

# Produção do espaço residencial em Santos/SP: parâmetros urbanísticos e a “ordem urbana”

Production of residential space in Santos, state of SP: urban parameters and the “urban order”

Marina Ferrari de Barros [I]  
Flavia da Fonseca Feitosa [II]  
Jeroen Johannes Klink [III]

## Resumo

Este artigo está amparado nas teses de Abramo e Villaça a propósito da produção das novas localizações residenciais para levantar a hipótese de que a ação regulatória estatal reforça a “ordem urbana” que privilegia a produção de espaço residencial de alta renda. A metodologia empregada consistiu em analisar a distribuição de índices urbanísticos, em especial o coeficiente de aproveitamento na legislação urbanística da área insular do município de Santos no período compreendido entre 1968 e 2018. Conclui-se que há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local que desencadeia uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações e o direcionamento da produção residencial pelas camadas de alta renda.

**Palavras-chave:** política urbana; espaço residencial; mercado imobiliário; coeficiente de aproveitamento; segregação.

## Abstract

*Based on the theses proposed by Abramo and Villaça regarding the production of new residential locations, this article raises the hypothesis that state regulatory action reinforces the “urban order” that privileges the production of high-income residential space. The methodology adopted in the article consisted of analyzing the distribution of urban indices, particularly floor area ratio in the urban legislation of the insular area of the city of Santos in the period between 1968 and 2018. It is concluded that there is a combination of generalization and focus in the attribution of land use by the local government that triggers an “urban order” aimed at maximizing profits earned with the production of new locations and at high-income strata directing residential production.*

**Keywords:** urban policy; residential space; real estate market; floor area ratio (FAR); segregation.



## Introdução

A prática do planejamento no Brasil está muito associada à utilização do instrumento do zoneamento e, com ele, suposições, reproduções e proposições comuns a muitos municípios brasileiros. Essa prática é povoada de discursos inflamados nas discussões de revisão da legislação urbanística, especialmente no tocante à produção do espaço residencial. De um lado, pelas reivindicações legítimas dos movimentos pelo direito à moradia e, de outro, por reivindicações legitimadas do setor imobiliário cujos principais argumentos podem ser resumidos por "a conta não fecha" e "as restrições nos impedem de gerar empregos".

A visão de planejamento como prática inserida na linearidade do tempo foi contestada por Healy (2011), que propõe uma outra, reflexiva, incorporando como método a busca das narrativas de origem, de viagem e de pouso das ideias que circulam pelo mundo e aportam muitas vezes de forma acrítica em contextos completamente diferentes, cujas consequências são bastante estudadas. Maricato (2001), Leme (1999), Feldman (2005) entre outros autores demonstraram, a partir da análise do processo de urbanização brasileiro, a matriz estrangeira que fundamentava os modelos de cidade e a formação do profissional atuante no planejamento urbano, bem como as ideias subjacentes à prática profissional e seus impactos na cidade.

O presente estudo tem como objetivo investigar as possíveis interferências do Estado na produção do espaço residencial no município de Santos/SP, no que tange às suas ações reguladoras que podem impactar na oferta de moradias pelo mercado em face da demanda

de unidades habitacionais. Questiona-se o papel do ente municipal ao implementar a política urbana local, a partir da necessidade de exposição clara desse processo e das narrativas a ele subjacentes.

Parte-se do pressuposto de que, além do preço do solo, do preço máximo por metro quadrado de espaço construído que a demanda esteja disposta a pagar, a geração de sobre-lucros<sup>1</sup> através da verticalização também depende da legislação urbanística, a qual define o potencial construtivo do solo urbano, basicamente a partir dos parâmetros construtivos estabelecidos nas leis de uso e ocupação do solo, nas quais se estabelece o zoneamento. Esta não é a única atuação do Estado que interfere na geração de renda aos proprietários e lucro aos promotores imobiliários que têm assumido, com cada vez maior frequência, essa dupla função (proprietário e promotor imobiliário). Contudo, o estudo preliminar desse processo pode auxiliar na divulgação de informações que normalmente se escondem na complexidade técnica da lei.

Embora os desdobramentos do levantamento realizado possam ser variados e a inserção das alterações no contexto histórico em que surgiram seja de grande importância para a compreensão do papel do instrumento de zoneamento da produção e reprodução da cidade, essa análise foge ao escopo deste trabalho. Considera-se este estudo preliminar, mas um esforço necessário que se justifica em face do desenvolvimento desigual da região metropolitana da baixada santista. É importante avaliar, assim, como a atribuição do Estado na definição de potencial construtivo na cidade interfere na produção imobiliária do espaço residencial e, por conseguinte, nos

instrumentos urbanísticos disponíveis, especialmente aqueles com potencial de atuação direta no valor da terra.

As proposições teóricas de Villaça (1998) e Abramo (2007) quanto às explicações do processo e dinâmica de produção do espaço residencial urbano fundamentam a análise proposta neste trabalho. Entende-se que há complementaridade nas teorias, e seus conceitos abarcam variáveis que podem auxiliar na operacionalização de levantamento de dados e na análise do processo. Acredita-se que o conceito de externalidade de vizinhança em Abramo (2007) e o modelo de concentração das classes de mais alta renda em setores de círculos apresentado por Villaça (1998) estão relacionados à ação do Estado na constituição e manutenção da segregação, sendo a regulação urbanística, via zoneamento, uma das estratégias para isso. Conclui-se, para o caso de Santos, que há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local, a qual, embora possa parecer uma orientação contraditória de planejamento, desencadeia uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações, bem como o direcionamento da produção do espaço urbano residencial pelas camadas de alta renda.

Este artigo está organizado em três partes, além desta introdução. A primeira apresenta uma breve síntese das complementaridades entre as teorias de Abramo (2001; 2007) e Villaça (1998), cuja integração oferece potencial de explicação das dinâmicas de produção do espaço residencial urbano para o caso de estudo em questão. A segunda apresenta a área de estudo e o método utilizado quanto à escolha e à espacialização das variáveis

consideradas na análise. Por fim, na última parte são apresentadas as análises dos resultados, subdivididos em três períodos (1968-1998, 1998-2011 e 2011-2018), e a conclusão.

## A cidade caleidoscópica e ordenada pela alta renda

O tema da habitação nas cidades é muito estudado, bem como os efeitos da produção capitalista do espaço urbano na desigualdade de acesso à moradia. O tratamento desse tema em relação à política urbana implementada nas áreas urbanizadas e urbanizáveis demonstra, para o caso da população de baixo rendimento, a aceitação da “incapacidade” de produção da moradia pelo mercado. Essa incapacidade é representada pela consolidação das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil, do *Inclusionary Zoning*<sup>2</sup> nos Estados Unidos e da construção de parques residenciais públicos de locação social na Europa. Estes últimos, em particular, encontram-se em processo de desmobilização e substituição por políticas de controle de valor de aluguéis, como recentemente visto em proeminentes centros urbanos capitalistas como Berlim. Situadas no rol de “boas práticas” de planejamento, estão ainda algumas ideias viajantes,<sup>3</sup> como o adensamento ao longo de eixos de transporte (ou *transit-oriented development* – TOD) e o “adensamento em si, vislumbrados como um meio de reduzir o consumo de terra, de modo a promover economias de aglomeração, melhorar a inclusão social e integração, aumentar a biodiversidade e reduzir o consumo de energia”.<sup>4</sup>

Linhas teóricas de análise e explicação do processo de produção do espaço urbano, especialmente do espaço residencial e da formação da renda fundiária urbana, ou apropriação de lucro a partir da utilização da terra como mercadoria, tratam, cada uma a sua maneira, mas carregando aspectos em comum, da construção, destruição e reconstrução de partes da cidade capitalista.

Pode-se dizer que, sob o ponto de vista da relação da produção desse espaço com aquele que o ocupa e utiliza com alguma preocupação mais vinculada ao ser humano como sujeito social, estão as abordagens marxistas e, em alguma medida, a de Abramo (2007). Este último, ao abarcar o comportamento especulativo das famílias no consumo do bem moradia, vincula-o a um processo mais amplo de construção social de desejos e ideias, considerados para a tomada de decisão, os quais, ao serem projetados no tempo futuro pelo sujeito, expõem as concepções de vida e os valores sociais que os engendra.

Pesquisadores vinculados à sociologia da economia, como apontam Berndt e Boeckler (2009), têm contestado as práticas calculativas conforme projetadas pela teoria econômica ortodoxa (neoclássica) como explicação única válida para as técnicas de precificação, bem como a ausência de teorias explicativas sobre a constituição dos mercados, seu objeto. A partir de conceitos como *embeddedness*<sup>5</sup> e a teoria da *performatividade*,<sup>6</sup> buscam extrapolar as polaridades existentes em outras teorias (modelo/mercado real, compradores/vendedores, vendedores/construtores), propondo não apenas o estudo do mercado como objeto da economia, mas também tendo como ponto de partida o mercado como uma construção social relacional (ibid.). A constituição dos

mercados fundamentada na lei da oferta e da demanda não parece ser capaz de explicar algumas dinâmicas recentes. A teoria da renda fundiária urbana, por sua vez, apenas focada na oferta e em aspectos macroeconômicos estruturais para explicar também a dinâmica imobiliária intraurbana, deixa de considerar como agente desse processo os compradores de imóveis, exceto no caso de proprietários rentistas, que tratam seu patrimônio imobiliário como ativo financeiro.

É possível inferir que o processo de produção do espaço urbano tal como tratam os autores da economia urbana tanto da corrente neoclássica, quanto da denominada *Real Estate Economy*<sup>7</sup> (Mourouzi-Sivitanidou, 2020) elimine os conflitos, pois trata a desigualdade no acesso à moradia e à cidade como uma questão simples de escolha racional dos indivíduos, sem qualquer preocupação com um sistema desigual na origem quanto ao acesso das famílias às localizações urbanas e suas vantagens e desvantagens. O pressuposto do mercado como responsável pelo equilíbrio entre oferta e demanda e seus autoajustes precisa considerar o indivíduo como um ser racional, ou economicamente guiado, bem como as desigualdades existentes de acesso ao espaço e ao lugar de moradia como naturais e produto de escolhas racionais que não incomodam, pois tomadas a partir de um sistema de “compensação” (ganha-se de um lado e perde-se de outro) que traz satisfação aos indivíduos.

Contudo, se há algo em comum entre essas diversas correntes de pensamento é a necessidade de atuação do Estado, seja para intervir por aqueles que não têm escolha (marxistas), seja para controlar ambientes econômicos de “incerteza radical” (Abramo, 2007) ou simplesmente para atuar pontual e

cirurgicamente para resolver alguma situação de “desequilíbrio” do mercado, sem questionar muito quem a causou ou quem deve arcar com ela, como parecem defender os neoclássicos ou os tributários da *Real Estate Economy*.

Entre os modelos econômicos explicativos e a concretude da produção do espaço residencial existem diferentes métricas que circulem e transformam a realidade, sobre a qual deve atuar o Estado, entre outros mecanismos, via regulação urbanística.

Embora ainda não testada, a teoria heterodoxa proposta por Abramo<sup>8</sup> (2007), mais focada na microeconomia, parece apresentar potencial de explicação sob o ponto de vista tanto espacial quanto do comportamento dos agentes, especialmente se considerarmos o diálogo que pode ser estabelecido entre esta e a teoria da performatividade, qual seja, a ideia de que a ciência econômica molda a realidade mais do que apenas a descreve. Contudo, esta é questionável sob o ponto de vista dos responsáveis pela estruturação espacial resultante. Seria apenas obra de inovações de empresários schumpeterianos<sup>9</sup> a produção das novas localizações de bairros residenciais? Para Villaça (1998), o processo de estruturação do espaço intraurbano, e, dentre seus elementos, os bairros residenciais, tem como responsáveis as camadas de mais alta renda, as quais coordenam o Estado e o mercado imobiliário e, no Brasil, respondem por um processo de segregação gerador de uma estrutura morfológica em setores de círculos, a partir da concentração das camadas de alta renda em uma mesma região.

Abramo (2007), a partir de uma descrição detalhada do processo de produção mercantil do espaço residencial e de seus agentes

participantes, concluiu que é o tempo e a crença que influenciam a equibração mercantil. Sua análise se fundamenta na verificação do direcionamento da demanda para o consumo de novos produtos, a partir da criação e manutenção de crenças compartilhadas (convenções urbanas)<sup>10</sup> sobre externalidades de vizinhança que gerariam vantagens monetárias e sociais (de *status* – às famílias) aos agentes envolvidos. Similarmente a Abramo (2007), Villaça (1998) relaciona o preço do solo ao valor das localizações. Estas são produzidas coletivamente, mas seu domínio pelo processo de segregação empreendido pelo mercado imobiliário, em atendimento às camadas de alta renda, forçosamente se utiliza, entre outros mecanismos, da ideologia. A descrição do processo de convenção urbana de Abramo complementa a explicação de Villaça, ao detalhar o comportamento relacional dos compradores, apenas abordados superficialmente na obra deste último.

Contudo, nem Abramo, nem Villaça explicam especificamente o funcionamento interno do mercado imobiliário. Para Abramo, os agentes do mercado imobiliário são movidos pela maximização de lucros, o que talvez não explique exatamente a forma urbana constituída a partir de sua produção. Por sua vez, Villaça entende que a responsabilidade pela estruturação do espaço urbano não é de comando do mercado imobiliário; esse setor seria muito mais coordenado pelos grupos de alta renda do que o contrário. É possível, entretanto, que se trate do mesmo grupo social e, portanto, de valores partilhados – setor imobiliário e camadas de alta renda. Nesse aspecto, a teoria da performatividade traz elementos para o aprofundamento do tema.

A dinâmica urbana descrita por Abramo (2007), em suas palavras, assemelha-se a uma cidade "caleidoscópica", pois o processo de produção mercantil do espaço residencial constrói crenças a respeito de localizações urbanas e produtos para depois destruí-los ficticiamente dando início a novo processo de produção e realização do espaço-moradia em busca da lucratividade perdida justamente em decorrência da criação endógena de demanda que ele mesmo iniciou. Há similaridade também nesse aspecto com o processo de reestruturação descrito por Villaça (1998) em que o abandono das classes de alta renda de determinadas localizações para a criação de novas é construído igualmente com a utilização de mecanismos ideológicos similares, com comando do Estado por essas camadas, definindo áreas prioritárias para investimento em infraestrutura e utilização da legislação urbanística como garantia de manutenção da segregação e qualidade urbana pelo controle bastante restrito de permissões de uso do solo.

A analogia ao caleidoscópio é muito feliz também para descrever o processo de estruturação e reestruturação do espaço intraurbano de Villaça (ibid.), posto que o conceito de estrutura pressupõe uma rede de relações, em que a alteração de um elemento da estrutura fatalmente altera também seus outros elementos.

A partir dessa perspectiva, pode-se inferir que não haveria relação entre a demanda, criada pelo mercado especulativo da realização do espaço moradia e aquela existente na cidade, para a qual se desenham políticas públicas de atendimento. Pelo contrário, parece que a dinâmica decorrente do processo mercantil promove, na verdade, a migração de grupos sociais de maior renda de seus antigos locais de moradia para novos, criados pelo

mercado. Abramo (2007) critica, assim, o discurso neoliberal urbano que aposta na solução do mercado "para descobrir o paraíso da eficiência, da criatividade e da felicidade social" (p. 329) e propõe o retorno à política intervencionista no urbano, a partir da regulação e de procedimentos institucionais que permitam "devolver a visibilidade ao futuro da especularidade urbana mercantil". O deslocamento das camadas de alta renda no espaço intraurbano é, para Villaça (1998), o processo de estruturação e reestruturação urbana, o qual apenas pode ser verificado, quando analisada a estrutura como um todo e por um longo período de tempo. Sem esses critérios, para o autor, apenas é possível a identificação de transformações, que parecem, a princípio, guiadas apenas pelo mercado imobiliário, mas, ao olhar distanciado, são produzidas por este último, sob a dominação da burguesia. O autor não aponta propostas ou estratégias de atuação do Estado, dado que não era este o objetivo de sua tese; apenas se limita a incluir a legislação urbanística como um mecanismo empreendido pelo Estado, que sob o domínio das camadas de alta renda, visa a garantir as localizações.

Das duas teorias brevemente abordadas, depreendem-se os conceitos de "externalidade de vizinhança" e "localização" como chaves para a interpretação do processo de produção do espaço residencial urbano. Dentre as possíveis variáveis derivadas, neste trabalho se abordou o papel da regulação urbanística, em especial a definição de potencial construtivo (representado pelo coeficiente de aproveitamento) e zoneamento do uso residencial, como variáveis de levantamento e análise do papel do Estado na formação das localizações. Como o Estado participa desse processo por meio da prática do zoneamento no município



de Santos? Além da eleição da área insular do município de Santos, como caso de estudo, considerou-se também o tempo, em acordo com a orientação de Villaça, como um importante fator para a análise.

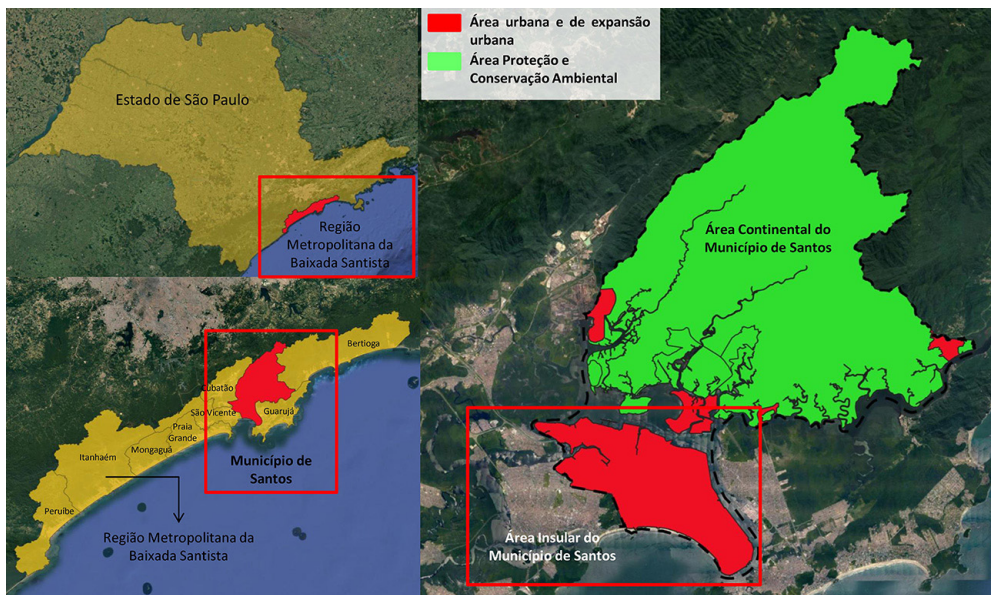
## O município de Santos na Região Metropolitana da Baixada Santista

O município de Santos, situado no litoral paulista, é o polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), integrada também pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga (Figura 1).

A revisão da estimativa de população para os municípios brasileiros do IBGE, com data-limite em 1º de julho de 2018 (432.957), publicada no Diário Oficial de União, em 29 de agosto de 2018, alterou a previsão de 2017 (434.742 habitantes) para o município de Santos, evidenciando uma projeção de perda de 1.785 habitantes.<sup>11</sup> Relevante também se apresenta o dado referente ao município de Praia Grande, integrante da RMBS e localizado na periferia do core metropolitano, em que se observa um acréscimo de mais de 9 mil moradores na previsão em um ano.

Essas informações corroboram os resultados apresentados por Farias (2018) em estudo demográfico recente sobre essa região, que apontou, entre outros aspectos, o processo de periferização, em que desponta o município

Figura 1 – Município de Santos e Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: autores, em 2021.

de Praia Grande como o principal receptor da população jovem em idade ativa proveniente de migração intrametropolitana, paralelamente à perda, pelo município de Santos, do grupo social em referência. Acredita-se, assim como expõe Farias (ibid.) e conforme estudo realizado sobre os impactos da migração na RMBS na pendularidade regional com destino ao município de Santos, que o fenômeno esteja ligado às dinâmicas urbanas de produção do espaço residencial na área insular de Santos, as quais provocam o "efeito bilhar",<sup>12</sup> apontado por Carriço (2011), ou "êmbolo",<sup>13</sup> observado por Meyer (2008), no caso do município de São Paulo. Nesses casos, grupos de renda alta substituem aqueles de renda média e estes últimos os de mais baixa renda, alterando a estrutura urbana no âmbito regional.

Considera-se que, embora dramática, a previsão de redução de população no polo de Santos parece ser apenas um desfecho previsível, posto que o município não cresce efetivamente desde a década de 1970. Pode-se inferir que há um deslocamento intraurbano de famílias entre bairros em Santos e uma migração de famílias de média renda a outros municípios da RMBS, como Praia Grande, conforme demonstrado em Farias (ibid.). Acompanha-se, portanto, a análise do referido autor de que as práticas espaciais modeladoras do espaço urbano vinculadas à dinâmica imobiliária parecem exercer protagonismo na configuração da ocupação do espaço da RMBS, apoiado pela ação direta ou indireta no processo de coordenação do planejamento da ocupação em cada município, especialmente no de Santos, constituindo novas localizações e convertendo antigas, conforme o interesse do mercado.

## Metodologia

A metodologia da pesquisa consistiu no levantamento e na espacialização dos coeficientes de aproveitamento<sup>14</sup> definidos em quatro leis de zoneamento que disciplinaram e disciplinam o uso e a ocupação do solo na área insular do município de Santos ao longo do período compreendido entre abril de 1968 e julho de 2018. Considerando o longo período temporal, foram levantadas também as alterações das referidas leis nesse recorte, que totalizaram 109 leis municipais ou complementares e, ainda, 17 leis de anistia que regularizaram, ao longo do tempo e à revelia do zoneamento, usos e construções.

Os mapas de espacialização de coeficientes foram gerados a partir da interpretação do texto da lei e desenho dos limites das zonas de sua aplicação no *software qgis*.

As alterações no zoneamento foram divididas em três períodos – primeiro, de 1968 a 1997; o segundo, de 1998 a 2011; e o terceiro, de 2011 a 2018 –, tiveram seus recortes estabelecidos a partir das datas de promulgação das leis de zoneamento analisadas, 1968, 1998, 2011 e 2018, respectivamente. Ressalta-se que, embora toda a parte referente ao zoneamento tenha sido revogada na lei de 1968 (Santos, 1968a), esta ainda está vigente, pois alguns de seus temas ainda não foram extintos ou incorporados a outras leis complementares que a sucederam.

A compilação das alterações teve, como guia orientador, o levantamento do conteúdo de cada um dos artigos alterados, os quais foram classificados, considerando-se os seguintes critérios: o local da cidade afetado



pelos alterações, o tema da alteração e a quantidade de alterações efetuadas no período considerado.

Para que fosse possível realizar uma avaliação comparativa das alterações, levando em consideração as diversas denominações que as áreas da cidade receberam no período pelas diferentes leis, consideraram-se recortes mais abrangentes, mas que guardassem, contudo, a apreensão mais específica da atuação do Estado no território. Sendo assim, às divisões gerais da cidade como “zona leste”, “zona noroeste”, “centro”, “morros” e “toda a cidade”, acrescentou-se apenas a subdivisão “zona leste orla”, pois essa área permaneceu, ao longo

do tempo, como uma subzona caracteristicamente diferente nos diversos zoneamentos abordados e, também, por se tratar de área de monopólio da terra, posta a irreprodutibilidade da orla da praia e sua vista. A categoria “toda a cidade” foi criada para os casos em que as alterações efetuadas no zoneamento não correspondiam a uma área específica.

Dentro da categoria “tema da alteração”, foram definidas seis subcategorias de classificação dos artigos, a partir da análise de seu conteúdo, quais sejam: “uso”, “construtivas”, “sistema de planejamento”, “paisagem”, “limites zonas” e “mobilidade”, sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Subcategorias de classificação

Tema das alterações	Subtemas
Uso	<ul style="list-style-type: none"> <li>– criação de novas categorias de uso</li> <li>– novas delimitações de zonas que interferiam apenas nos usos permitidos</li> <li>– novas permissões ou proibições de usos</li> <li>– alterações na regulamentação da tolerância aos usos desconformes</li> </ul>
Construtivas e de ocupação	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações de densidades</li> <li>– alterações de coeficientes de aproveitamento, taxas de ocupação, gabarito edifício, recuos, afastamento entre edifícios</li> <li>– alteração na definição de áreas computáveis no aproveitamento dos lotes</li> <li>– alterações de parâmetros de parcelamento do solo</li> <li>– alterações de dimensões mínimas de compartimentação de ambientes e afins</li> </ul>
Sistema de planejamento	<ul style="list-style-type: none"> <li>– regulamentações de processos de licenciamento de edificações e atividades</li> <li>– alterações da estrutura administrativa, dos órgãos responsáveis pelo planejamento municipal</li> <li>– constituição e alterações dos representantes do conselho atuante como instância de participação no sistema de planejamento</li> <li>– alterações que não interferiam na prática da coordenação espacial, mas apenas no expediente administrativo</li> </ul>
Paisagem	<ul style="list-style-type: none"> <li>– cuidado com a composição do espaço público ou da face pública das edificações, como a disciplina de colocação de anúncios,</li> <li>– definição de níveis de proteção cultural e composição “estética” da paisagem no entorno de lugares públicos de destaque</li> </ul>
Limite zonas	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações dos limites das zonas, as quais acabaram por alterar tanto parâmetros construtivos quanto de uso de partes do território</li> </ul>
Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> <li>– alterações que impactaram na circulação urbana, seja de pedestres, seja de veículos, de passageiros ou de carga</li> </ul>

Fonte: autores, em 2021.

A intensidade das alterações em relação a cada uma das subcategorias enunciadas é apresentada a partir da soma da quantidade de vezes que os artigos, agrupados por temas, foram alterados ao longo do tempo. É importante, contudo, ressaltar, como será demonstrado adiante, que a lei de 1968 (ibid.) é muito mais abrangente quanto aos temas tratados. Trata-se do modelo de plano que cobre fisicamente todo o território do município e incorpora, além da divisão da cidade por funções, também por classes, como se verá, constituindo-se no zoneamento propriamente dito. Estava presente, ainda, nessa lei a regulamentação de assuntos atualmente incluídos em leis específicas (Quadro 2), como o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (Santos, 2019), leis de uso e ocupação do solo da área insular (Santos, 2018a) e da área continental (Santos, 2011c), diretrizes e sistema de planejamento presentes nos planos diretores (Santos, 1998b) e até mesmo a estrutura administrativa do planejamento urbano municipal e a composição de conselhos (Santos, 1999). Sendo assim, é necessário relativizar, na análise comparativa, as alterações relacionadas às subcategorias “mobilidade” e “sistema de planejamento”, posto que o plano diretor físico (Santos, 1968a) é muito mais abrangente do que as leis de uso e ocupação do solo do período, as quais se referem especificamente à atividade do zoneamento, não incluindo objetivamente parâmetros de regulação da circulação, como dimensionamento de vias, localização de pontos de parada de transporte fretado intermunicipal, entre outros, como havia anteriormente. Por esse mesmo motivo, também, a quantidade de alterações efetuadas é maior, assim como o período de vigência da referida lei é maior (em relação ao zoneamento, 30 anos entre a primeira lei e

aquela que a substituiu nesse assunto, de 1998, e o segundo período, bem menor, de 13 anos e entre a penúltima e a última, menor ainda, de apenas 7 anos).

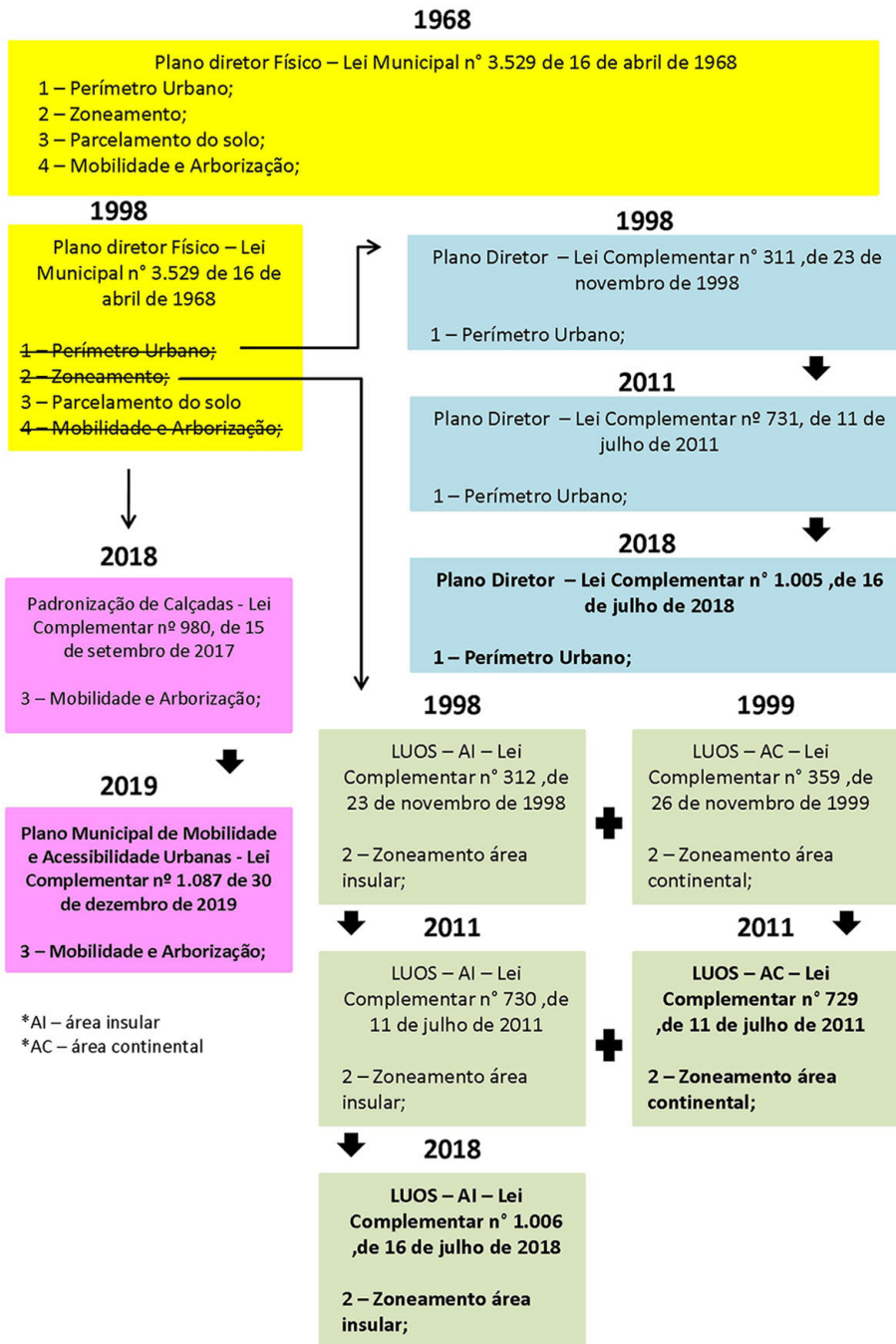
## Análise – 1º Período: 1968 a 1998

Em 16 de abril de 1968, foi promulgada a lei n. 3.529, instituindo o plano diretor físico do município de Santos (Santos, 1968a), estruturado em 17 capítulos e 406 artigos, abordando desde a regulamentação da “colocação de estátuas, hermas e quaisquer outros monumentos nos logradouros públicos”, até a definição de densidades residenciais líquidas por zonas, disciplina da circulação de veículos, cargas e pessoas, bem como a especificação de áreas de renovação urbanística da cidade. Observam-se preocupação com a expansão urbana e a necessidade de lhe impor limites e organização.

Cabe ressaltar que se considerava então, como área urbana, todo o território insular, embora os morros situados na ilha fossem objeto de lei específica, promulgada no mesmo dia, pela lei n. 3.533 (Santos, 1968b), a qual, por sua vez, reportava a regulamentação da ocupação a leis específicas a serem editadas posteriormente.<sup>15</sup>

No que se trata propriamente da produção do espaço residencial, observa-se que apenas algumas zonas definidas podiam receber esse uso, com especificação daquelas onde seriam permitidas as moradias econômicas, ou seja, apenas nas áreas de interface direta com o porto organizado ou com zonas industriais, tanto na zona leste quanto na zona

Quadro 2 – Evolução das principais leis urbanísticas – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

noroeste. Nos morros, seria permitida apenas a permanência das moradias econômicas existentes, de acordo com a lei de morros (ibid.) (Figura 2).

Sob o ponto de vista do valor da terra, entende-se que as moradias econômicas poderiam ser viabilizadas nas áreas mais degradadas da cidade, pois sujeitas aos inconvenientes dos usos mais impactantes, mas também estariam concorrendo em desigualdade de condições de acesso com atividades econômicas que se beneficiavam principalmente da proximidade com o porto organizado e da infraestrutura de acesso de veículos de carga. A essas áreas eram estabelecidas as mais baixas densidades líquidas da cidade (200 hab/ha) e gabarito (3 pavimentos). Se, segundo Topalov (1984), o montante do lucro das atividades econômicas pode ser modulado segundo sua localização na estrutura urbana, é de se esperar que as áreas adjacentes ao porto organizado o requeiram à cidade. A pressão nessas áreas específicas de permissão da construção de moradias econômicas é esperada e, como se verá adiante, contemplada com alterações de zoneamento. Mas cabe, contudo, questionar se essa disciplina de zoneamento empreendida pelo Estado não acabou por manter baixos os preços da terra, quando as atividades retroportuárias não eram permitidas, para depois liberar tais atividades. Se as atividades retroportuárias pudessem se instalar desde o início, talvez houvesse a caracterização nessa área de renda de monopólio, pela proximidade à área irreprodutível de acesso às águas do canal do Estuário e às vias perimetrais de circulação e acesso de veículos de carga.

O plano diretor físico (Santos, 1968a), originalmente definia três critérios de ocupação por zona no que tange ao uso residencial: a

densidade residencial líquida, o coeficiente de aproveitamento e o gabarito das edificações, este último também limitado originalmente à largura da via. As maiores densidades líquidas, de 1200 hab/ha e gabarito de 14 pavimentos, estavam definidas para as quadras situadas em frente à praia, na área estabelecida como zona turística, a qual recebeu, durante bastante tempo, primordialmente as maiores densidades flutuantes da cidade em decorrência do uso de veraneio. Pode-se aventar se, nesse caso, o maior aproveitamento dos lotes urbanos pode ter iniciado um movimento especulativo para captar as rendas derivadas do monopólio da vista ao mar.

Os coeficientes de aproveitamento variavam de 3 a 6 vezes a área do terreno, os gabaritos de 3 a 14 pavimentos e as densidades residenciais líquidas de 200 hab/ha, na zona noroeste e na interface com o porto na zona leste, a 1200 hab/ha, na zona turística, e 1000 hab/ha, na leste em geral. Esse período deu continuidade ao processo de cristalização dos estoques residenciais, iniciado na década de 1950.

A partir de 1970, têm início o aumento generalizado das densidades residenciais líquidas, até esta ser extinta como parâmetro na década de 1980. A manutenção do alto coeficiente de aproveitamento na maior zona da região leste da cidade assegura desde já diretriz generalista de distribuição de índices de aproveitamento generosos na maior porção urbanizada da área insular. Embora o aproveitamento do solo bruto<sup>16</sup> fosse equivalente ao líquido originalmente, ou seja, todas as áreas construídas do edifício entravam no cômputo do coeficiente-limite, este permaneceu de fato gratuito durante os 30 primeiros anos da aplicação da lei e, na prática, até os dias de hoje, como se verá a seguir.

Figura 2 – Espacialização de coeficientes de aproveitamento 1968  
(lei municipal n 3.529)



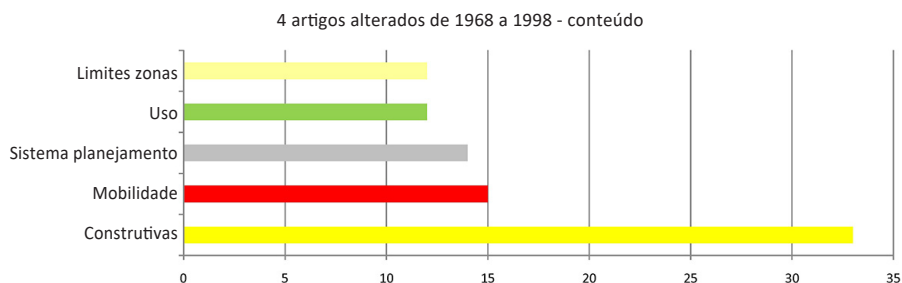
Fonte: autores, em 2021.

A análise das alterações realizadas no plano diretor físico de 1968 a 1998 ocorreu em todas as áreas da cidade, com ligeira vantagem para o Centro (Gráfico 2) e se concentrou nas alterações construtivas (Gráfico 1). Todas elas, ainda que não tenham alterado especificamente o coeficiente de aproveitamento, ampliaram o aproveitamento dos lotes a partir de redução de recuos, do aumento de taxas de ocupação, mas principalmente das áreas não computáveis no cálculo do coeficiente de aproveitamento. A primeira vez que isso ocorreu foi no ano de 1976 (Santos, 1976), quando se passou a permitir a construção de 4 pavimentos, onde havia limitação de 3, para abrigo exclusivo de garagem de automóveis no pavimento térreo, sem que esse adicional fosse computado como área construída. Entende-se que essa primeira

liberação estaria ligada à incorporação da disseminação dessa nova modalidade de circular na cidade, inclusive com exigências legais de oferta de vagas mínimas, mas ela constituiu-se em um privilégio de poucos à época e ainda hoje; embora a taxa de motorização na cidade tenha aumentado muito (EMTU, 2013), também se reduziu a taxa de ocupação por veículo, ou seja, a posse de veículos ainda é um privilégio concentrado em alguns grupos sociais.

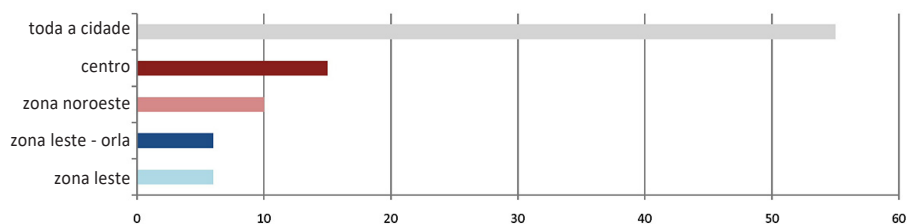
Cabe ressaltar uma curiosa tentativa de captar a “mais-valia”<sup>17</sup> urbana ocorrida em 1996 com a delimitação das Zonas Especiais de Desenvolvimento Econômico – Zede pela lei complementar n. 213, de 17 de abril de 1996 (Santos, 1996). Essa lei criava a possibilidade de alterações de índices, por iniciativa dos proprietários, para os imóveis inseridos

Gráfico 1 – Alterações da lei n. 3529 no período de 1968 a 1998 – tipo alteração



Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 2 – Alterações da lei n. 3529 no período de 1968 a 1998 – região alteração



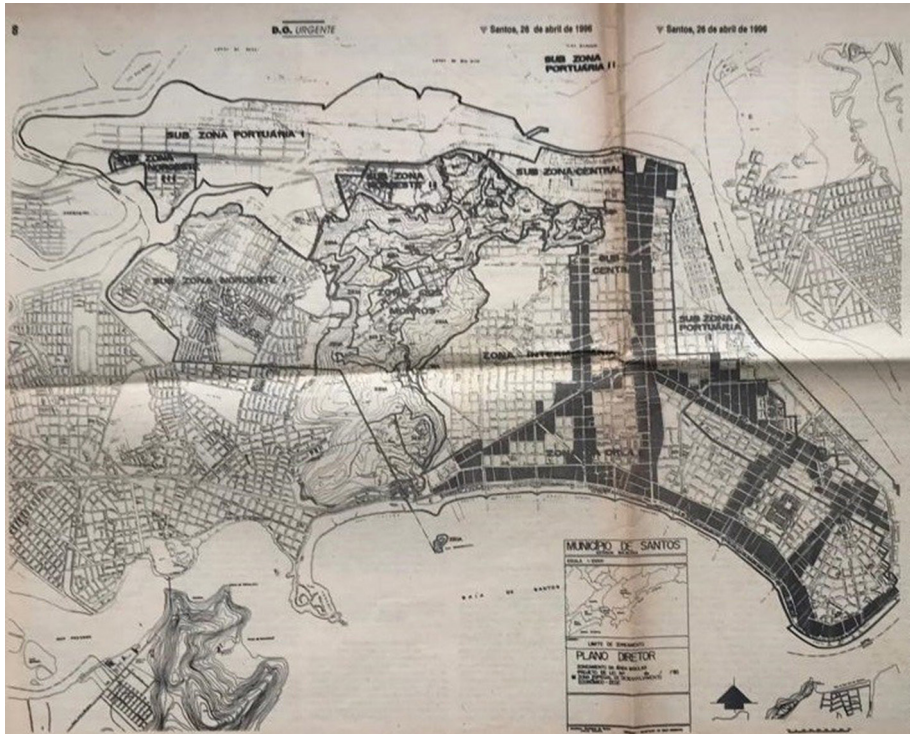
Fonte: autores, em 2021.

dentro dos limites das Zedes (eixos sombreados na Figura 3), desde que fosse efetuado o pagamento de contrapartida financeira à prefeitura, com fatores de planejamento diferentes de acordo com o uso pretendido, vinculado ao coeficiente máximo de aproveitamento da ordem de 7,5 vezes a área da quadra, para financiar a construção de habitação de interesse social. Os valores recolhidos seriam destinados ao Fincohap (Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular).

Não se tem notícia da efetividade dessa lei, mas serão encontradas similaridades em relação às áreas de majoração de índices mediante contrapartidas, assim como em relação à estratégia, questionável, de tentar promover o resgate de contrapartidas, sem, contudo, adaptar os índices de outras zonas urbanas também de interesse do mercado imobiliário, inviabilizando sua aplicação por concorrência com outras localizações urbanas, dotadas de altos índices de aproveitamento.



Figura 3 – Delimitação da Zona Especial de Interesse Econômico em 1996 – lei complementar n. 213



Fonte: Santos (1996).

## Análise – 2º Período: 1998 a 2011

Embora a lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998 (Santos, 1998a), que substituiu a parte referente ao zoneamento<sup>18</sup> disciplinada no plano diretor físico de 1968, tenha apenas incorporado as diversas ampliações de potencial construtivo que ocorreram entre 1968 e 1998, ela liberou, ainda, outras condicionantes, como o acréscimo de áreas

não computáveis no cálculo do Coeficiente de Aproveitamento (CA), as caixas de escadas, poços de elevadores e circulações ampliando, sobremaneira, o direito de construir nos lotes urbanos. Eliminou, também, o gabarito máximo como condicionante da ocupação, deixando apenas o CA (Coeficiente de Aproveitamento) e a TO (Taxa de Ocupação) regularem a altura dos edifícios, além de criar a figura do “embasamento”, mais um modo de ampliar a área construída.

Além de tornar os parâmetros construtivos menos inteligíveis à população em geral (o controle por gabarito era facilmente assimilável), também transformou a construção verticalizada em um “nicho para entendidos”, muito ligada a um tipo específico de projeto. A justificativa para a liberação do potencial construtivo à época estava associada ao discurso de que o mercado imobiliário não conseguiria produzir unidades residenciais mais baratas com os coeficientes vigentes, ou seja, que o aumento dos índices viabilizaria esse produto.

Ressalta-se, também, a criação de subzonas sobrepostas ao zoneamento “comum” com usos e índices específicos de ocupação de forma não onerosa (Nides – Núcleos de Intervenção e Desenvolvimento Estratégico)

ou onerosa (Corredores de Renovação e Desenvolvimento Urbano – CDRU). A despeito dessas novas diretrizes, as quais, em tese, poderiam trazer benefícios a outras áreas da cidade com o direcionamento de investimentos em espaços e equipamentos públicos de uso coletivo (alguns casos de Nides), o aproveitamento da terra urbanizada continuou a ser indistintamente distribuído na zona leste a altos índices (Figura 4), não apenas inviabilizando as intervenções estratégicas ou tecnicamente justificáveis (como o adensamento ao longo de eixos de transporte coletivo – CDRU), como também atribuindo o direito de escolha livre ao mercado imobiliário quanto ao que construir e onde construir. Para este último aspecto, caberia uma análise mais aprofundada,

Figura 4 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 1998  
Lei complementar n. 312



Fonte: autores, em 2021,

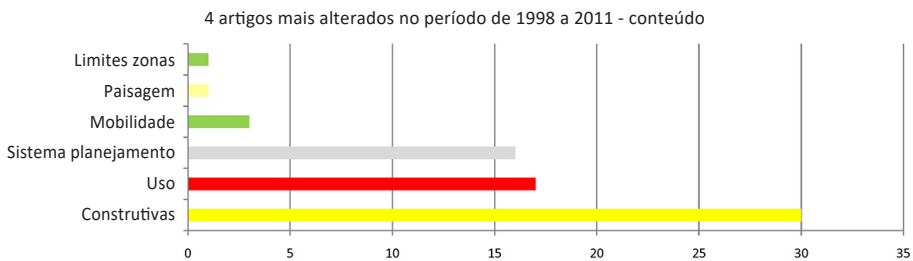
contudo, parece possível que a expansão de construções nos padrões daquelas tradicionalmente realizadas na zona da orla (extensa faixa de terra situada abaixo da antiga linha férrea que atravessava a cidade) para áreas situadas na zona intermediária (situada acima da antiga linha férrea) possa ter se beneficiado do denominado *mark up*<sup>19</sup> urbano, nos termos abordados por Abramo (2007), maximizando os lucros na realização ou se apropriando de sobrelucros, em decorrência da aplicação dos mesmos parâmetros para a construção em terras mais baratas, sem que isto tivesse impacto na redução do preço dos apartamentos.

Como apontado por Carriço e Barros (2015), ao avaliar a produção imobiliária do período mais recente da área insular de Santos (2005 a 2014), observou-se que esta se concentra onde há estoque de moradias desocupadas e onde residem as famílias com maior rendimento. É possível inferir, portanto, que a justificativa apresentada pelo setor para a ampliação dos índices não se cumpriu na prática.

Ainda que tenham se viabilizado a consolidação e a ampliação dos índices urbanísticos com a promulgação da lei complementar n. 312, de novembro de 1998 (Santos, 1998a), algumas alterações a ela ainda foram realizadas entre 1998 e 2011. A maioria concentrada nos parâmetros construtivos (Gráfico 3). Entre estas se destaca a inclusão da expressão “áreas computáveis” no cálculo da área construída adicional para efeitos do cálculo da outorga onerosa em CDRU, inviabilizando qualquer resgate de contrapartida financeira.

Desde o início da vigência da lei de Zeis (Santos, 1992), garantiu-se a proibição da demarcação de Zeis na região próxima à orla da praia, institucionalizando a segregação das camadas de alta renda, historicamente ali localizadas desde a primeira metade do início do século XX, com a abertura de duas importantes ligações viárias entre o centro e a praia. Embora as permissões de construção de habitações econômicas tenham sempre definido essa região como uma área de exclusão, entende-se que a definição expressa no texto da lei da

Gráfico 3 – Alterações da lei complementar n. 312 no período de 1998 a 2011 – tipo alterações



Fonte: autores, em 2021.

proibição é incomum. Além disso, a existência dessa demanda tão específica, na década de 1990, pode significar um movimento de defesa do território ameaçado por políticas progressistas. Afinal, o Banco Nacional de Habitação – BNH já havia financiado um conjunto expressivo de unidades no bairro da Aparecida, a duas quadras da praia, no final da década de 1960, ao lado de terreno onde seria construído, posteriormente, um *shopping center* e diversos outros edifícios de alto padrão.

Com isso se garantiu, ao mercado imobiliário, a possibilidade de constituição de zonas homogêneas de concentração das famílias de maior poder aquisitivo próximo à principal amenidade da área insular, a praia.

## Análise – 3º Período: 2011 a 2018

Em 2011, o zoneamento definido pela lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998 (Santos, 1998a), é substituído pela lei complementar n. 730, de 11 de julho (Santos, 2011a). Não há alteração no padrão generalista de distribuição dos coeficientes de aproveitamento já praticados, a despeito da miríade cada vez maior de condicionantes que dificultam a compreensão da lei. Acrescenta-se a redução do coeficiente de aproveitamento para o que se denominou “vias de menor capacidade de suporte”. Nos imóveis emplacados para as vias assim classificadas (largura inferior a 14 m), passou-se a permitir o coeficiente líquido de 4, em substituição a 5 vezes a área do lote. Considerando a quantidade de vias identificadas com essa classificação, não fossem as áreas

não computáveis, haveria de fato uma redução do aproveitamento, ainda que pequena, mas desvinculada da justificativa utilizada para essa alteração, o “congestionamento” provocado por veículos, posto que nenhuma restrição na oferta de vagas de veículos a acompanhou.

Em verdade, observa-se o contrário na modelagem dos empreendimentos, ou seja, a ampliação do número de vagas ofertadas por unidade com a construção de embasamentos cada vez maiores, “estimulados” pela não inclusão da área construída de garagens no cômputo do coeficiente máximo de aproveitamento.

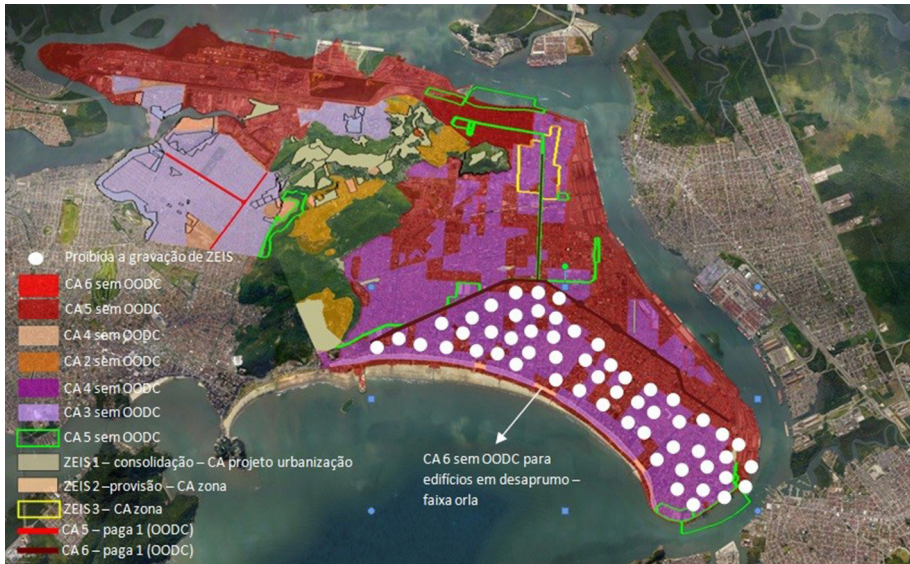
Nos sete anos decorridos entre a promulgação da lei complementar n. 730, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011a) e a atualmente vigente (lei complementar n. 1006, de 16 de julho de 2018 – Santos, 2018a), apenas duas alterações foram realizadas, e ambas se referiam a pequenas modificações nas categorias e permissões de uso.

Não há registro, durante todo o período em se passou a cobrar contrapartidas pelo uso de área construída adicional, de qualquer valor efetivamente pago de obra concluída na cidade, conforme informações da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, ou de uso da Transferência do Direito de Construir – TDC, possível para imóveis preservados situados no Centro Histórico.

Em 2013, o Plano Diretor (PD) disciplinado pela lei complementar n. 731, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011b), é revisado e nele há inclusão de um interessante artigo a respeito da relação entre o potencial construtivo e os tipos edifícios dos empreendimentos que passaram a ser realizados a partir década de 2000, os “condomínios clube”. Esse dispositivo permaneceu na revisão do PD efetuada em 2018,



Figura 5 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 2011 –  
Lei complementar n. 730



Fonte: autores, em 2021.

que deu origem à lei complementar n. 1.005, de 16 de julho de 2018 (Santos, 2018b). Pode-se dizer que o dispositivo é o tipo de “normalização de reação”, posto que foi introduzido para corrigir uma distorção que estava a desvirtuar o atendimento à demanda de Habitação de Mercado Popular – HMP, qual seja:

Art. 142. [...]

§ 3º Para os efeitos desta Lei Complementar, considera-se:

IV - Habitação de Mercado Popular – HMP: destinada a famílias com renda bruta igual a 7,5 (sete e meio) até 10 (dez) salários-mínimos nacionais, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com até 2 (dois)

sanitários, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 70 m<sup>2</sup> (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos. (Grifos nossos)

Essa tentativa do poder público municipal significa, na prática, que as áreas de garagem e lazer não poderiam mais assumir as proporções que vinham assumindo nos empreendimentos de mercado para o caso de habitações de mercado popular. Ainda assim, essa assunção parte do pressuposto de que o mercado imobiliário estaria apto a realizar empreendimentos populares.

Em 2017, o primeiro trecho do veículo leve sobre trilhos – VLT, um investimento do estado de São Paulo na Região Metropolitana da Baixada Santista, já estava totalmente implantado e em funcionamento (Portal do Governo, 2017). Embora já previstas no Plano Diretor de 2013, as Áreas de Adensamento Sustentável – AAS, que tinham como objetivo a construção de empreendimentos habitacionais populares e de interesse social sem vagas ou com poucas vagas de veículos ao longo do eixo de transporte, foram delimitadas e regulamentadas na lei de zoneamento apenas em 2018, pela lei complementar n. 1.006, de 16 de julho (Santos, 2018a).

A lei de uso e ocupação do solo vigente torna ainda mais nebulosa a regulamentação da ocupação, além de ampliar o aproveitamento dos lotes sem de fato aumentar o CA, pelo aumento da taxa de ocupação. Amplia-se a miríade de sobreposições de zonas, incluindo-se as AAS (mesmo onde não há sequer previsão oficial de extensão do VLT), e também se acrescentam, aos Nides<sup>20</sup> já existentes, as denominadas Zonas de Renovação Urbana – Zerus.

A altura dos edifícios passa a ser medida em metros e não mais em pavimentos, dificultando novamente a percepção do cidadão comum, e passa-se a cobrar contrapartida financeira, também, dos imóveis emplacados para as vias de menor capacidade de suporte, sem qualquer restrição ao número de vagas, o que manteria uma mínima coerência com a caracterização da infraestrutura saturada quanto ao volume de tráfego das referidas vias.

Além disso, exclui-se o anexo que existia, tradicionalmente, para facilitar a compreensão dos índices urbanísticos definidos por zona,

passando a apreensão dos parâmetros de aproveitamento e ocupação a estar condicionada à leitura obrigatória de cada artigo da lei.

Embora anunciada como um grande avanço, a cobrança efetiva da Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, em qualquer das áreas aplicáveis, para utilização do CA 5 já oferecido nas leis anteriores, está vinculada à condição de implantação da denominada “área de integração”, ou seja, do afastamento do muro de divisa da propriedade com a rua, em 3 metros, sem obrigação alguma de que este esteja no mesmo nível da calçada, de modo a ampliar, ao menos, o espaço de circulação dos pedestres nos passeios.

O pagamento da contrapartida é exigido, portanto, para a utilização do denominado “coeficiente ampliado”, de 6 vezes a área do terreno na maioria das zonas. Cabe ressaltar que as áreas não computáveis continuam as mesmas e em grande quantidade, fazendo com que, na prática, continue-se a construir, no mínimo, o dobro do aproveitamento instituído por lei (Figura 7). Ao movimento de complexificação do zoneamento, com uma grande quantidade de zonas de exceção (AAS, Zeru adicionadas aos já existentes Nides e CDRU), manteve-se, ao mesmo tempo, a generalidade da distribuição de índices de aproveitamento generosos.

Sob o ponto de vista da valorização da terra, se a homogeneidade dessa distribuição de índices, por um lado, reforça a valorização de monopólio das áreas próximas à orla, por outro, permite a vasta área de possibilidades de maximização de lucros, em que os índices são os mesmos e as terras são mais baratas. Na prática, o que se observa é que o



coeficiente de aproveitamento é único, mas bem acima de 1, conforme recomendação do Conselho das Cidades.

Cabe destacar que o nível de regulamentação dos dispositivos legais é muito heterogêneo. Enquanto alguns Nides instituídos são muito detalhados, com a definição de usos, coeficientes e projetos do espaço público, outros não apresentam regra alguma, sendo limitados à regulamentação posterior em leis específicas, as quais, até o presente momento, não foram ainda sancionadas.

Ressalta-se que, apesar ou em decorrência da miríade de zonas presentes no zoneamento e disciplinamento de exceções às regras

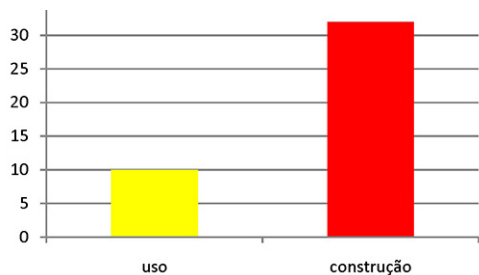
legais, foram sancionadas ao total 16 leis de anistias no período. Em sua maioria, regularizando construções e usos realizados em desacordo com a norma. Destacam-se, entre estas, a regularização de moradias econômicas e de usos ligados às atividades retroportuárias e industriais. Enquanto a legislação estava concentrada na regulamentação, principalmente, na liberação de parâmetros construtivos na zona leste da cidade, voltados ao uso residencial de mercado às camadas sociais de mais alto rendimento, a cidade pobre seguia crescendo “fora da lei” e as atividades impactantes próximas a estas, em um movimento de valorização das propriedades para alguns e desvalorização destas para outros.

Figura 6 – Espacialização coeficientes de aproveitamento 2018 – lei complementar n. 1006



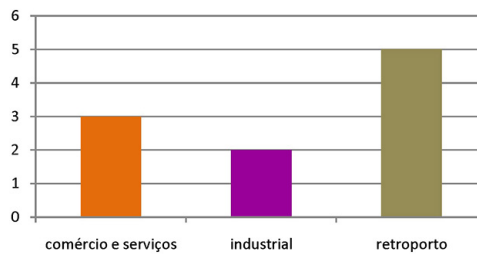
Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 4 – Anistias por tipo – 1968 a 2018



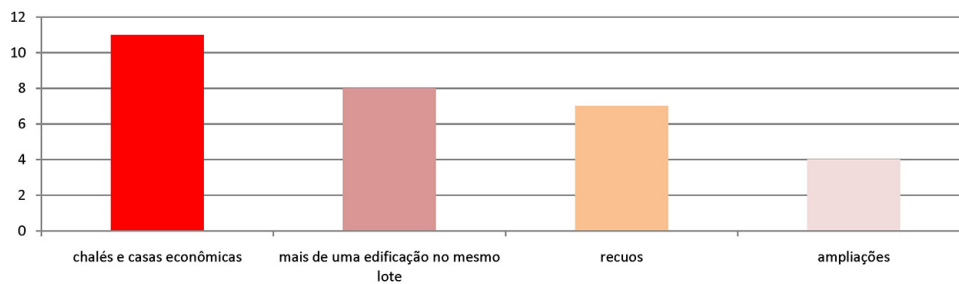
Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 5 – Anistias por tipo de uso – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

Gráfico 6 – Anistias por tipo de construções anistiadas – 1968 a 2018



Fonte: autores, em 2021.

Figura 7 – Comparativo de aproveitamento do solo no período com análise das áreas não computáveis



A simulação da comparação entre a aplicação dos coeficientes de aproveitamento para as quatro leis estudadas sobre o atual parque construído demonstra a diferença enorme entre o aproveitamento do terreno, que considera todas as áreas construídas, e o aproveitamento líquido do terreno, em que entram apenas as áreas computáveis (Figura 7).

A observação do conteúdo relacionado ao uso e à ocupação do solo anistiado, ao longo de todo o período considerado, evidencia o tratamento dispensado às moradias econômicas, legalizadas em grande proporção a despeito de suas condições de habitabilidade, desde que situadas fora das zonas de maior interesse do mercado imobiliário.

Enquanto cidade portuária, o município de Santos, com vasta área de preservação ambiental em sua porção continental, é território de grande disputa entre usos residenciais e retroportuários. Sua porção insular, de exíguo território, ao abrigar um porto organizado, desde o final do século XIX com algumas expansões, inclusive sobre o canal do estuário ao longo do tempo, é grande atratora de empresas de armazenamento e de transporte de cargas. Os usos retroportuários, impactantes por natureza, além de angariarem, a cada nova revisão de zoneamento, novas áreas, com a ampliação regulamentar das zonas portuárias, sempre sobre antigos bairros populares, também foram legalizados fora das áreas permitidas, em um movimento invertido do planejamento das permissões de uso. Por interesse daqueles que realizam a principal atividade econômica de uma cidade portuária, zonas portuárias foram acrescentadas sobre áreas de uso portuário anistiado, em bairros já em processo de desqualificação para o uso residencial.

Contudo, essa regra não é válida para todos os bairros de interface com o porto. O bairro Ponta da Praia, localizado na zona da orla, contíguo ao corredor exportador, é objeto de 3 Nides, cujos projetos de requalificação não foram apenas regulamentados em lei, como executados somente dois anos após sua regulamentação (Santos, 2018).

## Conclusão

É clara a falta de transparência na imputação dos índices no zoneamento da cidade,<sup>21</sup> que vêm se elevando desde quando foram instituídos como instrumentos de regulação da ocupação do solo, na década de 1960. Na prática, considerando as áreas não computáveis definidas na lei,<sup>22</sup> como área de garagem, lazer, entre outras, é possível construir, a depender do tamanho do lote e do projeto do empreendimento, muito acima do dobro do coeficiente máximo admitido.

A partir da breve análise, observou-se que o Estado, via regulação urbanística, garante a segregação das localizações preferenciais das camadas de alta renda através das restrições às permissões de uso, da delimitação de zonas de exceção para qualificação e da manutenção de índices lucrativos para a produção do mercado imobiliário de uso residencial. O poder local garante a conservação dos valores das propriedades, seja pela reafirmação a partir da regulação dos espaços de produção residencial privilegiada, seja pela manutenção das possibilidades de provisão habitacional subsidiada, distante da zona leste da ilha ou, mais precisamente, da extensa faixa mais próxima à orla.

Além disso, a atribuição de altos índices em toda a área insular, generalista, garante a conversão de áreas em novas localizações residenciais, com possibilidade de maximização de lucros. Nesse sentido, os princípios de sustentabilidade do adensamento invocados na lei não chegam, de fato, a reestruturar a produção de habitações populares ao longo de eixos de transporte.

A ação regulatória estatal não apenas não muda, como reforça a “ordem urbana” que privilegia a produção de espaço residencial de alta renda. Há uma combinação de generalização e focalização na atribuição do aproveitamento do solo pelo poder local que desencadeiam uma “ordem urbana” direcionada à maximização dos lucros da produção de novas localizações, bem como o direcionamento da produção do espaço urbano residencial pelas camadas de alta renda.

Considera-se importante que sejam levantadas as outras variáveis relacionadas à produção das localizações residenciais que possam contribuir para a verificação das teses de Abramo (2001) e Villaça (1998) em relação à estruturação do espaço residencial urbano

ou à definição da ordem urbana, tal como a espacialização da distribuição da população por rendimento no período, espacialização do valor dos imóveis ao longo do tempo, bem como dos produtos imobiliários residenciais que possibilitem a observação da atuação das convenções urbanas propostas por Abramo (2007) na formação nas novas localizações. Além disso, o levantamento e a espacialização dos investimentos públicos de qualificação da infraestrutura urbana de mobilidade e espaço público, os quais contribuem para a valorização da terra e sobre os quais responde o poder local, são também necessários.

Outro aspecto importante a se considerar é a delimitação dos papéis que desempenham o poder executivo e o poder legislativo no processo de evolução do zoneamento urbano. Pesquisas futuras, em documentos como atas das sessões realizadas na Câmara de Santos e nas emendas efetuadas pelo poder legislativo aos projetos de lei referentes ao ordenamento urbano, podem trazer contribuições, inclusive para a verificação do defendido por Villaça (1998) em relação ao papel de coordenação dos grupos de alta renda sobre o mercado imobiliário.

**[I] <https://orcid.org/0000-0001-5271-3430>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
marina.ferrari@ufabc.edu.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0001-7744-5225>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
flavia.feitosa@ufabc.edu.br

**[III] <https://orcid.org/0000-0001-6264-001X>**

Universidade Federal do ABC, Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Gestão do Território. Santo André, SP/Brasil.  
jeroen.klink@ufabc.edu.br



## Notas

- (1) Lucro “normal” é o nível de lucro associado às condições de mercado competitivo (as condições “normais” na perspectiva da economia ortodoxa). Sobrelucro representa o nível de lucro que emerge em função da capacidade de o proprietário controlar/monopolizar a estrutura de mercado (Christophers, 2020). Na perspectiva desse autor, para gerar renda são necessárias duas condições: a existência de um proprietário em condições monopolista-oligopolista e de um mercado que permita circular a propriedade e realizar essa renda/sobrelucro.
- (2) Dispositivo similar às Zonas Especiais de Interesse Social aplicadas no Brasil. Imbroscio (2019) traz uma síntese crítica da discussão abordada pelo movimento Anti-EZ (*Exclusionary Zoning*) americano e as propostas de *Inclusionary Zoning*.
- (3) Healy (2011) usa “*travelling*” *planning ideas* para se referir a ideias de planejamento urbano que viajam entre lugares. Há similitude entre o conceito de Healy e o abordado por Maricato (2001), Leme (1999) e Feldman (2005) quando estes últimos identificam, na história do planejamento urbano no Brasil, as ideias de “matriz estrangeira” que orientavam sua prática no País. Em estudos mais recentes, Yunda e Bjørn (2020) e Lopez-Morales et al. (2019) abordam os impactos das ideias de *transit-oriented development* – TOD, provenientes no norte global, introduzidos nos ambientes urbanos do sul global, em específico nas cidades de Bogotá e Santiago, respectivamente.
- (4) “*Densification became seen as a means to reduce land consumption, foster agglomeration economies, improve social inclusion and integration, enhance biodiversity, and reduce energy consumption*” (Turok, 2011; Zhu, 2012 apud Yunda e Bjørn (2020).
- (5) O conceito de *embeddedness* estabeleceu-se como uma categoria instrumental para tomar nota dos processos no nível micro da teoria de rede, dos laços relacionais entre os atores, enfatizando o papel que as redes sociais desempenham na geração de confiança entre compradores e vendedores, que tornam a troca possível (Berndt e Boeckler, 2009).
- (6) O conceito de performatividade pode ser entendido como uma interpretação do funcionamento do mercado. Para Callon (2006), modelos e métricas não apenas descrevem, mas potencialmente transformam a própria realidade do mercado.
- (7) Vertente da economia ortodoxa que explica a alocação e a formação de preços nos mercados fundiários e imobiliários (DiPasquale e Wheaton, 1996).
- (8) Embora a teoria da renda fundiária, concebida como o principal elemento da coordenação intraurbana, seja mais comumente utilizada nas análises das dinâmicas de localização da produção do mercado imobiliário, Abramo (2007) sugere outra perspectiva de análise, considerando a subjetividade dos processos cognitivos dos agentes participantes da produção e consumo mercantil do espaço residencial. Ele sustenta que uma política de austeridade monetária ortodoxa, “particularmente no que se refere à configuração urbana, pode vir a gerar muito mais dificuldades do que as tradicionais, preocupadas, acima de tudo, com o papel da propriedade fundiária, conseguiriam imaginar” (p. 326). Descreve um processo de escolha das localizações pelas famílias, muito mais orientado pelo “motivo-especulação” do que pelo “motivo-residência”, seja porque esperam realizar um ganho monetário graças à valorização da mercadoria urbana, seja porque venham a ser compensadas por expectativa de venda do bem como reembolso da dívida aos agentes financeiros sob o risco de desemprego.



- (9) De acordo com Abramo (2007), empresários schumpeterianos são os indivíduos, grupos de indivíduos ou empresas responsáveis pela inovação em produtos imobiliários ou na criação de novas localizações urbanas para a implantação de novos empreendimentos residenciais.
- (10) Segundo Abramo (2007, p. 211), é entendida como uma crença projetada sobre o futuro das localizações residenciais.
- (11) A população estimada do município de Santos, em 2020, era, de acordo com o IBGE de 433.656 pessoas (disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/santos/panorama>; acesso em: 21 fev 2022).
- (12) A expressão refere-se ao movimento observado por Carriço (2011) na área insular do município de Santos de aumento na seletividade do acesso de determinados grupos sociais aos bairros da orla, repercutindo para as demais partes de seu território, mesmo para aquelas até então desprezadas, como o setor noroeste de Santos. Esse processo também teria rebatimentos em outras áreas da RMBS, empurrando os grupos populacionais situados na base da pirâmide social à emigração de Santos, já que não encontrariam outras alternativas habitacionais em seu território insular.
- (13) Meyer (2008), ao relacionar a oferta de moradias pelo mercado e a demanda no município de São Paulo, observa que o movimento se assemelha a um êmbolo: "Como um êmbolo, os grupos de renda média vão ocupando os espaços de expansão do grupo de renda seguinte, que tem seu locus de migração deslocado para a próxima porção do território" (p. 185).
- (14) Coeficiente de aproveitamento: índice que, multiplicado pela área do terreno a ser edificado, determina a área construída permitida para o lote. Para a utilização de instrumentos urbanísticos, como PEUC (Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios), TDC (Transferência do Direito de Construir) e OODC (Outorga Onerosa do Direito de Construir), é necessário, além da definição do coeficiente de aproveitamento básico, também do mínimo e do máximo.
- (15) A única área regulamentada foi o planalto da Nova Cintra, em 1970, por decreto, recebendo um programa de ocupação com definição de projetos de interesse turístico (Santos, 1970).
- (16) A expressão "coeficiente bruto" significa, no âmbito desta análise, a área total passível de ser construída, somando-se as áreas computáveis e não computáveis. A expressão "coeficiente líquido" leva em consideração apenas as áreas computáveis.
- (17) Considera-se aqui "mais-valia" urbana nos termos da abordagem de Fernanda Furtado (Silva, 2014), como parte da valorização alheia à ação do proprietário decorrente de decisões administrativas que importem em alterações da normativa urbanística ou decorrem da definição destas, como os índices de aproveitamento do solo.
- (18) Seções I, II e III do Capítulo VIII ("Do zoneamento de uso dos terrenos, quadras, lotes, edificações e compartimentos"), I e VI do Capítulo X ("Das edificações nos lotes") e anexos (mapas de zoneamento e classificação viária) da lei municipal n. 3.529, de 16 de abril de 1968 (Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras, em Santos, 1968a).

- (19) Em Abramo (2001), *mark up* é a maximização de lucros a partir do lançamento de um novo produto imobiliário em um ambiente de incerteza (convenção urbana) e homogeneidade. "Em nossa análise da dinâmica residencial, aprofundaremos a ideia de que essa tendência à homogeneização do estoque residencial segue de par com a tendência à sua diferenciação, o que é devido às estratégias de inovação estabelecidas em torno do produto. Assim, a verticalidade e a densidade residenciais revelam dois movimentos simultâneos de diferenciação e homogeneização do espaço, ou seja, nossa leitura alternativa vai se basear na relação existente entre o mecanismo de coordenação espacial – considerando em um contexto de incerteza urbana e que chamaremos de convenção urbana – e a prática de inovação residencial dos empresários, cujo objetivo primeiro é impor um *mark up* urbano" (p. 145).
- (20) A delimitação de dois dos Nides previstos na lei complementar n. 1.006, de 16 de julho de 2018 (Santos, 2018a), e os respectivos termos de compromissos assinados entre grupos empresariais e a Prefeitura Municipal de Santos são objeto de Ação Civil Pública movida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo contra os referidos grupos, a Prefeitura, o prefeito e os secretários municipais.
- (21) Trata-se, aqui, de índices que interferem no aproveitamento do solo, como recuos, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento e gabarito.
- (22) As áreas computáveis constituem-se nas áreas construídas previstas em projeto, cujos limites são definidos a partir da multiplicação do coeficiente de aproveitamento estabelecido para a zona onde se situa o imóvel pela área do terreno onde se deseja construir. Sendo assim, em um terreno de 500 m<sup>2</sup>, situado em uma zona em que o coeficiente de aproveitamento máximo é 5, seria possível construir uma edificação de até 2.500 m<sup>2</sup>. Considerando que o espaço destinado à garagem de veículos nesse projeto não computasse e apresentasse 1000 m<sup>2</sup>, seria possível construir 3.500 m<sup>2</sup>, por liberalidade da norma.

## Referências

- ABRAMO, P. (2001). *Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil/Faperj.
- \_\_\_\_\_. (2007). *A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil.
- BERNDT, C.; BOECKLER, M. (2009). Geographies of circulation and exchange: constructions of markets. *Progress in Human Geography*, v. 33, n. 4, pp. 535-551.
- BRASIL (2018). Resolução n. 2, de 28 de agosto de 2018. Resolve: divulgar as estimativas da População para Estados e Municípios com data de referência em 1º de julho de 2018: seção 1. Brasília, DF, p. 55
- CALLON, M. (2006). What does it mean to say that economics is performative? *CSI Working Paper Series 005*. Paris, Centre de Sociologie de l'Innovation.

- CARRIÇO, J. M. (2011). “Produção do espaço urbano voltada para as elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular de Santos”. In: VAZQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos, Editora Universitária Leopoldianum, v. 1, pp. 145-176.
- CARRIÇO, J. M.; BARROS, M. F. (2015). Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. In: XVI ENANPUR. *Anais...* Belo Horizonte. v. 1, pp. 1-20.
- CHRISTOPHERS, B. (2020). *Rentier capitalism: who owns the economy, and who pays for it?* Londres, Verso.
- DIPASQUALE, D.; WHEATON, W. C. (1996). *Urban economics and real estate markets*. Nova Jersey, Prentice Hall.
- EMTU (2013). *Pesquisa mini origem-destino domiciliar da RMBS, 2012*. São Paulo, EMTU.
- FARIAS, L. A. C. de (2018). *Mobilidade populacional e produção do espaço urbano na baixada santista: um olhar sociodemográfico sobre sua trajetória nos últimos 20 anos*. Tese de doutorado. Campinas, Universidade Estadual de Campinas.
- FELDMAN, S. (2005). *Planejamento e zoneamento: São Paulo: 1947-1972*. São Paulo, Edusp/Fapesp.
- HEALY, P. (2011). The universal and the contingent: some reflections on the transnational flow of planning Ideas and practices. *Planning Theory*. Sage, pp. 188-207.
- IMBROSCIO, D. (2019). Rethinking exclusionary zoning or: how I stopped worrying and learned to love it. *Urban Affairs Review*, v. 57, n. 1, pp. 214-251.
- LEME, M. C. da S. (1999). “A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1895-1965”. In: LEME, M. C. da S. *Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo, Fupam/Studio Nobel.
- LOPEZ-MORALES, E.; SANHUEZA, C.; ESPINOZA, S.; ORDENES, F.; OROZCO, H. (2019). Rent gap formation due to public infrastructure and planning policies: an analysis of Greater Santiago, Chile, 2008-2011. *Economy and Space*, v. 51, n. 7, pp. 1536-1557.
- MARICATO, E. (2001) “As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil”. In. ARANTES, O. B. F.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis, Vozes.
- MEYER, J. F. P. (2008). *Demanda Residencial – Adequação e análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- MOUROUZI-SIVITANIDOU, R. (2020). “Basic Real Estate Economics”. In: MOUROUZI-SIVITANIDOU, R. *Market analysis for Real Estate*. Londres, Routledge.
- PORTAL DO GOVERNO (2017). “Alckmin entrega o primeiro trecho do VLT da Baixada Santista: novas estações e trens são incorporados ao trecho entre Barreiros, em São Vicente, e o Porto de Santos, agora com 11,5 quilômetros”. *SP Notícias*, 31, jan. Disponível em: <https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/alckmin-entrega-o-primeiro-trecho-do-vlt-da-baixada-santista/>. Acesso em: jul 2019.

SANTOS (1968a). Lei municipal n. 3.529, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/3059?Data=16%2F04%2F1968>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1968b). Lei municipal n. 3.533, de 16 de abril de 1968. Institui normas ordenadoras e disciplinadoras da urbanização e da preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos. Diário Oficial do Município de Santos.

\_\_\_\_\_ (1970). Decreto-lei n. 114, de 13 de maio de 1970. Diário Oficial do Município de Santos.

SANTOS (1976). Lei municipal n. 4014, de 15 de março de 1976. Altera redação dos itens I do artigo 93 e I e III do artigo 239 da Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/2899>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1992). Lei complementar n. 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 e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5318?Data=15%2F05%2F1992>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1996). Lei complementar n. 213, de 17 de abril de 1996. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/4319?Data=17%2F04%2F1996>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1998a). Lei complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5807?Data=23%2F11%2F1998>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1998b). Lei complementar n. 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/5347?Data=23%2F11%2F1998>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (1999). Lei municipal n. 1.776, de 1º de julho de 1999. Cria e disciplina o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/1637>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (2011a). Lei complementar n. 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento de uso e dá ocupação do solo na área insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6357?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (2011b). Lei complementar n. 731, de 11 de julho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão urbana do Município de Santos e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6066?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

\_\_\_\_\_ (2011c). Lei complementar n. 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o orçamento 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. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/6251?Data=11%2F07%2F2011>. Acesso em: jul 2019.

- SANTOS (2018a). Lei complementar n. 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, e dá outras providências. Disponível em: <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/27483>. Acesso em: jul 2019.
- \_\_\_\_ (2018b). Lei complementar n. 1.005, de 16 de julho de 2018. Disponível em: Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. Acesso em: jul 2019.
- \_\_\_\_ (2019). Lei Complementar n° 1.087, de 30 de dezembro de 2019. Institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de Santos, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/SEDURB/lc\\_1087\\_de\\_30-12-2019\\_com\\_alteracoes.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/lc_1087_de_30-12-2019_com_alteracoes.pdf). Acesso em: abril 2021.
- SILVA, F. F. de O. (2014). “Uma revisão das bases conceituais para um sistema de instrumentos de política fundiária urbana”. In. COSTA, M. de L. P. M.; SILVA, M. L. P. da (orgs.). *Produção e gestão do espaço – 10 anos de PPGAU/UFF*. Niterói, Faperj/Casa 8.
- TOPALOV, C. (1984). *Ganancias y rentas urbanas. Elementos teóricos*. Madri, Siglo XXI.
- VILLAÇA, F. (1998). *Espaço Intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel/Fapesp/Lincoln Institute.
- YUNDA, J. G.; BJØRN, S. (2020). Densification, private sector-led development, and social polarization in the global south: Lessons from a century of zoning in Bogotá. *Cities*, n. 97.

Texto recebido em 3/abr/2021  
Texto aprovado em 20/maio/2021

## ANEXO

Tabela 1 – Síntese da contagem de alterações por período

Alterações na lei municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968 – Plano Diretor Físico								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
73	6	zona leste						
86	5	zona leste	1					
93	5	zona noroeste	1					
240	5	zona noroeste		1				
294	5	toda a cidade						1
74	4	zona leste					1	
79	4	zona noroeste					1	
198	4	toda a cidade		1				
209	4	toda a cidade		1				
232	4	zona leste		1				
282	4	toda a cidade						1
324	4	toda a cidade						1
325	4	toda a cidade						1
72	3	zona leste orla					1	
81	3	zona noroeste					1	
85	3	zona leste orla		1				
189	7	toda a cidade		1				
210	3	toda a cidade		1				
223	3	toda a cidade		1				
225	3	toda a cidade		1				
235	3	centro		1				
239	3	zona noroeste		1				
274	3	toda a cidade				1		
356	3	toda a cidade			1			
66	2	toda a cidade	1					
69	2	toda a cidade			1			
70	2	toda a cidade			1			
82	2	zona leste e noroeste					1	
88	2	centro		1				
188	2	toda a cidade		1				
190	2	toda a cidade		1				
196	2	toda a cidade		1				
197	2	toda a cidade		1				
224	2	toda a cidade		1				
231	2	zona leste		1				
233	2	centro		1				
234	2	centro		1				
284	2	toda a cidade						1
285	2	toda a cidade						1
286	2	toda a cidade						1
287	2	toda a cidade				1		
291	2	toda a cidade						1
292	2	toda a cidade						1
28	1	toda a cidade			1			
61	1	toda a cidade	1					

continua



continuação

Alterações na lei municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968 – Plano Diretor Físico								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
71	1	zona leste orla					1	
75	1	centro					1	
76	1	centro					1	
77	1	centro					1	
78	1	centro					1	
80	1	zona noroeste					1	
83	1	toda a cidade			1			
84	1	zona leste orla	1					
87	1	centro	1					
89	1	centro	1					
90	1	centro	1					
91	1	centro	1					
92	1	zona noroeste	1					
94	1	zona noroeste	1					
95	1	zona leste e noroeste	1					
187	1	toda a cidade		1				
191	1	toda a cidade		1				
195	1	toda a cidade		1				
200	1	toda a cidade		1				
201	1	toda a cidade		1				
202	1	toda a cidade		1				
203	1	toda a cidade		1				
204	1	toda a cidade		1				
205	1	toda a cidade		1				
206	1	toda a cidade		1				
207	1	toda a cidade		1				
208	1	toda a cidade		1				
211	1	toda a cidade						1
222	1	centro				1		
230	1	zona leste orla		1				
250	1	toda a cidade						1
255	1	toda a cidade			1			
272	1	toda a cidade				1		
276	1	zona leste orla				1		
298	1	toda a cidade				1		
319	1	centro						1
326	1	toda a cidade						1
328	1	toda a cidade						1
334	1	toda a cidade						1
338	1	toda a cidade			1			
343	1	centro			1			
351	1	toda a cidade			1			
352	1	toda a cidade			1			
354	1	toda a cidade			1			
355	1	toda a cidade			1			
357	1	toda a cidade			1			
404	1	toda a cidade			1			
<b>Totais</b>			<b>12</b>	<b>33</b>	<b>14</b>	<b>6</b>	<b>12</b>	<b>15</b>

continua

continuação

Lei complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
13	7	toda a cidade	1					
anexo II	7	toda a cidade	1					
anexo III	7	toda a cidade	1					
anexo IV	7	toda a cidade	1					
anexo V	7	toda a cidade	1					
26	6	toda a cidade		1				
anexo VII	6	toda a cidade					1	
8	4	parte cidade					1	
82	4	parte cidade	1	1				
anexo VI	4						1	
anexo VIII	4						1	
14	3	parte cidade						
17	3	toda a cidade	1					
28	3	parte cidade						1
72	3	centro e orla		1				
anexo I	3	toda a cidade						
18	2	toda a cidade						
19	2	toda a cidade		1				
24	2	toda a cidade		1				
29	2	toda a cidade		1				
40	2	toda a cidade		1				
42	2	toda a cidade						1
56	2	toda a cidade				1		
73	2	parte cidade		1				
74	2	parte cidade		1				
75	2	parte cidade		1				
76	2	parte cidade			1			
78	2	parte cidade			1			
79	2	zona leste orla		1				
83	2	parte cidade	1	1				
84	2	parte cidade		1				
85	2	centro e orla						
86	2	parte cidade		1				
87	2	centro			1			
88	2	centro		1				
89	2	centro		1				
90	2	centro			1			
91	2	centro			1			
92	2	centro			1			
15-A	2	toda a cidade	1					
7	1	toda a cidade			1			
10	1	toda a cidade	1					
15	1	toda a cidade	1					
20	1	toda a cidade		1				
21	1	toda a cidade		1				
25	1	toda a cidade		1				

continua

continuação

Lei complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
Artigo	Qtde.	Local cidade	Uso	Construtivas	Sistema planejamento	Paisagem	Limites zonas	Mobilidade
27	1	toda a cidade		1				
30	1	toda a cidade		1				
35	1	toda a cidade		1				
36	1	toda a cidade		1				
38	1	toda a cidade		1				
39	1	toda a cidade		1				
41	1	morros						1
43	1	toda a cidade			1			
45	1	zona da orla		1				
50	1	morros		1				
51	1	zona leste e noroeste		1				
52	1	morros		1				
54	1	centro			1			
55	1	centro			1			
68	1	morros	1					
70	1	zona leste e noroeste	1					
71	1	morros	1					
77	1	parte cidade			1			
102	1	toda a cidade			1			
103	1	toda a cidade			1			
104	1	toda a cidade			1			
107	1	toda a cidade			1			
110-A	1	toda a cidade	1					
16-A	1	toda a cidade	1					
<b>Totais</b>			<b>16</b>	<b>29</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
Lei complementar nº 730, de 11 de junho de 2011 – Lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos								
16	1	toda a cidade	1					
17	1	parte cidade	1					
20	1	toda a cidade	1					
22	1	toda a cidade	1					
32	1	toda a cidade		1				
35	1	toda a cidade		1				
38	1	toda a cidade		1				
anexo II	1	toda a cidade	1	0				
<b>Totais</b>			<b>5</b>	<b>3</b>				

Fonte: autores, em 2021.

Tabela 2 – Copilação das leis de anistias do período – 1968 a 2018

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo (dias)	Prorrogação de prazo (dias)	Com pagamento
Lei municipal n. 3650, de 29 de outubro de 1970	1	1970	toda a cidade		0	chalés e moradias econômicas unifamiliares	1	120		Não
Lei municipal n. 3854, de 17 de maio de 1974	1	1974	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 3911, de 31 de outubro de 1974	1	1974	morros		0	construções	1	365		Não
Lei municipal n. 3959, de 30 de julho de 1975	1	1975	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 4475, de 23 de abril de 1982	1	1982	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 4546, de 15 de março de 1983	1	1983	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 61, de 9 de maio de 1985	1	1985	toda a cidade		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	90		Não
Lei municipal n. 450, de 18 de novembro de 1988	1	1988	Bertioga		0	residencial unifamiliar ou econômicas	1	120		Não
Lei municipal n. 708, de 4 de dezembro de 1990	1	1990	toda a cidade exceto ZT		0	mais de uma edificação no mesmo lote	1	120		Não
	0		toda a cidade		0	recuos	1			
	0		ZR e ZRE	comerciais e serviços	1		0			
	0		ZI	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	1					
	0		morros		0	chalés	1			
	1		toda a cidade		0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
Lei municipal n. 851, de 31 de março de 1992	0	1992	toda a cidade, exceto orla praia		0	recuos	1	240		Não
	0		ZR e ZRE	comerciais e serviços	1		0			
	0		ZI, ZCR e ZCC	retroportuária	1		0			
	0		morros		0	chalés	1			
	0				0		1			

continua

continuação

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo (dias)	Prorrogação de prazo (dias)	Com pagamento
Lei complementar n. 109, de 20 de dezembro de 1993	1	1993	toda a cidade	comerciais e serviços	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1	240		Não
	0		toda a cidade		0		1			
	0		ZR e ZRE		1		0			
	0		ZI		1		0			
Lei complementar n. 152, de 14 de dezembro de 1994	0	1994	ZR, ZCR, ZCC, ZCS e ZN	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	1	recuos	1	180	180	Não
	1		toda a cidade		0		1			
	0		ZI		1		0			
	0		ZR, ZCR, ZCC, ZCS, ZN e morros		1		0			
Lei complementar n. 296, de 26 de dezembro de 1997	1	1997	ZN e morros	serviços de apoio à indústria e à retroportuária	0	única residência unifamiliar, com até 60 m <sup>2</sup>	1	120		Não
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		1		1			
Lei complementar n. 310, de 16 de novembro de 1998	0	1998	ZI	usos permitidos	1	construções ou acréscimos até 200 m <sup>2</sup>	0	120	90	155
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			
	0		toda a cidade		0		1			

continua



continuação

Lei	Qtde.	Ano	Local liberação	Tipo uso	Qtde.	Tipo construção	Qtde.	Com prazo	Prorrogação de prazo	Com pagamento
Lei complementar n. 378, de 28 de dezembro de 1999	1	1999	toda a cidade	usos permitidos	0	construções ou acréscimos que tenham até 750 m <sup>2</sup>	1	90	120	Não
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
	0		toda a cidade		0	recusos	1			
Lei complementar n. 425, de 4 de janeiro de 2001	1	2001	toda a cidade	usos permitidos	0	construções ou acréscimos até 1500 m <sup>2</sup>	1	somente os processos de regularização em curso	NA	Não
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	mais de uma edificação no mesmo lote	1			
Lei complementar n. 507, de 17 de novembro de 2004	1	2004	toda a cidade	usos permitidos	0	2 edificações no mesmo lote	1	somente os processos de regularização em curso	NA	Sim
	0		toda a cidade	usos permitidos	0	TO, CA e recusos	1			
<b>Total leis anistias período</b>	<b>17</b>			<b>Total uso anistiados</b>	<b>10</b>	<b>Total construções anistiados</b>	<b>32</b>			

Fonte: autores, em 2021.