicionais para a interiorização da urbanização.

Afirmam também que havia na época nove regiões metropolitanas⁸ que conjuntamente respondiam por cerca de 54% do montante da população urbana do país, em cidades com mais de 50.000 habitantes. O grau de urbanização havia alcançado 55,9%, resultante de um crescimento médio da população urbana a uma taxa de 5,4% ao ano. Considera-se que o aumento vegetativo e os fluxos rural-urbanos da população resultaram não somente mais cidades, mas uma população urbana maior, o que revelou a importância dos centros médios e grandes ao final da década, especialmente nas áreas metropolitanas. Essa tendência refletia a capacidade memorável do país em suprir novas ocupações, de acordo com as mudanças estruturais de sua economia numa dimensão suficiente para descaracterizar, ao menos naquele momento, a chamada “inflação

⁸ São elas: Belém na Região Norte; Recife, Salvador e Fortaleza na Região Nordeste; São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte na Região Sudeste; Porto Alegre e Curitiba na Região Sul.

urbana” que caracteriza o processo de urbanização de muitos países em desenvolvimento. Apesar de a urbanização ocorrer mais rapidamente do que a industrialização, esta última foi suficiente, embora num curto período, para oferecer empregos, maiores salários e melhores oportunidades, ainda que atraísse fluxos imensos de indivíduos provenientes das áreas rurais. Desse modo, a indústria, juntamente com as cidades, provia o suporte necessário para a integração do mercado doméstico.

O crescimento acelerado das cidades, vai aprofundar especialmente os problemas urbanos, de tal maneira que o governo é convencido da necessidade de criar ou de ampliar estruturas de planejamento. Tominaga (1994) recorda que, em 1979, a Comissão de Áreas Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), criada em 1974, juntamente com o II Plano Nacional de Desenvolvimento, transformou-se no CNDU – Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano. Era o início do planejamento urbano no Brasil. Nessa época, foram elaborados inúmeros Planos Diretores.

Villaça (1999a) relata que, também em 1979, foi aprovada a Lei Federal nº 6766/79 que regulamenta os loteamentos, também conhecida por Lei Lehmann. Comenta que se trata de uma lei especificamente espacial e que, por isso, está próxima ao planejamento urbano, porém não garante a organização do espaço urbano, pois refere--se aos loteamentos individuais e não ao conjunto deles.

Por outro lado, Oliveira (1982) chama a atenção para o fato de que o urbano, no começo da década de 1980, no Brasil, foram as classes médias, isto é, as cidades foram, por excelência, a expressão urbana da nova estrutura de classes. O peso das classes médias emergiu com enorme força, tendo em vista o tipo de organização que o capitalismo nacional, associado ao internacional, criou com novas demandas de consumo, só viabilizadas com o crescimento das classes médias dentro da sociedade brasileira, em detrimento do atendimento das necessidades básicas das classes populares.

Para Fernandes e Negreiros (2001), as disparidades sociais e espaciais, sobre as quais as décadas passadas foram construídas, com a intervenção conjunta das ações governamentais e dos interesses privados, foram as bases para a crise dos anos 1980. Ironicamente, enquanto a crise fluía durante esses anos, um contexto de

organização social, em prol da reconstrução das instituições democráticas do país, crescia, e o regime militar viria a se extinguir em 1985. O debate sobre os direitos democráticos e a justiça social dominou o cenário político nacional por alguns anos durante a redação do que seria a nova Constituição do país. Entre outros princípios, esta última havia contemplado os direitos extensivos ao trabalho, a descentralização da gestão pública, concedendo maior poder de decisão aos municípios, que passam a ser entes federativos autônomos, e o caráter social da propriedade privada. Este último significa dar suporte às reformas agrária e urbana, através de novos instrumentos legais para implementação da justiça social em torno da propriedade, tanto na cidade quanto no campo.

Silva (2001) argumenta que a Constituição de 1988 integrou o município à federação enquanto entidade de terceiro grau. Ampliou a autonomia municipal em três aspectos: político, administrativo e financeiro. Outorgou ao município o poder de elaborar sua própria Lei Orgânica e extinguiu a nomeação de prefeito para quaisquer municípios. Na competência privada municipal, passa a estar a de “*legislar sobre assuntos de interesse local*”, que é de maior precisão que “*peculiar interesse*” até então utilizada.

No início dos anos 1990, Villaça (1999a) lembra que a determinação constitucional forçou várias cidades brasileiras a voltarem a elaborar ou a revisar planos diretores. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitaram a oportunidade para introduzir no novo plano dispositivos coerentes com princípios de justiça social e temas da reforma urbana previstos pela Constituição, como o coeficiente de aproveitamento único e igual a um, para toda a cidade⁹. Associadas a esse dispositivo estavam as idéias da “concessão onerosa do potencial construtivo” e da criação do Fundo Municipal de Urbanização. Outros dispositivos inovadores foram a regularização fundiária, a urbanização de favelas e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), entretanto um poderoso instrumento de reforma urbana, o IPTU progressivo no tempo, tornou-se objeto de grande polêmica jurídica, em torno da exigência ou não de lei complementar para sua aplicação, o que vai ser concretizado

⁹ O chamado “Solo Criado”.

apenas treze anos depois da promulgação da Constituição, com o Estatuto da Cidade, em 2001.

Villaça (1999a) afirma que, durante as décadas de intenso crescimento industrial, o crescimento da riqueza do país, com a concentração e com a centralização crescentes do capital, exigiu obras cada vez mais gigantescas, e as de embelezamento dificilmente teriam justificativa suficiente para consumir recursos vultosos. Passou-se, portanto, da “cidade bela” para a “cidade eficiente”, da cidade do consumo para a cidade da produção. Em ambas, entretanto, o interesse imobiliário esteve sempre fortemente presente, estreitando os limites da fiscalização.

Para Silva (2001), na década de 1990, observou-se uma tendência à politização da atividade de planejamento como um instrumento de democratização da gestão. O planejamento urbano passou a ser uma prática inserida num processo abertamente político, ao introduzir e ao revelar, ao longo do processo de elaboração do plano, o jogo de contradições em torno da terra e da propriedade imobiliárias urbanas, por meio da participação da população. Com a criação de canais de participação, começam a se explicitar as contradições de interesses e as necessidades que seriam contempladas no plano, alterando significativamente o seu processo decisório, quando comparado ao processo praticado no período militar.

Em julho de 2001, foi aprovada a Lei Federal nº 10257, mais conhecida como Estatuto da Cidade, como já mencionamos anteriormente, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, relativos às diretrizes gerais da política urbana. Essa lei estabelece referências de ordem pública e de interesse social que devem regular o uso da propriedade urbana, em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Em seus artigos 36 e 37, prevê que uma lei municipal definirá as atividades e os empreendimentos privados ou públicos em área urbana, que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), para obter as licenças ou autorizações de construção, de ampliação ou de funcionamento a cargo do Poder Público Municipal. A idéia subjacente ao EIV é ampliar a discussão acerca dos efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades a serem implantados em uma

determinada área da cidade, junto com a população residente nessa área e em suas proximidades. Nesse sentido, a análise deve incluir, no mínimo, as seguintes questões:

- Adensamento populacional;
- Equipamentos urbanos e comunitários;
- Uso e ocupação do solo;
- Valorização imobiliária;
- Geração de tráfego e demanda por transporte público;
- Ventilação e iluminação;
- Paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Embora o Estatuto da Cidade tenha várias diretrizes e vários instrumentos de política urbana, dando a impressão de que todos os setores foram contemplados, temos que lembrar que os municípios terão que adequar suas legislações a essa nova lei, incorporando todos os seus instrumentos.

A lei recomenda que essa adequação deva ser efetuada juntamente com a população e com associações representativas dos vários segmentos da comunidade, entretanto, como se pode perceber, entre as questões destacadas pelo legislador, não consta a preocupação com a fiscalização da observância das legislações urbanísticas vigentes. Mesmo a legislação urbana mais recente e avançada do país, sensível à função social da propriedade e à participação da população nos processos decisórios, não se refere ao problema da fiscalização, talvez expressando a menor importância que a sociedade parece lhe atribuir na produção do espaço das cidades brasileiras.

Ademais, como observa Campos Filho (2003), em vez de significar necessariamente um avanço, o EIV, por depender de regulamentação específica de cada município, pode abrir oportunidades para exceção, com a chancela de uma lei complementar:

“É substituir a norma geral, igual para todos, pelo estudo casuístico capaz de legitimar o favor para os amigos e a perseguição para os inimigos. É o pior clientelismo em ação. É criar ambiente propício para a corrupção” (Pág. 156).

Até a presente data, ainda não constatamos grandes transformações no espaço urbano em função da aprovação do Estatuto da Cidade. A lei ainda está passando por um processo de divulgação de seu conteúdo no meio administrativo e político das várias cidades da Nação.

É importante a revisão da evolução histórica feita aqui, pois é através dela que poderemos compreender o espaço urbano presente no Brasil, principalmente quanto a sua estrutura, ao seu comportamento, e principalmente as suas transformações, oriundas do processo de fiscalização pública de obras particulares, embora tenhamos constatado que os diversos autores estudados não mencionam a fiscalização da legislação urbanística e nem, ao menos, tratam-na como uma problemática na evolução do espaço urbano. A existência de legislação urbanística não é garantia de uma boa qualidade de vida.

A desobediência à legislação é um fato comum, histórico na produção do ambiente construído. Essa desobediência causa, normalmente, situações de degradação da qualidade do ambiente construído pela habitação. Como afirma Grostein (1987):

”O Estado sempre contou com algum instrumento de controle aprimorando no decorrer do século passado, mas sempre também ocorreu o contrário: a desobediência às normas estabelecidas, gerando situações irregulares ou clandestinas” (Pág. 55).

Tominaga (1994) toca na questão da fiscalização, ao buscar relacionar as transformações ocorridas no espaço construído da cidade e o não cumprimento da legislação urbanística incidente. Para a autora:

”Contraditoriamente, a legislação é feita, porém, não é cumprida. Ela é apenas uma fachada. Os interesses reais da comunidade estão subordinados ao interesse das classes dominantes. O processo de ocupação e de produção da cidade são resultado dos processos econômicos por que passa a Nação” (Pág. 144).

Cibele Taralli (1993) também aborda a questão da legislação urbanística. Relata as relações entre a produção e a implantação da habitação e as transformações ambientais na cidade de São Paulo, do ponto de vista dessa legislação urbanística e também da edificação. Recordando que somente no século XX é que as Leis Francesas incorporaram a visão sanitária para a organização das cidades, a autora observa que, no Brasil, em 1903, o Ministério Brasileiro do Interior estabeleceu o Regulamento Sanitário com regras sobre o abastecimento de água potável, a evacuação das águas servidas e pluviais, a profilaxia das doenças contagiosas. Nota que esse regulamento tratava ainda superficialmente a regulamentação das construções:

”A imposição de maiores exigências quanto à iluminação, insolação e ventilação natural e o pé direito dos compartimentos, originam inúmeros casos de desobediência às normas, por parte dos construtores e proprietários, alimentando as divergências entre o direito privado e o público” (Pág. 26).

Portanto, com os primeiros casos de desobediência à legislação urbanística no começo do século XX, quando passam a ser impostas novas regras sanitárias necessárias naquela época, a fim de impedir surtos epidêmicos, como da varíola e do tifo, constatamos que essa prática de não observância da legislação é antiga na história urbana brasileira, porém essa desobediência não é antiga só em nosso país, porque data da Antigüidade, segundo Jean-Louis Harouel (1990). Em seu livro sobre a história do urbanismo, o autor aponta que, já na Idade Antiga, as autoridades demonstravam reconhecer a necessidade de fiscalização das edificações, especialmente em vista de conflitos em torno do espaço público:

”Uma das maiores preocupações do urbanismo grego é proteger o espaço público contra os empreendimentos particulares. Já no século VI, Hípias mandou demolir todos os elementos das casas que formavam saliências acima das ruas de Atenas, tais como balcões e escadas externas. A mesma preocupação se encontra na importante legislação urbana que se desenvolve principalmente a partir do século IV. É assim que, em Atenas, nós o sabemos por Aristóteles, os funcionários do serviço de limpeza pública, astínomos, além de fiscalizar os tocadores de flauta e as dançarinas, devem impedir os moradores de avançar com suas construções sobre a via pública, interditar as goteiras ao ar livre com escoamento sobre a rua e supervisionar o

recolhimento do lixo. O regulamento mais completo que nós conhecemos é uma lei real do século II relativa à cidade de Pérgamo. Nele está especificado que os astínomos são encarregados de demolir as construções que invadem a via pública, impedir os particulares de obstruir uma estrada e entulhar as calçadas, obrigá-los a participar da limpeza das ruas e a se encarregarem da limpeza dos muros entre as casas, cuidar enfim da limpeza das fontes e das canalizações de água e da manutenção das latrinas públicas e das redes de esgotos” (Pág. 20).

Logo, podemos constatar que a função de fiscal de obras é quase tão antiga quanto as cidades, embora apresente variações no espaço e no tempo, conforme a cultura e o código de valores da sociedade. Não nos parece surpreendente, portanto, que a normatização da vida em aglomeração não seja um atributo apenas da gestão urbana moderna. Ao contrário, a convivência de um número elevado de indivíduos num espaço limitado parece ter exigido, desde os primórdios da cidade, um ordenamento, por mais simples que fosse, sem o qual a vida em aglomeração não poderia se desenvolver. A maior ou menor eficácia da fiscalização decorria, assim, da importância inserida no código de valores que a sociedade atribuía ao espaço público e à ordem de funcionamento da cidade, bem como de fatores associados à dimensão desta última.

Mencionando que “*Brasília é um sopro de civilização contaminado pelo Brasil*” (Pág. 4), Lemos (2000) expressa preocupações nesta direção, semelhantes às de Tominaga (1994) e Taralli (1993), afirmando que as cidades exigem um tempo para ficar “prontas”. Depois disso, tendem a se desfigurar, especialmente as metrópoles, onde as demandas são enormes e os recursos, escassos. Discute o conflito entre o Brasil idealizado (as cidades planejadas) e o país real (aquele que realmente acontece), entre a lei e a prática da cidade, sugerindo que esta está permeada pelo ilícito, de modo que o idealismo é sempre “contaminado” pelo país real:

”Na área tombada de Brasília só se preserva o gabarito. Não há um controle de qualidade, o que pareceria censura. E é justamente aí que está o retrato do Brasil: não haver censura. Então fazem neocolonial, arquitetura normanda. Desse saco chamado neomoderno, sai tudo. Tudo que for errado, extravagante, é neomoderno. Cheio de telhados, coloridos, balanços. É a falta de policiamento e o problema do personalismo na arquitetura, com cada um querendo se mostrar o melhor. E em Brasília isso também ocorre. O Brasil se reflete materialmente nessa arquitetura e nesse caos urbano, oriundo principalmente da ação dos negociantes, incorporadores.

Eles é que mandam. Quando uma lei está atrapalhando, eles mudam a lei. A Rua Gabriel Monteiro da Silva, em São Paulo, aparece no mapa da cidade, com aquele mosaico de cores (que aliás, já mostra o caos urbano), em amarelo, representando a zona residencial. Mas hoje, só tem lojas. Então, o que querem fazer agora? Mudar a lei. Será que vai haver corrupção para isso?” (Pág. 5).

Atualmente estamos assistindo a uma ação civil pública impetrada pelo Ministério Público de São Paulo contra a Boutique Daslu, localizada em São Paulo, no bairro Vila Nova Conceição, originada pela comunidade do entorno da empresa. Essa é a primeira batalha numa guerra contra estabelecimentos comerciais que funcionam em áreas vetadas pela lei de zoneamento, ou seja, áreas predominantemente residenciais (Revista Consultor Jurídico - www.conjur.com.br – acesso em 04/02/2003). Trata-se de um caso típico de desrespeito às legislações urbanísticas vigentes. O estabelecimento comercial, com licença para funcionar com determinada atividade e em determinado endereço, ampliou suas instalações incorporando outros imóveis. Houve, segundo o Ministério Público, aumento da taxa de ocupação mediante não apenas, por interligações desses imóveis, coberturas de áreas livres, passagens cobertas, abrigos de autos e recuos laterais, mas também por expressivo e irregular aumento de área construída. Ainda, segundo o MP, houve desvirtuamento das licenças concedidas para as atividades. Apesar da cassação dos Alvarás de Licença de Localização e Funcionamento, determinada pelo Poder Público, os proprietários optaram por manter o estabelecimento no local, funcionando de maneira absolutamente irregular, ao arrepio da legislação municipal urbanística e em detrimento dos moradores da região, até conseguirem medida liminar no Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Trata-se de uma preocupação, sem dúvida, atual, pois diversas vezes assistimos à modificação da legislação urbanística, em função de interesses particulares, em especial, dos especuladores imobiliários. Campos Filho (1999), quando trata da pressão imobiliária pela verticalização em São Paulo, confirma que os empreendedores imobiliários coagem o poder público, para que se deixe construir cada vez mais nos terrenos centrais, em função da infra-estrutura já existente e, para tanto, pressionam, pedindo alterações nas leis de zoneamento.

Gonçalves (1998), por sua vez, conta que, em São Paulo, as Operações Interligadas são a primeira forma de flexibilização da legislação urbanística, introduzida no município de São Paulo, na década de 1990. Trata-se de uma mudança pontual das características de uso e ocupação do solo, estabelecidas pela legislação urbanística vigente. A taxa de ocupação e o coeficiente de aproveitamento podem ser superiores aos exigidos pela legislação vigente, bem como poderá ser admitido um uso não previsto para a zona, além de outros dispositivos relativos à implantação que podem ser esquecidos. Todos esses benefícios são traduzidos numa contrapartida financeira. E acrescenta:

“Podemos dizer que a maior parte das solicitações de empreendedores imobiliários nas Operações Interligadas refere-se ao aumento da área edificada no lote, geralmente para utilização em edifícios de apartamentos ou escritórios de padrão médio e alto, já que, presumidamente, resultam de produtores especializados capazes de absorver e repassar o custo dos direitos adicionais de uso e ocupação do solo comprados à Prefeitura” (Pág. 42).

Gonçalves (1988) ainda comenta que a flexibilização das leis urbanísticas gera desconfiança, porque institui um espaço de negociação entre investidores e burocratas permeável à corrupção e que, se percebida pela população, justifica a já fundada convicção de que o estado brasileiro presta-se ao abrigo de interesses privados.

Muitas vezes, há a necessidade de recorrer à justiça para assegurar o cumprimento da legislação urbanística e para garantir uma adequada qualidade de vida urbana.

Campos Filho (2003a) ainda declara:

“Os cidadãos – que nos bairros ficam indignados com uma aceitação por tanto tempo dessa ilegalidade pela Prefeitura, ou por uma justiça que parece não enxergar o que está em jogo e que protela a decisão final do fechamento por parte da Prefeitura – têm toda a razão para se indignar. Caso contrário, estariam fazendo o papel de tolos diante de cidadãos supostamente espertos. O velho lema do clientelismo

no Brasil, aos amigos tudo, aos inimigos a lei, se transformaria em aos espertos tudo, aos tolos a lei (Pág. 221)¹⁰. Grifo nosso.

Todo cidadão verdadeiramente democrata deve se indignar. Alguns, talvez, precisam pesar melhor os argumentos para perceber o que realmente está em jogo. Se prevalecerá em nossa cidade a vontade de poderosos transgressores da lei, visando ganhos especulativos, ou a vontade dos cidadãos comuns na defesa de sua qualidade de vida. Esse é o fundo da questão” (Pág. 221)¹¹.

Rolnik (1999) também reflete sobre a cidade ideal ou desejável, como que capitulando aos limites muito estreitos da aplicação da lei perante a autonomia de interesses variados em torno do espaço urbano:

”É poderosamente verdadeiro para o caso de São Paulo e provavelmente para a maior parte das cidades latino-americanas, que a lei determina apenas a menor parte do espaço construído, uma vez que o produto – cidade – não é fruto da aplicação inerte do próprio modelo contido na lei, mas da relação que esta estabelece com as formas concretas de produção imobiliária na cidade” (Pág. 13).

Quando aborda a gigantesca periferia da cidade de São Paulo, Rolnik (1999) afirma que, apesar de a legislação urbanística, existente desde o começo do século XX, proibir e rejeitar as favelas e os bairros periféricos carentes, estes não desapareceram e atribui o fato ao descumprimento do planejamento, associado à falta de fiscalização, e acrescenta:

”O argumento atribui a expansão desta cidade selvagem à falta de ética que impele governantes a negociar diretamente com os interesses (sem seguir planos) e construtores, moradores e fiscais a criar uma relação de compra e venda de direitos e sanções” (Pág. 204).

¹⁰ Texto publicado na Folha de São Paulo em 07/02/2003 e republicado no apêndice vi do Livro *Reinvente seu Bairro*. 2003.

¹¹ id. *ibid.*

Benévolo (1985) acredita que essa periferia com construções clandestinas, abordada por Rolnik (1999), surge em escala mundial, em vista de os planos urbanísticos não acompanharem as transformações do espaço povoado. Exemplifica, citando Roma, que possui cerca de 800.000 pessoas habitando casas construídas sem licença, em terrenos não destinados à construção. E ainda acrescenta:

“Os Edifícios projetados por arquitetos e de acordo com as normas, as cidades disciplinadas por planos urbanísticos e providas de serviços públicos, estradas, parques etc. apenas atingem uma parte da população. A outra parte não tem possibilidade de os utilizar, instalando-se por sua iniciativa em outras casas, bairros e cidades desprovidas de ordenamento, ligadas às anteriores, mas claramente distintas. Os terrenos são ocupados sem registro legal, as casas são construídas com os meios disponíveis e sem ter em conta os regulamentos de construção, os serviços coletivos faltam ou são introduzidos já com atraso e com critérios completamente diferentes dos vigentes na cidade dotada de planejamento” (Pág. 136).

Como argumenta Akamine (1998), a participação da população no processo de decisão sobre a produção da cidade tem se fortalecido. Acredita o autor que, atualmente, ao lado do tradicional conjunto de interesses particulares de proprietários, de construtoras e de empreiteiros, envolvidos em obras públicas, incluindo também empreendedores imobiliários, atentos à valorização de seus investimentos, os moradores mais diretamente envolvidos com as obras urbanas vêm se mobilizando e se posicionando para defender seus direitos na cidade. E exemplifica:

“A participação dos moradores de Pinheiros, Itaim Bibi e Vila Olímpia que, embora não tenham impedido o prolongamento da Avenida Faria Lima, tiveram algumas vitórias. Conseguiram a redução do número de imóveis desapropriados, através de alterações no traçado executado, as indenizações pagas no valor de mercado e, o mais importante, a conscientização quanto ao direito de cidadania e a exigência do cumprimento das leis” (Pág. 66). Grifo nosso.

Com relação aos fatores decisivos para essa mobilização, o autor reconhece a importância do acesso a informações sobre a legislação urbanística e acrescenta:

“O conhecimento da legislação urbana contribui para tornar mais efetivo o seu cumprimento. A violação do direito do cidadão através do jogo de influências econômicas ou políticas, pode ser evitada e combatida quando há mobilização das partes mais fracas e conhecimento do direito urbanístico. Podemos entender a legislação urbanística como uma forma de acordo legitimado entre as várias forças de interesse na cidade e, mesmo, um instrumento para a produção urbana” (Pág. 67).

Não só no processo de fiscalização de obras particulares e na exigência do cumprimento das leis a participação da população é importante. Na elaboração das leis e no processo decisório, essa participação também é importante, como afirma Benévolo (1985), citando Turner (1976)¹²:

“Quando os habitantes controlam as decisões mais importantes e são livres para dar a sua contribuição para a elaboração do projeto e para a construção e direção das suas habitações, o processo global e o ambiente daí resultantes estimulam o bem estar individual e social. Quando as pessoas não têm controle nem responsabilidades sobre as opções decisórias do processo, o ambiente habitacional torna-se, pelo contrário, num obstáculo à realização pessoal e num peso para a economia” (Pág. 143).

Sarah Feldman (2001) também aborda a legislação urbanística em seu artigo “Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil”, no qual analisa a produção recente no campo da história da legislação urbanística, procurando detectar avanços e limites para a reflexão sobre desenvolvimento urbano e práticas urbanísticas. Nesse sentido, comenta:

¹² Turner, J. F. C. 1976. *Housing by People*. Londres. (Pág. 7).

“A legislação urbanística, como parte do sistema legal de uma sociedade capitalista enquanto tal, estrutura e garante relações espaciais que são intrinsecamente desiguais, mas os limites entre o legal e o ilegal variam no tempo. São socialmente construídos” (Pág. 40).

A revisão bibliográfica do presente capítulo nos mostrou que a existência de legislação urbanística não é garantia de qualidade de vida. A fiscalização dessa legislação é também importante. A análise na literatura nos mostrou que esse tema é pouco discutido. A seguir, abordaremos como essa legislação urbanística e sua verificação se deram durante a evolução do espaço urbano santista.

CAPÍTULO III**EVOLUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE SANTOS: PLANOS, LEIS E
FISCALIZAÇÃO**

Capítulo 3: EVOLUÇÃO DO ESPAÇO URBANO DE SANTOS: PLANOS, LEIS E FISCALIZAÇÃO

No presente capítulo, apresentamos um breve histórico da Cidade de Santos, dando ênfase à urbanização e à introdução das leis urbanísticas. Damos maior atenção à década de 1990, pois foi durante esse período que assistimos à aprovação de várias Leis de Legalização de Edificações, anistiando construções irregulares e clandestinas.

Três fatos fundamentais precedem a história de Santos:

1. A descoberta do litoral paulista em 1502;
2. A fundação da cidade de São Vicente e
3. A vinda de Martim Afonso de Souza que, com autorização da Coroa, lançou as bases da ocupação portuguesa na Baixada Santista.

Trinta anos após a descoberta da região, esta já era suficientemente conhecida para se saber que o melhor porto natural da região ficava no lagamar de Enguaguaçu, junto a um pequeno morro que foi chamado de Santa Catarina. Outros fatores geográficos favoráveis foram: a abundância de água das fontes e dos riachos; a planície; os morros oferecedores de proteção natural e os postos de vigilância; as águas calmas do lagamar interior. Os navios atingiam o porto, após vencerem um largo canal, cujo percurso podia ser visto do alto dos morros, o que significava maior segurança contra ataques piratas.

A História da Baixada Santista está, desde o início, ligada à situação do porto. A fundação de um povoado junto ao Outeiro de Santa Catarina ocorreu por iniciativa de Brás Cubas, que convenceu os povoadores dispersos das vantagens de terem casas junto ao Outeiro.

Até por volta de 1540, o porto utilizado, chamado de São Vicente, cartografado desde 1502, localizava-se na Ponta da Praia quando foi transferido, então, para a margem setentrional da Ilha de São Vicente, no lagamar de Enguaguaçu.

Dada a existência desse povoado de Santos, cujo impulso econômico deveu-se ao surto canavieiro, Brás Cubas, na condição de Capitão-mor e loco-tenente de Martim Afonso de Souza (primeiro donatário da Capitania de São Vicente), elevou o Povoado à Vila de Santos entre 1545 e 1547.

A partir da fundação de São Paulo de Piratininga, em 1554, Santos foi enlaçada por outra realidade: seu porto tornou-se um elo vital nas relações entre o litoral e o planalto.

Em Santos, assim como em outras vilas e cidades, os portugueses não tiveram preocupação com um plano urbanístico. Havia apenas o modelo romano, tantas vezes aplicado em Portugal: a planta em xadrez, os largos em frente aos edifícios principais, as fontes monumentais, normas de circulação, de vida e de convivência.

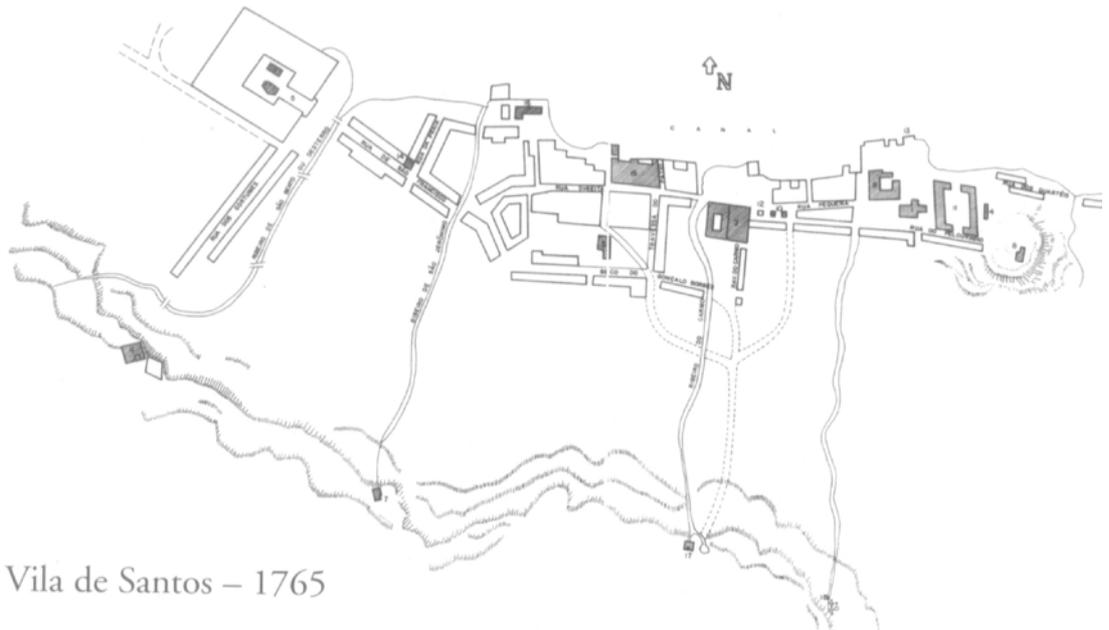
A Vila de Santos teve um urbanismo do tipo linear, estruturado ao longo de uma rua principal (Rua Direita, hoje Rua XV de Novembro) que unia os dois principais ancoradouros: o do Enguaguaçu, fronteiro ao morro de Santa Catarina e o do Valongo, seguindo o mar. (vide mapa *Vila de Santos – 1765* de Benedito Calixto – ver Figura 1). Nessa época, Santos possuía 1.625 habitantes, distribuídos ao longo de treze vias públicas, que incluíam nove ruas, dois becos e duas travessas.

Segundo Nunes (2000), a população de Santos, em 1772, era de apenas 2.081 moradores, sem os escravos. Em 1822, quase 60 anos após o primeiro recenseamento (1765), Santos mantinha a mesma malha urbana, enquanto a população havia alcançado 4.781 habitantes, vivendo principalmente do porto. (vide mapa *Vila de Santos – 1822* de Benedito Calixto – ver Figura 2).

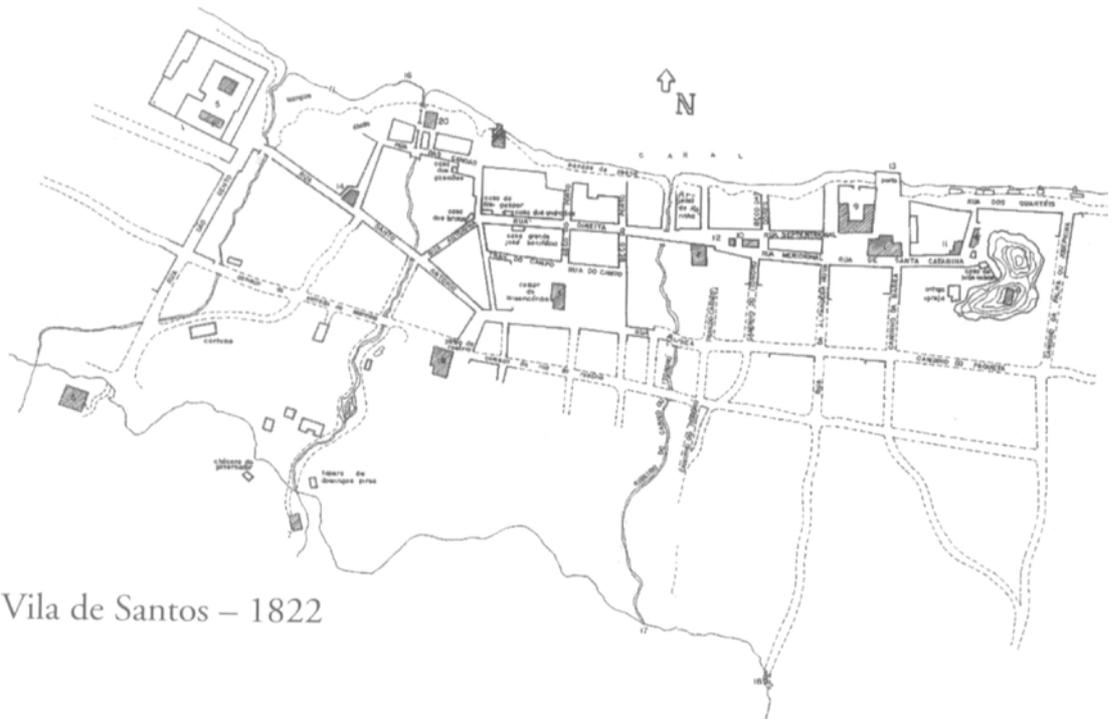
O mais importante produto exportado era o açúcar. Outros produtos, como o arroz e o café, movimentavam o comércio e explicavam o aumento da população e a expansão da área urbanizada.

Ao compararmos os mapas de 1765 e 1822, podemos observar que a época da Independência foi de considerável expansão urbana, por causa do crescimento econômico de Santos, cujo porto refletia o desenvolvimento da Província de São Paulo, no entanto, para Nunes (2000), a Vila de Santos, no início do Império, ainda era uma

tímida povoação de pequena expressão econômica, apesar de ter o porto e de ser berço de ilustres freqüentadores da corte.



Vila de Santos – 1765



Vila de Santos – 1822

**Figuras 1 e 2 - Mapas elaborados por Benedito Calixto – Artista e Historiador.
Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).**

A Vila só foi elevada à categoria de cidade em 26 de janeiro de 1839. Isso, em si mesmo, não alterou o quadro econômico local, conforme relata Nunes (2000), mas preocupações com posturas urbanísticas já se registravam então:

*“A legislação que determinava os parâmetros construtivos nas cidades da época do Império tinha origem no ”Regimento das Câmaras Municipais”, uma Lei Imperial instituída por D. Pedro I em 01 de outubro de 1828. O Título 3 dessa lei tratava das posturas, cuja elaboração e exercício do poder de polícia cabia às Câmaras, e estabelecia as suas competências, entre muitas outras, quanto ao alinhamento das vias e **fiscalização das construções**, além de medidas quanto à saúde, segurança, elegância e regularidade externa dos edifícios e ruas das povoações, como no artigo 71 da referida lei. Cada cidade estabeleceria suas posturas, que deveriam ainda ser aprovadas pelo Conselho Geral” (Pág. 22) – Grifo nosso.*

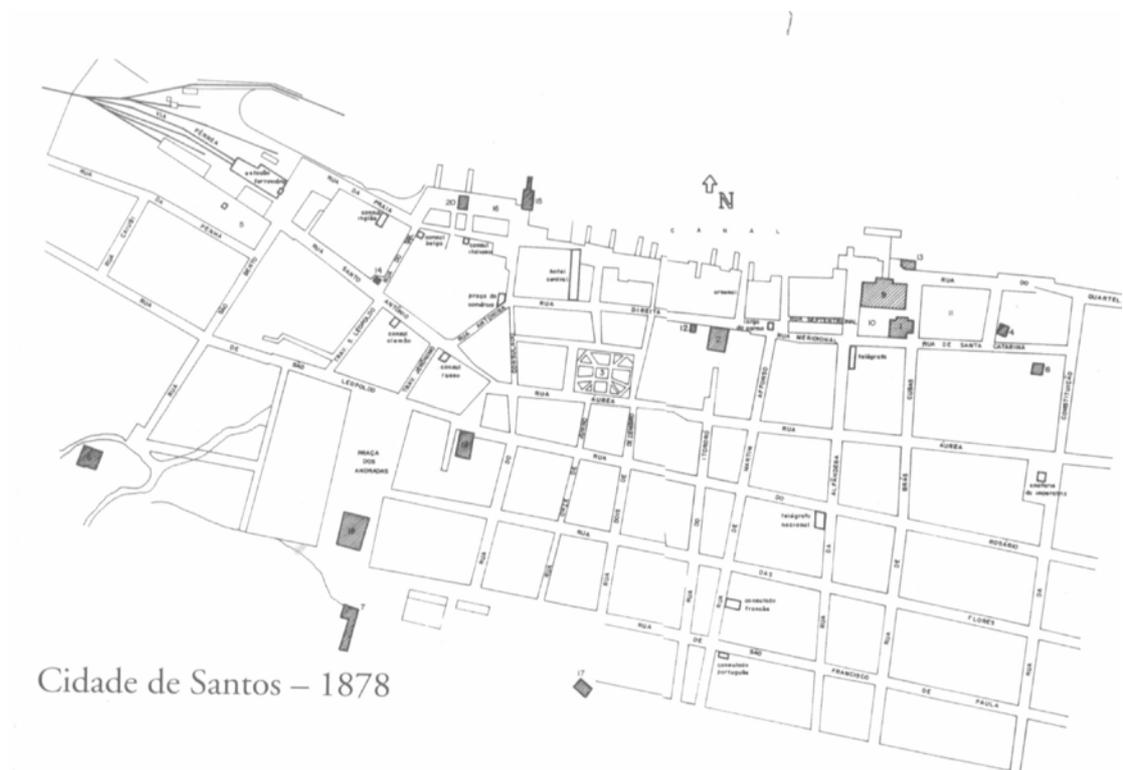
Martins (2000) recorda que, em 1841, pela Lei nº 17, o território Santista aumentou com a inclusão da área do antigo povoado de Cubatão, pertencente antes ao município de São Paulo. Desde então, passaram-se muitos anos para que se registrassem desmembramentos na área da Baixada Santista.

Em 1847, foi aprovado pela Câmara Municipal da Cidade de Santos e remetido à Assembléia Legislativa Provincial de São Paulo o primeiro Código de Posturas Municipais, onde foi aprovado e sancionado. O código regulava desde o comportamento do cidadão até a construção de edifícios, as aberturas e os alinhamentos de ruas, a competência do arruador, o zoneamento das funções urbanas e as exigências em relação ao saneamento. A fim de garantir o cumprimento dessas novas exigências, a Câmara previu penalidades para as infrações e para as desobediências: intimações e até açoites.

Já nesse primeiro Código de Posturas, observamos que haveria multa aos contraventores, porém quem efetuava a fiscalização do código? Quem aplicava as multas estabelecidas pelo código? Nunes (2000) esclarece contando que, durante o período colonial, o desenho da cidade era ditado pela Câmara de Vereadores. Ela determinava onde seriam estabelecidos os vários tipos de negócio e onde e como seriam

abertas as vias públicas. Cabia ao arruador e ao fiscal dar cumprimento a essas determinações.

Na segunda metade do século XIX, a exportação do café suplantou a do açúcar e Santos tornou-se o porto do café. Por volta do final da década de 1870, a população de Santos podia ser calculada em 10.000 habitantes. No mapa da Cidade, feito por Jules Martin, em 1878, observamos a expansão urbana proveniente da marcante economia cafeeira. (ver Figura 3).



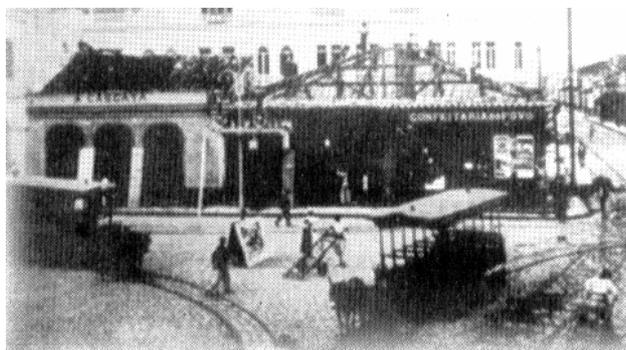
**Figura 3 - Mapa elaborado por Jules Martin – Cartógrafo Francês.
Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).**

Os espaços vagos entre a vila colonial e os morros não mais existiam. Esses espaços foram ocupados por quadras urbanas numa planta em xadrez, tão rígida quanto possível. A Rua Direita, ainda a principal da cidade, transformou-se, de residencial, em exclusivamente comercial. O porto era servido por pontes e por trapiches que chegaram a vinte e três no seu auge. A faixa próxima ao porto se valorizava e justificava investimentos. Assim, o trecho de mangue próximo ao convento do Valongo, chamado “Ilhota”, foi aterrado para receber edificações.

O comércio cafeeiro cobiçava espaços. O transporte e a estocagem das sacas de café obrigavam a construção de numerosas cocheiras e de vastos armazéns de café, cuja arquitetura tornou-se uma das características urbanas da cidade marítima. A cidade continuava residencial, entretanto começava a retirada da população comprimida para o bairro do Paquetá e para as áreas livres além dos morros, ocupadas na forma de chácaras.

Dessa forma, podemos concluir até agora que a Vila de Santos – fundada no século XVI, mostrou, até o século XIX, uma fisionomia provinciana, cujo marasmo foi um pouco sacudido no século XVIII, quando da exportação do açúcar, mas só o café do Estado de São Paulo e a necessidade de aparelhar o porto para a exportação cafeeira fariam a cidade crescer com mais vigor, tornando-a uma cidade de imigrantes, graças às oportunidades que oferecia.

Dessa época datam inúmeras construções e a ocupação de áreas antes abandonadas como os mangues e os morros. O café foi, em última análise, o fator de progresso de Santos, como foi do Estado de São Paulo como um todo. O chique era ter uma chácara longe do centro, do porto. E foi dessa forma que começaram a surgir as primeiras residências na orla marítima. A urbanização definiu-se ainda mais em 1864, com a criação das linhas de bonde, puxados a burro, e com a abertura de um novo e também amplo caminho para o mar: a Avenida Dona Ana Costa. (ver Figura 4). Toda essa ocupação, a partir do porto rumo à praia, deu-se de uma forma desordenada e sem planejamento prévio, com as antenas desligadas do futuro, pois não havia ainda para a cidade um plano regulador.



**Figura 4 - Bondes à tração animal no antigo Largo do Rosário.
Fonte: Folheto de Informações da PMS – Linha Turística de Bonde.**

Nunes (2000) relata que, durante o século XIX, a legislação evoluiu das posturas imperiais a um código próprio municipal, com a absorção de novos conceitos sobre a construção e a saúde públicas. Do arruador ao engenheiro municipal, o saber sobre a arte de construir também acompanhou essa evolução, mas o marco importante para o desenvolvimento da Cidade de Santos foi a inauguração da Santos Railway, ligando Santos a Jundiaí. Sobre esse fato, Nunes (2000) comenta:

“Essa obra alterou profundamente a relação entre litoral e planalto, estabelecendo um eixo de desenvolvimento, que ligou Santos, São Paulo, Jundiaí e Campinas, e por sua vez articulava-se por outras ferrovias com todo o planalto fértil e produtivo” (Pág. 22).

Segundo Nunes (2000), em 20 de outubro de 1887, Carlos Freire, engenheiro da Câmara, solicitou ao Presidente da Câmara, Tenente Coronel Felix Bento Vianna, que passasse a exigir a aprovação prévia de planta das obras particulares (desenhos da fachada e planta do térreo cotados, feitos conforme o Plano de Edificações), alegando maior facilidade na fiscalização desse serviço e alertava que toda edificação que não tivesse o visto da presidência da Câmara e do engenheiro deveria ser proibida.

Nunes (2000) ainda relata que, no final do século XIX (1894), a legislação municipal determinou o perímetro da cidade, delimitando a área do “Plano Geral e Ruas Novas” e a possibilidade de existência dos chamados cortiços, das casinhas, dos familistérios¹³ ou das pequenas casas higiênicas. Essa foi a primeira planta elaborada pela Câmara de Santos, mas Monteiro Andrade (1991) conta que esse “Plano Geral e Ruas Novas” foi sistematicamente desrespeitado com a construção de prédios nos locais das ruas aprovadas. Dessa forma, percebemos que, já nessa época, não havia respeito às legislações urbanísticas. O desrespeito à regulamentação surge junto com esta e floresce tanto mais quanto menos se impõem medidas punitivas. Na ausência de saneamento e de respeito às normas urbanísticas, o aumento da concentração de população, devido ao ápice da economia do café, a partir da segunda metade do século XIX, propiciou elevados coeficientes de mortalidade entre imigrantes e moradores da

cidade, comprometendo o porto e a própria cidade. Nesse sentido, Monteiro Andrade (1991) comenta:

“A execução desses projetos e melhoramentos ainda em fins do século XIX, deve-se não apenas à importância econômica que a cidade cada vez mais adquiria mas, sobretudo no caso das obras de saneamento, às suas condições sanitárias, que a transformaram em um foco irradiador de doenças para o interior, colocando em risco a entrada do imigrante e o funcionamento do porto” (Pág. 56).

Gambeta (1984) também relata as péssimas condições de saneamento existentes em Santos no último quartel do século XIX, devido ao crescimento populacional não acompanhado de estrutura urbana e comenta:

“As taxas de mortalidade em Santos nos anos noventa são comparáveis, na época, às do infestado Rio de Janeiro. Equivalente às das cidades mais insalubres do mundo, como as da Rússia czarista ou da Índia. A febre amarela, grassando endêmica desde 1850, eclodiu numa epidemia de grandes proporções em 1889. Apanhava em cheio aos estrangeiros, chegados sem nenhuma proteção natural contra a doença. A cada verão as epidemias se repetiam” (Pág. 18).

Lanna (1996) também relata as péssimas condições sanitárias de Santos:

“A cidade que crescia enfrentava graves problemas materializados no crescente congestionamento do porto e nas epidemias que dizimavam, com rara violência, a população deste município predominantemente urbano. A cidade fedida e, nos meses de verão, mais insalubres, chegava a morrer metade de sua população. Apesar da virulência, medidas efetivas no combate às febres e sezões só foram tomadas quando as epidemias começaram a assolar o interior do estado, colocando em risco a solução do problema de braços para a lavoura, e a comprometer o funcionamento do porto de exportação” (Pág. 316).

¹³ Conjunto de habitações encostadas uma às outras para acomodar diversas famílias.

De 1890, com 13.012 habitantes, a cidade chegou até a virada do século, com uma população de 50.389 moradores, crescendo 287% (Gonçalves, 1995 *apud* Nunes, 2000)¹⁴, apesar das epidemias¹⁵, e atingiu 88.967 habitantes no censo de 1913, segundo Gambeta (1984). Com esse aumento populacional, a oferta de moradias foi se esgotando, dando margem a uma desenfreada especulação imobiliária. As moradias daqueles que fugiram da cidade por causa das epidemias foram transformadas em habitações coletivas. Essas edificações eram repartidas em vários cômodos que serviam às famílias de imigrantes.

Gambeta (1984) relata que a alta lucratividade desse tipo de negócio fez proliferar as “casas de cômodos”. Nelas, as famílias e os operários amontoavam-se e pagavam valores altos por essa moradia precária, onde ficavam mais suscetíveis às epidemias. Essas “casas de cômodos” são atualmente mais conhecidas como cortiços. Até hoje a cidade possui esse tipo de moradia popular.

Gambeta (1984) lembra que, até o estabelecimento do Código Sanitário Estadual em 1894, os cortiços foram oficialmente tolerados. A Lei Provincial nº 13, de 27 de março de 1886, chegou a regulamentar sua construção para a Capital, exigindo o emprego de alvenaria.

O Código de Posturas de Santos de 1895, além de tratar do traçado da cidade, das normas construtivas, (competência, agora, do engenheiro municipal), do zoneamento das funções urbanas e das exigências em relação ao saneamento, estabeleceu regras de construção e regras sanitárias para os cortiços e para os familistérios. Novamente, o código previa intimações, multas, fiscalizações, mas não temos informações de como essas providências eram tomadas.

A fiscalização municipal contou, certa feita, 186 moradores numa casa do largo do Gusmões, que não deveria acomodar sequer a quarta parte disso (Reportagem de “A Tribuna do Povo” citada por Gambeta, 1984)¹⁶. Contribuindo na mesma medida para a insalubridade da cidade estavam as cocheiras que serviam de

¹⁴ Gonçalves, Alcindo. 1995. *Lutas e Sonhos – Cultura política e hegemonia progressista em Santos, 1944 – 1962*. São Paulo. UNESP.

¹⁵ Febre Amarela, Malária, Peste Oriental, Peste Bubônica, Febre tifóide etc.

¹⁶ “Espelunca, 186 pessoas. Diligência bem sucedida”. A Tribuna do Povo, Santos, 17 de julho de 1898.

apoio ao cais e ao transporte de café. Estas abrigavam, além de cavalos e de mulas, carroceiros, famílias e quem mais necessitasse de moradia.

Santos tornou-se, a partir do início do século XX, um importante centro comercial, mas, somente com o Plano de Saneamento de Saturnino de Brito, em 1912, é que enfrentaria pela primeira vez o problema da salubridade e do saneamento, ganharia o “status” de cidade balneária e sua expansão se aceleraria em outras direções, inclusive na da praia. Monteiro Andrade (1991) destaca o pioneirismo dos engenheiros sanitaristas neste enfrentamento, com a introdução de uma concepção de planejamento urbano, em especial, pelo engenheiro Francisco Saturnino Rodrigues de Brito com o Plano para Santos e acrescenta:

“O trabalho que Saturnino de Brito realiza para a cidade de Santos, como engenheiro-chefe de sua Comissão de Saneamento, nomeado pelo Governo do Estado de São Paulo, é, sem dúvida, sua mais importante obra construída” (Pág. 57).

O Plano de Saturnino de Brito para Santos tinha como principal eixo a exigência sanitária. Todas as outras necessidades – circulação, segurança, estética – seriam subordinadas à primeira. Saturnino de Brito traçou também no plano o que pensou como expansão da rede de esgoto para a cidade. Adotou um traçado regular, porém fugiu do rígido desenho em tabuleiro de xadrez, elaborado pela Câmara Municipal em 1896, para o projeto de expansão da cidade. (Vide Projeto de Saneamento da Cidade de Santos – ver Figura 6).

A característica mais marcante do seu projeto urbanístico é a presença dos canais de drenagem a céu aberto, indo do estuário à baía. Esses canais viabilizaram o enxugamento da planície, criando uma ampla área de expansão da cidade, em condições salubres e também definiram a estrutura básica do sistema viário e do parcelamento do solo. Esses canais, ladeados por avenidas e por calçadas arborizadas, formam, até os dias de hoje, um grande cartão postal da cidade. (ver Figura 5).



Figura 5 – Vista no Canal 3.
Fonte: www.santos.sp.gov.br.

Saturnino de Brito também propôs vários instrumentos jurídicos, em relação à legislação urbanística. Especificou as dimensões do conjunto de elementos que imporiam uma padronização ao desenho urbano, como, por exemplo, a largura mínima de 7,00 metros para as ruas com edificações, com recuo frontal de 2,50 metros, podendo este ser utilizado como alpendre, varanda ou jardim; a largura mínima de 12,00 metros para as ruas que tivessem edificações no alinhamento; a altura da edificação não poderia ser superior à largura da via. (Brito, 1943 *apud* Monteiro Andrade, 1991)¹⁷.

Monteiro Andrade (1991) ainda complementa, em relação ao Plano de Saturnino:

“Saturnino de Brito elabora e implanta em Santos, mesmo não tendo sido realizado em todos os seus aspectos, não apenas temos a construção de uma cidade moderna, mas também a aplicação de princípios urbanísticos revolucionários para a época, onde o passado colonial da cidade desaparece em nome de um futuro marcado pela higiene e progresso, que influenciará decisivamente o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil” (Pág. 63).

¹⁷ Brito, Saturnino. 1943. *Esgotos – Parte Geral, Obras Completas*. Vol. II. Rio de Janeiro. Imprensa Nacional. Pág. 128.

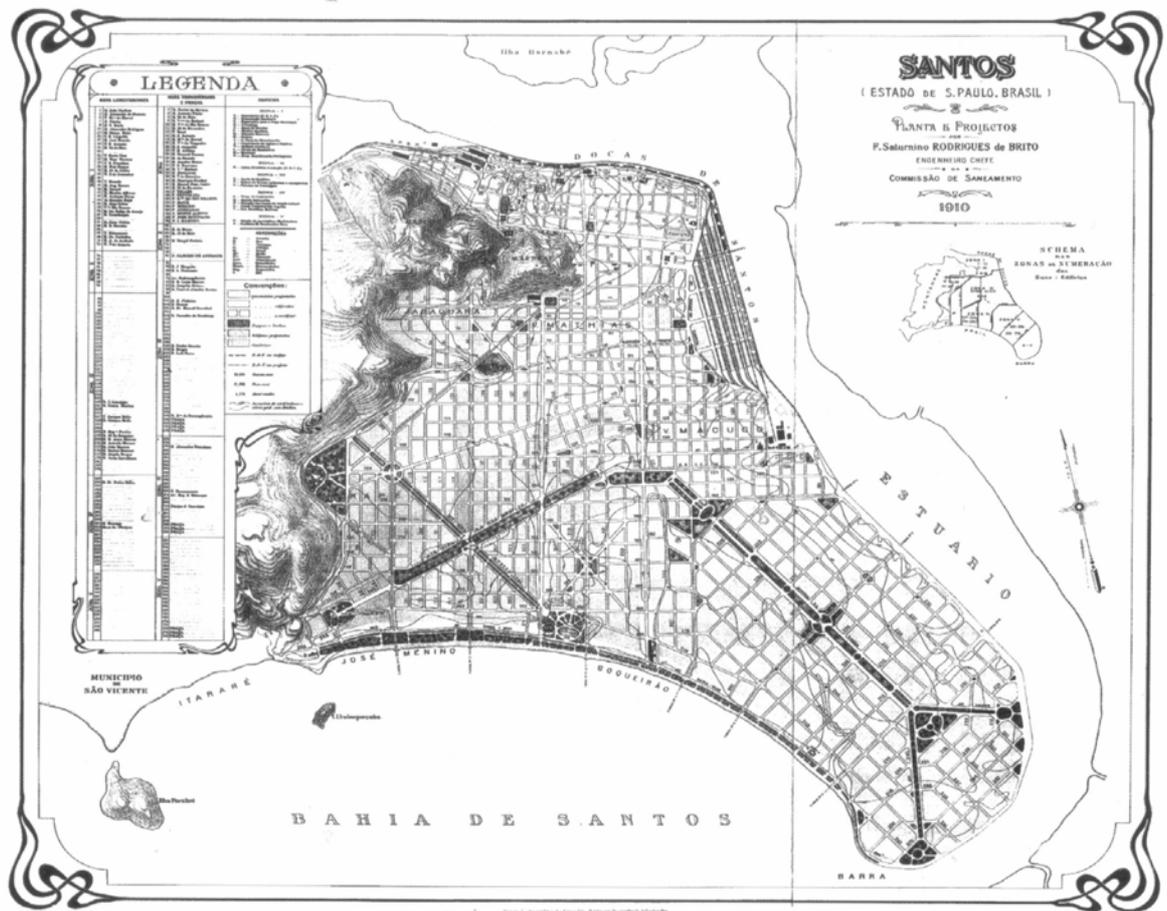


Figura 6 - Projeto de Saneamento de Saturnino de Brito – Planta de Santos, indicando as galerias pluviais e os canais de drenagem superficial (1910). Fonte: Presença da Engenharia e Arquitetura – Baixada Santista (2001).

Monteiro Andrade (1992) acredita que Saturnino de Brito conferiu um padrão estético moderno para Santos, com formas urbanas próprias de uma tecnologia de saneamento, cuja implantação se tornou, durante toda a República Velha, uma preocupação do Estado brasileiro. Com Saturnino, a idéia de planejamento urbano no Brasil é introduzida, uma vez que este acreditava na previsão para atendimento de necessidades futuras e de extensão da cidade e na idéia de que essas necessidades deveriam superar as propostas de intervenção urbana que apenas realizavam projetos de melhoramentos isolados ou de interesses locais.

Monteiro Andrade (1992) ainda acrescenta que Saturnino de Brito tentou conciliar as idéias de Camillo Sitte com a necessidade de previsão do crescimento da

cidade. Tentou conciliar o passado, através da reconstituição da cidade, com o futuro, dado pelo planejamento urbano. Também tentou integrar o belo ao salubre, a arte à técnica. Monteiro Andrade (1996) complementa:

“Brito assumirá uma posição claramente sitteana, insurgindo-se contra a política de arrasar quarteirões inteiros, como Haussmann, em Paris, ou Pereira Passos, no Rio de Janeiro. Para ele, tais medidas só fariam sentido em casos de extrema insalubridade urbana, quando não houvesse possibilidade de pequenas reformas. Contrário à tabula rasa, Brito incorporará, em muitos de seus projetos, ruas já existentes, caminhos delineados pelo tempo, assim como evitará o isolamento de igrejas, tanto quanto a interferência sobre o meio social, de modo que não se desestabilize a ordem estabelecida ou, como dizia, a harmonia das famílias” (Pág. 298).

Concordando com Monteiro Andrade, Nunes (2000) defende que Saturnino de Brito manteve o desenho colonial do centro da cidade, aproveitando algumas ruas que já estavam abertas e outras previstas no Plano de 1896, mas Saturnino de Brito entendia que um Plano Urbanístico-Sanitário só se imporia através de leis, porém a lei se aplicava mais fácil e contundentemente aos mais pobres. A Comissão Sanitária, em nome da salubridade, impôs a extinção dos cortiços e, segundo Gambeta (1984), esperava-se disseminar a população pela via mais prática e desumana: a demolição imediata pela força. Dessa forma, os cortiços foram postos um a um abaixo e paulatinamente banidos do meio urbano. A vigilância providenciava a intimação, a multa, a interdição, o desalojamento e, por fim, a demolição, porém o Estado nada fez para substituir os cortiços por habitações adequadas, apenas removeu as moradias insalubres de uma área de modo a facilitar sua valorização.

Segundo Gambeta (1984), houve uma tentativa para suprir essa necessidade de casas populares para os operários, mas por meio da iniciativa privada. O autor relata que Roberto Simonsen, em 1912, lançou-se no ramo de construção dessas casas, obtendo da Câmara Municipal de Santos, por proposta de Belmiro Ribeiro, **favores especiais para seu empreendimento**, fugindo, inclusive, do reticulado proposto por Saturnino de Brito, como argumenta Nunes (2000). Constituiu a Companhia Santista de Habitações Econômicas e, depois de dois anos, iniciou a

construção da Vila Belmiro, projetada como um bairro modelo para operários. Anos mais tarde, Simonsen relatou, desapontado, que era impossível resgatar o capital empregado no empreendimento, devido às exigências para vilas operárias e que a classe de trabalhadores preferia habitar os cortiços, pois, assim, estava livre da ação disciplinadora da higiene e dos impostos, mas concordamos com Gambeta (1984) que esta não foi uma questão de preferência, e sim de necessidade. Ele ainda conta que, em 1916, quando as obras da Vila Belmiro já estavam bem adiantadas, a Prefeitura registrou o surgimento de 572 novos barracos fora da zona urbanizada, muitos deles em torno da Vila.

No Morro São Bento, essas construções seriam, mais tarde, toleradas, mas não ficaram livres de algumas exigências, impostas pelos vigilantes da Comissão Sanitária. Lanna (1996) conta que um inspetor da Comissão Sanitária do Governo do Estado, em seu relatório de 1896, informava sobre as péssimas condições higiênicas dos cortiços e das cocheiras e as resistências da população contra as novas regras de higiene. Dizia que seriam necessários: tempo, paciência, esforço, força de vontade e rigor, para ir, aos poucos, interessando o povo em sua própria conservação. Acreditava que o indivíduo deveria ser saneado também e, conseqüentemente, o atraso seria superado e a nação construída.

Ainda em relação à reação da população frente à necessidade de adotar regras de higiene, Lanna (1996) relata que as demolições e as reformas, impostas pelas autoridades sanitárias, implicavam um reordenamento das casas e das ruas. Os moradores reagiram a essas imposições, permanecendo nas ruas, recolocando seus padrões precários de moradia em um local mais distante da fiscalização sanitária ou apelando para construções clandestinas chamadas chalés. E, nesse sentido, Barbosa (1998) comenta:

“O Chalé aparece no cenário urbano de Santos, no final do século XIX, como obra da população de baixa renda para solucionar o problema habitacional que atingia milhares de trabalhadores. A proibição dos cortiços, vistos como ameaça à saúde pública, nesse momento, levou boa parte de seus moradores a se deslocarem para outros locais do território, preferencialmente onde o solo urbano tivesse pouco valor, iam se arranjando, dentro do possível, cada um a seu modo, na luta para

conseguir um abrigo. A moradia de madeira, obra de baixo custo e rápida execução, passou a ser a forma encontrada pelos excluídos para a solução imediata do seu problema” (Pág. 39).

A resistência da população contra as novas regras sanitárias deve-se também ao fato de que os imigrantes e os operários não foram incluídos nessas mudanças urbanístico-sanitárias. Eles deveriam reorganizar suas moradias, demolir cortiços, abandonar suas casas, mas nenhuma vantagem ou facilidade foi oferecida por parte do Poder Público para que esses operários reorganizassem suas vidas.

Observando esse fenômeno, Lira (1999) defende a tese de que as intervenções urbanísticas sanitárias possuíam um teor racista e, nesse sentido, comenta:

*“Ora, essa tendência de cunho sanitarista, para a expulsão das classes populares das áreas centrais da cidade, surgiria na década de 1920 também como imperativo eugênico. No Recife, por exemplo, as propostas mais autorizadas da planificação e higienização desta cidade marcada por circunstâncias naturais de bacia estuarina, com suas ilhotas, gamboas, manguezais, baixios e depressões muito procurados pelos habitantes pobres para construir as suas casas, não prescindiriam de justificativas de cunho racial. Afinal, dizia um eminente engenheiro sanitário da cidade, a higiene e a eugenia são duas ciências que precisam caminhar emparelhadas, uma complementar da outra ... a primeira cuida da cidade, e a segunda aperfeiçoa a raça de cuja perfeição e vitalidade muito depende o progresso do país”*¹⁸.

Em 1907, foi instituída uma lei dando isenção de imposto predial, por um ano, para as construções edificadas ao longo das Avenidas Dona Ana Costa e Conselheiro Nébias, ambas, eixos de acesso do centro às praias, que até aquela data eram praticamente desabitadas. Na orla da praia e nas ruas próximas, em Santos e em São Vicente, ficavam as mansões com seus extensos gramados e jardins. Com isso, o intenso progresso da urbanização era marcado pelas constantes demolições e por construções. Erigiam-se obras que definiam novos espaços, em geral estabelecidos a partir do porto e de suas necessidades. Os imigrantes ajudaram intensamente a construir

¹⁸ Lira (1999) está fazendo referência a Pereira, P. G. 1.928. *A drenagem superficial do Recife como factor importante para a sua salubridade*. Boletim de Engenharia, nº 3, v.3, fev. – Pág. 72.

a cidade, trabalhando nas obras do porto e da cidade, como pedreiros, carpinteiros, marceneiros e marmoristas.

Ao contrário de outras cidades com portos do mundo, Santos foi, até relativamente pouco tempo, apenas uma praça comercial. A ocupação do solo se processou na área do porto e a industrialização do local é muito recente. Com o desenvolvimento industrial, novas áreas passaram a ser ocupadas, como Cubatão, por exemplo. A plena ocupação da orla litorânea também é recente e o turismo teve nisso grande papel. Na primeira década do século passado, já existiam os bairros do José Menino, Gonzaga, Vila Belmiro, Campo Grande, Estuário e Marapé (A Tribuna, Santos, 26/01/2003 – Pág. 14). Nessa época, Nunes (2000) conta que foi promulgada a Lei nº 489/1912 – primeiro esboço do Código de Obras, separando-o do Código de Posturas. Essa legislação estabelecia regras de recuos, áreas mínimas dos compartimentos, exigências quanto à ventilação e à iluminação e normas para construção de porões.

Em 1922, foi aprovado o primeiro Código de Construções de Santos, reunindo toda a legislação esparsa sobre construção e uso do solo da cidade. Sua concepção foi inspirada no Código Sanitário Estadual de 1918. Ainda no ano de 1922, por força da Lei nº 1871, as cidades de Cubatão e de Guarujá foram elevadas a distrito, integrando o município de Santos.

Segundo Nunes (2000), a década de 1920 caracterizou-se por um crescimento em forma de círculos concêntricos, a partir do centro da cidade, em direção à praia, intensificando a urbanização no centro da ilha e praticamente desconsiderando os morros e a zona noroeste. Nessa expansão da cidade, muitos trabalhadores, como já citamos anteriormente, tiveram que optar pelos chalés de madeira que eram vistos como uma afronta ao Código de Obras: “A construção clandestina de chalés de madeira, barracões a até casas, vem, de há muito, prendendo seriamente a atenção do poder municipal” (A Tribuna, 1926 *apud* Nunes, 2000)¹⁹.

Em 1926, a Câmara aprovou a Lei nº 803, que legalizava os chalés de madeira em algumas regiões da cidade e modificava o perímetro do

município. No mesmo ano, deu-se a construção do primeiro edifício de frente para o mar, com cinco pavimentos, iniciando-se os tempos modernos. Essa ocupação da orla marítima de Santos não se deu, contudo, sem disputa entre a municipalidade e os loteadores. Saturnino de Brito previu em seu Plano uma grande faixa com jardins e com equipamentos urbanos e esportivos ao longo da praia. Segundo Nunes (2000), a resposta do poder público a essa constante disputa foi a solicitação, em 1918, de aforamento de toda a faixa litorânea à praia ao município, através de requerimento ao Ministério da Fazenda. A decisão definitiva, após vários recursos, só foi dada em 1934, a favor do município e com a condição de que a área não fosse explorada comercialmente. A mobilização da população por essa causa foi fundamental para a consolidação da paisagem marítima.

Nunes (2000) ainda conta que, em 1930, antes mesmo da decisão definitiva, a prefeitura iniciou a urbanização dessa faixa, optando por gramado em função do baixo custo. O calçamento em paralelepípedo e as calçadas em mosaico português iam definindo os primeiros trechos do jardim que viria a ser reconhecido por sua beleza e extensão²⁰. (ver Figura 7).



Figura 7 – Vista aérea de parte do jardim da orla marítima de Santos – Aquário.
Fonte: www.santos.sp.gov.br.

¹⁹ “As Construções Clandestinas – A Prefeitura agirá energicamente contra os infratores do Código de Construções” (A Tribuna, Santos, 04/07/1926 – Pág. 4).

²⁰ O jardim, com seus 7 Km ao longo da orla marítima de Santos, é considerado o maior do mundo, segundo o Guinness Book. www.santoseregiaoconvention.com.br - acesso em 03/02/2003.

Em outubro de 1947, a Câmara Federal e o Senado aprovaram a Lei nº 121, que retirava a autonomia política da cidade. O município foi declarado “porto militar” e os prefeitos passaram a ser nomeados pelo governador do Estado. A autonomia política só foi reconquistada em novembro de 1952, havendo eleições diretas para prefeito em março de 1953. Nesse período sem autonomia política, a prefeitura de Santos era estruturada em diretorias diretamente subordinadas ao prefeito. A Diretoria de Obras possuía três Divisões: Plano e Cadastro, Obras Públicas e Jardins e **Obras Particulares**. Durante essa época, o município passou por importantes transformações. Em 1934, o Guarujá desvinculou-se de Santos com a Lei nº 6525, quando se tornou município com a denominação “Estância Balneária do Guarujá”. Em 1940, foi aprovado o Decreto Lei nº 258, estabelecendo a linha divisória dos perímetros urbanos e rurais do município e delimitando as zonas urbanas e suburbanas da cidade. Em 1942, foi aprovado o Decreto Lei que dispunha sobre o Plano Regulador da Cidade, com o objetivo de estudar a remodelação e a expansão da cidade, porém, segundo Nunes (2000), essa legislação nada mudou no cenário local em termos de planejamento urbano. A Câmara Municipal não funcionou durante o regime de exceção e a efetivação do novo decreto-lei demorou até 1948.

Em 1945, foi instituído o novo Código de Obras, através da Lei nº 403. Nesse novo código, além dos assuntos referentes a zoneamento, a arruamentos, a regras de construção, a dimensionamento, a ventilação e a iluminação de compartimentos, a censura estética das fachadas, tratava-se também das condições das obras, dos loteamentos e dos desmembramentos, das dimensões mínimas dos lotes, do alinhamento e do aproveitamento, das interferências nas vias públicas, como coretos, arborização, postes de iluminação, bancas de jornal, estátuas etc. Discorria-se também sobre as penalidades e os procedimentos administrativos necessários. Além de tudo, previa-se a possibilidade de regularizar as casas de madeira – chalés – que tinham sido construídas no perímetro urbano. Nunes (2000) conta que esse código introduziu vasta regulamentação sobre licenciamento, aprovação de projetos arquitetônicos, obrigações a serem respeitadas durante a construção, dispositivos que tratavam de dimensões e de condições da edificação, além das exigências relativas ao dimensionamento, à iluminação e à ventilação dos ambientes.

O ano de 1947 entrou para a história, dada a entrega da primeira pista da Via Anchieta, via de circulação, ligando São Paulo a Santos, que trouxe para a cidade a ponte-rodoviária, os turistas e o progresso. Nunes (2000) ainda lembra que a rodovia fomentou a verticalização da orla, estimulada pelo turismo, incrementando a indústria da construção civil. Nesse mesmo ano, Santos ganhou o primeiro de uma série de residenciais de onze pavimentos.

A Via Anchieta passou a ser um dos mais importantes corredores de exportação e de fluxo turístico do Brasil. Foi fundamental para a industrialização do ABCD paulista²¹, assegurando o suprimento de insumos e o escoamento dos primeiros veículos produzidos no país (ECOVIAS www.ecovias.com.br - acesso em 03/02/2003). Talvez antevendo essa vocação da cidade, ainda na década de 1940, o engenheiro Prestes Maia propôs um Plano Regional para Santos, no qual destacava a importância do porto para a economia de toda a cidade. Prestes Maia acreditava que Santos era e continuaria a ser o centro do comércio exterior do Estado de São Paulo e de grande parte da América do Sul e, portanto, sobre o município deveriam convergir projetos portuários e urbanísticos de vulto (Maia, 1950 *apud* Martins, 2000)²². Martins (2000) comenta que a grande inovação do Plano era a preocupação com a escala regional. A maioria das propostas, dentro do sistema viário urbano, continha, paralelamente à intenção de melhoria do trânsito geral, o objetivo de interligar a cidade à sua região.

Em 1948, Cubatão alcançou a emancipação por força da Lei nº 233, quando se desmembrou de Santos. Ainda naquele ano, foi aprovada a Lei nº 940 que determinava medidas para elaboração do Plano Regulador para Santos e, em 16 de outubro, era empossada a Comissão do Plano da Cidade que tinha como objetivo estudar a cidade e seus rumos futuros. A comissão estudou e deu pareceres para vários projetos e empreendimentos polêmicos para a cidade, como, por exemplo, a ocupação e a ligação da Ilha Urubuqueçaba à Ilha de São Vicente; a retirada das linhas de bonde das avenidas da orla; a aprovação de projetos de loteamento; a aprovação para instalação de fábricas; a preservação de edifícios históricos etc. O Relatório Final da comissão foi apresentado em 1951.

²¹ O ABCD Paulista é formado pelas cidades de Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema.

²² Maia, Francisco Prestes. 1950. *O Plano Regional de Santos*. Oficinas Gráficas de Saraiva S.A. – Pág. 39.

O Relatório Final foi a base para aprovação da Lei nº 1316, de 1951, que aprovou o Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento da Cidade. O Plano, segundo Martins (2000), foi, em parte, orientado por Prestes Maia. Apresentava apenas propostas e não continha diagnósticos. Havia várias diretrizes para o aparelhamento da infra-estrutura de transportes, em especial quanto ao sistema viário urbano. A intenção era preparar a cidade para o forte crescimento urbano e regional que se previa, então, tendo em vista a industrialização e o aumento da movimentação do porto.

A explosão econômica do turismo aconteceu nas décadas de 1940 e 1950, período caracterizado pelo desenvolvimento econômico do país, que se refletiu em uma enorme explosão imobiliária, com a construção de centenas de novos edifícios e com a criação dos bairros da Aparecida, Boqueirão e Ponta da Praia – último trecho da orla a ser ocupado (A Tribuna, Santos, 26/01/2003 – Pág. 14). O turismo transformou-se, então, em palavra mágica. Muitas mansões acabaram virando pensões e novos hotéis foram erguidos.

Ainda na década de 1950, com a industrialização crescente da Cidade de Cubatão, a região assistiu a um intenso fluxo migratório, em especial da região Nordeste do país. Esses trabalhadores foram, pouco a pouco, ocupando os diques e os morros da periferia da cidade de Santos.

Em 1956, através da Lei nº 1831, o Poder Público Municipal introduziu novas modificações no zoneamento estabelecido pelo Código de Obras de 1945. Essas modificações, segundo Martins (2000), foram necessárias, em função dos problemas que surgiram com o surto imobiliário decorrente do crescente turismo na cidade.

No final da década de 1960, podiam ser contabilizadas praticamente 300 mil pessoas circulando nos limites do município, em dias considerados “normais”. Pode-se considerar que foi esse o momento em que começou o caos. O sistema de esgotos estava superado, as praias começaram a sentir os primeiros efeitos do excesso de gente para pouca estrutura. Mesmo assim, a segunda pista da Via Anchieta foi inaugurada, e os bairros da área interna da ilha se enchiam cada vez mais de pequenos prédios de três ou quatro pavimentos.

Estava, então, praticamente formada a parede de prédios que se estende por toda a praia e que, nos últimos anos, vem avançando para os bairros internos, porque restam poucos terrenos livres em frente ao mar. Surgiram também os primeiros rumores de que algumas dessas construções não se agüentariam inteiras. (ver Figura 8).



Figura 8 - Vista aérea da cidade – Processo de verticalização.
Fonte: www.santos.sp.gov.br.

Em consequência de tamanho crescimento, agentes públicos e privados se movimentaram e foram tomadas diversas medidas. Em 1965, foi criada a PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A., primeira empresa mista da esfera municipal no Brasil. A PRODESAN contratou dois escritórios de arquitetura²³, para estudarem e para revisarem a legislação urbanística para Santos. Foram elaboradas novas leis urbanísticas, como: Plano Diretor Físico de Santos, Código de Obras, Código de Posturas, Plano de Bertioga e Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros. Todas essas leis foram aprovadas no ano de 1968. O Código de Posturas ainda está vigente até os dias atuais.

Durante a eclosão do movimento que levou à Ditadura Militar (1964 – 1985), o município teve sua autonomia política cassada novamente em 12 de outubro de

²³ Arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves e PLANURB – Planejamento e Urbanismo.

1969, por meio do Decreto nº 865, tornando-se área de segurança nacional, passando a ser administrado por prefeitos indicados e só voltou a recuperá-la em 1984. (A Tribuna, Santos, 26/01/2003 – Pág. 14).

Em 1989, através da Lei nº 638, de 28 de dezembro, foi criada a classe de fiscal de obras no quadro permanente da PMS. Anteriormente, a fiscalização de obras era exercida pelos fiscais de posturas. Para pertencer a essa classe, criada dentro do Grupo Técnico e Científico do Quadro Permanente da PMS, o fiscal de obras deve possuir formação universitária. As atribuições dos fiscais seriam criadas posteriormente com o Decreto nº 1201, de 27 de julho de 1990. Atribuições essas que descrevemos no próximo capítulo.

Em 1991, com a emancipação do Distrito de Bertioga, anteriormente pertencente à cidade de Santos, a Baixada Santista passou a contar com nove municípios: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e Bertioga. (ver Figura 9).



Figura 9 - Região Metropolitana da Baixada Santista
 Fonte: www.metrosantos.com.br.

Em 1993, foi aprovado, através da Lei Complementar nº 84, o atual Código de Obras que estabelece as normas e os procedimentos administrativos para o controle das obras no município. Esse código, com apenas 98 artigos (o anterior – Lei nº 3530, de 1968 – possuía 512 artigos), reduziu consideravelmente os regulamentos,

porém expressa claramente que as Normas Técnicas Brasileiras e o Código Sanitário Estadual devem ser respeitados.

Atualmente, o processo de urbanização de Santos caminha para a ocupação definitiva dos morros que cortam a cidade, onde ainda existem as últimas áreas livres e naturalmente arborizadas. Um local cuja população vem crescendo ano a ano. A Zona Noroeste da cidade também se expande, embora ainda haja ali problemas de saneamento, de pavimentação, de canalização de córregos etc., para os quais a população não se cansa de apontar, contra os quais não se cansa de reclamar e de gritar, mas acaba por conviver com eles por não ter outra opção.

Outra forma que se encontrou de se expandir a “ilha” foi permitir, com o novo Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo²⁴, a liberação do gabarito dos edifícios, desde que respeitados o aproveitamento e a ocupação do lote e o zoneamento. (ver Figura 10).



Figura 10 – Vista do primeiro prédio com liberação de gabarito.
Fonte: Maria Valquíria S. Barbosa.

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município vigente também foi aprovado em 1998, através da Lei Complementar nº 311. Em suas disposições gerais, a lei afirma que o Plano Diretor é o instrumento legal básico e estratégico da política de desenvolvimento do Município, que estabelece as diretrizes de

²⁴ Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998 – Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos.

atuação dos agentes públicos e privados para a elaboração e para a consolidação dos Planos de Ação Integrada, visando ao desenvolvimento sustentável²⁵.

Em nossa opinião, o Novo Plano Diretor está completo no papel, porém não temos observado, como munícipe e técnica, nenhuma ação concreta que vise à implementação de qualquer uma das diretrizes ou dos objetivos do plano. Temos constatado algumas parcerias entre o Poder Público e a Iniciativa Privada, mas não para construção de habitações populares, e sim para a construção de *Shopping Centers* e de hipermercados, alegando-se criação de empregos. Quanto à liberação do gabarito para edifícios na área insular do município, questionamos a capacidade da infra-estrutura existente. Juntamente com o Plano Diretor, outras leis relacionadas com o urbano, com a paisagem e com o edifício devem ser observadas, questionadas e, se necessário, modificadas, adequando-as à realidade do município e às novas disposições.

Para a efetiva implantação do Plano Diretor, toda legislação em vigor deveria ser revista, a fim de adequá-la às novas disposições, porém somente a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular foi revista, como citado anteriormente. Dessa forma, desde a instituição do novo Plano Diretor, em 1998, ficou criada uma lacuna no próprio conjunto de legislações urbanísticas do município. Ainda que exista essa lacuna no conjunto das leis urbanísticas vigentes no município, ressaltamos que a fiscalização está tentando observar o cumprimento do Plano Diretor.

Observando a trajetória urbana da cidade, podemos concluir que Santos é, em linhas gerais, uma cidade dinâmica, prestadora de serviços, ligada a atividades portuárias e turísticas. Com a segunda pista da Rodovia dos Imigrantes, inaugurada em 2002, não só poderá ser o fim dos congestionamentos rodoviários no trecho que separa a Baixada Santista do Planalto, mas também poderá significar um caminho aberto ao desenvolvimento turístico e imobiliário da região, o apoio ao porto e a retomada do crescimento industrial local. A ECOVIAS aumentou a capacidade de tráfego do Sistema Anchieta-Imigrantes de 8.500 para 14.000 veículos por hora (ECOVIAS – www.ecovias.com.br - acesso em 19/04/2002). (ver Figura 11).

²⁵ O Plano Diretor entende por desenvolvimento sustentável a compatibilização do desenvolvimento econômico e social com a preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e o uso racional dos recursos ambientais naturais ou não.



Figura 11 – Vista da nova Pista da Rodovia dos Imigrantes.
Fonte: www.ecovias.com.br.

Como mostrou o histórico da ocupação da cidade de Santos, o desenvolvimento da região se deu em ondas sucessivas. Primeiro, em função do desenvolvimento das atividades portuárias, depois pela demanda por áreas de lazer e por turismo da população do planalto. A implantação do pólo industrial de Cubatão, a partir da segunda metade do século passado, para atender às necessidades de insumos industriais da economia do Estado e de toda a região sudeste do país, também colaborou para o crescimento da cidade de Santos. Esses fatores deram lugar à instalação de um complexo de comércio e de serviços com condições de atender toda a região, fazendo de Santos um pólo regional nessa área.

Além disso, possuindo:

1. Um porto que é o maior da América do Sul e que movimenta o equivalente a um terço da carga portuária do país;
2. Um amplo pólo industrial desenvolvido onde estão gigantes, como a Siderúrgica Cosipa e grandes empresas químicas e petroquímicas, como a Carbocloro, a Dow Química, a Petrobrás etc;
3. E o turismo com um potencial diversificado que inclui praias, ilhas, ecoturismo nas áreas dos manguezais e da Mata Atlântica e o conjunto porto-centro velho,

a cidade acaba assistindo ao crescimento que essas atividades promovem e à introdução de pressões consideráveis sobre o uso do solo, a partir de interesses que não desejam reconhecer os limites da lei, o que pode – na ausência de regulamentação ou de sua efetiva observância por meio da fiscalização – comprometer o espaço urbano e a qualidade de vida da cidade. Dessa forma, Santos necessita de um conjunto de leis urbanísticas que garantam essa posição perante não só a Região Metropolitana, mas o Estado e a União e, principalmente, que assegure qualidade de vida para os habitantes da cidade. Essas legislações urbanísticas de nada valerão se não houver uma efetiva fiscalização do seu cumprimento, objeto desta pesquisa.

CAPÍTULO IV**O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NA ATUALIDADE**

Capítulo 4: O PROCESSO DE FISCALIZAÇÃO NA ATUALIDADE

O presente capítulo tem como objetivo descrever como se desenvolve o processo da fiscalização pública das obras particulares atualmente na PMS. Analisaremos: i) a estrutura do departamento de obras particulares; ii) os procedimentos para aprovação e para fiscalização de obras particulares; iii) o cadastro de obras aprovadas, licenciadas, regularizadas e embargadas; iv) as leis de anistia e v) o fiscal de obras. Essa análise abordará as dificuldades, as limitações e as lacunas existentes que acabam impedindo um efetivo trabalho da fiscalização, implicando o descumprimento das legislações urbanísticas, que acarreta a queda da qualidade de vida urbana.

4.1. A ESTRUTURA DA PREFEITURA, EM ESPECIAL, DO DEPARTAMENTO DE OBRAS PARTICULARES

A Lei Complementar nº 423, de 28 de dezembro de 2000, aprovada pela Câmara Municipal e sancionada e promulgada pelo atual Prefeito de Santos, Beto Mansur, que estabelece a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Santos, a composição dos seus órgãos, os cargos em comissão e as funções gratificadas que menciona e dá outras providências, promoveu a Reforma Administrativa²⁶.

²⁶ Com essa reforma, a Prefeitura Municipal de Santos passou a ter a seguinte estrutura organizacional: Gabinete do Prefeito Municipal (GPM); Gabinete do Vice-Prefeito Municipal (GVP); Secretaria Municipal do Governo (SGO); Secretaria Municipal de Economia e Finanças (SEFIN); Secretaria Municipal de Administração (SEAD); Secretaria Municipal de Educação (SEDUC); Secretaria Municipal de Saúde (SMS); Secretaria Municipal de Ação Comunitária e Cidadania (SEAC); Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEOSP); Secretaria Municipal de Turismo (SETUR); Secretaria Municipal de Esportes (SEMES); Secretaria Municipal de Cultura (SECULT); Secretaria Municipal de Planejamento (SEPLAN); Secretaria Municipal de Comunicação Social (SECOM); Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SEMAM); Procuradoria Geral do Município (PGM); Ouvidoria Pública Municipal (OPM) e Secretaria Municipal de Assuntos Jurídicos (SEAJUR).

O Departamento de Obras Particulares está subordinado à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos (SEOSP) e tem a seguinte composição estrutural:

1. Seção de Apoio Administrativo e Financeiro do Departamento;
2. Coordenadoria de Análise e Cadastro;
 - a. Seção de Cadastro;
 - b. Seção de Análise de Obras e Normas Técnicas;
3. Coordenadoria de Fiscalização;
 - a. Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas da Zona Leste;
 - b. Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas da Zona Noroeste e Área Continental;
 - c. Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas dos Morros;
4. Coordenadoria de Segurança;
 - a. Seção de Instalações;
 - b. Seção de Locais de Eventos;
 - c. Seção de Técnica de Estruturas.

Segue organograma ilustrando a composição do Departamento de Obras Particulares (DEOP). (ver Figura 12).

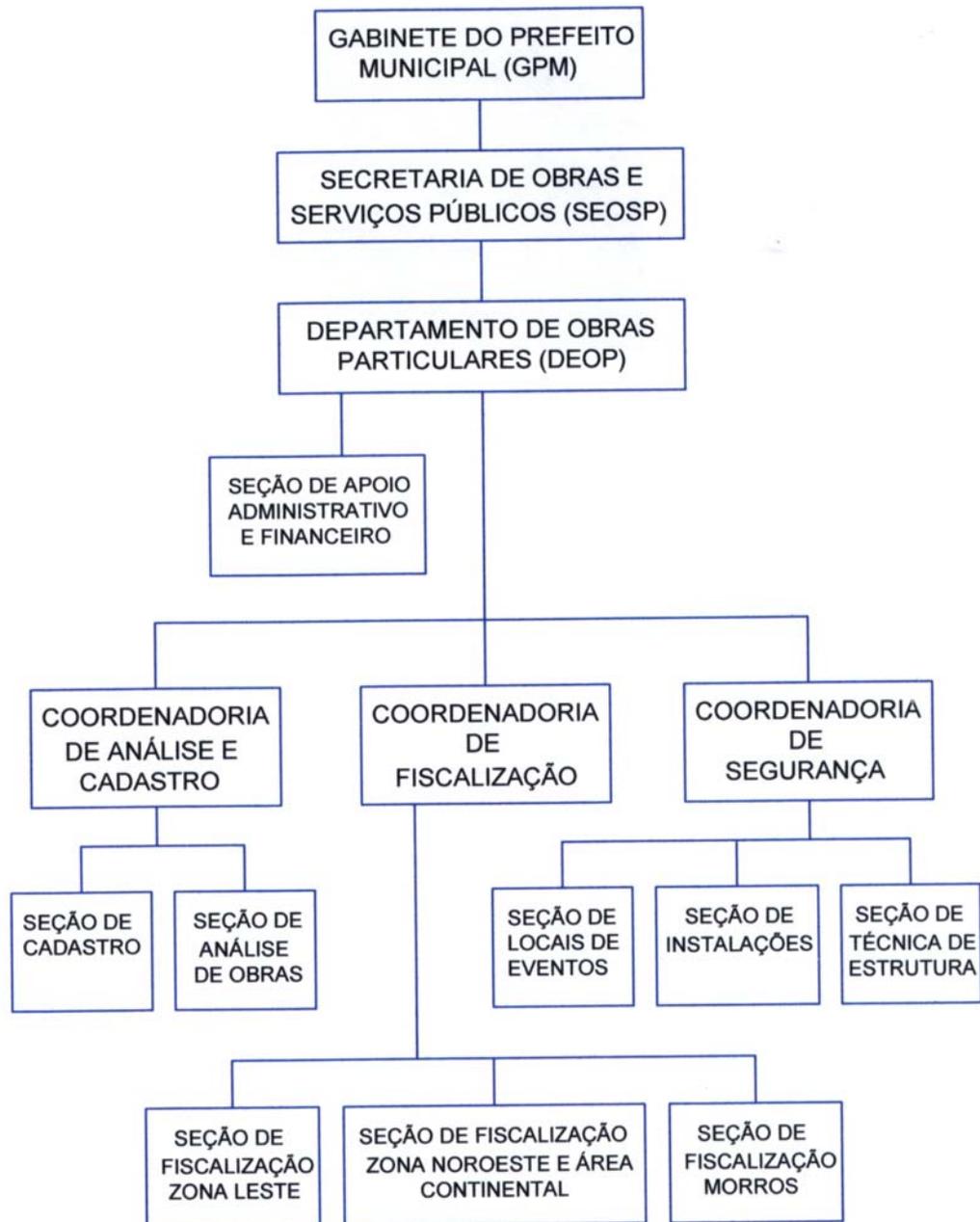


Figura 12 – Organograma do Departamento de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos (DEOP).
 Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.

Compete ao Departamento de Obras Particulares:

- I Elaborar planos e programas, visando ao desenvolvimento urbano harmônico do município e da região;
- II Coordenar as atividades de elaboração de normas de controle de uso e ocupação do solo;
- III Fiscalizar o cumprimento do Código de Edificações e Plano Diretor / Zoneamento;
- IV Analisar e decidir sobre questões relativas a parcelamento de uso do solo e licenciamento de obras;
- V Manter atualizada a legislação pertinente às atribuições do Departamento;
- VI Coordenar as atividades referentes à segurança das edificações;
- VII Orientar a expansão e adensamento da ocupação urbana, embasados nas especificidades do meio físico;
- VIII Coordenar as atividades de cadastro de dados físico-territoriais;
- IX Executar outras atividades correlatas, a critério do Secretário de Obras e Serviços Públicos.

Compete à Seção de Análise de Obras e Normas Técnicas:

- I Analisar e aprovar pedidos de licenciamento de obras em toda a cidade, expedindo as certidões competentes;
- II Analisar e aprovar pedidos de parcelamento do solo e unificação dos lotes;
- III Executar outras atividades correlatas, a critério do Coordenador de Análise e Cadastro.

Compete à Coordenadoria de Fiscalização:

- I Coordenar a atuação da fiscalização;
- II Elaborar e coordenar o cadastro de obras particulares;
- III Executar outras atividades correlatas, a critério do Chefe do Departamento de Obras Particulares.

Compete à Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas da Zona Leste, Zona Noroeste, Área Continental e Morros:

- I Fiscalizar obras e instalações, terrenos baldios, calçadas, guias de imóveis da Zona Leste da cidade, aplicando as multas cabíveis;
- II Vistoriar a segurança de instalações;
- III Manter cadastro atualizado de obras na região de sua competência;
- IV Executar outras atividades correlatas, a critério do Coordenador de Fiscalização.

Compete à Coordenadoria de Segurança:

- I Coordenar e manter permanentemente atualizados os cadastros de elevadores e outras instalações, edifícios em desaprumo, imóveis em risco de ruína, obras paralisadas e locais de reunião;
- II Coordenar a elaboração de laudos técnicos de vistoria;
- III Coordenar e avaliar a edificação quanto à segurança para locais de reunião;
- IV Coordenar e aprovar os pedidos de licenciamento e de funcionamento das instalações;
- V Executar outras atividades correlatas, a critério do Chefe de Departamento de Obras Particulares.

Compete à Seção de Instalações:

I Manter permanentemente atualizados os cadastros de elevadores e outras instalações;

II Analisar e aprovar os pedidos de licenciamento e de funcionamento das instalações;

III Executar outras atividades correlatas, a critério do Coordenador de Segurança.

Compete à Seção de Locais de Eventos:

I Manter permanentemente atualizados os cadastros de eventos;

II Analisar e vistoriar a edificação, quanto à segurança para locais de eventos;

III Executar outras atividades correlatas, a critério do Coordenador de Segurança.

Compete à Seção de Estruturas:

I Manter permanentemente atualizados os cadastros de edifícios em desaprumo, imóveis em risco de ruína e obras paralisadas;

II Elaborar laudos técnicos de vistoria;

III Analisar e aprovar os laudos e acompanhar os serviços de manutenção e de recuperação estrutural dos edifícios;

IV Executar outras atividades correlatas, a critério do Coordenador de Segurança.

Há uma falha na competência do Departamento de Obras Particulares: a divulgação da legislação urbanística vigente e a promoção da participação da população na elaboração, na revisão e na atualização desta. Concordamos com Azevedo Netto (1999) que defende a participação popular como instrumento de garantia do cumprimento das legislações urbanísticas:

“Para uma participação eficaz é necessário que a participação acompanhe o processo de planejamento, desde o levantamento dos problemas, a seleção de prioridades e fixação de objetivos, prosseguindo quando se escolher as estratégias a seguir e se organizar a execução; que haja transparência nas intenções governamentais; que haja definição clara, na fase executiva, das tarefas e recursos de responsabilidade de cada parte envolvida – governo ou população organizada” (Pág. 271 e 272).

Dessa forma, a população se sentiria co-autora dessas leis urbanísticas, o que faria com que estas fossem compreendidas e defendidas por aquela, ao longo do tempo e ao longo das sucessivas administrações, independentemente de partido político. Essa participação tem que ser efetuada desde o planejamento até a concretização das ações, a fim de que tenham apoio político para aprovação e para implementação.

Atualmente, em todas as coordenadorias e seções citadas acima, estão lotados fiscais de obras. Na Coordenadoria de Fiscalização, que é a que nos interessa na presente pesquisa, os fiscais de obras estão assim distribuídos:

I Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas da Zona Leste: são apenas 12 fiscais de obras, encarregados de vistoriar 18 bairros, que são divididos em 28 distritos. O fiscal de obras que ocupa o cargo de chefia dessa seção, além das funções de chefe, é responsável pela fiscalização da Área Portuária. (ver Tabela 1).

II Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas da Zona Noroeste e Área Continental: são apenas 05 fiscais de obras, encarregados de vistoriar 12 bairros, que são divididos em 12 distritos. O fiscal de obras que ocupa o cargo de chefia dessa seção, além das funções de chefe, é responsável pela fiscalização da Área Continental. (ver Tabela 2).

III Seção de Fiscalização de Obras e Normas Técnicas dos Morros: são apenas 03 fiscais de obras (incluindo o que ocupa o cargo de chefe da seção), encarregados de vistoriar 21 bairros dos morros, que são divididos em 21 distritos. (ver Tabela 3).

Tabela 1 – Relação Bairros / Distritos de Fiscalização da Zona Leste

DISTRITOS	BAIRROS
1	José Menino
2	Marapé
3	Marapé
4	Gonzaga
5	Gonzaga
6	Encruzilhada
7	Campo Grande
8	Campo Grande
9	Vila Belmiro
10	Embaré
11	Boqueirão
12	Boqueirão
13	Estuário
14	Macuco
15	Encruzilhada
16	Aparecida
17	Aparecida
18	Embaré
19	Ponta da Praia
20	Ponta da Praia
21	Estuário
22	Jabaquara
23	Vila Mathias
24	Vila Mathias
25	Vila Nova
26	Paquetá
27	Centro
28	Valongo
63	Área Portuária

Tabela 2 – Relação Bairros / Distritos de Fiscalização da Zona Noroeste e Área Continental

DISTRITOS	BAIRROS
29	Saboó
30	Alemao
31	Chico de Paula
32	Bom Retiro
33	Rádio Clube I e II
34	Jardim Castelo
35	Areia Branca
36	Caneleira
37	Santa Maria
38	Vila São Jorge
39	Jardim São Manoel
40	Jardim Piratininga
62	Área Continental

Tabela 3 – Relação Bairros / Distritos de Fiscalização dos Morros

DISTRITOS	BAIRROS
41	São Bento
42	Bufo
43	Fontana
44	Vila Lindóia
45	Cachoeira
46	São Jorge
47	Monte Serrat
48	Caneleira
49	Santa Maria
50	Jabaquara
51	Vila São Bento
52	Marapé
53	José Menino
54	Santa Terezinha
55	Nova Cintra
56	Chico de Paula
57	Penha
58	Pacheco
59	Boa Vista
60	Saboó
61	Vila Progresso

Pela nossa experiência no setor, há falta de fiscais, para que o exercício da função seja feito com eficiência. O quadro que se apresenta hoje é de poucos fiscais, responsáveis por uma área muito grande e com muitas atribuições. Há, aproximadamente, seis fiscais de obras, lotados em outras secretarias da PMS ou de licença sem vencimentos. Salientamos que existem atualmente 40 cargos de fiscais de obras, aguardando concurso público para serem preenchidos. Diante desse quadro, fica claro que o executivo não tem interesse em que esse departamento atue de forma eficaz.

A seguir, apresentamos o mapa de Santos, contendo o abairramento.

4.2. PROCEDIMENTOS E (DES)CAMINHOS DO PROCESSO DE APROVAÇÃO E DE FISCALIZAÇÃO DE OBRAS PARTICULARES

Para execução de uma obra particular na Cidade de Santos, é necessária a prévia aprovação do Projeto Arquitetônico e a expedição de licença para edificar, conforme artigo 14 da Lei Complementar nº 84/93 – Código de Edificações do Município de Santos²⁷.

Para aprovação do projeto arquitetônico, é necessária a apresentação da seguinte documentação:

- Requerimento ao Prefeito, solicitando a aprovação do projeto;
- Duas cópias do projeto arquitetônico completo, conforme o artigo 5º da Lei Complementar 84/93²⁸, assinadas pelo proprietário e pelo autor do projeto, que deverá estar inscrito na Prefeitura Municipal de Santos²⁹;
- Duas cópias do Memorial Descritivo do Projeto;
- Uma cópia da ART³⁰ do Autor do Projeto Arquitetônico;
- Duas cópias da Escritura Definitiva de compra e venda do imóvel ou Certidão de matrícula no Cartório de Registro de Imóveis ou, ainda, do Compromisso Particular de Compra e Venda;
- Uma cópia do espelho do carnê do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano), com os dados cadastrais;
- Nos casos de reforma ou de acréscimo em área comum dos imóveis em condomínio, deverá ser apresentada a Ata de Assembléia, aprovada pelos

²⁷ O Código de Edificações estabelece as normas e os procedimentos administrativos para o controle das obras no Município de Santos.

²⁸ O Projeto Arquitetônico completo compõe-se de: planta de situação do terreno na quadra; implantação da edificação no terreno; plantas de todos os pavimentos; cortes e todas as fachadas.

²⁹ Só podem ser inscritos na Prefeitura profissionais registrados no CREA.

condôminos do bloco ou do conjunto, no caso de a área pertencer a mais de um bloco, aprovando os serviços em questão;

- Quando se tratar de imóvel alugado, deverá ser apresentada anuência do proprietário, quanto às obras solicitadas.

De posse dessa documentação, o interessado deverá apresentá-la no setor de expediente de obras particulares da Prefeitura, a fim de verificar se o profissional autor do projeto está devidamente inscrito no Departamento de Obras Particulares (DEOP) e se a documentação está completa.

Finda essa etapa, o interessado deverá dar entrada no setor de Protocolo Geral da Prefeitura, pagando uma taxa, referente à análise de projeto. O interessado receberá um número de processo, com o qual poderá acompanhar sua tramitação pela página da internet da Prefeitura Municipal de Santos³¹, por telefone ou pessoalmente na seção de expediente do DEOP.

O processo é montado e encaminhado à seção de análise da Secretaria de Obras – Departamento de Obras Particulares (DEOP).

A análise do projeto será efetuada por profissionais arquitetos, engenheiros ou geólogos, em um prazo máximo de trinta dias.

Passados trinta dias, caso o processo não tenha recebido despacho decisório ou convite ao profissional autor do projeto, o interessado poderá iniciar as obras, sem licença, porém será responsável por tudo que estiver em desacordo com a legislação, devendo proceder à demolição, se necessário.

A análise do projeto arquitetônico é feita, observando-se a Legislação Urbanística e Edilícia vigente no município, da qual constam:

- Plano Diretor Físico de Santos – Lei nº 3529/68 e Lei Complementar 311/98;

³⁰ Anotação de Responsabilidade Técnica do profissional, emitida junto ao CREA (Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia), para cada obra ou serviço.

³¹ www.santos.sp.gov.br

- Lei de Uso e Ocupação do Solo – Lei Complementar nº 312/98;
- Código de Posturas – Lei nº 3531/68;
- Código de Edificações – Lei Complementar nº 84/93;
- Lei Federal de Parcelamento do Solo Urbano – Lei Lehmann – Lei nº 6766/79.

Além dessas legislações, ainda são observados:

- Código Sanitário Estadual – Decreto nº 12342/78;
- Regulamento de Segurança Contra Incêndio – Decreto 46076/01;
- Instrução Técnica do Bombeiro nº 11/01;
- Instrução Técnica do Bombeiro nº 12/01;
- NBR's – Normas Brasileiras Registradas na ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Se existirem infrações no projeto arquitetônico, elas são relacionadas no corpo do processo, especificando-se as leis e os artigos.

Quando há algum impedimento para aprovação do projeto arquitetônico, o profissional é convidado a comparecer no setor, para esclarecimentos e para eventuais correções no projeto. Esse convite é feito por meio de publicação no Diário Oficial do Município e/ou pelo correio.

Sanadas todas as pendências de documentação e/ou no projeto arquitetônico, este recebe despacho favorável de aprovação. Em seguida, o profissional deverá apresentar novas plantas, sem rasuras, atendendo à Ordem de Serviço nº 10/90, contendo, no mínimo, quatro jogos de plantas, sendo que dois jogos permanecem no processo e os demais são posteriormente entregues ao interessado.

Com as novas plantas apresentadas, em atendimento à O.S.³² 10/90, juntadas ao processo, este retorna à seção de análise para conferência e para rubrica.

Em seguida, o processo é encaminhado à seção de cadastro para se proceder ao emplacamento do imóvel.

Após a tramitação descrita acima, a Prefeitura entregará ao interessado os jogos de plantas visadas, acompanhados do respectivo Alvará de Aprovação de Projeto Arquitetônico e uma cópia do memorial descritivo, mediante o pagamento das taxas correspondentes.

Após a expedição do Alvará de Aprovação do Projeto Arquitetônico, o interessado terá um prazo de um ano para solicitar a Licença para Edificar. Caso não se manifeste, o alvará de aprovação perderá a validade, isto é, receberá despacho de caducidade e o processo será arquivado.

Durante esse ano, o processo será enviado ao fiscal de obras responsável, a fim de que ele verifique se a obra foi iniciada sem a devida licença.

A revalidação do Alvará de Aprovação poderá ser requerida uma única vez, sendo o projeto arquitetônico analisado novamente, de acordo com a legislação vigente e mediante o pagamento de novas taxas. Esse pedido de revalidação do Alvará de Aprovação do Projeto Arquitetônico deverá ser feito em expediente separado e com a concordância do proprietário e do autor do projeto.

Para solicitar a Licença para Edificar, o interessado deverá apresentar a seguinte documentação:

- Requerimento ao Prefeito, solicitando a Licença para Edificar;
- Projeto de Fundações;
- Cópia do Projeto Estrutural (fôrmas) de todos os pavimentos destinados à garagem e do pavimento térreo (independentemente de ter ou não vagas para automóveis);

³² Ordem de Serviço.

- Croquis do canteiro de obras, constando a posição do tapume, em relação ao alinhamento e ao passeio, (este não pode ocupar mais da metade da largura da calçada), e a localização do barracão para guarda de materiais e para alojamento;
- Uma cópia da ART do Responsável Técnico pela execução da obra;
- Uma cópia da ART do Autor do Projeto Estrutural;
- Declaração de que o padrão da calçada para o local será respeitado;
- Para edifícios com mais de cinco pavimentos ou mais, será solicitada a sondagem do terreno;
- Para edificações caracterizadas como condomínio deverá ser apresentado o registro de incorporação imobiliária ou a declaração do construtor ou do proprietário de que nenhuma unidade será comercializada até a obtenção do registro ou da expedição da carta de habite-se.

Para toda edificação residencial (exceto residências sobrepostas e geminadas), comercial ou mista com mais de uma unidade, deverá ser apresentado não só o projeto estrutural complementar (fôrmas) no prazo de 60 dias, após a expedição de Licença para Edificar, bem como as respectivas ART's dos profissionais, legalmente habilitados, responsáveis pela autoria dos projetos e a responsabilidade técnica de cada atividade dos chamados projetos complementares (hidráulica, elétrica, ar-condicionado, paisagismo etc.).

Com a anexação da documentação necessária para expedição de licença para edificar, o processo é enviado novamente à seção de análise da Secretaria de Obras, a fim de se verificar a compatibilidade dos projetos de fundações e estrutural, apresentados com o projeto arquitetônico aprovado e com a documentação. Caso haja alguma incompatibilidade, o profissional será notificado para efetuar as devidas correções e/ou para prestar esclarecimentos.

Expedida a Licença para Edificar e para instalar o canteiro de obras, o interessado terá o prazo de um ano para iniciar a construção. Deverá ser recolhida uma taxa mensal, calculada em função da metragem quadrada a ser construída.

Durante esse ano, o processo será enviado ao fiscal de obras responsável, a fim de que ele verifique se a obra foi iniciada.

A obra é considerada iniciada se suas fundações tiverem sido executadas.

Caso a obra não seja iniciada no prazo de doze meses, o processo será arquivado, independentemente do pagamento de taxas.

Durante a execução da obra, o fiscal de obras responsável terá que verificar não só o seu andamento, a sua compatibilidade com o projeto aprovado, a segurança quanto aos trabalhadores, ao público e às propriedades vizinhas, a salubridade da obra, bem como proceder à intimação, quando as taxas de obras estiverem em atraso. Deverá verificar também a existência na obra das placas do autor do projeto e do responsável técnico.

Finda a obra, o “Habite-se”³³ deverá ser requerido pelo responsável técnico da obra ou pelo proprietário, mediante anuência do primeiro, devendo ser acompanhado de:

- Requerimento ao Prefeito, solicitando a Carta de “Habite-se”;
- Certificados de vistoria das concessionárias de serviços públicos, quanto à regularidade das instalações – SABESP / CPFL / TELEFONICA, Concessionárias de Gás etc.;
- Alvará de funcionamento dos elevadores, das escadas rolantes ou dos monta-cargas, quando os mesmos existirem;
- Certificado de vistoria do Corpo de Bombeiros, quando for exigido sistema de prevenção contra incêndio;

³³ Documento que certifica que a obra foi concluída de acordo com o projeto arquitetônico aprovado na Prefeitura.

- Laudo do responsável técnico, ou de quem ele indicar, sobre o controle tecnológico do concreto e ferragem, da sondagem, das fundações empregadas e do estaqueamento, quando se tratar de edificação com mais de três pavimentos ou qualquer edificação destinada ao uso público, atestando qualidade dos materiais utilizados;
- Alvará sanitário, emitido pelo órgão municipal de saúde competente, no caso de edificações cujo uso não seja habitacional;
- Certificados de desinsetização e de descupinização, fornecidos por empresa especializada e devidamente cadastrada junto à Prefeitura Municipal de Santos;
- Formulário do ISS.

Por ocasião do pedido de “Habite-se”, todos os débitos deverão estar pagos, inclusive taxas e multas relativas à obra.

Requerida a Carta de “Habite-se”, será designado um fiscal de obras ou uma comissão de fiscais, de acordo com o porte da obra, para efetuar a vistoria na edificação.

Deverá ser verificado por parte da fiscalização se a obra está concluída em sua totalidade, incluindo revestimentos internos, e se foi executada de acordo com o projeto aprovado e licenciado.

Caso a edificação não tenha sido construída de acordo com o projeto arquitetônico aprovado e licenciado, o responsável técnico ou o proprietário será intimado a regularizar a situação no prazo de trinta dias. Para tanto, deverá apresentar projeto arquitetônico modificativo ao aprovado, que será encaminhado à seção de análise e tramitará como já descrito anteriormente.

A Carta de Habite-se só será expedida após a aprovação do projeto arquitetônico modificativo.

Alguns serviços independem de licença, porém é obrigatória uma comunicação prévia à Prefeitura, com requerimento ao Prefeito, comunicando a

execução desses serviços, acompanhado de A.R.T. – Artigo 16 § 2º da Lei Complementar nº 84/93. São eles:

- Limpeza ou pintura de edificação que impliquem a necessidade de andaime, de balancim ou de tapumes;
- Obras emergenciais que interfiram em estrutura;
- Substituição de cobertura em geral;
- Impermeabilização em geral.

A fiscalização desses serviços é feita quanto ao seu andamento e à segurança dos trabalhadores, do público e dos vizinhos. Quando concluídos, o fiscal de obras deverá informar à chefia, que dará baixa “*ex-officio*” dos serviços e encaminhará o processo ao setor de cobrança de ISS (Imposto sobre Serviço), para que seja providenciado o recolhimento das taxas, referentes aos serviços executados.

De acordo com o artigo 16 § 1º da Lei Complementar nº 84/93, alguns serviços independem de licença ou de comunicação prévia, não havendo acréscimo de área, alteração na compartimentação e/ou mudança de uso. São eles:

- Reparos e substituição de revestimentos em geral, inclusive externos, até dois pavimentos, desde que não haja alteração da fachada da edificação;
- Limpeza e pintura de edifícios que não dependam de andaime, de balancim ou de tapumes;
- Reparos e pavimentação de passeios em geral;
- Reparos e substituições de telhas partidas, de calhas e de condutores;
- Reparos e manutenção de instalações que não impliquem aumento de capacidade;

- Construção de muros ou de gradis, nas divisas não confinantes com logradouros públicos, sem função de contenção (quando existirem dois muros na divisa confinante);
- Modificações em muros ou em gradis existentes, inclusive alteamento até 2,20 m, com anuência do vizinho, quando divisório (quando existir um único muro na divisa confinante).

De acordo com o Decreto Municipal nº 1201/90, que dispõe sobre as atribuições e sobre as tarefas da classe de fiscal de obras, criada pela Lei nº 638/89, além das funções citadas acima (vistoria para verificação, quanto ao andamento, à segurança e à higiene de obras e de serviços e para concessão de “habite-se”), são ainda tarefas de responsabilidade do fiscal de obras:

1. Exercer a fiscalização de obras, executadas por particulares:
 - De colocação de implementos visíveis em logradouros: vitrines, toldos, anúncios e letreiros;
 - De instalações prediais e industriais em geral;
 - De exploração de pedreiras, saibreiras e barreiras em geral;
 - De instalações de transporte vertical em geral;
 - De instalações geradoras de frio e de calor;
 - De assentamento e de funcionamento de postos de serviços e abastecimento de veículos.
2. Proceder a intimações, a autuações e a embargos, propondo a multa prevista na legislação municipal.
3. Executar as tarefas que lhe forem confiadas por seus superiores hierárquicos.

Além das tarefas previstas pela Lei Complementar 423/00, pelo Código de Obras – Lei Complementar 84/93 e pelo Decreto Municipal nº 1201/90, citadas acima, são ainda atribuições do fiscal de obras:

- Efetuar vistoria em imóveis a serem legalizados, isto é, em obras executadas e concluídas clandestinamente, das quais o proprietário requer regularização, quando há lei de anistia vigente. Essa vistoria é necessária para verificação da compatibilidade do projeto apresentado com o local, se a obra está concluída e do uso da edificação;
- Efetuar vistoria em imóveis, onde tenha sido solicitada aprovação de projeto de mudança de uso (geralmente de residencial para comercial / serviços). Essa vistoria é necessária para verificação da compatibilidade do projeto apresentado com o local e constatação do uso pretendido para o imóvel;
- Efetuar vistoria em edificações, das quais tenha sido solicitada demolição total, a fim de verificar a tipologia, o número de pavimentos e se a edificação está acostada nas divisas laterais, fundos e alinhamento;
- Efetuar vistoria em lotes vagos, a fim de verificação quanto à limpeza e à existência de muro de fechamento frontal, efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;
- Efetuar vistoria em imóveis, onde tenha sido solicitado rebaixamento de guia para entrada de veículos, a fim de verificar a tipologia da edificação, se há condições de abrigo do veículo dentro da edificação, se há obstáculos no passeio como árvores, poste, “boca de lobo”, telefone público, ponto de ônibus e de táxi;
- Efetuar vistorias nas calçadas públicas, verificando possíveis buracos e diagnosticando sua origem: SABESP, CPFL, CET, TELEFONICA, raízes de árvores etc., efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;
- Efetuar vistorias em imóveis desocupados e abandonados, verificando seu proprietário e efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;

- Efetuar vistorias em obras paralisadas e abandonadas, verificando seu proprietário e/ou responsável, efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;
- Efetuar vistorias, quanto às instalações elétricas, de combate a incêndio e de gás, em imóveis que estão solicitando Alvará de Funcionamento para uso comercial, de serviço, institucional, religioso e industrial;
- Efetuar vistorias em atendimento ao SIM – Sistema de Informação ao Município, a fim de esclarecer dúvidas, quanto a obras e a serviços em andamento no Município;
- Efetuar vistorias em obras em andamento, verificando se o que está sendo executado está compatível com o projeto aprovado na prefeitura, com a segurança dos trabalhadores, dos vizinhos e dos pedestres, efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;
- Efetuar vistorias em imóveis com pedido de habite-se, verificando se o executado está de acordo com o aprovado na prefeitura, efetuando as providências cabíveis, quando necessárias;
- Efetuar diligências em obras irregulares e clandestinas, efetuando as providências cabíveis – intimação para regularizar, auto de infração por executar obra sem licença e auto de embargo;
- Elaborar certidões de demolição, de área construída etc.;
- Informar processos de pedido de prorrogação de prazo, pedido de cancelamento de auto de infração, pedido de levantamento de embargo etc.

Podemos observar pelo exposto acima que os procedimentos para aprovação e para fiscalização de obras particulares são muito complexos, ou seja, há muita burocracia envolvendo todo o processo. Os profissionais autônomos (engenheiros e arquitetos) e construtoras não têm conhecimento de todo esse processo descrito e, por essa razão, torna-se impossível aprovar e licenciar um projeto em um prazo adequado. Existem processos que levam um ano, ou até mais, para serem aprovados. Além disso, a

equipe de analistas também está com número insuficiente de elementos. São seis profissionais para analisar os processos de toda a cidade, referentes a desde um pedido de rebaixamento de guia até uma aprovação de projeto de um *shopping center*.

Sabemos que há necessidade de estabelecer as normas para a organização e para o ordenamento da cidade, porém essas leis vêm se multiplicando nas décadas mais recentes e sofrem o rescaldo do período de governos autoritários e, com isso, aceita-se que tudo deva ser controlado e que cabe ao Estado fazê-lo, no entanto, elas vêm sofrendo muitas críticas nos últimos anos, sob vários pontos de vista: o que controlar e por quê? Como controlar e quem deve decidir sobre o controle? São questões que se levantam e que ainda estão em debate. Critica-se, também, o seu difícil entendimento e a sua aplicação, tornando-as inacessíveis aos cidadãos. O alto nível de detalhamento dificulta, inclusive, o seu controle, deixando uma considerável parte da cidade descoberta da atuação fiscalizadora e, como consequência disso, a ilegalidade toma conta de grande parte das edificações.

Azevedo Netto (1999) comenta que essa legislação urbanística não garante a qualidade do espaço urbano:

“O mercado comanda o processo de urbanização ou reurbanização e o espaço público é consequência. Portanto, a qualidade do desenho urbano não se obtém com legislação. Ela deve ser estimulada pelo Estado para ser incorporada a cada projeto, tendo em vista uma paisagem urbana harmoniosa com edifícios preexistentes” (Pág. 259).

Muitos profissionais criticam a quantidade de exigências, impostas pela legislação vigente e pelo Departamento de Obras Particulares, para a aprovação e para o licenciamento dos projetos arquitetônicos. Uma vez que esses projetos possuem um autor e um responsável técnico inscrito no CREA e no DEOP, deveriam ser eles os maiores responsáveis pela obra, e não a PMS, como hoje acontece, em função de tudo que se exige para a análise do processo.

4.3. CADASTRO DE OBRAS APROVADAS, LICENCIADAS, REGULARIZADAS E EMBARGADAS

No Departamento de Obras Particulares, existe um controle / cadastro de obras licenciadas – ver exemplo da tabela (julho de 2002), em anexo.

Esse controle / cadastro é feito através de tabelas, mês a mês, das quais constam: i) localização da obra; ii) proprietário; iii) responsável técnico; iv) nº do processo da obra e respectivo ano; v) tipo de construção e nº de pavimentos; vi) tipo de licença; vii) data de expedição da licença; e viii) metragem quadrada da obra.

Esse controle, porém, é falho quanto ao item “tipo de licença”. Nele aparecem as expressões: Licença; Construção; Modificativo; Legalização; Modificação e Acréscimo; Modificação sem Acréscimo; Regularização de Obras; Reforma e Acréscimo; Modificação Interna; Acréscimo e Mudança de Uso; Modificação e Mudança de Uso; Acréscimo de Área etc. Com tantas nomenclaturas, é difícil identificarmos quais obras são novas, aprovadas e licenciadas, quais foram embargadas e posteriormente foram legalizadas / regularizadas, quais obras são apenas reformas com ou sem acréscimo, quais obras, durante seu andamento, foram modificadas e posteriormente aprovadas através de projeto modificativo, quais licenças referem-se somente à mudança de uso da edificação etc. Dessa forma, podemos concluir que esse controle / cadastro é falho e incompleto, facilitando a manipulação de dados.

Há também no Departamento de Obras Particulares um controle das obras embargadas, que é feito em separado pelas três seções: Zona Leste, Zona Noroeste e Área Continental e Morros. Esse controle é diário e feito através de um livro em que constam: i) número da comunicação – que é o controle da Prefeitura – e que posteriormente será processada; ii) data; iii) nome do fiscal responsável pela providência; iv) endereço da obra; v) tipo de ocorrência; vi) número da intimação; vii) número do auto de infração; viii) número do auto de embargo; ix) distrito a que pertence o local; x) origem da ocorrência; xi) observações gerais; e xii) número do processo – que será anotado posteriormente, quando a comunicação tiver sido processada.

Esse controle, todavia, também se mostra falho, quanto ao item “tipo de ocorrência”. Nele aparecem as expressões: Calçada Danificada; Serviços sem Comunicação; Obra Clandestina etc. Observamos, porém, que, em várias ocorrências, aparece somente a palavra “obra”, sem especificação da problemática. Descobrimos, portanto, mais uma possível manobra da fiscalização, na qual pode haver manipulação de dados importantes, conforme o andamento de uma possível “negociação”.

Salientamos ainda que não há qualquer parceria entre o DEOP e o CREA, a qual poderia existir no sentido de cooperação. Quando a fiscalização do CREA atuasse em determinada obra, as providências deveriam ser informadas ao DEOP e vice-versa, a fim de potencializar a atuação contra o infrator e, por consequência, diminuir a ilegalidade.

4.4. AS LEIS DE ANISTIA

As leis de anistia nada mais são do que medidas que legalizam o ilícito. Essa prática demonstra o desinteresse do Estado – poderes Executivo e Legislativo – em cumprir sua função constitucional de zelar pelo bem público. Esse desinteresse não surpreende, pois ambos os poderes estão submetidos ao jogo de interesses da sociedade, em conflito, e acabam se curvando aos que têm maior poder de pressão. As leis de anistia são a demonstração da pressão mais forte que os interesses imobiliários conseguem fazer sobre o aparelho do Estado. Este conta com a desinformação sobre a importância da regulação do uso do solo, o que reforça o peso de processos educativos junto à população, à sociedade organizada, em defesa da legislação e de seu cumprimento.

Desde 1990, Santos vem assistindo à aprovação de diversas leis de legalização de construções clandestinas e irregulares. Essa prática, aplaudida por muitos e rejeitada por poucos, tem trazido para Santos uma qualidade duvidosa de construções e vem, aos poucos, comprometendo o tecido urbano. As justificativas para a aprovação dessas leis são muitas: maior arrecadação do IPTU, minimização de custos ao cidadão de menor posse etc. (ver Tabela 5).

A seguir, analisaremos essas leis a partir da década de 1990.

Lei nº 708, de 04/12/1990 – Autoriza a conservação a título precário de construções clandestinas e adota providências correlatas.

A primeira lei de anistia de construções do Município teve vigência por 120 dias. Foram beneficiadas construções com recuos irregulares, com taxas de ocupação e com índices de aproveitamento superiores aos permitidos pelas leis urbanísticas vigentes. Para as edificações que desrespeitavam os recuos laterais e de fundos, foram exigidas anuências dos vizinhos confinantes ou comprovação de que a obra existia há mais de um ano e um dia. Em relação às anuências de vizinho, Campos Filho (2003b) comenta:

“Os acordos entre vizinhos são outra forma de querer substituir a norma geral pela decisão casuística” (Pág.157).

Esse tipo de documento pode ter gerado uma série de irregularidades, ou seja, não havia controle de quem eram os proprietários dos imóveis confinantes. No princípio, nem firma reconhecida era exigida nas declarações.

Além da construção, a lei também anistiou os usos das edificações. Dessa forma, o zoneamento, definido pelo então Plano Diretor, poderia ser desrespeitado.

Nessa lei não foi mencionada metragem quadrada da edificação, portanto, não só um “quartinho” poderia ser legalizado, mas também um restaurante, por exemplo.

Segundo o Chefe da Divisão de Obras Particulares daquela época, Arquiteto Luiz Antônio de Paula Nunes³⁴, essa lei de anistia e as seguintes anteriores a 1993, quando foi aprovado o novo Código de Edificações, tinham como objetivo aprovar situações que, com o código novo, seriam aprovadas. Como exemplo, podemos citar as áreas mínimas dos ambientes que, pelo código de obras de 1968, eram bem maiores que as então praticadas pela construção civil e “impostas” pelo mercado imobiliário especulativo. Mais uma vez, assistimos aos padrões legais urbanísticos oficiais e reais serem baixados ao longo do tempo. Essa tem sido a prática, a regra.

Campos Filho (2003a) conta que a população mais simples, muitas vezes, não consegue construir suas casas ou pequenos comércios, obedecendo às leis urbanísticas vigentes. Justifica esse fato dado o baixo poder aquisitivo desses cidadãos, porém lembra:

³⁴ Luiz Antônio de Paula Nunes é professor da Universidade Santa Cecília de Santos, fiscal de obras concursado. Atualmente ocupa o cargo de assessor do Deputado Estadual Fausto Figueira. Ocupou o cargo de Chefe da Divisão de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos (Gestão Telma de Souza - 1989 a 1992) e de Chefe do Departamento de Normas e Controle do Uso e Ocupação do Solo (Gestão David Capistrano - 1993 e 1995).

“Não podemos igualar as anistias muitas vezes necessárias de cidadãos necessitados com a anistia a cidadãos abastados, que só desobedecem à lei para benefício próprio e prejuízo ambiental para todos os vizinhos e para a cidade como um todo, que vai ficando assim congestionada, irrespirável e violenta, chegando já ao limite do insuportável, cada vez mais ingovernável” (Pág. 221)³⁵.

Somente em 8 de março de 1991, as edificações de moradia econômica foram contempladas com um decreto. As edificações com metragem menor que 80,00 m² ficaram isentas de apresentar Projeto Arquitetônico exigido pela lei 708/90. A Prefeitura ficou responsável por providenciar o *croquis* e o laudo técnico necessários, para a obtenção do benefício da lei. – **Decreto nº 1332, de 08/03/1991 – Regulamenta a Lei 708, de 04/12/1990, no tocante às construções clandestinas em Moradias Econômicas.**

A Lei 708/90 teve vigência por 120 dias – até 04/04/1991, porém, no dia 15/04/1991 (alguns dias depois), foi aprovada a **Lei nº 732**, prorrogando o prazo estabelecido na Lei 708/1990 por mais 120 dias. Dessa forma, o prazo para legalização de obras clandestinas foi dilatado até 15/08/1991, mas, no dia seguinte, nova lei foi aprovada para prorrogação do prazo por mais 120 dias para a vigência da Lei 708/1990 – **Lei 754, de 16/08/1991 – Prorroga o prazo estabelecido no artigo 2º da Lei 708/1990, alterada pela Lei 732, de 15/04/1991, e dá outras providências.** Além da dilatação do prazo, essa lei dispôs que não poderiam usufruir dos benefícios da lei os proprietários de obras embargadas após a data de publicação da lei, ou que, a qualquer tempo, tivessem sido autuados por desrespeito ao embargo. Também restringiu a legalização de obras que invadiam recuos e/ou com metragem quadrada superior à permitida por lei somente para obras de uso residencial.

Ao observarmos os períodos de validade da Lei 708/1990, constatamos que esta ficou vigente por aproximadamente um ano. Questionamos esse período tão extenso, pois, como foi mencionado anteriormente, se o objetivo da lei era aprovar projetos que, por alguma pendência em relação ao código de obras de 1968, seriam aprovadas pelo novo código, que seria aprovado alguns anos depois, por que tanto

³⁵ Texto publicado na Folha de São Paulo em 07/02/2003 e republicado no apêndice vi do Livro *Reinvente seu Bairro*. 2003.

tempo em vigência? Deduzimos que, provavelmente, a população, os responsáveis técnicos e os demais interessados estivessem se aproveitando da lei de legalização, para benefícios individuais e/ou de especulação imobiliária.

Após aproximadamente quatro meses sem lei de legalização vigente, foi aprovada uma nova lei de anistia - **Lei 851, de 31/03/1992 - autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares, de atividades que especifica e dá outras providências.**

A justificativa para a aprovação de uma nova lei de legalização foi publicada no Diário Oficial de 15/04/1992:

“A Lei 851/92 vem no bojo da política implementada pela atual Administração, de minimizar os efeitos provocados pela recessão e desemprego, que têm levado muitas pessoas a buscar uma alternativa, de serviços informais, para garantir o sustento da família. Essa lei, na verdade, combate a burocracia jurídica que dificulta o direito de muito trabalhador possuir seu próprio negócio”.

Salientamos que o prazo dado para o benefício da lei foi de 240 dias - maior que o da lei anterior. Dessa forma, a vigência da lei terminou no final do mês de novembro, porém, em dezembro, nova lei foi aprovada:

Lei nº 1191, de 11/12/1992 – Prorroga o prazo previsto no artigo 2º e revoga o parágrafo único do artigo 4º da Lei 851/1992. Dessa forma, mais uma vez assistimos à dilatação do prazo por mais 240 dias, para legalização de obras irregulares e clandestinas. Quanto à revogação do parágrafo único do artigo 4º, este dizia que não poderiam ser legalizadas as obras embargadas nos recuos frontais das avenidas da orla da praia. Uma vez revogado, até na área mais nobre da cidade, admitiu-se a baixa qualidade da paisagem urbana. (ver Figura 15).

Com essa prorrogação, puderam ser regularizadas as obras irregulares até meados de agosto de 1993. Após alguns meses, nova lei de legalização foi aprovada:

Lei Complementar nº 109, de 20/12/1993 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares, de atividades que especifica e dá outras providências. O prazo estipulado também foi de 240 dias e as exigências solicitadas foram praticamente as mesmas das leis anteriores.

Salientamos que o novo código de obras (Lei 84/1993) já havia sido aprovado em 26/08/1993.

Alguns meses após o término da vigência da Lei 109/1993, nova lei de anistia foi aprovada:

Lei Complementar nº 152, de 14/12/1994 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares e de atividades que especifica e dá outras providências. O prazo dado foi de 180 dias, mas as exigências solicitadas foram também praticamente as mesmas das leis anteriores.

Essa lei, que teria vigência até meados do mês de junho do ano seguinte, teve seu prazo dilatado até 31/12/1995, através da Lei Complementar nº 175, de 07/07/1995. Nova prorrogação de prazo - até 31/08/1996 - foi aprovada em 07/03/1996 através da Lei nº 209/1996.

Tornando-se quase uma lei permanente, nova prorrogação da vigência da Lei nº 152/1994 foi aprovada, através da Lei Complementar nº 252, de 21/11/1996, alterando seu prazo para 31/03/1997.

No mesmo ano, nova lei de anistia foi promulgada: **Lei 296, de 26/12/1997 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares e de atividades que especifica e dá outras providências.** Através dessa lei, foi aprovado o parágrafo único do artigo 2º da Lei Complementar nº 296/1997 que havia sido vetado: “Em se tratando de uma única residência uni-familiar, com até 60,00 m² no lote, poderá o proprietário requerer projeto de moradia econômica, executado pela Prefeitura, como dispõe o parágrafo 2º do artigo 37 da Lei Complementar nº 84, de 14 de julho de 1993 (Código de Obras), cabendo à Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos, Administração Regional da Zona Noroeste e Administração Regional dos Morros, cada uma em sua área, proceder aos atendimentos necessários”.

Observamos que, quando se trata de moradia econômica, as leis e os decretos são mais específicos e raros. As leis de anistia, até então vistas, não tinham o objetivo, como deveriam ter, de beneficiar as camadas mais necessitadas da população, uma vez que é essa parte da sociedade que, muitas vezes, não consegue respeitar as leis urbanísticas vigentes, não porque não queira, e sim por necessidade.

Essa Lei Complementar nº 296/1997 foi aprovada com período de validade de 120 dias e nos mesmos moldes das leis de anistia anteriores, com uma pequena restrição: as obras que tivessem sido embargadas e ainda tivessem sem cobertura não poderiam gozar do benefício da lei. Acreditamos que aqui pode ter havido mais uma brecha para irregularidade, pois a fiscalização de obras não possuía, e nem possui até a presente data, uma máquina fotográfica, com o objetivo de deixar documentada a fase da obra no ato do embargo dos serviços. Portanto, a introdução desse artigo, como sendo um avanço, nada trouxe de inovador e provavelmente não coibiu a prática de execução dessas obras que, durante os últimos anos, vinham sendo regularizadas.

Após aproximadamente sete meses sem lei de anistia vigente, nova lei foi aprovada, também com prazo de 120 dias: **Lei Complementar nº 310, de 16/11/1998 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares e de atividades que especifica e dá outras providências.**

Nessa lei, além das exigências iguais às das leis anteriores, uma restrição foi introduzida: o benefício da lei só foi permitido para construções e para acréscimos de até 200,00 m² de área, com exceção dos estabelecimentos destinados à utilização recreativa, assistencial, igrejas, sociedades de melhoramentos de bairros, clubes esportivos, clubes de servir e sindicatos.

Assim como na Lei 296/1997, as residências uni-familiares com até 60,00 m² foram também beneficiadas, ficando a própria Prefeitura responsável pela elaboração do projeto arquitetônico e pelos demais procedimentos necessários.

Para as edificações que não tivessem obedecido aos recuos frontal, laterais e fundos, as anuências dos vizinhos confinantes não foram mais exigidas, e sim uma certidão do cartório distribuidor, declarando não haver manifestação judicial

contrária³⁶. Em muitos casos, construções desrespeitando os recuos obrigatórios foram regularizadas, em função de os vizinhos só terem efetuado reclamação via Ouvidoria do Município, ou seja, se o vizinho fosse contrário à obra, mas não tivesse ingressado com ação na justiça, a obra poderia ser regularizada.

As obras embargadas com alvenaria erguida a menos de 2,00 metros não puderam gozar do benefício da lei.

Sancionada a lei, o Prefeito Municipal, Beto Mansur, declarou no D.O. (Diário Oficial do Município) de 17/11/1998 que, em todo o país, havia um desrespeito à legislação referente ao Código de Posturas e de Uso e Ocupação do Solo e justificou:

“Com essa medida vamos regularizar o que havia de errado no passado e, daqui pra frente, cumprir a lei”.

O autor do projeto, o então vereador Manoel Constantino dos Santos, informou que havia na cidade cerca de 11.500 moradias em situação irregular que poderiam ser beneficiadas com a lei. Questionamos por que essas construções não foram beneficiadas pelas tantas leis de anistia anteriores. A resposta talvez esteja no fato de que a maioria das obras irregulares possui conflito com o imóvel vizinho e, dessa forma, a obtenção da anuência do vizinho fica comprometida, impedindo o despacho final favorável no processo de legalização das obras, uma vez que tal documento se faz necessário por exigência da maioria das leis de anistia.

O D.O. ainda afirmava que, além de atualizar a arrecadação, a medida tinha um cunho social, uma vez que boa parte das irregularidades costumava acontecer na Zona Noroeste e nas regiões mais carentes, onde as famílias acrescentavam mais um cômodo às residências, para acomodar os numerosos membros.

No jornal “A Tribuna”, de 17/11/1998, a população foi informada de que a Lei 310/1998, para regularizar as 11.500 construções clandestinas, tinha sido sancionada, após o Prefeito ter recebido em seu gabinete cerca de 17 vereadores que

³⁶ Ação de nunciação de obra nova movida por um dos proprietários limitrofes – Lei 317/98.

haviam esvaziado a sessão propositalmente e que tinham ido até ele pedir o repasse de recursos para o pagamento dos funcionários da Câmara, que não estavam recebendo em dia. O jornal informou também que a pressão dos vereadores deu resultado, pois a Prefeitura repassou parte do dinheiro, comprometendo-se a repassar o restante até o final daquela semana.

Com fatos acima expostos, constatamos que a aprovação da lei foi uma barganha. Houve uma troca de favores entre o Executivo e o Legislativo.

Ainda no mesmo ano, nova lei complementar foi aprovada: **Lei 317, de 22/12/1998 – Acrescenta parágrafos ao artigo 4º da Lei Complementar nº 310, de 16/11/1998, e dá outras providências.**

Além de definir “manifestação judicial contrária”, excluiu as casas geminadas e sobrepostas, como sendo pluri-habitacionais, ou seja, poderiam gozar dos benefícios da lei 310/1998. Também poderiam se beneficiar da lei as construções de caráter secundário das edificações pluri-habitacionais, como, por exemplo, guaritas, marquises, garagens, áreas de lazer, salão de festas etc.

O prazo de vigência da Lei 310/1998 foi prorrogado até 14/06/1999, através da Lei 329/1999. A justificativa dada pela Diretora de Planejamento Urbano da Sedurbam³⁷ para a dilatação do prazo foi que esta permitiria aos municípios que tinham perdido o prazo anterior nova oportunidade para a regularização das obras já concluídas ou em andamento – D.O. – 28/04/1999.

Em artigo publicado em “A Tribuna”, em 17/06/1999, segundo informação da Diretoria de Planejamento da Sedurbam, no período entre dezembro/1998 e maio/1999, 285 obras, relativas a imóveis residenciais e comerciais de até 200,00 m² de área, foram regularizadas com base na Lei Complementar 310/1998.

O número declarado pela Diretoria é muito inferior ao número esperado pelo vereador autor do projeto – 11.500 obras seriam beneficiadas.

Através da Lei Complementar 347, de 09/09/1999, o prazo da Lei Complementar 310/1998 foi dilatado até 16/11/1999, completando um ano de vigência.

No mesmo ano, “A Tribuna” publicou em 20/09 matéria informando sobre o Projeto de Lei de Regularização de Construções Irregulares, do então Vereador Fausto Lopes (PFL), que estava tramitando na Comissão de Justiça e Redação do Legislativo, para receber os pareceres necessários.

O vereador Fausto acreditava que os pareceres seriam favoráveis na medida em que, segundo ele, a propositura seria benéfica para as obras dos munícipes que se encontravam em situações irregulares. Acreditava, também, que seria benéfica para a Prefeitura, em função do recolhimento de mais impostos aos cofres públicos. O limite da metragem quadrada seria de 500,00 m², pois, segundo as informações que o vereador possuía, a maioria dos contribuintes com obras irregulares situava-se nessa metragem.

Em nossa opinião, a metragem de 500,00 m² não pode ser atribuída às camadas mais necessitadas da população. O tipo de construção das famílias que, por necessidades financeiras, constroem na informalidade tem metragem muito inferior a 500,00 m², porque geralmente são ampliações de casas já existentes, os populares “puxadinhos”. A lei teria vigência por um ano.

Através da mesma imprensa, em 11/12/1999, informou-se que a Câmara Municipal havia aprovado a lei do Vereador Fausto Lopes, com algumas modificações: a metragem de 500,00 m² passou a ser de 750,00 m² e a vigência, de 90 dias. O prefeito vetou o artigo que previa um ano de prazo para a lei.

Fausto Lopes justificou o aumento da metragem quadrada de 500,00 m² para 750,00 m², com a alegação de que, dessa forma, dois ou três imóveis, que estavam pendentes quanto à regularização, poderiam também ser contemplados e, assim, não haveria injustiça com ninguém. Ainda defendeu que, com os impostos arrecadados, a receita da Prefeitura aumentaria.

Lei Complementar nº 378, de 28/12/1999 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares e de atividades que especifica e dá outras providências.

³⁷ Secretaria de Desenvolvimento Urbano- hoje Secretaria de Obras (SEOSP).

Como já comentamos acima, essa lei foi aprovada nos mesmos moldes das anteriores, com exceção da metragem quadrada da construção a ser beneficiada pela lei que aumentou para 750,00 m² e a vigência passou a ser de 90 dias.

Para obter o benefício da lei, as obras deveriam estar com cobertura. Caso contrário, o processo de pedido de aprovação de legalização seria indeferido. Através da Lei 400/2000, a vigência da Lei 378/1999 foi prorrogada até 25/07/2000.

Em 26/07/2000, a população foi alertada, através de matéria publicada em “A Tribuna”, sobre a possibilidade de demolição pela Prefeitura de obras não regularizadas – as obras cujos proprietários tinham perdido o prazo da Lei 378/1999.

No artigo, a Diretora de Planejamento da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental informou que os pedidos mais comuns eram para regularização de obras construídas nos recuos frontal, laterais e/ou fundos de residências. Alertou que, para os que não tinham entrado com os processos (perderam o prazo), a penalidade, caso fossem flagrados pela fiscalização, seria a determinação para demolir os acréscimos irregulares.

Na mesma matéria, o Vereador Fausto Lopes, autor da última lei de legalização, defendeu as leis de anistia, ressaltando que esse tipo de concessão deveria ser permitido periodicamente pelo Poder Público, lembrando que os munícipes que não regularizam as obras antes da construção não o fazem por absoluta falta de condições financeiras e acrescenta:

“Esse pessoal não tem condições de contratar engenheiro e quando fazem um acréscimo em suas casas, geralmente é para acomodar algum familiar que está fugindo dos altos aluguéis”.

Salientamos, porém, que, pela Lei 84/1993 (Código de Obras), no do artigo 37, a Prefeitura tem que ter um setor para atender essa população carente, que necessita desse tipo de ajuda. Lembramos, também, que essa população não efetua acréscimos de 750,00 m², como contemplava a lei.

O vereador discorda das críticas de que as concessões de prazos acabam beneficiando construtoras e comenta:

“Isso não é verdade porque, para estes, sai muito mais em conta apresentar os projetos de regularização devidamente elaborados por engenheiros, do que correr o risco de serem flagrados pela fiscalização e arcar com pesadas multas”.

As pesadas multas às quais o vereador se refere são irrisórias se considerarmos grandes empreendimentos, ou mesmo, se considerarmos os benefícios que a finalização da obra poderia trazer, quando se tratava, por exemplo, de comércio, de serviços, de instituições para funcionar. (ver Tabela 4).

Tabela 4 – Relação de infrações / Valores das multas desde 2000

INFRAÇÕES	2000	2001	2002	2003	2004
Obra sem Licença	R\$ 212,50	R\$ 230,00	R\$ 244,95	R\$ 269,44	R\$ 293,69
Desrespeito ao Embargo	R\$ 425,01	R\$ 450,00	R\$ 479,25	R\$ 527,17	R\$ 574,62
Reincidência por Desrespeito ao Embargo	R\$ 850,02	R\$ 900,00	R\$ 958,50	R\$ 1.054,35	R\$ 1.162,01

No ano seguinte, nova lei de legalização foi aprovada: **Lei Complementar, de 04/01/2001 – Autoriza a conservação, a título precário, de construções irregulares e de atividades que especifica e dá outras providências.**

Essa lei beneficiou somente as obras irregulares que já possuíam processos de regularização em tramitação na Prefeitura até a data da sua publicação.

Pela metragem permitida – edificações ou atividades de até 1.500,00 m² e pelo fato de a lei beneficiar apenas obras com processos em curso na PMS, imaginamos que essa lei tenha sido sancionada para beneficiar uma obra específica.

Em 15/06/2001, foi publicado em “A Tribuna” o artigo “A Favelização de Santos”, de autoria do Advogado Rubens Miranda de Carvalho³⁸, que criticou a postura da administração municipal, quanto à tolerância da fiscalização, com relação às obras clandestinas em andamento na cidade e à freqüente aprovação de leis que posteriormente legalizavam as obras irregulares. Afirma:

“As pessoas desrespeitam os recuos fronteiros das edificações e transformam imóveis residenciais em estabelecimentos comerciais, que muitas vezes prejudicam o sossego e a saúde mental dos moradores das vizinhanças. A Prefeitura deveria entrar com ações demolitórias para acabar com esse problema”.

Depois de tantos anos com vigência de leis de anistia, tanto para construções como para usos, a cidade passou a conviver com muitas irregularidades que acabaram sendo legalizadas a título precário, acarretando prejuízos ambientais e de qualidade de vida para a população. Com base no artigo do Advogado, foi dada abertura a um inquérito civil para apurar a responsabilidade da Prefeitura, quanto ao dever de fiscalizar, de autuar, de multar, de cobrar e de embargar situações irregulares no plano de ordenação da cidade. O inquérito, que poderia virar uma ação, seria a solução para defesa do que resta da cidade.

A Promotoria solicitou, segundo informação no artigo publicado em “A Tribuna”, em 06/07/2001, que a Prefeitura informasse como se fazia a expedição de alvarás, tanto para obras particulares como para a outorga de funcionamento de estabelecimentos comerciais. Com essas informações, a Promotoria pretendia traçar uma estratégia para captar informações sobre as possíveis obras, os lugares e os estabelecimentos que estavam atuando em desacordo com o Plano Diretor de Santos. Em seguida, a Promotoria cobraria da Prefeitura a fiscalização e as autuações nos casos determinados por lei.

No mesmo artigo, a Secretaria Municipal de Obras defendeu-se, ressaltando que o Código de Edificações do Município não vinha sendo obedecido em muitas obras na cidade, mas que a fiscalização pública estava atuando para coibir aquela prática. O então Secretário de Obras Antônio Carlos da Silva Gonçalves ainda declara:

“As pessoas estão ocupando recuos de forma irregular e prejudicando a cidade, mas as providências estão sendo tomadas em todos os casos em que a irregularidade pôde ser constatada”.

Essas providências às quais o Secretário se refere são administrativas. O fiscal de obras particulares não possui o poder de polícia e, sozinho, muitas vezes, não consegue paralisar uma obra. Mesmo embargadas e autuadas, muitas obras continuam seu andamento, pois seus proprietários não dão crédito às providências da Prefeitura. Acreditamos que essa postura seja devido ao fato de a população nunca ter assistido à eficiência dessas providências, como, por exemplo, a demolição de obras clandestinas não regularizadas.

No mesmo artigo, ainda segundo o Secretário de obras, as pessoas estavam aproveitando brechas na lei, para regularizar obras desconformes com as normas da Prefeitura e declara:

“Legalizar o que está errado não é interessante para a cidade. A intenção é zerar a conta e não admitir mais obras irregulares”.

Explica ainda que as leis de regularização de imóveis servem para edificações já existentes e que estejam desconformes com a legislação, e não para ajeitar a situação de obras clandestinas. Estranhamos o comentário do Secretário, pois a regularização de imóveis significa que, um dia, esses imóveis já foram obras clandestinas.

³⁸ Rubens Miranda de Carvalho é advogado e mestre em Direito.

O fato de essa última lei de anistia, a 425/2001, só beneficiar as obras irregulares com processos em tramitação na Prefeitura pode ter gerado uma pequena inibição na prática de execução de obras clandestinas, porém muitos responsáveis técnicos, acostumados com as inúmeras leis de anistia aprovadas nos últimos anos, não se deixaram abalar e o que observamos é que muitos processos de pedidos de regularização de obras obtinham despacho de indeferimento e ficavam rodando pelos diversos setores, sem que houvesse uma decisão mais eficaz, como a demolição. Portanto, podemos concluir que não só as leis de anistia podem contribuir para a prática do desrespeito às leis urbanísticas, mas também a morosidade de uma ação demolitória.

Contrariamente à declaração do Secretário citada acima, em 08/05/2002, nova lei de anistia é aprovada: **Lei Complementar 455 – Autoriza a regularização de construções e atividades que especifica e dá outras providências.**

Assim como a lei de anistia anterior, essa também só beneficiava obras irregulares com processos em tramitação na PMS. Nessa lei, não foi estipulada metragem quadrada, mas foi introduzida a contrapartida financeira, excetuando as obras irregulares até 80,00 m².

Volta a ser exigida, em obras irregulares com invasão dos recuos obrigatórios, a anuência dos vizinhos confinantes, com assinatura devidamente reconhecida em Cartório de Notas.

Antes da aprovação da lei, em matéria de “A Tribuna” de 13/04/2002 – “Projeto sobre obra clandestina vai ao MP”, a população foi informada de que o projeto de lei, de autoria do Vereador Marinaldo Mongon (PTB), já tinha recebido parecer favorável de várias comissões, devendo ser votado em breve. O artigo também informava que o projeto de lei seria analisado pela Promotoria dos Direitos Constitucionais do Cidadão. A cópia do projeto de lei foi entregue ao Ministério Público pela Vereadora Cassandra Maroni Nunes (PT), que admitiu que, no século passado, tinham sido editadas leis que regularizavam construções auto-empresendidas pela população de baixa renda e que isso representava “um instrumento de inclusão social”.

Pelo exposto neste capítulo, sabemos que não foi somente a camada mais necessitada da população que se beneficiou dessas leis, como Cassandra ainda argumentou:

“A eliminação de limites em termos de metragem para regularização de obras irregulares, prevista no projeto de lei, vai beneficiar os tubarões e pode representar a desmoralização da fiscalização municipal”.

Concordamos com a vereadora, afinal, para que a fiscalização vai atuar nas obras clandestinas, se posteriormente estas poderão ser regularizadas? O Promotor Público Clever Rodolfo Carvalho Vasconcelos defendia no mesmo artigo que, do ponto de vista moral, essa lei complementar não poderia ser aprovada e declarava:

“Gostaria que os vereadores pensassem bem antes de aprová-la e consultassem a sociedade”

O Promotor via com muita estranheza a tentativa de regularizar obras irregulares pela décima terceira vez em uma década, acreditando que aquilo criava um descrédito da legislação municipal, fazendo com que o cidadão perdesse a confiança nela. Mesmo assim, o projeto de lei foi aprovado na Câmara, porém a Vereadora Cassandra Maroni apresentou emenda ao projeto original, referente à contrapartida financeira, para imóveis com metragem superior a 80,00 m²: os proprietários teriam que pagar 30% do valor venal da área, para poderem efetuar a legalização, além das demais exigências comumente solicitadas. Cassandra justificou:

“Os recursos arrecadados com a cobrança serão destinados ao Fundo Municipal de Habitação”.

A princípio, o que poderia ser uma punição aos especuladores imobiliários, a contrapartida não deixa de ser uma forma “legal” para executar obras irregulares, lembrando que, nessa lei, não houve limite para metragem quadrada. Portanto, a lei que passa a valer é: executou, pagou a contrapartida, legalizou. Dessa forma, questionamos o porquê da vigência das demais leis urbanísticas, como o Código de Edificações e o de Uso e Ocupação do Solo.

Salientamos que essa lei está em vigor até a presente data e que as legalizações ocorrem diariamente para os processos com data de entrada na PMS anterior à data da publicação da lei. Os processos vão sendo aprovados, ainda que morosamente, à medida que vão apresentando documentação, sanando infrações e pagando a contrapartida financeira. Muitos desses processos não foram encerrados ainda por falta de pagamento da contrapartida financeira, que, em alguns casos, atinge um valor alto e o proprietário não se dispõe a quitá-lo. Esses processos estão “empilhados”, aguardando uma possível nova lei de anistia que não tenha a tal contrapartida financeira. Acreditamos que haverá pressão para isso.

Já está em tramitação na Câmara de Vereadores essa nova lei de anistia. Em 24/07/2004, foi publicado em “A Tribuna” novo artigo do Advogado Rubens Miranda de Carvalho – “Santos: O Urbanismo da Destruição”, em que expõe sua indignação por, mais uma vez, o vereador Fausto Lopes propor nova lei de anistia, apesar de o Ministério Público ter avisado à Câmara que isso não seria mais tolerado e justifica:

“Com a aprovação de obras irregulares a cidade vai ficando feia, desorganizada, parecendo um câncer em processo de metástase, caminhando para o que se vê no Rio de Janeiro. Exemplo: Rocinha. Seria melhor, mais justo, que o nobre vereador propusesse o fim dos recuos, ou melhor, a ab-rogação de todo o Código de Obras, oficializando-se o urbanismo da destruição. Cada um e todos farão o que quiserem e o ideal dele sobre o que deva ser uma cidade terá sido atingido”.

Essa nova lei de anistia foi vetada pelo Prefeito, pois não previa a autorização do vizinho para obras construídas nos recuos. Em 10/08/2004, a Câmara

acolheu o veto do Executivo, porém já tramita na Câmara outro projeto de lei para anistiar obras irregulares, também de autoria do vereador Fausto Lopes, prevendo a concordância dos vizinhos.

Em 12/08/2004, “A Tribuna” publica matéria – “PMS mantém fiscalização de imóveis irregulares”, relatando o veto mantido pela Câmara Municipal à Lei de Anistia para imóveis irregulares. O texto informa que, segundo alguns vereadores que votaram a favor da derrubada da matéria, a anistia aos imóveis irregulares não beneficiaria apenas famílias carentes que moram na periferia, mas também grandes empresários e donos de construtoras.

Um exemplo é o prédio de luxo, no bairro Aparecida, construído pelo empresário Armênio Mendes, em cuja cobertura foi construída uma laje que não constava no projeto original aprovado pela PMS. (ver Figura 21).

Em 08/09/2004, “A Tribuna” publica a opinião do munícipe José Carlos Monteiro na coluna Tribuna do Eleitor. Indignado com a possibilidade de, mais uma vez, uma lei de anistia ser aprovada, ele acredita que o Código de Obras transformou-se numa obra de ficção, uma vez que poucos respeitam os recuos frontais, laterais e de fundos das construções. Questiona se há algum tipo de fiscalização, em relação a essas obras e se há algum tipo de ação demolitória, visando à coibição dessa violação das posturas edilícias. Sugere ironicamente que se revogue completamente o Código de Obras, de modo que cada um possa fazer o que quiser e relata os benefícios:

“Com isso, os fiscais de obras da Prefeitura de Santos poderiam ser aproveitados em outras atividades, já que, ao que parece, há muito não exercem esse mister, ou, então, poderiam ser simplesmente dispensados, com grande economia para os cofres municipais”.

A revolta do munícipe é compreensível, pois o alegado, quanto à quantidade de imóveis invadindo os recuos, é notório, ao transitarmos em qualquer via na cidade de Santos, porém questionamos a crítica à fiscalização dessas obras. Mesmo exercendo o seu poder de embargar uma obra, o fiscal, na maioria das vezes, não

consegue paralisá-la, uma vez que esse embargo é administrativo. Como já citado anteriormente, os proprietários e os empresários optam por pagar as multas por desrespeito ao embargo, em vez de paralisar seus empreendimentos, o que lhes causaria mais prejuízo, dado o fato de essas multas serem irrisórias, como também já citamos anteriormente. (ver Tabela 4). Agem de acordo com a possível aprovação de uma lei de anistia que posteriormente regularizaria suas obras.

Em 13/09/2004, “A Tribuna” informa seus leitores que, naquele dia, deveria ser votado, em primeira discussão, novo Projeto de Lei Complementar nº 30/2004, de autoria do vereador Fausto Lopes, que visava à regularização de obras ilegais da cidade. Segundo a matéria, a lei beneficiaria cerca de oito mil obras com processos tramitando no Departamento de Obras Particulares. Dessa vez, a proposta do vereador previa a regularização das obras, desde que fosse apresentada a anuência do vizinho. Lembramos que a ausência de um dispositivo, mencionando a obrigatoriedade da anuência do vizinho, foi um dos principais motivos que levaram o prefeito Beto Mansur a vetar um projeto semelhante, discutido anteriormente na Câmara. Segundo o Vereador Fausto Lopes, a aprovação da matéria favoreceria os moradores de baixa renda que efetuaram ampliações clandestinas em suas residências, por não terem recursos para contratar engenheiros para a execução legal das obras e ainda afirma:

“É uma lei universal para ajudar toda a cidade. Do total de obras irregulares, tenho certeza que 98% a 99% são referentes às famílias de baixa renda”.

A proposta foi alvo de críticas da bancada de oposição. A principal opositora, a Vereadora Cassandra Maroni Nunes, líder do PT na Casa, argumentava que o projeto poderia beneficiar a regularização de obras em imóveis de luxo.

Naquela noite, houve esvaziamento do plenário, fazendo com que a votação do projeto fosse mais uma vez adiada. O vereador Fausto Lopes resolveu solicitar adiamento do projeto, visando à transferência do dia da votação para depois das eleições de 03/10, pois acreditava que, assim, poderia garantir a maioria para aprovação do projeto. Sem a reeleição garantida, muitos vereadores não queriam mexer em matéria

tão polêmica. Os de oposição queriam estabelecer uma metragem menor do que as previstas inicialmente no projeto.

Passada a eleição, o Vereador Fausto Lopes não conseguiu se reeleger, porém o projeto de lei de sua autoria já foi aprovado e agora deverá ser encaminhado ao Executivo. O projeto de lei prevê isenção da contrapartida financeira para imóveis que tiverem até 150,00 m² de área a ser regularizada e para entidades sem fins lucrativos. Já para aqueles que ultrapassarem esse limite, o valor da contrapartida financeira, exigida para a regularização, será equivalente a 10% do valor venal da construção, correspondente a cada área irregularmente excedente da edificação. O projeto também prevê a obrigatoriedade da apresentação da anuência do vizinho, quando houver obras no recuo. Em relação à lei de anistia anterior, podemos observar que houve uma redução em 20% da contrapartida financeira. Como há muitos processos paralisados no DEOP, por falta de pagamento da contrapartida financeira, podemos deduzir que houve pressão para a aprovação dessa redução.

Passado o 2º turno das eleições, o Executivo deverá aprovar o projeto de lei, pois este “beneficiará” muitos empreendimentos na cidade.

4.5. O PERFIL DO FISCAL DE OBRAS

Os Fiscais de Obras que atuam hoje na Cidade de Santos possuem, em sua grande maioria, 3º grau completo. São arquitetos, engenheiros e geólogos, concursados no início da década de 1990.

O salário base atual para a função de fiscal de obras é de R\$ 640,60. A esse valor são acrescidos alguns benefícios, como: vale refeição (R\$112,64), verba transporte (R\$ 225,90), abono (R\$ 115,00). Alguns desses profissionais são optantes pelo PCCS (Plano de Carreira, Cargos e Salários – Lei Complementar 162/95), por meio do qual abrem mão de alguns benefícios, como salário família, 1/3 de gratificação, verba por exclusividade etc., em troca de uma verba fixa de R\$ 526,32. Há ainda os acréscimos por tempo de serviço (letra de oito anos e porcentagem de cinco em cinco anos). Como qualquer salário, há os descontos: imposto de renda, contribuição para pecúlio, contribuição para assistência médica. Em média, o salário líquido de fiscal de obras varia entre R\$ 1.450,00 e R\$ 2.500,00, sendo o primeiro valor o mais freqüente. Em face do exposto, podemos concluir que a remuneração para um profissional de 3º grau, com tantas atribuições e com as responsabilidades já descritas anteriormente, é muito baixa. Temos conhecimento de que o salário mínimo para um arquiteto, para 8 horas de jornada diária de trabalho, seria correspondente a nove salários mínimos, o que atualmente seria de R\$ 2.160,00.

O desempenho do fiscal, considerando o baixo salário, certamente fica comprometido, no entanto, desde o concurso, o candidato tem conhecimento da remuneração e das atribuições pelas quais será responsável e receberá um dado valor. Dessa forma, não pode se furtar a suas atribuições, alegando baixos salários. Mais que este último, exerce efeito mais determinante sobre o desempenho do fiscal a própria postura do executivo municipal, ao desvalorizar a função do fiscal, seja por sancionar as leis de anistia mencionadas, seja por privar a ação da fiscalização dos meios necessários, como atesta a situação do DEOP, o qual está atualmente falho quanto a equipamentos. O setor não está totalmente informatizado. Não há terminais de computadores disponíveis para os fiscais, não há aparelhos de fax, copiadoras e nem

acesso à Internet. Os fiscais nunca receberam equipamentos básicos de segurança para vistoria em obras, como capacetes e botas. Também nunca lhes foram disponibilizadas trenas ou máquinas fotográficas. Constatamos, portanto, que há uma deficiência muito grande em material e em equipamentos.

Os fiscais não contam também com qualquer plano de carreiras e/ou incentivos para cursos de atualização, de especialização etc. Atualmente, a reciclagem para profissionais é fundamental para uma correta atuação no trabalho. Mais que isso, a atualização tem o efeito de promover a valorização da função, estimulando-a a ser exercida com empenho e com meios modernos e eficientes, sinalizando ao fiscal a importância com que é reconhecido pela administração e pela sociedade, favorecendo o alcance de seus objetivos. Observamos que, por falta de reuniões e de integração dos fiscais, muitas vezes, não há padronização nos procedimentos, prejudicando, inclusive, o munícipe e o técnico que dependem da atuação da fiscalização. Deixando de oferecer os meios para a realização da função, o executivo colabora com o mau desempenho, contribuindo para a falta de consciência do próprio fiscal, em relação a sua importância, enquanto ator responsável pela qualidade de vida urbana. Nesse sentido, fica evidente a imprescindibilidade de todo fiscal ter não só uma formação ou um treinamento em urbanismo no momento de sua admissão na estrutura administrativa, bem como atualizações periódicas na temática. Trata-se de uma cultura que demanda tempo e persistência para ser revertida, o que fortalece a idéia da atualização periódica dos fiscais.

Muitas vezes, o fiscal de obras se sente desanimado, sem perspectivas, em função de não observar respaldo por parte das chefias, quanto às providências adotadas, em relação a determinadas obras. Há sempre dois pesos e duas medidas. Essa situação gera um desconforto geral perante o corpo técnico de fiscais.

Sem conhecermos os motivos, não há interesse de a PROJUR (Procuradoria Jurídica do Município) abrir ações judiciais demolitórias para as obras clandestinas que têm suas providências esgotadas pela fiscalização de obras. Durante os treze anos de trabalho na fiscalização, não temos conhecimento de qualquer demolição de obra clandestina ou irregular que tenha sido executada. Há processos que vêm e vão do DEOP para a PROJUR e nada se resolve. Alguns datam de 1992, 1993 etc. e a

fiscalização se questiona se essa morosidade e a falta de ação judicial não acabam incitando a construção de obras clandestinas. Se não há punição, não há exemplo. Essa situação também agrava o desânimo que atinge o grupo de fiscais hoje.

Outro ponto a ser levado em consideração, e que é também um fator incentivador de obras clandestinas, são as leis de anistia, como já vimos anteriormente. Essas leis acabam, muitas vezes, legalizando as obras clandestinas e irregulares, quanto às quais o fiscal de obras tomou as devidas e corretas providências na época.

Como também já mencionamos anteriormente, a quantidade de fiscais de obras está insuficiente para efetuar o controle da parte insular e continental da Cidade de Santos, uma vez que as atribuições são inúmeras, como também já foi comentado.

Concluimos que o fiscal de obras que atua hoje na cidade de Santos é um profissional com formação superior, muitas vezes com especialização, com mestrado etc., remunerado com um salário incompatível com suas funções, com suas atribuições e com suas responsabilidades e ainda é pouco valorizado, não possuindo respaldo das instâncias superiores.

Nada do exposto acima justifica uma atuação indevida por parte do profissional. Nada justifica qualquer transação particular entre o fiscal e o proprietário de um imóvel, por exemplo, porém uma questão se levanta: Se o fiscal de obras hoje em Santos pudesse contar com um salário compatível com suas funções, tivesse equipamentos e materiais atualizados e disponíveis, além de ter respaldo político em suas ações, teríamos uma redução a níveis modestos de transações irregulares?

4.6. EFEITOS SOBRE O ESPAÇO URBANO - PANORAMA FOTOGRÁFICO DE OBRAS CLANDESTINAS OU IRREGULARES

Apresentamos a seguir alguns exemplos de obras executadas irregular ou clandestinamente, ou seja, obras sem aprovação de projeto arquitetônico e/ou alvará de licença para construção. Algumas delas continuam irregulares e, às vezes, estão habitadas ou ocupadas com alguma atividade comercial, de serviço ou institucional. Ao observarmos o funcionamento de comércios, de serviços etc. em edificações irregulares ou clandestinas, constatamos que não há interação entre o DEOP e o DERECA (Departamento da Receita – por onde são expedidos os alvarás de funcionamento). É muito claro que, para os comércios e para os serviços que funcionam nesses imóveis irregulares, não deveriam ser expedidos alvarás de funcionamento, porém, o alegado é que o município não pode deixar de arrecadar impostos. Mais uma vez, assistimos aos interesses econômicos falarem mais alto do que a segurança e a qualidade de vida urbana.



Figura 14 – Recuos de fundos – áreas comuns do condomínio sendo ocupadas irregularmente.

Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 15 - Vista de recuos frontais invadidos na Avenida de Orla Marítima de Santos – Zona nobre da cidade.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 16 – Galpão clandestino: o zoneamento do local não permite a atividade que continua em funcionamento: depósito de materiais de construção.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 17 – Edifício clandestino de 05 pavimentos: no local, já funcionou até um supermercado, mas foi desativado, pois teve seu alvará de funcionamento cassado.

Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 18 – Unidade de Ensino executou obra clandestina: cobertura e fechamento do recuo frontal. No imóvel à direita da escola, constamos um telheiro no recuo frontal, também irregular.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 19 – Comércio instalado de maneira irregular: cobertura do recuo frontal e letreiros não regularizados.
 Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 20 – Posto de Abastecimento de Veículos executado clandestinamente. A obra não possuía aprovação de projeto e nem alvará de licença. Chegou a ser embargada judicialmente.
 Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.



Figura 21 – Edifício de luxo construído pelo empresário Armênio Mendes. Na Cobertura do edifício foi construída uma laje que não consta no projeto aprovado e licenciado. Essa laje caracteriza mais um pavimento, transgredindo, portanto, as leis vigentes. Somente com uma lei de anistia, o empreendimento poderá obter o “habite-se”.
Fonte: Maria Valquíria de Souza Barbosa.

CAPÍTULO V**CONCLUSÃO**

Capítulo 5: CONCLUSÃO

Entendemos que a legislação urbanística, ao longo dos períodos estudados, teve importante papel na produção do espaço urbano, mas um dos fatores que fazem com que as cidades brasileiras sejam o que são hoje, que apresentem as contradições espaciais e sociais refletidas na ocupação urbana, é o baixo compromisso do Estado com o exercício de seu papel de mediador e de ordenador de interesses, em torno do espaço urbano. Ao se furtar a esse compromisso, o Estado permite que, na maioria das cidades, desenvolva-se livremente a atuação dos agentes econômicos e da população em geral, inclusive a menos favorecida, disseminando uma prática clientelista, cujos braços estão articulados tanto na direção dos mais ricos, quanto na dos mais pobres. As cidades, abandonadas a sua própria sorte, estão sem controle efetivo sobre sua expansão e seu desenvolvimento e sem fiscalização das legislações urbanísticas existentes.

No Período Colonial, os padrões reguladores portugueses se estabeleceram nas cidades e nas vilas brasileiras. No século XIX, a ordenação urbana e a regulamentação das construções ainda eram baseadas na legislação portuguesa e os modelos tipológicos existentes eram os utilizados no sul de Portugal. Já no Período Republicano, observamos uma evolução dessa legislação, começando com as leis sanitárias do urbanismo “*higienista*”, necessárias para minimizar os problemas de saúde pública, existentes nas áreas urbanas no final do século XIX. Essas leis foram baseadas em legislação inglesa e francesa. Posteriormente vieram os Códigos de Posturas Municipais que regulavam o controle de alinhamento e de nivelamento das vias, assim como a localização de atividades consideradas nocivas ao meio urbano, além das condições de higiene e de salubridade das edificações e do espaço público, utilizando princípios de controle e de disciplina formulados nas cidades européias. Nos Códigos de Obras dos anos 1920, além da permanência dos princípios “*higienistas*” europeus, foram introduzidos princípios da legislação americana, como, por exemplo, padrões para arranha-céus. A partir dos anos 1930, novos princípios da legislação americana foram introduzidos, como o zoneamento. Já na década de 1940, começaram os planos diretores.

Campos Filho (1999) afirma que a maior parte do espaço urbano brasileiro teve origem predominantemente clandestina ou legalmente irregular, com todos os problemas daí decorrentes. Não foi, por isso, previsto o atendimento às normas sanitárias, mesmo mínimas, como o não loteamento de áreas insalubres, de excessiva declividade, a previsão de vielas sanitárias nos pontos baixos do loteamento, para escoamento de águas de chuva, a canalização dos cursos d'água, as larguras mínimas e a declividade máxima de ruas, as áreas verdes etc. Por isso, a planta do tecido urbano assemelha-se a uma colcha de retalhos mal costurada. Para regularizar esses loteamentos clandestinos, custa um dinheiro absurdo para o poder público, e interligá-los entre si e à estrutura urbana custa outro absurdo, pelas desapropriações que seriam necessárias, além de que há, também, um custo social enorme para as populações que neles residem, devido às más condições de habitabilidade que oferecem. Enormes investimentos urbanos são necessários para corrigir esses erros históricos. Enormes custos sociais recairão sobre a população, que será deslocada com as obras inevitáveis, além do custo social decorrente da espera pela regularização dos loteamentos, durante anos e anos a fio, aguardando que as forças do sistema político hegemônico decidam a regularização.

Taralli (1993) concorda com Campos Filho (1999) quando relata que, em 1903, o Ministério do Interior estabeleceu o novo Regulamento Sanitário, introduzindo regras sobre o abastecimento de água potável, sobre a evacuação das águas servidas e pluviais, sobre a profilaxia das doenças contagiosas, mas ainda tratava superficialmente a regulamentação das construções. A imposição de maiores exigências quanto à iluminação, à insolação e à ventilação natural e ao pé-direito dos compartimentos originou inúmeros casos de desobediência às normas, por parte dos construtores e dos proprietários.

Portanto, com os primeiros casos de desobediência às legislações urbanísticas, no começo do século XX, impondo novas regras sanitárias necessárias naquela época, a fim de impedir surtos epidêmicos, como da varíola e do tifo, constatamos que essa prática de não observância da legislação é antiga na história urbana brasileira. Novas infrações à legislação urbanística ocorreram e continuam ocorrendo quando se fala em moradias (loteamentos clandestinos, cortiços e favelas).

Dessa forma, verificamos a necessidade de constante avaliação e de atualização das legislações urbanísticas, mas especialmente dos procedimentos da verificação do seu cumprimento.

Mesmo que se tenha uma legislação urbanística adequada, atualizada, que atenda ao conjunto da sociedade, garantindo sua qualidade de vida, caso não haja uma fiscalização adequada, uma verificação constante quanto ao cumprimento dessa legislação, cresce consideravelmente o risco de seu descumprimento, comprometendo a qualidade do espaço urbano.

A participação efetiva do profissional arquiteto e urbanista é importante na produção do espaço urbano, no que se refere ao seu planejamento e à sua regulamentação - processo de elaboração de leis urbanísticas e sua fiscalização.

Após efetuarmos a presente pesquisa, com análise da literatura, das legislações e da crítica da forma como funciona hoje a Fiscalização Pública de Obras Particulares na Cidade de Santos, podemos afirmar que há vários fatores que influenciam para que essa fiscalização seja deficitária. A questão da irregularidade e da clandestinidade de edificações é complexa. A existência dessas edificações não é apenas consequência da ação ilegal do proprietário ou do empreendedor, mas abrange também a incapacidade de atuação do setor público no controle urbanístico e na fiscalização das leis urbanísticas vigentes.

Esse lapso começa com o próprio fiscal que não atua corretamente, não desempenha sua função de maneira eficiente, muitas vezes, por conta própria e, outras vezes, por conta do sistema que é deficitário. A Prefeitura Municipal de Santos conta com uma equipe de técnicos reduzida, em relação à demanda de atividades pelas quais é responsável. Além disso, não há programas de atualização e de capacitação para o desenvolvimento dessas atividades. Constatamos que o trabalho dos fiscais é desenvolvido de forma individualizada, sem planejamento nem avaliação das atuações. Não existe padronização dessas atuações e a hierarquia – chefe do departamento de obras particulares / chefe da coordenadoria / chefes de seção / fiscais – é muito rígida, contrariando as técnicas mais adequadas e modernas de gerenciamento. O Departamento de Obras Particulares – DEOP – conta com um sistema muito precário de

informatização e de organização de documentos, de leis, de dados cadastrais (providências, número de obras embargadas, em andamento, legalizadas, número de Cartas de “Habite-se” expedidas etc.).

Além disso, o DEOP não dá o devido apoio e o respaldo à fiscalização, já que, muitas vezes, solicita que a fiscalização faça “vistas grossas” para determinadas obras. O DEOP atende solicitações de estâncias superiores (de secretários, de vereadores e até do gabinete do prefeito). Essa situação comprova que há interesses políticos e pessoais embutidos em muitas das ações solicitadas pelo DEOP. Estará aí a resposta para o fato de o DEOP ser um Departamento tão “menosprezado”, sem verbas para equipamentos, para horas extras etc.? Será que essa estrutura que não funciona não é de forma proposital?

Há outra falha da própria Prefeitura, em especial do DEOP, que seria a falta de divulgação da legislação urbanística vigente. Se a população em geral tivesse conhecimento dessas leis, seria também responsável pelo seu cumprimento, colaborando com a fiscalização e com a conservação da qualidade de vida urbana da cidade. Essa mesma população deve ser também chamada a participar da elaboração dessas leis, fazendo com que se sinta responsável pelo seu cumprimento ou, ao menos, seja objeto de campanhas de educação urbanística, que divulgue artigos, partes de lei, responsabilidades e formas de poder cooperar para o seu cumprimento.

Dessa forma, acreditamos que, se a população participar do processo de elaboração das leis urbanísticas, terá interesse em assegurar sua implantação, fazendo pressão sobre o Poder Público e sobre os agentes privados, revendo sua própria prática, em relação à produção do espaço urbano.

Outro aspecto que deve ser atribuído à fiscalização falha é a atuação de alguns profissionais de fora da prefeitura (arquitetos, engenheiros autônomos e construtoras), que, muitas vezes, “vendem” a facilidade de aprovação de projeto arquitetônico e a obtenção de alvarás de licença fora das leis urbanísticas vigentes. Contam com o chamado “jeitinho brasileiro” e também com as leis de anistia que se tornaram constantes na cidade desde o início da década de 1990.

Os demais profissionais que seguem a lei acabam perdendo clientes por não se sujeitarem ao “jeitinho brasileiro”, dando cada vez mais espaço aos profissionais e proprietários / empreendedores que preferem burlar a lei.

Outro segmento responsável pela não observância das legislações urbanísticas é o próprio corpo de vereadores da Câmara Municipal de Santos. O fato de termos tido (desde 1990) uma lei de anistia atrás da outra faz com que as próprias leis urbanísticas vigentes, mais restritivas, sejam desconsideradas, uma vez que a obra irregular poderá ser aprovada / legalizada mediante uma lei de anistia que estará vigente em breve.

As leis urbanísticas deveriam ser mais maleáveis e menos paternalistas. Se há um responsável técnico pelo serviço e/ou obra, ele deverá ser responsabilizado por qualquer irregularidade, sendo o CREA devidamente informado. Essa integração entre entidades é fundamental para um processo correto e com menos possibilidade de praticar burla contra a lei.

Ainda podemos citar o valor irrisório da multa por obra sem licença, que é de R\$ 293,69. Qual o significado desse valor para um comércio, para uma clínica, para grandes empreendimentos imobiliários etc.? Muitas vezes, é economicamente mais vantajoso pagar a multa do que aguardar a aprovação do projeto arquitetônico e a expedição de alvará de licença da obra. Lembramos que o setor de aprovação e de expedição de alvarás de licença para obras também é falho, principalmente quanto ao fator “número de funcionários analistas x número de processos de análise”. Hoje, a aprovação de um projeto arquitetônico pode levar meses.

Por conta da morosidade de aprovação e de licenciamento das obras e da existência quase ininterrupta de leis de anistia, observamos que atualmente é mais fácil regularizar depois de a obra pronta do que seguir os trâmites legais. O procedimento de legalização de obras já edificadas é mais rápido, mais claro, mais simples e mais barato do que o procedimento tradicional de aprovação e de licenciamento. Constatamos que os técnicos sentem-se deslegitimados, em face da falta de suporte do setor público e acabam confirmando essa deslegitimação em suas práticas diárias, culminando num círculo vicioso.

As leis de anistia, transitórias, elaboradas primeiramente com o objetivo de legalizar obras da população de baixa renda e também itens obsoletos da legislação urbanística, passaram a ser revalidadas anualmente. Todos os atores envolvidos com a fiscalização de obras particulares passam a contar com essas leis, que hoje não podem mais deixar de existir, pois trariam problemas significativos à resolução de inúmeros processos em tramitação na PMS.

Outra questão que observamos é a morosidade no andamento dos processos de obras clandestinas. Quando as providências administrativas da fiscalização de obras estão esgotadas, o processo é encaminhado à Procuradoria Geral do Município, a fim de que seja aberta uma ação judicial demolitória ou conciliadora, em relação à obra irregular. Em treze anos de atuação no setor, nunca tomamos conhecimento de qualquer demolição efetuada. Essas obras continuam de pé, habitadas, com comércios e com serviços, com seus alvarás de funcionamento expedidos pela própria PMS. Constatamos aqui, no mínimo, uma falta de cooperação entre secretarias. Jamais um comércio poderia obter seu alvará de funcionamento, ainda que provisório, para ocupar uma obra sem “habite-se”. Isso, com certeza, garantiria a redução na realização de obras clandestinas. O comerciante, antes de alugar o estabelecimento, checaria se a obra é regular ou não, prejudicando a locação, quando esta fosse irregular. Dessa forma, o proprietário teria o interesse em possuir o imóvel regularizado e dentro da legislação urbanística vigente. Portanto, a fiscalização de obras particulares precisaria agir conjuntamente com a fiscalização de outros setores do Poder Público, como, por exemplo, o setor responsável pela expedição de alvarás de funcionamento.

Para alguns juristas, no momento em que a Prefeitura cobra IPTU da edificação irregular e ISS do comércio que ali se estabeleceu, está declarando a legalidade do imóvel.

Salientamos que a legislação urbanística vigente tem como principal objetivo a ordenação da cidade, através de exigências e de limitações à livre atuação dos agentes no espaço urbano. Essas exigências são a expressão de políticas públicas que regulam os conflitos entre interesses particulares da localidade e destes, com os interesses públicos.

A população urbana e as atividades econômicas disputam entre si o espaço urbanizado e construído, os equipamentos e serviços coletivos e os recursos naturais presentes na cidade, de acordo com seus interesses. Cabe ao município, através das suas leis urbanísticas, regular esses conflitos, implantando diferentes políticas públicas. O Plano Diretor, como explicitação dessas políticas públicas municipais, deve estar sempre em constante revisão, a fim de atualizar as alterações ocorridas, em função desses conflitos urbanos.

Portanto, a ausência de acordos entre partes em conflito, mediados pelo poder público, para assegurar a qualidade de vida da cidade está na base da inexistência de um plano diretor e de outras legislações urbanísticas ou no desrespeito a eles que, por sua vez, podem ser parte da resposta para a confusão em que hoje se encontram diversos municípios, incluindo a cidade de Santos.

CAPÍTULO VI

FONTES CONSULTADAS

Capítulo 6: FONTES CONSULTADAS

- A Tribuna. Santos. 17 de novembro de 1998.
- A Tribuna. Santos. 17 de junho de 1999.
- A Tribuna. Santos. 20 de setembro de 1999.
- A Tribuna. Santos. 11 de dezembro de 1999.
- A Tribuna. Santos. 26 de julho de 2000.
- A Tribuna. Santos. 15 de junho de 2001.
- A Tribuna. Santos. 06 de julho de 2001.
- A Tribuna. Santos. 13 de abril de 2002.
- A Tribuna. Santos. 26 de janeiro de 2003.
- A Tribuna. Santos. 24 de julho de 2004.
- A Tribuna. Santos. 11 de agosto de 2004.
- A Tribuna. Santos. 12 de agosto de 2004.
- A Tribuna. Santos. 08 de setembro de 2004.
- A Tribuna. Santos. 13 de setembro de 2004.
- Akamine, Rogério. 1998. *Avenida Central Paulistana: Procedimentos de Desenho Urbano*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Andrade, Carlos Roberto Monteiro. 1991. *O Plano de Saturnino de Brito para Santos e a Construção da Cidade Moderna no Brasil*. São Paulo. In: Espaço & Debates, nº 34 – Pág. 55 - 63. NERU.

- _____ . 1992. *De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito*. São Paulo. *In: Sitte, Camillo – A Construção das Cidades Segundo seus Princípios Artísticos – Pág. 206 – 233*. Editora Ática.
- _____ . 1996. Camillo Sitte, Camille Martin e Saturnino de Brito: Traduções e Transferências de Idéias Urbanísticas. Rio de Janeiro. *In: Pechman, Robert & Ribeiro, Luiz César de Queiroz (organizadores) – Cidade, Povo e Nação - Pág. 287 – 310*. Editora Civilização Brasileira.
- Andrade, Francisco de Paula Dias de. 1966. *Subsídios para o Estudo da Influência da Legislação na Ordenação e na Arquitetura das Cidades Brasileiras*. São Paulo. Tese apresentada à Congregação da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo.
- Andrade, Wilma Therezinha F. de. 1992. *Arquitetura Antiga na Centro de Santos – Evolução Urbana e Levantamento de Edifícios – Parte “A”*. Petrópolis. *In: AB – Arquitetura do Brasil, nº 19 – Pág. 09 – 23*. Editora Gráfica Serrana Ltda.
- Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos. 2001. *Presença da Engenharia e Arquitetura na Baixada Santista*. Texto de Wilma Terezinha Fernandes de Andrade. Nobel.
- Azevedo Netto, Domingos Theodoro. 1999. *Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo*. São Paulo. *In: O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM – Pág. 257 – 274. Pro Editores.
- Barbeiro, Heródoto. 1978. *História do Brasil*. São Paulo. Editora Moderna.
- Barbosa, Gino Caldato. 1998. *Chalé de Madeira – A Moradia Popular de Santos*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Barbeiro, Heródoto. 1978. *História do Brasil*. São Paulo. Editora Moderna.

- Belo Horizonte (Cidade) - IQVU/BH – *Indicadores de Qualidade de Vida Urbana de Belo Horizonte*. www.pbh.gov.br/smpl/iqvu/navegar.htm - acesso em 12/05/2002.
- Benévolo, Leonardo. 1985. *O Desafio das Construções Irregulares*. In: *O Último Capítulo da Arquitetura Moderna*. São Paulo. Martins Fontes. Pág. 135 – 156.
- Brasil. Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. “*Estatuto da Cidade*”. www.planalto.gov.br - acesso em 02/06/2002.
- Campos Filho, Cândido Malta. 1999. *Cidades Brasileiras: Seu Controle ou o Caos – o que os cidadãos devem fazer para a humanização das cidades no Brasil*. São Paulo. Studio Nobel Editora.
- Campos Filho, Cândido Malta. 2003a. *Daslu: Um Caso Emblemático*. São Paulo. Folha de São Paulo – 07/02/2003.
- Campos Filho, Cândido Malta. 2003b. *Reinvente seu Bairro: caminhos para você participar do planejamento de sua cidade*. São Paulo. Editora 34.
- Cardoso, Adauto Lúcio. 2003. *Irregularidade Urbanística: Questionando Algumas Hipóteses*. www.anpur.com.br – acesso em 13/11/2003.
- Carvalho, Rubens Miranda de. *Santos: o Urbanismo da Destruição*. A Tribuna de Santos, 24 de julho de 2004. Tribuna Livre.
- Carvalho, Rubens Miranda de. *Santos: o Urbanismo da Destruição*. A Tribuna de Santos, 24 de julho de 2004. Tribuna Livre.
- Consultor Jurídico, Revista. 2003. *Daslu é acionada*. www.conjur.com.br – acesso em 03/02/2003.
- Cubatão (Cidade) – www.cubatão.sp.gov.br - acesso em 19/04/2002.

- Diário Oficial de Santos. 15 de abril de 1992.
- Diário Oficial de Santos. 17 de novembro de 1998.
- Diário Oficial de Santos. 28 de abril de 1999.
- Diário Oficial de Santos. 08 de outubro de 2004.
- Dowbor, Ladislau. 1995. *Santos: Caminhos e Vocações Econômicas* – Editora Referência.
- Eco, Humberto. 1985. *Como se faz uma Tese*. São Paulo. Editora Perspectiva.
- ECOVIAS – www.ecovias.com.br - acesso em 19/04/2002 e 03/02/2003.
- Feldman, Sarah. 2001. *Avanços e Limites na Historiografia da Legislação Urbanística no Brasil*. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 4 – Pág. 33 - 47. Recife. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).
- Fernandes, Ana Cristina e Negreiros, Rovená. 2001. *Economic Developmentism and Change within the Brazilian Urban System*. In: Geoforum, nº 32 – Pág. 415 - 435.
- Gambeta, Wilson Roberto. 1984. “Desacumular a Pobreza”: Santos, Limiar do Século. São Paulo. In: Espaço & Debates, nº 11 – Pág. 17 - 27. NERU.
- Gomes, Marilene Nascimento. 1992. *Arquitetura Antiga na Cidade de Santos – Evolução Urbana e Levantamento de Edifícios – Parte “C”*. Petrópolis. In: AB – Arquitetura do Brasil, nº 19 – Pág. 140 –159. Editora Gráfica Serrana Ltda.
- Gonçalves, Rita de Cássia Guimarães Sylvestre. 1998. *A Unidade Partida: Uma Questão para a Legislação Urbanística Paulistana*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

- Grostein, Marta Dora. 1987. *Cidade Clandestina: os ritos e os mitos; o papel da “irregularidade” na estruturação do Espaço Urbano no Município de São Paulo, 1900 – 1987*. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Harouel, Jean-Louis. 1990. *História do Urbanismo*. Tradução de Ivone Salgado. Série: Ofício de Arte e Forma. Campinas – S.P. Editora Papirus.
- Holanda, Sérgio Buarque. 1936. *Raízes do Brasil*. Rio de Janeiro. Editora José Olympio – 6ª Edição.
- Instituto Brasileiro de Administração Municipal - IBAM – www.ibam.org.br - acesso em 05/05/2002.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE – www.ibge.gov.br - acesso em 19/04/2002.
- Lanna, Ana Lúcia Duarte. 1996. *A Cidade Controlada: Santos 1870 – 1913*. Rio de Janeiro. In: Pechman, Robert & Ribeiro, Luiz César de Queiroz (organizadores) – *Cidade, Povo e Nação* - Pág. 311 – 330.
- Lemos, Carlos A. C. 2000. *A Cidade dos Fazendeiros*. In: *O Café* – Pág. 98 - 123. Catálogo da Exposição “O Café” realizada na Praça do Banco Real, em São Paulo, de agosto a outubro de 2000.
- _____. 2000. Entrevista concedida à FAU/USP. In: *Revista Projeto Design nº 242 – Especial Brasília, 40 anos*. Arco Editorial Ltda.
- Lira, José Tavares Correia de. 1999. *O Urbanismo e o seu Outro: Raça, Cultura e Cidade no Brasil (1920 – 1945)*. Recife. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, nº 01 / maio / 1999 – Pág. 47 – 78. Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional (ANPUR).
- Maricato, Ermínia. 2001. *Brasil, Cidades: Alternativas para a Crise Urbana*. Petrópolis – R.J. Editora Vozes.

- Marques, Enaldo Nunes. 1994. *Desenho Urbano – Análise Morfológica e Funcional para a Regulamentação Urbanística*. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Martins, Ana Maria Sala Minucci. 2000. *O Porto de Santos na Legislação e Propostas de Planejamento Urbano, no período de 1945 a 1995*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Moreira, Antônio Cláudio Moreira Lima. 1999. *Conteúdo e Tipologias de Planos Diretores*. São Paulo. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM – Pág. 249 – 255. Pro Editores.
- Nunes, Luiz Antônio de Paula Nunes. 2000. *Saber Técnico e Legislação. A Formação do Urbanismo em Santos – 1894 – 1951*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Oliveira, Francisco de. 1982. *O Estado e o Urbano no Brasil*. In: *Espaço e Debates* nº 06 – Pág. 36 - 54.
- Porto de Santos - www.portodesantos.com.br - consulta em 12/06/2001.
- Reis Filho, Nestor Goulart. 1995. *Notas sobre o Urbanismo no Brasil - Primeira parte: Período Colonial*. Cadernos de Pesquisa do LAP – nº 08. São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- _____ . 1995. *Notas sobre o Urbanismo no Brasil - Segunda parte: Séculos XIX e XX*. Cadernos de Pesquisa do LAP – nº 09. São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.

- _____ . 1997. *Resumos das Aulas do Professor Nestor Goulart Filho na Disciplina AUH 237 – Urbanização e Urbanismo no Brasil I* - Notas preparadas pelo Arquiteto Ricardo Hernán Medrano. Cadernos de Pesquisa do LAP – nº 19. São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Rolnik, Raquel. 1986. *São Paulo na Virada do Século: o Espaço é Político*. In: Espaço e Debates, nº 17 – Pág. 44 - 53 – Revista de Estudos Regionais e Urbanos. São Paulo. Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos.
- _____ . 1999. *A Cidade é a Lei: Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo*. São Paulo. Studio Nobel / FAPESP.
- Santos (Cidade). Decreto nº 1201, de 27 de julho de 1990. Dispõe sobre as Atribuições e Tarefas das Classes de Fiscal da Receita e Fiscal de Obras, criadas pela Lei nº 638 de 28 de dezembro de 1989 e Dá Outras Providências.
- _____ . Lei Complementar nº 638, de 28 de dezembro de 1989. Cria, no Quadro Permanente, as Classes de Fiscal da Receita e Fiscal de Obras, e dá outras providências.
- _____ . Lei Complementar nº 84, de 14 de julho de 1993. Código de Edificações do Município de Santos.
- _____ . Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.
- _____ . Lei Complementar nº 423, de 28 de dezembro de 2000. Estabelece a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Santos, a Composição dos seus Órgãos, Cargos em Comissão e Funções Gratificadas que Menciona e Dá Outras Providências.
- Santos (Cidade) – www.santos.sp.gov.br - acesso em 19/04/2002 e 07/02/2003.
- Santos e Região Convention & Visitors Bureau - www.santoseregiaoconvention.com.br - acesso em 03/02/2003.

- Schimidt, Benício Viero. 1983. *O Estado e a Política Urbana no Brasil*. Porto Alegre. Editora da Universidade – UFRGS, L&PM.
- Serrano, Fábio; Paul, Clotilde; Andrade, Wilma Therezinha Fernandes. 1995. *Santos, Café e História*. Editora Universitária Leopoldianum – Universidade Católica de Santos.
- Silva, Ricardo Siloto. 2001 - *Notas de Aula: Administração e Organização para Engenharia Urbana / Módulo de Urbanismo* – São Carlos – Universidade Federal de São Carlos.
- Taralli, Cibele Haddad. 1993. *Ambiente Construído e Legislação: o Visível e o Imprevisível*. São Paulo. Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Tominaga, Yasuko. 1994. *Memória de um Lugar através de suas Imagens Históricas e da Legislação: o Bexiga, a Liberdade e a Avenida Paulista*. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo.
- Vaz, José Carlos. 2000. *Como Incorporar a Transparência em um Modelo de Gestão Municipal?* São Paulo. www.polis.org.br - acesso em 13/11/2003.
- Villaça, Flávio. 1999a. *Uma Contribuição para a História do Planejamento Urbano no Brasil*. In: Deák, Csaba e Schiffer, Sueli Ramos (org.). 1999. *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo. Editora da Universidade de São Paulo (Edusp).
- Villaça, Flávio. 1999b. *Dilemas do Plano Diretor*. São Paulo. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM – Pág. 237 – 247. Pro Editores.

ANEXO

RELATÓRIO DE OBRAS LICENCIADAS
DEPARTAMENTO DE OBRAS PARTICULARES - JULHO / 2002

DIS.	ENDEREÇO	REF	N.º	PROPRIETÁRIO	RESPONSÁVEL TÉCNICO	PROC	ANO	TIPO CONSTR./PAV.	TIPO DE LICENÇA	DATA	ÁREA/M²
36	MIGUEL DA R. CORREA	RUA	180	LUIZ CARLOS BARSOLINE	DOUGLAS MAZZI	86816	1999	RESIDENCIAL 02 PAVIMENTOS	REG. OBRAS 079/2002	03/07/2002	21,40
18	NABUCO DE ARAÚJO	RUA	361-A 361-B	UBALDO ALVES PINHEIRO	SILVANA LEME	20859	2002	RESIDENCIAL 02 PAVIMENTOS	LICENÇA 064/2002	11/07/2002	627,94
10	OSWALDO COCHRANE	RUA	206	ARTE REAL EMPR IMOB. LTDA	ROGÉRIO G. DE ALMEIDA	58031	2001	PLURI-HABITACIONAL 13 PAVIMENTOS	MOD. E ACRÉSCIMO 213/2002	25/07/2002	9.841,14
37	PASCOAL LEMBO	RUA	370	EXPEDITO CARLOS FREIRE	LINDAZI M. VIANNA	48380	1996	RESIDENCIAL UNI-HABITACIONAL	REG. OBRAS 078/2002	03/07/2002	93,57
19	SALDANHA DA GAMA, ALM.	AV	5	CLUBE INTERNACIONAL DE REGATAS	MIGUEL ALMEIDA MATOS	46274	1999	SOCIAL	CONSERVAÇÃO 214/2002	29/07/2002	125,53
19	VENÂNCIO JOSÉ LISBOA	RUA	49 49-A	LUIZ FERNANDO DOS SANTOS MARTINS	SILVANA LEME	31562	2002	RESIDENCIAL 02 PAVIMENTOS	LICENÇA 060/2002	01/07/2002	290,13
									METRAGEM TOTAL		28.439,74

APÊNDICE

APÊNDICE 1 – RELAÇÃO DE LEIS URBANÍSTICAS DE SANTOS

- SANTOS. Código de Postura, aprovado pela Assembléia Legislativa Provincial em 07 de março de 1847.
- SANTOS. Lei nº 24, de 09 de junho de 1894. Determina o Perímetro da Cidade.
- SANTOS. Lei nº 46, de 17 de outubro de 1894. Obriga os proprietários de Cortiços dentro do perímetro da cidade a transformá-los em pequenas casas higiênicas.
- SANTOS. Código de Posturas de Santos, aprovado em 1895.
- SANTOS. Lei nº 82, de 12 de agosto de 1896. Institui recuos frontais e laterais para casas a serem construídas na orla da praia e nas avenidas que lhe davam acesso.
- SANTOS. Lei nº 94, de 15 de março de 1897. Organiza o Plano Geral para abertura de novas ruas.
- SANTOS. Lei nº 216, de 11 de abril de 1906. Proíbe a construção ou reconstrução de prédios de um só pavimento nas praças do centro da cidade.
- SANTOS. Lei nº 217, de 11 de abril de 1906. Proíbe a construção de prédios comerciais na Rua Sete de Setembro.
- SANTOS. Lei nº 218, de 02 de maio de 1906. Proíbe a construção de prédios sem recuo de 8,50 m para os serviços de saneamento na Rua Rangel Pestana.
- SANTOS. Lei nº 235, de 10 de outubro de 1906. Proíbe a construção de prédios comerciais destinados a açougues, quitandas e congêneres, nas esquinas das ruas da cidade.
- SANTOS. Lei nº 265, de 05 de junho de 1907. Institui isenção de imposto predial para construções novas nas avenidas que davam acesso à praia.

- SANTOS. Lei nº 322, de 19 de agosto de 1908. Institui padrão de fachadas.
- SANTOS. Lei nº 331, de 21 de outubro de 1908. Altera a Lei 322 que instituiu padrão de fachadas.
- SANTOS. Lei nº 341, de 10 de março de 1909. Institui recuo de 5 metros nas avenidas dos canais de drenagem.
- SANTOS. Lei nº 374, de 29 de março de 1910. Aprova o loteamento Vila Ablas.
- SANTOS. Lei nº 380, de 07 de abril de 1910. Autoriza a concorrência para o serviço de remoção de lixo.
- SANTOS. Lei nº 386, de 27 de abril de 1910. Institui normas sobre detritos no sistema de águas pluviais.
- SANTOS. Lei nº 392, de 22 de junho de 1910. Dá concessão por 40 anos para construção e exploração do funicular do Monte Serrat.
- SANTOS. Lei nº 395, de 30 de junho de 1910. Dá concessão de uso da praia e terrenos da Ilha Urubuqueçaba.
- SANTOS. Lei nº 406, de 10 de agosto de 1910. Permite a construção de casas geminadas.
- SANTOS. Lei nº 423, de 21 de setembro de 1910. Estende a permissão da construção de casas geminadas aos terrenos da praia e canais.
- SANTOS. Lei nº 431, de 16 de novembro de 1910. Permite a construção de casas assobradadas.
- SANTOS. Lei nº 435, de 30 de novembro de 1910. Dá concessão à exploração de linha de bonde em Cubatão.
- SANTOS. Lei nº 438, de 14 de dezembro de 1910. Permite a unificação de contratos concessão dos serviços de bondes à The City of Santos Improvements Company.

- SANTOS. Lei n° 444, de 11 de janeiro de 1911. Estende as exigências da Lei 331 à zona intermediária, entre o centro e a praia.
- SANTOS. Lei n° 460, de 26 de abril de 1911. Regula a construção de casas de madeira.
- SANTOS. Lei n° 472, de 30 de agosto de 1911. Regula a exploração de açougues.
- SANTOS. Lei n° 484, de 24 de novembro de 1911. Regula a circulação de automóveis e construção de garagens.
- SANTOS. Lei n° 486, de 20 de dezembro de 1911. Regula a exploração de açougues nas esquinas e praças.
- SANTOS. Lei n° 489, de 03 de janeiro de 1912. Regula a construção de prédios e revoga diversas leis.
- SANTOS. Lei n° 501, de 31 de julho de 1912. Institui benefícios para a construção de moradias para operários.
- SANTOS. Lei n° 511, de 27 de novembro de 1912. Institui benefícios para a construção de casas de banhos.
- SANTOS. Lei n° 522, de 04 de junho de 1913. Institui benefícios para a construção de mercados.
- SANTOS. Lei n° 675, de 28 de junho de 1922. Institui o Código de Construções e revoga diversas leis.
- SANTOS. Lei n° 730, de 20 de agosto de 1924. Dispõe sobre recuos.
- SANTOS. Lei n° 738, de 30 de dezembro de 1924. Institui o regulamento para o funcionamento de elevadores.
- SANTOS. Lei n° 803, de 31 de dezembro de 1926. Modifica os perímetros da cidade e o regulamento para a construção de casas de madeira.

- SANTOS. Lei n° 825, de 26 de novembro de 1927. Modifica os perímetros da cidade e o regulamento para a construção de casas de madeira.
- SANTOS. Lei n° 913, de 06 de outubro de 1937. Autoriza a contratação de urbanista de renome para elaborar o plano de desenvolvimento.
- SANTOS. Decreto Lei n° 254, de 02 de março de 1940. Institui prêmios para os mais belos edifícios.
- SANTOS. Decreto Lei n° 258, de 02 de abril de 1940. Estabelece a linha divisória dos perímetros urbanos e rural, no município, e delimita as zonas urbanas e suburbanas da cidade de Santos e Vila de Cubatão.
- SANTOS. Decreto Lei n° 276, de 27 de julho de 1940. Cria e elimina cargos nas repartições públicas municipais.
- SANTOS. Decreto Lei n° 306, de 25 de março de 1941. Institui zoneamento residencial.
- SANTOS. Decreto Lei n° 343, de 14 de agosto de 1942. Dispõe sobre o Plano Regulador da Cidade
- SANTOS. Decreto Lei n° 403, de 15 de setembro de 1945. Institui o novo Código de Obras e dá outras providências.
- SANTOS. Lei n° 940, de 29 de março de 1948. Determina medidas para elaboração do Plano Regulador.
- SANTOS. Lei n° 1316, de 27 de dezembro de 1951. Aprova o Plano Regulador da expansão e desenvolvimento da cidade.
- SANTOS. Lei n° 1746, de 19 de setembro de 1955. Altera o Código de Obras.
- SANTOS. Lei n° 1811, de 07 de janeiro de 1956. Altera o Código de Obras.
- SANTOS. Lei n° 1831, de 09 de maio de 1956. Altera o Código de Obras.

- SANTOS. Lei nº 1905, de 07 de setembro de 1956. Altera o Código de Obras.
- SANTOS. Decreto – Lei nº 1972, de 26 de agosto de 1957. Fixa a linha perimétrica da Zona Urbana da Sede do Município de Santos.
- SANTOS. Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 3530, de 16 de abril de 1968. Institui o Código de Edificações do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 3531, de 16 de abril de 1968. Institui o Código de Posturas do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 3532, de 16 de abril de 1968. Institui o Planejamento Físico do Distrito de Bertioga e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 3533, de 16 de abril de 1968. Institui as Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização da Paisagem Natural dos Morros de Santos.
- SANTOS. Lei nº 84, de 03 de julho de 1985. Altera o Plano Diretor.
- SANTOS. Lei nº 103, de 31 de outubro de 1985. Dispõe sobre a Proteção do Patrimônio Histórico e Cultural do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 174, de 21 de julho de 1986. Altera o Plano Diretor e o Código de Edificações.
- SANTOS. Lei nº 177, de 20 de agosto de 1986. Altera o Plano Diretor.
- SANTOS. Lei nº 269, de 15 de setembro de 1987. Altera o Plano Diretor.
- SANTOS. Decreto nº 905, de 12 de julho de 1989. Cria a Sub-zona de Interesse Histórico – Cultural na área comercial central.

- SANTOS. Lei nº 616, de 03 de novembro de 1989. Altera o Plano Diretor.
- SANTOS. Lei nº 708, de 04 de dezembro de 1990. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Clandestinas e adota providências correlatas.
- SANTOS. Decreto nº 1332, de 08 de março de 1991. Regulamenta a Lei nº 708, de 04 de dezembro de 1990, no tocante às construções clandestinas em moradias econômicas.
- SANTOS. Lei Complementar nº 851, de 31 de março de 1992. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares, de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 84, de 14 de julho de 1993. Institui o Código de Edificações no Município de Santos e adota providências correlatas.
- SANTOS. Lei Complementar nº 109, de 20 de dezembro de 1993. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares, de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Lei nº 151 de 13 de dezembro de 1994. Estabelece Diretrizes Viárias, modifica parte dos planos aprovados pela Lei nº 1316, de 27 de dezembro de 1951, e alterações, altera classificação de vias previstas na Lei nº 3529 de 16 de abril de 1968 e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 152, de 14 de dezembro de 1994. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares e de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Decreto nº 2520, de 08 de maio de 1995. Altera e amplia os limites da Sub-zona de Interesse Histórico – Cultural criada pelo Decreto nº 905, de 12 de julho de 1989.
- SANTOS. Lei Complementar nº 296, de 26 de dezembro de 1997. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares e de Atividades que especifica e dá outras providências.

- SANTOS. Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 310, de 16 de novembro de 1998. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares e de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 378, de 28 de dezembro de 1999. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares e de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 387, de 13 de abril de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 312 de 23 de novembro de 1.998 que disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do Município de Santos e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 425, de 04 de janeiro de 2001. Autoriza a Conservação, a Título Precário, de Construções Irregulares e de Atividades que especifica e dá outras providências.
- SANTOS. Lei Complementar nº 447, de 30 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 311 de 23 de novembro de 1998 que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos.
- SANTOS. Lei Complementar nº 448, de 30 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 312 de 23 de novembro de 1998 que disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do Município de Santos.

- SANTOS. Lei Complementar nº 455, de 08 de maio de 2002. Autoriza a Regularização de Construções e Atividades que especifica e dá outras providências.

APÊNDICE 2 – ENTREVISTA COM ESPECIALISTA

ESPECIALISTA

Nome: Luiz Antônio de Paula Nunes.

Formação: Arquiteto e Urbanista com mestrado em Estruturas Urbanas –USP.

Empresa / Função: Professor na Universidade Santa Cecília de Santos, fiscal de obras concursado. Atualmente ocupa o cargo de assessor do Vereador Fausto Figueira. Ocupou o cargo de Chefe da Divisão de Obras Particulares da Prefeitura Municipal de Santos (Gestão Telma de Souza - 1989 a 1992) e de Chefe do Departamento de Normas e Controle do Uso e Ocupação do Solo (Gestão David Capistrano - 1993 e 1995).

Tel.: (13) 3219-4653.

E-mail: luiznunes@faustofigueira.com.br.

Data: 04/12/2002.

Valquíria: Na sua opinião, qual é a importância da fiscalização de obras particulares para a cidade?

Luiz: É fundamental para o controle das construções irregulares. É a maneira de conseguir que a cidade seja construída de acordo com as normas. É claro que existem hoje duas cidades: a cidade legal e a cidade informal. Quanto maior fosse a atuação da fiscalização mais a cidade estaria, teoricamente, dentro dessa legalidade, mas, como a legalidade ou a informalidade da cidade não depende da legislação, e sim da realidade socioeconômica, então, essa importância (da fiscalização) acaba sendo relativa. Pode-se ter uma fiscalização rígida, mas a cidade cresce a par dessa legislação, então, aparentemente a fiscalização seria ineficiente, mas, numa cidade como Santos, em que a

parte legal da cidade é a parte significativa, a fiscalização deveria ser eficiente e, mesmo assim, não é.

Valquíria: Na sua opinião, a fiscalização de obras é importante para a produção do espaço urbano?

Luiz: É. Quanto à qualidade?

Valquíria: É.

Luiz: Nós temos um problema em Santos, especificamente. Nós temos toda a ocupação praticamente consolidada e, portanto, a fiscalização seria importante na parte de contenção de novos espaços. A produção de áreas irregulares, de habitações sub-normais, mais nos morros, é difícil controlar. É um problema que foge à fiscalização de obras e até da legislação. Seria outro tipo de ação para controle do que simplesmente fiscalização de obras. Em Santos, há um problema relativo ao espaço urbano, relacionado com a fiscalização de obras, que é a ocupação dos recuos. Há uma deterioração da qualidade das vias, principalmente nas arteriais e aí, sim, a fiscalização teria uma ação importante. Percebe-se que, também nesse aspecto, é ineficiente. Acho que esse é um ponto muito importante da atuação da fiscalização de obras: a garantia da qualidade desse espaço.

Valquíria: Na sua opinião, em que medida o estudo sobre a fiscalização de obras particulares deveria ser contemplado na produção científica sobre a urbanização brasileira?

Luiz: É um viés diferente de análise do urbanismo. Eu mesmo estudei a legislação, mas como é a aplicação dessa legislação? Acho que é interessante e importante também estar vendo o outro lado, não só da produção da legislação, mas da aplicação dela. E não só pelo lado da cidade informal ou fora da legalidade. Acho interessante que você esteja vendo a parte da legislação relativa ao controle.

Valquíria: Na sua opinião, qual a razão de a fiscalização de obras, quase sempre, não ser tão eficiente quanto deveria?

Luiz: Bom, eu acho que aí existe uma questão cultural relacionada com o “jeitinho”. No caso de Santos, acho que se tentou resolver através da legislação alguns impasses que foram sendo criados ao longo do tempo e, conforme esses impasses iam sendo resolvidos pela legislação, outras irregularidades iam surgindo. Eu lembro, por exemplo, que, em 1989, havia uma série de processos (centenas) que estavam parados no Departamento de Normas e Controle do Uso e Ocupação do Solo da Prefeitura, do qual eu era o chefe, porque não era possível aprovação, em função da legislação, que era extremamente rígida, do Código de Obras e do Plano Diretor, que datavam de 1968, mas que continham aspectos da legislação da década de 1920. E essa é uma característica de Santos. Se formos ver os chalés e toda a legislação que os envolveu. Quando dou minhas aulas de urbanismo, fica difícil de afirmar que a característica do urbanismo modernista é um uso mono-funcional, quer dizer, como é que se imagina uma cidade onde, de um lado, só tem comércio, de outro, só residência, quando se vive numa cidade que permite essa permeabilidade em todos os cantos? Isso é uma questão de uso de solo, por exemplo. Isso é histórico, sempre foi assim. E a legislação, mesmo assim, tem restrições. Então, fica difícil. Há um instrumento que é usado desde o começo das legislações urbanísticas, que é a equidade, com que se aprova, em função de já ter havido um precedente. Sempre foi usado. Durante todo o século 20, esse instrumento foi usado. Então, dificilmente se consegue modificar essa realidade. Sempre se procura a adaptação. Entre 1989 e 1993, fizemos um levantamento de todas as irregularidades mais comuns e constantes nos processos. Então, por exemplo, o quarto de empregada era chamado de depósito, para poder ser aprovado. Com o novo Código de Obras, de 1993, a metragem mínima passou de 10,00 m² para 6,00 m². Na verdade, de acordo com a realidade, a legislação é adaptada. As vagas de automóveis que não podiam ser “presas”. Portanto, em vez de a aprovação ser por equidade, passa a ser por adaptação da legislação às novas realidades. Foi feito esse levantamento e a primeira lei de regularização desse período (antes as leis de regularização não tinham um parâmetro para regularizar – simplesmente regularizavam tudo que tinha) foi para regularizar essas situações que sabíamos que posteriormente já estariam incorporadas na legislação vigente e os que não se enquadravam não eram aprovados, e pronto. Então, essa foi uma solução para acabar com o instrumento da equidade. Mesmo assim, a ilegalidade continuou e o grande problema é não se conseguir efetivar a demolição. A

gente tentou em vários casos efetivar a demolição do que estava irregular, mas não conseguiu. Eu desconheço, a não ser os casos que oferecem perigo, a eliminação daquilo que está irregular. Você conhece algum caso?

Valquíria: Eu conheço um, mas foi por livre espontânea vontade do proprietário. O proprietário montou uma indústria em uma via e zona proibidas. Como era um galpão de estrutura metálica, muita coisa foi aproveitada e acredito que isso tenha colaborado para o acordo da demolição, mas construções de invasão de recuos nunca vi serem demolidas.

Luiz: Já vi, por exemplo, aquelas construções no térreo de prédios baixos, mas a demolição ocorre por pressão dos próprios condôminos. Então, na hora em que essas demolições não se efetivam, até o fiscal se sente desmotivado, porque acha que sempre vai ter um jeito de resolver o problema e por que, então, ele vai ficar brigando?

Valquíria: Na sua opinião, qual o peso da vulnerabilidade do fiscal de obras diante do poder econômico para a qualidade da fiscalização?

Luiz: Existe o gosto pelo poder. É só olhar outros agentes fiscais de outras áreas. O fiscal sente prazer de exercer esse poder. Isso, na verdade, é uma questão pessoal. Isso varia de fiscal pra fiscal.

Valquíria: Na sua opinião, o que poderia melhorar a prática da fiscalização de obras particulares?

Luiz: Primeiro melhorar a auto-estima. O fiscal tem que ter consciência do seu poder e tem que ser respeitado. Saber que vai ser cobrado também, tanto no sentido de atuar corretamente, como vai ser repreendido se atuar incorretamente. Ter respaldo do superior hierárquico, em todas as estâncias. Saber que está atuando num sistema que age corretamente. Isso é o importante. À medida que as pessoas não percebem isso, por que agiriam corretamente, se sabem que alguém vai levar um troco dali pra cima? Isso acaba quebrando a auto-estima, porque a pessoa se sente “o otário”. Então, quando isso acontece e passa a se generalizar, toda a categoria é derrubada e não sei se dá para reconstruir. Não sei se isso é possível.

Valquíria: Tem que ser, Luiz!

Luiz: Não sei. Pode até ser.

Valquíria: Você acha que, pelo fato de Santos ser uma cidade onde todo mundo se conhece, facilita essa coisa de que, em algum ponto, a fiscalização vai ser falha? Por exemplo: eu embargo uma obra, mas o proprietário é amigo de algum vereador ou ele é amigo do chefe do Departamento de Obras Particulares ou ele é amigo do Prefeito. O fiscal acaba recebendo uma ordem para não dar continuidade às providências. O que se faz nesse caso? Será que, em São Paulo, isso acontece?

Luiz: Em São Paulo, existem as regionais que, na verdade, são maiores que Santos. Realmente não deve acontecer como acontece aqui, o amigo do amigo que, no fim, você também até conhece. O nosso meio acaba sendo pequeno e você acaba conhecendo.

Valquíria: Mas, isso também deveria inibir o outro lado, não é?

Luiz: Depende do cara, se ele fica inibido com isso. A gente conhece muita gente aí que não fica nem um pouco.

Valquíria: Na sua opinião, as Leis de Anistia são válidas? Não seriam um incentivo à clandestinidade?

Luiz: Então, é como eu estava falando pra você, a Lei de Anistia de 1990 estabeleceu parâmetros para legalizar. As leis de anistia anteriores simplesmente regularizavam todos os imóveis irregulares, sem restrições. Tinham um objetivo claro, que era a cobrança de imposto – IPTU e, às vezes, para resolver algum “pepino” grande. Todas as outras posteriores foram nos moldes dessa de 1990. Acrescentaram áreas máximas. E passou a ser de maneira a se ter um processo permanente de legalização. O objetivo principal das leis de anistia, vigentes no período de 1990 a 1993, quando foi aprovado o Código de Obras, era aprovar o que estivesse dentro dessa mudança. Então, a partir de 1993, não teria mais sentido ter lei de anistia. À medida que se adapta a legislação àqueles novos parâmetros, por que continuar tendo legalização? Não teria mais sentido. Ou então, vamos ter uma anistia até que se mude determinada lei, mas isso não acontece. A última lei de anistia que foi feita tem muitas falhas, mas, pelo menos, o que prevê está dentro do Estatuto da Cidade, ou seja, o infrator tem que dar algo pra

cidade. Uma proposta minha é criar uma identidade do fiscal com a área que ele fiscaliza. Alguns acham que isso pode facilitar a corrupção e são a favor do rodízio, mas, por outro lado, tem a parte toda de planejamento. O fiscal passa a conhecer aquele trecho da cidade e a fiscalização passa a atuar juntamente com o planejamento, não simplesmente um apêndice para cumprir a lei. Imagina se, em cada parte da cidade, tivesse um escritório de arquitetura que cuidasse efetivamente da paisagem daquela parte da cidade, de todo o desenho urbano daquele pedaço e se associasse ao fiscal de obras, à associação de bairros. É um trabalho até mais comunitário, de participação da população. Aí a fiscalização vai ter outro peso, a responsabilidade é muito maior e a corrupção, imagino, seria menor, porque haveria uma ligação mais próxima. Poderia, então, ter uma legislação mais flexível para adaptar aquele pedaço. Com regras, lógico. Cada tecido urbano teria um tratamento diferenciado e a fiscalização passaria a ser um dos segmentos que opinaria, participaria, e não aquela coisa que está ali só pra “encher o saco”. Nesse sentido, por isso é que é necessário ter um profissional qualificado para a função, é pensando nisso também. Seriam arquitetos e engenheiros trabalhando com uma equipe, não leigos. A atuação do fiscal não seria mais isolada. A atuação dele deve fazer parte do pensar da cidade, do construir a cidade. A auto-estima do profissional aumenta. Podemos comparar com o modelo fordista e com o modelo mais contemporâneo em que o profissional tem uma visão holística, entendendo sua função dentro do todo.

Valquíria: Na sua opinião, a fiscalização de obras particulares pode ser considerada um indicador da qualidade do espaço urbano?

Luiz: Sim, não vamos medir quantitativamente quantos autos de infração, quantas intimações, mas a forma de essa fiscalização atuar. É isso que a gente estava conversando agora, se a fiscalização é simplesmente um apêndice burocrático ou se é parte de uma gestão democrática, com a participação da comunidade. Então, forma-se um conjunto de ações e aí, sim, passa a ser um indicador, não a fiscalização, mas a qualidade da fiscalização. A forma de participar, de integrar a fiscalização na comunidade. Portanto, dentro de uma política de gestão democrática da cidade, sim. Se não houver uma política de gestão democrática da cidade, a fiscalização não será um indicador.

Valquíria: Quais especialistas / referências você recomendaria para consulta sobre o assunto?

Luiz: Eu acho que a Raquel Rolnik pela questão da cidade legal. Tem uma pessoa que eu acho que seria interessante, ele foi diretor do CONTRU, em São Paulo, na gestão da Luíza Erundina, o Arquiteto Ives de Freitas. Ele seria uma pessoa interessante também. Cláudio Abdalla, secretário de obras na gestão Telma de Souza. A Lenimar Rios, o José Marques Carriço, que trabalha com a vereadora Cassandra Maroni Nunes. Primeiramente você poderia entrevistar o Cláudio, o Carriço e a Lenimar, que são pessoas mais acessíveis aqui em Santos, mas o Ives seria importante pra sua pesquisa.