

## **EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA OCUPAÇÃO E A LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

“A terra-localização é um produto do trabalho absolutamente original e cheio de peculiaridades, a começar por esta que acabamos de mencionar: sua irreprodutibilidade. Ao contrário dos demais produtos do trabalho – edifícios, sapatos, celulares, automóveis etc. -, que podem ser reproduzidos às centenas ou milhares, a localização não pode ser reproduzida” (Villaza, 2015).

É a partir do direcionamento das políticas públicas urbanas que as minutas, normas, Planos e Programas vão “desenhando” a ocupação das cidades. No caso de Santos, o processo de ocupação do município está intimamente ligado à sua condição portuária. Impulsionada pelos recursos vindos da oligarquia cafeeira, que precisavam escoar sua produção, a partir do final do século XIX, é que a urbanização da cidade acontece. O município sofria com recorrentes epidemias, potencializadas pelo alto fluxo de imigrantes que saíam e chegavam pelo porto de uma cidade sem infraestrutura. A população de Santos ia apresentando saldo negativo.

Os censos da época, realizados sem período regular pelo governo provincial de São Paulo, registraram em 1886, 15.605 habitantes, enquanto que em 1890, foram registrados 13.012 habitantes. Segundo a historiadora Andrade (2005), a febre amarela flagelou Santos 31 vezes. A população vinha apresentando saldo negativo ao passo que o porto carecia de expansão para escoar a produção vinda do interior do estado de São Paulo.

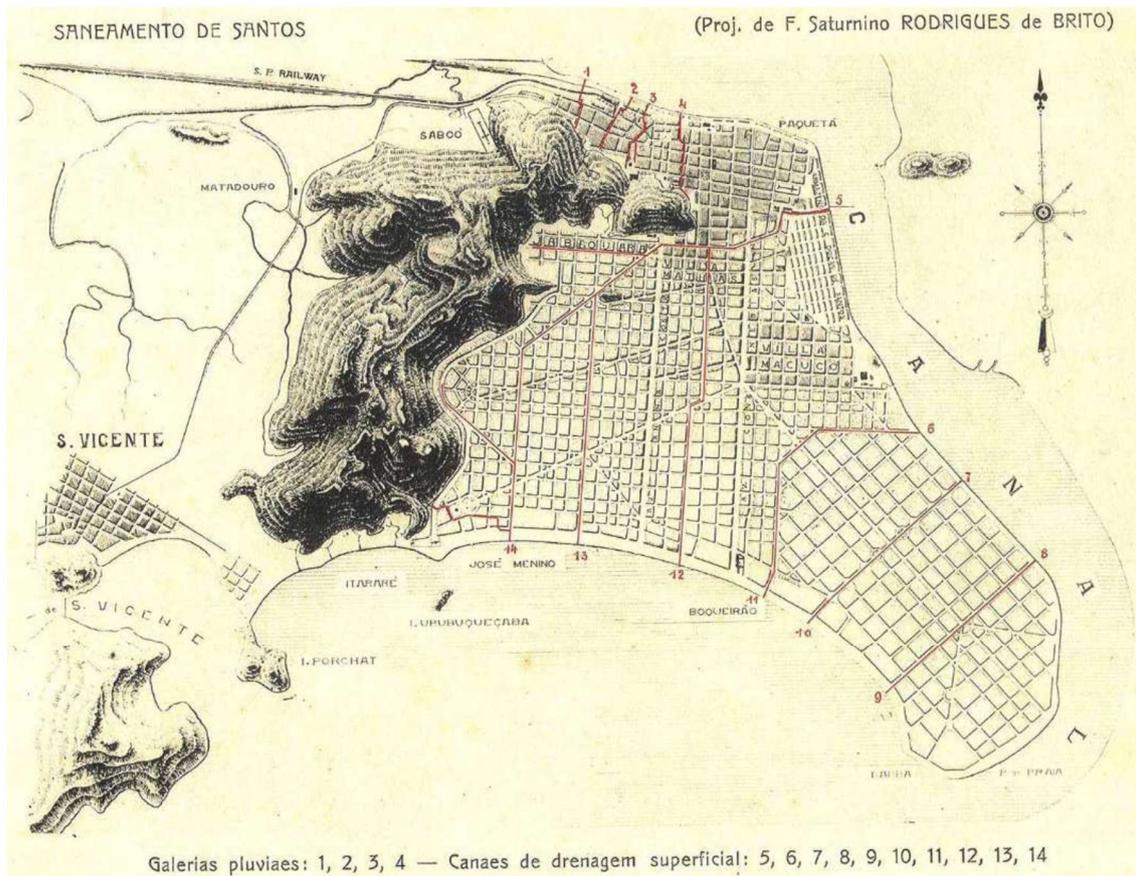
Neste cenário, o governo estadual, que angariava a maior parte dos impostos, cria em 1892, a chamada Comissão de Saneamento, que vai adotando medidas ainda tímidas até o ano de 1.905, quando o engenheiro sanitário Francisco Saturnino Rodrigues de Brito é nomeado chefe da Comissão.

Brito apresenta naquele mesmo ano o chamado Plano de Saneamento, apresentando um projeto para toda porção leste da ilha (atuais Macrozona Centro e Macrozona Leste), no qual propõe que dois elementos de infraestrutura, drenagem e esgotamento, fossem não só separados, mas que cada um funcionasse com seu próprio sistema de redes.

O sistema de drenagem contava com a construção dos canais e galerias, que se conectavam e cortavam a zona leste do estuário até a orla, uniformizando as águas de chuva com as águas das marés. O segundo foi o de esgotamento, com um sistema subterrâneo, alimentado por estações de bombeamento em vários pontos da cidade, por conta de não haver declividade suficiente para um caimento natural e a cidade estar em alguns pontos, num nível abaixo do mar.

Brito construía assim, os dois sistemas de saneamento da cidade que resolveriam a grave questão de saúde pública gerada pelas epidemias. Além disso, o projeto dos canais trazia uma identidade paisagística muito marcante e à medida que Brito os construía, ia instalando simultaneamente um sistema de aruamento, que acompanhava os mesmos, lançando assim eixos estruturantes, além dos já existentes da Avenida Conselheiro Nébias e da Avenida Anna Costa e de onde derivariam ruas menores (Figura 1).

Figura 1 – Projeto dos canais de drenagem e galerias pluviais, 1910



Fonte: Álbum dos Canais de Drenagem Superficial, 1908. Consultado em: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/mapasnm.htm>

Fonte: Álbum dos Canais de Drenagem Superficial, 1908.

Em 1910, com os canais construídos, a ocupação ganha novo impulso e passa a se expandir dos bairros do Centro em direção à orla e zona leste. Paralelamente, Brito complementa seu trabalho, submetendo à aprovação da Câmara Municipal, neste mesmo ano, a chamada Planta de Santos, na qual, mantendo o conceito sistêmico e de conectividades, define traçados de ruas e loteamentos e prevê um sistema de áreas verdes e livres, apresentando um projeto que levava em conta o patrimônio natural e cultural e privilegiando espaços públicos de embelezamento e de diversas escalas, com influências de planos mais humanistas como o de Cerdá, em Barcelona e os europeus de Camillo Sitte (Figura 2).

Figura 2 – Planta de Santos, projeto de Brito, 1910



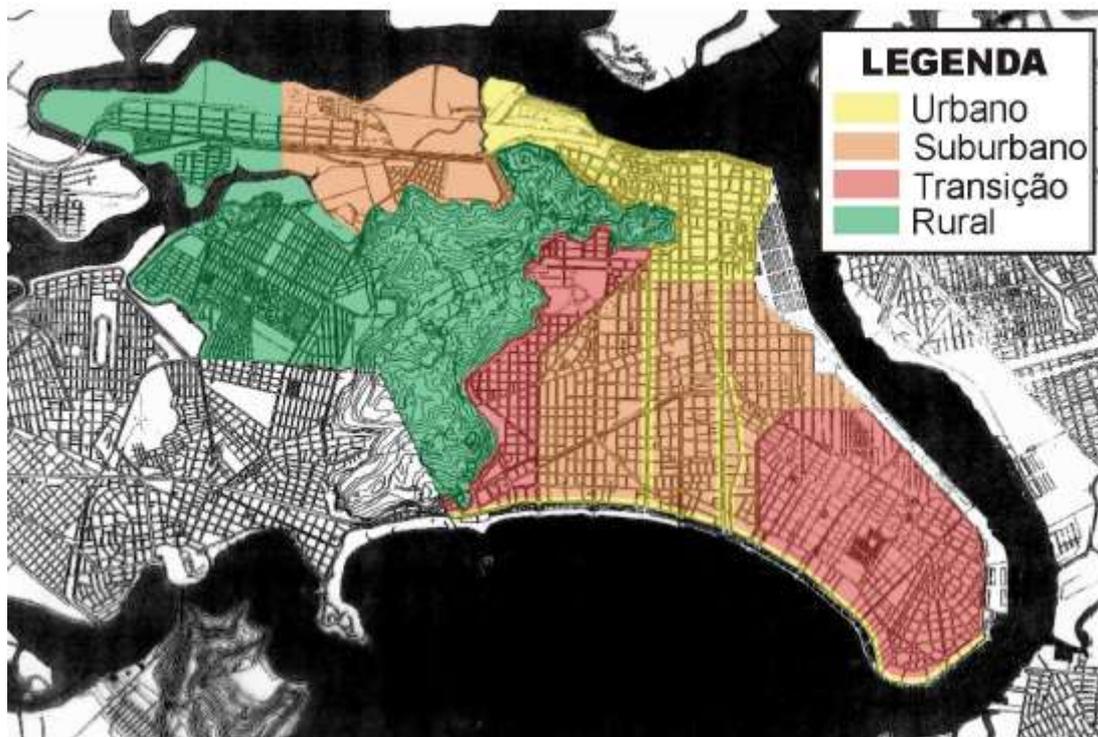
Fonte: BRITO, F. Saturnino Rodrigues de. *A Planta de Santos*. São Paulo, Typ. Brazil de Rothschild & Co., 1915

Importante destacar que o Plano de Saneamento além de permitir a ocupação propriamente dita, provoca uma valorização imobiliária em toda cidade, visto que na Santos saneada, localizava-se o porto mais importante da região. A partir daí surgem desdobramentos que afetarão o modo de ocupação e, ironicamente, fará com que a Planta de Santos não seja aprovada pela Câmara. O modelo proposto por Brito priorizava a qualidade do tecido urbano, delimitando diversas áreas verdes e livres em detrimento de possíveis áreas para loteamentos particulares. Como o solo urbano passou a ser mais valorizado, graças ao Plano de Saneamento, a Planta de Santos gera muita polêmica e após 3 anos de espera junto à Câmara, não é aprovada.

Neste cenário se intensificam os primeiros conflitos de ocupação, dentre eles, o crescimento dos cortiços, chalés e barracos de madeira na atual região da Macrozona dos Morros e Macrozona Noroeste. Estas tipologias já eram proibidas desde 1.894 no então 'perímetro urbano', que não incluía estas áreas. O primeiro Código de Obras é

então aprovado em 1922<sup>1</sup>, expandindo seu perímetro urbano (Figura 3) e estabelecendo seu primeiro macrozoneamento (Figura 4)<sup>2</sup>.

*Figura 3 – Delimitação dos perímetros das Zonas Urbanas, conforme o 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922)*



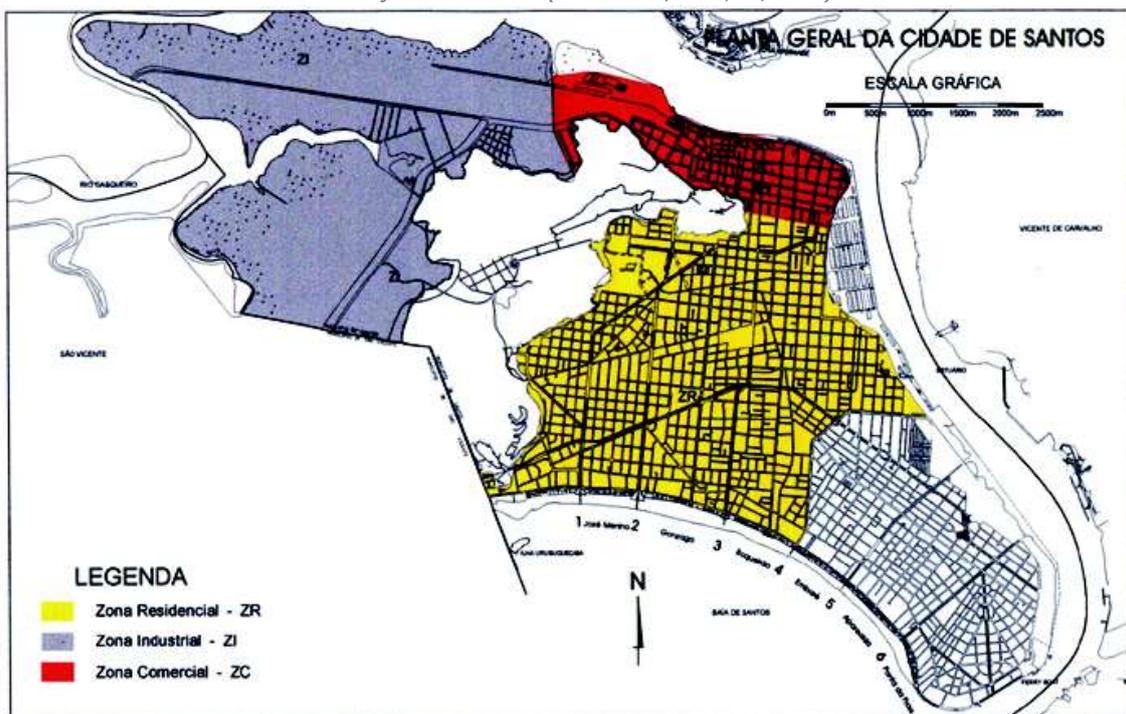
*Fonte: Carriço, J. M. (2002, p. 124).*

O Código incorpora toda a concepção do período do urbanismo sanitaria de Brito e os preceitos tecnicistas do recém-chegado período do urbanismo funcionalista (Villaça, 1999), nos quais se consolida a cidade da produção. Também estabelece gabarito para as edificações na área central, sendo 18 metros para as vias com mais de 10 metros de largura e 14 metros para as vias mais estreitas. Para as demais áreas era limitada a largura da própria via em que fossem edificados

<sup>1</sup> O 1º Código de Obras foi aprovado pela Lei nº 675, de 6 de dezembro de 1922.

<sup>2</sup> Em 1926 os chalés de madeira, desde que fossem substituídos em até 5 anos, passam a ser permitidos no perímetro urbano, que é ampliado, passando a incorporar parte do chamado perímetro de transição, conforme Lei nº 803, de 21 de dezembro de 1926 e Lei nº 825, de 26 de outubro de 1927.

Figura 4 – Delimitação do 1º zoneamento da área insular de Santos, conforme 1º Código de Construções de Santos (Lei nº 675, de 6/12/1922).



Fonte: Carriço, J. M. (2002, p. 124).

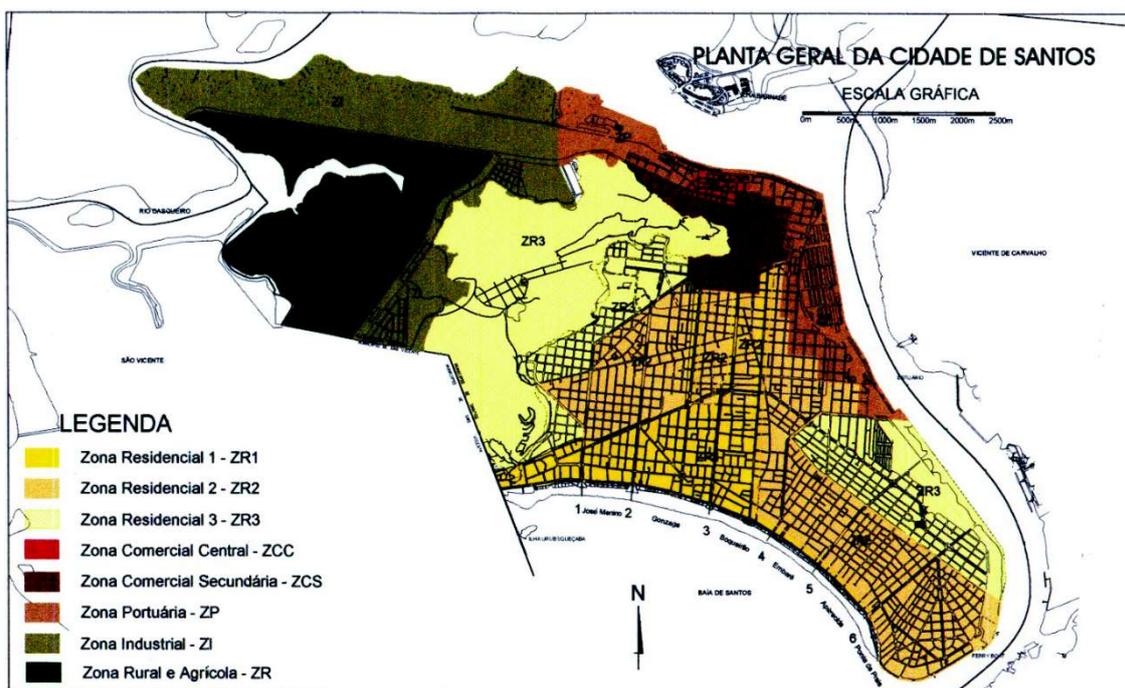
A partir daí até início da década de 1940, Decreto-leis passam a flexibilizar os parâmetros construtivos, mas estes ainda instituíam uma tipologia com grandes áreas e recuos, perpetuando uma ocupação mais valorizada no mercado imobiliário. Em 1942 surgem às primeiras comissões técnicas e consultivas e as questões rodoviaristas<sup>3</sup> passam a ser pautadas pelo município.

Um novo Código de Obras é aprovado em 1945<sup>4</sup> e as zonas residenciais passam a ser divididas em 3 tipos, nas quais os tamanhos dos lotes variavam (Figura 5). Na chamada ZR3, eram permitidas as chamadas moradias econômicas, com 200m<sup>2</sup>, e estas poderiam ser financiadas pela Prefeitura, que regulava seu preço, condições de financiamento e limite de juros.

<sup>3</sup> Decreto-lei nº 343, de 14 de agosto de 1942.

<sup>4</sup> Decreto-lei nº 403, de 15 de setembro de 1945.

Figura 5 – Código de Obras de 1945



Fonte: Carriço, J. M. (2002).

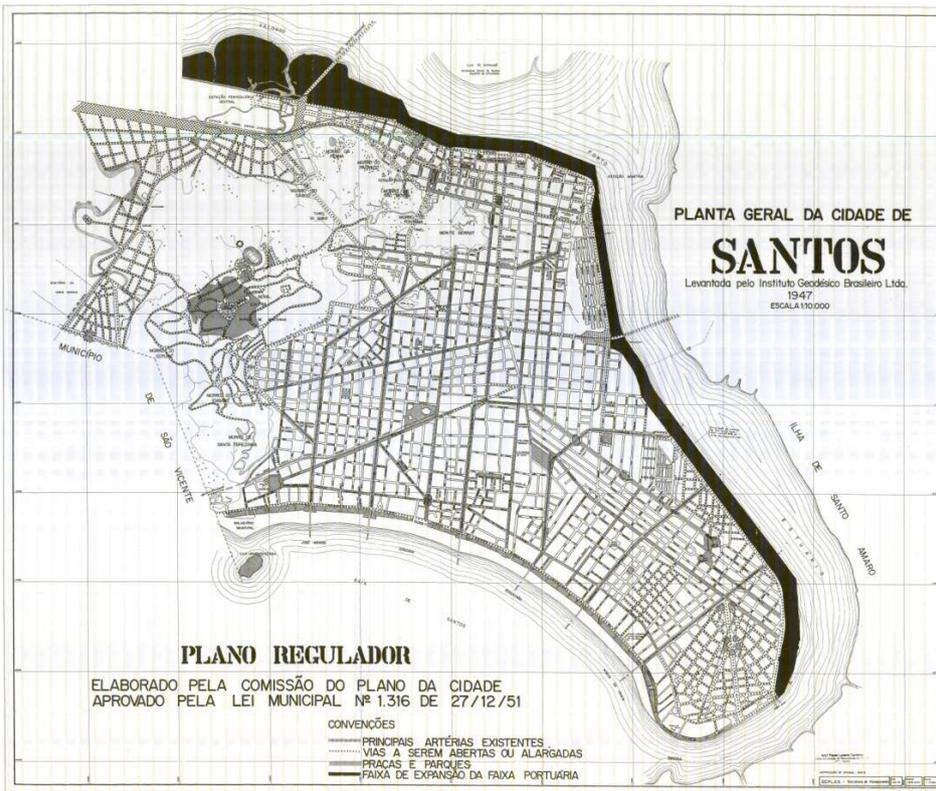
Em 1950, era aprovada uma lei<sup>5</sup> que estabelecia que os edifícios deveriam possuir ao menos 1/3 do número de unidades “instalações apropriadas para depósito de autos de seus moradores”.

No ano seguinte, em 1951, é aprovado o Plano Regulador<sup>6</sup>, conhecido como o Plano de Prestes Maia (Figura 6), no qual permanece a ideia de embelezamento e funcionalismo, mas incorporada também aos projetos viários de abertura e alargamentos de vias, que preparariam a expansão de Santos. É desta época o projeto do túnel Rubens Ferreira Martins, no morro Monte Serrat e do alargamento da Avenida João Pessoa. Muitas das obras não foram realizadas, porque, assim como no projeto de quase meio século atrás, da Planta de Santos de Saturnino de Brito, esbarravam na questão da propriedade e os altos custos de desapropriações que seriam necessárias para sua implementação.

<sup>5</sup> Lei nº 1.163, de 12 de dezembro de 1950;

<sup>6</sup> O Plano Regulador foi aprovado na Lei nº 1.316, de 27 de dezembro de 1951.

Figura 6 – Plano Regulador de 1951



Além do Plano Regulador, foi elaborado pelo engenheiro Prestes Maia, o Plano Regional, com forte concepção metropolitana, que previa um conjunto de obras viárias que integraria Santos aos municípios vizinhos, visando, sobretudo, fortalecer o porto e a região como polo econômico (Figura 7). O Plano contava com vários projetos de conexão rodoviária, dentre eles uma ponte elevadiça, ligando o cais de Outeirinhos à margem esquerda, em Vicente de Carvalho, distrito do Guarujá, além de uma base aérea na Praia Grande, dentre outras propostas, mas o mesmo não fora aprovado como lei.

No ano de 1956, é aprovada lei<sup>7</sup> que libera o gabarito para 52 metros nos edifícios da orla e nos eixos transversais principais e amplia significativamente a Zona Portuária em direção à Ponta da Praia e, por outro lado, aumentando a Zona Residencial na atual Zona Noroeste (Figura 8).

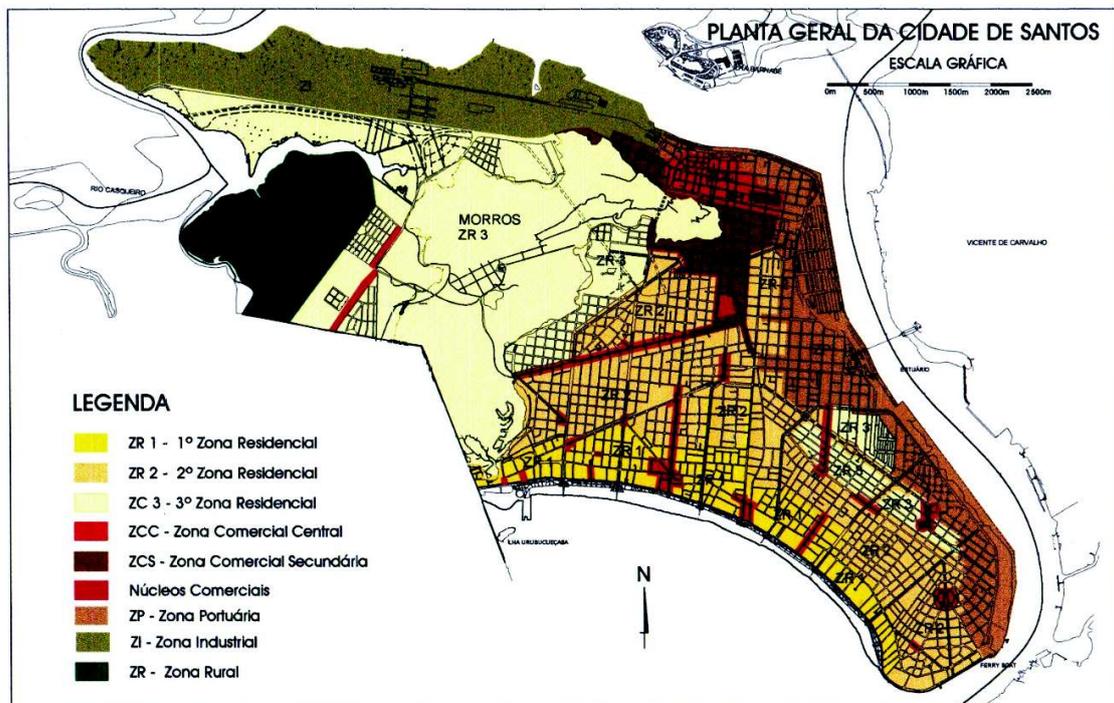
<sup>7</sup> Lei nº 1.831, de 9 de maio de 1956 (com alterações da Lei nº 1.972 de 26 de agosto de 1957).

Figura 7 – Plano Regional de Santos de 1948



Fonte: Blog Memória Santista, disponível em <http://memoriasantista.com.br/?p=4597>.

Figura 8 – Delimitação do 3º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei nº 1.831, de 9 de maio de 1956 (com alterações da Lei nº 1.972 de 26 de agosto de 1957).



Fonte: Carriço, J. M. (2002, p. 143).

Em relação a Área Continental, somente em 1953, é aprovada a 1ª lei que normatiza sua ocupação, formada por comunidades caiçaras, famílias que trabalhavam em Bertiooga, que ainda era um distrito de Santos<sup>8</sup> e turistas de chácaras de veraneio.

No âmbito federal, em 1964 era fundado o Banco Nacional da Habitação – BNH, reconhecido como a primeira política de habitação implementada para todo país. Desenvolvido nas concepções do estado desenvolvimentista, o BNH estimulava a caderneta de poupança e a produção de bens de consumo, dentre eles a própria produção imobiliária. Foi por meio desta política que foram construídas por uma Cooperativa<sup>9</sup>, as 2.800 unidades do Conjunto Castelo Branco, conhecido como Conjunto do BNH, no bairro Aparecida, na Zona da Orla.

*Figura 9 - Vista geral do Conjunto Castelo Branco, na Zona da Orla, na época da sua construção.*



*Fonte: Site Novo Milênio. Disponível em: <https://novomilenio.inf.br/santos/bairro13.htm>*

Junto com o BNH, em 1964, foi criado o SERFHAU<sup>10</sup>, Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, que financiava os chamados “superplanos” municipais, com grandes diagnósticos e de onde se originariam os Planos Diretores<sup>11</sup>.

No ano seguinte, em 1965, é criada a Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-ST, empresa de economia mista, cujas prefeituras são as acionistas e que visa à construção de moradias populares para atender o déficit habitacional na região. A

<sup>8</sup> Bertiooga tornou-se município apenas em 19 de maio de 1991. Sobre o processo de ocupação e a relação sócio econômica com Santos e demais municípios da RMBS, ver RIOS (2018).

<sup>9</sup> A Cooperativa foi formada pela fusão de 4 grupos: Sindicatos Portuários e dos Metalúrgicos, Orla Marítima e União Sindical.

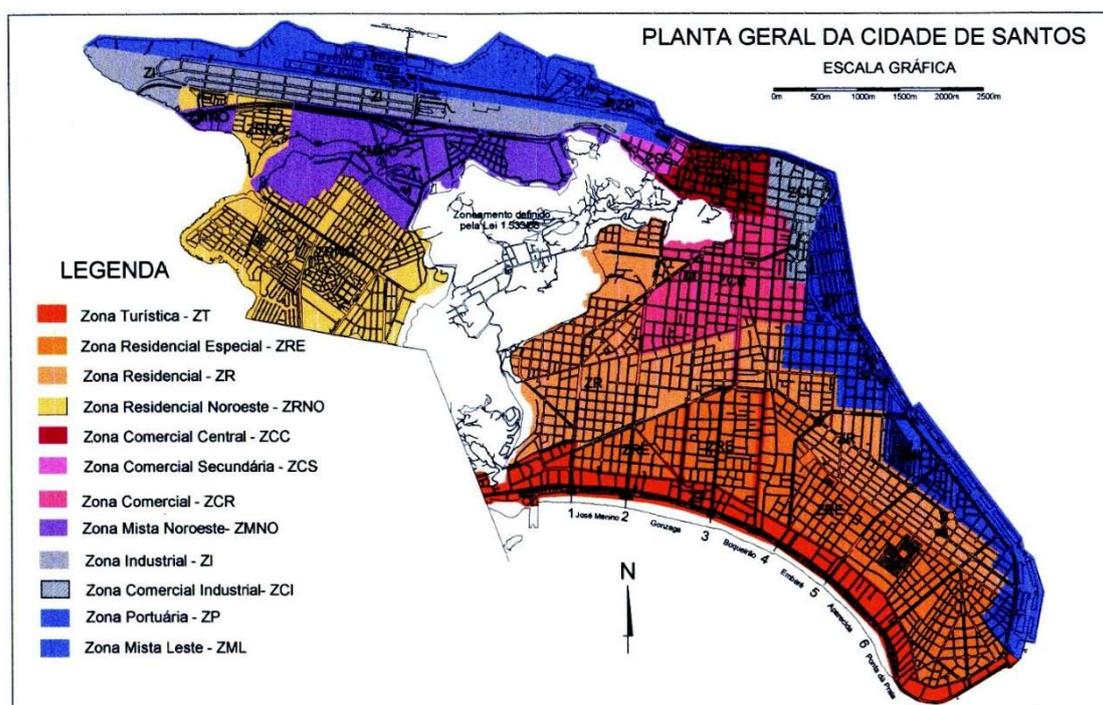
<sup>10</sup> O BNH e o SERFHAU foram criados através da Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964. O SERFHAU foi extinto em 1975 e o BNH em 1986, devido à crise econômica e enorme inadimplência de sua carteira de financiamentos.

<sup>11</sup> Em Santos, neste mesmo ano, o Conselho Municipal de Planejamento – COPLAN11 é criado para acompanhar, recomendar e poderiam “sugerir” soluções para o Plano Diretor e o Plano Regional, composto por 26 representantes de várias entidades e de órgãos públicos. O COPLAN foi criado pela Lei nº 2.852, de 27 de abril de 1964.

primeira grande intervenção foi a construção de 636 casas no Jardim Castelo, bairro Areia Branca, na Zona Noroeste<sup>12</sup>.

Em 1968, o primeiro Plano Diretor Físico do Município é aprovado então<sup>13</sup> (Figura 10), dentro das concepções tecnicistas daquela fase (Villaça, 1999). Foi um plano bastante completo e que introduziu questões nunca antes estabelecidas. Com o grande crescimento populacional, a densidade demográfica passa a ser levada em conta, sendo definidos limites por hectare. Vale lembrar que a população do município crescera em torno de 74% em apenas duas décadas: em 1950, o censo do IBGE registrou 194.968 habitantes e em 1.970, 339.905 habitantes<sup>14</sup>.

Figura 10 – 1º Plano Diretor Físico de Santos e 4º Zoneamento de acordo com o disposto na Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968 e leis complementares



Fonte: Carriço, J. M. (2002, p. 153).

O Plano regulou, de fato, as dimensões mínimas para loteamentos, sistema viário e áreas verdes, estabelecendo grandes dimensões para estas últimas; estabelecia proibição de muros para edifícios de mais de 4 pavimentos, dentre outros dispositivos e, promovendo, desta forma, o cumprimento da função social da cidade.

A taxa de ocupação liberada em 1941 para 75% passa a variar de 40 a 60% conforme a zona. O gabarito na Avenida da Orla também diminuiu, passando para 42

<sup>12</sup> Para detalhes da produção habitacional e das políticas desenvolvidas pela COHAB-ST, consultar Braga (2004).

<sup>13</sup> Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968, que instituiu o primeiro Plano Diretor Físico do Município de Santos, e suas normas ordenadoras e disciplinadoras.

<sup>14</sup> Bertioga ainda era distrito de Santos e, portanto, sua população estava inserida neste Censo.

metros. Por outro lado, seguindo a tendência urbanística da época, de promover usos monofuncionais, o Plano passa a proibir o uso residencial no Centro, dando início ao processo de esvaziamento daquela região.

Seguido deste 1º Plano Diretor, na mesma data foi aprovada a primeira norma disciplinadora da Macrozona Morros<sup>15</sup>, onde a prática da autoconstrução era comum, seguidos dos chalés, moradias econômicas e vilas e, justamente onde estavam as maiores áreas com restrições geológico-geotécnicas e ambientais, com registros de graves acidentes.

Por conta destas ocorrências, inclusive, foi elaborada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, em 1970, a primeira Carta Geotécnica da América Latina, para o maciço da área insular de Santos, que mapeava por um gradiente de cores, as áreas com maior grau de risco geológico, impróprias à ocupação até as mais apropriadas. Com a norma disciplinadora e com a Carta Geotécnica, o município passa a ter mais subsídios para promover uma política pública mais efetiva e apropriada para região.

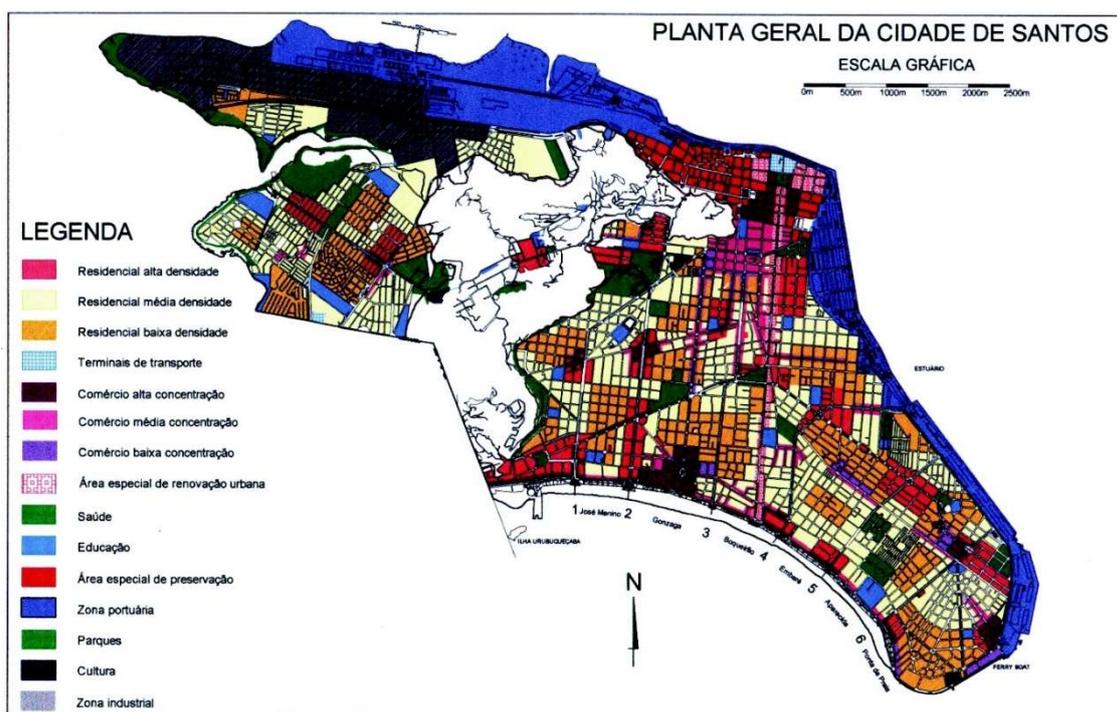
A política urbana da década de 70 é marcada no país de um lado pelos planos diretores tecnicistas e os chamados superplanos (Villaça, 1999) e de outro pela crise do estado desenvolvimentista. Neste cenário, o município de Santos já contava com uma ocupação urbana bastante consolidada e intenso crescimento populacional.

A empresa de economia mista Progresso e Desenvolvimento de Santos – Prodesan, juntamente com o Escritório de urbanismo chamado Grupo 5, apresenta em duas etapas, em 1976 e 1978, o chamado Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI, que fazia uma análise de leis anteriores, apresentava extenso diagnóstico e elaborava diretrizes para orientar um adequado crescimento físico e econômico, com bastante foco na questão dos usos comerciais e de serviços, visto que eram atividades que estavam em alta no município e considerando Santos como polo de abastecimento da atual região metropolitana da Baixada Santista (Figura 11).

---

<sup>15</sup> Lei nº 3.533, de 16 de abril de 1968 foi a primeira norma ordenadora e disciplinadora da urbanização e da preservação da Paisagem Natural dos Morros de Santos.

Figura 11 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI de Santos – 1976 e 1978



Fonte: Carrico, J. M. (2002).

O Plano também já propunha o que hoje equivale ao sistema de monitoramento do Plano Diretor, porque previa a revisão das estratégias e ações, à medida que se alimentavam os dados considerados no próprio Plano. O PDDI não fora aprovado, mas estabeleceu uma metodologia emblemática de apoio à construção de políticas urbanas e encerra um período dos planos diretores mais tecnicistas.

Na década de 1980, nenhum Plano Diretor é aprovado no município, mas, por conta do aumento expressivo da densidade populacional e da valorização imobiliária, algumas leis modificativas são aprovadas<sup>16</sup>, alterando parâmetros construtivos que aumentavam gabarito, afloramento, coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação.

Ainda no final da década de 1980, com a promulgação da Constituição Federal, novos marcos são estabelecidos para a política urbana e esta virada foi fruto de um amplo processo de participação popular<sup>17</sup>. O Movimento pela Reforma Urbana, formado

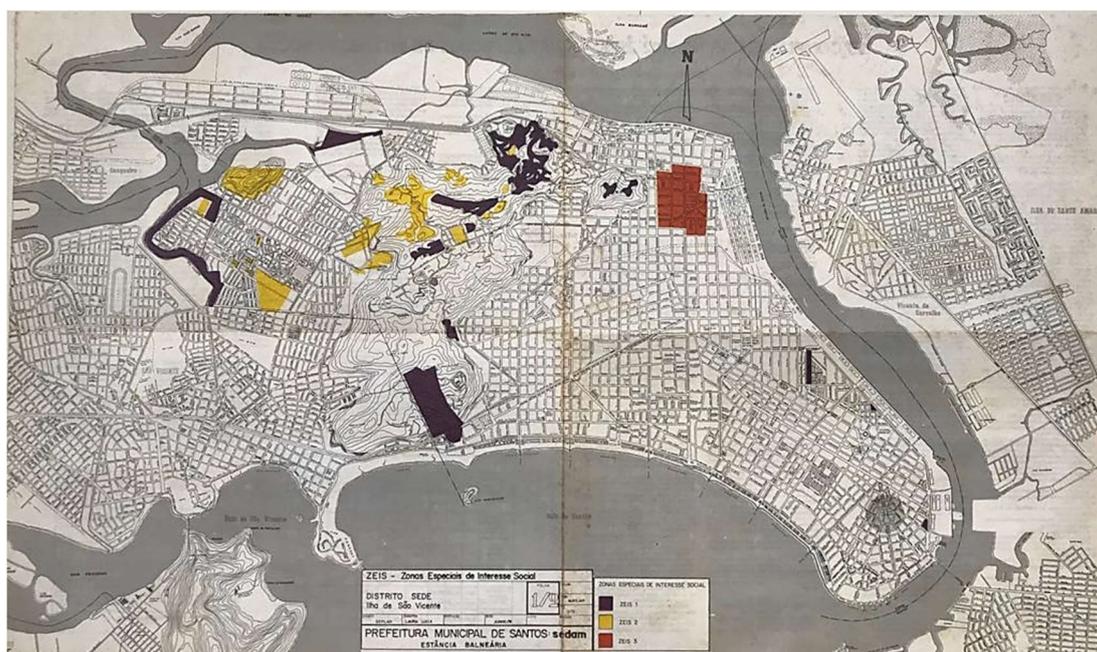
<sup>16</sup> Lei nº 21, de 27 de novembro de 1984, Lei nº 174, de 21 de julho de 1986 e Lei nº 209, de 27 de novembro de 1986.

<sup>17</sup> A Constituição estabelece em seu artigo 182 que a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, ou seja, quando atende aos usos permitidos pela legislação municipal e o Plano Diretor passa a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, sendo reconhecido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. O município também passa a poder exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova

por diversos movimentos populares, associações de classe, ONGs e instituições de pesquisa, à época, juntamente com outras entidades, elaborou uma emenda popular endossada com 200 mil assinaturas, enviando à Câmara um documento que foi decisivo para incorporação do capítulo sobre política urbana na Constituição Federal de 1988.

Nesse contexto, em 1992, surge no município, o primeiro estoque de áreas voltadas exclusivamente para habitação de interesse social. As áreas foram gravadas e parametrizadas em lei e definidas como Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS<sup>18</sup>. (Figura 12)<sup>19</sup>. As ZEIS são destinadas à regularização fundiária nos casos de áreas já ocupadas, ao atendimento de demanda cadastrada em movimentos de habitação nas áreas vazias ou a adequação dos cortiços, neste último caso na região central, sobretudo no Paquetá, bairro mais afetado pelo processo de “modernização” no início do século XX e que, para tanto, se proibia a instalação de cortiços<sup>20</sup>.

Figura 12 – Delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS - 1992



Na década de 1990, houve no município um processo de discussão com a população, a fim de se elaborar um novo Plano Diretor baseado nos preceitos da Constituição, mas a minuta não fora aprovada, sendo substituída por nova versão aprovada em 1998, seguida separadamente da Lei de Uso e Ocupação do Solo<sup>21</sup> (Figura 13).

seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelar ou edificar compulsoriamente e pagar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo.

<sup>18</sup> Lei nº 53, de 15 de maio de 1992.

<sup>19</sup> Ver Seção sobre Habitação.

<sup>20</sup> Sobre a história da ocupação do Paquetá, ver BARROS (2006).

<sup>21</sup> Lei nº 312, de 23 de novembro de 1998.



Região Central Histórica de Santos – “Programa Alegria Centro – Habitação”<sup>24</sup>, no qual os proprietários deveriam reabilitar os imóveis identificados como cortiços e após concluídas as obras, manter o uso até 5 anos e receber diversos incentivos fiscais.

A fim de regularizar a situação dos assentamentos precários, a administração pública municipal cria em 2005, a Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística e apresenta em 2013 o Plano Municipal de Regularização Fundiária e Urbanística<sup>25</sup>. O Plano é um complemento do Plano Municipal de Habitação - PMH, apresentado em 2009.

No cenário nacional, assim como o BNH na década de 1960, o Programa federal Minha Casa, Minha Vida - MCMV<sup>26</sup>, em 2009, traz um fôlego à produção voltado a demanda habitacional existente no país. Entretanto, em Santos, a principal faixa a ser atendida, a chamada Faixa 1, não consegue acesso pelo Programa, visto que o valor da terra no município é bastante alto, criando valores de prestação e, sobretudo, de entrada nos financiamentos que inviabilizaram a sua produção. Para esta Faixa 1 apenas 1 empreendimento foi executado para o município, e ainda assim, localizado no município de São Vicente e graças ao complemento vindo do estado, por meio da Companhia Habitacional de Desenvolvimento Urbano – CDHU, no Conjunto Tancredo Neves III, onde foram construídas 1.120 unidades.

Uma outra questão ligada à política urbana, relativa aos impactos causados por grandes empreendimentos instalados na cidade também levam a administração a regulamentar o instrumento urbanístico do Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV, em 2013<sup>27</sup>, estabelecendo medidas mitigadoras e compensatórias para cada empreendimento<sup>28</sup>.

Também em 2013 é aprovado novo Plano Diretor<sup>29</sup>, que além de princípios e diretrizes, traz alguns pontos mais objetivos como, por exemplo, a criação das chamadas Áreas de Adensamento Sustentável – AAS (delimitadas e regulamentadas em 2018, pela LC 1.006/2018), eixos onde existe infraestrutura e transporte de massa adequados para promoção do adensamento populacional. São estabelecidas as faixas de renda para a Habitação de Interesse Social – HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP e a previsão de integração dos cadastros das famílias atendidas pelos projetos de provisão e de regularização fundiária, impedindo a duplicidade de atendimento.

---

<sup>24</sup> O Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos – “Programa Alegria Centro – Habitação” foi aprovado pela Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010.

<sup>25</sup> Ver Seção sobre Habitação.

<sup>26</sup> O Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV foi aprovado pela Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.

<sup>27</sup> A lei municipal que disciplinou a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV, e dispôs sobre a conformidade de infraestrutura urbana e ambiental foi a Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013.

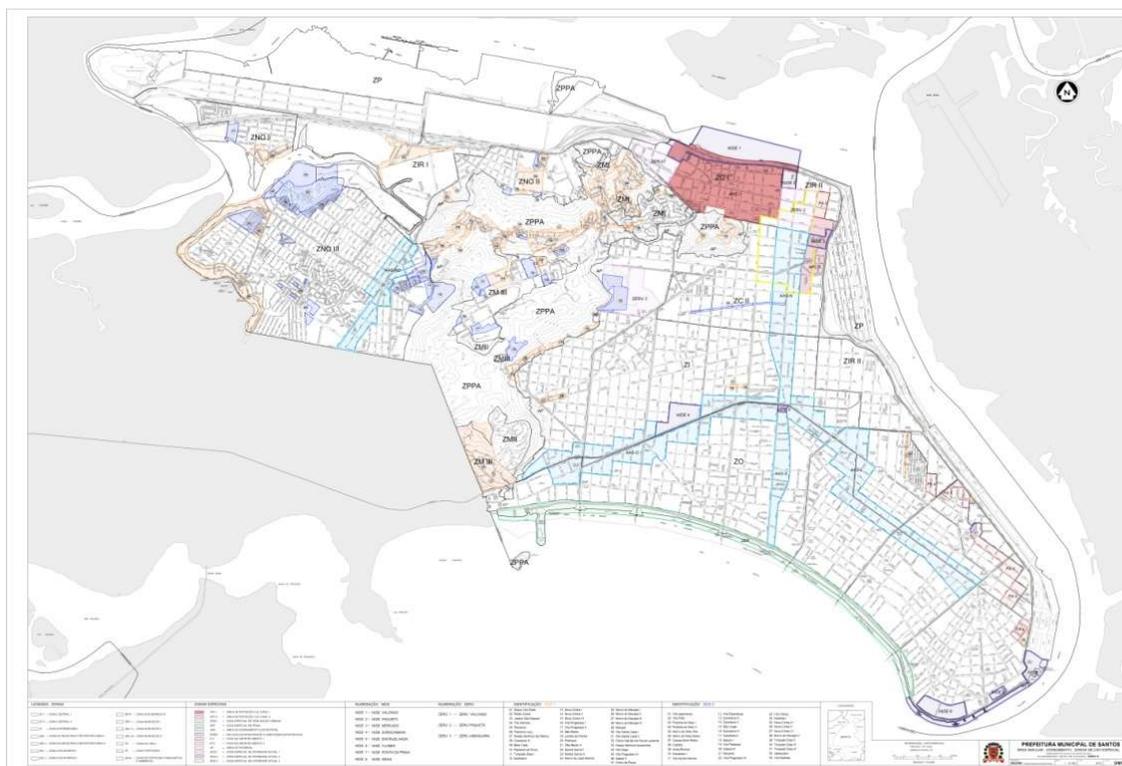
<sup>28</sup> Ver Seção de Instrumentos Urbanísticos.

<sup>29</sup> Aprovado pela Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013.

Na sequência a discussão para revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo é iniciada, mas a minuta é arquivada, sendo aprovada nova versão em 2018, juntamente com o Plano Diretor<sup>30</sup>. O Plano Diretor traz mais objetividade em alguns pontos, como definir o perímetro urbano, aumentar expressivamente as Áreas de Proteção e Conservação Ambiental na Área Continental - APCA, criar as chamadas Áreas de Pedreira - AP, estabelecer prazo e aprovação por lei municipal para o Plano Municipal de Habitação - PMH, definir um coeficiente de aproveitamento mínimo e regulamentar os instrumentos urbanísticos do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC e dos imóveis abandonados (ver Seção de Instrumentos Urbanísticos).

Já a Lei de Uso e Ocupação do Solo - LUOS, não reduz índices construtivos, mas regulamenta pontos importantes, como a dispensa de vagas para os empreendimentos residenciais nas Áreas de Adensamento Sustentável, nas Zonas Especiais de Renovação Urbana do Valongo e Paquetá e nas Áreas de Proteção Cultural<sup>31</sup> (Figura 14) e estabelece benefícios fiscais e construtivos para os retrofits.

Figura 14 – Zonas Especiais da Lei nº 1.006/2018 (Anexo IV)



<sup>30</sup> Estas 2 normas – Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo, são as normas vigentes, sendo aprovadas respectivamente pela Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018 e Lei Complementar nº 1006, de 18 de julho de 2018.

<sup>31</sup> Para os empreendimentos residenciais é obrigatório o mínimo de 1 vaga por unidade habitacional, o que consequentemente aumenta o valor da unidade. A lei que regula o número de vagas obrigatórias para usos residenciais e não residenciais é a Lei nº 528, de 18 de abril de 2005.

Em 2019, aprova-se o Plano Municipal de Mobilidade Urbana<sup>32</sup>, que traz vários dispositivos voltados à priorização do pedestre e do transporte coletivo. O Plano define dentre seus sistemas, um sistema peatonal, composto pelas passagens, que são vias de uso público, destinadas a pedestres, de propriedade pública ou particular, pelas rotas preferenciais de pedestres e vias exclusivas de pedestres e pelas ruas compartilhadas, estabelecendo os respectivos prazos para elaboração dos planos específicos. Também estabelece a obrigatoriedade para elaboração, com respectivo prazo, de um Plano de Transporte, dentre outros pontos (ver Seção sobre Mobilidade Urbana).

Em suma, esses foram os principais estudos, minutas, normas e Programas urbanísticos que até hoje se desenvolveram e “desenharam” o parcelamento, as áreas construídas, as áreas livres e os modos de deslocamentos, ou seja, a ocupação do município de Santos.

## Planos e políticas que derivam do Plano Diretor

As diretrizes da política urbana do município são estabelecidas por meio do Plano Diretor<sup>33</sup>, com desdobramentos nas respectivas legislações urbanísticas específicas e regulamentações. O atual Plano Diretor do Município, aprovado por meio da Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018<sup>34</sup>, será revogado e substituído por um novo Plano, com base nos dados trazidos por este diagnóstico.

Neste contexto, deve-se destacar a Lei de Uso e Ocupação do Solo – LUOS, estabelecida diretamente em função do Plano Diretor. Diante das peculiaridades geográficas do território santista, em parte no continente e em parte na ilha de São Vicente, a legislação de uso e ocupação do solo reflete esta situação. Assim, o município de Santos conta com a LUOS da Área Continental, aprovada pela Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011 e a LUOS da Área Insular<sup>35</sup>, aprovada pela Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018.

A LUOS trata de estabelecer os usos e os parâmetros construtivos (parcelamento, recuos, coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, taxa de permeabilidade, pavimentos, dentre outros aspectos) nas diferentes zonas da cidade, sejam elas zonas

---

<sup>32</sup> Lei Complementar nº 1087, de 30 de dezembro de 2019, institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de Santos.

<sup>33</sup> Toda a legislação urbanística vigente está disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/legislacao-urbanistica>.

<sup>34</sup> Todas as leis quando revisadas tem seus números alterados. A instituição que compila e fornece as versões atuais e anteriores é a Câmara Municipal de Santos. <http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/>.

<sup>35</sup> A cartilha explicativa e ilustrativa da Lei de Uso e Ocupação do Solo da área insular. Disponível em: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/cartilha\\_2018-2019\\_luos\\_titulo\\_iii.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/cartilha_2018-2019_luos_titulo_iii.pdf).

comuns ou zonas especiais. Também regulamenta instrumentos urbanísticos e trata da classificação viária, abairramento, dentre outras questões mais específicas.

Além da LUOS, outras normas regulamentam o estabelecido no Plano Diretor, tratando dos seguintes temas:

- **Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU:** Composição e atribuições do CMDU (Lei Complementar nº 3.319, de 13 de dezembro de 2016, que alterou a Lei nº 1.776, de 1º de julho de 1999);

- **Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS:** Cria e delimita áreas na cidade voltadas exclusivamente a moradia de interesse social e regulamenta os Empreendimentos para Habitação de Interesse Social - EHIS e de Mercado Popular – EHMP (Lei Complementar nº 53, de 11 de julho de 1992);

- **Estudo Prévio de Impacto De Vizinhança – EIV:** regulamenta as atividades que pelo porte e grau de incomodidade devem mitigar ou compensar os impactos trazidos à vizinhança e entorno (Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013);

- **Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município de Santos – FUNDURB:** dispõe sobre recursos do FUNDURB provenientes da implantação de medidas mitigadoras relacionadas a empreendimentos geradores de impacto de vizinhança, valores advindos da aplicação de multas previstas na Lei de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, multas e penalidades previstas na lei complementar instituidora do Programa “Alegra Centro”, contribuições, subvenções e auxílios da União, Estados e Municípios e de suas respectivas autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, doações, empréstimos ou de operações de financiamento interno ou externo, consórcios ou convênios com organismos e entidades nacionais ou internacionais, governamentais e não governamentais, doações e contribuições de pessoas físicas ou jurídicas, rendimentos obtidos com a aplicação de seu próprio patrimônio, correção monetária e juros recebidos em decorrência de suas aplicações, e quaisquer outras rendas eventuais, vinculadas aos objetivos do FUNDURB (Lei Complementar nº 2.956, de 26 de dezembro de 2013);

- **Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas:** estabelece planos, prazos e ações relativos aos sistemas peatonal, viário e hidroviário, de transporte público coletivo e cicloviário (Lei Complementar nº 1.087, de 30 de dezembro de 2019); conta também com Planos específicos a serem regulamentados: Plano Municipal de Transporte Público Coletivo, Plano Cicloviário, Plano Macroviário da Macroárea Continental, Plano de Estacionamentos Públicos Regulamentados, Plano Hidroviário Municipal de Transporte Intraestuarino de Carga e Passageiros, Plano de Passagens, Plano de Rotas Preferenciais de Pedestres, Plano de vias exclusivas de pedestres e ruas compartilhadas;

- **Programa Alegria Centro – Habitação:** Criação do Programa de Reabilitação de cortiços na região Central Histórica de Santos (Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010);

- **Vagas para estacionamento:** dispõe sobre o estabelecimento de vagas para edificações em geral e para a adoção de medidas mitigadoras às atividades ou empreendimentos considerados polos atrativos de trânsito e transporte (Lei Complementar nº 528, de 18 de abril de 2005);

- **Regularização Fundiária:** trata do disciplinamento dos procedimentos administrativos para regularização fundiária de assentamentos urbanos consolidados (Lei Complementar nº 778, de 31 de agosto de 2012);

- **Código de Edificações no Município:** (Lei Complementar nº 1.025 de 16 de janeiro de 2019);

- **Uso de espaço aéreo em logradouros públicos:** disciplina a utilização do espaço aéreo com a indicação dos locais e demais condicionantes para estabelecimento de passarelas aéreas (Lei Complementar nº 931 de 14 de abril de 2016);

- **Parklets:** regulamenta a instalação de *parklets*, dispondo sobre os locais e demais condicionantes para sua permissão (Decreto nº 7.941, de 5 de dezembro de 2017).

Além destes temas, ainda existem outros indicados no Plano Diretor que fazem parte de políticas específicas, que devem ser respeitadas pela política urbana do município.

- **Plano Municipal de Habitação – PMH:** publicado em dezembro de 2009, parte integrante da Política Municipal de Habitação, identifica as demandas habitacionais de HIS e HMP, recursos orçamentários e apresenta programas, ações, metas e estratégias de curto, médio e longo prazo. O PMH deverá ser revisto, em função do prazo estipulado no Plano Diretor vigente (LC. 1.005/2018) (ver Seção de Habitação);

- **Plano de Regularização Fundiária:** (ver Seção de Habitação), de 2013, parte integrante da Política Municipal de Habitação, estabelece a partir do mapeamento dos assentamentos precários existentes, uma hierarquização de atendimento pautada em aspectos ambientais, de risco, urbanísticos, em projetos estruturantes incidentes para a área, além dos aspectos jurídicos, sociais e de recursos financeiros disponíveis;

- **Plano Municipal de Saneamento Básico, de 2010 e Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, de 2012:** parte integrante da Política Municipal de Saneamento, que tem por objetivo contribuir para o acesso universal ao saneamento básico.

Além dos Planos acima elencados, outros planos também são referenciados no Plano Diretor pela interface que possuem com a política urbana. São eles:

- **Plano Municipal de Redução de Riscos - o PMRR:** atualizado em 2016, parte integrante da Política Municipal de Proteção e Defesa Civil, classifica áreas com ocupação humana quanto ao grau de risco geológico, podendo ir do risco muito baixo (R1) até o risco muito alto (R4). Indica ainda as obras necessárias para eliminação dos mesmos e o orçamento estimado;

- **Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica:** parte integrante da Política de Meio Ambiente, está em processo de final de elaboração. Conforme o próprio Plano Diretor, tem como diretriz a valorização da paisagem, a estruturação dos espaços públicos, norteando desta forma este diagnóstico e a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Continental e da Área Insular;

- **Plano Municipal de Arborização e Manejo:** parte integrante da Política de Meio Ambiente, tem como um dos objetivos principais o planejamento para a implantação de uma política de plantio, preservação, manejo e expansão da arborização da cidade;

- **Plano de Eficiência Energética:** parte integrante da Política de Meio Ambiente, conforme o Plano Diretor, deverá ser elaborado;

- **Plano Municipal de Mudanças do Clima:** de 2015, apresenta indicadores e metas para a adaptações às mudanças do clima e mitigação dos gases de efeito estufa, com objetivo de ampliar o nível de resiliência e melhorar a qualidade ambiental do território santista;

- **Plano de Contingência para ressacas e inundações:** Aprovado pelo Decreto nº 7.804, de 6 de julho de 2017, documento específico para eventos oceânicos meteorológicos extremos, como ressacas do mar e marés altas anômalas, na costa do município de Santos;

- **Plano Diretor de Turismo:** aprovado em 2017, por meio da Lei Complementar nº 3.384, de 28 de setembro de 2017: prevê objetivos, metas, estratégias, programas, projetos e prazos para o desenvolvimento do turismo em Santos. O monitoramento e revisão dos objetivos e das ações desse Plano estão previstos no Plano Diretor;

- **Plano de Marketing Institucional:** a elaboração deste Plano está prevista como uma das estratégias da Fundação de Tecnologia e Conhecimento de Santos, conforme a Lei que cria a Fundação, Lei Complementar nº 648, de 1º de janeiro de 2009. Incentivos deverão ser previstos como uma das formas de geração de conhecimento, uma das diretrizes de desenvolvimento de atividades de energia e comunicação.