

Fundação Casa de Santos: zoneamento e segregação

Isabela Rocha Laragnoit de Martino

Mestranda em Direito Ambiental pela Universidade Católica de Santos. Advogada.

José Marques Carriço

Doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor-pesquisador do programa de pós-graduação *stricto sensu* em Direito Ambiental e Internacional da Universidade Católica de Santos. Arquiteto e Urbanista.

Resumo: O Município de Santos/SP, ao proibir a construção de instituições do sistema prisional, por meio da lei de ordenamento do uso e da ocupação do solo na sua área insular, descumpra a legislação federal, especialmente no que tange ao Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei do Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo e sua própria Lei Orgânica, no tocante à unidade da Fundação Casa, determinando sua fixação em sua área continental, a qual é demasiadamente distante da maioria das residências dos familiares dos adolescentes submetidos à medida de internação. O mencionado regramento urbanístico inviabiliza o processo de reinserção social, de recuperação dos vínculos familiares fragilizados e de não reiteração na prática infracional, contribuindo ainda mais para a marginalização e segregação social dos internos. Assim, a partir de uma análise crítica e utilizando-se do método dedutivo, bem como de levantamento bibliográfico, analisou-se a legislação federal e municipal no que tange à política de desenvolvimento urbano, ao zoneamento, às políticas públicas e à execução das medidas socioeducativas, procurando evidenciar a contradição entre a norma urbanística e o referido ordenamento legal de hierarquia superior.

Palavras-chave: Legislação urbanística. Segregação socioespacial. Estatuto da Criança e do Adolescente. Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo. Fundação Casa.

Sumário: 1 Introdução – 2 Santos: política de desenvolvimento urbano e segregação – 3 Considerações finais – Referências

1 Introdução

É conhecida a essencialidade da presença da família durante o cumprimento das medidas socioeducativas, especialmente na internação, pelos adolescentes que praticaram atos infracionais, por ser um dos meios mais efetivos de reinserção social.

Não é à toa que o Estatuto da Criança e do Adolescente¹ e a lei que institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)² priorizam,

¹ BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1990a.

² BRASIL. Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012: Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 19 jan. 2012.

reiteradamente, o fortalecimento dos vínculos familiares, sendo este, inclusive, um dos princípios que regem as medidas socioeducativas e a convivência familiar.

Por outro lado, o Município de Santos,³ localizado no litoral do Estado de São Paulo e polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), no âmbito do planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, por meio do zoneamento, não se atentou – ou, quiçá, se omitiu – à importância dos vínculos familiares na recuperação dos adolescentes submetidos à medida de internação, uma vez que vedou, por meio da Lei Complementar nº 1.006/2018,⁴ a construção de instituições do sistema prisional na área insular do Município,⁵ o que se estende às unidades do Centro de Atendimento Socioeducativo ao Adolescente – Fundação Casa.⁷

Ou seja, restou a construção da unidade da Fundação Casa de Santos na área continental do Município,⁸ parcela extremamente afastada da área insular, onde reside a quase totalidade da população,⁹ o que, por óbvio, dificulta e até inviabiliza o direito às visitas semanais dos familiares aos adolescentes em cumprimento de medida de internação, haja vista a situação de demasiada vulnerabilidade econômica e social que permeia a grande maioria dos adolescentes internados.

Por todo o exposto, pretende-se analisar o quanto a referida legislação urbanística promove a segregação socioespacial deste grupo social e, por conseguinte,

³ O Município possui 419.400 habitantes e área de 280,674 km² (FIBGE, 2010). FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – FIBGE. *Censo Demográfico de 2010*. Rio de Janeiro: FIBGE, 2010.

⁴ Segundo o parágrafo 2º do artigo 29, da Seção II – Quanto aos usos atípicos, do Capítulo I – Das categorias de uso do solo, do Título III – Do uso e da ocupação do solo, “Fica proibida a instalação ou construção de Centros de Detenção Provisória, Penitenciárias e Cadeias na Macro área insular do Município de Santos”.

⁵ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018b, p. 45-119.

⁶ O Município de Santos ocupa parte da Ilha de São Vicente, a qual divide com o Município com o mesmo nome, e o continente, sendo que 99% da população reside na área insular e o restante na área continental, em comunidades esparsas, de baixa densidade (FIBGE, 2010).

⁷ Esta proibição foi introduzida no ordenamento urbanístico do Município, em 2005, pelo artigo 25 da Lei Complementar nº 559 (SANTOS, 2005), que introduziu o artigo 110-A à Lei Complementar nº 312/1998 (SANTOS, 1998), sendo mantida em todas as revisões posteriores do zoneamento da sua área insular.

⁸ A inauguração da primeira unidade de internação da Fundação Casa em Santos, localizada no bairro Monte Cabrão, na área continental do Município, ocorreu em junho de 2014 e tem capacidade para abrigar 64 adolescentes autores de ato infracional, de 12 a 21 anos, podendo abrigar menores de outros municípios.

⁹ Embora a distância entre áreas insular e continental de Santos não seja significativa, posto que ambas são separadas apenas pelo canal do Estuário de Santos, o acesso mais rápido entre o Centro da cidade e o bairro Monte Cabrão ocorre por meio de barca que liga o Centro com o bairro Ilha Diana, na área continental, operada pela Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos (CET-Santos), a qual possui apenas três horários em que o itinerário é estendido até Monte Cabrão, em dias úteis. Em função deste trajeto, e pelo fato de que a embarcação tem que cruzar o canal do Porto de Santos, o mais movimentado do Brasil, o percurso costuma ser bastante demorado. Contudo, a ligação mais frequente entre ambas as áreas, a um custo muito maior, é a linha de ônibus intermunicipal operada pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU), que deve ser complementada com trecho de viagem com as barcas do Desenvolvimento Rodoviário de Santos (Dersa), que fazem o transporte entre o Centro de Santos e o distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá. Esta linha de ônibus acessa o Monte Cabrão pelas rodovias Cônego Domênico Rangoni (SP-248) e Doutor Manoel Hyppolito do Rego (SP-55).

a legalidade, no âmbito da legislação federal, da construção da Fundação Casa em área tão afastada do Município de Santos.

2 Santos: política de desenvolvimento urbano e segregação

A política de desenvolvimento urbano, nos termos do artigo 182 da Constituição Federal,¹⁰ deve ser executada pelo Poder Público Municipal e possui como objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, sendo a organização e o controle do uso do solo uma das diretrizes gerais para tanto, com fulcro no artigo 2º, inciso VI, do Estatuto da Cidade.¹¹

Observa-se que a elaboração do Plano Diretor, o parcelamento do uso e da ocupação do solo e o zoneamento ambiental são instrumentos da política de desenvolvimento urbano no âmbito municipal, com fundamento no artigo 4º, inciso III, alíneas “a”, “b” e “c”, do Estatuto da Cidade.

Nesse sentido, o zoneamento, instrumento de direito urbanístico, dentre outros objetivos do planejamento urbano, trata da divisão de um determinado território em áreas reservadas para a realização de determinadas atividades, fixando-se, assim, a distribuição adequada do uso do solo dos Municípios.¹²

Padilha¹³ conceitua zoneamento como

Constitui, pois, o zoneamento, em qualquer de suas qualificações (Urbano, Ambiental, Industrial), um procedimento urbanístico que tem por objetivo regular o uso da propriedade do solo e dos edifícios em áreas homogêneas no interesse coletivo do bem-estar da população.

Cabe ao Poder Público Municipal, então, elaborar as regras de parcelamento, uso e ocupação do solo e, por conseguinte, o zoneamento.

Ressalte-se que a divisão de um determinado território em zonas deve se dar tão somente com base no interesse público, em prol do bem-estar coletivo e do equilíbrio ecológico.¹⁴ Ou seja, nenhum interesse particular deve ser levado em

¹⁰ BRASIL. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

¹¹ BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Institui o Estatuto da Cidade. Brasília, *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001.

¹² Embora haja evidências mais antigas da utilização do método de compartimentação da cidade em zonas de uso, como técnica de planejamento urbano, considera-se que o zoneamento de uso do solo, como o conhecemos hoje, tem sua primeira experiência sistemática na cidade de Frankfurt, na Alemanha, no século XIX. Para maior aprofundamento na história do zoneamento de uso do solo, ver SALGADO, R. O. De volta à Frankfurt: notas sobre a criação do zoneamento urbano. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 4, n. 8, 2017.

¹³ PADILHA, N. S. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Elsevier, 2010. p. 136.

¹⁴ Ainda assim, a crítica à utilização tabula rasa do zoneamento de uso do solo, como instrumento de ordenamento urbano, já é bem conhecida nos meios técnicos do urbanismo propugnado na Carta de Atenas (IPHAN, s/d), sobretudo a partir da década de 1950, quando o urbanismo modernista entra em

consideração e tampouco o zoneamento deve ser utilizado no afã de promover segregação de qualquer natureza. Oportunamente, sobre legislação urbanística e segregação, Carriço¹⁵ aponta que:

Esse instrumental composto primeiramente por códigos sanitários e depois, por leis de uso do solo, códigos de edificações, planos diretores, e outros, parece atuar, não muito raramente, nem exclusivamente, como reforço ao processo de segregação social no espaço das cidades.

E ainda sobre segregação, Mendonça, Andrade e Diniz¹⁶ concluíram que:

A divisão social da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também da segmentação da sociedade. Esta ocorre quando existem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos entre as diversas categorias. Neste caso, a segmentação social implicará na existência da segmentação espacial quando estas barreiras bloquearem a mobilidade territorial.

Brandão *et al.*¹⁷ afirma que

Nessa perspectiva, o território metropolitano e os processos socio-espaciais são orientados por uma metodologia que se relaciona com os mecanismos societários de exclusão e integração na estruturação social e os mecanismos de produção e reprodução de desigualdades entre os grupos e classes sociais.

A segregação de grupos sociais no espaço urbano, embora existente desde os primórdios das civilizações, tem sido objeto de vários estudos, sobretudo a partir do século XX, em especial quanto à segregação residencial. Destaca-se neste aspecto, a escola de sociologia urbana de Chicago, na década de 1920, principalmente com os trabalhos de Robert Park e Ernest Burgess, assim como a escola marxista, nas décadas de 1950 e 1960, com os estudos de Manuel Castells, Jean Lojkine e David Harvey. Nas últimas décadas do século XX, destacaram-se os

xeque, no hemisfério norte. Ler mais em: INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. *Carta de Atenas*. Brasília: IPHAN, s/d.

¹⁵ CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. p. 32.

¹⁶ MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T. de; DINIZ, A. M. A. (Ed.) *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Belo Horizonte: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 15.

¹⁷ BRANDÃO, M. *et al.* *Baixada Santista: desigual, periférica e complexa. Metrôpoles Brasileiras: síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 204-232, 2018. p. 217.

estudos de Saskia Sassen,¹⁸ Paul Marcuse¹⁹ e, no Brasil, Luiz Cesar de Queiros Ribeiro²⁰ e Flavio Villaça.²¹

Este último adaptou a teoria dos setores de círculos de Homer Hoyt, economista da Universidade de Chicago, que apresentou importante contribuição metodológica acerca do estudo da valorização da terra, quando trabalhou na Federal Housing Administration, nos EUA, na década de 1930. Sua teoria dos setores circulares substituiu a teoria dos círculos concêntricos de Burgess, por um esquema mais apropriado para a interpretação da distribuição da população no território urbano, segundo renda e etnia.

Villaça apresentou importante contribuição, ao adaptar a metodologia para a análise da distribuição espacial da população, em metrópoles brasileiras, evidenciando que a maior parte da população de nossas metrópoles ocupa predominantemente setores urbanos periféricos, em áreas cuja extensão compõe a maior parte dos territórios urbanizados. Segundo este autor, a “terra urbana só interessa enquanto ‘terra-localização’, ou seja, enquanto meio de acesso a todo o sistema urbano, a toda a cidade”, sendo a acessibilidade “o valor de uso mais importante para a terra urbana, embora toda e qualquer terra o tenha em maior ou menor grau”.²²

É importante destacar que Santos é uma cidade média, polo regional do estado mais rico da Federação, possuindo um índice de desenvolvimento humano municipal (IDH-M) alto se comparado com o restante do país, sendo este de 0,840, segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.²³ Mas a despeito desta condição, o Município possui um grupo considerável de pessoas em situação de vulnerabilidade social e econômica, residentes em cortiços localizados na área central da cidade ou majoritariamente em assentamentos irregulares nas encostas dos morros do maciço central da Ilha de São Vicente ou em favelas de palafitas, na zona noroeste da cidade.²⁴

¹⁸ SASSEN, S. *The Global City*: New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

¹⁹ MARCUSE, P. Dual City: a muddy metaphor for a quartered city. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 113, 1989. p. 697-908.

²⁰ RIBEIRO, L. C. de Q. Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço da cidade na gestão do território. In: RASSI, N.; BÓGUS, C. M. *Saúde nos Aglomerados Urbanos*: uma visão integrada. Brasília: OPAS, série técnica 3, 2003. p. 155-182.

²¹ VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

²² VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998. p. 74.

²³ PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2010.

²⁴ De acordo com Santos (2013), “em 2010, o rendimento domiciliar per capita em Santos foi de R\$ 1.682,00. No município, 6,6% dos domicílios concentram rendimentos de até meio salário mínimo per capita. Na faixa intermediária de rendimentos, de meio a três salários mínimos per capita, situam-se 58,9% dos domicílios. 16,1% dos domicílios auferem renda domiciliar per capita superior a cinco salários mínimos, o que equivale a 23.286 domicílios. Em contrapartida, 1,5% dos habitantes vive em situação de extrema pobreza, equivalendo a 6.245 pessoas. Portanto, 90,7% da população está acima da linha da pobreza” [grifo dos autores].

Diversos estudos, também baseados nas teorias expostas, como Vazquez,²⁵ NEPO,²⁶ FUNDAÇÃO SEADE²⁷ e Carriço,²⁸ apontam o quadro de segregação socioespacial e vulnerabilidade social em Santos, o qual favorece o cometimento de atos infracionais, muitos dos quais praticados por menores, que acabam por ser atendidos na unidade da Fundação Casa. Este quadro demonstra a concentração de famílias de baixa renda em setores censitários da Zona Noroeste e dos morros, mais distantes das áreas com maior oferta de infraestrutura e de equipamentos urbanos, além da concentração de cortiços na área pericentral, nos bairros Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias.

Segundo o trabalho Atlas da Vulnerabilidade Social,²⁹ 6,9% das mães chefes de família, sem fundamental completo e com filho menor de 15 anos de idade, e 1,9% das adolescentes entre 10 e 17 anos tiveram filhos. Embora o mesmo estudo classifique o município como de baixa vulnerabilidade, os estudos anteriormente citados revelam a existência de bolsões de pobreza em níveis alarmantes. Este quadro é ainda mais grave quando analisada a RMBS como um todo, pois de acordo com o referido estudo 52.650 adolescentes e jovens, de 15 a 24 anos, vivem em condições de vulnerabilidade social.

De acordo com os referidos trabalhos, pode-se afirmar que a segregação socioespacial contribui para a prática de delitos por menores residentes em áreas com alta vulnerabilidade e afeta o processo de recuperação, ao tornar difícil o acesso de familiares à referida unidade.

2.1 O zoneamento de Santos e a segregação socioespacial

A Lei Orgânica do Município de Santos³⁰ fixou a competência privativa do Município para elaborar o planejamento e controle do uso, o parcelamento e a ocupação do solo urbano, além de elaborar e executar o Plano Diretor, nos termos do artigo 6º, incisos VIII e XI.

Já o Plano Diretor, instituído pela Lei Complementar nº 1.005/2018,³¹ em seu artigo 2º fixou, entre outros, o controle do parcelamento, uso e ocupação do

²⁵ VAZQUEZ, D. (Org.). *A Questão Urbana na Baixada Santista: Políticas, vulnerabilidade e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Leopoldianum, 2012.

²⁶ NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO “ELZA BERQUÔ” – NEPO. *Região Metropolitana da Baixada Santista: diversidades socioespaciais*. Campinas: Editora Unicamp, 2009.

²⁷ FUNDAÇÃO SEADE. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). 2010.

²⁸ CARRIÇO, J. M. *Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais 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.

²⁹ INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: IPEA, 2015.

³⁰ SANTOS (Município). Lei Orgânica do Município de Santos. Santos: *Diário Oficial do Município*, 5 abr. 1990.

³¹ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018a, p. 2-44.

solo e o zoneamento ambiental, como instrumentos da política de desenvolvimento e planejamento do Município, sendo o estabelecimento de normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo um dos objetivos específicos do Plano Diretor (art. 4º).

Ademais, as zonas de uso e ocupação do solo do Município de Santos são porções do território definidas para efeitos de parcelamento, ocupação, aproveitamento e uso do solo e delimitadas em leis específicas, com fundamento no artigo 38 do mencionado Plano Diretor.

Ainda nesse diapasão, é importante que se esclareça que as construções e atividades a serem implantadas no Município devem atender à localização e aos índices urbanísticos definidos em leis de ordenamento do uso e da ocupação do solo, no caso de Santos, as Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo nas Áreas Insular e Continental.³² Na verdade, o Município possui uma tradição quase centenária na regulação do parcelamento, uso e ocupação do solo por meio do zoneamento, conforme detalhado em Carriço.³³ O primeiro zoneamento de Santos foi instituído pelo Código de Construções do Município, Lei nº 675, 28 de junho de 1922.³⁴ Este instrumento foi sendo cada vez mais detalhado ao longo das décadas, sobretudo a partir da sanção da Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968, Plano Diretor Físico do Município,³⁵ cujo zoneamento vigorou por trinta anos.

Embora a superação dos obstáculos ao acesso aos benefícios da urbanização por toda a população seja um dever do Município, garantido pelo artigo 22 da Lei Complementar nº 1.005/2018,³⁶ nem esta,³⁷ nem as leis anteriores impediram a formação do quadro de segregação socioespacial que o Município exhibe e que se reflete inclusive nos municípios vizinhos, em face da expulsão das famílias de menor renda, em função do alto custo de vida em Santos.³⁸

³² Portanto, ao contrário da maioria dos municípios, Santos possui duas leis de zoneamento de parcelamento, uso e ocupação do solo.

³³ CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

³⁴ SANTOS (Município). Código de Construções do Município de Santos, Lei nº 675, 28 de junho de 1922. Santos: *Jornal A Tribuna*, 29 jun. 1922.

³⁵ SANTOS (Município). Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968. *Plano Diretor Físico do Município*. Santos: Gráfica Prodesan, 1968.

³⁶ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018a, p. 2-44.

³⁷ É digno de nota o fato de que em todo o processo de revisão do zoneamento, iniciado em 2014 e findo com a sanção desta lei, não tenha sido questionado o dispositivo que veda a implantação de estabelecimentos prisionais na área insular. Igualmente relevante é o fato de que, desde 2005, o legislador optou por criar um artigo específico para estabelecer esta vedação, de forma a deixar bem clara a prioridade que o Município dá a esta forma de segregação socioespacial, ao contrário da grande maioria das atividades, cujo licenciamento se baseia na vinculação entre uso e classificação da via em que se localiza, disciplinado por meio de mapas e tabelas anexos à lei.

³⁸ Este vínculo entre legislação urbanística e segregação socioespacial é detalhadamente explorado por Rolnik (1997) (ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei – Legislação, política urbana e territórios na cidade de*

Observa-se, ainda, que a ordenação e controle do uso do solo e da expansão urbana e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização são instrumentos de política urbana assegurados pelo Plano Diretor em tela, nos termos do disposto no Estatuto da Cidade.

Por sua vez, a Lei Complementar nº 729/2011,³⁹ que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do Município de Santos, em seu artigo 37, compartimentou esta macrozona nos seguintes bairros: Quilombo, Piaçaguera, Nossa Senhora das Neves, Bagres, Barnabé, Guarapá, Monte Cabrão, Trindade, Cabuçu-Caeté, Iriri e Caruara.

No mais, o artigo 8º da referida Lei delimitou, na área continental, as seguintes zonas de expansão urbana: Zona Urbana I (ZU I) e Zona Urbana II (ZU II): parte das áreas gravadas como de expansão urbana pelo Plano Diretor; Zona de Suporte Urbano I (ZSU I) e Zona de Suporte Urbano II (ZSU II): áreas degradadas e de atividades extrativistas minerais e; Zona Portuária e Retroportuária (ZPR): parte das áreas gravadas como de expansão urbana pelo Plano Diretor.

No que diz respeito à área insular do Município, a referida Lei Complementar nº 1.006/2018,⁴⁰ embora devesse obedecer às diretrizes do Plano Diretor, a exemplo das leis de zoneamento desta área, sancionadas desde 1998, veio aprofundar o processo de segregação socioespacial, ao não dispor de mecanismos de incentivo à produção de unidades habitacionais economicamente acessíveis à maioria da população.

Pode-se afirmar que a área insular compreende as regiões mais ricas, mais conhecidas, mais frequentadas e mais habitadas da cidade, além das áreas portuárias e bairros populares, e a maior parte dos assentamentos precários.⁴¹

Outrossim, os critérios adotados para discriminar as categorias do uso do solo, dispostos no artigo 18 da Lei em tela, referem-se:

I – às atividades específicas para áreas de preservação e tipologia das edificações;

São Paulo. São Paulo: Nobel, 1997) e, em especial no caso de Santos, em CARRIÇO, J. M. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ, D. (Org.). *A Questão Urbana na Baixada Santista: Políticas, vulnerabilidade e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Leopoldianum, 2012. p. 145-176.

³⁹ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 12 jul. 2011, p. 8-11.

⁴⁰ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018b, p. 45-119.

⁴¹ Segundo Santos (2013), “o rendimento *per capita* é expressivo na região da Orla [...] Nestes bairros, o rendimento varia entre R\$1.866,00 a R\$6.222,00, com pequenos focos com valores acima dos R\$6.222,00, como por exemplo, Gonzaga, Ponta da Praia e Boqueirão. No restante do município, a faixa recorrente está entre R\$622,00 e R\$1.866,00, com setores com rendimento *per capita* entre 0 e R\$622,00, como por exemplo, Monte Cabrão, Paquetá e Rádio Clube”.

- II – ao padrão habitacional, no caso de uso residencial;
- III – à finalidade ou destinação fática do imóvel, ou tipo de atividades a que o imóvel se destina;
- IV – aos diferentes requisitos de localização, de acesso e disponibilidade de serviços públicos, quando a atividade assim o determinar;
- V – aos níveis de controle ambiental, particularmente a emissão de ruídos, vapores, gases, particulados e odores;
- VI – ao potencial de interferência no trânsito;
- VII – à periculosidade, ou riscos de acidentes.⁴²

As categorias do uso, de acordo com o artigo 18, são: interesse ambiental, residencial, comercial e prestação de serviços, portuária e retroportuária, industrial e especial (refere-se a atividades de utilidade pública, como, por exemplo, o fornecimento de energia elétrica).

Nota-se que dentre o zoneamento e as condições de uso do solo expostos na área insular do Município de Santos não há espaço para áreas destinadas à construção ou funcionamento de empreendimentos do sistema prisional.

Pior que isso, o mencionado artigo 29, §2º, da referida Lei, proíbe expressamente a instalação ou construção de Centros de Detenção Provisória, Penitenciárias e Cadeias na área insular, afastando a possibilidade de construção de unidades da Fundação Casa, apesar de não se tratar, especificamente, de encarceramento regido pela Lei de Execução Penal,⁴³ mas sim de medida socioeducativa, com fins pedagógicos, consistente na semiliberdade ou internação, fundamentada pelo Estatuto da Criança e do Adolescente e pela Lei nº 12.592/12 (SINASE).⁴⁴

E como a vedação à construção destes estabelecimentos foi instituída em 2005, a construção da unidade da Fundação Casa de Santos deu-se em Monte Cabrão, ao lado de uma comunidade,⁴⁵ região integrante da Zona Urbana de área continental da cidade, nos termos da Lei Complementar nº 729/2011,⁴⁶ conforme se pode observar na Figura 1, que também apresenta o zoneamento de uso e

⁴² SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018b, p. 45-119.

⁴³ BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Brasília, *Diário Oficial da União*, 13 jul. 1984.

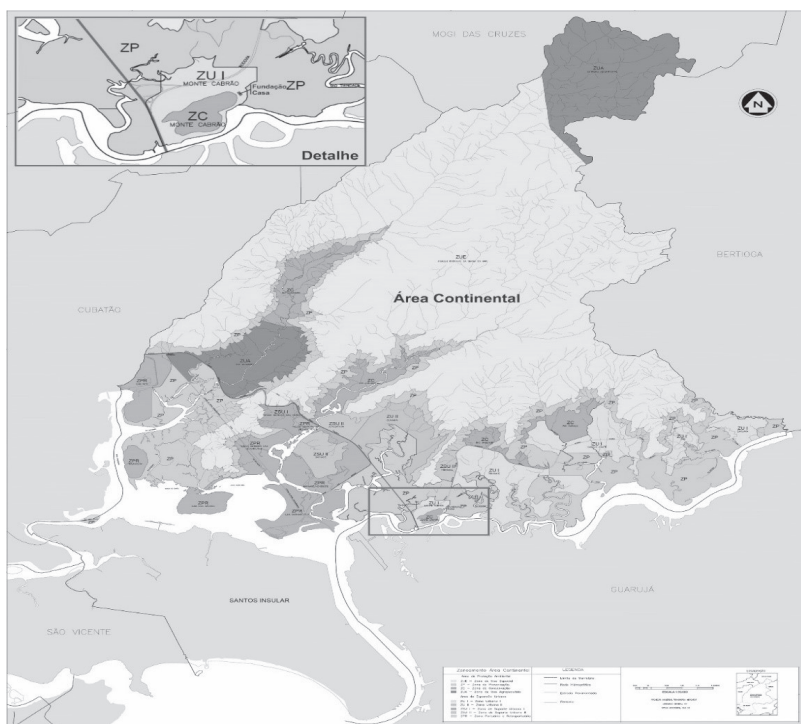
⁴⁴ BRASIL. Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012: Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 19 jan. 2012.

⁴⁵ Quanto à população do bairro, de acordo com o Censo Demográfico de 2010, do IBGE (IBGE, 2010), no Monte Cabrão habitavam 570 pessoas (0,10% da população do município), em 178 domicílios, com densidade de 1.230 habitantes por km² ou 12 habitantes por hectare (baixa densidade).

⁴⁶ SANTOS (Município). Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 12 jul. 2011, p. 8-11.

ocupação do solo instituído pela Lei Complementar nº 729/2011, estando a unidade inserida em uma ZU I. Isto é, a Fundação Casa está inserida em uma Zona Urbana I (ZU I), conforme o artigo 9º e Anexo I da mencionada lei complementar.

Figura 1 – Localização da Fundação Casa e zoneamento de uso e ocupação do solo na área continental de Santos



Fonte: SANTOS (2011).

Ora, por que a comunidade de Monte Cabrão pode ser vizinha da Fundação Casa e a população da área insular não? O que difere a população da área continental da população da ilha?

Ressalte-se que, segundo o artigo 19, inciso VII, da referida Lei Complementar, na ZU I são permitidas, dentre outras atividades, instalações institucionais, o que, de certa forma, pode abranger as instituições do sistema prisional e unidades da Fundação Casa.

A exclusão das instituições prisionais e socioeducativas, como a Fundação Casa, que visam, além de tudo, a ressocialização/recuperação do apenado/do adolescente que praticou crime/ato infracional, da área insular do Município de Santos impede, de certa forma, a justa distribuição dos benefícios decorrentes

do processo de urbanização, além de dificultar a superação dos obstáculos ao acesso de tais benefícios, garantias asseguradas pelo próprio Município, especialmente porque o Poder Público Municipal, em seu Plano Diretor, conforme já exposto, priorizou os investimentos na Macrozona Insular da cidade, o que encontra respaldo com o defendido por Shecaira:⁴⁷

A segregação espacial, resultante de injusta distribuição dos recursos de serviços, como hospitais, creches, praças, delegacias, clubes, etc., associada à pobreza inerente de algumas periferias dessas cidades, acaba por condenar o jovem dessas áreas duplamente. Primeiro pelo que pessoalmente não possui, depois, pelo que seu bairro não lhe oferece.

Outrossim, de acordo com o já exposto, um dos critérios adotados para discriminar as categorias do uso do solo na cidade é a periculosidade ou riscos de acidentes. Acredita-se que, além de buscar claramente privilegiar determinados bairros, integrantes da área insular, o afastamento da unidade da Fundação Casa também possui como objetivo afastar a periculosidade, ou seja, a sociedade e o próprio Poder Público Municipal veem os adolescentes internados como perigosos. Por óbvio, considerando a realidade do sistema prisional e socioeducativo brasileiro, não deve ser ignorada a possibilidade de rebelião e fuga da instituição. Sobre insegurança, Batista⁴⁸ *apud* Souza⁴⁹ aponta que se “trata não de uma insegurança criminal, mas de uma insegurança social, que legitima uma onda punitiva que encoraja a retaliação contra as categorias das classes baixas percebidas como não merecedoras, desviantes e irrecuperáveis [...]”.

Tanto é verdade que, em 12 de outubro de 2015, 16 meses após a inauguração da referida unidade da Fundação Casa de Santos, houve fuga de mais da metade dos internos, o que, inclusive, resultou em agentes socioeducativos feridos e em troca de tiros com policiais militares.

Houve notícia de que o principal motivo pelo qual os adolescentes fugiram foi o tratamento perpetrado pelos agentes socioeducativos em face dos internos, que, na maioria das vezes, por falta de capacitação técnica – e até ideológica –, ainda seguem os preceitos da antiga Fundação do Bem-Estar do Menor (Febem) e, com efeito, não enxergam os adolescentes como sujeitos de direitos.

⁴⁷ SHECAIRA, S. S. *Sistema de garantias e o Direito Penal juvenil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 131.

⁴⁸ BATISTA, V. M. (Org.). *Forjando o Estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social*. In: BATISTA, V. M. (Org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 11-43.

⁴⁹ SOUZA, C. *A gente nasceu bandido e vai morrer bandido? Trajetórias de criminalização e escolarização de adolescentes privados de liberdade*. Dissertação (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia – Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2017. p. 92.

Nesse diapasão, Mallart:

Bom, a única diferença que a FEBEM tem de uma cadeia é que tem escola, cursos e técnicos [psicólogos e assistentes sociais]. E só, porque o resto é a mesma coisa. Por exemplo: o cigarro na cadeia é dinheiro e aqui também é. No dia de visita, lá é respeito total com a visita, e aqui também. Aqui e lá não se ergue a camisa e não se fala palavrão. Até quando a gente está escutando um som, a gente tem que tomar cuidado. Se a música fala palavrão, não pode escutar, porque é respeito total com as visitas, não importa se tem uma ou dez ou até mais do que dez. É a mesma coisa aqui e lá. Aqui não tem injustiça e nem lá, aqui não pode ter opressão e nem lá. Porque a gente já está privado de liberdade, e ainda vai ficar apanhando e sendo maltratado por funcionário?⁵⁰

Mallart defende, ainda, que:

Olha...ao mesmo tempo eu achei tudo muito parecido, cara. O condicionamento da molecada... Eles podem estar com o poder, mas eles têm o condicionamento da instituição; por mais líderes que eles sejam, a instituição ainda dá medo. A cor daqueles muros, o padrão, cara, não mudou, não mudou. Os funcionários, o jeito que olham, que falsidade; o olhar daqueles professores não mudou; na portaria, não mudou. É a mesma coisa. A instituição como um todo, a forma opressora dela não mudou, é do mesmo jeito. Os funcionários parecem os mesmos da minha época, o jeito que eles pensam, o jeito que eles agem é o mesmo. Só que agora a maioria tem medo da molecada [...].⁵¹

No mais, Mallart, ao entrevistar agentes socioeducativos, observou que

[...] funcionários que atuaram como agentes e coordenadores da área de segurança (sendo estes últimos responsáveis pela atuação dos primeiros), constata-se que tais atores, além de não receberem tratamento específico por parte da instituição, são reconhecidos pelos internos como adversários antes mesmo de estes ingressarem nas Unidades de Internação. [...] *Olha [...] aquela semana de treinamento que eles dão, aquilo não vale pra nada. Todas as informações que eles deram pra gente, naquele curso, eram coisas que não existiam mais. [...] Então, tudo o que eles falaram naquele curso foi fantasioso.* (Funcionária do setor pedagógico, UI-29, complexo de Franco da Rocha).⁵²

⁵⁰ MALLART, F. *Cadeias Dominadas*. São Paulo: Terceiro Nome, 2015. p. 93.

⁵¹ *Cadeias Dominadas*. p. 87.

⁵² MALLART, F. *Cadeias Dominadas*. São Paulo: Terceiro Nome, 2015. p. 127.

Ainda nesse sentido, Souza:

Trata-se da reprodução de uma lógica institucional que tem origens no período de vigência das FEBEMS e do SAM, que segue vigente na atualidade. Desta forma, o próprio modo de funcionamento social, gerador de exclusão/inclusão perversa, contribui para a legitimação da criminalização não somente fora das unidades [...] mas também dentro delas. Seja por ação ou omissão, o Estado segue perpetuando a violência e as unidades de internação não estão desvinculadas desse ciclo.⁵³

Assim, pode-se afirmar que o distanciamento da unidade da Fundação Casa no afã de afastar a periculosidade da área insular atesta a ineficácia do Estado, já que é o responsável por gerir tal instituição, e do Município, por omitir-se frente a políticas públicas eficientes no que tange à reinserção social, à recuperação, à proteção da infância e juventude e à segurança.

Em outras palavras, busca-se satisfazer os interesses de parte privilegiada da cidade mediante a violação de direitos dos mais vulneráveis socioeconomicamente. Embora claramente ilegal, trata-se de uma prática histórica do Município.

Sendo assim, Carriço⁵⁴ afirma:

Por razões históricas, [...], a segregação social no espaço da Baixada Santista tomou impulso e tornou-se mais evidente e mais grave a partir de intensos processos de urbanização que podemos identificar em três fases distintas.⁵⁵

Em tempo, é imprescindível que se retorne a Lei Orgânica do Município de Santos⁵⁶ no afã de reafirmar algumas questões óbvias diante do Estado

⁵³ SOUZA, C. *A gente nasceu bandido e vai morrer bandido?* Trajetórias de criminalização e escolarização de adolescentes privados de liberdade. Dissertação (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia – Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2017.

⁵⁴ CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

⁵⁵ Segundo Carriço (2002), a primeira fase denomina-se Período do Café, ocorrida com o fim da escravidão, com a imigração europeia e com o surgimento do trabalho assalariado, tendo se consolidado a ligação ferroviária entre litoral e interior do estado, com a construção da São Paulo Railway, bem como com a implantação dos primeiros trechos de cais do Porto de Santos. A segunda etapa, denominada Período Desenvolvimentista, iniciou-se com a era Vargas e durou até o final da ditadura militar, quando houve a industrialização do Sudeste e da RMBS, com a inauguração da Via Anchieta (1947), além da implantação do polo industrial em Cubatão e expansão do Porto, concomitante ao incremento do turismo balneário entre as décadas de 1950 e 1970. A terceira fase teve início com a crise do petróleo dos anos 1970, caracterizando-se pela decadência da região, pela crise do turismo balneário e por mudanças provocadas pela privatização da Companhia Siderúrgica Paulista, pelo arrendamento à iniciativa privada de grande parte dos terminais portuários, acarretando queda no nível de emprego e renda na região. Desde então Santos apresenta estabilidade do crescimento demográfico, mas suas favelas e dos municípios vizinhos apresentaram crescimento acelerado.

⁵⁶ SANTOS (Município). Lei Orgânica do Município de Santos. Santos: *Diário Oficial do Município*, 5 abr. 1990.

Democrático de Direito. Assim sendo, a referida Lei, em seu artigo 1º, §1º, veda a discriminação de qualquer natureza, devendo, portanto, a ação municipal ser aplicada em todo o território, sem que haja privilégios a determinados bairros e, eliminando, dessa forma, as desigualdades regionais e sociais. Reafirma, ainda, como competência concorrente entre os entes federados, o combate às causas de marginalização, incentivando a integração social dos setores desfavorecidos.

2.2 O zoneamento de Santos como obstáculo à ressocialização dos internos

Diante de todo o exposto, observa-se que no tocante ao Município de Santos ocorre o inverso do garantido pelas próprias leis municipais. Ou seja, a proibição da construção de cadeias e Fundações Casa na área insular da cidade privilegia determinados bairros e promove, ainda mais, a marginalização de camadas sociais tão vulneráveis, como os presos e internos, e a ampliação das desigualdades sociais e regionais, inviabilizando a integração social nesse sentido.

Segundo Shecaira,⁵⁷ “a distância social tem uma importância particular. Ela aumenta a tendência de atribuir a certos atos o significado de crimes, e às pessoas o simples atributo de criminosas”. E ainda, segundo o referido autor: “Não é necessário dizer que, se a própria juventude é marginalizada, a consequência que advirá disso é a desumanização dessa mesma juventude, produzindo relações sociais mais violentas para a sociedade”.

Não obstante, a vedação imposta pela Lei nº 1006/2018 viola o Estatuto da Criança e do Adolescente e a Lei nº 12.592/12 (SINASE). Isso porque a fixação de Fundações Casa em regiões muito distantes, embora no mesmo Município, das residências dos familiares dos adolescentes submetidos à medida socioeducativa de internação, como é o caso da Fundação Casa de Santos,⁵⁸ já que foi construída em área demasiadamente afastada da área urbana principal da cidade, dificulta ou até mesmo impossibilita a visita e a participação da família no cumprimento da medida e, por conseguinte, a recuperação dos adolescentes.

Rossato, Lépure e Cunha esclarecem que:

Nesse contexto, o contato do adolescente com seus familiares, amigos e companheiros é fundamental para o sucesso do processo pedagógico. Ou seja, a ressocialização tem a família e outros entes próximos como instrumentos importantes para a ressocialização do interno.⁵⁹

⁵⁷ SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 152.

⁵⁸ Ressalte-se que embora a Fundação Casa seja a instituição responsável pelo cumprimento das medidas socioeducativas de internação e semiliberdade, a unidade de Santos apenas abarca a medida de internação.

⁵⁹ ROSSATO, L.; LÉPURE, P.; CUNHA, R. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 653.

Há de se ter em vista o fato de que, em regra, os adolescentes que cumprem medida de internação possuem condições econômicas e sociais extremamente vulneráveis e, consequentemente, os familiares não possuem veículos e tampouco possibilidades financeiras de pagar pelo uso de transportes públicos a fim de visitá-los. Outro aspecto a ressaltar é o tempo de deslocamento dos familiares até o local de visita, posto que pode interferir nas suas atividades profissionais, constituindo-se em obstáculo para os encontros regulares.

Isso não significa dizer que os atos infracionais passíveis de internação são praticados essencialmente por adolescentes economicamente vulneráveis. Deve-se equilibrar tal informação com a questão da seletividade. Isto é, será que, em regra, apenas os vulneráveis econômica ou socialmente praticam atos infracionais que autorizam a aplicação de medidas mais gravosas como a internação? Claramente que não. No entanto, talvez isso ocorra porque os órgãos institucionais compreendam que os adolescentes de classe média ou alta possuam respaldo familiar, condições econômicas de serem reinseridos na sociedade, ou, ainda, quiçá, porque não se enxergue o mesmo ato infracional praticado por classes diferentes com os mesmos olhos e porque há mais tolerância, por parte dos próprios órgãos institucionais e da população, frente aos crimes/atos infracionais praticados por quem detém maior poder econômico e social, o que se aproxima, de certa forma, do Direito Penal do Autor – que deveria ser tão repudiado no Estado Democrático de Direito.

Para Brunoni⁶⁰ o que configura o delito é o modo de ser do agente. Isto é, a pena se associa de modo imediato à periculosidade do autor. Logo, não se pune a conduta em si, mas sim a atitude interna – relacionada a personalidade – do agente. Segundo este autor

[...] não se coíbe o subtrair coisa alheia móvel, mas ser ladrão; não se proíbe matar, mas ser homicida etc. Não se despreza o fato, o qual, no entanto, tem apenas significação sintomática: presta-se apenas como ponto de partida ou como pressuposto da aplicação penal. Nela também se possibilita a criminalização da “má vida” ou “estado perigoso”, independentemente da ocorrência do delito, por meio da seleção de indivíduos portadores de determinados caracteres estereotipados: vagabundos, prostitutas, dependentes tóxicos, jogadores, ébrios, etc. Ou, também, a aplicação de penas pós-delituais, em função de determinadas características do autor, por meio de tipos normativos de autor: reincidentes, habituais, profissionais, etc.

⁶⁰ BRUNONI, N. Ilegitimidade do direito penal de autor à luz do princípio de culpabilidade. *Revista de doutrina da 4ª região*, Porto Alegre, n. 2007.

Nesse diapasão, Shecaira analisa que:

[...] por várias razões havia uma apreciação diferencial dos grandes empresários, comerciantes e industriais. É que estes homens possuíam um status que não os permitia ser confundidos com as pessoas que comumente praticavam delitos. Em primeiro lugar, o juízo que se faz dos grandes empresários, dos banqueiros poderosos ou dos megaindustriais inclui um misto de medo e admiração. Aqueles que são responsáveis pelo sistema de justiça penal podem sofrer as consequências de um enfrentamento com os homens que detêm o poder econômico. Além disso, os legisladores admiram e respeitam os homens de negócios, não sendo concebível tratá-los como delinquentes.⁶¹

E mais adiante, Shecaira mencionado anteriormente

[...] ou ainda nas argutas observações de Kai T. Erikson, a demonstrar quão relativas são as condutas humanas e as reações a essas condutas; alguns homens que bebem em demasia são chamados de alcoólicos, outros não; alguns homens que se comportam de forma excêntrica são chamados de loucos e enviados para manicômios, outros não; alguns homens que não têm meio aparente de subsistência são processados em um tribunal, outros não. A sociedade separa e cataloga os múltiplos pormenores das condutas a que assiste.⁶²

Destarte, Souza aponta que:

[...] no processo de responsabilização seletiva de adolescentes pobres, a criminalização pode produzir comportamentos que correspondam às expectativas sociais. Conforme aponta Cruz (2014): ao impor um único destino possível aos sujeitos (bandido, criminoso, delinquente, menor, infrator), a identidade fabricada no próprio processo de responsabilização adiciona às grades de ferro outro tipo de aprisionamento: uma identidade pré-definida, uma imagem fixa, uma invariável possibilidade de ser; negando, por antecipação, todas as demais opções de vida que poderiam vir a ter [...].⁶³

No que tange à Lei nº 7.210/1984,⁶⁴ aplicável aos indivíduos adultos (maiores de dezoito anos à época do crime), submetidos a penas restritivas de

⁶¹ SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 181.

⁶² SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 182.

⁶³ SOUZA, C. *A gente nasceu bandido e vai morrer bandido? Trajetórias de criminalização e escolarização de adolescentes privados de liberdade*. Dissertação (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia – Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2017. p. 98.

⁶⁴ BRASIL. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Brasília, *Diário Oficial da União*, 13 jul. 1984.

direitos, de multas e privativas de liberdade, a execução penal tem como objetivo garantir a integração social do apenado, além de assegurar, em seu artigo 41, o direito de visitas, nos dias determinados, de seus familiares, amigos e cônjuge/companheiro.

Ora, se a própria Lei de Execução Penal trata as visitas como direitos do preso e preocupa-se com a integração social, é ainda mais importante garantir tais direitos no que tange aos adolescentes (doze a dezoito anos incompletos), que cumprem medidas socioeducativas de internação/semiliberdade, por se tratar de sujeitos em desenvolvimento em respeito aos princípios da proteção integral,⁶⁵ da prioridade absoluta⁶⁶ e do melhor interesse da criança.⁶⁷

Assim sendo, o artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente estabelece o direito à convivência familiar como dever da família, da comunidade e do Poder Público. É o defendido por Rossato, Lépure e Cunha:

O Estatuto eleva ao nível de direito fundamental a convivência familiar e comunitária. O fundamento está na consideração da criança e do adolescente como pessoas em desenvolvimento, e que imprescindem de valores éticos, morais e cívicos, para complementarem a sua jornada em busca da vida adulta.⁶⁸

A Lei nº 8069/1990, em seu artigo 87, inciso VI, determina também, como linhas de ação da política de atendimento, as políticas e programas destinados a prevenir ou abreviar o período de afastamento do convívio familiar e a garantir o efetivo exercício do direito à convivência familiar de crianças e adolescentes.

E ainda: o Estatuto da Criança e do Adolescente assegura o direito de permanecer internado na mesma localidade ou naquela mais próxima do domicílio de seus pais ou responsável e de receber visitas, ao menos, semanalmente, com fundamento no artigo 124, incisos VI e VII, o que, *per se*, demonstra a importância da participação familiar no cumprimento da medida.

⁶⁵ De acordo com Junior (2018), deve-se observar que as crianças e os adolescentes se encontram em situação de desenvolvimento, nos termos do artigo 6º do Estatuto da Criança e do Adolescente. Ou seja, em momento de formação da personalidade e em processo de mudanças constantes. Por isso, merecem o respaldo e o tratamento diferenciado e prioritário em relação a toda a sociedade.

⁶⁶ Segundo Junior (2018), tal princípio determina que as crianças e os adolescentes devem ter tratamento prioritário em relação aos demais indivíduos. Isso porque o legislador atentou-se ao fato de que crianças e adolescentes são pessoas em desenvolvimento, isto é, possuem condições especiais e peculiares.

⁶⁷ Conforme o artigo 3.1, do Decreto nº 99.710/1990, que promulga a Convenção Internacional dos Direitos da Criança (BRASIL, 1990b), o princípio do melhor interesse da criança caracteriza-se por: “Todas as ações relativas às crianças, levadas a efeito por instituições públicas ou privadas de bem-estar social, tribunais, autoridades administrativas ou órgãos legislativos, devem considerar, primordialmente, o interesse maior da criança”.

⁶⁸ ROSSATO, L.; LÉPURE, P.; CUNHA, R. Estatuto da Criança e do Adolescente. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014. p. 653.

No caso da Fundação Casa de Santos, o que acontece, na prática, é que não raras vezes as unidades de outros Municípios, como Guarujá, Praia Grande e São Vicente, são mais próximas da residência dos adolescentes do que a própria instituição fixada na cidade de Santos, haja vista o grande afastamento da área continental, com relação à insular.

A Lei do SINASE, por sua vez, fixa o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitário como um dos princípios que regem a execução das medidas socioeducativas, inclusive a de internação e de semiliberdade, com fulcro artigo 25, inciso IX, o que também é assegurado pelo artigo 94, inciso V, da Lei nº 8.069/1990.

Em outras palavras, a participação da família no cumprimento de medidas socioeducativas, especialmente a de internação, é essencial para a recuperação do adolescente. Isto porque o adolescente, ao ser internado, conforme defendido pela Teoria do *Labelling Approach*⁶⁹ ou da Rotulação Social, passa por um processo de desculturação, isto é, seus valores, identidade, personalidade, costumes, entre outros, perdem-se e dão espaço às regras, condições e valores da instituição.

Shecaira, nesse sentido, estabelece:

Ainda mais importante que o conceito de normalidade do desvio da adolescência é a tese da construção social do comportamento desviante, concebida pelos estudiosos da teoria da rotulação social. Tal pensamento descreve com muita propriedade o processo de interação do infrator com o rótulo que lhe é atribuído. Praticada a conduta desviada, e havendo uma reação pautada por um processo cerimonioso e degradante, desencadeia-se um processo de identidade alterada, chamado estigma. Para Goffman, o estigma pode ser definido como um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo, o qual leva a pessoa ao descrédito. Atribuído-lhe o conceito de “criminoso”, “bandido” ou “transviado”, passa o autor do ato delituoso a interagir com o rótulo, incorporando-o ao seu padrão de conduta cotidiana.⁷⁰

Mormente, sabe-se que inúmeros fatores – chamados de vetores criminológicos – podem contribuir ou até serem determinantes para a prática de infrações.

⁶⁹ Segundo Shecaira (2014), a Teoria do *Labelling Approach* trata das conhecidas cerimônias degradantes, que consistem nas diversas vertentes que resultam nos processos criminais como o próprio processo ou a própria mídia, já que, nestes, o indivíduo perde sua identidade e passa tão somente a ser o criminoso. No mais, estabelece que, caso o sujeito permaneça um longo período nas prisões, inicia o processo conhecido como desculturação. Isto é, com o tempo, passa a perder seus valores e sua identidade. Inclusive, uma das soluções encontradas pelos defensores dessa teoria é a eliminação do distanciamento entre o sujeito que praticou a conduta criminosa e o grupo social no afã de garantir sua reinserção na comunidade. Ver detalhes em: SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

⁷⁰ SHECAIRA, S. S. *Sistema de garantias e o Direito Penal juvenil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 108-109.

Não há uma fórmula predeterminada. É preciso analisar os aspectos subjetivos de cada indivíduo para tanto.

Os adolescentes, em especial, podem praticar atos infracionais por várias razões, conhecidas ou inimagináveis, seja pela fragilização dos vínculos familiares, pela evasão escolar, pela ausência de políticas públicas eficazes de proteção à infância e à juventude, seja pela busca por *status* em seu grupo social, pela impossibilidade do controle informal, pela segregação social, pelo uso de drogas, entre tantos outros motivos.

Assim, Shecaira afirma que:

É extremamente difícil – para não dizer impossível – procurar uma relação absoluta de causa e efeito para identificar uma “causa” da criminalidade juvenil. Se uma variável da criminalidade prediz a aparição de outra variável, pode-se dizer que ambas estão correlacionadas. No entanto, na criminologia é sumamente difícil falar de variáveis que estejam perfeitamente encadeadas. Um exemplo característico é o do baixo rendimento escolar e da evasão escolar dos alunos do ensino médio. Sabe-se existir um fenômeno que relaciona o rendimento/evasão escolar com a delinquência, mas dificilmente se poderá dizer que existe uma vinculação segura entre tais fatores.⁷¹

E mais, Adorno⁷² *apud* Mallart⁷³ ensina que:

[...] não há uma trajetória biográfica típica que derive para a delinquência, ao contrário do que apregoam certas tendências, que elegem a desorganização familiar, a pobreza, a baixa escolaridade, a falta de profissionalização, a intermitência no trabalho como estímulos à construção de uma carreira no crime. De fato, a derivação para a delinquência pode estar associada a tais situações, estar associada a algumas delas combinadas entre si, ou a nenhuma delas.

No entanto, há fatores latentes que contribuem incontestavelmente para a reiteração de atos infracionais, em se tratando de adolescentes, quais sejam: a fragilização dos vínculos familiares, a estigmatização em decorrência das medidas consistentes em privação de liberdade e a segregação social, conforme defendido por teorias criminológicas.

Sobre segregação social e violência, Caldeira afirma:

⁷¹ SHECAIRA, S. S. *Sistema de garantias e o Direito Penal juvenil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008. p. 113.

⁷² ADORNO, S. A experiência precoce da punição. In: MARTINS, J. S. *O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 181-208.

⁷³ MALLART, F. *Cadeias Dominadas*. São Paulo: Terceiro Nome, 2015. p. 67.

Para que possa criar raízes na sociedade brasileira, a democracia terá de enfrentar e neutralizar os processos de violência, discriminação e segregação que o universo do crime articula. A violência e o crime não existem isoladamente na sociedade brasileira, mas sim num tenso diálogo com a consolidação democrática.⁷⁴

Veja-se que o Município, ao proibir a fixação da Fundação Casa na área insular, de certa forma, colabora com a reiteração dos adolescentes internados em práticas infracionais, já que, com isso, promove justamente o afastamento familiar e comunitário e fortalece os estigmas.

Destarte, durante a internação, há certa suspensão na convivência familiar, o que pode fragilizar ainda mais os vínculos afetivos, que, não raras vezes, conforme abordado, já estão extremamente vulneráveis no momento da prática do ato infracional, haja vista que a medida de internação só permite o contato do adolescente com a família nos dias de visitas determinados e/ou agendados pelo diretor do estabelecimento, nos termos do artigo 67 e seguintes da Lei em tela.

O contato com a família é um meio de reinserção social do adolescente. Nesse sentido, Santos,⁷⁵ apoiado em Kaloustian,⁷⁶ demonstrou a importância da família como meio de socialização:

[...] a família é responsável pelos aportes afetivos e, sobretudo, materiais, que venham favorecer o desenvolvimento e bem-estar dos seus componentes, desempenhando um papel decisivo na educação formal e informal e favorecendo a assimilação de valores éticos e humanitários, aprofundando laços de solidariedade [...].

Tanto é verdade, que o Plano Individual de Atendimento (PIA) exige a participação da família do adolescente na sua elaboração. Cumpre esclarecer, ainda, que o PIA trata-se de um relatório, realizado pela equipe técnica da Fundação Casa, que fixa os objetivos declarados pelo adolescente no cumprimento da medida, formas de participação da família para efetivo cumprimento do PIA, a previsão das atividades pedagógicas/profissionais a serem realizadas durante a medida, a determinação de metas a serem cumpridas pelo adolescente, os resultados da avaliação interdisciplinar, as atividades de apoio e integração à família a serem realizadas, entre outros, de acordo com o artigo 52 e seguintes do SINASE.

⁷⁴ CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2011. p. 45.

⁷⁵ SANTOS, F. V. G. *Família: peça fundamental na ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei?* Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife. 2007. p. 20.

⁷⁶ KALOUSTIAN, S. (Org.). *Família brasileira a base de tudo*. 7. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2005.

Ressalte-se, ainda, que o PIA é o instrumento pelo qual o Ministério Público, o Defensor e o Juiz podem avaliar o desenvolvimento do adolescente durante o cumprimento da medida socioeducativa, possibilitando, dessa forma, de acordo com as conclusões de cada caso concreto, a substituição, a manutenção ou a suspensão da medida, nos termos do artigo 41 e seguintes da Lei nº 12.592/2012.

Ou seja, trata-se de instrumento imprescindível no cumprimento das medidas socioeducativas e, por isso, a necessidade da participação da família do adolescente na sua elaboração e cumprimento de metas nesse sentido.

A própria Lei Orgânica do Município de Santos⁷⁷ promove o incentivo à convivência e desenvolvimento familiar, além de vedar ao Poder Público Municipal a transferência de crianças e adolescentes, atendidos por instituições oficiais, a outros Municípios ou Estado, visando, assim, a assegurar a convivência familiar, exceto nos casos em que a cidade de Santos não possua a especialização necessária ao atendimento no caso concreto, em consonância com o artigo 225 e seguintes.

No entanto, parece que, quando se trata de adolescentes internados, o Poder Público Municipal preferiu omitir-se diante da imprescindibilidade da família e, pior, preferiu segregá-los, ainda mais, o que interfere negativa e diretamente na recuperação e reinserção social, além de contrariar diretrizes estabelecidas pela própria legislação municipal.

Em última análise, Souza⁷⁸ é categórica ao afirmar que: “em um contexto de privações, permeado por uma singular estigmatização e criminalização por parte da sociedade, a criminalização da juventude é sustentada pelo Estado, seja por ação ou omissão [...]”.

3 Considerações finais

Compete aos Municípios fixar o zoneamento de parcelamento, uso e ocupação do solo, de acordo com o interesse público e com o equilíbrio ecológico, conforme já demonstrado. Portanto, é claramente ilegal utilizar o zoneamento como meio de segregação social ou a fim de satisfazer interesses particulares, apesar de se tratar de prática histórica da cidade de Santos.

Entretanto, ao que parece, foi exatamente o que o Poder Público Municipal de Santos fez ao proibir a construção de Centros de Detenção Provisória, cadeias e Fundações Casa na área insular da cidade. Isto é, contrariando seus próprios

⁷⁷ SANTOS (Município). *Lei Orgânica do Município de Santos*. Santos: Diário Oficial do Município, 5 abr. 1990.

⁷⁸ SOUZA, C. *A gente nasceu bandido e vai morrer bandido? Trajetórias de criminalização e escolarização de adolescentes privados de liberdade*. Dissertação (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia – Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2017. p. 98.

preceitos, a legislação municipal contribuiu para a marginalização e segregação dos integrantes dessa camada social, além de ter privilegiado determinados bairros inseridos na área insular do Município.

Verifica-se a intenção deste ente federado em afastar os adolescentes internos da sociedade ao impedir a construção da Fundação Casa em sua área insular, restando somente a área continental como opção locacional para o equipamento, ou seja, em região tão distante que algumas unidades da Fundação Casa de outros Municípios da região são mais próximas, a depender da localização das residências dos adolescentes que moram em Santos.

A proximidade da unidade de internação com a residência dos familiares dos adolescentes internados é extremamente importante, já que facilita as visitas e a participação de pessoas indispensáveis na recuperação e reinserção social dos adolescentes durante o cumprimento da medida e permite o resgate e o fortalecimento dos vínculos familiares – tantas vezes fragilizados.

Afinal, após a extinção da medida socioeducativa de internação, o adolescente volta ao seio familiar e ao meio social em que vivia, no qual, muitas vezes, faz parte o convívio com a criminalidade. Porém, com o vínculo familiar restabelecido e com a reestruturação da família, que ocorre a tentativa durante toda a medida por meio da equipe técnica da Fundação Casa, os adolescentes, certamente, passam a adotar novas posturas e contraem o sentimento de responsabilização e de não querer mais decepcionar sua família diante da prática de novos atos infracionais, sendo, portanto, um basilar importante para a não reiteração do adolescente nas práticas infracionais.

A finalidade do Estatuto da Criança, no tocante aos adolescentes em conflito com a lei, é fazer com que tais indivíduos em desenvolvimento, por meio de medidas socioeducativas ou protetivas, sejam reeducados, além de responsabilizados. Isto é, a medida socioeducativa tem fins pedagógicos, pois acredita-se que a vulnerabilidade, seja qual for seu motivo, interfere de forma negativa na conduta dos adolescentes e, assim, é dever do Estado, o que inclui, obviamente, os Municípios, da família e de toda a sociedade agir no afã de salvaguardar os direitos dos adolescentes.

Conclui-se que a proibição de construção da Fundação Casa na área insular de Santos viola, de certa forma, o disposto no Estatuto da Criança e do Adolescente, na Lei do SINASE e a própria Lei Orgânica do Município, bem como contribui com a segregação social dos adolescentes, que cumprem medida de internação, dificultando ou mesmo inviabilizando a participação de seus familiares no cumprimento da medida socioeducativa, não raras vezes violando o direito de visitas e, em última análise, concedendo privilégios a determinados bairros da cidade, como os inseridos na área insular, o que também é vedado pela Lei Orgânica desse Município.

Defender a proibição de instalação deste tipo de estabelecimento, da forma como ocorre em Santos, baseando-se no argumento de que a unidade da Fundação Casa coloca em risco os bairros onde estiver inserida, é no mínimo contraditório, posto que a unidade em tela se localiza em um bairro da área continental, o Monte Cabrão, habitado por centenas de famílias, que não foram objeto do mesmo tipo de preocupação, por parte do legislador. Tal medida, baseada nesta premissa distorcida, lembra o dito popular de se “quebrar o termômetro para estancar a febre”. Se há fugas no sistema prisional, é preciso atuar na raiz da questão, verificando as razões da ocorrência dessas situações, de forma a tornar o processo de reinserção do adolescente na sociedade verdadeiramente eficiente e eficaz. Afastá-lo de seus familiares, durante o processo de internação, certamente não irá resolver a questão, e possivelmente irá agravá-la.

Casa Foundation of Santos: zoning and segregation

Abstract: The Municipality of Santos/SP, by prohibiting the construction of institutions of the prison system, by means of the zoning law in its island area, contravenes federal legislation, especially with regard to the Statute of the Child and Adolescent, the National Socio-Educational Service System Law, and its own Organic Law, regarding the unity of the Casa Foundation, determining its fixation in its continental area, which is too far from most of the residences of the relatives of adolescents submitted to the internment measure. The mentioned urban regulation makes the process of social reintegration unfeasible, the recovery of fragile family ties and non-repetition in the practice of infraction, contributing, even more, to the marginalization and social segregation of inmates. Thus, from a critical analysis and using the deductive method, as well as a bibliographic survey, the federal and municipal legislation was analyzed with regard to urban development policy, zoning, public policies and the implementation of social and educational measures, trying to show the contradiction between the urban norm and the referred legal order of superior hierarchy.

Keywords: Urban planning regulation. Socio-spatial segregation. Child and Adolescent Statute. National Social and Educational Service System. Casa Foundation.

Referências

- ADORNO, S. A experiência precoce da punição. In: MARTINS, J. S. *O massacre dos inocentes: a criança sem infância no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1993, p. 181-208.
- BATISTA, V. M. (Org.). Forjando o Estado neoliberal: trabalho social, regime prisional e insegurança social. In: BATISTA, V. M. (Org.). *Loïc Wacquant e a questão penal no capitalismo neoliberal*. Rio de Janeiro: Revan, 2012, p. 11-43.

BRANDÃO, M. et al. Baixada Santista: desigual, periférica e complexa. *Metrópoles Brasileiras: síntese da transformação da ordem urbana 1980 a 2010*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 204-232, 2018.

BRASIL. Lei nº 12.592, de 18 de janeiro de 2012: Institui o Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE), regulamenta a execução das medidas socioeducativas destinadas a adolescente que pratique ato infracional. Brasília, *Diário Oficial da União*, 19 jan. 2012.

_____. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001: Institui o Estatuto da Cidade. Brasília, *Diário Oficial da União*, 11 jul. 2001.

_____. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990: Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente. Brasília, *Diário Oficial da União*, 16 jul. 1990a.

_____. Decreto nº 99.701, de 21 de novembro de 1990: Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília, *Diário Oficial da União*, 22 nov. 1990b.

_____. *Constituição Federal da República Federativa do Brasil*. Brasília, 5 out. 1988.

_____. Lei nº 7.210, de 11 de julho de 1984. Lei de Execução Penal. Brasília, *Diário Oficial da União*, 13 jul. 1984.

BRUNONI, N. Ilegitimidade do direito penal de autor à luz do princípio de culpabilidade. *Revista de doutrina da 4ª região*, Porto Alegre, n. 2007. Disponível em: <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao021/Nivaldo_Brunoni.htm>. Acesso em: 16 maio 2018.

CALDEIRA, T. P. R. *Cidade de muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo*. 3. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

CARRIÇO, J. M. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ, D. (Org.). *A Questão Urbana na Baixada Santista: Políticas, vulnerabilidade e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Leopoldianum, 2012. p. 145-176.

_____. *Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais 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.

_____. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – Universidade de São Paulo, São Paulo.

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

FUNDAÇÃO SEADE. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)*. 2010. Disponível em: <<http://indices-ulp.al.sp.gov.br/view/index.php?prodCod=2>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. *Atlas da vulnerabilidade social nos municípios brasileiros*. Brasília: IPEA, 2015.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL – IPHAN. *Carta de Atenas*. Brasília: IPHAN, s/d. Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2018.

KALOUSTIAN, S. (Org.). *Família brasileira a base de tudo*. 7. ed. São Paulo: Cortez, Brasília, DF: UNICEF, 2005.

MALLART, F. *Cadeias Dominadas*. São Paulo: Terceiro Nome, 2015.

MARCUSE, P. Dual City: a muddy metaphor for a quartered city. In: *International Journal of Urban and Regional Research*, n. 113, 1989. p. 697-908.

MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, L. T. de; DINIZ, A. M. A. (Ed.) *Belo Horizonte: transformações na ordem urbana*. Belo Horizonte: Letra Capital, Observatório das Metrôpoles, 2015.

NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO “ELZA BERQUÓ” – NEPO. *Região Metropolitana da Baixada Santista: diversidades socioespaciais*. Campinas: Editora Unicamp, 2009.

PADILHA, N. S. *Fundamentos Constitucionais do Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Elsevier, 2010.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. 2010. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em: 31 jul. 2018.

RIBEIRO, L. C. de Q. Segregação Residencial e Políticas Públicas: análise do espaço da cidade na gestão do território. In: RASSI, N.; BÔGUS, C. M. *Saúde nos Aglomerados Urbanos: uma visão integrada*. Brasília: OPAS, série técnica 3, 2003. p. 155-182.

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

ROSSATO, L.; LÉPORE, P.; CUNHA, R. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

SALGADO, R. O. De volta à Frankfurt: notas sobre a criação do zoneamento urbano. *Revista Culturas Jurídicas*, Niterói, v. 4, n. 8, 2017. Disponível em: <<http://www.culturasjuridicas.uff.br/index.php/rcj/article/view/394>>. Acesso em: 25 mar. 2018.

SANTOS, F. V. G. *Família: peça fundamental na ressocialização dos adolescentes em conflito com a lei?* Dissertação (Mestrado em Psicologia) – Universidade Católica de Pernambuco, Recife. 2007.

SANTOS (Município). Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018a, p. 2-44.

_____. Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 17 jul. 2018b, p. 45-119.

_____. *Diagnóstico Consolidado do Plano Diretor*. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2013.

_____. Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 12 jul. 2011, p. 8-11.

_____. Lei Complementar n.º 559 de 28 de dezembro de 2005. Altera dispositivos da Lei Complementar n.º 312, de 24 de novembro de 1998, que disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 29 dez. 2005, p. 15-31.

_____. Lei Complementar n.º 312, de 24 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na Área Insular do Município de Santos. *Diário Oficial de Santos*, 25 nov. 1998, p. 3-28.

_____. Lei Orgânica do Município de Santos. Santos: *Diário Oficial do Município*, 5 abr. 1990.

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

_____. Código de Construções do Município de Santos, Lei nº 675, 28 de junho de 1922. Santos: *Jornal A Tribuna*, 29 jun. 1922,

SASSEN, S. *The Global City*. New York, London, Tokyo. Princeton: Princeton University Press, 1991.

SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

_____. *Sistema de garantias e o Direito Penal juvenil*. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008.

SOUZA, C. *A gente nasceu bandido e vai morrer bandido?* Trajetórias de criminalização e escolarização de adolescentes privados de liberdade. Dissertação (Doutorado em Psicologia) – Instituto de Psicologia – Universidade de Brasília, Distrito Federal. 2017.

VAZQUEZ, D. (Org.). *A Questão Urbana na Baixada Santista*: Políticas, vulnerabilidade e desafios para o desenvolvimento. Santos: Leopoldianum, 2012.

VILLAÇA, Flavio. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel, 1998.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

MARTINO, Isabela Rocha Laragnoit de; CARRIÇO, José Marques. Fundação Casa de Santos: zoneamento e segregação. *Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU*, Belo Horizonte, ano 4, n. 6, p. 19-44, jan./jun. 2018.
