

RELAÇÃO PORTO E CIDADE

ÁREA INSULAR

“A área insular do município de Santos apresenta-se como um território exíguo, quanto às áreas ainda passíveis de ocupação, posto que seus limites físicos são bem demarcados e circundados pela água, seja da baía, do canal do Estuário ou dos rios existentes. Sendo assim, considerando as restrições ambientais impostas à ocupação da área continental e o histórico de ocupação da região, a consolidação da mancha urbana é antiga, exigindo, portanto, a organização dos elementos reguladores da expansão urbana em torno da manutenção e controle do adensamento e verticalização, e distribuição das atividades, sob pena da consolidação de processos de segregação sócio-espacial e de especialização funcional.” (Relatório do Porto na porção leste da área insular – COPOLUR, 2014)

Por possuir o maior Porto da América Latina, o município de Santos, assim como outras cidades portuárias, apresenta conflitos urbanos e sociais ocasionados pela interface entre as atividades portuárias/retroportuárias¹ e o uso residencial existente.

Esses conflitos se dão por diversos fatores, entre eles por questões relacionadas à circulação de veículos de carga, à nocividade, incomodidade e periculosidade dos materiais transportados e armazenados e à alteração da paisagem urbana ocasionada pela instalação dessas atividades, cujos impactos precisam ser adequadamente mitigados no território.

Os impactos gerados pelas grandes empresas portuárias ou industriais podem se estender por diversas quadras, seja por conta das questões acima citadas ou por meio de outros imóveis que passam a desenvolver atividades de apoio a elas, a exemplo de oficinas, borracharia, estacionamento de caminhões e transportadoras, num processo cumulativo de impacto.

Para o enfrentamento desta situação, estão previstos nos objetivos do Plano Diretor “fomentar ações de proteção da população contra os eventuais impactos ambientais causados por atividades portuárias e retroportuárias, especialmente o transporte, armazenamento e manuseio de granéis sólidos, líquidos, perigosos ou não, que provoquem ou potencializem riscos ambientais e à saúde pública ou tragam desconforto à comunidade²”, “criar sistema de controle dos produtos armazenados nas

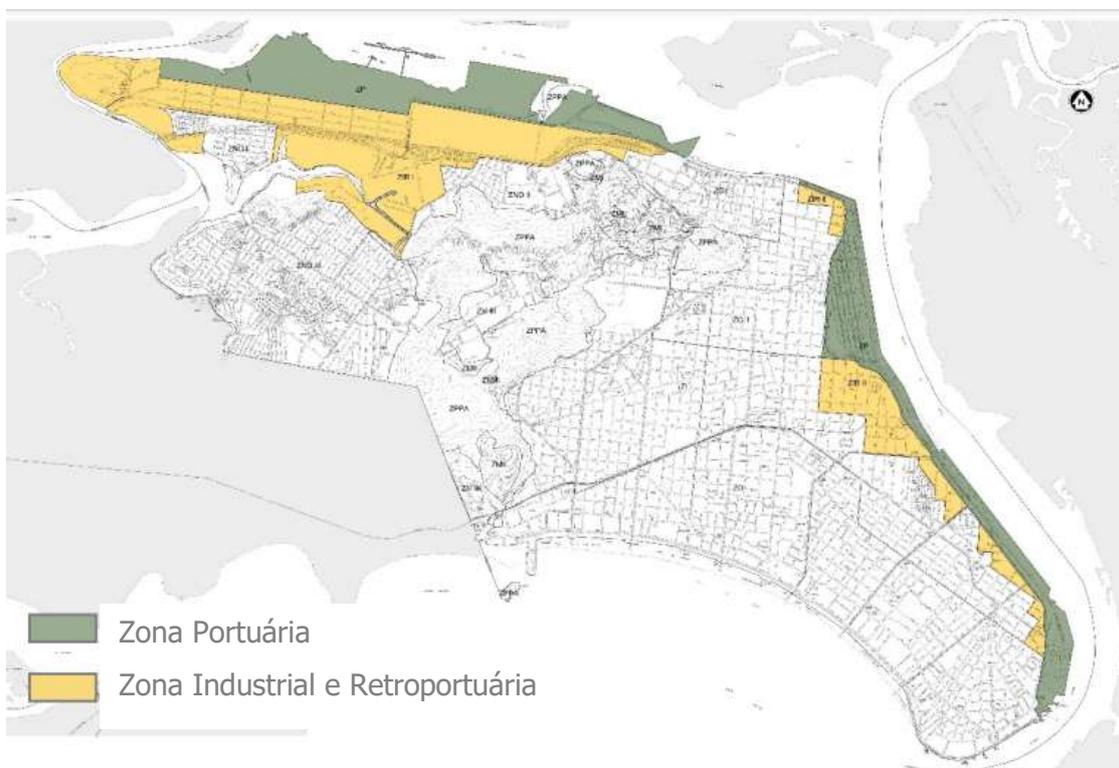
¹ Entende-se por retroporto as áreas próximas ao Porto Organizado destinadas a suprir as deficiências de área de armazenagem do porto. É utilizada muitas vezes até para desembarço aduaneiro (ANTAQ).

² Incisos XIX, XX e XXI, artigo 8º da Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018.

empresas instaladas o município” e “criar sistema de licenciamento e monitoramento da circulação de veículos de transporte de produtos perigosos no município”.

As áreas destinadas às atividades portuárias e retroportuárias no município estão localizadas em duas zonas distintas: a Zona Portuária - ZP, que corresponde ao perímetro do chamado Porto Organizado³, território pertencente à União, onde a prerrogativa de legislar cabe a ela, e as Zonas Industriais e Retroportuárias – ZIR⁴, lindeiras à Zona Portuária, que, por conta de sua localização, servem de suporte às atividades portuárias, conforme Figura 1.

Figura 1 - Delimitação das Zona Portuária – ZP e das Zonas Industriais e Retroportuária I e II da área insular de Santos, conforme LC 1006/2018.



Fonte: Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Elaboração: COPOLUR/COINURB, SEDURB 2021.

Tratando-se de atividade econômica de grande importância para o município, há forte pressão do setor portuário e retroportuário por aumento das áreas destinadas a

³ A área do Porto Organizado é compreendida pelas instalações portuárias, quais sejam, ancoradouros, docas, cais, pontes e píeres de atracação e acostagem, terrenos, armazéns, edificações e vias de circulação interna, bem como pela infraestrutura de proteção e acesso aquaviário ao porto, tais como guias-correntes, quebra-mares, eclusas, canais, bacias de evolução e áreas de fundeio que devam ser mantidas pela Administração do Porto (ANTAQ).

⁴ Áreas com potencial de suporte às atividades portuárias, com serviços industriais e de logística, caracterizada pela intensa circulação de veículos pesados, onde se pretende minimizar os conflitos existentes com a malha urbana adjacente (definição do inciso XII, artigo 11, da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018);

esse fim, sob a justificativa de que os terrenos e edificações nestes locais são escassos e possuem valores muito altos.

Contudo, constata-se que ainda há terrenos vazios nas áreas em que hoje as atividades portuárias e retroportuárias são admitidas. Tendo em vista a questão da não utilização ou subutilização destes espaços, o Plano Diretor municipal inseriu a Zona Industrial e Retroportuária na relação de locais onde deve ser aplicado o instrumento do Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios – PEUC⁵, previsto pelo Estatuto da Cidade. Tal instrumento tem como objetivo estimular a adequada utilização da propriedade urbana, otimizando o território urbano e possibilitando o desenvolvimento sustentável das cidades a partir da utilização de áreas onde já exista infraestrutura adequada para os usos permitidos naquela região.

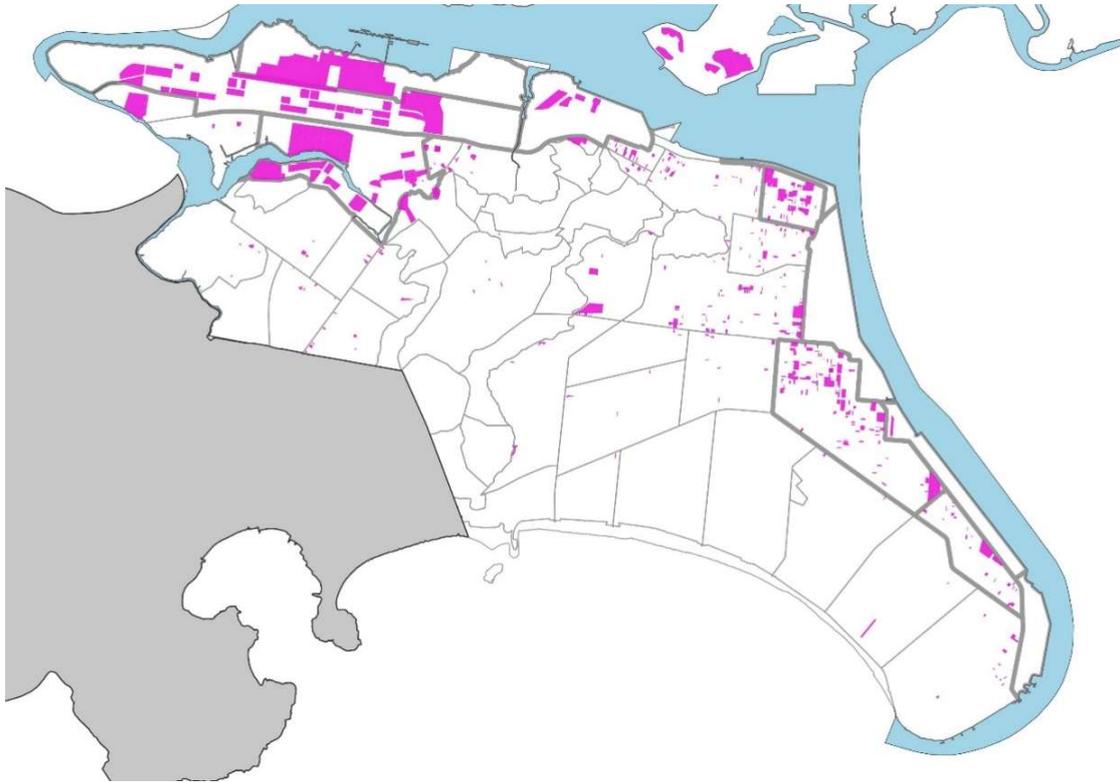
No caso das zonas industriais e retroportuárias, a aplicação do PEUC pode servir de elemento impulsionador da efetiva ocupação (utilização) das áreas vazias ou subutilizadas, auxiliando no ajuste do mercado imobiliário, inibindo a alta dos preços de venda e/ou aluguel destes imóveis. Nesse contexto, a partir do momento em que os proprietários são notificados quanto a obrigação de dar uso aos terrenos ociosos, estimula-se a ocupação plena das áreas industriais e retroportuárias existentes, em detrimento de eventuais expansões para as demais áreas.

A maior concentração de usos portuários e retroportuários no município está nos bairros Chico de Paula, Alemoa, Paquetá e Macuco e Estuário, além daqueles localizados no perímetro do Porto Organizado, conforme apresentado na Figura 2.

Na porção oeste da área insular predominam as atividades portuárias e retroportuárias. Já na porção leste da ilha, especialmente no bairro do Macuco, esses usos são mais espalhados, onde há uma permeabilidade com os usos residenciais e comerciais.

⁵ O município pode exigir do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena de parcelar ou edificar compulsoriamente e pagar o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo – IPTU Progressivo; a alíquota do imposto é aumentada por cinco anos, até o limite de 15%. Se, ainda assim, o proprietário não der uma função social ao imóvel, este pode ser desapropriado com pagamento em títulos da dívida pública. A aplicação do instrumento no município está prevista no Plano Diretor - Lei Complementar nº 1005, de 16 de julho de 2018, regulamentada pelo Decreto nº 8.455, de 20 de maio de 2019 (ver Seção de Instrumentos Urbanísticos).

Figura 2. Localização dos usos portuários e retroportuários, conforme cadastro tributário municipal⁶



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

O limite das áreas destinadas às atividades portuárias e retroportuárias avançou e retrocedeu na malha urbana insular ao longo do tempo, especialmente entre 1945 e 1998, conforme apresentado na Figura 3.

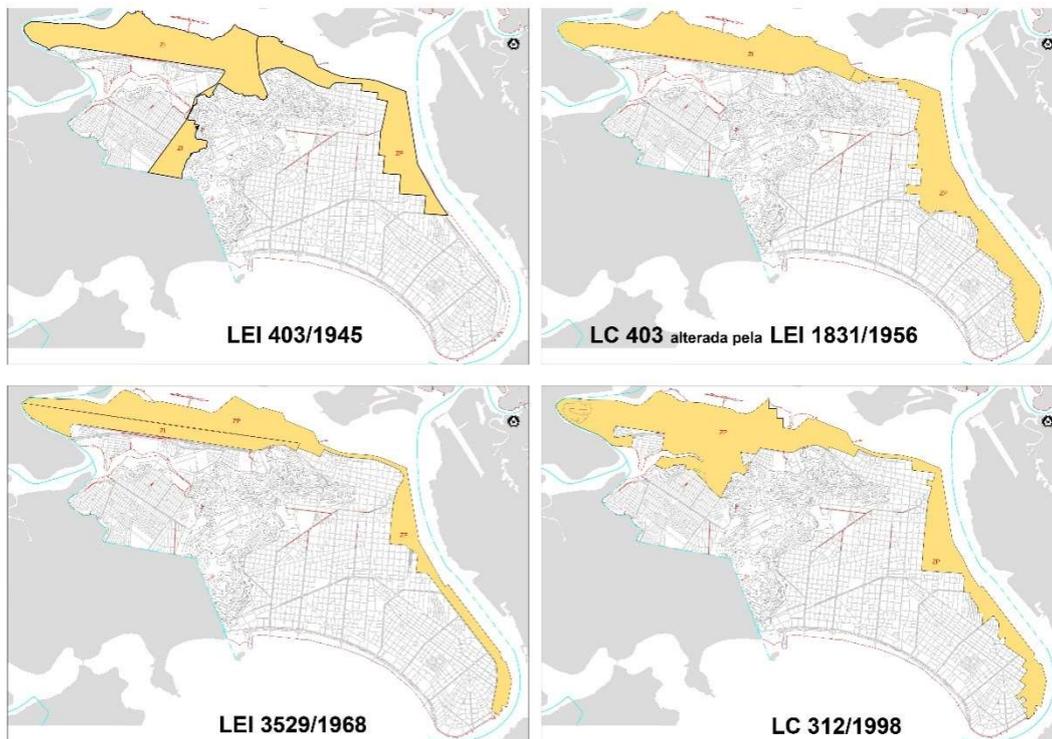
O Decreto-lei nº 403/1945⁷ delimitou uma Zona Portuária e uma Zona Industrial, onde esta última também permitia atividades portuárias/retroportuárias. A Zona Industrial alcançava o limite correspondente aos bairros Caneleira e São Jorge, além de trecho localizado entre a Avenida Nossa Senhora de Fátima e o limite do Morro Santa Maria, próximo ao bairro Vila Haddad, servindo de certa forma como divisor entre a Zona Noroeste e o restante da cidade.

Por sua vez, a Zona Portuária abarcava porção da área central e parte da área leste insular de Santos. Importante ressaltar que a Zona portuária possuía restrições quanto à instalação de indústrias perigosas ou incompatíveis com a ocupação urbana, deixando esses usos exclusivamente para a Zona Industrial, mas ambas as zonas permitiam o uso residencial.

⁶ Por se tratar de mapeamento realizado a partir do cadastro tributário, pode haver diferenças entre o uso cadastrado e aquele efetivamente existente no local.

⁷ Decreto-lei nº 403, de 15 de setembro de 1945.

Figura 3. Delimitação de zonas industriais, portuárias e retroportuárias na área insular na legislação de 1945 a 1998



Elaboração: COINURB, SEDURB, 2021.

A alteração do Decreto lei nº 403/1945, promovida pela Lei nº 1.831/1956⁸, recua a área industrial na Macrozona Noroeste, mas expande consideravelmente os limites da Zona Portuária na Zona Leste, principalmente nos bairros Vila Mathias, Macuco, Estuário e Ponta da Praia. No Plano Diretor Físico de 1968 (Lei nº 3.529/1968⁹) as zonas Industrial e Portuária recuam na Zona Leste, e o uso residencial, antes permitido nas leis anteriores, torna-se proibido.

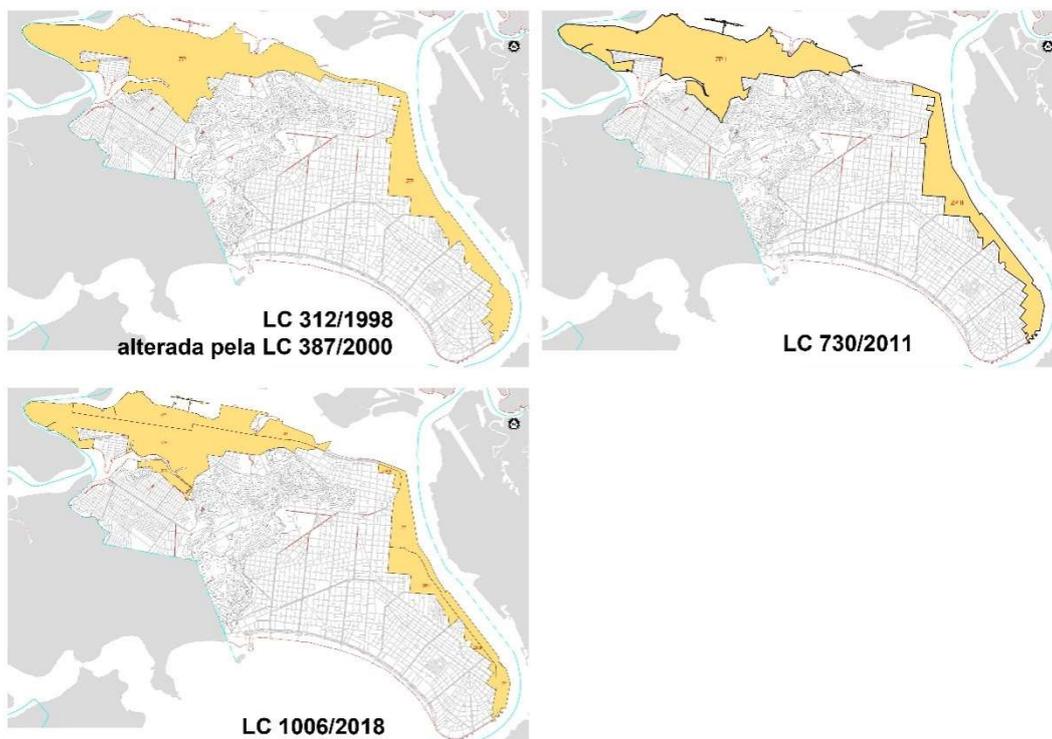
Nova expansão da área portuária foi estabelecida na Lei Complementar nº 312/1998¹⁰. A Zona Portuária avança para as áreas a oeste da ilha, englobando os bairros Chico de Paula e parte dos bairros Piratininga, São Manoel e Vila Haddad. Ao mesmo tempo, avança nos bairros à leste, como ocorreu em 1956, porém em menor proporção.

⁸ Lei nº 1.831, de 9 de maio de 1956 (com alterações da Lei nº 1.972 de 26 de agosto de 1957).

⁹ Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1.968, que instituiu o primeiro Plano Diretor Físico do Município de Santos, e suas normas ordenadoras e disciplinadoras.

¹⁰ Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998.

Figura 4. Delimitação de zonas industriais, portuárias e retroportuárias na área insular na legislação de 2000 a 2018



Elaboração: COINURB, SEDURB, 2021.

Após 1998, as zonas destinadas aos usos portuários e retroportuários sofrem alterações menores, destacando-se a inclusão da área no perímetro das Avenidas Senador Dantas, Siqueira Campos e Conselheiro Rodrigues Alves em 2000¹¹ (alteração da Lei Complementar nº 312/1998, efetuada pela Lei Complementar nº 387/2000), e a exclusão da Zona Portuária no bairro do Centro e em outros trechos próximos, estabelecida na Lei Complementar nº 730/2011¹² (Figura 4).

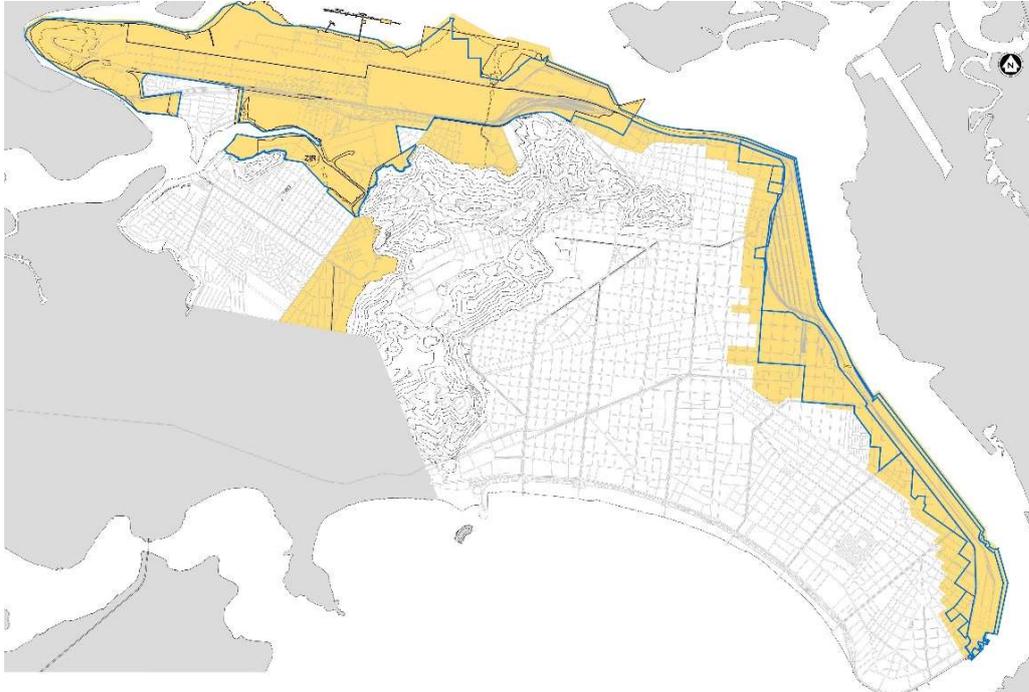
“As alterações que são feitas ao longo do tempo na lei de uso e ocupação do solo mudam algumas vezes as permissões de usos das zonas. Normalmente estas alterações são feitas em momentos de revisão da legislação, a qual deve estar fundamentada em um diagnóstico urbano capaz de identificar as transformações urbanas ocorridas e orientar para a definição de novas vocações para as diversas zonas urbanas de modo a atender melhor à população, a preservação ambiental e o desenvolvimento econômico do município. Quando as permissões de uso são alteradas, as atividades que antes eram permitidas, passam a ser proibidas com a nova lei. Contudo, há exceções às novas regras, e chamamos estas exceções de uso desconforme.” (Título III da

¹¹ Alteração da LC 312/1998, efetuada pela Lei Complementar nº 387, de 13 de abril de 2000.

¹² Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011.

Cartilha Explicativa da Lei de Uso e Ocupação do Solo elaborada pela Seção de Planejamento Urbano - SEPLURB, 2020¹³)

Figura 5. Delimitação de zonas industriais, portuárias e retroportuárias anteriores e atuais na área insular de Santos.



Elaboração: COINURB, SEDURB, 2021.

- Lei atual (LC 1.006/2018)
- Leis anteriores

Nos últimos anos, a legislação passou a restringir as áreas onde as atividades retroportuárias eram permitidas. Porém, a renovação e a substituição das edificações com essas atividades nos locais onde essas passaram a ser proibidas ainda é lenta. Provavelmente, isto se relaciona ao valor de venda e de aluguel dessas estruturas, bem como de seu nível de especialização, mesmo não possuindo grandes áreas construídas. Por isso, ainda existe quantidade significativa de estabelecimentos com usos retroportuários desconformes nessas áreas, provocando impactos de vizinhança e impasses com os objetivos pretendidos para algumas regiões da cidade.

“Os usos desconformes são aqueles que foram regularmente licenciados anteriormente à lei vigente, cuja licença de funcionamento não foi ainda encerrada. O termo regularmente licenciado significa que à época da emissão de licença de funcionamento, o uso era permitido. Sendo assim, a administração

¹³ Disponível em https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/cartilha_2018-2019_luos_titulo_i_e_ii.pdf e https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/cartilha_2018-2019_luos_titulo_iii.pdf.

municipal tolera este uso pelo princípio do direito adquirido, desde que haja uma licença ativa ainda não encerrada e que a atividade, no caso de usos desconformes não residenciais, “aos níveis de ruído, de vibração e de poluição atmosférica e às características de acesso e de tráfego exigíveis para a via em que estiver localizado e estarão sujeitos à apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança, nos termos da Lei Complementar n.º 793, de 14 de janeiro de 2013”. (Título III da Cartilha Explicativa da Lei de Uso e Ocupação do Solo elaborada pela Seção de Planejamento Urbano, 2020)

Os usos desconformes são tolerados por conta do direito adquirido, até que sejam substituídos por usos permitidos na legislação vigente, não sendo interessante sob o ponto de vista do espaço urbano que estes permaneçam indefinidamente no local, por não serem mais considerados adequados à região em que se localizam.

Há em alguns locais do município empresas com atividades retroportuárias desconformes em terrenos de grande dimensão, localizadas em áreas predominantemente residenciais e comerciais, que ocasionam impactos significativos no entorno. Desta forma, somente definindo-se prazo limite para a permanência destas atividades, após o qual devem ser encerradas, esta situação não mais ocorreria. Também poderiam ser previstos mecanismos de transferência destas para locais conformes, visando tanto solucionar a questão do impacto quanto a liberação das áreas para usos mais apropriados ao entorno.

Os maiores desafios para equacionamento dos usos residenciais e retroportuários estão associados aos bairros Vila Nova, Vila Mathias e Macuco. Os dois primeiros estão localizados na Macrozona Centro, na Zona Central II, onde a Lei de Uso e Ocupação do Solo estabelece como objetivo o incentivo à renovação urbana e ao adensamento residencial, onde, por conta disso, os usos portuários/retroportuários são proibidos.

Não há nos dois bairros localizados na Zona Central II elemento que tenha por objetivo servir como separador entre a zona portuária e a área residencial, como acontece em algumas divisas de zoneamento em outros trechos da área insular, através da demarcação de faixas de amortecimento¹⁴ por exemplo, que possuem por objetivo minimizar os impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias. O único elemento físico que separa a Zona Central II da Zona Portuária é a Via Perimetral.

As quadras do bairro Vila Mathias mais próximas à Avenida Perimetral estão sujeitas à pressão do setor portuário/retroportuário, por conta da facilidade de acesso

¹⁴ De acordo com a Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018, as faixas de amortecimento são áreas do território onde se pretende minimizar os impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias, de forma a permitir atividades compatíveis com as zonas residenciais. Observa-se, contudo, que no caso da Faixa de Amortecimento I, situada ao lado da ZERU Paquetá, os usos portuários e retroportuários são permitidos, condicionados à apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV, independentemente do porte do empreendimento.

rodoviário proporcionado pela localização e da quantidade de edificações com esta tipologia existentes no local, em especial na Rua Manoel Tourinho, onde os usos retroportuários estão presentes na quase totalidade dos imóveis no trecho entre as Ruas Luiza Macuco e Xavier Pinheiro, no limite entre a Zona Central II e a Zona Portuária.

Nas áreas do bairro Vila Nova próximas à Avenida Perimetral, a pressão do setor portuário é mais branda, por conta da presença de grande quantidade de imóveis protegidos e da dificuldade de acesso rodoviário associada ao fechamento de saídas para a Perimetral e à inexistência de vias locais paralelas que permitam entrada e saída de veículos.

O Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Santos, elaborado pela Autoridade Portuária de Santos (SPA) em 2020¹⁵, prevê que as áreas de Porto Organizado localizadas na divisa com os bairros Vila Nova e Vila Mathias, hoje ocupadas por cargas gerais e contêineres, passem a armazenar granéis sólidos minerais de desembarque¹⁶, conforme Figura 6. Esta mudança visa diminuir a movimentação de veículos de carga no entorno, aumentando a participação do modal ferroviário no transporte dessas cargas.

Figura 6. Trecho do Zoneamento atual (à esquerda) e proposto (à direita) para as áreas do Porto Organizado



Fonte: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do Porto de Santos, 2020

Ressalta-se que tanto a ocupação por contêineres quanto a alteração por granéis minerais trazem consequências. No caso dos contêineres, materiais de maior ou menor periculosidade podem ser armazenados e, dependendo do tipo de granel mineral armazenado, também existem riscos de acidentes.

¹⁵ Ver Seção sobre o Porto Organizado.

¹⁶ De acordo com o PDZ, entre os graneis sólidos minerais movimentados pelo porto, destacam-se os adubos/fertilizantes, enxofre, e outros sais como o cloreto de sódio e o sulfato dissódico. No anexo 12.1 do PZD é informado que as mercadorias a serem movimentadas nesta área são açúcar e embarque de trigo, fertilizantes e contêineres.

Como já mencionado, a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente possui como objetivo para a Zona Central II o adensamento residencial, comercial e de serviços e a proteção do patrimônio histórico. Nesta zona estão localizadas as seguintes Zonas Especiais¹⁷, destacando sua interface com o Zoneamento do PDZ (ver Figura 7):

- a Área de Adensamento Sustentável Norte, onde se pretende incrementar a densidade construtiva, demográfica, habitacional, com incentivos às Habitações de Interesse Social (HIS) e de Habitação de Mercado Popular (HMP) para a população de baixa e média rendas, além de promover atividades urbanas articuladas com oferta de serviços, equipamentos e infraestrutura urbana, visando aumentar as oportunidades de trabalho, emprego e geração de renda¹⁸;

- a Área de Proteção Cultural II, onde há acervo de bens imóveis que se pretende proteger, ampliando os incentivos à recuperação e preservação do conjunto existente, por meio de instrumentos como a Transferência do Direito de Construir¹⁹;

- o Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas 3, porção do território que compreende áreas públicas na região da bacia do mercado, incluindo as edificações existentes, onde se pretende potencializar atividades turísticas e o estabelecimento de polo para o desenvolvimento da economia criativa em toda a região central da cidade²⁰;

- parte do limite da Zona Especial de Interesse Social 3, área com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional precário, onde se pretende desenvolver programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS²¹.

¹⁷ Zonas de Uso especial, artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

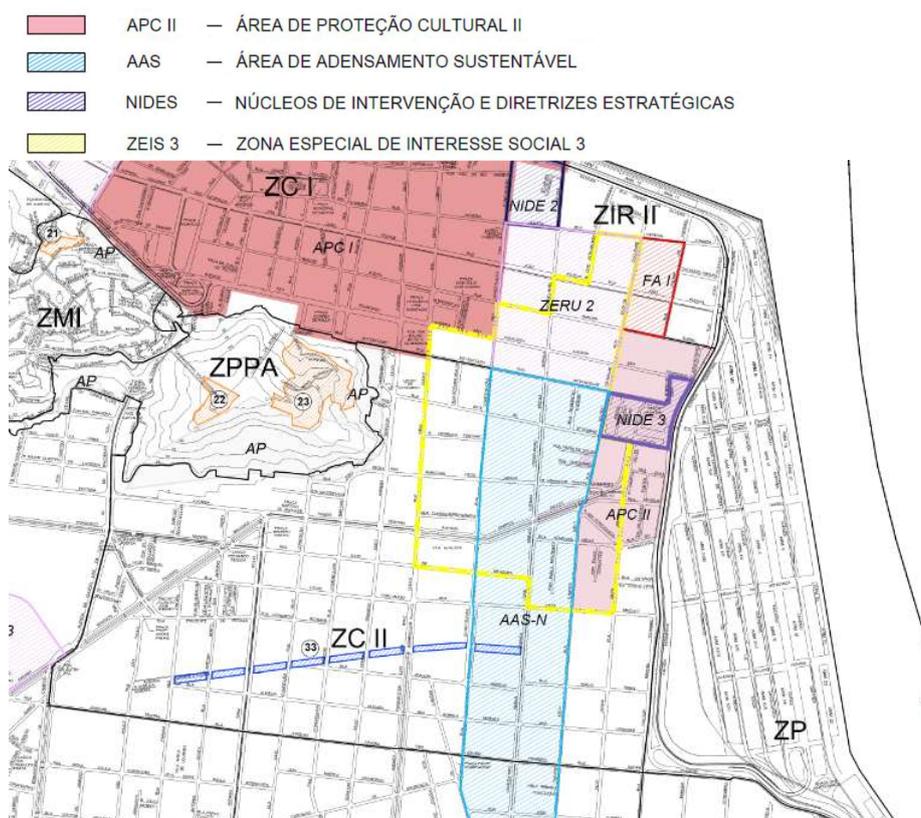
¹⁸ Alínea a), inciso VI do artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

¹⁹ Inciso II do artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

²⁰ Alínea c), inciso III do artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

²¹ Alínea c), inciso I do artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

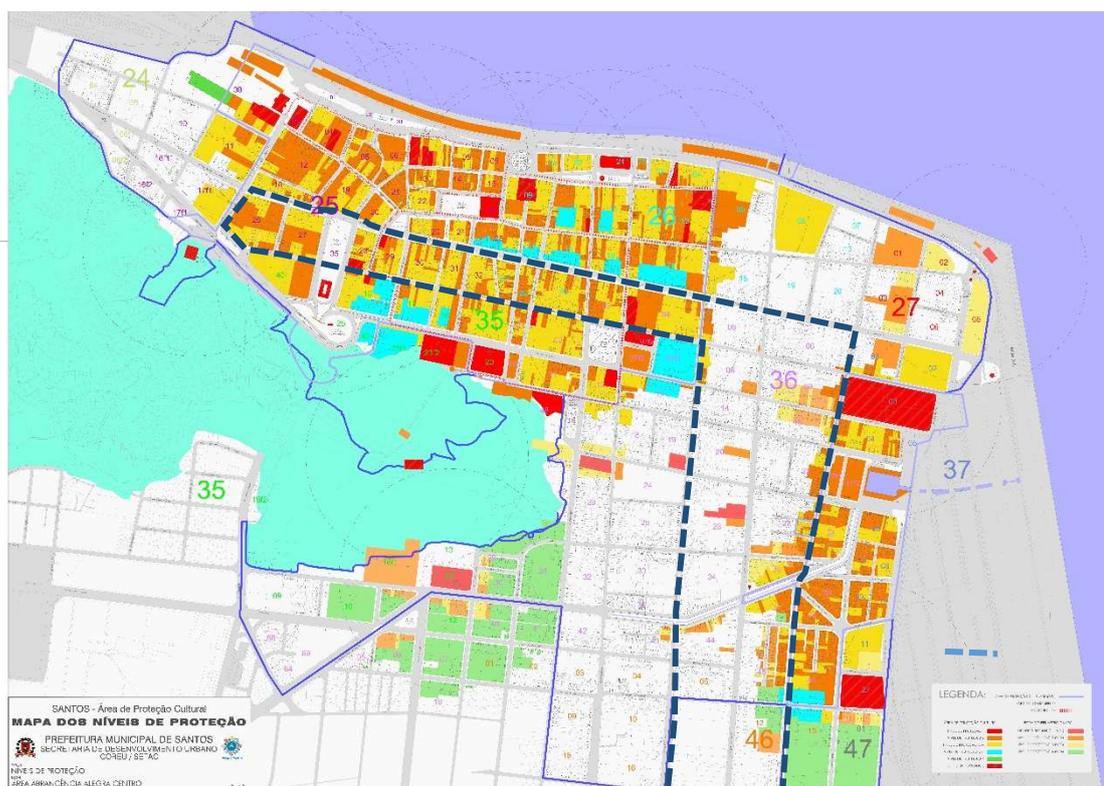
Figura 7. Trecho do Anexo IV da LC 1006/2018 - Zonas Especiais



Fonte: Anexo IV da Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018 – Zonas Especiais, com destaque para a Zona Central II.

Releva destacar ainda que a Zona Central II abriga um conjunto de empreendimentos da área educacional, a exemplo do campus de duas universidades (UNISANTOS e UNIFESP, esta última com previsão de expansão para outras duas quadras na mesma área), e a escola técnica SENAC. Acrescenta-se a esta área um conjunto vertical misto com aproximadamente 550 unidades residenciais e 300 salas comerciais, além de imóveis com nível de proteção e grande quantidade de lotes comerciais e residenciais. Também se localiza nesta região um trecho da fase 2 do Veículo Leve Sobre Trilhos – VLT, em implantação. (Figura 8).

Figura 8. Níveis de Proteção dos imóveis da Macrozona Centro e traçado da fase 2 do VLT (linha tracejada)



Fonte: SETAC, SEDURB, 2021.

Assim, tendo em vista as questões apresentadas, alterações que levam à ampliação das áreas retroportuárias na região devem considerar os objetivos previstos pela legislação, os elementos já edificados e os projetos previstos para a área, de forma a garantir a qualidade de vida da população, principalmente da população residente.

Macuco

No bairro do Macuco, situado na Macrozona Leste, ao contrário do que acontece na Vila Nova e Vila Mathias, grande parte de sua área está inserida na Zona Industrial e Retroportuária II, onde as atividades retroportuárias são permitidas. Apesar das ampliações da Zona Portuária nesse bairro em 1998 e posteriormente em 2011, e a consequente proibição do uso residencial, parte significativa desta área não sofreu processo de substituição do uso residencial pelo portuário/retroportuário (Figura 9), conforme observado no Relatório técnico – delimitação da Zona Portuária, elaborado pela Coordenadoria de Políticas Urbanas em 2014.

Figura 9. Imagens do bairro obtidas no levantamento de campo realizado em maio e junho de 2021



Fonte: COPOLUR, 2021

O relatório acima mencionado destaca que o traçado viário e o parcelamento da área no bairro, originalmente residencial, dificultam o tráfego e a manobra de caminhões de grande porte e a formação de lotes adequados à instalação dessas atividades, trazendo morosidade na transformação deste espaço para atividades retroportuárias.

A sobreposição dos dados de largura de vias e o levantamento de uso do solo realizado no referido relatório demonstrou que as faces das quadras delimitadas pelas vias no sentido norte/sul, mais largas (Figura 10), possuem quantidade maior de atividades portuárias/retroportuárias instaladas, o que demonstra preferência destas

pelas vias de maior dimensão. Considerando que a área é formada predominantemente por lotes de menor testada e edificações sem recuo frontal, adequações do viário para possibilitar melhor acesso de veículos de carga demandaria desapropriações parciais ou totais dos imóveis.

Figura 10. Mapa com largura das vias no bairro Macuco

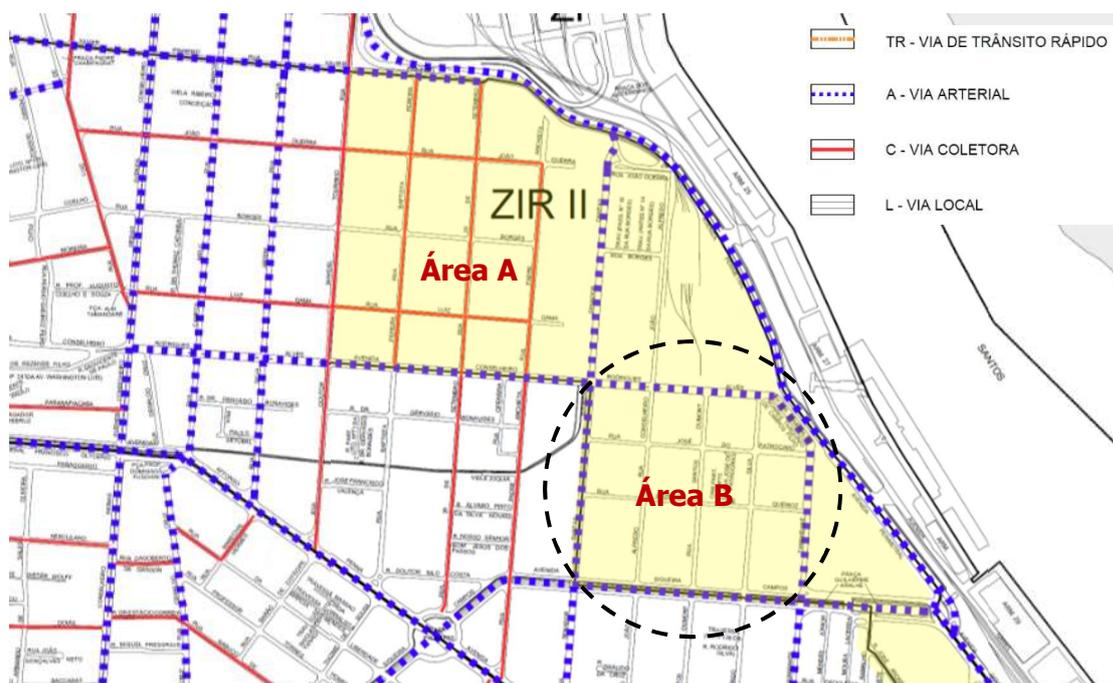


Fonte: COPOLUR, SEDURB –Relatório técnico – delimitação da Zona Portuária, 2014.

As permissões de uso estabelecidas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente também podem dificultar a alteração do uso residencial existente, uma vez que as atividades retroportuárias nas vias locais da Zona Industrial e Retroportuária são proibidas. Isto pode ser constatado em especial na porção da ZIR II localizada entre as Avenidas Conselheiro Rodrigues Alves e Siqueira Campos (área B na Figura 11), onde a maior parte das vias possui esta classificação.

A Lei Complementar nº 730/2011 – Lei de Uso e Ocupação do Solo anterior – permitia atividades portuárias e retroportuárias nas vias locais desta área (antes denominada Zona Portuária II) até julho de 2018, data da aprovação da lei de uso e ocupação do solo atual, o que leva a crer que a baixa quantidade de atividades desta natureza na região seja mais influenciada pelos fatores previamente citados que pela proibição dos usos portuários e retroportuários determinada pela LC 1006/2018.

Figura 11. Trecho do anexo VII da LC 1006/2018 – Hierarquia Viária



Trecho do anexo VII da LC 1.006/ 2018 - Hierarquia Viária, com destaque para a área de ZIR II (em amarelo), onde as atividades portuárias e retroportuárias são proibidas.

A seguir, é apresentada a situação atual dos usos das áreas relacionadas no relatório de 2014 (destacadas em amarelo na Figura 11). O levantamento de uso do solo qualificado demonstra que, no geral, as áreas permanecem com ocupação pouco verticalizada e predominantemente residencial, comercial e de prestação de serviços, com exceção das áreas mais próximas ao limite com a Zona Portuária, onde as atividades industriais e retroportuárias estão mais presentes, mas geralmente ocupando as mesmas áreas identificadas no levantamento de 2014.

Não se observou renovação circunstancial das edificações na área do levantamento de campo, onde a ocupação está relacionada a imóveis do início do século XX, que compõem um conjunto arquitetônico tradicional e em bom estado de conservação, em especial no caso daqueles ocupados por uso residencial.

Os imóveis ocupados por usos retroportuários e industriais ocupam áreas maiores, resultado da unificação de um ou mais lotes menores, e estão mais presentes na área A que na área B, esta última mais residencial (Figura 12 e 13).

Figura 12 – Levantamento do uso do solo – Área A



Figura 13 - Levantamento do uso do solo – Área B

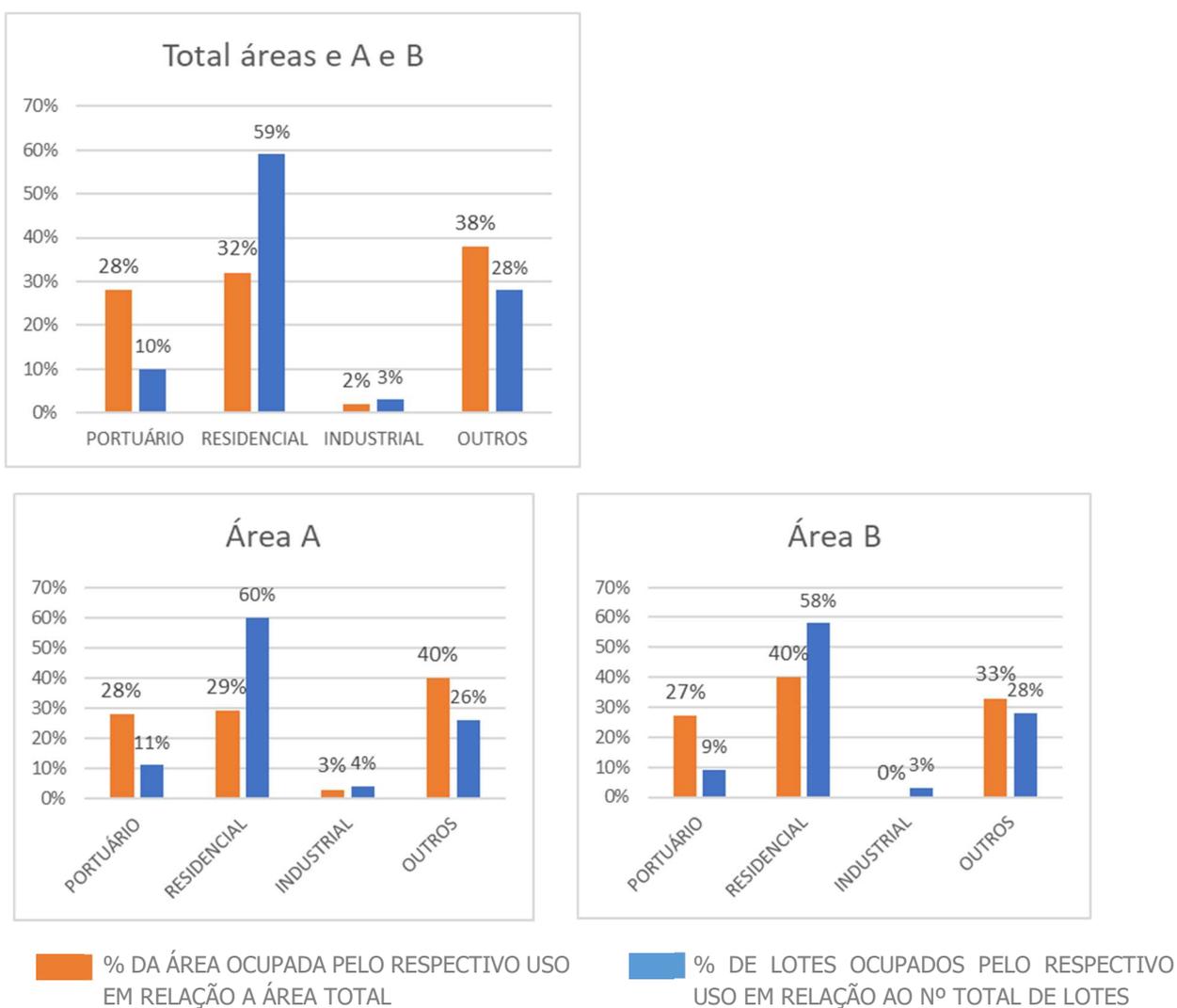


Fonte: COPOLUR, SEDURB, 2021.

As áreas ocupadas por atividades retroportuárias nas áreas A e B correspondem a 28% da área total, mas a somente 10% do número total de lotes. Por sua vez, o uso residencial representa quase 60% dos lotes, ocupando somente 32% da área total.

A quantidade de áreas ocupadas por cada uso é bastante semelhante nos dois locais, mas há uma pequena diferença entre as áreas ocupadas pelos usos residenciais e pelos demais tipos de uso (exceto os retroportuários), onde as residências correspondem a 29% das áreas da porção A e a 40% das áreas da porção B. Os demais usos ocupam mais áreas na porção A que na B (Figura 14).

Figura 14 - Percentuais de áreas e lotes ocupados nas áreas A e B da ZIR II



Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021

Na área A os usos industriais e retroportuários concentram-se nas vias de sentido norte/sul, especialmente nas quadras da Rua Padre Anchieta. O fluxo de caminhões não é intenso, se localizando principalmente nas Ruas João Guerra e 28 de Setembro, por conta do acesso à Avenida Perimetral, bem como nas Ruas Padre Anchieta e Borges,

conforme Figura 12 - Levantamento de uso do solo – área A. Ressalta-se que praticamente não há veículos de carga estacionados nas vias deste perímetro.

Por sua vez, as atividades portuárias/retroportuárias na área B também se concentram ao longo das vias de sentido norte/sul, ratificando a correlação dessas atividades com a largura das vias. O fluxo de veículos de carga se situa principalmente nas Avenidas Senador Dantas, Conselheiro Rodrigues Alves e Siqueira Campos, localizadas nos limites da área, e nas ruas Rodrigo Silva e Almirante Tamandaré, bem como em trechos das ruas Santos Dumont e José do Patrocínio, conforme Figura 13.

Na área B constata-se quantidade considerável de caminhões estacionados, com destaque para a Avenida Senador Dantas²², onde os veículos ficam aguardando entrada para carga e descarga em um imóvel com uso retroportuário desconforme. Consequentemente, isso gera problemas de mobilidade, afetando inclusive a qualidade ambiental do entorno, e pode ter relação direta com os pátios de estacionamento de caminhões situados neste trecho da Senador Dantas.

De acordo com os dados disponibilizados pela Companhia e Engenharia de Tráfego de Santos – CET Santos, a área B apresenta reclamações de munícipes relacionadas a veículos de carga, embora os acidentes envolvendo tais veículos estejam localizados predominantemente na área A (ver Seção de Mobilidade Urbana).

Ressalta-se que tanto a Avenida Senador Dantas quanto a Avenida Siqueira Campos na área B são Corredores de Amortecimento – COA (Figura 15), marcando o limite entre a Zona Industrial e Retroportuária II e a Zona Intermediária. De acordo com a Lei de Uso e Ocupação do Solo, os Corredores de Amortecimento são “vias onde se pretende minimizar os impactos dos usos portuários e retroportuários nas áreas residenciais com o controle de acesso de veículos pesados e tratamento diferenciado nas fachadas”²³. Não há delimitação de Corredor de Amortecimento entre a Zona Industrial e Retroportuária II e a Zona Intermediária no trecho A.

Nas vias enquadradas como COA, devem ser garantidos a ausência de acesso ao lote de veículos com mais de 2 eixos, no máximo 50% de superfície cega nas fachadas ou muros e espaço para arborização nos passeios públicos com largura maior ou igual a 1,80m, na proporção de uma árvore para cada 8 metros, ao longo da testada do imóvel²⁴:

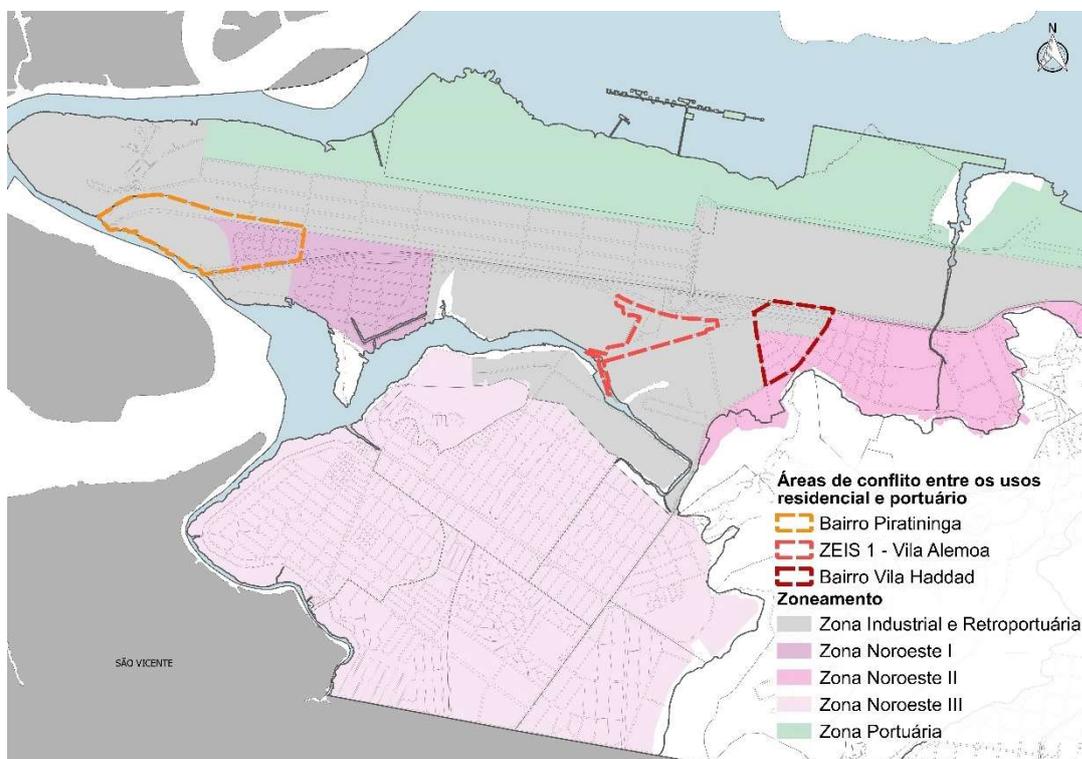
²² O trecho da Avenida Senador Dantas entre as avenidas Conselheiro Rodrigues Alves e Siqueira Campos define o limite entre a Zona Intermediária e a Zona Industrial e Retroportuária II.

²³ Inciso VI, artigo 14 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

²⁴ Artigo 111, da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

ou arteriais e cercadas por áreas industriais e retroportuárias, a exemplo dos bairros Vila Haddad, Piratininga e Chico de Paula, este último no núcleo residencial correspondente à Zona Especial de Interesse Social 1 – Vila Alemoa²⁶ (Figura 16).

Figura 16 - Áreas de interface entre o uso residencial e as atividades retroportuárias na Macrozona Noroeste



Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021

Vila Haddad

O bairro Vila Haddad está localizado ao lado da Zona Industrial e Retroportuária I, possuindo duas quadras inseridas nesta zona. De pequena dimensão, encontra-se parcialmente isolado do restante da Zona Noroeste II pelo traçado da Avenida Nossa Senhora de Fátima, via arterial de grande circulação de veículos de carga, se tornando mais suscetível a pressões do setor retroportuário. Nesta área não há elemento segregador entre as áreas retroportuárias e a área residencial, localizada na porção mais interna no bairro e totalmente horizontal, correspondendo a menos da metade da área do bairro. Conta com equipamentos públicos de educação, saúde e áreas de lazer. Há ocupação com atividades retroportuárias em parte dos lotes, bem como circulação e estacionamento de veículos de carga em suas vias, ocasionando incômodo aos moradores.

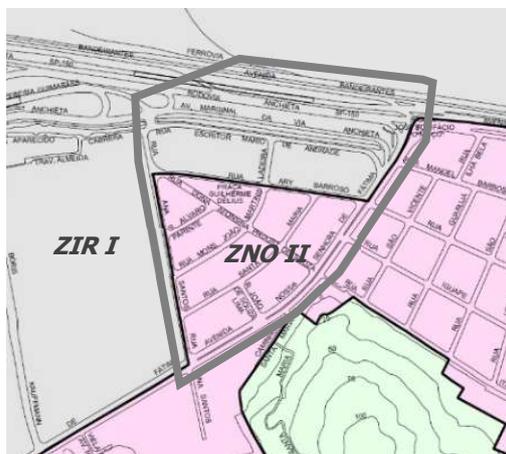
²⁶ Sobre as Zonas Especiais de Interesse Social e suas especificidades, ver Seção de Habitação.

Figura 17 - Imagem aérea do bairro Vila Haddad (contorno em branco)

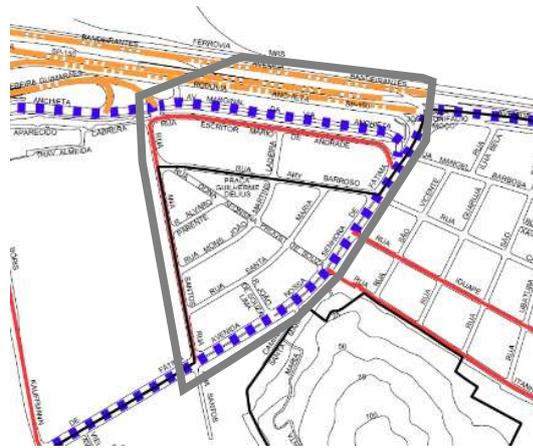


Fonte: Google Earth, 2021

Figura 18 - Trecho dos anexos II e VII da LC 1.006/2018 no bairro Vila Haddad



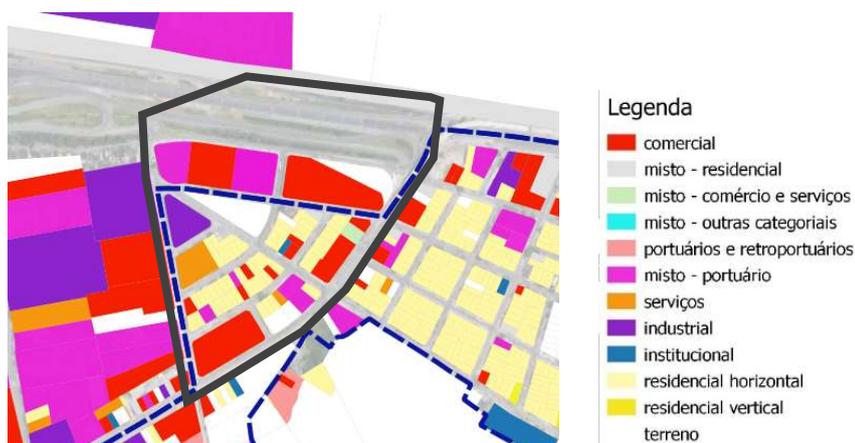
Trecho do Anexo II da LC 1.006/2018 - Zonamento, com destaque para os limites do bairro Vila Haddad em cinza



Trecho do Anexo VII da LC 1.006/2018 - Hierarquia, com destaque para os limites do bairro Vila Haddad em cinza

- - - Arterial
- Coletora
- Local

Figura 19. Trecho do Mapa de uso e ocupação do solo, com destaque para os limites do bairro Vila Haddad em cinza



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

A Seção de Planejamento Urbano, após oficina realizada no bairro no começo de 2018, durante o processo de revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, verificou que considerável número de caminhoneiros autônomos passou a morar no bairro por conta da proximidade dos postos de trabalho proporcionados pelas empresas portuárias/retroportuárias. Isso se refletiu no aumento do estacionamento de caminhões nas ruas do bairro, dificultando a fiscalização e ampliando a pressão das atividades retroportuárias sobre o uso residencial.

Foi observado na oficina que a população possuía receio de ter que vender suas propriedades por valores inferiores àqueles necessários para comprar um imóvel similar em outro lugar da cidade, sendo possível deduzir que a insegurança guia a demanda de permanência desta população, em uma área já bastante desqualificada para o uso residencial, inclusive pela instalação de comércio atacadista.

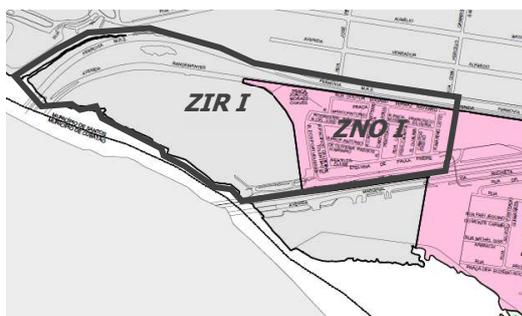
Piratininga

Parte do bairro Piratininga se encontra na Zona Industrial e Retroportuária I, correspondendo à ocupação retroportuária, e parte na Zona Noroeste I, de uso quase exclusivamente residencial e horizontal, conforme figuras abaixo.

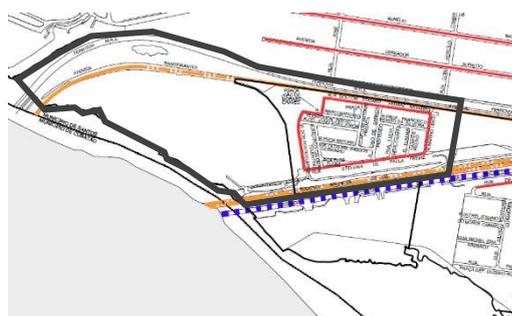
Sua situação se assemelha com o bairro Vila Haddad, sobretudo no que diz respeito à proximidade com áreas de ocupação retroportuária e ao isolamento das demais áreas residenciais, que se dá por meio de duas vias de trânsito rápido, a Avenida Bandeirantes e a Rodovia Anchieta.

Releva destacar que existem distinções importantes entre a situação urbanística dos bairros Vila Hadda e Piratininga. Neste último, embora mais isolado que o primeiro, a ocupação residencial conta com equipamentos públicos de saúde e educação e está limitada ao norte e ao sul por um maciço arbóreo que amortece os impactos das vias de trânsito rápido e das atividades retroportuárias.

Figura 20 - Trecho dos anexos II e VII da LC 1006/2018 no bairro Piratininga



Trecho do Anexo II da LC 1.006/2018 - Zoneamento, com destaque para os limites do bairro Piratininga em cinza



Trecho do Anexo VII da LC 1.006/2018 - Hierarquia, com destaque para os limites do bairro Piratininga em cinza

- Trânsito rápido
- Arterial
- Coletora
- Local

Figura 21 - Trecho do Mapa de uso e ocupação do solo, com destaque para os limites do bairro Piratininga em cinza



Legenda

- comercial
- misto - residencial
- misto - comércio e serviços
- misto - outras categoriais
- portuários e retroportuários
- misto - portuário
- serviços
- industrial
- institucional
- residencial horizontal
- residencial vertical
- terreno

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

Embora não haja imóveis com uso retroportuário no perímetro da ocupação residencial como no bairro Vila Haddad, a circulação e o estacionamento irregular de caminhões também ocorrem nas vias do núcleo por conta de sua localização, gerando incômodo e reclamações por parte dos moradores.

Figura 22 - Imagem aérea do bairro Piratininga (contorno em branco)

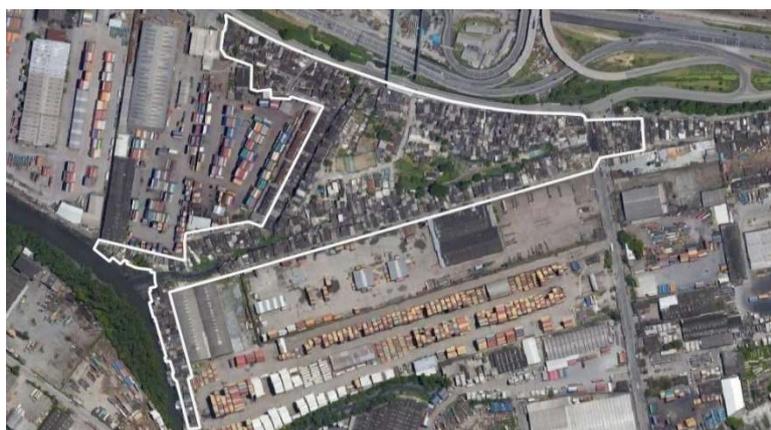


Fonte: Google Earth, 2021.

ZEIS 1 – Vila Alemoa

O núcleo residencial Vila Alemoa, correspondente ao perímetro da ZEIS 1 – Vila Alemoa²⁷, situado no bairro Chico de Paula, é outro local da Macrozona Noroeste em que o convívio entre os usos residencial e retroportuário apresenta impasses. Esse núcleo está integralmente inserido na Zona Industrial e Retroportuária I, conforme Figura 24.

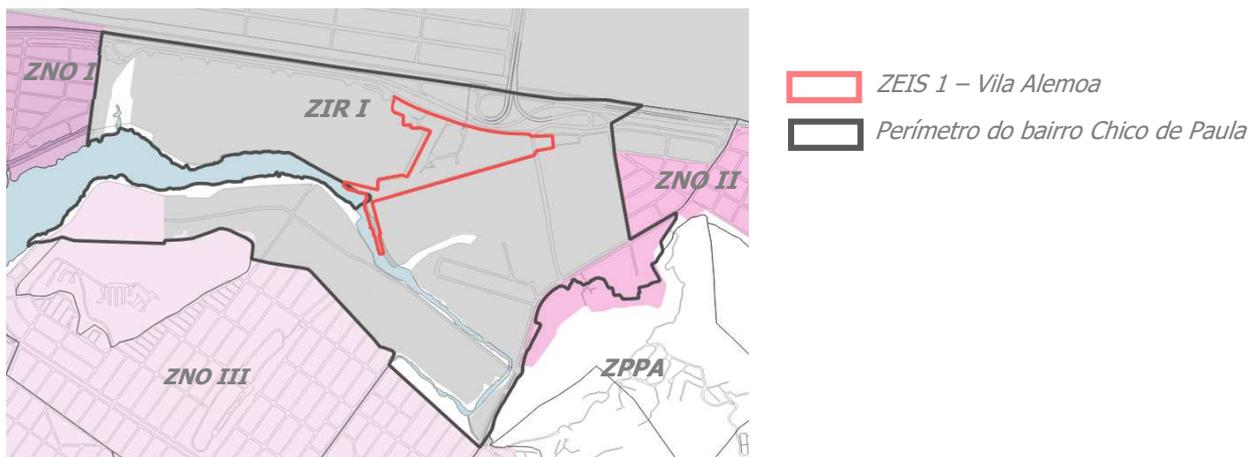
Figura 23 - Imagem aérea da ZEIS 1 – Vila Alemoa (contorno em branco)



Fonte: Google Earth, 2021.

²⁷ Anexo IV - Zonas Especiais, da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018.

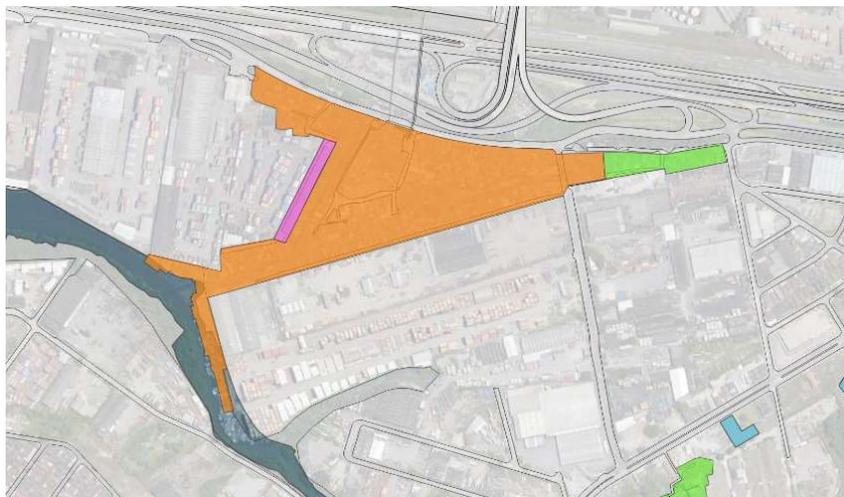
Figura 24 - Localização da ZEIS 1 – Vila Alemoa



Elaboração: COPOLUR, SEDURB, 2021.

Trata-se de ocupação residencial, correspondendo a um assentamento precário enquadrado como ZEIS 1²⁸, onde se prevê regularização fundiária e urbanística. A maior parte do núcleo é considerado como área de remoção e reassentamento no Plano de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional, correspondente à tipologia 5, que caracteriza risco ambiental, conforme Figura 25²⁹.

Figura 25. Trecho do Plano de Regularização Fundiária e Provisão Habitacional – Vila Alemoa



²⁸ Alínea a), inciso I, artigo 12 da Lei Complementar nº 1006, de 16 de julho de 2018:

ZEIS-1: áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/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 e à legalização das edificações salubres por meio de projeto que preveja obrigatoriamente o atendimento da população registrada no cadastro físico e social da respectiva ZEIS existente no órgão de planejamento ou de habitação do Município.

²⁹ Ver Seção de Habitação.

	Tipologia 1 - 100% demandam regularização fundiária
	Tipologia 2 - 100% demandam regularização fundiária + urbanização pontual
	Tipologia 3 - Demandam produção habitacional para apoio a reassentamento
	Tipologia 4 - Demandam produção habitacional para apoio a reassentamento
	Tipologia 5 - 100% demandam produção habitacional para apoio a reassentamento
	Tipologia 6 - 100% demandam regularização fundiária
	Tipologia 7 - 100% de remoção das moradias em risco + produção habitacional para relocação

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

É uma área crítica em termos de fragilidade ambiental, mais isolada dos demais núcleos residenciais e se encontra limitada ao norte pela Avenida Marginal da Via Anchieta e por áreas retroportuárias ao sul e a oeste.

Diante do exposto, é necessário um olhar mais próximo das áreas residenciais isoladas do restante do tecido urbano para a construção de soluções que atendam a qualidade de vida dessa população. Deve-se considerar a possibilidade de permuta destas áreas e adequações no zoneamento, o que pode ser viabilizado através do instrumento urbanístico da Operação Urbana Consorciada³⁰ ou outros arranjos de políticas públicas.

Considerações

O avanço e o recuo dos limites portuários sobre áreas residenciais, e a permissão de usos residenciais em áreas retroportuárias na legislação criaram regiões onde estes usos, naturalmente incompatíveis, acabaram convivendo no mesmo espaço, trazendo desafios a serem equacionados, por conta da desvalorização dos imóveis residenciais e comerciais do entorno, tráfego de veículos de carga - que por vezes causam danos materiais às edificações e à pavimentação das vias, poluição ambiental (ruídos, material particulado, fumaça) e fechamento de lotes com muros ou outros elementos pouco convidativos ao pedestre, gerando problemas de segurança.

No caso de expansão do retroporto, podem ser previstos dispositivos que condicionem a instalação de toda atividade portuária ou retroportuária à análise prévia dos impactos ocasionados por sua instalação, com definição de medidas que mitiguem adequadamente seus impactos, evitando a exposição da população a riscos de acidentes e à incômodos de trânsito, ambientais e urbanísticos.

Hoje a legislação prevê a elaboração de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV para as atividades portuárias e retroportuárias com mais de 20.000m² de terreno, atividades industriais com mais de 10.000m² de área construída e oficinas mecânicas e depósitos de resíduos e sucatas com mais de 5.000m² de área construída³¹. A relação

³⁰ Ver Seção de Instrumentos Urbanísticos.

³¹ Anexo I da Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013, que disciplina a exigência do estudo prévio de impacto de vizinhança – EIV e dispõe sobre a conformidade de infraestrutura urbana e

completa de atividades para as quais se exige EIV pode ser verificada no Anexo I da LC nº 793/2013. Além do disposto na LC 793/2013, a Lei de Uso e Ocupação do Solo vigente incluiu a exigência de apresentação de EIV para os usos industriais mais impactantes, enquadrados como I2 e I3, que pretendem se instalar em vias não arteriais situadas fora dos limites das Zonas Portuárias e Industriais Retroportuárias³².

Para os usos industriais com mais de 1.000m² de área construída e para as atividades portuárias e retroportuárias, independentemente da área construída, há a LC 793/2011 exigência de Comprovação da Conformidade de Infraestrutura Urbana e Ambiental, o que demanda manifestação favorável da companhia de água e esgoto e energia elétrica, da Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos – CET Santos e do órgão municipal de meio ambiente³³. Destaca-se ainda que todos os depósitos de resíduos, indústrias, oficinas mecânicas, marcenarias, serralheiras e marmorarias devem receber manifestação técnica favorável do órgão de meio ambiente no município para instalação³⁴.

No âmbito da análise do EIV por parte da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhança – COMAIV são determinadas medidas mitigadoras e/ou compensatórias relacionadas aos impactos de vizinhança ocasionados pelos empreendimentos, a serem executadas preferencialmente em sua área de influência³⁵. Em determinados casos, as medidas compensatórias podem envolver a destinação de recursos ao Fundo de Desenvolvimento Urbano do Município - FUNDURB³⁶, para apoio e suporte financeiro a projetos e programas de desenvolvimento e renovação urbana.

Ao analisar o impacto de determinado empreendimento sobre um local, os impactos existentes decorrentes dos empreendimentos previamente instalados devem ser considerados, que, somados ao novo, formam o chamado impacto cumulativo, que podem aumentar a escala e os efeitos na região de sua implantação.

O Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do Estudo de Impacto de Vizinhança, elaborado pelo Ministério das Cidades, observa que os custos para tratamento dos impactos cumulativos não necessariamente terão de ser assumidos de forma integral pelo último empreendedor. Caso se verifique que diversas atividades contribuem, na mesma ou em distintas medidas, para o resultado nocivo, é possível a formulação de Plano de Gestão de Impactos de Responsabilidade Compartilhada³⁷.

ambiental, e suas alterações: Lei Complementar nº 869, de 19 de dezembro de 2014 e Lei Complementar nº 914, de 28 de dezembro de 2015.

³² Artigo 28 da Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018.

³³ Incisos IV e V do artigo 41, e artigo 42 da LC nº 793/2013.

³⁴ Incisos VIII, IX, XII e XIV do artigo 43 da Lei Complementar nº 793, de 14 de janeiro de 2013.

³⁵ Locais passíveis de percepção dos impactos do projeto, tanto na fase de implantação (obras) quanto na de operação, a curto, médio e longo prazo. (Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação do EIV, CAPACIDADES).

³⁶ Inciso VIII e § 1º e 2º do artigo 38 da LC 793/2013.

³⁷ Estudo de Impacto de Vizinhança: Caderno Técnico de Regulamentação e Implementação/ Benny Schvasrberg, Martins, Giselle C., Kallas, Luana M. E.; Cavalcanti, Carolina B.; Teixeira, Letícia M.. Brasília:

Considerando o contexto urbano de Santos, sobretudo na área insular, onde as empresas portuárias e retroportuárias estão muito próximas umas das outras, é indicada a análise do impacto conjunto dos empreendimentos instalados, visando elaboração de Plano de Gestão de Impactos de Responsabilidade Compartilhada mencionado acima, para definição de medidas conjuntas a serem adotadas, estabelecendo equilíbrio entre a dinâmica portuária e retroportuária e a malha urbana.

Está entre os objetivos do Plano Diretor “identificar áreas potenciais para a implantação de empreendimentos portuários e retroportuários e de apoio logístico”³⁸, considerando, entre outros, o incentivo à “transferência de atividades portuárias, retroportuárias e logísticas das áreas lindeiras às regiões urbanas da Macroárea Insular para a Macroárea Continental do Município, de forma a garantir qualidade de vida à população”³⁹.

Contudo, de acordo com os empreendimentos previstos no PDZ, o cenário indica a manutenção das atividades portuárias na área insular e ampliação destas para a Macroárea Continental. Em especial na porção leste da área insular de Santos, as alterações previstas no PDZ tendem a diminuir a circulação de cargas, com reflexos diretos na demanda por áreas de estacionamento e oficinas de caminhões, na medida em que o modal ferroviário é incentivado como forma principal de escoamento das cargas.

Para melhor tratar da relação entre porto e cidade onde estes ocupam o mesmo espaço, é indicado que os usos portuários e retroportuários estejam devidamente segregados das áreas residenciais, com barreiras físicas e previsões legais que delimitem o espaço ocupado por cada uso, evitando a expansão e retração do porto e retroporto sobre as áreas residenciais. As atividades que apresentam riscos ou impactos ambientais de grande intensidade e não mitigáveis devem estar suficientemente distantes das áreas residenciais.

São importantes a manutenção e o aprimoramento dos sistemas de controle, licenciamento e monitoramento das operações e produtos armazenados nas áreas portuárias e retroportuárias da porção insular e continental do município, bem como regulamentação da circulação de veículos de transporte de carga e de produtos perigosos, visando proteger a população contra eventuais impactos causados, conforme previsto no Plano Diretor e no Plano de Mobilidade.

Universidade de Brasília, 2016, disponível em <https://www.caubr.gov.br/wp-content/uploads/2017/10/CAPACIDADES4.pdf>.

³⁸ Inciso II, art. 9º da LC 1.005/2018.

³⁹ Alínea I), inciso II do art. 9º da LC 1005/2018.