HABITAÇÃO

As Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS e os Planos vigentes

Tendo em vista que o direito à moradia integra os direitos sociais fundamentais, garantido pela própria Constituição Federal de 1988, o município de Santos estabeleceu em 1992 a legislação urbanística das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, destinada ao atendimento das famílias de menor renda[1].

Foram identificadas três situações específicas: ocupações consolidadas subnormais, glebas ou lotes vazios ou subutilizados e cortiços[2]. Releva destacar ainda que, em 1991, foi criado o Conselho Municipal de Habitação - CMH[3]. A partir desta estrutura normativa, foi estabelecida uma política pública voltada para a Habitação de Interesse Social – HIS.

Em 2009, o município de Santos aprovou, junto aos Conselhos Municipais, o Plano Municipal de Habitação – PMH, estruturando a política habitacional priorizando a HIS[4] e estabelecendo metas, diretrizes, custos e programas.

---

[1] Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de1992. A Lei de ZEIS foi elaborada somente para Área Insular do município. A Área Continental não foi incluída porque já era reconhecida como uma área sem vocação para habitação.

[2] Conforme o artigo 2º da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de1992 os 3 tipos de ZEIS são:

a) ZEIS 1: parcelamentos ou loteamentos irregulares ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana;

b) ZEIS 2: terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados, que, por sua localização e características, sejam destinados exclusivamente à implantação de programas habitacionais de interesse social;

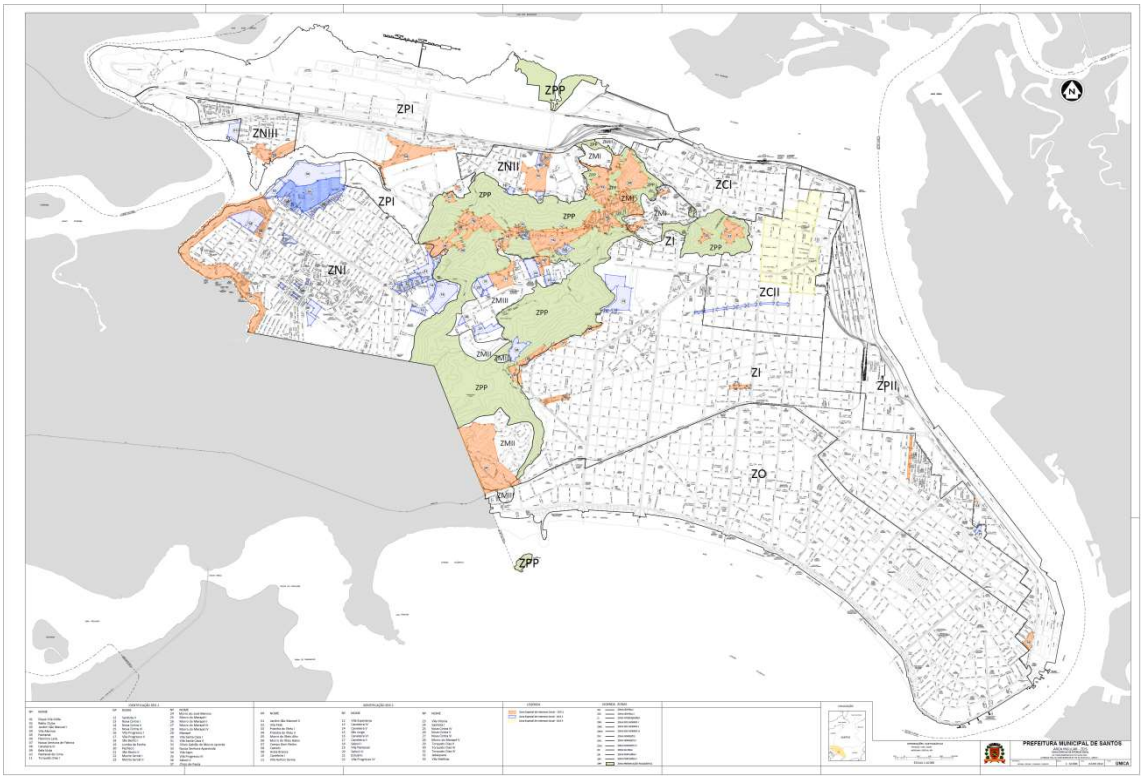
c) ZEIS 3: áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, "cortiços", onde deve ocorrer a melhoria de condições de habitabilidade nestas edificações ou o remanejamento de moradores cadastrados para novas UHs.

[3] A criação do Conselho Municipal de Habitação já era prevista pelo atual artigo 149 da Lei Orgânica do município e foi aprovado por meio da Lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991.

[4] A expressa definição, bem como os parâmetros de renda para Habitação de Interesse Social – HIS, foram normatizados em consonância com o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS no Plano Diretor de 2013 e permanece nesta norma, revisada em 2018 e conforme incisos III e IV do §3º do artigo 142 da Lei Complementar nº 1005, de 16 de julho de 2018. A Habitação de Interesse Social – HIS ficou destinada ao atendimento habitacional das famílias de baixa renda, podendo ser de promoção pública ou privada, com padrão de unidade habitacional com um sanitário, até uma vaga de garagem e área útil de, no máximo, 60 m² (sessenta metros quadrados), com possibilidade de ampliação quando as famílias beneficiadas estiverem envolvidas diretamente na produção das moradias, classificando-se em 2 (dois) tipos: HIS 1, destinada a famílias com renda bruta igual ou inferior a 3 (três) salários mínimos nacionais e HIS 2 destinada a famílias com renda bruta igual a 3 (três) até 7,5 (sete e meio) salários mínimos nacionais; a Habitação de Mercado Popular – HMP ficou destinada à 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 m² (setenta metros quadrados) garantido um mínimo de 65% de área privativa da área construída total do empreendimento, excluindo-se vaga de veículos.

O Plano enfatizou a demanda e o déficit habitacional, com base nos dados do Censo Demográfico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, que por sua vez, utilizou para cálculo a metodologia da Fundação João Pinheiro – FJP (Considerando que a demanda se refere ao tipo de necessidade habitacional encontrada e o déficit a quantifica e qualifica).

Figura 1 - Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS



Fonte: SEDURB, 2018.

Embora com déficits quantitativos defasados em relação aos censos de 2000 e 2010 do IBGE, o PMH ainda é o documento oficial que delineia a dinâmica do quadro habitacional santista.

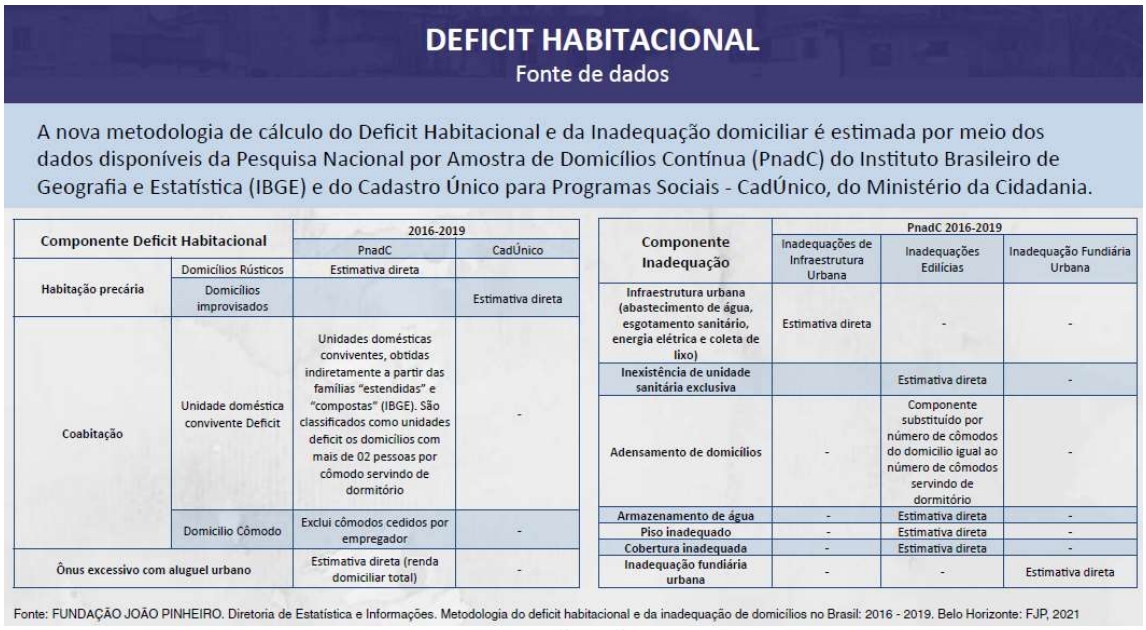
Assim, levando em conta a questão da demanda, esta é classificada no PMH como demanda nucleada ou dispersa[5]. Por sua vez, em relação ao déficit de moradias, deve-se considerar que em 2019, foram introduzidas reformulações metodológicas com

[5] Por Demanda Nucleada entendem-se as necessidades habitacionais vinculadas aos assentamentos precários — como favelas, palafitas, loteamentos irregulares e outras formas de ocupações que constituam conjuntos bem definidos e identificáveis no território. Estas situações de elevada precariedade constituem objeto prioritário para atendimento no Município pelo setor público. A Demanda Dispersa é aquela que não apresenta nítidas delimitações territoriais, sendo, parte significativa das necessidades habitacionais. Os principais componentes desta demanda são as famílias que dividem uma mesma habitação com outra família (famílias conviventes) e as famílias cujo gasto com aluguel é excessivamente alto em relação à receita familiar (PMH, 2009).

a incorporação dos números relativos ao Cadastro Único – CADÚnico, do Ministério da Cidadania[6], conforme Figura 2.

Importante apontar que o CadÚnico incorpora informações autodeclaratórias, contabilizam famílias ao invés de domicílios, tornando-se de grande valia nas futuras análises sobre o déficit habitacional não só no município, mas em toda Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS.

Figura 2 - Metodologia de 2019, apresentada pela Fundação João Pinheiro para composição do déficit habitacional.



DEFICIT HABITACIONAL
Fonte de dados

A nova metodologia de cálculo do Deficit Habitacional e da Inadequação domiciliar é estimada por meio dos dados disponíveis da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PnadC) do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e do Cadastro Único para Programas Sociais - CadÚnico, do Ministério da Cidadania.

Componente Deficit Habitacional		2016-2019	
		PnadC	CadÚnico
Habitação precária	Domicílios Rústicos	Estimativa direta	
	Domicílios improvisados		Estimativa direta
Coabitação	Unidade doméstica convivente Deficit	Unidades domésticas conviventes, obtidas indiretamente a partir das famílias "estendidas" e "compostas" (IBGE). São classificados como unidades deficit os domicílios com mais de 02 pessoas por cômodo servindo de dormitório	-
	Domicilio Cômodo	Exclui cômodos cedidos por empregador	-
Ônus excessivo com aluguel urbano		Estimativa direta (renda domiciliar total)	-

Componente Inadequação	PnadC 2016-2019		
	Inadequações de Infraestrutura Urbana	Inadequações Edilícias	Inadequação Fundiária Urbana
Infraestrutura urbana (abastecimento de água, esgotamento sanitário, energia elétrica e coleta de lixo)	Estimativa direta	-	-
Inexistência de unidade sanitária exclusiva		Estimativa direta	-
Adensamento de domicílios	-	Componente substituído por número de cômodos do domicílio igual ao número de cômodos servindo de dormitório	-
Armazenamento de água	-	Estimativa direta	-
Piso inadequado	-	Estimativa direta	-
Cobertura inadequada	-	Estimativa direta	-
Inadequação fundiária urbana	-	-	Estimativa direta

Fonte: FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. Diretoria de Estatística e Informações. Metodologia do deficit habitacional e da inadequação de domicílios no Brasil: 2016 - 2019. Belo Horizonte: FJP, 2021

Fonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

Insta destacar que a metodologia da FJP não inclui dados de remoções de moradias identificadas com risco geológico ou ambiental pela Prefeitura e pela Companhia de Habitação da Baixada Santista – COHAB-BS, tendo em vista que não são passíveis de serem detectados num Censo, mas sim por técnicos da área, conforme ilustra a Figura 2.

O déficit quantitativo e qualitativo apresentados no PMH de Santos trouxe os números indicados nas Figuras 3 e 4, respectivamente.

[6] O Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) é um instrumento que identifica e caracteriza as famílias de baixa renda, que são aquelas que possuem atualmente renda mensal por pessoa (renda per capita) de até meio salário mínimo (R$ 522,50) ou renda familiar total de até três salários mínimos (R$ 3.135,00) ou em situação de vulnerabilidade social.

Figura 3 - Quadro síntese da necessidade de novas moradias em Santos identificada em 2009 - Déficit Quantitativo

Tipo de Demanda	Situação	Famílias	Fonte de dados
Demanda Nucleada	(A) Domicílios a serem removidos	5.547	Levantamento PMS, CDHU e estimativas realizadas para este diagnóstico
Demanda Dispersa	(B) Famílias Conviventes fora dos setores subnormais	8.513	FJP (IBGE 2000)
	(C) Famílias moradoras em cômodos fora dos setores subnormais	2.590	
	(D) Famílias moradoras em Domicílios Improvisados	226	
Total	**16.876**		

Fonte: PMH, 2009.

Figura 4- Quadro da inadequação dos domicílios urbanos no município de Santos – Déficit Qualitativo, segundo a Fundação João Pinheiro – FJP 2000

Inadequação Fundiária*		Adensamento Excessivo		Domicílios Sem Banheiro		Carência de Infra-Estrutura*	
Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos	Absoluto	% dos domicílios urbanos
7.197	5,52	4.900	3,76	1.274	0,98	6.712	5,15

Fonte: PMH, 2009.

Destaca-se ainda a inexistência de cadastro municipal geral único à época da elaboração do PMH (2009), inviabilizando o conhecimento das faixas de renda das demandas existentes[7]. Assim, não foi possível prever definição adequada das metas físico-financeiras, optando-se pela previsão de um subsídio integral a todas as famílias. Como consequência, surgiram dificuldades para o estabelecimento de tipologia de empreendimento economicamente viável para atendimento das demandas específicas.

Os empreendimentos executados após o PMH, de 2010 até 2021, pela COHAB-ST e pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano – CDHU foram os seguintes:

[7] Uma das Metas Normativas do PMH (2009) foi a criação de uma lei para instituir o Cadastro Universal e Unificado da demanda habitacional do município a qual definisse os parâmetros e critérios de inserção e uma das metas institucionais a estruturação do Cadastro Universal e Unificado da Demanda Habitacional do Município, de forma vinculada ao Sistema de Informações Geográficas – SIG Santos. O Plano Diretor definiu em seu artigo 146, que na implementação da Política Municipal de Habitação de Interesse Social, deverá ser garantida a integração dos cadastros das famílias atendidas pelos projetos de provisão habitacional e de regularização fundiária através da criação de cadastro único municipal integrado aos dados do Cadastro Único Nacional, incluindo os dados do CDHU, COHAB e Município, objetivando impedir a duplicidade de atendimento.

Figura 5 - Empreendimentos executados por provisão estatal no período de 2010 a 2021

Nome	Município	Unidades	Tipo	Entrega ano
Cruzeiro do Sul	Santos	160	Apartamento	2009
Vila Pelé II	Santos	480	Apartamento	2010/2011
Dique da Vila Gilda	Santos	56	Casa Sobreposta	2012
Favelas da Zona Noroeste	Santos	16	Casa Sobreposta	2012
Caneleira IV – Quadra 3	Santos	160	Apartamentos	2014
Caneleira IV – Quadra 2	Santos	120	Apartamentos	2015
Caneleira IV – Quadra 2	Santos	200	Apartamentos	2016
Caneleira IV – Quadra 5	Santos	120	Apartamentos	2018
Vila Santa Casa - Santos 'T"	Santos	133	Apartamentos	2018
Santos "O" Lote 01	Santos	40	Apartamentos	2018
Santos "R"	Santos	128	Apartamentos	2019
Caneleira IV - Quadra 5	Santos	80	Apartamentos	2019
Santos "O" Lote 02 (A,B, G e H)	Santos	165	Apartamentos	2019
		1858		

Fonte: COHAB-ST, 2021. Elaboração: COHAB-ST, 2021.

Em 2013, com base no Programa de Regularização Fundiária do PMH, o município elaborou seu Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional (Figura 6), onde podem ser identificados demandas e déficits existentes a partir de ocupações irregulares.

No mapeamento das demandas nucleadas foram identificadas sete tipologias a serem regularizadas[8], com hierarquização para atendimento, estabelecida a partir dos seguintes critérios: meio ambiente, projetos incidentes, aspectos urbanísticos, jurídicos, sociais e os recursos financeiros disponíveis.

[8] A delimitação das áreas sofreu alterações após 2013 (elaborada em parceria com a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM, por meio do Sistema SIMEmplasa), conforme Figura 5.

Figura 6 - Demanda nucleada identificada no Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional

Fonte: COREFUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Tipologia 1: Assentamentos consolidados, com infraestrutura completa, sem a regularidade urbanística ou da propriedade. 100% demandam regularização fundiária.

Tipologia 2: Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente regularizados. 100% demandam obras pontuais + urbanização pontual.

Tipologia 3: Assentamentos irregulares com parcelamento definido, parcialmente urbanizados. Demandam remoções e obras de infraestrutura pontuais. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/realocação.

Tipologia 4: Assentamentos irregulares e precários consolidáveis. Carência total ou pontual de infraestrutura. Demandam regularização + urbanização pontual + produção habitacional para reassentamento/realocação.

Tipologia 5: Assentamentos irregulares não consolidáveis por restrições de natureza jurídica ou físico-ambiental. 100% demandam produção habitacional para apoio a reassentamento.

Tipologia 6: Conjuntos Habitacionais. 100% demandam regularização fundiária.

Tipologia 7: Moradias ou assentamentos localizados em áreas de risco a serem removidas de acordo com o Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR e/ou restrições ambientais e/ou Carta Geotécnica. 100% demandam remoção das moradias em risco + produção habitacional para reassentamento.

Embora estabelecidos com critérios diferenciados, os déficits quantitativos e qualitativos identificados no PMH (2009) e no Plano de Regularização e Provisão Habitacional (2013) apresentaram aproximações significativas.

Os números do Plano de Regularização e Provisão Habitacional que serão tratados com mais foco neste diagnóstico serão referentes somente às remoções, por dizer respeito exclusivamente à necessidade de produção habitacional e não estarem vinculados diretamente ao Censo do IBGE. Equivalem no Plano às tipologias 5 e 7, a fim de serem comparados com o PMH e com dados atuais. As demais tipologias constituem demandas importantes de direito à moradia adequada[9], mas por não serem núcleos de remoção, e sim de regularização fundiária, parcelamento e urbanização (com eventuais remoções para conformidade das obras urbanísticas), serão tratadas com profundidade na revisão do PMH.

Importante destacar outro trabalho desenvolvido pela Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM BS, que também delimitou as demandas nucleadas na Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS[10]. Com metodologia bastante próxima do Plano de Regularização, dividiu as demandas em diferentes categorias, com objetivo de mapear e sistematizar os assentamentos subnormais na RMBS.

Estimativas e projeções de demanda e déficit habitacional

Em relação ao déficit habitacional, por conta do lapso temporal em relação ao PMH e da ausência do Censo Demográfico de 2020, serão considerados os dados dos Planos existentes, sobrepostos aos dados atuais do CadÚúnico (fornecidos pelas Secretarias Municipais e pela COHAB-BS), do Censo do IBGE de 2010 e do levantamento preliminar nos aglomerados subnormais[11], de 2019, divulgado pelo

[9] O Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas – ONU, define o que considera uma moradia adequada: Segurança da posse, disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura, economicidade (a moradia não é adequada, se o seu custo ameaça ou compromete o exercício de outros direitos humanos dos ocupantes), condições de habitabilidade, localização e adequação cultural (a moradia não é adequada se não respeitar e levar em conta a expressão da identidade cultural).

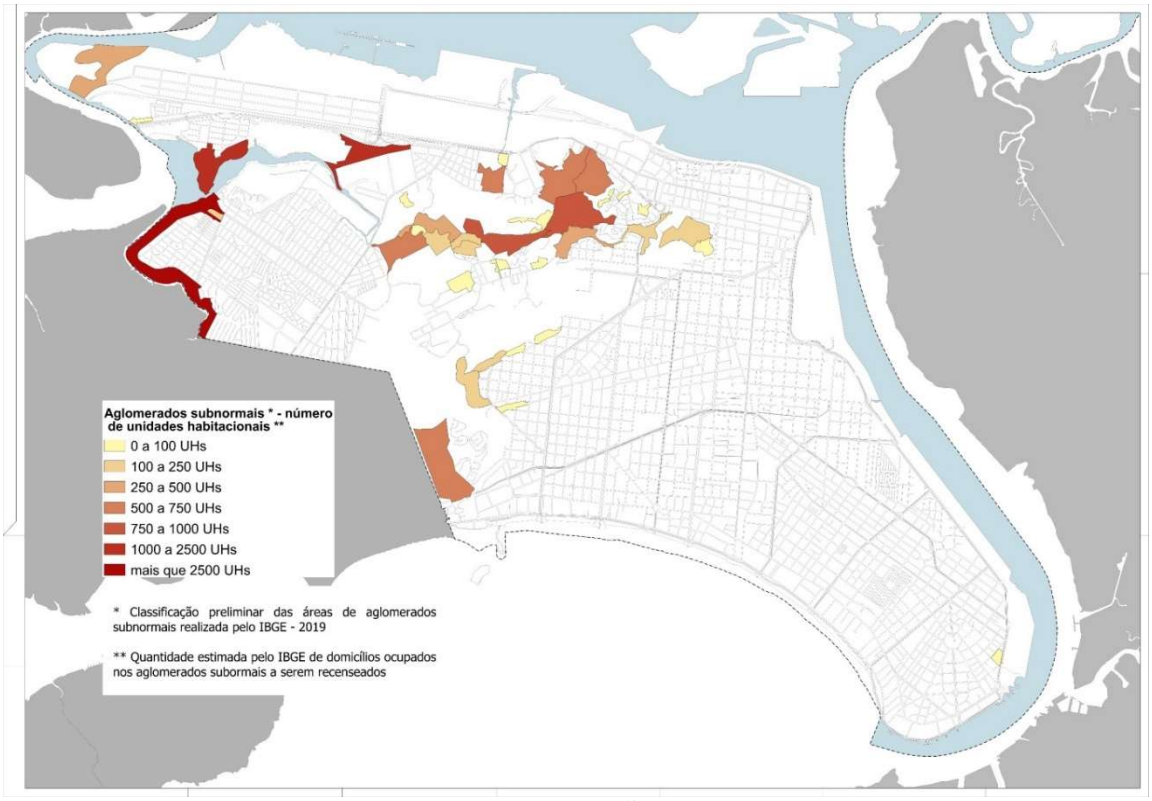
[10] O SIMEMPLASA – Sistema de Informações Metropolitanas foi criado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano SA, para subsidiar os Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados – PDUI das Regiões Metropolitanas. A metodologia foi desenvolvida em conjunto pela EMPLASA, pela AGEM BS e os seus respectivos municípios. O Sistema congrega informações de habitação, meio ambiente, transporte, patrimônio cultural, economia dentre outros índices específicos das Regiões Metropolitanas e permite a consulta pública. Com a extinção da EMPLASA, a gestão do Sistema foi transferida para o Instituto Geográfico e Cartográfico – IGCSP. O PDUI não foi aprovado, pois havia incompatibilidade entre a Lei Estadual e a Lei Federal.

[11] De acordo com IBGE, os aglomerados subnormais são formas de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia (públicos ou privados) para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas que apresentam restrições à ocupação. São considerados setores censitários de aglomerados subnormais aqueles acima de 51 domicílios.

IBGE[12]. O IBGE, mesmo com as limitações da base de dados, divulgou esta última estimativa em 2019, para subsidiar as políticas públicas no combate ao COVID 19.

Portanto, trata-se somente de uma análise das demandas nucleadas, sem a estratificação da demanda dispersa como fora estabelecido no PMH. Além disso, o próprio IBGE ressalta que os resultados da estimativa de 2019 não são fielmente comparáveis com aquele Censo. Para algumas áreas, o IBGE recorreu a atualizações de campo, ou seja, foram utilizados dados primários. Para outras, foram feitas apenas estimativas com base nas informações disponíveis (Figura 7 e Figura 8).

Figura 7 - Classificação preliminar das áreas de aglomerados subnormais e número de domicílios na área insular de Santos – Estimativa IBGE de 2019



Fonte: Estimativa IBGE, 2019. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

[12]Os dados dos assentamentos subnormais estão no endereço eletrônico: <https://dadosgeociencias.ibge.gov.br/portal/apps/webappviewer/index.html?id=67c70e701c624c63a6f1754a8b8bce4a>. Consultado em 21/04/2021.

Figura 8 - Quadro da dinâmica domiciliar e da população vivendo em Assentamentos Subnormais - IBGE

Número de domicílios ocupados no município	Domicílios	População (habitantes)	Domicílios Subnormais	População estimada vivendo em domicílios Subnormais (habitantes)
2010	144.600	419.400	10.767 (7,44% do total)	38.159
2019 (estimativa)	162.428	433.311	14.375 domicílios (8,85% do total)	50.946

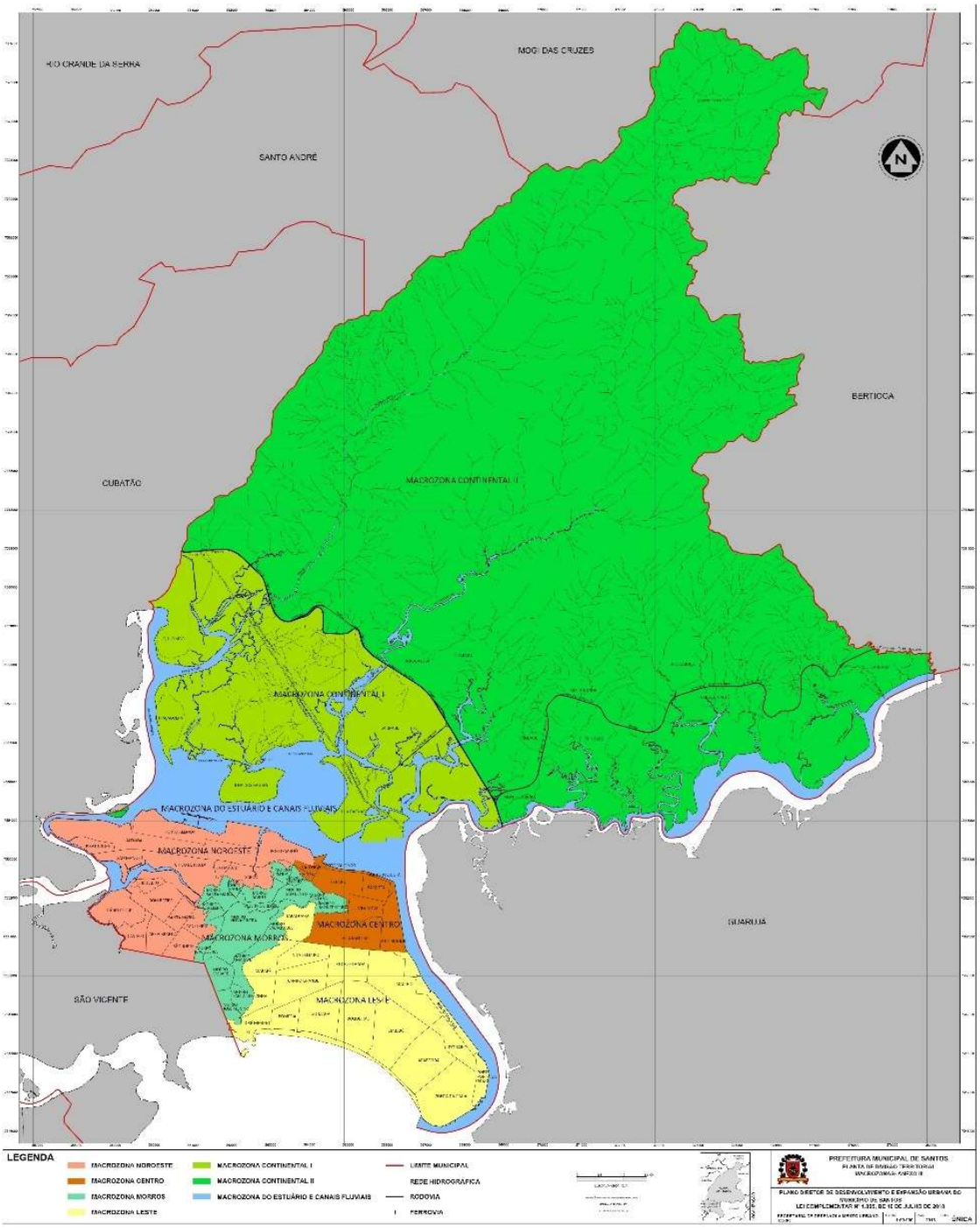
Fonte: Censo IBGE, 2010 e Estimativa IBGE, 2019. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

A análise dos dados a seguir apresentados foi pautada em critérios estabelecidos no Plano Diretor Municipal e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, ou seja, o território do município foi subdividido em Macrozonas[13], a partir de características ambientais, sociais, econômicas e urbanas, na qual se inclui a habitação.

Considerando que a habitação não se limita à construção de moradias, mas inclui realocações, reassentamentos, remoções e consolidações, a unidade da Macrozona permite análises e formulações de estratégias mais assertivas (Figura 9).

[13] Artigo 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.

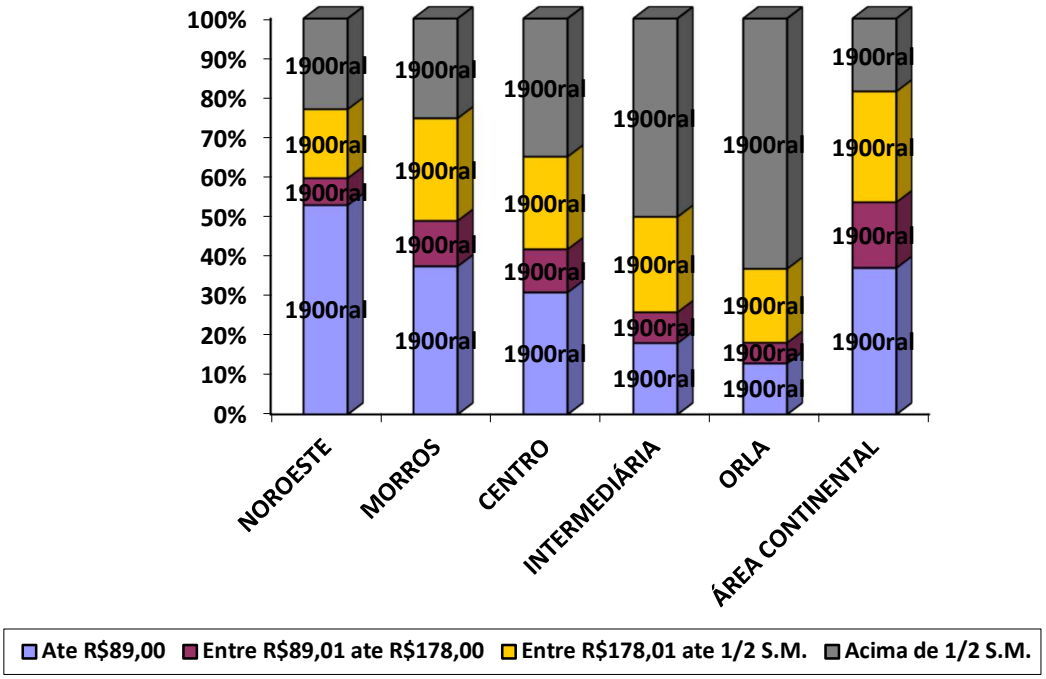
Figura 9 - Macrozonas do município de Santos, conforme a Lei Complementar 1.005/2018



Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2018.

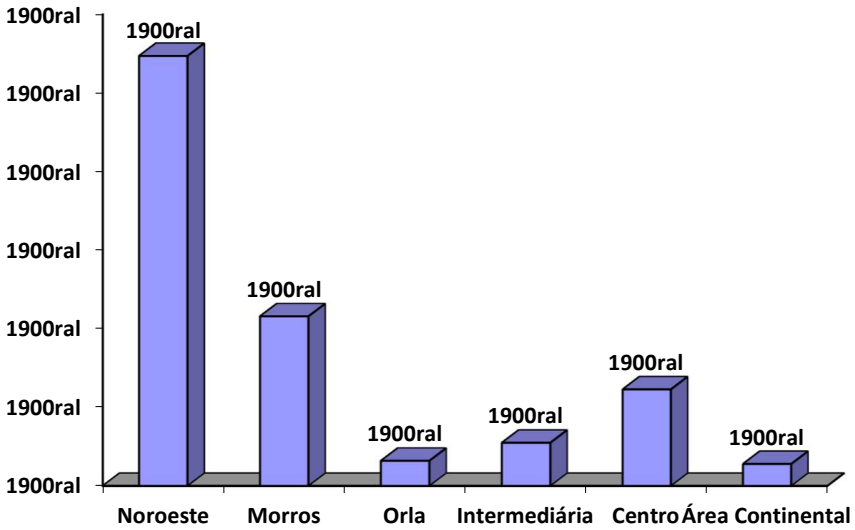
É importante destacar que em relação a estas Macrozonas, em janeiro de 2020, estavam cadastradas no CadÚnico 21.599 famílias, distribuídas conforme demonstrado nas Figuras 10 e 11. Os dados permitem constatar que a maior incidência de vulnerabilidade econômica e de extrema pobreza se concentra na Macrozona Noroeste, enquanto a Zona da Orla (Macrozona Leste) apresenta-se com as menores incidências.

Figura 10 - Famílias cadastradas no Cadastro Único de Santos, por faixa de renda familiar mensal per capita, segundo a região de moradia



Fonte: CECAD/MDS - dados referentes a janeiro de 2020. Elaboração SEDS.

Figura 11 - Beneficiários do Programa Bolsa Família no município de Santos, por região de moradia



Fonte: Folha de pagamento do PBF, extraída do SIGPBF – ref. jan./2020. SECOBAS/PMS. Elaboração SEDS.

Macrozona Noroeste

Conforme a legislação urbanística vigente[14], a Macrozona Noroeste é a "área com diferentes graus de urbanização, apresentando zonas residenciais de baixa densidade e com assentamentos precários". Na Figura 12 constata-se que nesta Macrozona há uma concentração de domicílios subnormais da ordem de 51,5% do total dos domicílios subnormais estimadas pelo IBGE em 2019 para Santos.

Figura 12 - Quadro da dinâmica domiciliar e da população vivendo em Assentamentos Subnormais na Macrozona Noroeste

Número de domicílios ocupados no município	Domicílios	População (habitantes)	Domicílios Subnormais na Macrozona Noroeste	População estimada vivendo em domicílios Subnormais na Macrozona Noroeste (habitantes)
2010	144.600	419.400	5.813 (4% do total)	20.578,02
2019 (estimativa)	162.428	433.311	7.395 domicílios (4,5% do total)	26.178,30

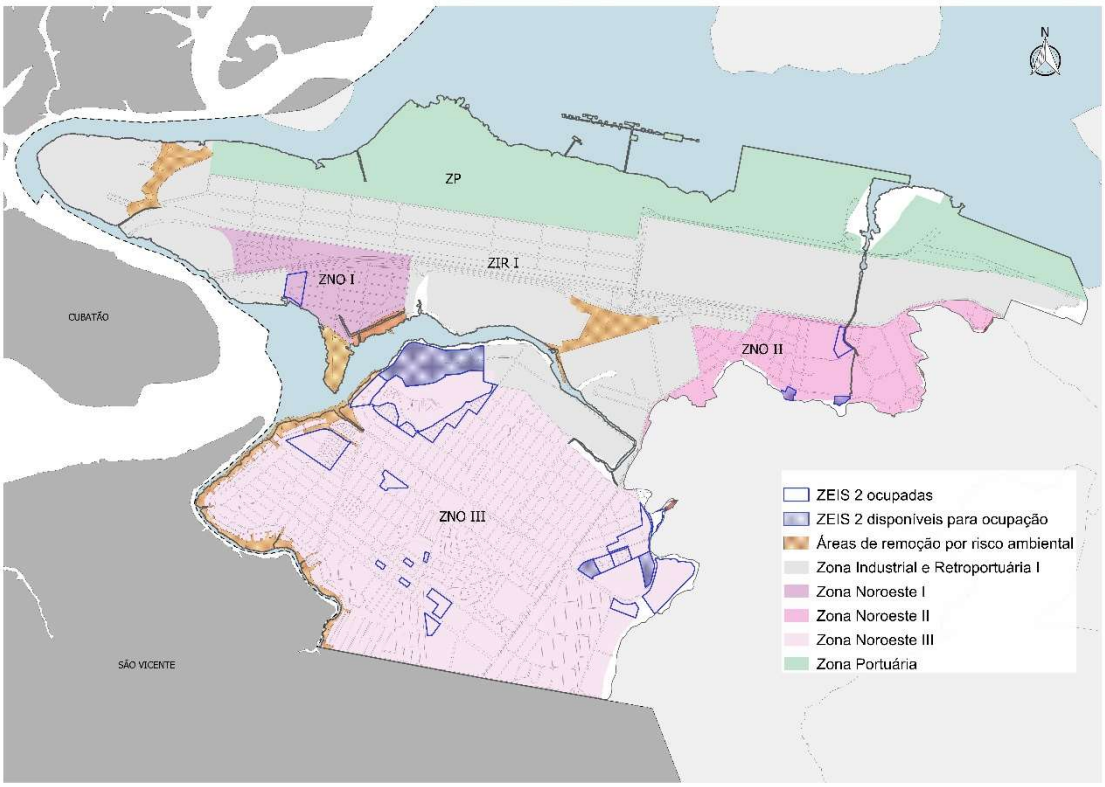
Fonte: Censo IBGE, 2010 e Estimativa IBGE 2019. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Ainda sobre a Macrozona Noroeste deve-se destacar que é "onde se pretende incentivar a verticalização e a ocupação dos vazios urbanos com Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social - EHIS, regularização fundiária e melhoria das condições urbanas e ambientais nos assentamentos, incremento dos usos comerciais e de serviços não conflitantes com os residenciais"[9], conforme disposto no Plano Diretor do município.

Para tanto, é premente a ocupação das áreas enquadradas como ZEIS 2, que perfazem cerca de 13% da área desta macrozona, destinadas exclusivamente a produção de Habitação de Interesse Social - HIS e Habitação de Mercado Popular – HMP (Figura 13).

[14] Inciso III do artigo 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.

Figura 13 - Macrozona Noroeste – ZEIS 2 e áreas de remoção previstas no Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional em 2018



Fonte: COREFUR/COPOLUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Observa-se que somente cerca de 8% da área total de ZEIS 2 nesta macrozona está efetivamente disponível para ocupação, conforme Figura 14.

Figura 14 - ZEIS 2 disponíveis para ocupação com EHIS na Macrozona Noroeste

ZEIS		Área da ZEIS	Área aproximada disponível para uso residencial (m²)
ZEIS 2 - 04	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II - PRAINHA DO ILHÉU II (Prainha)	120.412,60	60.612,60*
ZEIS 2 - 14	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II - CANELEIRA V	14.281,87	8.749,47**
ZEIS 2 -18	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – SABOÓ I***	6.202,57	1.500,00
ZEIS 2 -20	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – SABOÓ III	4.366,39	4.366,39
Área total aproximada disponível para ocupação			**75.228,46 (8% da área total de ZEIS 2)**
Área total de ZEIS 2			**917.780,36**

Fonte: COINURB e COPOLUR, SEDURB, 2021.

*A ZEIS 2 - 04 - PRAINHA DO ILHÉU II teve aproximadamente 30mil m² da sua área utilizada para execução da Diretriz Viária nº 1 do Plano de Mobilidade (Lei Complementar nº 1087, de 19 de dezembro de 2019) e há previsão de utilização de 29.800m² para implantação de loteamento, para aproximadamente 550 unidades habitacionais - UHs (cerca de 2200 pessoas).

** A área indicada corresponde à porção que ainda não tem projeto. Parte da ZEIS 2 – 14 já possui projeto, com previsão de 160 UHs.

*** Parte da ZEIS Saboó I está ocupada atualmente. A área descrita para possível ocupação foi estimada.

Em relação ao déficit habitacional quantitativo atual da Macrozona Noroeste, um dos componentes mais relevantes é o de remoções por risco ambiental, conforme apresentado na Figura 15.

Figura 15 - Remoções previstas para a Macrozona Noroeste no Plano de Regularização e Provisão Habitacional 2018

CAUSAS REMOÇÕES	ÁREAS	Nº DE MORADIAS ESTIMADAS	ÁREA APROXIMADA DA ÁREA A SER REMOVIDA (m²)
RISCO AMBIENTAL (Plano de Regularização e Provisão Habitacional)	Caminho da União, Rua João Carlos da Silva s/nº e São Manoel	1.801*	53.000
	Vila dos Criadores	904	77.953,13
	Parte da ZEIS Dique da Vila Gilda	2.228**	152.890,40
	Parte da ZEIS 1 -04 - Vila Alemoa	1.718***	66.366****
TOTAL		6.651	350.209,53

Fonte: COHAB e COREFUR. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

*Unidades Habitacionais - UHs definidas no Termo de Ajustamento de Conduta - TAC junto ao Ministério Público.

**O Plano de Regularização Fundiária prevê, conforme a Figura 6, a consolidação de UHs nas áreas com aterro consolidado e prevê também urbanização pontual.

***Atualmente o Plano de Regularização define apenas parte da Alemoa como remoção por risco ambiental. Se toda a área for considerada, de acordo com imagem aérea de 2021, seriam cerca de 1.970 unidades.

**** Área aproximada obtida através da imagem aérea.

Em relação aos empreendimentos habitacionais previstos na Macrozona Noroeste para atendimento do déficit habitacional, são apresentados os dados quantitativos conforme a Figura 16.

Figura 16 - Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos a serem executados na Macrozona Noroeste

Áreas com UHs em construção ou a serem construídas*	Número de UHs previstas
ZEIS 2 nº 10 – Caneleira I (Bananal)	140
Parte da ZEIS 2 nº 14 – Caneleira V**	160
ZEIS 2 nº 4 – Prainha do Ilhéu II	550
Conjunto Tancredo Neves (São Vicente)	1.120
Total	**1.970**

Fonte: COHAB, SEDURB, 2021.

*Existe também a previsão de um empreendimento na área popularmente chamada de Estradão (Santos V), de 896 UHs. Mas ainda não há definição quanto a demanda a ser atendida e quanto a provisão ser estatal ou de Parceria Público Privada - PPP.

**Parte da ZEIS 2 nº 14- Caneleira V ainda não tem previsão de projeto e provisão.

Entretanto, existe um projeto atualmente em desenvolvimento para a área da ZEIS 1 do Dique da Vila Gilda, que cria um novo arranjo para a área, de modo que o número de remoções aumente, mas grande parte da população seja reassentada, com novas unidades construídas, mantendo-se o conceito de ZEIS 1 de fixação, com possível produção de unidades. Num estudo preliminar, seriam produzidas 2.732 unidades, reduzindo o déficit conforme Figura 18 e mudando sua configuração com nova delimitação, conforme Figura 19.

Independentemente da implantação do projeto acima mencionado, estão previstas remoções na área da ZEIS 1 correspondentes aos locais de instalação das estações elevatórias de drenagem do Programa Santos Novos Tempos, correspondendo a 751 unidades. Como a área de abrangência do Projeto do Dique da Vila Gilda citado acima contém todas as áreas de remoção previstas no Plano de Regularização Fundiária de 2018, foi elaborado um novo cenário, considerando as remoções do Projeto e do Programa Santos Novos Tempos, conforme Figura 17.

*Figura 17 - Remoções previstas para a Macrozona Noroeste - cenário 2021**

CAUSAS REMOÇÕES	ÁREAS	Nº DE MORADIAS ESTIMADAS	ÁREA APROXIMADA DA ÁREA A SER REMOVIDA (m²)
RISCO AMBIENTAL (Plano de Regularização e Provisão Habitacional)	Caminho da União, Rua João Carlos da Silva s/nº e São Manoel	1.801	53.000
	Vila dos Criadores	904	77.953,13
	Parte da ZEIS 1 -04 - Vila Alemoa	1.970**	76.090****
Risco Ambiental (Projeto do Dique da Vila Gilda)	Parte da ZEIS 1 – Dique da Vila Gilda e Vila Telma	4.889***	205.282,93
Instalação das Estações Elevatórias de Drenagem (Programa Santos Novos Tempos)	Parte da ZEIS Dique da Vila Gilda	751	41.395,00
TOTAL		10.315	453.721,06

Fonte: COHAB e COREFUR. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

* O número de remoções previstas no cenário 2021 considera o Projeto do Dique da Vila, o Programa Santos Novos Tempos e a remoção total da ocupação precária da ZEIS 04 – Vila Alemoa.

**Considerando toda a área de remoção, conforme imagem aérea de 2021. Adotou-se a remoção total da área de ocupação precária da ZEIS -04 – Vila Alemoa por conta do isolamento dos núcleos remanescentes após a previsão de remoção indicada no Plano de Regularização e Provisão Habitacional de 2018.

*** As unidades habitacionais – Uhs indicadas como remoção correspondem, em sua maioria, a reassentamentos de UHs a serem realizadas no mesmo perímetro das áreas de remoção.

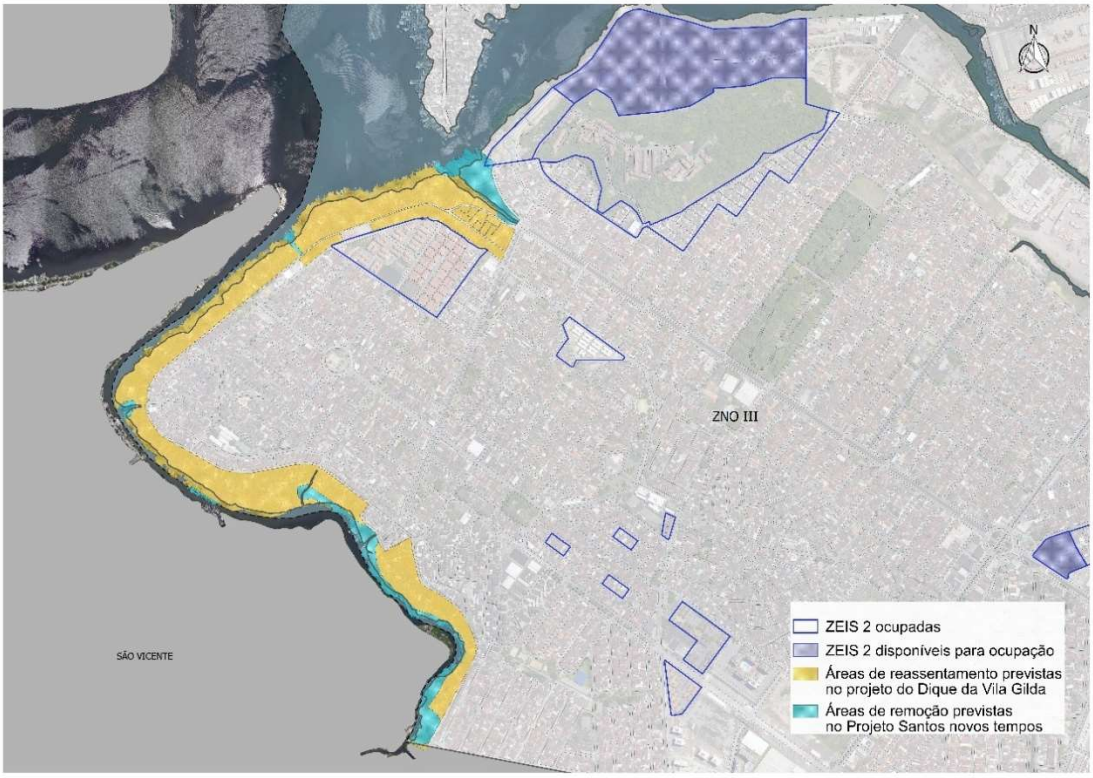
**** Área aproximada obtida através da imagem aérea.

Figura 18 - Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos, incluindo a área do Dique da Vila Gilda

Áreas previstas para UHs	Número de UHs previstas
Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos sem inclusão do Dique Vila Gilda	1.970
Projeto de reassentamento da ZEIS 1 nº 1 - Dique Vila Gilda	2.732
Total	**4.702**

Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Figura 19 - Estudo da nova delimitação das áreas de reassentamento e remoção para projeto do Dique da Vila Gilda



Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Considerando o déficit quantitativo de provisão habitacional, os valores aproximados são descritos na Figura 20.

Figura 20 - Déficit quantitativo aproximado proveniente de remoções da Macrozona Noroeste – Plano de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional 2018 x Cenário 2021

Déficits Plano de Regularização 2018	Unidades Habitacionais - UHs
Déficit aproximado proveniente de remoções a ser atendido pelo Plano de Regularização e Provisão Habitacional	6.651
Deficit aproximado após a provisão estatal prevista (excluída área da ZEIS 1 - Dique da Vila Gilda)	4.681

Déficits Cenário 2021	Unidades Habitacionais - UHs
Déficit aproximado considerando o Projeto do Dique da Vila Gilda e o Programa Santos Novos tempos (cenário 2021), após a provisão	10.315

estatal prevista (incluída área da ZEIS 1 - Dique da Vila Gilda	
Deficit aproximado após a provisão estatal prevista (incluída a área da ZEIS 1 - Dique da Vila Gilda)	5.613

Fonte: COHAB, SEDURB, 2021.

Diante dos dados apresentados acima, constata-se a necessidade de que novas áreas venham a ser incorporadas para a provisão habitacional, demandando assim, estudos de viabilidade de imóveis da Macrozona Noroeste e nas demais áreas do município quanto a localização, potencial construtivo e a situação fundiária, dentre outros aspectos.

Além destas áreas de risco ambiental, outra questão que merece destaque nesta Macrozona é existência de alguns núcleos residenciais isolados das demais áreas residenciais, como por exemplo os bairros Piratininga e Vila Haddad. Do ponto de vista urbanístico, são segregados por vias de trânsito rápido ou arteriais, e estão localizados nas proximidades de áreas com atividades portuárias e retroportuárias[15].

O Plano Diretor vigente, ao tratar da Macrozona Noroeste[9], prevê "nas áreas limítrofes ao Porto e nas retroportuárias, caracterizadas pela existência de pátios e atividades portuárias impactantes, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana". Portanto, estas áreas demandarão uma análise mais aprofundada sob três aspectos: enquadramento desta demanda na revisão do Plano Municipal de Habitação, possibilidade de permuta destas áreas de modo a reorganizar o zoneamento conflitante e viabilidade de utilização do instrumento urbanístico da Operação Urbana Consorciada – OUC.

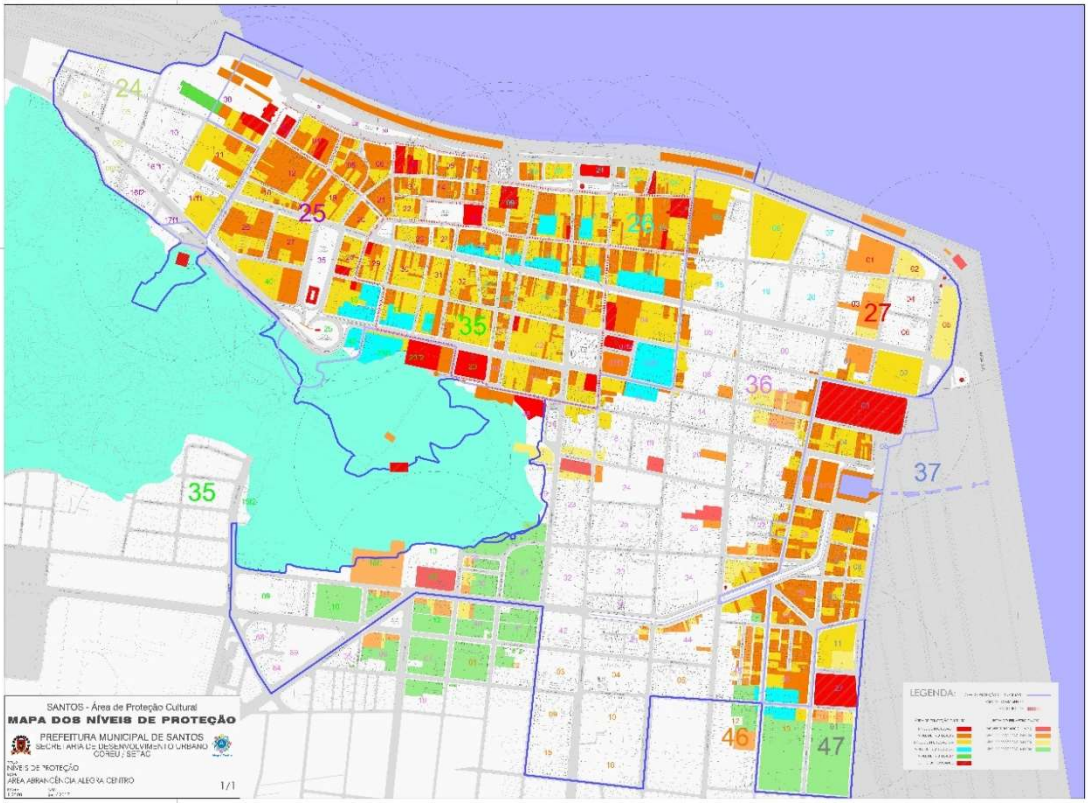
Macrozona Centro

A Macrozona Centro, de acordo com sua definição no Plano Diretor municipal[16], é uma "área urbanizada, que agrega grande número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, bem como o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana, onde se pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural integrado à renovação urbana, a transferência dos usos não conformes, o incentivo à implantação e fixação do uso residencial, com prioridade a HIS e a HMP".

Portanto, esta macrozona reúne diversas condições que agregam a ela valor urbanístico e turístico[17], com área de patrimônio histórico, arquitetônico e cultural diferenciada, conforme Figura 21, somada à presença maciça de transporte público e das demais infraestruturas urbanas.

[15] Ver Seção sobre a Relação Porto e Cidade.
[16] Inciso II do artigo 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.
[17] A promoção do turismo cultural no Centro juntamente com o incentivo aos diferentes usos para a Macrozona Centro, dentre eles habitação, vai ao encontro do estabelecido no Plano Diretor de Turismo da Estância Turística de Santos, aprovado pela Lei Complementar nº 3384, de 28 de setembro de 2017.

Figura 21 - Níveis de Proteção dos imóveis da Macrozona Centro

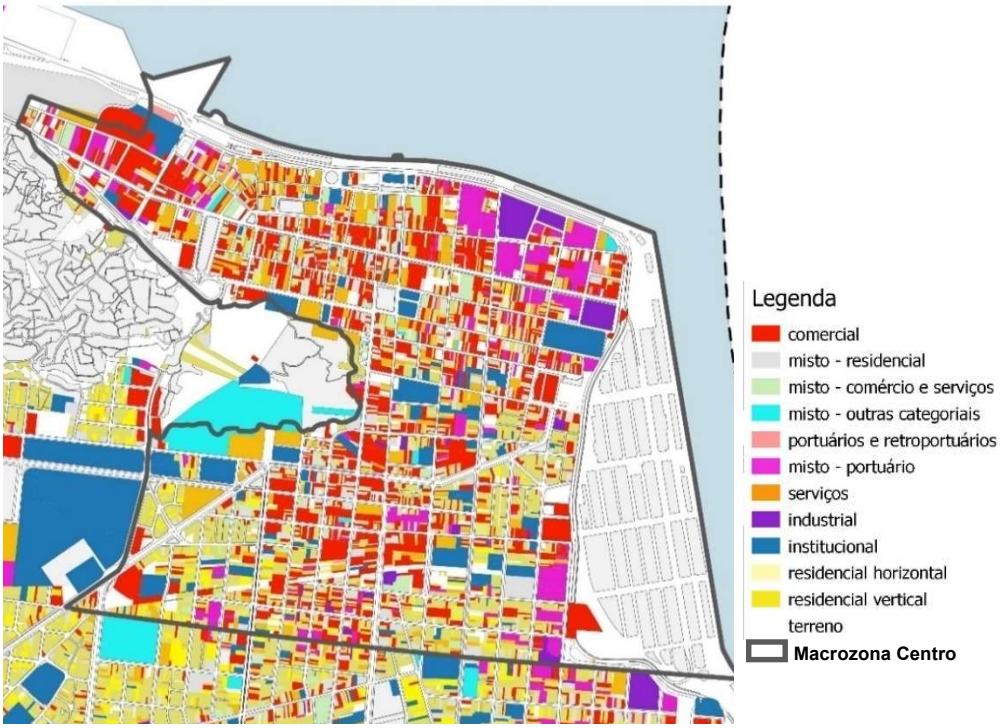


Fonte: SETAC, SEDURB, 2021.

Por outro lado, a Macrozona Centro é limitada ao Norte e a Leste com áreas portuárias e retroportuárias, que geram conflitos em função da circulação de veículos pesados e da presença de usos incompatíveis com habitação e comércio, além da grande concentração de cortiços e imóveis abandonados, vazios e com usos desconformes[18] (Figura 22).

[18] Sobre usos desconformes ver Seção sobre Relação Porto e Cidade.

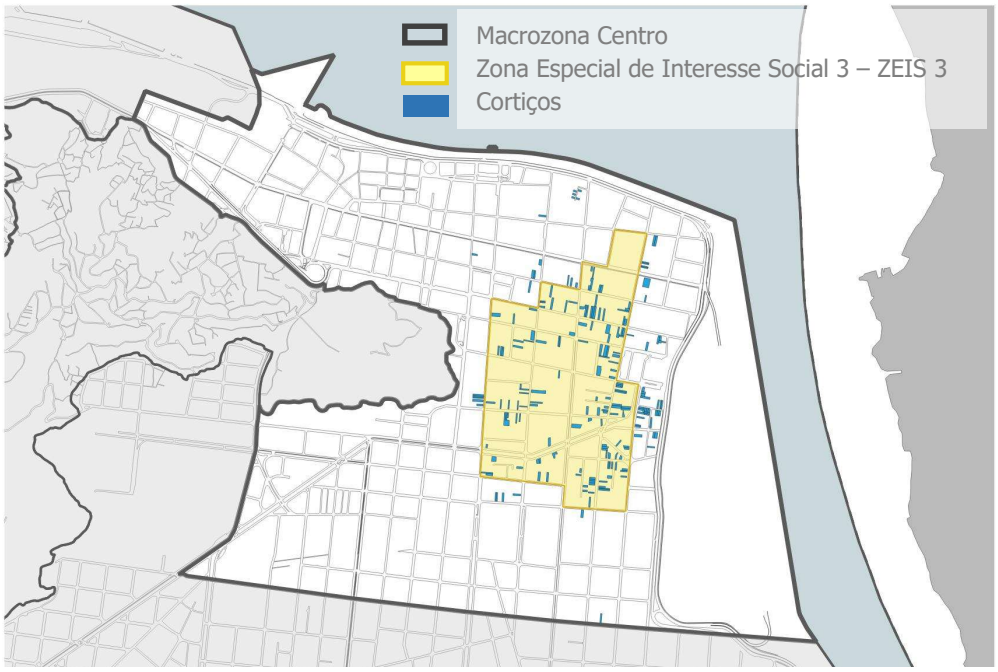
Figura 22 - Uso e ocupação do solo da Macrozona Centro



Fonte: TRIBUS. Elaboração: COINURB, SEDURB, 2021.

Nesta região destaca-se a presença dos denominados imóveis plurihabitacionais precários - cortiços, que estão inseridas na chamada Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 3, conforme Figura 23.

Figura 23 - Localização dos Imóveis Plurihabitacionais Precários – Cortiços, conforme Anexo único da Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010



Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2021.

A diretriz para esta ZEIS prevê a fixação e melhoria das condições de vida da sua população, que, em grande parte, vive em cortiços e, portanto, constitui déficit habitacional quantitativo (cômodos) e/ou qualitativo (adensamento excessivo e domicílios sem banheiro), conforme metodologia da Fundação João Pinheiro.

Na estimativa do IBGE de 2019, os cortiços não foram identificados como núcleos subnormais. Assim, para a estimativa do déficit desta área, serão utilizados dados do CadÚnico e levantamentos de campo já realizados pela administração pública. De qualquer forma, a contagem está diretamente associada ao número de domicílios como nas demais Macrozonas, visto que, em um imóvel considerado cortiço, podem conviver diversas famílias.

Conforme dados do Cadastro Único de Santos, na Macrozona Centro, 41,7% das famílias cadastradas vivem em situação de pobreza ou extrema pobreza, ou seja, das cerca de 1.891 famílias cadastradas, 789 famílias moram possivelmente nas ruas ou em cortiços. As demais famílias, pelo baixo poder aquisitivo, tendem a morar também em cortiços, pela alta concentração desta tipologia no local.

Vale apontar que, por esta condição social, a política habitacional do município deve estar integrada com as demais políticas públicas, especialmente de acolhimento e inclusão social, para que seja eficiente e eficaz junto à comunidade. Além disso, levando-se em conta os casos identificados de pobreza e extrema pobreza, no qual a aquisição de um imóvel sem subsídio é inviável, a alternativa da locação social é uma opção a ser estudada, pois viabiliza o acesso à moradia, desvinculada da questão da propriedade. Na locação social, o poder público é quem oferece a locação das unidades a valores acessíveis à população de menor renda, sendo necessária para seu êxito gestão eficaz tanto da demanda como da administração dos condomínios.

Em relação à produção habitacional de HIS prevista para a Macrozona, segue Figura 24:

Figura 24 - Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos a serem executados na Macrozona Centro

Áreas com UHs em construção ou a serem construídas	Área do empreendimento	Número de UHs previstas
Santos I	1.776,14m²	50
Santos LXI	495,87m²	36
Total	2.272,01	86

Fonte: COHAB, 2021.

Um outro empreendimento, de iniciativa popular, organizado via associação e que atenderá especificamente a demanda dos moradores de cortiços, está sendo construído pela Associação dos Cortiços do Centro. Com dois blocos, o Conjunto Vanguarda possuirá cerca de 177 unidades e está em processo de construção.

Destaca-se ainda existir nesta Macrozona áreas com diversos estímulos construtivos a novos empreendimentos, a exemplo da Área de Adensamento

Sustentável Norte – AAS N e as Zonas Especiais de Renovação Urbana – ZERUs Valongo e Paquetá, que permitem maiores índices construtivos, inclusive com desobrigação de vagas para automóveis.

Assim, tendo em vista objetivos ambíguos de adensamento e fixação da população existente nesta Macrozona, o fenômeno de gentrificação[19] deve ser levado em conta em qualquer política que venha a ser estabelecida. A seguir são apresentados dados primários que demonstram o número de lotes ocupados por cortiços na Macrozona Centro[20], conforme Figura 25.

Figura 25 - Imóveis identificados como cortiços pela PMS[21].

Ano do levantamento	Número de lotes
1985	51
2010	221
2014	183
2019	268

Fonte: SEDURB, 2021.

O levantamento de cortiços de 2010 onde foram identificados 221 lotes e 255 lançamentos tributários, deu subsídios para o estabelecimento da lei denominada Alegra Habitação (Lei Complementar nº 688, de 30 de julho de 2010) que visa o estabelecimento de uso exclusivamente residencial para estes imóveis, por no mínimo 5 anos, visando a reabilitação dos cortiços aos parâmetros mínimos de habitabilidade e a permanência da população[22] (Figura 23).

Ao se analisar a produção imobiliária da Macrozona Centro[23], constata-se que não houve uma produção imobiliária significativa, mesmo durante o denominado Pré Sal (2008-2012). Ainda que alguns empreendimentos tenham sido instalados, o setor não se expandiu, sendo identificado apenas um grande empreendimento imobiliário na região com uso residencial em 2014.

Assim, são apresentados a seguir, fatores que inibiram a produção imobiliária na Macrozona Centro.

---

[19] Gentrificação é o processo que ocorre quando uma área é alterada do ponto de vista do uso e ocupação do solo, e se torna mais valorizada no mercado imobiliário. É estimulada tanto pelo setor público, com alteração de legislação, sobretudo urbanística, obras de reurbanização e incentivo ao turismo, como pelo setor privado, por meio da especulação imobiliária. De qualquer forma, é o setor público o indutor deste processo, por ser o ente de regulação de uso e ocupação do solo. Este processo afeta diretamente a população de baixa renda que passa, muitas vezes, a não conseguir permanecer em seus locais de moradia, sendo substituída por outra população com maior poder aquisitivo.

[20] As metodologias destes levantamentos foram variadas. Entretanto, em todos foram realizados levantamentos de campo que contabilizaram o número de imóveis ocupados como cortiços.

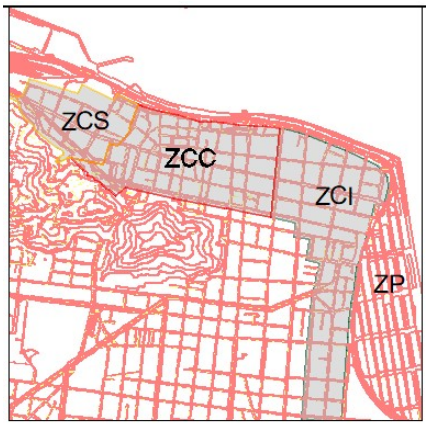
[21] O levantamento de 2019 foi realizado em conjunto com a Universidade São Judas Tadeu e a Associação de Cortiços do Centro.

[22] Para o bairro do Valongo, que também teve alguns imóveis incluídos na Lei do Alegra Habitação, é permitido a relocação das famílias para imóveis localizados dentro da área de abrangência do Programa.

[23] Ver Seção sobre Dinâmica Imobiliária.

- Proibição durante 30 anos do uso residencial nas então chamadas Zona Comercial Secundária, Zona Comercial Central e Zona Comercial Industrial (Figura 26), afetando a vitalidade e trazendo um gradativo esvaziamento da região. O Plano Diretor Físico de 1968, aprovado pela lei nº 3529, de 16 de abril de 1968, passou a proibir o uso, sendo permitido novamente somente no Plano Diretor de 1998, aprovado pela Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998.

Figura 26 - Zoneamento da região central de acordo com Plano Diretor Físico de 1968



Legenda:
Áreas centrais com uso residencial proibido de acordo com o Plano Diretor Físico de 1968 (vigente até 1998)

ZCS – Zona Comercial Secundária
ZCC – Zona Comercial Central
ZCI – Zona Comercial Industrial

Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2021

- Gabarito: A Macrozona Centro é afetada pela restrição de gabarito imposta pelo Comando da Aeronáutica – COMAER[24]. Ainda assim, é possível a construção de edifícios com até 45 metros, o que corresponde a cerca de 15 pavimentos.

- Valor Geral de Venda – VGV x tipologias: Em uma análise quanto às tipologias produzidas e o valor movimentado pela indústria imobiliária, segundo o Sindicato da Habitação - SECOVI, entre julho de 2016 a junho de 2019, verifica-se que entre os lançamentos, as unidades menores que R$ 230.000,00 representaram a maior porção dos lançamentos, com 34,8%. Entretanto, por outro lado, a maior participação do Valor Geral de Venda – VGV ficou com os empreendimentos mais caros do mercado, acima de R$ 900.000,00, conforme Figura 27. Ou seja, os empreendimentos que se enquadrariam como HIS e HMP, constituem as principais demandas a serem enfrentadas pela política urbana e não representam um segmento atrativo para o mercado imobiliário. Assim, a política pública urbana deverá vincular a produção imobiliária de HIS e HMP às estratégias de ocupação definidas para Macrozona Centro, na qual está inserida a Área de Adensamento Norte – AAS N.

[24] Ver Seção sobre Dinâmica Imobiliária.

Figura 27 - Lançamentos imobiliários lançados no mercado no período de 2016 a 2019 no município de Santos/SP

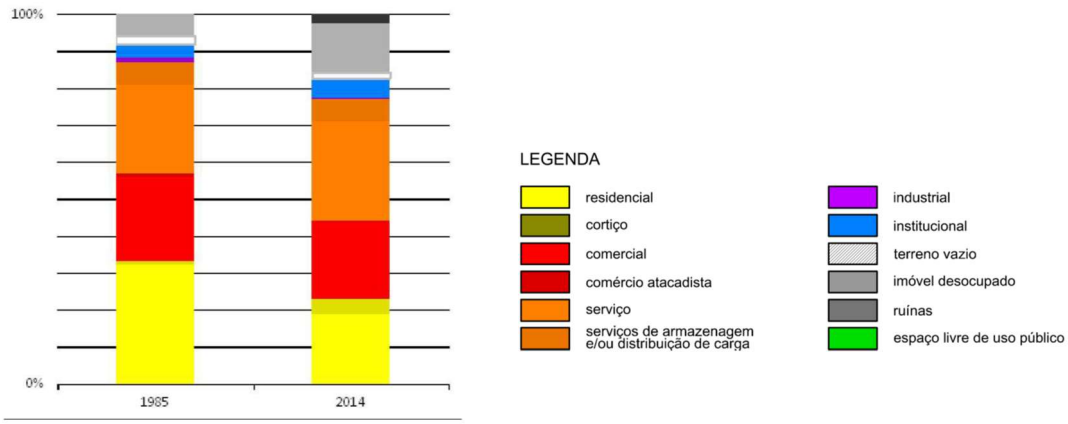
	LANÇAMENTOS		VGV (MM) - VENDA	
FAIXA PREÇO	**Unidades**	**Part (%)**	**Vendas (R$)**	**Part (%)**
a) menor que $230 mil	930	34,8%	R$ 129,6	13,3%
b) Entre $230 e $500 mil	185	6,9%	R$ 46,4	4,8%
c) Entre $500 e $750 mil	710	26,6%	R$ 231,3	23,7%
d) Entre $750 e $900 mil	303	11,3%	R$ 172,4	17,7%
e) Acima de $900 mil	546	20,4%	R$ 394,4	40,5%
Vendidos em Produção	0	0,0%	R$ -	0,0%
Total	**2.674**	**100,0%**	**R$ 974,1**	**100,0%**

Fonte: Sindicato da Habitação – SECOVI, 2019.

- Uso do Solo: Constata-se a presença de diversos usos, conforme a Figura 22, de espaços verdes, edifícios institucionais, mas também de imóveis desocupados e de usos incompatíveis entre si, como por exemplo, habitação e usos retroportuários.

Importante observar que, de acordo com o gráfico da Figura 28, em um estudo comparativo de dois levantamentos de uso do solo, realizados pela Prefeitura Municipal, em 1985 e 2015, respectivamente, com metodologias similares de levantamento de campo, constata-se que o uso residencial teve queda, considerando que em 2015 o uso residencial já não era proibido

Figura 28 - Gráfico comparativo da composição de usos do Solo de 1985 e 2014 para a Macroárea Centro



Fonte: SEDURB, 2015.

Diante do cenário acima apresentado, deve-se considerar o estoque de áreas existente na Macrozona Centro ainda passíveis de verticalização, que já possuem infraestrutura adequada, mas com alguns conflitos de uso do solo, conforme observado anteriormente. Além da área disponível em estoque, existem instrumentos e mecanismos que incidem na Macroárea Centro e visam estimular a produção de HIS e HMP:

- instrumentos urbanísticos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios – PEUC e da arrecadação de imóveis abandonados[25]. Esses instrumentos têm como objetivo o cumprimento da função social da propriedade, ou seja, promover uso ao imóvel. Apesar de serem instrumentos com efetividade a longo prazo, ambos vão ao encontro da estratégia proposta para a Macrozona Centro;

- atendimento ao artigo 37 do Plano Diretor, que estabelece "nas áreas limítrofes ao porto e ao retroporto, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana", favorecendo assim o interesse imobiliário de residências, comércios e serviços na região;

- retrofits: caso estejam localizados na Área de Proteção Cultura 1 e 2 – APC 1 e 2, são previstos incentivos fiscais e construtivos;

- economia criativa: os imóveis da região central com usos comerciais, de serviços ou industriais relacionados na respectiva lei, bem como contratar 50% dos seus profissionais cadastrados no Centro Público de Emprego e Trabalho de Santos, terão diversos tipos de isenção fiscal;

- Programa de Incentivo a Parceria Público Privada – PIPPP[26]: com base nesta lei, a prefeitura está realizando um chamamento público para que os proprietários que tiverem interesse em vender seus imóveis os ofereçam à Prefeitura, que fará uma seleção de imóveis estratégicos para habitação e abrirá uma licitação para construtoras que estejam interessadas em investir nestes lotes, a partir do atendimento de condicionantes voltadas à demanda de Habitação de Interesse Social – HIS.

Além desses mecanismos, o instrumento urbanístico do consórcio imobiliário está em vias de aprovação. O instrumento prevê que, nas áreas de aplicação do instrumento do PEUC, o proprietário de imóvel que atenda as condições de aplicação do instrumento e tiver interesse (mesmo que não seja notificado pela PMS) possa doar ao poder público sua área para que sejam construídas unidades residenciais e, ao serem concluídas, o valor correspondente ao imóvel antes do início das obras é devolvido ao proprietário em unidades residenciais.

O direito de preempção, que já é um instrumento vigente, também pode ser utilizado para incentivar a produção habitacional deste caso, visto que confere preferência ao Poder Público municipal na aquisição de áreas urbanas objeto de aquisição onerosa entre particulares. Para tanto, a área deve ser publicada, juntamente com as demais áreas que o município entenda como estratégicas, nos termos do plano Diretor[27].

Quanto à fixação dos moradores dos cortiços na região, a partir da melhoria das condições sanitárias e de segurança das edificações, o Programa Alegra Centro Habitação foi inovador ao reconhecer a importância de se estabelecerem parâmetros urbanísticos e construtivos específicos para os chamados "imóveis plurihabitacionais

[25] Ver Seção sobre Instrumentos Urbanísticos.
[26] Lei Complementar nº 1083, de 27 de dezembro de 2019, instituiu o Programa de Incentivo a Parceria Público Privada – PIPPP.
[27] Seção sobre Dinâmica Imobiliária.

precários", mas não respondeu ao atendimento do déficit propriamente dito, pois alguns dos proprietários dos imóveis gravados pelo Programa despejaram parte das famílias moradoras, pois não houve um controle quanto ao número das mesmas, além de não haver implementação das obras de adequação de fato.

A partir da implementação da locação social e dos instrumentos urbanísticos descritos, será traçado de forma mais sistêmica uma política urbana para esta região e reformulação do Programa Alegra Centro Habitação. Além disso, conforme propostas apontadas pela equipe da SEDURB no diagnóstico de 2016 da área central, alguns pontos centrais serão importantes no enfrentamento desta questão:

- definição de critérios de atendimento da demanda a ser contemplada nas UHs, a partir de um cadastro geral das famílias moradoras, baseado na renda e capacidade financeira, número de pessoas, opção de locação e aquisição do imóvel;
- disponibilidade de criação de uma linha de financiamento para a nova provisão habitacional junto ao FINCOHAP, CDHU e outros;
- regulação do valor dos alugueis na área;
- suprir demanda de moradia por tempo determinado até que as famílias possam se enquadrar em algum programa de acesso à aquisição da moradia;
- estudar possibilidade de gestão compartilhada dos condomínios por parte do poder Público.

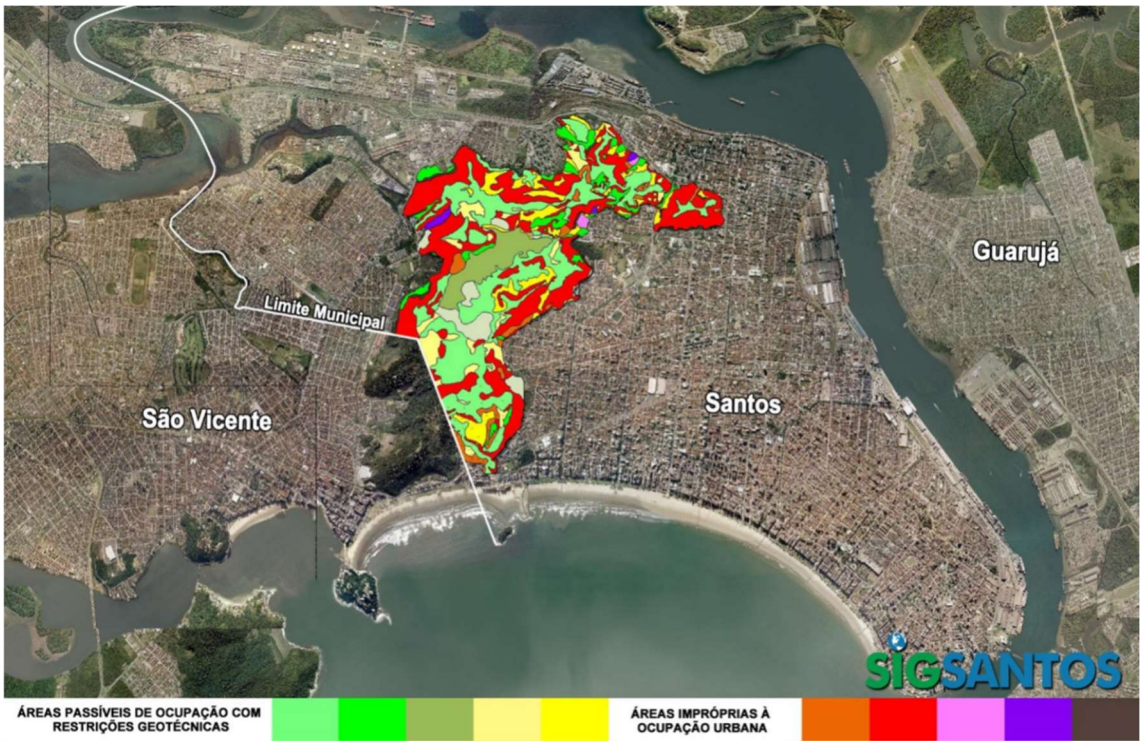
Macrozona Morros

A Macrozona Morros, de acordo com sua definição no Plano Diretor municipal[28], corresponde a uma "área com diferentes graus de urbanização e diferenças marcantes quanto à oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura, apresentando zonas residenciais de baixa densidade e assentamentos precários, onde se pretende promover a preservação, conservação, proteção, redução dos riscos e recuperação das características naturais, respeitar as fragilidades geológico-geotécnicas e de relevo existentes nas áreas propensas à ocupação, incentivar a renovação urbana com a oficialização de vias e disciplinamento dos usos, bem como empreendimentos de interesse social".

Portanto, a Macrozona Morros possui características ambientais que a torna mais sensível quanto à ocupação, ao mesmo tempo em que foi uma área passível de ocupações desde o início do século XX, visto a carência do mercado imobiliário na região. A regularização fundiária e urbanística é, portanto, um instrumento urbanístico extremamente necessário para o atendimento do déficit habitacional nesta Macrozona.

[28] Inciso IV do artigo 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.

Figura 29 - Carta Geotécnica de Santos, elaborada pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas – IPT, 1978



Fonte: COINURB, 2015.

Por possuir diferentes necessidades habitacionais, o déficit habitacional desta Macrozona é mais complexo, visto que possui expressivo déficit qualitativo, com situação de inadequação fundiária e carência de infraestrutura, como também quantitativo, em especial no caso dos domicílios rústicos, sobretudo em áreas de risco geológico e ambiental.

O levantamento e estimativa do IBGE (Figura 30), como também dos domicílios em áreas de risco geológico, identificados pelo Departamento de Proteção e Defesa Civil do município (Figura 31) traz dados quantitativos que merecem análise específica.

Figura 30 - Dinâmica Domiciliar e População vivendo em Assentamentos Subnormais na Macrozona Morros

Número de domicílios ocupados no município	Domicílios	População (habitantes)	Domicílios Subnormais na Macrozona Morros	População estimada vivendo em domicílios Subnormais na Macrozona Morros (habitantes)
2010	144.600	419.400	4.883 (3,38 % do total)	17.285,82
2019 (estimativa)	162.428	433.311	6.902 domicílios (4,25% do total)	24.434

Fonte: Censo IBGE, 2010 e Estimativa IBGE, 2019. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

As remoções necessárias por risco geológico, de acordo com a classificação definida pelo IPT utilizada pela Defesa Civil de Santos para elaboração do Plano Municipal de Redução de Risco – PMRR, estão localizadas em áreas classificadas como

Risco 3 e 4[29] e eventualmente como Risco 2 – R2. O R2 – Risco Médio corresponde a um processo de instabilização em fase inicial, reduzida a possiblidade de ocorrência de eventos destrutivos num prazo de um ano. O R3 – Risco Alto são às áreas com processo de instabilização em pleno desenvolvimento, possível ocorrência de eventos destrutíveis no prazo de um ano e o R4 - Risco Muito Alto, corresponde às áreas com processo de instabilização em fase avançada, com provável ocorrência de eventos destrutivos no prazo de um ano.

Além dessas moradias, existem também aquelas localizadas nas áreas identificadas com risco ambiental (classificada como Tipologia 5 no Plano de Regularização Fundiária, Figura 6) e que não estão inseridas nas áreas identificadas no PMRR. Desta forma, o déficit de provisão habitacional será seguramente maior que o indicado no Quadro de Remoções e será objeto de detalhamento do Plano Municipal de Habitação.

Figura 31 - Quadro de remoções previstas no PMRR para a Macrozona Morros[30]

CAUSA/REMOÇÕES	ÁREA	NÚMERO DE MORADIAS
Risco geológico	MORRO SANTA TEREZINHA	7
	MORRO SABOÓ	12
	MORRO JABAQUARA	20
	MORRO FONTANA	23
	MORRO JOSÉ MENINO	42
	MORRO MARAPÉ	44
	CANELEIRA	45
	MORRO PACHECO	53
	MORRO MONTE SERRAT	57
	MORRO SÃO BENTO	86
	VILA PROGRESSO	94
	MORRO PENHA	110
	MORRO SANTA MARIA	166
	MORRO NOVA CINTRA	301
	TOTAL DE REMOÇÕES	**1060**

Fonte: Departamento de Proteção e Defesa Civil, SESEG, 2021.

As moradias identificadas estão inseridas nos Setores indicados na Figura 32, porém nem todas as moradias localizadas nos setores são objeto de remoção. Também é importante considerar que as moradias indicadas tanto como risco quanto

[29] O outro Risco definido pelo Instituto de Pesquisas Tecnológicas do estado de São Paulo – IPT é o Risco 1 – R1, assim classificado:

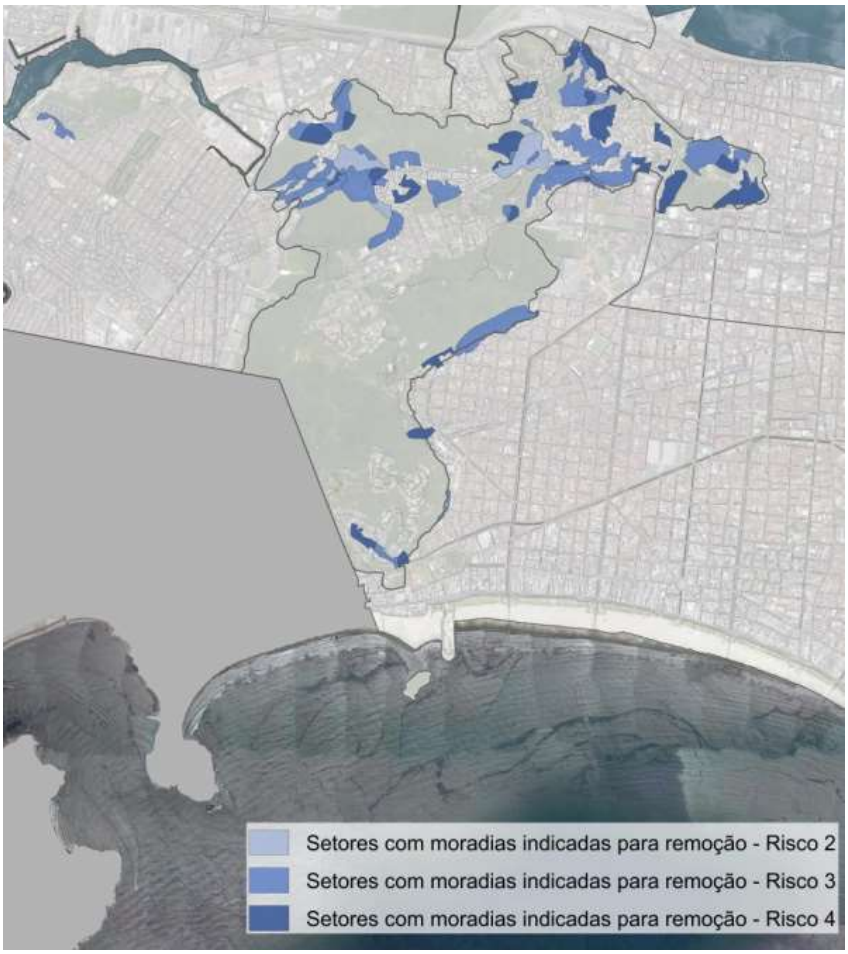
R1 – Risco Baixo: não há indícios de processos de instabilização, não se esperam ocorrências no prazo de um ano.

[30] O Departamento de Proteção e Defesa Civil também previu no PMRR a remoção de 1 unidade no ilhéu Alto (Macrozona Noroeste). Porém, não se trata de uma unidade habitacional, não sendo assim computada como déficit de provisão habitacional.

como remoção podem ser reavaliadas quanto a sua classificação, à medida que as áreas do entorno são urbanizadas e recebem infraestrutura, sobretudo drenagem, visto que este fator afeta diretamente a situação das moradias quanto ao risco geológico e são executadas as devidas obras de contenção.

Além da questão urbanística, a questão ambiental também é de suma importância quanto à classificação do risco, visto que também interfere diretamente na sua condição. Neste sentido, o Plano Municipal da Mata Atlântica - PMMA trata de apontar as áreas mais sensíveis e as áreas mais estratégicas para recuperação da sua flora e, consequentemente, nas quais o risco deverá ser reavaliado *a posteriori*.

Figura 32 - Setores com moradias indicadas para remoção no Plano Municipal de Defesa Civil – PMRR 2020



Fonte: Departamento de Proteção e Defesa Civil de Santos, 2020. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

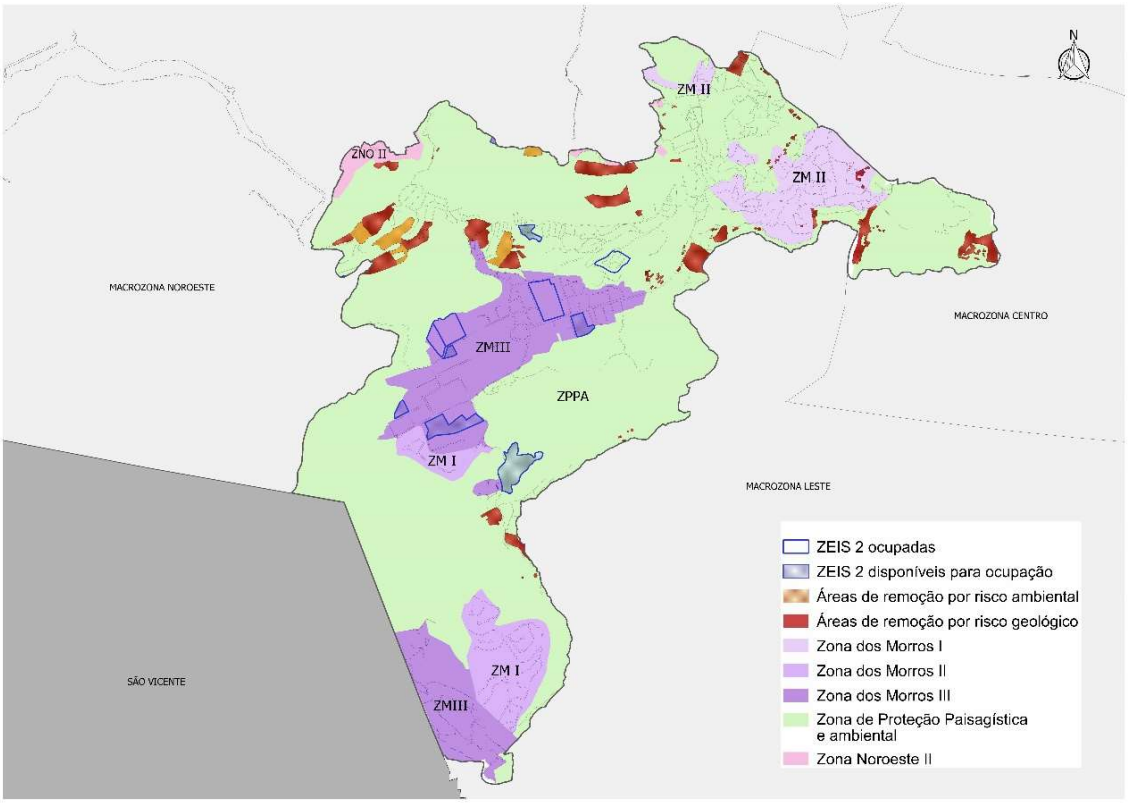
O estoque de áreas de ZEIS 2 disponíveis na Macrozona Morros é apresentado nas Figuras 33 e 34:

Figura 33 - ZEIS 2 disponíveis para ocupação com EHIS na Macrozona Morros

ZEIS		Área da ZEIS	Área disponível para uso residencial
ZEIS 2 - 22	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – VILA PROGRESSO IV	5.869,67	5.869,67
ZEIS 2 - 25	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – NOVA CINTRA IV	9.941,37	9.941,37
ZEIS 2 -26	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – NOVA CINTRA V	4.286,35	4.286,35
ZEIS 2 -27	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – SABOÓ VI	23.520,14	23.520,14
ZEIS 2 -28	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – MARAPÉ V	30.464,37	30.464,37
ZEIS 2 -30	ZONA ESPECIAL DE INTERESSE SOCIAL II – TORQUATO DIAS III	3.045,78	3.045,78
Área total aproximada disponível para ocupação			77.127,68 (8,3% da área total de ZEIS 2)
Área total de ZEIS 2			**928.048,78**

Fonte: COREFUR/COPOLUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Figura 34 - Macrozona Morros – ZEIS 2 e áreas de remoções previstas no Plano de Regularização e Provisão Habitacional em 2018



Fonte: COREFUR/COPOLUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Já a provisão para esta Macrozona é indicada na Figura 35 e o déficit na Figura 36:

Figura 35 - Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos a serem executados na Macrozona Morros

Áreas com UHs em construção ou a serem construídas	Número de UHs previstas
ZEIS 2 – Santista I – Santos R (unidades que faltam serem entregues)	38*

Fonte: COREFUR/COPOLUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

*Já foram executadas 160 Unidades (R2), faltando ainda a entrega de 38 UHs.

Figura 36 - Déficit quantitativo aproximado proveniente de remoções da Macrozona Morros

Déficit aproximado proveniente de remoções a ser atendido	1.061
UHs em construção ou a serem construídas	38
Déficit restante aproximado a ser atendido	1.015*

Fonte: COREFUR/COPOLUR, 2018. Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

*Foram descontadas do déficit a ser atendido 7 unidades identificadas na Figura 31, por estarem localizadas no Morro Santa Terezinha, que não se constitui nem como ZEIS nem como assentamento subnormal.

Atualmente, na ZEIS 1 nº 12 – Santista II, estão sendo construídas pela iniciativa privada, mas com utilização do Programa federal Minha Casa Minha Vida, 192 UHs, destinadas aos movimentos de moradia. Caso não haja possibilidade de enquadramento desta faixa por conta da capacidade de pagamento, as unidades serão ofertadas aos moradores de Santos e por fim, aberta a toda população.

Por fim, é importante mensurar o quanto a ocupação irregular custa aos cofres públicos. Em 2020, foram realizadas 541 interdições nas áreas de risco, e as famílias passaram a receber auxílio financeiro, ou em alguns casos, foram atendidas com unidade habitacional.

Estima-se que no ano de 2020 foram gastos cerca de R$ 3.520.200,00 com auxílio financeiro a famílias que tiveram suas moradias interditadas entre os anos de 2019 e 2020. Desse total, R$ 3.407.600,00 foram pagos a moradores da área insular, sobretudo da Macrozona Morros e R$ 112.600,00 a moradores da área continental (Mantiqueira e Monte Cabrão). Importante ressaltar que parte importante desse total foi pago pela CDHU, no caso dos moradores afetados pelas chuvas de março de 2020.

Diante do quadro sintético acima apresentado, constata-se que a política habitacional para a Macrozona Morros deverá ser articulada por meio da regularização fundiária e urbanística e da provisão habitacional para as remoções necessárias, execução das obras de contenção previstas no Plano Municipal de Redução de Riscos – PMRR, interface com o Plano Municipal da Mata Atlântica – PMMA e o controle efetivo das ocupações irregulares. Também se torna imprescindível a estruturação de uma estratégia pública de Assistência Técnica de Habitação de Interesse Social, uma vez

que a informalidade construtiva atualmente encontrada também induz à intensificação do risco e a graves problemas socioeconômicos.

Macrozona Leste

De acordo com a definição atual[31] do Plano Diretor, a Macrozona Leste é uma "área urbanizada, com características diferenciadas, onde se pretende, através da regulamentação dos usos e índices, o incentivo a novos modelos de ocupação e, nas áreas limítrofes ao Porto e nas retroportuárias, caracterizadas pela instalação de pátios e atividades portuárias impactantes, minimizar os conflitos existentes com a malha urbana".

A Macrozona Leste não possui áreas de remoção por conta de risco geológico ou ambiental. Possui apenas duas áreas identificadas na estimativa do IBGE de 2019 com assentamentos subnormais. A primeira delas, localizada no bairro do Marapé, já foi regularizada, e a outra se encontra com projeto de regularização em fase de aprovação, não constituindo mais uma demanda a ser atendida. Trata-se de área de ZEIS 1, nº 34 - Vila Sapo, cujo projeto de regularização junto à PMS é organizado por sua associação de moradores e atenderá a demanda da mesma, com a construção de 136 unidades.

No caso desta macrozona, as demandas habitacionais relacionadas a famílias conviventes, ônus excessivo com aluguel, cômodos, domicílios rústicos ou improvisados seriam identificados pelo Censo. Os núcleos que têm inadequação habitacional e estão em processo de regularização estão desta forma por conta da inadequação fundiária, e não urbanística.

De qualquer forma, conforme dados apresentados na Figura 10, esta é a Macrozona com menor inscrição no Cadastro Único em relação ao número de habitantes, o que já é um claro indício do seu menor déficit habitacional em relação às demais. Na Macrozona Leste, existem ainda algumas áreas de ZEIS disponíveis para ocupação, conforme Figura 37 e empreendimentos previstos de HIS e HMP, conforme Figura 38.

[31] Inciso I do artigo nº 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.

Figura 37 - ZEIS e Áreas da União disponíveis para ocupação com EHIS na Macrozona Leste

ÁREA		Área da ZEIS	Área disponível para uso residencial
PARTE DA ZEIS 1 - 30	VILA SANTA CASA I	2.589,60	2.589,60
ZEIS 2 - 21	ESTUÁRIO*	3.780,95	3.780,95
ZEIS 2 - 32	JABAQUARA**	85.030,95	85.030,95
ZEIS 2 - 33	VILA MATHIAS (com exceção de 2 trechos)***	19.742,53	17.602,53
Total		**111.144,03**	**109.004,03**

Fonte: COHAB, SEDURB, 2021.

*Existe um projeto para esta ZEIS com previsão de construção de um empreendimento com 320 UHs. Entretanto, ainda não há previsão quanto à demanda a ser atendida.
**Área cedida pela União para o município.
***Não foram considerados 2 Trechos destinados a abertura de via, de acordo com o Plano de Mobilidade, incisos LVII e LVIII do artigo 17.

Figura 38 - Empreendimentos de provisão estatal de HIS e HMP previstos a serem executados na Macrozona Leste

Áreas com UHs em construção ou a serem construídas*	Número de UHs previstas
ZEIS 2 -33 - Santos X - Trecho entre Rua Comendador Martins e Avenida Senador Feijó (2.156,08m²)	132
ZEIS 2 -33 Trecho entre Rua Braz Cubas e Rua da Constituição (3.038,85m²)	252
ZEIS 2 -33 Trecho entre Rua da Constituição e Avenida Conselheiro Nébias (3.410,84m²)	220
Santos Z - Jabaquara	300
Total	**904**

Fonte: COHAB, 2021.

*Existe também a previsão de um empreendimento na área popularmente chamada de Santa Casa (Santos T2), de 238 UHs. Mas ainda não há definição quanto a demanda a ser atendida e quanto a provisão ser estatal ou de Parceria Público Privada - PPP.

Embora o déficit habitacional da Macrozona Leste seja o menor do município, existem áreas disponíveis para habitação, bem como previsão para construção de UHs indicadas na Figura 38, podendo receber moradores de outras macrozonas, visto tratar-se de área com infraestrutura instalada e oferta de transporte público.

Em relação ao conflito existente por fazer divisa com as Zonas Industrial e Retroportuária – ZIR e Portuária - ZP, a Macrozona Leste é praticamente toda margeada pelas Faixas de Amortecimento - FAs, que pode ter sua função e atividades reavaliadas e monitoradas, a fim de diminuir os impactos existentes, conforme indicado na sua própria definição.

Macrozona Continental

De acordo com sua definição atual[32], a Macrozona Continental é dividida em 2 áreas:

- Macrozona Continental 1 - "área com uso portuário e retroportuário e a presença de grandes áreas de interesse ambiental, onde se pretende implantar o uso sustentável, associado à preservação, conservação e proteção dos ecossistemas naturais". Nesta Macrozona o uso habitacional não é permitido.

- Macrozona Continental 2 - "área com relevante interesse ambiental e presença de dois núcleos urbanos, onde se pretende promover a preservação, proteção e conservação ambiental, a regularização fundiária e urbanística por meio da ocupação controlada e sustentável". Nesta área há uso habitacional, em núcleos residenciais de ocupação menos adensada que aquele verificado na área insular, como o Caruara, Iriri, Vale do Quilombo e a comunidade tradicional da Ilha Diana.

As ocupações da Área Continental não foram identificadas como núcleos subnormais na estimativa do IBGE de 2019 e, portanto, serão considerados os domicílios identificados pela Prefeitura Municipal.

Na Macroárea Continental não há delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, pois não é uma área onde se pretende estimular habitação, especialmente por meio da verticalização. Entretanto, existem 3 áreas em processo de regularização fundiária e urbanística (Figura 39).

Figura 39 - Domicílios em processo de regularização fundiária e urbanística nos núcleos urbanos na Macrozona Continental

Número de domicílios ocupados no município	Domicílios
Monte Cabrão	183
Caruara	870
Iriri	56
Total	1.109

Fonte: SEDURB, 2021.

As remoções estão previstas no Monte Cabrão, por conta do risco geológico, visto que parte da ocupação está em encosta de morro, e no Caruara, por risco ambiental, uma vez que parte da ocupação está em beira de córrego e próxima à nascente (Figura 40).

[32] Incisos V e VI do artigo nº 37 da Lei Complementar nº 1005, de 18 de julho de 2018.

Figura 40 - Remoções previstas para a Macrozona Continental 2

CAUSAS REMOÇÕES	ÁREAS	Nº DE MORADIAS ESTIMADAS
RISCO AMBIENTAL (Plano de Regularização e Provisão Habitacional)	Caruara	84*
Risco Geológico (Plano de Regularização e Provisão Habitacional)	Monte Cabrão	70
TOTAL		154

Fonte: COREFUR, 2018 e 2021.

*Este valor está atualmente em revisão e constitui o déficit das edificações localizadas em Áreas de Preservação Permanente – APP de 15 metros, podendo ser alterado, visto que algumas edificações não constituem moradia de fato.

Em relação aos empreendimentos habitacionais de provisão estatal, existe um estudo para implantação de 89 unidades no bairro Caruara, com a implantação de prédios com térreo mais 3 pavimentos. Pela tipologia, o empreendimento ainda está em fase de análise quanto à viabilidade urbanística e ambiental.

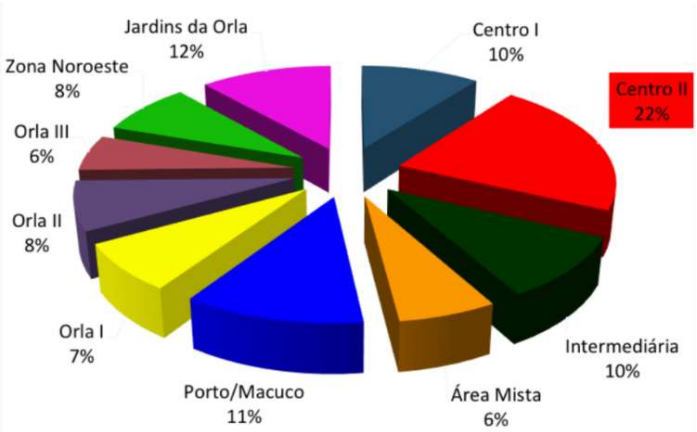
População em situação de rua

Outra demanda importante identificada é a da população em situação de rua[33]. De acordo com o Relatório Parcial do Censo da População em situação de rua[34], realizado em 2019 na área insular do município, incluindo os jardins da orla, o número de pessoas em situação de rua identificado foi de 868, sendo 761 vivendo nas ruas e 107 nos acolhimentos, distribuídos em todas as regiões, sobretudo na Região da Orla e Centro II (equivalente aos bairros Vila Nova e Vila Mathias), conforme Figura 41.

[33] Considerando a Política Nacional para a População em Situação de Rua, os moradores em situação de rua compõem um "grupo populacional heterogêneo que possui em comum a pobreza extrema, os vínculos familiares interrompidos ou fragilizados e a inexistência de moradia convencional regular e, que utiliza os logradouros públicos e as áreas degradadas como espaço de moradia e de sustento, de forma temporária ou permanente, bem como as unidades de acolhimento para pernoite temporário ou como moradia provisória".

[34] O Relatório Parcial, de outubro de 2019, faz parte do Projeto Integrado de Pesquisa e Extensão sobre população em situação de rua no município de Santos e está sendo realizado por meio de um convênio entre Universidade Federal de São Paulo e a Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Santos. Posteriormente, será entregue o Relatório Final com o conjunto dos dados levantados na pesquisa censitária e as respectivas análises temáticas. Está disponível no seguinte endereço eletrônico: <https://www.unifesp.br/reitoria/dci/releases/item/4928-prefeitura-de-santos-e-unifesp-apresentam-relatorio-parcial-do-censo-da-populacao-em-situacao-de-rua-em-santos.

Figura 41 - Distribuição de pessoas em situação de rua, por áreas censitárias, 2019



Fonte: Censo da População em situação de rua, 2019.

Considerando:
1. Centro I: Centro, Paquetá, Valongo;
2. Centro II: Vila Nova, Vila Mathias;
3. Intermediária: Campo Grande, Encruzilhada;
4. Área Mista: Jabaquara, Marapé, José Menino;
5. Porto: Macuco, Estuário;
6. Orla I: Pompeia, Gonzaga;
7. Orla II: Boqueirão, Embaré;
8. Orla III: Aparecida, Ponta da Praia;
9. Zona Noroeste: São Jorge, Areia Branca, Caneleira, Castelo, Radio Clube, Santa Maria,Bom Retiro, Chico de Paula, Saboó;
10. Jardins da Orla: Calçadão e faixa de areia de toda a extensão.

Outro dado relevante é que a maioria maciça desta demanda, 54,16%, trabalha com reciclagem, sendo importante analisar desta forma, a relação da moradia com este tipo de atividade.

Considerações gerais

Para se elaborarem políticas de acesso à moradia adequada alguns pontos identificados permitem a definição de estratégias mais assertivas em relação às demandas existentes, e não somente quanto à oferta, e trarão importantes subsídios para revisão do Plano Municipal de Habitação:

- ao se analisar o município pela escala das suas Macrozonas, ainda que sem dados mais qualificados, torna-se nítido as peculiaridades e problemas de cada área, o que demanda ações específicas para cada contexto;
- ao se identificar a sobreposição das famílias cadastradas no Cadastro Único, com os assentamentos subnormais e com as áreas ocupadas por moradia em áreas de remoção por risco geológico ou ambiental ou com as áreas de cortiços, é possível

concluir onde estão os grupos com menor acesso à moradia e traçar estratégias mais assertivas para as demandas existentes de fato;

- ao se mapear o estoque de terras disponível versus o déficit existente é possível traçar tipologias e previsões orçamentárias adequadas a cada Macrozona, bem como ações que visem o aumento da quantidade de áreas destinadas à habitação popular na área insular do município;

- a política de habitação deve contemplar o acesso à moradia digna, de forma a atender o déficit de moradia e não de propriedade, o que significa implementar políticas voltadas não só a construção de unidades, mas a outros programas como locação social, regularização fundiária e urbanística, mutirão, assistência técnica, reabilitação de imóveis e reformas;

- por fim, o acesso à moradia para todas as faixas de renda garante uma cidade mais equilibrada, visto que os custos de remoções, realocações, auxílio aluguel, obras de contenção em áreas ocupadas de risco geológico são drasticamente reduzidos.