



**ENAN
PUR** 2023
Belém 22 a 26 de maio



Ordem urbana, Outorga Onerosa do Direito de Construir e a provisão de habitação de interesse social: um estudo de caso da área insular do município de Santos/SP

Marina Ferrari de Barros
Universidade Federal do ABC - UFABC

Sessão Temática 05: Direito à cidade e habitação no Brasil

Resumo. A partir do estudo da evolução do zoneamento e da produção residencial na área insular do Município de Santos no período compreendido entre 1968 e 2018 e 1998 e 2018 respectivamente, o presente trabalho tem como objetivo demonstrar a construção de uma regularidade espacial que garante a maximização de lucros e as externalidades de vizinhança da produção residencial verticalizada ao mesmo tempo que retira o direito à moradia onde há concentração de empregos e oportunidades de promoção social. São utilizados como variáveis de análise a evolução da relação entre as permissões de habitação econômica e usos impactantes, a aplicação da outorga onerosa do direito de construir desde a sua regulamentação legal, a provisão habitacional efetivada em Zonas Especiais de Interesse Social e os empreendimentos residenciais verticalizados lançados no período sob o ponto de vista do potencial construtivo utilizado. Os conceitos de ordem urbana e externalidades de vizinhança de Abramo são fundamentos de análise, assim como sua interface com o modelo de urbanização e forma urbana propostos por Villaça.

Palavras-chave. zoneamento; ordem urbana; habitação de interesse social; contrapartida financeira; coeficiente de aproveitamento.

Urban order and the provision of social housing: a case study of the insular area of the city of Santos/SP

Abstract. Based on the study of the evolution of zoning and residential production in the insular area of the Municipality of Santos in the period between 1968 and 2018 and 1998 and 2018 respectively, the present paper aims to demonstrate the construction of a spatial regularity that guarantees the maximization of profits and the externalities of neighborhood of verticalized residential production at the same time that withdraws the right to housing where there is a concentration of jobs and opportunities for social promotion. The analysis variables used are the evolution of the relationship between economic housing permits and impactful uses, the application of the onerous grant of the right to build since its legal regulation, the housing provision carried out in Special Social Interest Zones and the verticalized residential developments launched in the period from the point of view of the constructive potential used (FAR - Floor Area Ratio). Abramo's concepts of urban order and neighborhood externalities are fundamentals of analysis, as well as its interface and with the model of urbanization and urban form proposed by Villaça.

Keywords: zoning, urban order, affordable houses, financial compensation, floor area ratio.

Orden urbano y provisión de vivienda social: un estudio de caso del área insular de la ciudad de Santos/SP

Resumen. Con base en el estudio de la evolución de la zonificación y la producción residencial en el área insular del Municipio de Santos en el período comprendido entre 1968 y 1998 y 1998 y 2018 respectivamente, el presente trabajo tiene como objetivo demostrar la construcción de una regularidad espacial que garantice la maximización de las

ganancias y las externalidades de vecindad de la producción residencial verticalizada mientras se quita el derecho a la vivienda donde se concentran los puestos de trabajo y las oportunidades de ascenso social. Como variables de análisis se tomó la evolución de la relación entre los permisos de viviendas económicas y los usos impactantes, la aplicación de la concesión onerosa del derecho de edificar, la provisión de vivienda realizada en Zonas Especiales de Interés Social y los proyectos residenciales verticalizados lanzados en el período, bajo el punto de vista del potencial constructivo utilizado, los conceptos de orden urbano y externalidades de barrio de Abramo son fundamentales para el análisis, así como su interfaz con el modelo de urbanización y la forma urbana propuestos por Villaça.

Palabras clave: zonificación, orden urbano, vivienda de interés social, compensación financiera, coeficiente de uso del suelo.

Introdução

A casa está ligada à família como “coletivo”, à sua permanência no tempo que visa garantir ao mesmo tempo um investimento econômico, um entesouramento, um patrimônio durável e transmissível e um investimento social, na medida em que encerra uma aposta sobre o futuro (BOURDIEU, 2000). Nesta mesma linha, Abramo (2007), que ao abarcar o comportamento especulativo das famílias no consumo do bem moradia, o vincula a um processo mais amplo de construção social de desejos e ideias, consideradas para a tomada de decisão, as quais ao serem projetadas no tempo futuro pelo sujeito, expõem concepções de vida e valores sociais que as engendram. Sendo assim, o processo de territorialização do uso residencial está vinculado a aspectos que ultrapassam os limites da racionalidade econômica neoclássica que dá origem às regras básicas da lógica da oferta e demanda defendidas pelo *Real Estate Economy*.

As conclusões a que chegou Villaça (2001), apoiado na teoria de Hoyt, ao identificar a formação das localizações urbanas a partir de uma análise histórica do processo de ocupação das metrópoles brasileiras parecem ser passíveis de reprodução, tanto na área insular do município de Santos, como posteriormente também, no espaço intrametropolitano. Nestas localizações, as classes mais abastadas tendem a se fixar próximas ao Centro ou ao “core” metropolitano, nas áreas mais altas e secas, próximas a amenidades naturais ou construídas, como a orla marítima de Santos e da Região Metropolitana, concentrando-se em setores urbanos privilegiados pela correspondente concentração de investimentos estatais em infraestrutura, equipamentos e serviços, resultante da ação política destas classes. Esta última característica pode ter relação com o conceito de “externalidades de vizinhança”¹, como definidor das escolhas de localização residencial das famílias, conforme propõe Abramo (2007). De acordo com o autor, além disso, existiria um movimento orientado também pela repulsa à proximidade de residência junto aos grupos de menor renda, apoiando-se no modelo de “cidade racista” de Rose-Ackerman.

O município de Santos, situado no litoral paulista, é o polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), integrada também pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga. Possui área total de 281.033 km², concentrando mais de 90% da sua população estimada de 433.991 habitantes (IBGE, 2021) em sua porção insular de 34,9 km². Na área insular de Santos também se localiza, o Porto, uma infraestrutura pública administrada pela estatal federal *Santos Port Authority* (SPA). Farias (2018) em estudo demográfico recente sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista, apontou, entre outros aspectos, o processo de periferização, em que desponta o município de Praia Grande como o principal receptor da população jovem em idade ativa proveniente de migração intrametropolitana, paralelamente à perda, pelo município de Santos, do grupo social em referência.

Nesta mesma linha, o “efeito bilhar”² descrito por Carriço (2011), ou “êmbolo”³, observado por Meyer (2008), para os casos da Região Metropolitana da Baixada Santista e da cidade de São Paulo respectivamente, demonstram dinâmicas de deslocamento das famílias de menor rendimento para áreas mais distantes que não podem ser encaradas apenas como “autosegregação natural e racional” como propõem os tributários da economia neoclássica. Tampouco se deveria encarar como gentrificação, pois não parece se tratar de substituição circunscrita a algumas áreas urbanas, mas muito mais como um fenômeno estrutural, e no caso

de estudo em tela, construído e consolidado ao longo do tempo, com a atuação do Estado, através de regulamentação urbanística do uso e aproveitamento da terra. A institucionalização das Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil, para além da garantia de um direito, é também o reconhecimento da “não escolha” da casa por grande parte da população dentro do processo de urbanização capitalista.

Neste sentido, este trabalho apresenta resultados parciais de pesquisa mais abrangente sobre a influência do zoneamento na produção do espaço residencial no município de Santos e seus impactos nas dinâmicas de valorização da terra e modelos de ocupação. A pesquisa tem como objetivo a verificação da aplicabilidade das teorias de Abramo (2007) e Villaça (2001) a respeito do processo de convenções urbanas e seus agentes responsáveis respectivamente, na produção do espaço residencial urbano, para demonstrar que a construção de externalidades de vizinhança faz parte do processo de maximização de lucros na produção residencial, seja a partir de novas localizações, seja a partir de novas tipologias, com o afastamento proposital de determinados grupos sociais das áreas vislumbradas como novas localizações. Em suma, para que as convenções urbanas funcionem para os grupos que tem escolha, e seja possível a maximização de lucros com a criação de novas localizações, é preciso afastar os grupos que não têm escolha das áreas de interesse.

Apresenta-se assim alguns resultados obtidos a partir da primeira análise de dados que sintetizam a evolução do zoneamento comum, das zonas especiais de interesse social e seu processo de ocupação, da regulamentação da aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir e da produção do espaço residencial na área insular do município de Santos/SP. Os dados se referem ao recorte temporal situado entre 1968 e 2018, e para o caso da produção residencial, de 1998 a 2018, período de regulamentação e aplicação do instrumento da outorga onerosa do direito de construir no município.

Utiliza-se como método, além da síntese espacial, a análise comparativa dos dados relacionados a distribuição de potencial construtivo e a estimativa de valores que seriam arrecadados para a provisão habitacional ao longo do tempo. Além disso, explora-se, a partir da análise das permissões de usos impactantes ao uso residencial e das localizações onde são permitidas as habitações econômicas no período considerado, a hipótese da legislação urbanística ser utilizada para a construção das externalidades de vizinhança, conforme propõe Abramo, e sua orientação para a constiuição da forma urbana que prevê concentrações de grupos de alto rendimento em determinadas áreas da cidade, conforme propõe Villaça.

Aborda-se na primeira parte deste trabalho os conceitos de Abramo e Villaça que orientaram a construção das variáveis metodológicas de seleção de dados e sua análise, para em seguida se apresentar o método e critérios utilizados na classificação de dados e espacialização das informações. Na terceira e quarta parte do trabalho são apresentadas as análises e conclusões parciais alcançadas até o momento, bem como futuros desenvolvimentos necessários.

Externalidades de vizinhança, conveções urbanas e as novas localizações

As "convenções urbanas" podem ser definidas como uma forma de coordenação espacial das intenções dos capitalistas de produzirem uma nova espacialidade urbana. O objetivo é o de maximizar os lucros, ou, utilizando-se dos conceitos de Lieptz apud Abramo (2001), superar o “tributo exógeno” da DESE (Divisão Econômico-Social do Espaço) existente, cuja realização da mercadoria moradia se estabelece a partir de um regime concorrencial, com a criação de um “tributo diferencial endógeno” ou, nos termos de Abramo (2001) um *mark up urbano*. Isto implica, para se conseguir o deslocamento da demanda da DESE existente para esta nova localização, a necessidade da “depreciação fictícia” dos estoques existentes.

Para o autor, o *mark up urbano* é obra de empresários de inovação, que se arriscam individualmente na direção da constituição de uma nova DESE. “Os capitalistas imobiliários,

individualmente, especularão sobre as intenções de produção dos outros capitalistas (onde e para quem eles vão produzir espacialidade construída) e, sobre a base dessas especulações, formularão uma idéia da DESE futura (virtual)” (ABRAMO, 2001). É a partir deste ambiente de “especularidade” e portanto, de incerteza, que comportamentos miméticos são adicionados, reforçando a convenção urbana criada, a partir da reprodução do uso residencial nesta nova DESE, até que novo movimento de *mark up* seja engendrado.

O conceito de externalidade de vizinhança se refere, de acordo com Abramo (2007:39-40), no processo cognitivo de escolha da localização, à dimensão de repulsa a tipos de família de menor renda a orientar a escolha das famílias, pois estas mostram-se sensíveis à localização de outros grupos sociais. Consideram, além das qualidades físicas e vantagens das boas localizações quanto aos equipamentos comunitários e espaços públicos, também a convivência dos filhos, por exemplo, com pessoas que poderiam trazê-los vantagens para seu futuro em termos de promoção e status social.

O convencimento da demanda, está também relacionado a especulação a propósito da desvalorização das propriedades onde residem e valorização das propriedades nas novas localizações, portanto, ao aspecto do “entesouramento” abordado por Bourdieu (2000).

O processo de reestruturação do espaço intraurbano descrito por Villaça (2001) marcado pelo abandono das classes de alta renda de determinadas localizações e sua transferência para novas, é construído também com a utilização de mecanismos ideológicos similares, com comando do Estado, por estas camadas, definindo áreas prioritárias para investimento em infraestrutura e utilização da legislação urbanística como garantia de manutenção da segregação e qualidade urbana, pelo controle bastante restrito de permissões de uso do solo, como também aponta Feldman (2005) para o caso da cidade de São Paulo. Villaça (2001) aponta ainda a necessidade de um recorte temporal mais generoso, para a análise do processo de estruturação e reestruturação urbana. Segundo o autor, a estrutura urbana deve ser observada como um todo e por um longo período de tempo, sem estes critérios, seria possível apenas a identificação de transformações, as quais, a princípio, podem parecer guiadas apenas pelo mercado imobiliário, mas ao olhar distanciado, são produzidas por este último, sob a dominação da burguesia. Este aponta ainda a legislação urbanística como um mecanismo empreendido pelo Estado, o qual, sob o domínio das camadas de alta renda, visa a garantir as localizações.

Entende-se que a instalação de infraestrutura urbana, equipamentos culturais e de lazer e a constituição das amenidades são ações do Estado de grande impacto na produção de novas localizações residenciais. Contudo, nesta pesquisa defende-se a hipótese que a regulação urbanística empreendida pelo Estado a partir do zoneamento também exerce papel importante, não apenas em favor dos interesses dos empresários da inovação e dos grupos de mais lato rendimento, mas também em detrimento daqueles que dependem de políticas públicas de habitação e seus instrumentos de financiamento como a outorga onerosa do direito de construir.

Metodologia

Considerando a necessidade de identificação da influência da legislação urbanística na produção das externalidades de vizinhança, e a necessidade a posteriori de análise da variação do valor da terra, optou-se pela análise da legislação de zoneamento, suas alterações e leis correlatas, do período compreendido entre 1968 e 2018, posto que a instituição do código tributário municipal com definição de valores genéricos em plantas, ocorreu em 1971 e em 1968 foi publicado o Plano Diretor Físico do Município de Santos (SANTOS, 1968), em substituição ao código de obras instituído em 1945 e vigente até então.

Foram consideradas não apenas as leis que alteraram o plano diretor físico, mas todas aquelas que impactaram no zoneamento, ou seja, nos limites das zonas, nas permissões de uso e na ocupação. Ao total foram analisadas 161 normas, de 1968 a 2018, identificadas a natureza das alterações realizadas e sua área de abrangência. A produção da espacialização do

zoneamento considerou todas as alterações que interferiram nos limites das zonas, para as quais foi utilizado o *software* qgis de modo que fosse possível posteriormente associá-las aos parâmetros construtivos e às permissões de usos em análise.

Para uma avaliação mais precisa das permissões de uso ao longo do tempo a espacialização foi transferida para um *grid* de 50 metros por 50 metros, tanto da caracterização das diversas áreas do município por zonas, quando em relação à classificação viária vigente, pois a partir de 1998, as permissões de uso passam a ser efetivamente definidas a partir do cruzamento entre a zona em que se encontra o imóvel, e a classificação da via que lhe dá acesso.

Considerando os objetivos do trabalho relacionados à constituição das externalidades de vizinhança, duas variáveis específicas foram extraídas da regulação urbanística empreendida pelo Estado ao longo do tempo: as permissões de usos impactantes e as permissões de habitações econômicas. Foram considerados usos impactantes aqueles expressamente incompatíveis com o uso residencial, quais sejam: serviços de transporte de cargas, serviços de armazenamento de carga portuária, comércio, serviço e depósito de sucatas metálicas e depósito de materiais em geral, indústrias incômodas e perigosas e serviços portuários e retroportuários. Para a avaliação da localização das permissões de habitações econômicas foram consideradas as permissões de habitações econômicas, habitações em série e loteamentos populares.

Ainda, para o universo das leis compiladas e considerando o objetivo de identificação da ordem urbana voltada à maximização dos lucros, foi identificada e relacionada a atribuição dos coeficientes de aproveitamento do solo para o período considerado e espacializado sobre o *grid* já mencionado.

Paralelamente, de modo a levantar a prática da produção residencial efetivamente empreendida pelo mercado imobiliário e seus impactos na política de provisão habitacional, foram espacializados os empreendimentos residenciais que se utilizaram de coeficientes de aproveitamento superiores a cinco vezes a área do terreno, considerando o período de vigência do instrumento da outorga onerosa do direito de construir (OODC), ou seja, de 1998 a 2021. Comparativamente foi levantado o processo de regulamentação e ocupação das zonas especiais de interesse social destinadas à provisão habitacional, quais sejam, as zonas especiais de interesse social 2 – ZEIS 2⁴, desde a sua institucionalização em 1992 até dezembro de 2021. O objetivo foi o de verificar, além da existência de uma regularidade espacial que garantisse a maximização de lucros e as externalidades de vizinhança da produção residencial verticalizada, possíveis “subsídios cruzados” que garantiriam também, com a aplicação da outorga onerosa do direito de construir, a implantação de política habitacional de interesse social com a produção de novas moradias.

Nesse sentido, a partir na análise da evolução da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade, foram identificadas as áreas de aplicação da OODC e simulada a arrecadação resultante conforme as fórmulas vigentes em cada período estudado. Aplicou-se o deflacionamento⁵ dos valores de terreno de modo a trazer os resultados aos valores presentes e possibilitar a análise comparativa ano a ano.

Análise

Neste momento está em andamento a revisão da lei de uso e ocupação da área insular do Município de Santos, a Lei Complementar nº 1.006, de 16 de junho de 2018 (SANTOS, 2018). Já na Câmara Municipal, a nova versão da lei⁶ propõe, através de uma emenda aditiva da Comissão do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CMADS, um artigo que inclui a possibilidade da “venda” de zonas especiais de interesse social:

Art. 151. A Outorga Onerosa de Alteração de Uso em Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS poderá ocorrer na forma de permuta de área, na mesma Macroárea Insular do município, mediante autorização legislativa, desde que comprovado o interesse público e maior vantagem no cumprimento

da política habitacional em parecer técnico conclusivo da Comissão Municipal das Zonas Especiais de Interesse Social – COMZEIS, precedido de audiências públicas e aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU e pelo Conselho Municipal de Habitação – CMH. (Emenda aditiva nº 19 da CMADS realizada em 25/11/2022 ao PLC nº 26/2022 CMADS em 25/11/2022⁷)

Este contexto foi apresentado para demonstrar que a presente pesquisa está aí justificada, posto que 30 anos depois da promulgação da Lei de Zonas, quando os vazios incluídos há pelo menos 20 anos e ainda não ocupados com provisão habitacional como se verá, estão sob tentativas de alteração, e defende-se, em nome da ordem urbana ou da reestruturação do espaço residencial da área insular do município de Santos.

Permissões de usos impactantes e habitações econômicas

A síntese espacial das permissões de usos impactantes e habitações econômicas do período considerado (1968 a 2018) foi elaborada a partir da classificação das diretrizes em referência conforme o grau de permanência destas ao longo do tempo. Sendo assim, considerando o período de 50 anos e 53 alterações (no ano de 1986 houve 3 alterações do Plano diretor físico relativas a permissões de uso, ocupação e/ou limites de zonas), foram classificadas como consolidadas as áreas que permaneceram com a mesma diretriz quanto a proibições ou permissões de habitações econômicas e proibições ou permissões de usos impactantes por mais de 47 anos (de 90% a 100% dos anos em análise), como estáveis aquelas que permaneceram por mais de 39 até 46 anos e predominantes, aquelas que, embora vigentes por tempo inferior a 50% dos anos em referência, predominaram como diretrizes em relação às outras diretrizes consideradas (Figura 1).

Figura 1 - Síntese permissões de usos impactantes e habitações econômicas

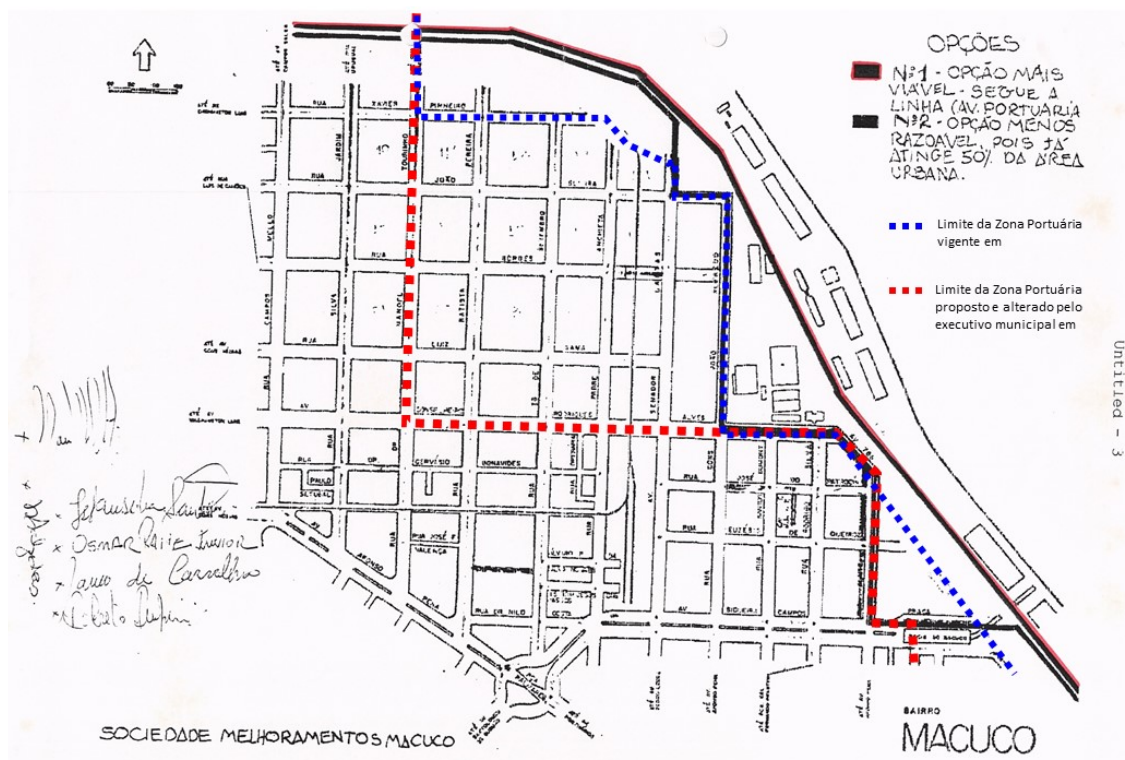


Fonte: autora, 2022

Observa-se que as áreas de consolidação das permissões de usos impactantes está relacionada espacialmente às áreas de domínio do Porto Organizado e faixas contíguas. Contudo, verifica-se também bairros de transição entre o Porto e a cidade, onde as permissões de habitações econômicas e de usos impactantes se consolidaram formando uma barreira aos bairros mais próximos à orla, absorvendo os impactos ambientais da incompatibilidade regulamentada no zoneamento entre atividades industriais, armazenamento de cargas, e o uso residencial, em especial, as habitações econômicas, no cotidiano da vida no bairro.

Importante ressaltar que a expansão paulatina deste tipo de “zona de transição” ou de “zona portuária” dentro do território municipal não se consolidou sem protesto de seus moradores. Por ocasião da revisão do Plano Diretor Físico (SANTOS, 1968) em 1997, que culminou com a promulgação da Lei Complementar n° 312, de 24 de novembro de 1998 (SANTOS, 1998), a Sociedade de Melhoramentos do Macuco encaminhou à prefeitura uma proposta solicitando o recuo dos limites propostos para a Zona Portuária em face dos impactos já sofridos pela população moradora, mas sem sucesso (Figura 2).

Figura 2 - Proposta Sociedade de Melhoramentos do Macuco de 1997



Fonte: acervo SEDURB, manipulada pela autora, 2022

Por outro lado, fica evidente a preservação dos bairros mais próximos à orla dos usos impactantes, tendo esta área se consolidado ao longo do tempo, não apenas como espaço livre do incômodo dos usos incompatíveis, mas também dos “vizinhos incompatíveis” com as externalidades de vizinhança que se desejava criar, posto que aí também se consolidou ao longo do tempo a proibição de habitações econômicas, diferente da zona central onde qualquer uso residencial permaneceu proibido durante ao menos 30 anos.

Neste sentido, verifica-se similitudes com os resultados da análise de três bairros de Houston alcançados por Qian (2011). Sob o ponto de vista de conceitos de qualidade do desenho urbano, o autor avalia a falta de zoneamento e intervenção pública na forma urbana e nos padrões de desenvolvimento e vitalidade urbanas. Conclui que, mesmo quando não há “zoneamento formal”, os bairros de moradia de grupos de maior rendimento estabelecem regras mais rígidas de usos e mantém a coesão do grupo social e dos valores das propriedades.

A sobreposição da produção residencial no período demonstra que a concentração de habitações econômicas e populares na zona noroeste da Ilha, próximas a encostas dos morros e na porção leste da ilha, entre o porto e os bairros da orla, e a de luxo, com raras exceções de loteamentos “fechados” nos morros, concentradas nos bairros próximos à praia, seguem a lógica do zoneamento, ou o definem a partir de sua lógica própria. A localização dos grupos de maior rendimento nas localizações preferenciais apontadas por Villaça (2001) podem ser observadas para os casos do uso residencial de luxo, próximas a amenidades como a orla da praia e áreas secas nos morros de paisagens e vistas privilegiadas.

Evolução das ZEIS e a aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir

A criação das Zonas Especiais de Interesse Social em Santos, ocorreu no início da década de 1990 com a promulgação da Lei Complementar n° 53, de 15 de maio de 1992 (SANTOS, 1992) que passou a vigorar em concomitância com o Plano Diretor Fisco do Município (SANTOS, 1968). Desde sua origem é possível observar incompatibilidades com o plano que expõe a distância entre o desejo de planejar e a realidade, além da demarcação no território dos limites físicos onde se permitiria garantir o direito à moradia econômica.

Figura 3 - Zonas Especiais de Interesse Social em 1992



Na região dos morros, onde se concentraram desde o início a gravação de Zonas Especiais de Interesse Social é curioso observar, que ao mesmo tempo em que ainda se encontrava vigente a diretriz de proibição de urbanização de terrenos para fins populares acima da cota de 80 m de altitude (mancha branca – Figura 3, art. 125 da L 3.529/1968), gravava-se Zonas Especiais de Interesse Social de Provisão (ZEIS 2) nestas mesmas áreas, ou seja, para a urbanização e construção de novas unidades habitacionais de interesse social. A proibição de construção de habitações econômicas nos bairros próximos à orla é substituída então pela proibição de gravação de ZEIS nestas áreas (ZRE e ZT – Figura 3), dando continuidade ao planejamento das áreas de exclusão da população de baixa renda regulamentada por lei (Art. 10 e 29 da LC 53/1992). Esta proibição permanece na legislação até a presente data.

A gravação das ZEIS na porção noroeste da área insular de Santos, em especial nas áreas limítrofes à zona portuária, segue a lógica da incompatibilidade de usos, posto que regulamentam a construção de novas unidades e a urbanização de núcleos existentes onde o plano diretor físico destinava ao uso exclusivamente de apoio ao industrial e ao armazenamento ligado aos usos retroportuários (Lei 3529/1968 – art. 93 - parágrafo único).

Paralelamente, a atribuição de coeficientes de aproveitamento na área insular do município sempre considerou (desde 1968) índices básicos, ou seja, que não precisam de pagamento de contrapartida para serem utilizados, bastante altos, especialmente na região leste (Figura 4) e distribuídos de forma generalizada, com pouco efeito, portanto, no direcionamento do adensamento ou no planejamento da ocupação. Além disso, este índice urbanístico, o coeficiente de aproveitamento é fundamental para a aplicação de diversos instrumentos urbanísticos de política urbana, como a Transferência do Direito de Construir, muito utilizado para a proteção do patrimônio cultural edificado, o Parcelamento, edificação e utilização compulsórios, para coibir a retenção especulativa de imóveis, e também para a Outorga Onerosa do Direito de Construir – OODC, objeto de estudo deste trabalho.

A OODC, que só pode ser aplicada em áreas onde a infraestrutura instalada tem capacidade para absorver o adensamento, e tem como objetivo capturar parte da valorização territorial que é fruto de investimento público e coletivo, opera basicamente com a exigência de pagamento de uma contrapartida para a construção acima do coeficiente básico em áreas delimitadas da cidade, instituídas por lei. Os recursos arrecadados com a aplicação deste instrumento conforme o art. 31 da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (BRASIL, 2001), devem ser aplicados para a: regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social, constituição de reserva fundiária, ordenamento e direcionamento da expansão urbana, implantação de equipamentos urbanos e comunitários, criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes, criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e para a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

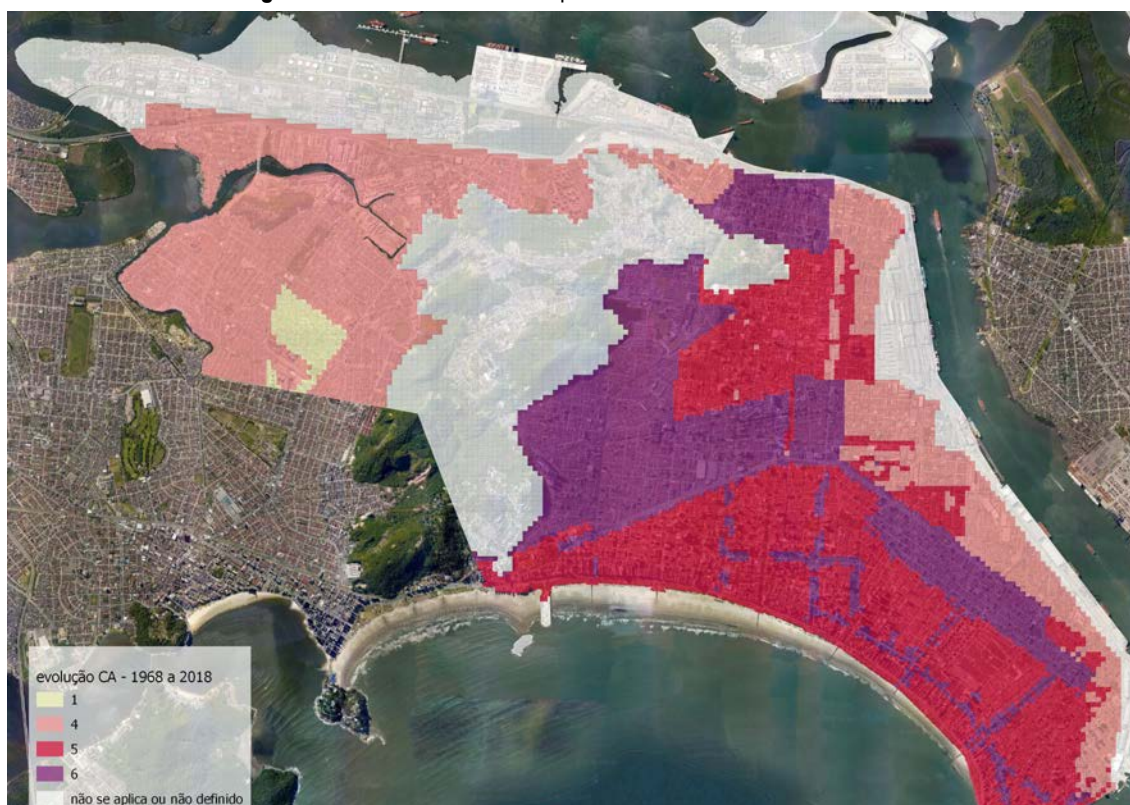
A cobrança pelo uso de potencial construtivo adicional é incluída na legislação municipal em 1996 (SANTOS, 1996), de forma rudimentar e vinculada à construção ao longo de eixos viários de conexão urbana, sendo a arrecadação destinada integralmente à construção de Habitação de Interesse Social. Entende-se, considerando que, tendo a lei de ZEIS sido promulgada há apenas quatro anos, esta iniciativa funcionaria como uma espécie de subsídio cruzado para a ocupação das ZEIS de provisão (ZEIS 2) com os recursos da produção imobiliária em áreas mais valorizadas da cidade. Contudo, não se tem notícia da aplicação do instrumento nos termos da referida lei no seu período de vigência⁸.

Em 1998, a nova lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos (SANTOS, 1998), institui novamente a cobrança pelo uso adicional de potencial construtivo ao longo de alguns eixos de conexão viária, a exemplo dos *TODs* (*Transit-oriented development*) cujo fracasso de aplicação em alguns países da América Latina foi apontada por Lopez-Morales et al (2019), demonstrando que ao contrário do desejado, a ampliação dos índices favoreceu a maximização de lucros ao mercado imobiliário no lugar de democratizar a maximização da quantidade de espaço residencial, comercial e de lazer a uma curta distância do transporte público. Ao investigar o impacto da implantação do sistema de transporte público (metro), amenidades e coeficiente de aproveitamento nos ganhos para o proprietário de terreno e para o empreendedor na Grande Santiago, Lopez-Morales et al (2019), demonstram, a partir de um novo método de análise de *rent gap*⁹, que a política de adensamento próxima às estações de transporte, contribuíram para a capitalização de empreendedores muito mais do que para a produção de habitação acessível em áreas centrais. Com base em múltiplas regressões lineares com controle de fatores fixos, testados para a Grande Santiago, Chile, os autores apresentam as diferenças de ganhos entre proprietários de terra e empreendedores, com claras vantagens, apoiados por índices construtivos vantajosos definidos pelo Estado, destes últimos.

Na mesma vertente da investigação dos efeitos do zoneamento para os proprietários ou para o mercado imobiliário, Brueckner; Singh (2020), a partir de interessante método, apresentam modelo aplicado a dados empíricos, para identificar o grau de rigor do *FAR* (*Floor Area Ratio*, no Brasil mais comumente chamado de CA - Coeficiente de Aproveitamento) nas cidades selecionadas de modo a testar a tese de que regulamentações mais rigorosas prejudicam a oferta de moradias acessíveis. Cria um índice dividindo o *FAR* regulamentado pelo *FAR* de mercado. Identifica contradições na aplicação dos índices no caso de áreas próximas a estações de metrô, bem como em áreas povoadas por população de alta renda e branca, onde os índices de *FAR* são maiores, ou seja, mais próximos do mercado. Ao mesmo tempo que critica os planejadores urbanos como técnicos que não conseguem "fundamentar tecnicamente os índices propostos", também mostra a influência de famílias ricas na definição de coeficientes de aproveitamento mais flexíveis.

Em Santos, as áreas de aplicação de OODC estão vinculadas efetivamente desde o início aos grandes eixos de circulação viária. Contudo, o que pôde ser observado ao analisar a evolução das áreas de incidência do instrumento comparativamente às áreas de produção residencial de alto potencial construtivo (edifícios que se utilizam de mais de 5 vezes a área do terreno em construção), no período compreendido entre 1998 e 2018, é que a maior parte dos empreendimentos (em média 80%) se instalou fora dos limites de incidência do instrumento (Gráfico 1). Em parte, porque durante bastante tempo estas ficavam restritas a poucas áreas do território insular e, em parte porque os coeficientes de aproveitamento básico se consolidaram altos e gratuitos em vasta área do território (Figura 4) de interesse do mercado imobiliário, pois próximas a amenidades como as praias, por exemplo, sendo desnecessário, portanto, pagar para construir.

Figura 4 - Moda coeficiente de aproveitamento básico - 1968 a 2018

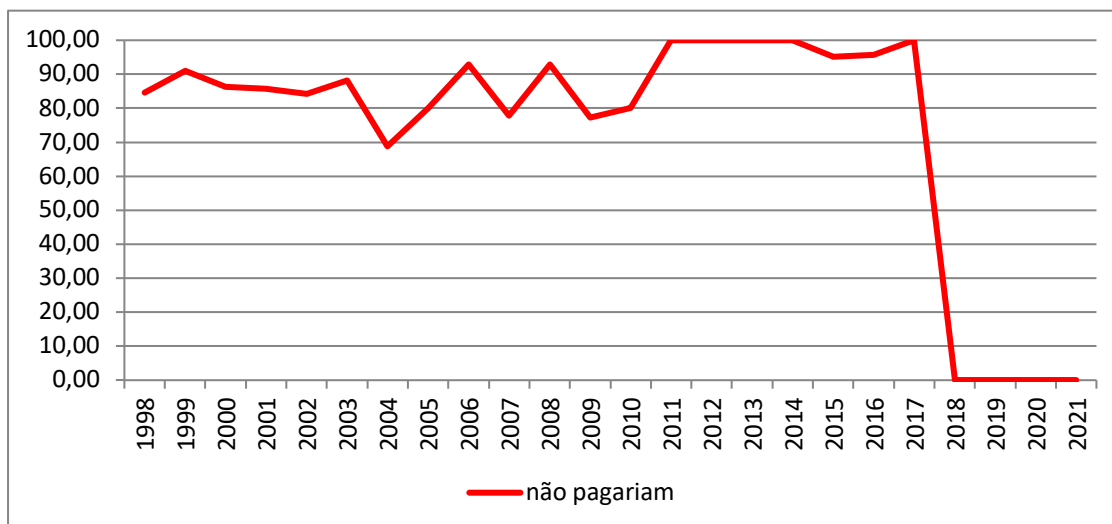


Fonte: autora, 2022

A exceção, em relação às áreas de incidência se encontra justamente no período mais recente, na última revisão efetuada na lei de uso e ocupação do solo (SANTOS, 2018), quando se ampliaram significativamente as áreas de incidência, pois a cobrança passou a ser efetiva nas classificadas Vias de Menor Capacidade de Suporte, criadas já em 2011 (SANTOS, 2011) com coeficientes de aproveitamento menores, de quatro vezes a área do terreno, em decorrência de

suas reduzidas faixas destinadas à circulação. Por princípio, conforme as definição do instrumento presente no Estatuto da Cidade, áreas com infraestrutura instalada que não comportem o adensamento, como seria o caso da infraestrutura viária mencionada, não poderiam ser objeto de OODC. Além disso, mantendo-se altos coeficientes de forma generalizada em outras áreas da cidade de interesse do mercado imobiliário, traz-se também, pouca efetividade ao instrumento quanto a sua capacidade de direcionamento da expansão urbana.

Gráfico 1 - Percentual de empreendimentos residenciais que não pagaram OODC - área de incidência



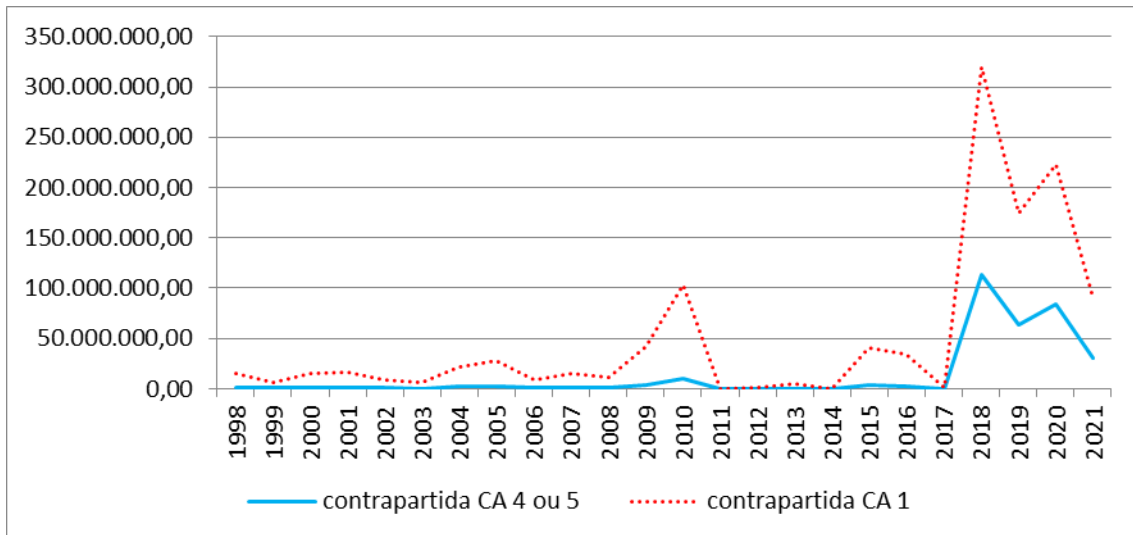
Fonte: autora, 2022

Desde de 1998, 50% dos recursos auferidos com a OODC devem ser destinados ao Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – FINCOHAP, reafirmando, portanto, o benefício cruzado entre a produção imobiliária e a produção de habitação de interesse social. Considerando a carência de informações públicas sobre a aplicação da OODC anteriores a 2018, e para que fosse possível a análise da efetividade do benefício cruzado, foram considerados apenas os empreendimentos residenciais lançados no período de 1998 a 2021 que utilizaram na prática um coeficiente de aproveitamento superior a cinco vezes a área do terreno, considerando as informações disponíveis no cadastro tributário municipal. Além disso, para possibilitar a comparação, foram introduzidos valores do m² de terreno deflacionados nas diversas fórmulas de OODC vigentes. Sendo assim, como empreendimentos comerciais também estariam sujeitos à outorga, é necessário relativizar os resultados.

Em 2013, o Conselho das Cidades editou a Resolução n° 148 (BRASIL, 2013), que recomendava aos municípios como princípio balizador da política fundiária urbana, a definição de Coeficiente de Aproveitamento Básico unitário (um) e único para toda a zona urbana. A simulação considerou os recursos que seriam arrecadados se no coeficiente de aproveitamento, todas as áreas fossem computáveis e de maneira comparativa, se o coeficiente básico utilizado fosse aquele definido idealmente pelo Conselho das Cidades, ou seja, de uma vez a área do terreno (Gráfico 2).

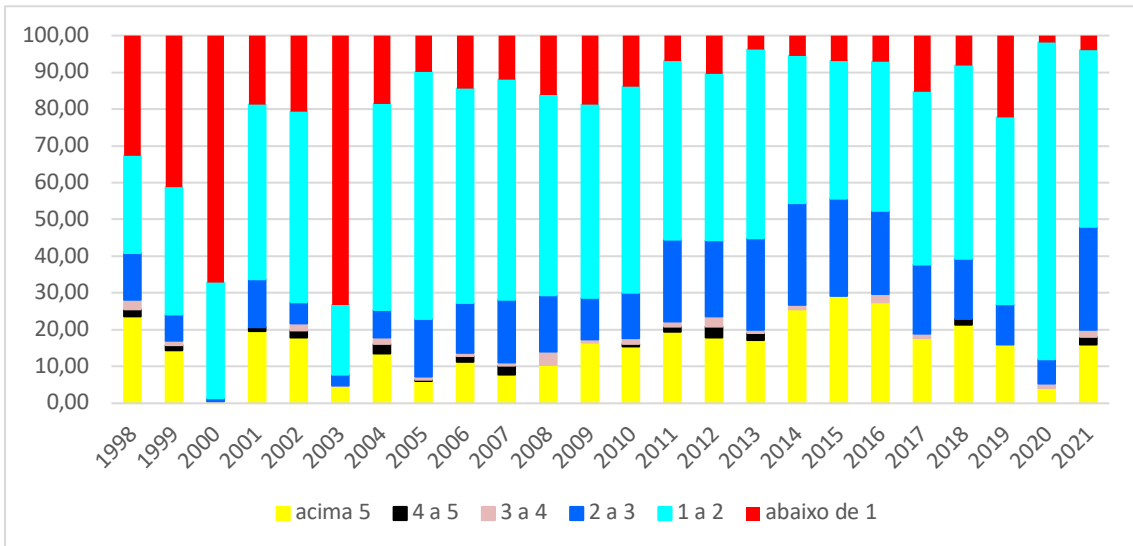
Embora as diferenças em termos de arrecadação sejam significativas entre os dois coeficientes adotados, observa-se que as áreas de incidência têm grande influência neste montante, haja vista a arrecadação superior observada a partir de 2018, quando há de fato a ampliação das áreas de aplicação do instrumento na cidade (SANTOS, 2018). Já a análise comparativa entre a atribuição de coeficiente de aproveitamento básico e o uso prático destes nas construções residenciais no período compreendido entre 1998 e 2021 na área insular de Santos, verifica-se que a maior parte dos empreendimentos não chega a utilizar o coeficiente de aproveitamento básico de duas vezes a área do terreno (média de 65% do empreendimentos¹⁰ e média de 16% que utilizaram mais de cinco vezes a área do terreno, lançados no período)(Gráfico 3).

Gráfico 3 - Simulação da aplicação da OODC de 1998 a 2021



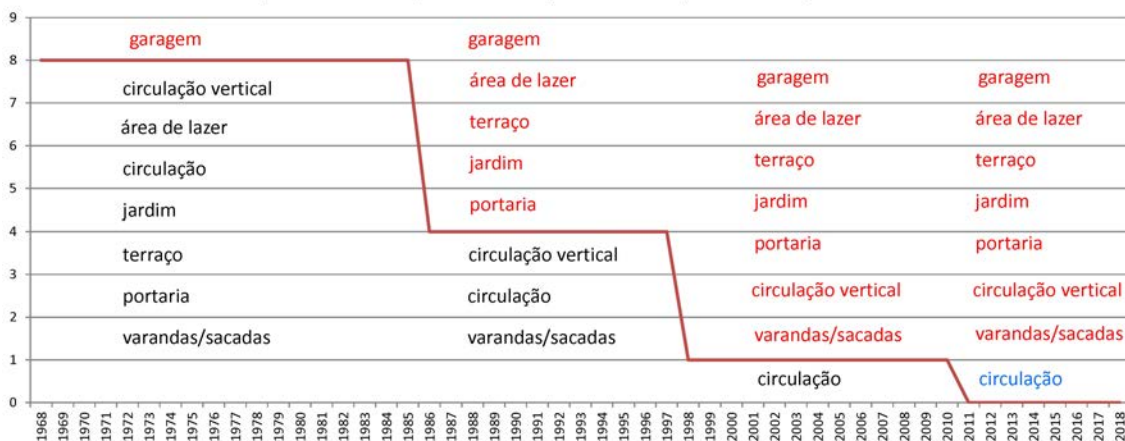
Fonte: autora, 2022

Gráfico 2 - Evolução CA (Coeficiente de Aproveitamento) prático – média por empreendimento



Fonte: autora, 2022

Contudo, diversas alterações foram feitas nos índices de ocupação ao longo do tempo como recuos, taxa de ocupação e em especial, quanto as áreas não computáveis no coeficiente de aproveitamento (Figura 5), as quais geraram uma enorme distorção e potencialmente grandes prejuízos na aplicação do instrumento da OODC, dentre outros dependes da atribuição de índices de aproveitamento do solo. Sendo assim, embora a maior parte das construções utilize baixos coeficientes de aproveitamento na prática, outras chegam a utilizar muito mais do que cinco ou seis vezes a área do terreno. A cada revisão da lei de uso e ocupação do solo, novas áreas passam a não computarem no coeficiente de aproveitamento dificultando a arrecadação de contrapartida financeira.

Figura 5 - Evolução das áreas não computáveis no CA (Coeficiente de Aproveitamento) - uso coletivo

Fonte: autora, 2022

Para ilustrar o efeito das áreas não computáveis no coeficiente de aproveitamento traz-se como exemplo, com base nos dados fornecidos pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano – SEDURB/Santos, um empreendimento lançado após a última revisão da lei de uso e ocupação do solo da área insular ocorrida em 2018. O caso em tela se trata de um empreendimento residencial cadastrado para fins tributários com padrão fino de acabamento cuja área construída não computável corresponde a mais de 50% (55,2%) da área construída total do empreendimento. O empreendimento utilizou treze vezes a área do terreno em área construída considerando a área construída total (computáveis e não computáveis no coeficiente de aproveitamento), e os acréscimos não computáveis se tratam de espaços que pouco acrescentam de benefícios à cidade como garagens, áreas de lazer privativas dos condôminos, sacadas, entre outras, que justificassem tamanho incentivo a esta tipologia. Pelo contrário, considerando os imóveis de seu entorno, observa-se que o embasamento de recuos menores aproxima das janelas dos imóveis localizados junto a suas divisas, as aberturas de suas garagens e incentiva a oferta de vagas de automóveis, encarecendo os apartamentos e congestionando vias de acesso.

Figura 6 - Empreendimento residencial lançado a partir da vigência da LC 1.006/2018

Empreendimento residencial vertical

Unidade com 2 dormitórios e 1 banheiro – R\$ 655.000,00

Valor do m² - R\$ 9.924,24

ACT prática (m ²)	16.271,00
ACT legal (m ²)	7.289,00
CA prático	13,3
CA legal	5,99
área adicional prática (m ²)	10.149,21
área adicional legal (m ²)	1.214,92
OODC prática (R\$)	4.934.545,90
OODC oficial calculada (R\$)	577.572,97
total áreas não computáveis (m²)	8.982 (55,2%)

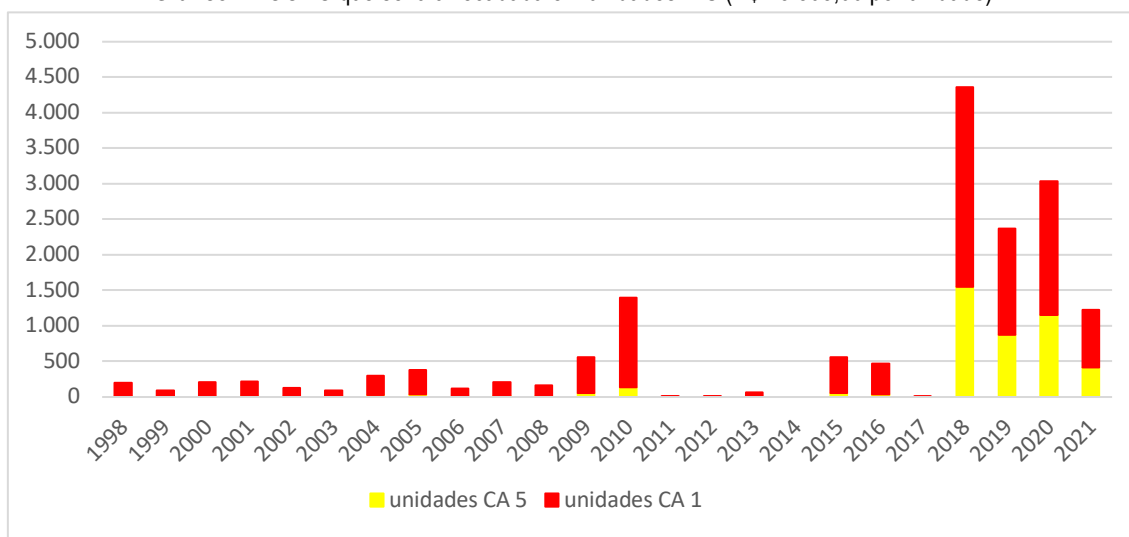
Fonte: autora, 2022

Sob o ponto de vista dos recursos arrecadados com a aplicação da outorga, se todas as áreas fossem computáveis no CA (e ignorando que não existem coeficientes de aproveitamento máximos tão altos na legislação) os valores auferidos seriam 8,5 vezes maiores do que aqueles de fato arrecadados e 12,3 vezes maiores que o coeficiente básico utilizado fosse o idealmente preconizado pelo Conselho da Cidade de uma vez a área do terreno. Mesmo considerando apenas as áreas computáveis no coeficiente de aproveitamento, a simples adoção de coeficiente básico de uma vez a área do terreno, elevaria a outorga a ser recebida (R\$ 2.882.278,89) em cinco vezes o valor de fato pago.

Em simulação de financiamento habitacional feita no site da Caixa Econômica Federal, para a aquisição deste imóvel, seria necessária uma entrada de 20% do valor (R\$ 293.635,50) e uma renda bruta mensal familiar de R\$ 12.423,20, conforme o comprometimento máximo de renda de 30% definido por lei (BRASIL, 1993) e parcelas de R\$ 3.726,96. Esta renda, corresponderia atualmente a aproximadamente dez salários mínimos federais (R\$ 1.212 apurado para junho de 2022). Conforme os dados disponíveis de rendimento do censo (IBGE apud Instituto Pólis, 2013) para o município de Santos, apenas 9% dos responsáveis por domicílios teriam condições de financiar este imóvel na cidade.

Com um acréscimo de 25%¹¹ no m² por unidade em decorrência dos custos mais elevados para a construção de fundações em Santos, o valor do CUB (Custo Unitário Básico) de PIS¹² referente a dezembro de 2021¹³ para o Estado de São Paulo, unidades de 50m² e considerando apenas o custo das unidades (R\$ 73.505), (diversas áreas gravadas como ZEIS 2 são áreas disponibilizadas pela União ao Município para a construção de HIS), em valores presentes, no período de 1998 a 2021 teriam sido construídas 4.413 unidades sob CA 5 computando todas as áreas ou 11.728 sob CA 1. Estes valores corresponderiam respectivamente a 26% e 69% do déficit habitacional quantitativo apontado no Plano Municipal de Habitação no ano de 2009. Considerando apenas o período compreendido entre 2010 e 2021, conforme Santos (2021) foram construídas 1858 unidades, ou 11% do déficit quantitativo previsto no PMH, quando poderiam ter sido construídas 4.253 sob CA 5 computando todas as áreas ou 9.810 sob CA 1, respectivamente 25,2% e 58,12% do déficit quantitativo projetado até então (Gráfico 4).

Gráfico 4 - OODC que seria arrecadada em unidades HIS (R\$ 73.505,00 por unidade)



Fonte: autora, 2022

A observação da evolução da ocupação das Zonas Especiais de Interesse Social 2 com novas unidades demonstra a atuação exclusiva sobre vazios gravados nos Morros e na porção Noroeste da área insular (Figura 7), permanecendo desocupadas as ZEIS 2 localizadas na porção leste da Ilha desde a sua criação, para alguns casos, há mais de 20 anos. Paralelamente, o

município atende parte de sua demanda no município vizinho de São Vicente, caso do Conjunto Tancredo Neves 3, com 1.120 unidades, destinadas a famílias de áreas de risco socioambiental de Santos¹⁴. A sobreposição dos empreendimentos residenciais que se utilizaram de coeficientes de aproveitamento prático superiores a cinco vezes a área do terreno, demonstra a tendência mais recente de avanço sobre as áreas situadas entre os bairros próximos à orla e o Centro, chegando a se aproximar inclusive das ZEIS 2 desocupadas há bastante tempo já mencionadas.

Isto posto, a proposta de emenda ao PLC 26/2022 de revisão da lei de uso e ocupação do solo da área insular mencionada no início desta análise parece se tratar muito mais de pressão para a garantia de áreas para a produção imobiliária, em um duplo movimento que também mantém à distância determinados grupos sociais das áreas de interesse. Considerando que as ZEIS são de uso exclusivamente habitacional de interesse social, as operações padrão de compra e venda ou incorporação não são possíveis, exceto para a produção de HIS, normalmente não executada pelo mercado.

Figura 7 - Evolução ocupação ZEIS 2 e produção residencial verticalizada (CA > 5) - 1998 A 2021



Fonte: autora, 2022

Ao apresentar uma breve visão geral das conexões históricas da interpolação racial e planejamento nos Estados Unidos, Mcgrew (2018) oferece uma explicação de como os modelos institucionais, inclusive o zoneamento, implementaram e reproduziram a segregação racial no espaço urbano americano e corroboram a conclusão a que chegou Qian (2011). O autor demonstra como não apenas o zoneamento, mas também a falta de financiamento e o comportamento da população branca moradora e dos corretores imobiliários produziu a segregação urbana sócio espacial dos negros americanos. Institucionalmente, Mcgrew (2018) aponta que durante um período, bairros integrados próximos ao centro urbano foram demolidos para dar lugar a projetos habitacionais que foram segregados, em áreas onde muitas famílias brancas da classe trabalhadora que já haviam escolhido morar perto de famílias negras nas áreas centrais do Nordeste e Centro-Oeste. Nessas cidades, a segregação foi imposta de cima para baixo pelo governo federal e não pela demanda popular. Sob o ponto de vista do comportamento das famílias brancas, a dinâmica observada pelo autor denominada como *white flight*,

caracterizou-se pelo movimento dos americanos brancos que passaram a se deslocar do centro urbano para comunidades suburbanas por medo de que o valor de suas propriedades diminuísse como resultado da mudança de afro-americanos para sua vizinhança.

Aproveitando-se deste "medo" instalado, surge uma prática na corretagem imobiliária americana, que de acordo com o autor, perdura até a atualidade (a prática foi proibida legalmente em 1968), denominada de *Blockbusting*. Nessa, agentes imobiliários e corretores lucram com o racismo. Por décadas após a Primeira Guerra Mundial, os agentes foram restringidos por leis ou convênios de mostrar casas em bairros brancos a clientes negros. Mas quando os convênios restritivos se tornaram ilegais na década de 1950, o setor imobiliário adotou uma nova tática. Se uma família negra se mudasse para um bairro branco, alguns agentes e corretores se envolveriam em táticas para convencer outros proprietários brancos a vender suas propriedades abaixo do valor de mercado. O comprador venderia então a mesma casa para uma família negra a um preço acima do valor de mercado, o que a família negra pagaria em decorrência de restrições da vizinhança onde eles poderiam viver. A prática não apenas enganou os dois vendedores brancos e compradores negros, como também levou à rápida segregação de bairros.

Há similitudes entre as conclusões destes trabalhos e os resultados parciais aqui apresentados. De fato, não é necessário zoneamento para que a segregação sócio territorial tome forma na cidade capitalista quando a terra é mercadoria. Talvez esteja justamente neste fato a grande força do instrumento das Zonas Especiais de Interesse Social e contra a qual se interpõem obstáculos explícitos na legislação como se demonstrou para o caso da área insular do município de Santos.

Conclusão

Considerando as variáveis utilizadas para a análise do zoneamento como modelador da construção das externalidades de vizinhança ou das possibilidades de maximização dos lucros da produção residencial, entende-se que o Estado ofereceu estabilidade na regulação urbanística para a consolidação da expansão urbana tal como propõe Villaça, com a concentração de grupos de mais alto rendimento em determinadas porções do território. Além disso, é possível afirmar que a estabilidade na manutenção de altos índices de aproveitamento do solo de forma generalizada nos territórios de interesse manteve aberta a possibilidade de coordenação pelo mercado imobiliário da produção de novas localizações e maximização de lucros, definindo livremente na legislação inclusive, as áreas de exclusão da população de baixa renda.

Por outro lado, tanto a institucionalização da segregação pelo Estado via regulação urbanística, quanto as recentes tentativas de alteração da destinação das ZEIS¹⁵ demonstram a poderosa ferramenta de garantia do direito à moradia daqueles que não têm escolha dentro das cidades, em que se constitui o instrumento. As tentativas de desmobilizá-lo podem ser entendidas como reação ao processo de reestruturação do espaço urbano, ou ordem urbana, tal como o descrevem Abramo (2007) e Villaça (2001). Neste sentido as ZEIS são o “esporão” da ordem urbana segregadora. No caso de Santos, um município de área urbanizada e passível de ocupação de território exíguo, as pressões exercidas para a coordenação do processo de expansão elevam ao limite os conflitos pelo espaço. Enquanto vasta parcela da população permanecer de fora do mercado formal de habitação, as políticas “afirmativas” como as Zonas Especiais de Interesse Social, se constituem como alternativa necessária.

Sob o ponto de vista das estimativas de arrecadação via outorga onerosa do direito de construir, entende-se que mais completos, aprofundados e sistemáticos levantamentos precisam ser realizados para uma conclusão, e neste sentido, os aqui realizados devem ser relativizados, tanto sob o ponto de vista da amplitude dos dados coletados, pois não foram incorporadas as informações referentes aos empreendimentos comerciais, como quanto ao montante que de fato tem destinação às políticas habitacionais, qual seja, de apenas 50% dos valores. Contudo, as estimativas de arrecadação elaboradas sugerem o potencial de utilização do instrumento como subsídio cruzado na implantação da política habitacional municipal assumindo, na contramão da

construção discursiva do Plano Diretor, que a regulação urbanística promove a maximização de lucros e beneficia processos de coordenação espacial segregadores, cobrando por isso a arrecadação decorrente para a construção de habitação de interesse social e de mercado popular em ZEIS bem localizadas. Trata-se de assumir uma “política afirmativa” também para o caso da habitação e considerando especialmente o acesso e direito à cidade e benefícios do processo de urbanização.

Como futuros desenvolvimentos da pesquisa, além do já apontado, é imperioso o levantamento das intervenções e investimentos públicos realizados ao longo do tempo que contribuem para a constituição das externalidades de vizinhança, conforme apontado por Abramo (2007) e Villaça (2001), bem como a evolução do valor da terra e sua relação com tais investimentos e regulação urbanística de implementação da política urbana municipal.

O levantamento da atuação do legislativo municipal no processo de revisão da legislação urbanística também se faz necessário, considerando seu papel quanto à fiscalização da atuação do executivo municipal e sua independência e competência para legislar. Embora as políticas habitacionais sejam bastante dependentes de financiamento público das esferas estadual e federal, é sintomática a renúncia das possibilidades de arrecadação em âmbito municipal promovidas pela distorção não apenas da aplicação do instrumento da outorga, mas em especial do coeficiente de aproveitamento básico considerando a quantidade de áreas que neste não computam acrescentadas a cada nova revisão.

Bibliografia

ABRAMO, Pedro. **A cidade caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

ABRAMO, Pedro. **Mercado e ordem urbana: do caos à teoria da localização residencial**. Rio de Janeiro: Bertrand, 2001.

BOURDIEU, Pierre. **Les structures sociales de l'économie**. Paris: Ed. Seuil, 2000.

BRASIL. **Resolução recomendada nº 148, de 7 de junho de 2013**. Recomenda a adoção do Coeficiente de Aproveitamento Básico como princípio balizador da política fundiária urbana municipal, a ser utilizado por todos os municípios. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, p. 62, 20 out. 2014.

BRASIL. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

BRASIL. **Lei Federal nº 8.692, de 28 de julho de 1993**. Define planos de reajustamento dos encargos mensais e dos saldos devedores nos contratos de financiamentos habitacionais no âmbito do Sistema Financeiro da Habitação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8692.htm. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

BRUECKNER, Jan K.; SINGH, Ruchi (2020). “Stringency of land-use regulation: Building heights in US cities”. In **Journal of Urban Economics**, 2020.

CARRIÇO, José Marques. Produção do espaço urbano voltada para as elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ, D.A. (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: Políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. 1. ed. Santos: Universitária Leopoldiana, 2011. v. 1. p. 145-176.

FARIAS, Luiz Antonio Chaves de. **Mobilidade populacional e produção do espaço urbano na baixada santista: um olhar sociodemográfico sobre sua trajetória nos últimos 20 anos**. Tese

(Doutorado em Demografia) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2018.

FELDMAN, Sarah. **Planejamento e Zoneamento: São Paulo: 1947 – 1972**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo/ FAPESP, 2005.

INSTITUTO PÓLIS. Resumo Executivo de Santos. 2013. Disponível em: <https://polis.org.br/wp-content/uploads/2020/03/Resumo-Executivo-SANTOS-Litoral-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

LOPEZ-MORALES, Ernesto; SANHUEZA, Claudia; ESPINOZA, Sebastia'n; ORDENES, Felipe; OROZCO, Hernán. "Rent gap formation due to public infrastructure and planning policies: An analysis of Greater Santiago, Chile, 2008–2011". In **Economy and Space**, Vol. 51(7) 1536–1557, 2019.

MCGREW, Teron. "The History of Residential Segregation in the United States, Title VIII, and the Homeownership Remedy". In **American Journal of Economics and Sociology**, Vol. 77, Nos. 3-4, 2018.

MEYER, João Fernando Pires. **Demanda Residencial – Adequação e análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo**. Tese de doutorado. São Paulo: FAUUSP, 2008.

QIAN, Zhu. "Shaping Urban Form without Zoning: Investigating Three Neighbourhoods in Houston". In **Planning Practice & Research**, 26:1, 21-42, 2011.

SANTOS. Diagnóstico de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município De Santos, 2021. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/7-habitacao_formatado_-_r1_1.pdf. Acesso em: 11 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018**. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de santos, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2018/101/1006/lei-complementar-n-1006-2018-disciplina-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-na-area-insular-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011**. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de santos, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/2011/73/730/lei-complementar-n-730-2011-disciplina-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-na-area-insular-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias-2011-07-11-versao-original>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 312, de 14 de novembro de 1998**. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de santos, e dá outras providências. Santos, Câmara Municipal, 1998. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/1998/32/312/lei-complementar-n-312-1998-disciplina-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-na-area-insular-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias-1998-11-24-versao-original>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 213, de 17 de abril de 1996**. Dispõe sobre a instituição das zonas especiais de desenvolvimento econômico, as modificações e índices urbanísticos, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/1996/22/213/lei-complementar-n-213-1996-dispoe-sobre-a-instituicao-das-zonas-especiais-de-desenvolvimento-economico-as-modificacoes-e-indices-urbanisticos-e-da-outras-providencias-1996-04-17-versao-original>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992**. Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, estabelece normas para a implantação de Empreendimentos

Habitacionais de Interesse Social - EHIS, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-complementar/1992/6/53/lei-complementar-n-53-1992-dispoe-sobre-a-criacao-de-zonas-especiais-de-interesse-social-zeis-estabelece-normas-para-a-implantacao-de-empreendimentos-habitacionais-de-interesse-social-ehis-e-da-outras-providencias-1992-05-15-versao-original>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

SANTOS. **Lei Municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968**. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras, e dá outras providências. Santos, Câmara Municipal, 1968. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/1968/353/3529/lei-ordinaria-n-3529-1968-institui-o-plano-diretor-fisico-do-municipio-de-santos-suas-normas-ordenadoras-e-disciplinadoras-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

¹ Conforme Abramo (2007:39-40) a externalidade de vizinhança se refere, no processo cognitivo de escolha da localização, à dimensão de repulsa a tipos de família de menor renda a orientar a escolha das famílias, pois estas mostram-se sensíveis à localização de outros grupos sociais. Consideram, além das qualidades físicas e vantagens das boas localizações quanto aos equipamentos comunitários e espaços públicos, também a convivência dos filhos, por exemplo, com pessoas que poderiam trazê-los vantagens para seu futuro em termos de promoção e status social.

² A expressão se refere ao movimento observado por Carriço (2011) na área insular do município de Santos de aumento na seletividade do acesso de determinados grupos sociais aos bairros da orla repercutindo para as demais partes de seu território, mesmo para aquelas até então desprezadas, como o setor noroeste de Santos. Esse processo também teria rebatimentos em outras áreas da RMBS, empurrando os grupos populacionais situados na base da pirâmide social à emigração de Santos, já que não encontrariam outras alternativas habitacionais em seu território insular.

³ Meyer (2008), ao relacionar a oferta de moradias pelo mercado e a demanda no município de São Paulo observa que o movimento se assemelha a um êmbolo: "Como um êmbolo, os grupos de renda média vão ocupando os espaços de expansão do grupo de renda seguinte, que tem seu locus de migração deslocado para a próxima porção do território". (p. 185)

⁴ As Zonas Especiais de Interesse Social são subdivididas em três tipos pela Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992: as ZEIS 1 – destinadas a regularizar jurídica e urbanisticamente áreas já ocupadas por população de baixa renda familiar, as ZEIS 2 – destinadas a provisionar novas unidades em vazios urbanos e a ZEIS 3 – destinadas à provisão via reabilitação de habitacionais coletivas precárias de aluguel (cortiços).

⁵ Tabela de deflacionamento de valores gerada conforme DE-LOSSO, Rodrigo. **Deflacionamento**. In. Informações FIFE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, julho de 2020.

⁶ A primeira tentativa de inclusão da possibilidade de utilização do instrumento da Outorga Onerosa de Alteração de uso em ZEIS ocorreu, ainda que sob protestos dos movimentos de moradia (<https://www.diariodolitoral.com.br/santos/lei-de-uso-e-ocupacao-de-solo-tambem-preocupa-vereadores-santistas/161164/>), no processo de revisão do Plano Diretor. O art. 76 inserido na Câmara com esta regulamentação foi vetado pelo prefeito sob a justificativa de que este assunto deveria ser objeto de regulamentação na lei de uso e ocupação do solo. O Plano Diretor, Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018, foi revogado e substituído pela Lei Complementar nº 1.181, de 08 de novembro de 2022, e publicada no diário oficial do município de Santos em 09/11/2022.

⁷ Disponível em: [file:///C:/Users/Marina/Downloads/parecer_08-22_plc_26-22_proc_501-22_assinado%20\(5\).pdf](file:///C:/Users/Marina/Downloads/parecer_08-22_plc_26-22_proc_501-22_assinado%20(5).pdf)

⁸ Não foram encontrados dados sistematizados da arrecadação via OODC para o período.

⁹ De acordo com os autores, "Rent gap" é definida como a diferença entre uma capitalização aluguel da terra (CGR capitalized ground rent) - o valor presente capturado pelos proprietários de propriedades deterioradas existentes que não foram reconstruídos - e um potencial aluguel por terra (PGR - potential ground rent) - o maior valor do aluguel acumulado pela terra depois de reconstruída (LOPEZ-MORALES et al, 2019, p. 1537).

¹⁰ Não foram considerados os dados referentes ao ano 2000, em decorrência da distorção ocasionada pelo grande lançamento tributário ocorrido neste ano, fazendo com que a quantidade de imóveis residenciais lançados fosse 60 vezes superior à média anual.

¹¹ Informação repassada pela CDHU em solicitação de informações realizada em 04/12/2022 sob o protocolo nº 688112215813.

¹² Residência multifamiliar - Projeto de interesse social: Térreo e 4 pavimentos/tipo. Pavimento térreo: Hall, escada, 4 apartamentos por andar, com 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área de serviço. Na área externa estão

localizados o cômodo da guarita, com banheiro e central de medição. Disponível em: <http://www.cub.org.br/projetos-padrao>. Acesso em: 08 de dezembro de 2022.

Pavimento-tipo: Hall, escada e 4 apartamentos por andar, com 2 dormitórios, sala, banheiro, cozinha e área de serviço.

¹³ Conforme tabela disponível em: <https://sindusconsp.com.br/servicos/cub/>

¹⁴ <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/santos-entrega-conjunto-habitacional-tancredo-neves-3-ate-o-final-do-ano>

¹⁵ Nos dias 12, 14 e 16 de dezembro de 2022, o projeto de lei complementar nº26/2022 de revisão da lei de uso e ocupação do solo da área insular do município de Santos foi aprovado na Câmara Municipal de Santos em três sessões extraordinárias realizadas às 10h00, 14h00 e 16h00 respectivamente incluindo o dispositivo de “venda” das ZEIS mediante o pagamento de Outorga Onerosa de Alteração de Uso – OOAU.