



III SEMINÁRIO NACIONAL SOBRE URBANIZAÇÃO DE FAVELAS - URBFAVELAS  
Salvador - BA - Brasil

---

OS DESAFIOS DA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO BAIRRO CARUARA, SANTOS/SP.

**Sophia Alvarez Amaral Melo Bueno** (Universidade Católica de Santos) - [sophiabueno10@gmail.com](mailto:sophiabueno10@gmail.com)  
*Advogada formada pela Universidade de Ribeirão Preto, com extensão em Direito Penal pela Universidade Damásio de Jesus e mestranda em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Católica de Santos*

**José Marques Carriço** (Universidade Católica de Santos) - [jose.carrico@unisantos.br](mailto:jose.carrico@unisantos.br)  
*Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, mestre e doutor em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, professor do programa de pós-graduação Stricto Sensu da Universidade Católica de Santos.*



## Os desafios da regularização fundiária do bairro Caruara, Santos/SP

**RESUMO:** O modo de urbanização do litoral paulista, baseado no turismo, é marcado por fragmentação e descontinuidade territoriais, deficiências de infraestrutura, monofuncionalidade residencial, impactos ambientais negativos e precariedade habitacional, com situações de irregularidade fundiária, como no bairro Caruara, localizado na área continental do município de Santos. Neste núcleo, distante da sede do município, em área de amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar, observa-se ocupações em áreas de proteção ambiental, em sopés de morros, com supressão de vegetação, além de parcelamentos irregulares e ocupação de faixa de terrenos da União, em um contexto de predominância de população de baixa renda. Assim, busca-se compreender as formas de irregularidade e identificar, no âmbito do marco legal da regularização fundiária urbana, os instrumentos jurídicos e urbanísticos que podem ser utilizados no sentido de transformar este núcleo em um espaço mais sustentável.

**Palavras-chave:** Regularização Fundiária Urbana. Direito à moradia. Aspectos socioambientais.

### ST: A Nova Lei de Regularização Fundiária

#### INTRODUÇÃO

A urbanização do litoral paulista caracteriza-se por distintas dinâmicas sócio espaciais, vinculadas aos principais eixos econômicos, as atividades portuárias, industriais, pesqueiras e turísticas. O centro desta área, comandado por Santos, o polo regional, é formado pelos cinco maiores municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)<sup>1</sup>, e é marcado pela concomitância destas atividades e formas de ocupação variadas, com altas densidades residenciais na orla marítima verticalizada a partir dos anos 1950, assim como assentamentos precários localizados nas margens dos estuários e cursos d'água, e nas encostas dos morros e serras. Outra forma de ocupação característica é o parcelamento do solo urbano de baixa densidade residencial, principalmente em localizações mais afastadas das centralidades, marcados pela monofuncionalidade residencial e conseqüente baixo nível de empregabilidade, típico de áreas-dormitório.

Tanto os assentamentos precários como os parcelamentos periféricos são caracterizados por diversas formas de irregularidade fundiária, urbanística e ambiental.

---

<sup>1</sup> A RMBS foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 815/1996, e é composta por nove municípios, sendo os cinco maiores, Santos, São Vicente, Guarujá, Praia Grande e Cubatão.



Mas os parcelamentos periféricos são também marcados pela descontinuidade espacial, agravando ainda mais seus impactos ambientais, de mobilidade e de infraestrutura urbana.

Estes parcelamentos irregulares surgiram a partir dos anos 1960, quando o estado construiu um sistema de rodovias, sendo seus mais importantes componentes o sistema Anchieta-Imigrantes e o eixo da SP-55, que ao sul da região denomina-se Rodovia Manoel da Nóbrega e ao norte divide-se em dois trechos, Rodovia Cônego Domenico Rangoni (Cubatão-Guarujá) e Rodovia Manoel Hypolito do Rego (Santos-Litoral Norte).

O ramo norte da SP-55, que liga Santos e Cubatão à divisa com o estado do Rio de Janeiro, no município de Ubatuba, cruza a área continental de Santos<sup>2</sup>, formada preponderantemente por áreas de preservação permanente (APP) e unidades de conservação<sup>3</sup>.

Este eixo rodoviário facilitou a implantação de loteamentos em localizações distantes dos centros regionais, focados na exploração imobiliária da atividade turística, formando um parque de moradias de veraneio, ocupadas ocasionalmente por população flutuante.

Este modelo de ocupação, descrito em Carriço (2006) e Viana (2010), apresenta elevado grau de ociosidade da infraestrutura e de equipamentos urbanos, fora de períodos de pico. E como grande parte destes empreendimentos foi implantada anteriormente à vigência da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), o Poder Público foi onerado com a implantação da infraestrutura e de equipamentos, em áreas com baixa demanda, fora de temporada.

Assim, pode-se explicar a enorme carência de alguns serviços públicos nestas áreas periféricas, em todo o litoral, conforme exposto em Instituto Pólis (2013). Destaca-se o baixo nível de oferta de saneamento, com reflexos na saúde da população residente e flutuante. Assim, contraditoriamente, a carga contaminante das águas servidas é direcionada aos corpos d'água, cuja importância é fundamental, tanto em termos de abastecimento, quanto em termos de suporte às atividades de lazer balneárias.

---

<sup>2</sup> O Município de Santos é dividido em áreas insular e continental, sendo a primeira habitada por 99% da população, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE (2010).

<sup>3</sup> Muitos imóveis que ocupam essa área infringem o ordenamento jurídico de proteção ambiental, e ameaçam a integridade do Parque Estadual da Serra do Mar, criado pelo Decreto Estadual nº 10.251/1977, além de desrespeitarem a legislação municipal.



Outros impactos ambientais relevantes também podem ser observados nestas localidades, como supressão de vegetação protegida, com conseqüente exposição de solos e assoreamento dos corpos d'água, agravando ainda mais suas condições ambientais e reduzindo a capacidade de drenagem, provocando enchentes, em uma região com alto índice pluviométrico.

No tocante à situação socioeconômica das comunidades residentes, pode-se observar que, em face da ausência de terciário, há pouca oferta de emprego o que faz com que boa parte da população economicamente ativa busque trabalho temporário e mal remunerado, vinculado às atividades turísticas<sup>4</sup>. Em face desta situação e da distância dos principais serviços públicos, o custo da mobilidade é muito elevado e contribui para a condição de precariedade que pode ser observada nesses núcleos (INSITUTO PÓLIS, 2013).

A partir deste contexto, este trabalho busca analisar as perspectivas de regularização urbanística e fundiária do bairro denominado Caruara, localizado na Área Continental de Santos, junto à divisa com o município de Bertioga e na margem do Canal de mesmo nome, próximo à área conhecida como “Rabo do Dragão”, do município do Guarujá. Esta localização faz com que o vínculo socioeconômico da população residente seja muito mais forte com estes dois municípios, do que com o próprio município de Santos, em face da grande distância com sua Área Insular, onde se situa a cidade de Santos.

Este bairro, que possuía 1.126 habitantes (IBGE, 2010), formou-se a partir do subparcelamento de um loteamento de chácaras de veraneio, implantado na década de 1960, apresentando, também, ocupação em áreas de preservação permanente, de terrenos de marinha e de áreas externas ao loteamento originário, caracterizando-se por várias formas de irregularidade. Estas serão tratadas adiante, com o intuito de avaliar as perspectivas de uso de instrumentos legais disponíveis para regularização fundiária plena.

Com uma visão de equidade social, busca-se discutir a efetivação dos direitos fundamentais garantidos pela Constituição Federal, a fim de que desigualdades sociais possam ser reduzidas e o meio ambiente seja preservado.

---

<sup>4</sup> Acerca desta questão ver Carriço (2006).





Por meio de uma análise da legislação urbanística e ambiental, aprofundando o conhecimento de suas contradições, pode-se compreender como o processo de formação de núcleos periféricos litorâneos conflita com diretrizes legais.

Deve-se esclarecer que, o município de Santos tem um histórico de lutas populares pela regularização fundiária em diversos bairros do município, sobretudo em sua Área Insular, configurando a relevância social desta política urbana. Assim, abordar-se-á o processo de regularização fundiária do bairro Caruara, em curso desde o início desta década.

Identificando e caracterizando as distintas formas de irregularidade presentes neste bairro, e discutindo fundamentos no campo do Direito Urbanístico e Ambiental, buscar-se-á avaliar as medidas adotadas pela municipalidade, com amparo na legislação, de forma a analisar a possibilidade de elaboração de plano de urbanização, assim como do emprego de técnicas de mediação de conflitos socioambientais, de forma a demonstrar a possibilidade da regularização, melhorando a vida da comunidade, protegendo sua identidade cultural e preservando o meio ambiente.

## **1. Precariedade habitacional e o Direito à Moradia**

A precariedade habitacional, no Brasil, explica-se pela inserção paulatina de trabalhadores no mercado, acarretada pela industrialização, em um contexto de “urbanização a baixos salários” (Oliveira, 1972), resultando em processos de segregação sócio espacial, marcado pela irregularidade e pela ocupação de locais sem infraestrutura urbana, nas periferias urbanas, ou em residências coletivas em áreas centrais degradadas, únicas alternativas locacionais para milhões de famílias.

Para Maricato (1996), a incorporação dos trabalhadores nacionais ao mercado de trabalho regular, constitui as raízes que estão presentes na sociedade brasileira no final do século XX. Relações coloniais de produção sobrevivem sobre a nova legalidade iniciada com a Independência (1822), na forma de relações de trabalho baseadas no mando pessoal, no favor e no coronelismo político que ultrapassaram a República até nossos dias.

Por outro lado, a intermitência e insuficiência da política habitacional voltada para a baixa renda (BONDUKI, 1998), em um contexto de valorização imobiliária crescente



em nossas cidades, conflita com o direito de acesso a moradia digna, como preconiza nossa Constituição Federal em seu artigo 6º, que trata dos direitos sociais, sendo condição para a dignidade da pessoa humana e suporte aos direitos fundamentais.

Na década de 1960, o movimento nacional da reforma urbana (MNRU) procurou enfrentar o quadro de desigualdades nas cidades brasileiras. Porém, com o regime militar instaurado em 1964, inviabilizaram-se as transformações necessárias para que a população trabalhadora pudesse acessar a moradia digna, estabelecendo redirecionamento na política habitacional, com a criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) e a produção habitacional caracterizada por grandes conjuntos habitacionais, segregados e desprovidos de infraestrutura, nas periferias urbanas.

O saldo deste regime de exceção foi o agravamento das diferenças sociais. Entre a década de 1970 e 1980 a abertura lenta do regime e a volta da democracia conferiram mais espaço aos movimentos sociais, que passaram a reivindicar o estabelecimento da moradia como direito, ganhando visibilidade política, até desaguar no movimento pela inclusão do capítulo da Reforma Urbana, na Constituição Federal de 1988, de forma incompleta. Neste período, foi sancionada a Lei nº 6.766/1979, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano, a qual reduziu drasticamente a produção de parcelamentos sem oferta adequada de infraestrutura, mas por outro lado levou à ampliação das favelas, em função das distorções da política habitacional do regime.

Em face desta situação, várias cidades, como Santos, procuraram adotar políticas urbanas progressistas, combatendo a segregação sócio espacial, sem, contudo, disporem de um marco regulador adequado destas políticas. Em 1992 foi sancionada a Lei Complementar nº 53 (SANTOS, 1992b), a qual dispõe acerca das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), revisada em 2012, pela Lei nº 775/2012, instituindo as ZEIS dos tipos 1, 2 e 3 (ZEIS 1, 2 e 3), sendo as ZEIS 1 áreas com ocupações consolidadas que necessitem de regularização, as ZEIS 2 terrenos vazios ou subutilizados onde se deve cumprir a função social da propriedade, e a ZEIS 3 direcionada para a solução dos imóveis precários na área central (cortiços), assim demonstrando a existência de instrumentos de política urbana eficazes no cumprimento da Constituição Federal, mesmo antes do Estatuto da Cidade. Entretanto, o Caruara não foi delimitado como ZEIS, em face de sua



localização extremamente distante da área urbana do município, o que acabou tornando mais complexa a regularização do bairro, em função da ausência de normativa adequada.

Quando foi sancionado o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição, o processo de urbanização já havia atingido níveis críticos, em termos de irregularidade. A ocupação de áreas protegidas pela legislação ambiental é uma marca deste processo, em nossas grandes cidades, como no caso das áreas de mananciais, colocadas em risco pelo processo de segregação socioespacial. E no caso do Caruara, não foi diferente.

É, neste contexto, que é aprovada a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), que dentre outras coisas dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Esta lei procurava fornecer meios para o equacionamento do conflito entre direito à moradia e proteção ao meio ambiente natural. Foi com base nesta norma que a Prefeitura iniciou o processo de regularização do Caruara.

Não obstante, antes que os instrumentos inovadores da Lei nº 11.977/2009 fossem aplicados de forma efetiva, a Lei nº 13.465/2017, que dentre outros assuntos dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (RFU), revogou inteiramente os dispositivos referentes à regularização fundiária da norma de 2009, criando um cenário de incertezas, em face das muitas reações adversas que provocou, inclusive ensejando a ações diretas de inconstitucionalidade. Portanto, é neste cenário inseguro que os municípios procuram desenvolver seus programas de RFU atualmente.

A aparente contradição entre legislação ambiental e RFU, como no caso da flexibilização do Código Florestal, em seus artigos 64 e 65, estabelecida Lei nº 13.465/2017, por vezes pode imobilizar o Poder Público, o principal legitimado para promover a RFU, criando conflitos difíceis de dirimir.

Maricato (1996) reconhece essa questão, quando entende que por vezes a militância ecológica atua na defesa de propostas, que abstraem a questão das classes sociais. De fato, por vezes a atuação do movimento ambientalista e dos órgãos de defesa do meio ambiente impede o adequado equacionamento de conflitos, quando estes segmentos deveriam caminhar juntos com os movimentos de moradia, em prol do pleno desenvolvimento.



Para Rolnik (1997) os atores políticos, especialmente aqueles envolvidos no jogo político-partidário, estão geralmente mais interessados nas consequências de suas ações a curto prazo em razão da temporalidade da política eleitoral, fato este que fragiliza a regularização dos assentamentos, resultando na elaboração de projetos pífios e sem conteúdo, gerando a conhecida desordem urbana, promovendo inversão de valores e sobreposição de interesses.

A criminalização dos assentamentos urbanos informais são a face mais cruel de políticas urbanas e habitacionais fracassadas, resultando em agravamento de desigualdades sociais irrefutáveis, privando a população de baixa renda a obter acesso humano e igualitário em face de uma política econômica excludente.

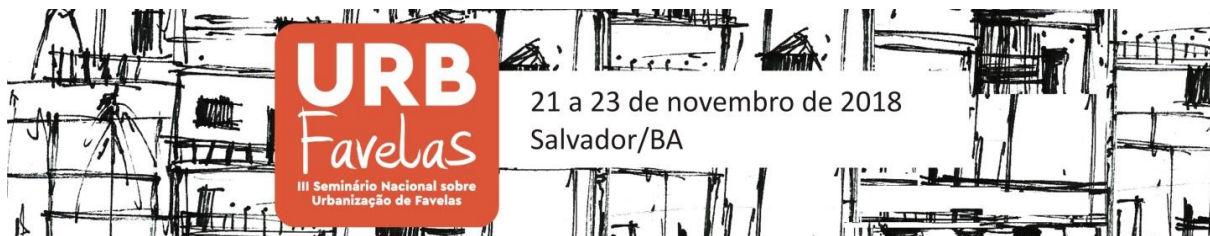
Segundo o IBGE, as pessoas residentes em situação de subnormalidade vêm aumentando gradativamente desde os anos 1950, atingindo 6.329 aglomerados, em 323 municípios brasileiros. Assim, integrar os assentamentos irregulares à cidade legal é um desafio para o Estado, que deve procurar nas diretrizes jurídicas do direito urbanístico as possibilidades de planejamento e gestão sustentável desses núcleos. Neste sentido, foi importante a criação do Ministério das Cidades, que passou a incentivar a participação popular no planejamento das cidades, em cumprimento ao Estatuto da Cidade, na elaboração dos planos diretores, os quais devem ter na RFU um de seus principais instrumentos, em especial nas médias e grandes cidades.

Embora o impacto negativo ao meio ambiente dos assentamentos precários, em geral, seja de grande relevância, a positivação de normas que disciplinam a RFU, como a Lei nº 13.465/2012, determina novas diretrizes na regularização dos assentamentos, mesmo que pareça vaga no aspecto da proteção ambiental, que deve nortear as ocupações. Desta forma, a partir do estudo dos tipos de irregularidade presentes no Caruara, pretende-se avaliar as potencialidades de aplicação da norma.

## **2. A Formação Irregular do Bairro Caruara**

Localizado na área continental do município de Santos, entre o Parque Estadual da Serra do Mar e o Canal de Bertioga, junto à divisa com o município de Bertioga, o bairro Caruara caracteriza-se pela irregularidade fundiária, urbanística e ambiental. Tais formas de irregularidade demandam análise para o alcance de possíveis soluções, de





forma a atender ao desejo da comunidade local, a qual há anos vem solicitando do Poder Público municipal apoio neste sentido.

Desde a década passada, o setor responsável pelas ações de regularização fundiária, no âmbito da Prefeitura Municipal de Santos, é a Coordenadoria de Regularização Fundiária (COREFUR), afeta à Secretaria de Desenvolvimento Urbano (SEDURB), que vem estudando a regularização do bairro, com apoio de técnicos de outras secretarias municipais.

Desta forma, de acordo com a documentação disponível na COREFUR, entre os anos de 2013 e 2016, apresenta-se, a seguir, um painel da formação do Caruara, identificando as várias formas de irregularidade e respectivas possibilidades de solução. Neste período, os principais marcos legais para regularização fundiária, no Brasil, eram a Lei nº 11.481/2007 (BRASIL, 2007), que prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União, assim como a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009), que em seu Capítulo III, dispunha sobre a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas, inteiramente revogado pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que dentre outros temas, trata da regularização fundiária urbana<sup>5</sup>. Assim, as ações empreendidas anteriormente pela COREFUR, foram baseadas principalmente nos instrumentos disponibilizados pela Lei nº 11.977/2009, como se verá adiante.

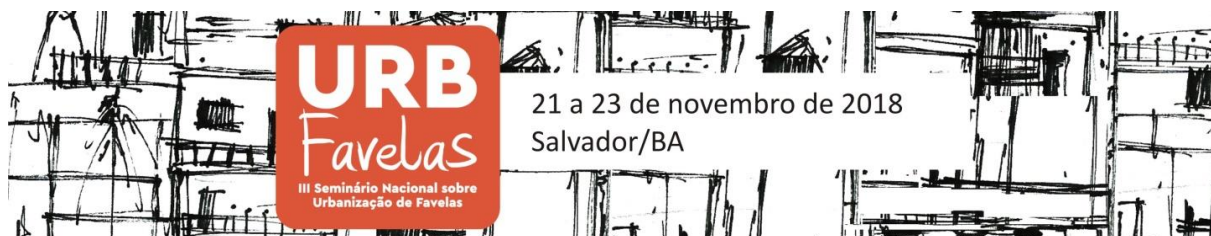
De acordo com a referida fonte, a ocupação do bairro originou-se na década de 1950, a partir da divisão de uma fazenda de bananas (Figura 1) em lotes voltados à atividade de veraneio (Figura 2), denominando-se “Chácaras Caruara”. Com a industrialização de Cubatão e a o crescimento da atividade portuária, a busca por moradias mais baratas, induziu à primeira leva de ocupação da área, de forma ainda muito esparsa.

O loteamento de chácaras de veraneio, implantado sem infraestrutura básica e sem equipamentos comunitários<sup>6</sup>, dificultou a urbanização, cabendo à Prefeitura, ao longo do

---

<sup>5</sup> Esta lei foi regulamentada pelo Decreto nº 9.310/2018 (BRASIL, 2018).

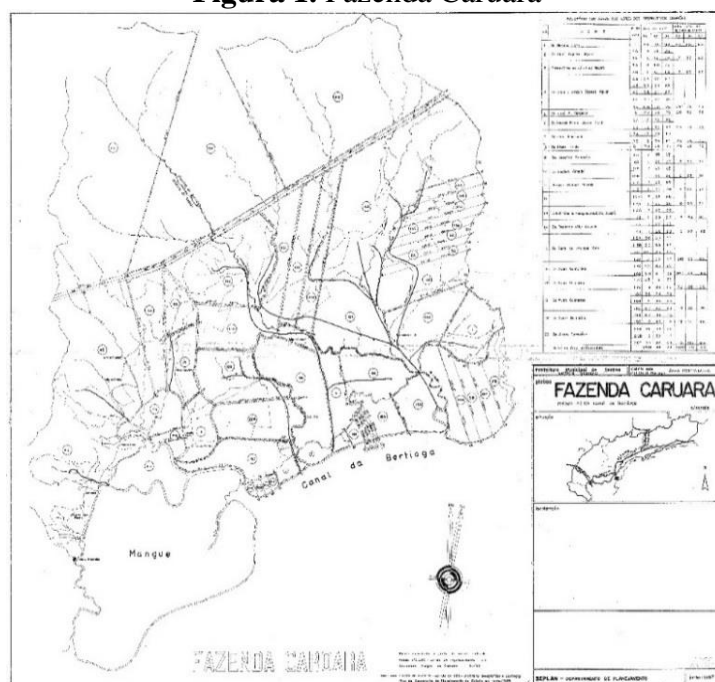
<sup>6</sup> Além do bairro estar inicialmente inserido no Distrito Sede do Município (Lei nº 3.529/1968), porém fora de seu perímetro urbano, a Lei Federal nº 6.766 somente foi sancionada em 1979, dificultando a imposição, por parte do município, da implantação de infraestrutura e oferta de equipamentos, por parte dos loteadores.



tempo, em face da pressão da comunidade, adotar medidas para implantar alguns equipamentos comunitários e uma infraestrutura urbana incompleta<sup>7</sup>. As 117 chácaras têm matrícula no 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos, somando 113 registros e 4 inscrições de compra e venda.

Ao longo dos anos, a maior parte das chácaras foi subdividida por seus proprietários, ampliando a densidade demográfica do bairro e conseqüentemente a demanda por serviços públicos, sem que houvesse base legal para a regularização deste parcelamento. Esta subdivisão ocorreu de forma mais intensa na área central do bairro, em um quadrilátero definido entre as ruas Xavantes e Tamoyo (norte-sul), e ruas João Torres e Castelo Branco (leste-oeste), como se observa na Figura 3, Carta Ambiental do Caruara<sup>8</sup>.

**Figura 1. Fazenda Caruara**

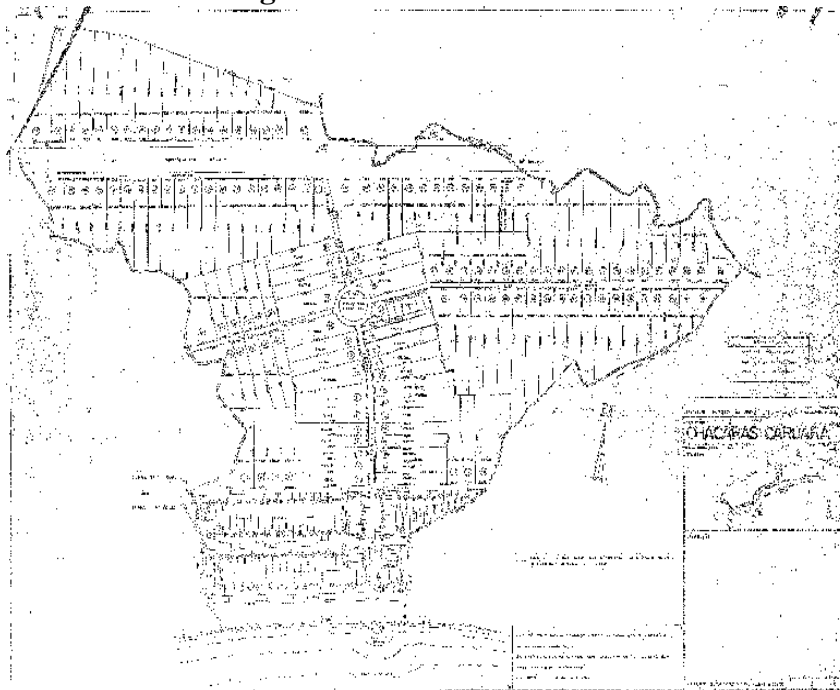


Fonte: Prefeitura de Santos, Secretaria de Planejamento (1987).

<sup>7</sup> No Caruara, apenas as ruas principais são pavimentadas e dispõem de drenagem. Há iluminação pública, abastecimento de água, cuja captação é realizada no bairro vizinho de Caiubura, no município de Bertioiga. Mas até hoje a Sabesp não concluiu o sistema de esgotos, que depende da construção de uma estação de tratamento cujo projeto já existe.

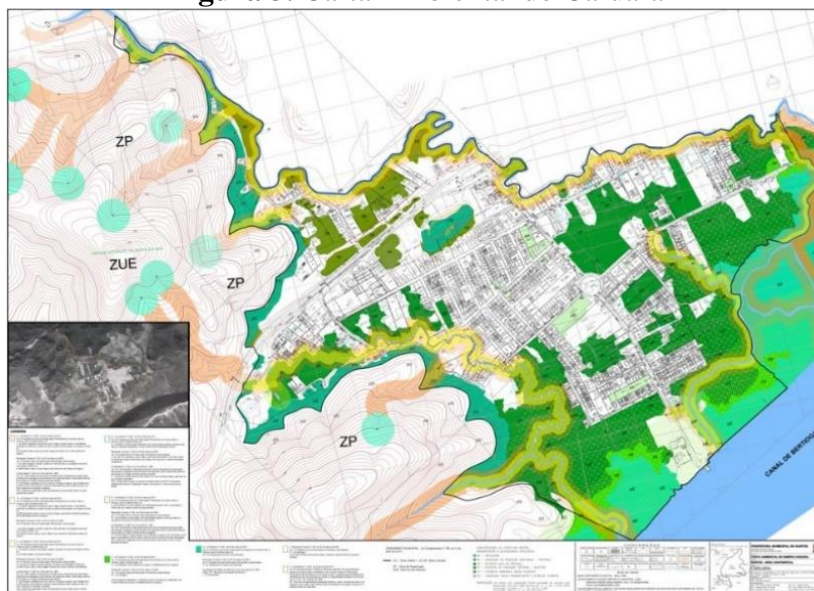
<sup>8</sup> Estudo elaborado em 2010, por técnico da Secretaria Municipal de Meio Ambiente, sob orientação da então Secretaria Municipal de Planejamento, para identificação das áreas protegidas de acordo com a legislação ambiental incidente. O estudo foi aprovado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), em 3 de novembro de 2011.

**Figura 2. Loteamento Caruara**



Fonte: Prefeitura de Santos, Secretaria de Planejamento (1986).

**Figura 3. Carta Ambiental do Caruara**



Fonte: Prefeitura de Santos (2010).

Além da subdivisão das chácaras, outras irregularidades são encontradas, como ocupação de próprio da União, originado do traçado abandonado da rodovia BR 101, antiga Rio-Santos, o qual pode ser identificado na parte superior da Figura 3. A ligação





rodoviária com o estado do Rio de Janeiro acabou sendo executada com outro traçado, na década de 1970, pelo governo de São Paulo, com a abertura da SP-55, Rodovia Doutor Manoel Hyppolito do Rego, sob administração do Departamento de Estradas de Rodagem (DER). A faixa abandonada pelo antigo Departamento Nacional de Estradas e Rodagem (DNER), foi objeto de ocupações irregulares e é atualmente de responsabilidade do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT). Portanto, este órgão foi notificado pela Prefeitura, para se manifestar acerca do processo de regularização fundiária.

Em face da legislação federal que dispõe sobre terrenos de marinha, e de acordo com as características geográficas do Canal de Bertioga, a Secretaria do Patrimônio da União (SPU), demarcou ao longo do Canal, em ambas as margens, as Linhas de Preamar Médio (LPM) e Limite de Terrenos de Marinha (LLTM). Assim sendo, ao longo da margem do referido corpo d'água, no Caruara, há demarcação de terreno de Marinha, cuja cessão foi solicitada pela Prefeitura de Santos, para finalidade da implantação de um Centro Cultural e Turístico. Esta área, onde se localiza o “portinho” está descaracterizada e suas condições ambientais não impedem o licenciamento do equipamento.

Na margem do canal não há ocupação que coloque em risco a integridade da APP, com 200 metros de largura. Porém, como se vê pela Carta Ambiental, há muitos casos de ocupação de margens de curso d'água que afluem ao canal, estando algumas em terreno de marinha.

Ao norte da rodovia, no eixo da Rua Tupy, há ocupações às margens do Rio Macuco, que vêm colocando em risco o sistema de drenagem do bairro e criando eixo de expansão indesejado, com supressão de vegetação e represamento irregular das águas do rio. Conforme abordado em Carriço e Souza (2016), a expansão horizontal periférica tem contornos bastante específicos na RMBS, marcada em seu histórico de formação por intenso e descontínuo espraiamento residencial, o que gera inúmeros problemas socioambientais advindos da segregação espacial que atinge grande parte da população residente. Este modelo de ocupação do território é caracterizado pelo desequilíbrio, pois na área central da região há concentração de emprego e renda, tendo em vista o porto, as indústrias e os serviços, enquanto comunidades isoladas, como o Caruara, são marcadas pela monofuncionalidade residencial, com pouca oferta de emprego e de serviços,





exigindo da população em idade ativa grandes deslocamentos diários, por motivo de trabalho e em busca de serviços.

Este contexto torna a população destas comunidades ainda mais dependente da ação do Estado, sobretudo no que diz respeito à oferta de equipamentos e serviços comunitários. Assim, ao longo do tempo, a Prefeitura implantou alguns equipamentos, visando garantir um mínimo de atendimento dos serviços públicos essenciais, à população local.

Na década de 1980, já existia na Praça das Palmeiras, logradouro central do bairro, uma pequena sede administrativa da Prefeitura, onde funcionava uma unidade de saúde, com plantões médicos periódicos, prestando serviço muito limitado. Mas somente em 1996, o município construiu a escola “Judoca Ricardo Sampaio”, de ensino fundamental e na década passada, a Unidade Básica de Saúde do bairro, além da escola “Noel Gomes Ferreira”, de educação infantil. A UBS foi instalada na Rua Andrade soares e na Praça das Palmeiras, onde atualmente funcionam uma base da Polícia Militar e da Guarda Municipal, além de uma biblioteca municipal e a sede da Subprefeitura da Área Continental de Santos, afeta à Secretaria Municipal de Serviços Públicos. Porém, há carência de unidade de pronto atendimento.

### **3. Legislação Incidente**

No tocante ao zoneamento municipal incidente sobre Caruara, a primeira vez em que sua área é objeto de uma lei municipal, é pela Lei nº 3529, de 16 de abril de 1968, Plano Diretor Físico do Município (SANTOS, 1968). De acordo com esta lei, a área atualmente ocupada por Caruara encontrava-se dentro da Área Rural, do então Distrito Sede<sup>9</sup>. Em 1992, foi criada a Área de Proteção Ambiental (APA) Santos-Continente, por meio da Lei Complementar nº 54 (SANTOS, 1992), segundo a qual, a área que compreende o Caruara inseria-se em uma Zona Urbana I (ZU I), com lote mínimo de 5.000 m<sup>2</sup>, portanto muito acima dos “lotes” resultantes da subdivisão das chácaras. Esta lei foi revogada pela Lei Complementar nº 359/1999 (SANTOS, 1999), a primeira Lei de

---

<sup>9</sup> O Distrito Sede de Santos era composto pela Área Insular do Município e a parte da Área Continental que não continha o Distrito de Bertioga, que em 1991 foi emancipado, tornando-se o município de mesmo nome.



Uso e Ocupação do Solo na Área Insular. Esta norma manteve o Caruara em ZU I, definida como aquela que

[...] compreende parte das áreas gravadas como de expansão urbana pelo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, tendo como meta atividades de desenvolvimento urbano, ocupação ordenada e **regularização das áreas já consolidadas**. [grifo dos autores].

Esta lei complementar não estabeleceu o tamanho mínimo do lote e foi revogada pela Lei Complementar nº 729/2011 (SANTOS, 2011), atualmente em vigor. Segundo esta norma, a área do Caruara permanece em uma ZU I, a qual, segundo o artigo 9º, manteve a mesma definição da Lei Complementar nº 359/1999. Porém, o artigo 19 da mesma lei complementar, em seus incisos II, VI, VII e VIII, respectivamente, permite os seguintes tipos de atividades em ZU I:

[...] II – sítios e chácaras de recreio; [...]  
VI – assentamento urbano, loteamento e parcelamento do solo;  
VII – instalações públicas, institucionais e de infraestrutura urbana;  
VIII – atividades comerciais e de serviços; [...] (SANTOS, 2011, s.p.).

Portanto, pode-se afirmar que o bairro do Caruara pode ser objeto de projeto de regularização fundiária, de acordo com a legislação municipal, tendo como objetivo primordial a proteção do direito à moradia digna e à proteção ambiental. Mesmo irregular, o município reconhece o bairro como área urbana e vem implantando melhorias e equipamentos comunitários, além de atuar junto às concessionárias de serviços públicos, para o aprimoramento da infraestrutura. Este quadro de reconhecimento urbanístico trouxe à população do bairro suporte para lutas pela regularidade fundiária, além de ter promovido alguma valorização imobiliária e a valorização da vida humana no assentamento consolidado.

Esta luta, assim como a de outras comunidades residentes em áreas irregulares, no Município de Santos, ganhou novos contornos com a sanção da Lei Complementar nº 778/2012 (SANTOS, 2012), que disciplina procedimentos para regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados no Município, regulamentando a Lei nº 11.977/2009 (BRASIL, 2009)<sup>10</sup>, no tocante aos assentamentos consolidados inseridos em

---

<sup>10</sup> Parcialmente revogada pela Lei nº 13.465/2017 (BRASIL, 2017), que passou a ser o novo marco legal da regularização fundiária urbana no Brasil.



zonas urbanas ou de expansão urbana. A norma municipal veio dialogar, também, com a Lei Complementar nº 53/1992, que instituiu as ZEIS, mas no caso do Caruara isto não significou avanços efetivos, pois o bairro nunca fora gravado como tal.

Conforme Lima Junior e Carriço (2014), em 2013, a Prefeitura Municipal de Santos elaborou o Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística (PMRFU), sob coordenação da SEDURB. Na época, o Município recebia apoio, por meio do programa “Cidade Legal”, da Secretaria de Estado da Habitação, no qual o Caruara está inscrito, juntamente com outros assentamentos. Este apoio possibilitou que fosse realizado o levantamento planialtimétrico do bairro e que fossem discutidas estratégias de regularização fundiária.

O PMRFU adotou metodologia inspirada na experiência correlata de São Bernardo do Campo (LIMA JUNIOR; CARRIÇO, 2014). Foram sistematizados dados obtidos sobre todos os assentamentos precários, com apoio do o Sistema de Informações Geográficas de Santos (SIGSantos), de forma a produzir um quadro hierárquico de intervenções no campo da regularização fundiária. Foram definidas sete tipologias para classificar os 113 assentamentos mapeados, a partir da identificação das categorias de problemas habitacionais semelhantes entre si, permitindo a definição das intervenções demandadas pela respectiva tipologia. Para a hierarquização das intervenções, foram considerados os seguintes critérios, os quais receberam pontuação para cada assentamento: ambiental, projetos incidentes, urbanístico, jurídico, social e financeiro.

De acordo com o referido plano, com 870 moradias a regularizar, Caruara foi classificado na Tipologia 3, correspondendo a 40 pontos na totalização da pontuação dos critérios, e em 67º lugar na hierarquia de intervenções, sendo passível de duas modalidades de regularização fundiária: de interesse social e de interesse específico<sup>11</sup>. A Tipologia 3 caracteriza-se pelos

[...] assentamentos irregulares com parcelamentos definidos, parcialmente urbanizados e que demandam remoções e obras pontuais de infraestrutura, requerendo regularização fundiária e urbanização pontual, com produção habitacional para reassentamento ou relocação. (LIMA JUNIOR; CARRIÇO, 2014, p. 12).

---

<sup>11</sup> REURB-S e REURB-E, de acordo com a Lei nº 13.465/2017.



Mas, apesar do reconhecimento urbanístico e da necessidade de regularização fundiária, em um contexto de evolução do ordenamento jurídico do setor, no Brasil, o caminho para a efetivação desta política, no caso do Caruara ainda enfrenta obstáculos, pois as irregularidades identificadas no assentamento são também de ordem ambiental, como demonstra a Figura 5. No que respeita a esta questão, verifica-se a existência de ocupações de APP de margem de curso d'água (BRASIL, 2012), e supressão de vegetação de restingas e de manguezal<sup>12</sup>. Desta forma, estas ocupações estão sujeitas a remoções, a menos que sejam cumpridos os requisitos dispostos no artigo 64, da Lei nº 13.465, que condiciona a regularização fundiária de “núcleos urbanos informais” do tipo REURB-S, em APP, à apresentação de “estudo técnico que demonstre a melhoria das condições ambientais em relação à situação anterior com a adoção das medidas nele preconizadas”. Este dispositivo também elenca o conteúdo mínimo do referido estudo, indicando que a Prefeitura deve elaborá-lo, a partir da atualização da Carta Ambiental, nos termos da Lei nº 13.465/2017, cujo artigo 65 prevê a regularização do tipo REURB-E, em APP, em “núcleos urbanos informais” não identificados como áreas de risco, atendendo a requisitos mais exigentes do que no caso da REURB-S, exigindo a preservação de faixa não edificável com largura mínima de 15 metros de cada lado<sup>13</sup>.

Sabe-se que o Município, em parceria com o estado, está planejando a construção de um conjunto com 132 unidades habitacionais em área municipal, no Caruara. Este conjunto poderá ser destinado para famílias de baixa renda a serem removidas de acordo com o estudo ambiental. Porém, é necessário considerar que se for adotada tipologia verticalizada, conforme padrão da CDHU, haverá grande impacto na paisagem e poderá haver dificuldade de adaptação das famílias na vida em condomínio.

Os atos do Poder Administrativo devem ser respaldados por Princípios norteadores que contribuem para o bom funcionamento da função pública, aqui não sendo

---

<sup>12</sup> O artigo 197 da Constituição do Estado de São Paulo também protege os manguezais, assim como o artigo 159 da Lei Orgânica de Santos.

<sup>13</sup> Esta exigência já era prevista na redação original do Código Florestal e consta da Carta Ambiental. Portanto, as ocupações do tipo REURB-E (família com renda superior à baixa renda de acordo com critério fixado pelo município, conforme art. 13 da Lei nº 13.465/2017), que ocupem esta faixa de 15 metros deverão ser objeto de remoção.





diferente. O Princípio da Eficiência, garantido pela Constituição Federal, preconiza tal entendimento no que concerne às remoções, com base no projeto de RFU.

É importante que as características do bairro sejam consideradas e um plano urbanístico sustentável seja implantado, embora a Lei nº 13.465/2017 não assegure esta condição. Somente após a elaboração deste plano, inclusive com a utilização de técnicas de mediação de conflitos sócio espaciais, nos termos do artigo 34, da Lei nº 13.465/2017, será possível avaliar a forma de remoção, sobretudo porque um conjunto habitacional gera custos ao erário e pode provocar danos ao meio ambiente, ao longo do tempo, maiores que os atuais, o que seria contraditório.

Também deve-se destacar a distinção entre REURB-S e REURB-E, pois, no segundo caso não seria justo que os recursos municipais destinados à RFU sejam a fundo perdido. Neste aspecto, a caracterização da REURB-S estabelecida por ato do poder municipal deveria obedecer a critérios no mínimo regionais, e não somente municipais, estabelecendo, cuidadosamente parâmetros razoáveis e adequados.

Portanto, é fundamental identificar com clareza as situações que demandam REURB-S e REURB-E. Para esta finalidade, a SEDURB contratou um levantamento socioeconômico do bairro, realizado em 2017, com isso dando início a nova etapa do processo de regularização fundiária<sup>14</sup>. Este levantamento, em fase de consolidação, deverá determinar com clareza as estratégias a serem adotadas no caso do Caruara.

Na demarcação da LM e da LTTM, verificou-se, também, a existência de edificações em terrenos de marinha e acrescidos de marinha, o que requer a aplicação dos dispositivos previstos na Lei nº 11.481/2007<sup>15</sup>, nos casos de REURB-S. Nos de REURB-E, a SPU poderá abrir inscrições de ocupação, ouvidos os órgãos ambientais.

A Carta Ambiental identificou, também, a existência de remanescentes de vegetação nativa, floresta de transição de restinga e de floresta ombrófila densa, cuja proteção é prevista por resoluções do CONAMA e da Secretaria do Meio Ambiente (SMA) de São Paulo, além da Lei nº 11.428/2006, Lei da Mata Atlântica (BRASIL, 2006).

---

<sup>14</sup> Com base na Lei nº 11.977/2009, a SEDURB já havia iniciado o processo de demarcação urbanística, junto ao 1º Cartório de Registro de Imóveis de Santos.

<sup>15</sup> Neste caso pode haver cessão por aforamento gratuito ou Concessão de Direito Real de Uso.



Por fim, é importante mencionar que o Caruara se encontra inserido em uma Zona do Tipo 4 (Z4), no tocante ao Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista (ZEE-BS), disciplinado pelo Decreto nº 58.996/2013 (SÃO PAULO, 2013), que o Pano Estadual de Gerenciamento Costeiro. Conforme o artigo 7º desta norma, dentre outras características, a Z4 apresenta “assentamentos rurais ou periurbanos descontínuos interligados, necessitando de intervenções para sua regeneração parcial”.

Segundo a alínea “c” do artigo 26 do decreto, as Zonas 4 Terrestres (Z4-T) devem observar a promoção “do ordenamento urbano dos assentamentos existentes, com práticas que preservem o patrimônio paisagístico, o solo e as águas superficiais e subterrâneas, assegurando o saneamento ambiental”. Segundo o inciso II do mesmo dispositivo, estas zonas deverão promover, ainda, “estímulo à implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social”.

Em seu artigo 27, a ocupação para fins urbanos, para moradia, comércio e serviços, acompanhada de infraestrutura é permitida em Z4-T. Também “será admitida a ocupação de até 60%” [...] “da área total da propriedade ou das propriedades que integram o empreendimento para a execução de edificações, obras complementares, acessos e instalação de equipamentos necessários ao desenvolvimento das atividades”, respeitada a legislação ambiental, sendo “admitido o parcelamento do solo, obedecido o disposto nos Planos Diretores Municipais”. O artigo 28 do decreto, por sua vez, prevê atendimento de 100% da área ocupada com infraestrutura urbana e coleta e disposição adequada de resíduos sólidos. Também devem ser implementados, na zona, programas de coleta seletiva dos resíduos sólidos e manejo adequado das águas pluviais das áreas urbanizadas.

O artigo 65 do decreto também estabeleceu uma Zona Marinha 4, na margem do Canal de Bertioga, que torna passível de regularização o atracadouro do portinho, o que pode beneficiar atividades turísticas e a pesca artesanal, além de possibilitar o transporte fluvial de passageiros, de forma sustentável. Portanto, o projeto de regularização fundiária sustentável do Caruara é perfeitamente viável de acordo com o ZEE-BS.

## CONCLUSÃO

O desenvolvimento econômico e a urbanização de Santos, como em todo o Brasil, gerou consequências marcantes como a segregação sócio espacial e a degradação da



qualidade de vida para inúmeras famílias que buscavam oportunidade de trabalho. A face mais marcante deste processo é a formação de núcleos irregulares urbanos e periurbanos.

Com o avanço das políticas urbanas e a aproximação entre o Direito Urbanístico e o Ambiental, surgiram possibilidades de regularizar estas áreas, possibilitando o ajuste de uma dívida social antiga e inadmissível.

Neste quadro, o município de Santos estruturou uma política de RFU, na qual está inserido especificamente o bairro do Caruara, abrindo-se oportunidade para implantação de um projeto que traga mais cidadania a seus moradores.

Porém, o processo de regularização fundiária do Caruara, deve respeitar princípios básicos do ordenamento jurídico, levando em consideração a realidade local, a disponibilidade de recursos e a justiça social, com a adequada caracterização de REURB-S e REURB-E.

Também é indispensável a elaboração de plano urbanístico, com integral participação da comunidade local, que preveja a complementação da infraestrutura, eventuais correções no sistema viário, criação de espaços livres, com prazo determinado para implantação, ainda que em etapas.

Porém, para que o processo de regularização fundiária se desenvolva de forma a respeitar os direitos de todos os envolvidos, é importante que se preveja uma instância de mediação, de acordo com o disposto na Lei nº 13.465/2017, tendo em vista os casos de remoção de parte da população e a demolição de benfeitorias.

O reconhecimento do ônus, ao longo dos anos, na construção e manutenção das moradias, faz as remoções parecerem injustas, a não ser em casos concretos, caracterizados em estudo técnico, incluindo o controle de vetores indesejáveis de expansão. É preciso evitar que a municipalidade invista em provisão habitacional, sem que outras alternativas mais sustentáveis sejam previstas. Desta forma, é essencial que sejam mantidos abertos os canais de participação da comunidade, em busca de um projeto de RFU sustentável.

## REFERÊNCIAS

BONDUKI, N. **Origens da habitação social no Brasil**. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.



BRASIL (Governo). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 5 de outubro de 1988.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 9.310, de 15 de março de 2018**. Regulamenta a Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Brasília: Diário Oficial da União, 16 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017**. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana. Brasília: Diário Oficial da União, 8 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Código Florestal. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa. Brasília: Diário Oficial da União, 28 mai. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.977, de 07 de julho de 2009**. Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas. Brasília: Diário Oficial da União, 8 jul. 2009.

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

\_\_\_\_\_. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma da Mata Atlântica. Brasília: Diário Oficial da União, 26 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estatuto das Cidades. Regulamenta os artigos. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Brasília: Diário Oficial da União, 20 dez. 1979.

CARRIÇO, J. M. **Baixada Santista**: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. 2006. 468 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CARRIÇO, J. M.; SOUZA, C. D. de C. Sustentabilidade urbana e padrão de ocupação do solo: os paradigmas da evolução da mancha urbana na Região Metropolitana da Baixada Santista. *In*: SALVI, A. E.; PEREZ, C. B. (Org.). **Arquitetura**: ambiente e sustentabilidade. Santos: Leopoldianum, 2016.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO PÓLIS. **Diagnóstico Urbano Socioambiental Regional Preliminar**. Litoral Sustentável. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

LIMA JUNIOR, N. G. de; CARRIÇO, J. M. **O plano de regularização fundiária e urbanística do município de Santos/SP**: priorizando a inclusão social e a cidadania. Seminário UrbFavelas I. São Bernardo do Campo: UFABC, 2014.





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

OLIVEIRA, F. de. **Economia brasileira: crítica à razão dualista.** Cadernos Cebrap, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1972.

ROLNIK, R. **A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1997.

SANTOS (Município). **Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística.** Santos: SEDURB, 2013.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 778, de 31 de agosto de 2012.** Disciplina os procedimentos para regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados no Município. Santos: Diário Oficial de Santos, 01 set. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011.** Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Continental do Município, dá nova disciplina à Área de Proteção Ambiental – APA, e dá outras providências. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jun. 2011.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 359, de 25 de novembro de 1999.** Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Continental do Município, e altera a Lei Complementar nº 54, de 09 de junho de 1992, que institui a Área de Proteção Ambiental – APA, e dá outras providências. Santos: Diário Oficial de Santos, 26 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 54, de 09 de junho de 1992.** Institui a Área de Proteção Ambiental – APA, e dá outras providências. Santos: Diário Oficial de Santos, 26 jun. 1992.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992.** Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, estabelece normas para a Implantação de empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS. Santos: Diário Oficial Urgente, 16 mai. 1992.

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

SÃO PAULO (Estado). **Decreto nº 58.996, de 25 de março de 2013.** Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista e dá providências correlatas. São Paulo: Diário Oficial do Estado de São Paulo, 26 mar. 2013.

VIANA, M. A. **Navegando pelas ondas do Desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro. Desenvolvimento, Metropolização e os (des)compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais.** 2010. Tese (doutorado) Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.