

PROCESSO DE URBANIZAÇÃO, CONDICIONANTES URBANÍSTICOS E PADRÕES MORFOLÓGICOS DO TECIDO URBANO DA ZONA NOROESTE DE SANTOS/SP

JÚLIA DOS SANTOS DE PÁDUA*

NÁJLA VICTORIA ISAÍAS PIRES**

JOSÉ CARRIÇO***

RESUMO

Foi analisado o desenvolvimento urbanístico da Zona Noroeste de Santos, a partir de seu processo histórico de ocupação e como ele influenciou na formação do tecido urbano. O processo de industrialização da Baixada Santista após os anos 1940 implicou na expansão urbana na Zona Noroeste. Esse crescimento gerou demanda por políticas habitacionais, ao passo em que altas inflação e taxas de juros produziram significativo déficit habitacional. Nos anos 1950, iniciaram as implantações de loteamentos na Zona Noroeste. Esse desenvolvimento, inicialmente não planejado para enfrentar o déficit habitacional, resultou em monofuncionalidade residencial e baixa densidade. Posteriormente, outros tipos de empreendimentos como condomínios de lotes e verticalização moderada também surgiram, devido à atuação estatal, visando enfrentar o agravamento da questão da moradia. A morfologia desses modelos de ocupação foi estudada sob a perspectiva das normas vigentes que orientaram a implantação dos empreendimentos, em diferentes períodos. Em uma planilha foram catalogadas as informações de cada empreendimento estudado. Houve a análise das normas federal e municipal vigentes no ano de implantação de cada empreendimento, possibilitando observar suas influências na forma de parcelamento e no desenho urbano. Tanto a proibição do uso comercial nas vias locais da Zona Noroeste, quanto a restrição de uso residencial no Centro, que vigoraram por trinta anos, foram determinantes para suprimir a diversidade do uso do solo e marcam a pendularidade casa-trabalho da periferia aos grandes centros comerciais. Assim, foram avaliados os im-

* Arquiteta e urbanista, graduada na FAUS; Iniciação Científica ciclo 2018-2019, sob orientação do Prof.Dr. José Marques Carriço.

** Arquiteta e urbanista, graduada na FAUS; Iniciação Científica ciclo 2019-2020, sob orientação do Prof.Dr. José Marques Carriço.

*** Doutor em Planejamento urbano e Regional. Professor pesquisador do Programa de Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e urbanismo da Universidade Católica de Santos. Colider do grupo de pesquisas Direito Ambiental das Cidades da Universidade Católica de Santos. Arquiteto e urbanista. Consultor na área de planejamento urbano e regional. Arquiteto e urbanista aposentado do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos.

pactos da monofuncionalidade e da ausência de uniformidade no traçado urbano na vida das comunidades residentes na região.

PALAVRAS-CHAVE

Traçado urbano; Morfologia urbana; Habitação; Zona Noroeste; Santos.

INTRODUÇÃO

Este artigo apresenta o resultado de duas etapas da mesma pesquisa de iniciação científica, intitulada “Segregação socioespacial em Santos/SP: morfologia urbana, qualidade dos espaços livres públicos, mobilidade e cobertura do sistema de transportes em uma perspectiva comparada”, O plano de trabalho da primeira, referente ao ciclo 2018-2019, denomina-se “Regularização fundiária urbana na Região Metropolitana da Baixada Santista”, teve como objeto a Zona Noroeste e partiu da investigação das formas de parcelamento que ocorrem na região, resultando em um levantamento de empreendimentos urbanísticos que compõem um verdadeiro “mosaico”. A segunda, no ciclo 2019-2020, deu continuidade às análises, e corresponde ao plano de trabalho “Empreendimentos residenciais e desenho urbano em Santos/SP”. Nela foram analisados o desenvolvimento urbanístico da Zona Noroeste, reunindo seu processo histórico de ocupação e a influência na formação do tecido urbano, que apresenta a configuração de uma verdadeira “colcha de retalhos”, em face da diversidade de padrões de urbanização.

O processo de industrialização da Baixada Santista, a partir da década de 1940, implicou na expansão urbana na Zona Noroeste. A década de 1950 foi marcada pelo início das implantações dos loteamentos na região, concomitante à necessidade de enfrentar o déficit habitacional no município, que começava a ficar evidente. O desenvolvimento da Zona Noroeste (Figura 1) pode ser comparado ao de uma “cidade-dormitório”, e por isso tem um resultado muito semelhante quanto à monofuncionalidade residencial, em relação ao uso do solo.

Figura 1. Planta do abairramento na Zona Noroeste.



Fonte: Santos, 2018. Adaptado pelos autores, 2020.

O método de pesquisa da primeira etapa baseou-se no estudo de bibliografia e legislação urbanística sugeridas pelo orientador, assim como na produção de fichamentos dos empreendimentos urbanísticos da Zona Noroeste de Santos/SP, com pesquisa em processos administrativos, fichas do setor de licenciamento urbanístico da Prefeitura Municipal de Santos e produção de cartografia e material iconográfico referente aos empreendimentos. A metodologia seguida na segunda etapa partiu da leitura da bibliografia sugerida pelo orientador, que se baseou, principalmente, na compreensão da influência do desenho urbano na vida das comunidades e da produção habitacional na região desde o início da implantação de loteamentos na Zona Noroeste. Dado como completo este processo, houve o avanço para a análise do material produzido na pesquisa antecedente, identificando os padrões de parcelamento de maneira comparativa. A investigação das leis urbanísticas federais e municipais, que provavelmente nortearam o licenciamento dos empreendimentos, foi essencial para traçar um método de comparação e na produção de mapas que pudessem auxiliar na análise dos padrões de conectividade e permeabilidade do traçado urbano. Por meio da criação de uma planilha, catalogando as informações de cada empreendimento a ser explorado, houve a análise das normas federal e municipal vigentes no ano de implantação de cada empreendimento, foi possível observar sua influência na forma de parcelamento e no desenho urbano.

Na seção “Referenciais teóricos e normativos”, a morfologia urbana foi alvo de estudo sob a perspectiva das normas e segundo os “Levantamentos e resultados”, fica expressa a disparidade entre os empreendimentos implantados em diferentes períodos, regidos por diferentes leis. Coteja-se os principais parâmetros das leis analisadas e a partir disso elabora-se uma reflexão crítica sobre os tipos de empreendimentos públicos ou privados, que adotaram distintas formas de parcelamento do solo, resultando na produção de lotes originados de loteamentos, lotes condominiais originados de desmembramentos, ou por loteamentos decorrentes de projetos de regularização fundiária com reurbanização de favelas, com lotes urbanizados. A partir da análise dessa tipologia de empreendimentos, foram observados os impactos da monofuncionalidade do solo e da ausência na uniformidade no traçado urbano na vida das comunidades que residem na região.

1.REFERENCIAIS NORMATIVOS

Nesta seção, são abordados os referenciais normativos utilizados durante a pesquisa para comparação e análise dos empreendimentos, quais sejam as leis federais e municipais vigentes no processo de parcelamento do solo da Zona Noroeste.

1.1 Normas federais

Em 1937, foi publicado o Decreto-Lei nº 58 que “Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações” (BRASIL, 1937). Surge da necessidade de um regulamento a respeito do parcelamento do solo urbano e da compra e venda de imóveis. O decreto agia como uma “lei civil” e não se aprofundou no debate urbano. Então, posteriormente houve a necessidade de uma nova lei que instituísse normas urbanísticas gerais e parcelamento do solo urbano.

A Lei nº 4.591, de 1964, que dispõe sobre os “condomínios em edificações e as incorporações imobiliárias”(BRASIL, 1964), surge em uma fase da urbanização brasileira onde muitas cidades passavam por verticalização. Nela consta que edificações (de um ou mais pavimentos), residenciais ou não, poderão ser alienadas, constituindo cada unidade uma proprie-

dade autônoma (art. 1º), deixa claro quais são os elementos de uso comum do condomínio (art. 3º) e apresenta os parâmetros para a composição dessas áreas de uso comum (art. 8º).

A Lei nº 6.766, de 1979, que “Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências” (BRASIL, 1979), foi considerada um avanço no processo de urbanização em relação ao Decreto-lei nº 58/37. Nela, define-se o que o parcelamento do solo urbano pode ocorrer mediante loteamento ou desmembramento e cria-se obrigação, por parte do responsável pelo empreendimento de realizar as obras necessárias de infraestrutura urbana e de doar o sistema viário e as áreas verdes e para o município implantar equipamentos comunitários. Na época, esta norma ainda considerava os “condomínios fechados” uma prática ilegal, já que não poderia haver restrição de acesso a terceiros nessas áreas de uso comum do povo, assim descrito na lei:

[...] desde a data de registro do loteamento, passam a integrar o domínio do Município as vias e praças, os espaços livres e as áreas destinadas a edifícios públicos e outros equipamentos urbanos, constantes do projeto e do memorial descritivo (parágrafo único). (BRASIL, 1979)

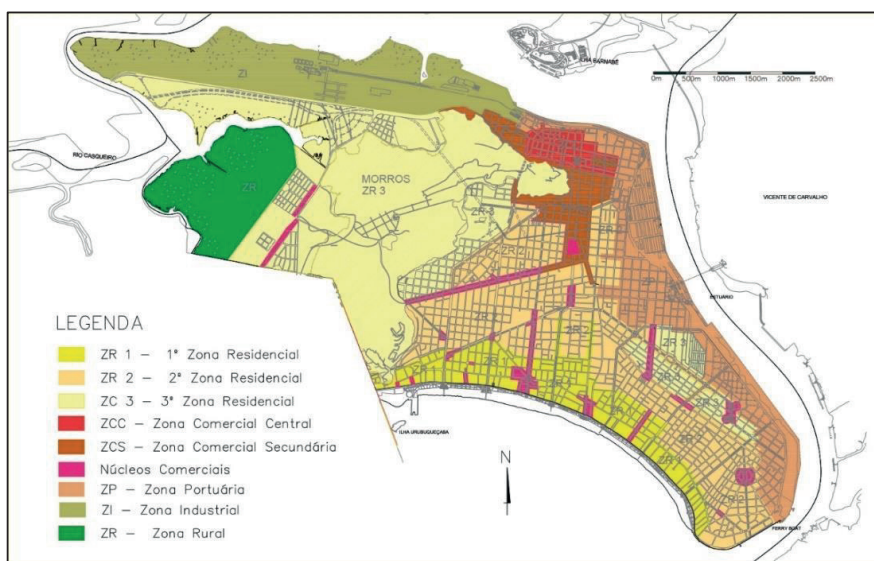
Em 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal (BRASIL, 1988), após o fim do período militar no Brasil, que foi marcado por crises políticas e econômicas, refletindo na área da habitação. Nessa época, programas habitacionais foram desvinculados dos programas de saneamento e desenvolvimento urbano. Com a nova Constituição, houve a possibilidade de novas condições para as políticas municipais alternativas, baseadas no princípio da função social da propriedade urbana, instituído no art. 182, que tinha como propósito o enfrentamento da problemática habitacional em cidades como Santos.

A Lei Federal nº 13.465, de 2017 (BRASIL, 2017), instituiu normas para regularização fundiária urbana, dispositivos específicos para parcelamentos horizontais, com áreas comuns privadas, que passaram a ser denominados “condomínios de lotes”. Esta lei insere o inciso 8º no art. 2º da Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979), criando a figura do “loteamento de acesso controlado”, o que configura uma antinomia, já que a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que constitui o Código Civil (BRASIL, 2002), em seu art. 99, estabelece ruas e praças como bens públicos da categoria de uso comum do povo.

1.2 Normas municipais

Em 1956, é publicada a Lei Municipal nº 1.831 (SANTOS, 1956) que modifica o Decreto-lei nº 403, de 1945 (SANTOS, 1946), que dispunha sobre o zoneamento de uso e ocupação e do parcelamento do solo urbano (Figura 2). A norma altera o zoneamento do município de Santos e aumenta a Zona Rural (ZN) da atual Zona Noroeste. A lei também permitiu a ampliação das áreas de uso portuário sobre as zonas residenciais da atual Zona Noroeste. A Zona Comercial Central (ZCC) proporcionou a ampliação do espectro do comércio no centro. A atual Zona Noroeste era dividida entre Zona Rural e 3ª Zona Residencial, tendo uma estreita faixa de Núcleos Comerciais. Neste período, o centro **já era** majoritariamente comercial, porém ainda possuía muitas residências. E a Zona Noroeste começava a ser ocupada, com um padrão majoritariamente residencial, posto que o comércio só poderia se instalar nos Núcleos Comerciais.

Figura 2. Planta de Zoneamento da Lei Municipal nº 1.831/1956.



Fonte: Carriço (2002, p. 143).

Em abril de 1968, é aprovado o primeiro Plano Diretor do município, a Lei nº 3.529 (SANTOS, 1968), cuja proposta foi elaborada pelos arquitetos Oswaldo Correa Gonçalves e Heitor Ferreira de Sousa. O Plano Diretor Físico do Município instituiu um novo zoneamento, revogando o Decreto-lei nº 403/1945. Este zoneamento contava com 11 zonas: Zona Turística (ZT), Zona Residencial Especial (ZRE), Zona Residencial (ZR), Zona Residencial Noroeste (ZRNO), Zona Comercial Central (ZCC), Zona Comercial Secundária (ZCS), Zona Comercial (ZCR), Zona Mista Noroeste (ZMNO), Zona Industrial (ZI), Zona Comercial Industrial (ZCI), Zona Portuária (ZP) e Zona Mista Leste (ZML). Na ZCC, foi vedada a construção de residências, contribuindo para o processo de esvaziamento residencial do centro.

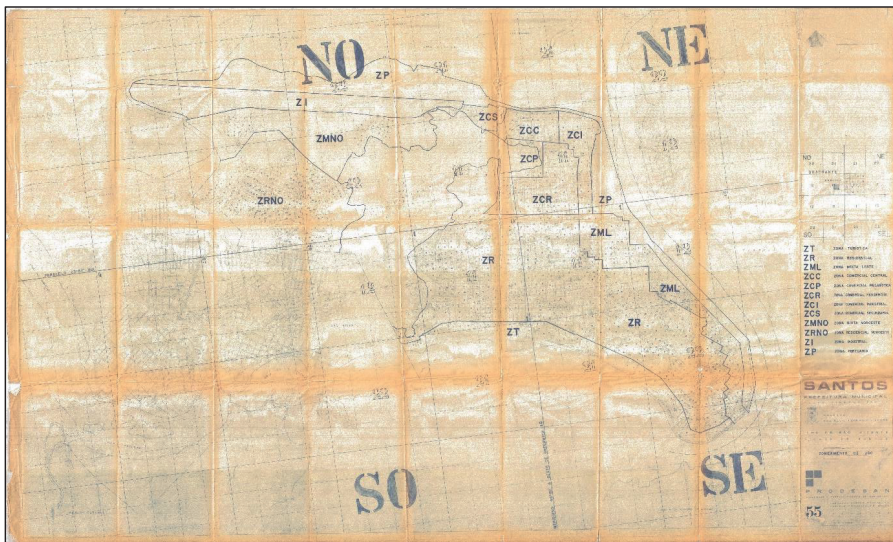
Antes mesmo da Lei Federal nº 6.766/79 (BRASIL, 1979), o Plano Diretor, em seu Capítulo IX - Da Urbanização de Terrenos, aborda a definição de loteamento e desmembramento. Houve também parâmetros para o planejamento com fins urbanos em terrenos localizados nas áreas rurais, estabelecendo requisitos como: área mínima e atendimento às necessidades de uma organização industrial, agroindustrial, turística ou recreativa. Além dessas orientações, no Plano Diretor também há a inclusão das funções e especificações técnicas das vias públicas, deixando nítido o cuidado com o atendimento às questões referentes ao desenho urbano, muito superior em comparação às outras normas que o sucederam.

Com o Plano, estabeleceu-se parâmetros construtivos não só para os lotes, mas também para a estrutura viária. Ele pôde ter sido visto como tendo caráter “tecnicista”, mas forneceu diretrizes para a o planejamento para a cidade que se verticalizava. Dentre os empreendimentos estudados, um exemplo desses dispositivos são os balões de retorno do Conjunto Habitacional Marechal Arthur da Costa e Silva, no bairro Castelo.

O Plano não somente orientava o crescimento para fins urbanos, como também se ocupava das áreas rurais, buscando o “desenvolvimento integrado” das áreas urbanas e de expansão urbana. Mas seu zoneamento (Figura 3) contribuiu para a monofuncionalidade das áreas, principalmente com a proibição de residências no centro e de comércio nas vias locais da Zona Noroeste. As consequências da proibição do uso residencial no Centro não afetam

apenas a área em questão, pois implica na urbanização residencial de áreas mais afastadas, gerando pendularidades.

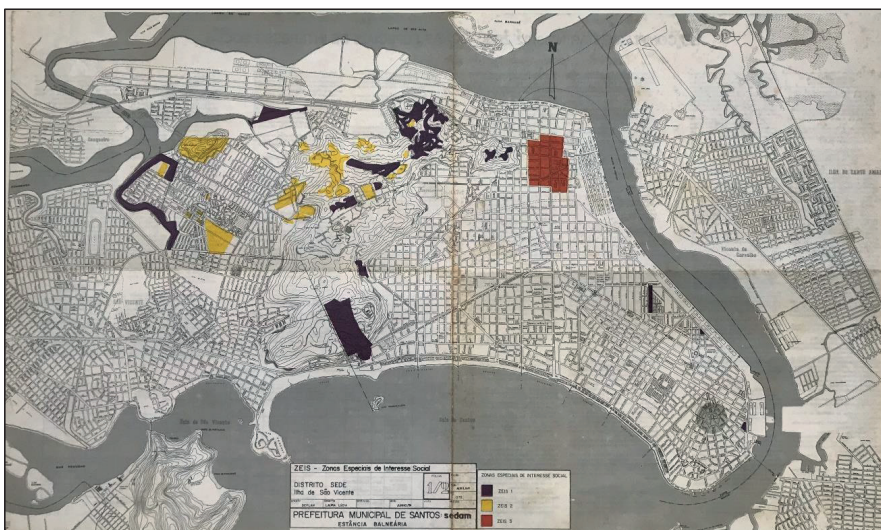
Figura 3. Planta de Zoneamento do Plano Diretor Físico do Município de Santos.



Fonte: Santos, 1968.

Em um contexto de agravamento do déficit habitacional para a população de baixa renda, na crise da década de 1980, e a partir do estudo de experiências exitosas em municípios como Santo André e Recife, foi elaborada a Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 (SANTOS, 1992), que “dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social – ZEIS, estabelece normas para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social – EHS, e dá outras providências” (Figura 4). O principal objetivo da lei é adequar a propriedade do solo à sua função social, em atendimento ao art. 182 da Constituição Federal.

Figura 4. Planta da primeira versão da Lei de Zonas Especiais de Interesse Social.



Fonte: Santos, 1992.

No art. 2º, as ZEIS são definidas como “porções do território com destinação específica e normas próprias de uso e ocupação do solo destinadas primordialmente à produção e manutenção de habitação de interesse social”. Elas foram classificadas em três categorias: Zonas Especiais de Interesse Social 1 (ZEIS 1), Zonas Especiais de Interesse Social 2 (ZEIS 2) e Zonas Especiais de Interesse Social 3 (ZEIS 3).

A Zona Noroeste possui apenas áreas de ZEIS 1 e ZEIS 2. A ZEIS 1 corresponde às “áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos, loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa renda familiar, onde exista interesse em se promover a regularização jurídica da posse, a legalização do parcelamento do solo e sua integração à estrutura urbana.”. Já a ZEIS 2 diz respeito a “terrenos não edificadas, subutilizados ou não utilizados, que por sua localização e características sejam de interesse para implantação de programas habitacionais de caráter popular”.

A partir de um projeto estatal, os empreendimentos implantados após a aprovação desta lei apresentam soluções de parcelamento distintas, como loteamentos ou desmembramentos com produção de lotes condominiais para a população de baixa renda. Entretanto, por uma decisão da Câmara Municipal, durante a aprovação da Lei de ZEIS, houve o impedimento na criação de ZEIS nos bairros da orla de Santos. Assim, consolidou-se o papel de áreas populares da Zona Noroeste e dos Morros de Santos.

Interessante observar como o padrão de parcelamento do solo da Zona Noroeste se alterou após a Lei de ZEIS. Embora no início alguns empreendimentos públicos da modalidade loteamento horizontal tenham sido implantados, como os conjuntos habitacionais Ilhéu Baixo, Rádio Clube, Ayrton Senna e Vila Esperança, posteriormente passou-se a adotar o modelo de lotes condominiais, com verticalização moderada (térreo mais quatro pavimentos). Isto se deve à necessidade de otimizar o uso da terra, em função da elevação de seu custo. São exemplos desta modalidade de empreendimento os conjuntos habitacionais Ilhéu Alto, Vila Pelé II, Caneleira IV e Estradão.

REFERENCIAIS TEÓRICOS

Nesta sessão, são abordados os referenciais teóricos utilizados para a realização da pesquisa. As referências consultadas tiveram o objetivo de dar um panorama histórico, crítico e conceitual para as autoras.

O artigo “Pesadelo urbano: perigos da tragédia habitacional em Santos” (BANDINI; CARRIÇO, 2020) foi utilizado para fins de referência do déficit habitacional em Santos do ano de 2009, quando foi realizado o último Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). No texto há o número exato de habitações necessárias para pôr fim ao déficit habitacional no município naquele ano, e é exposto que o número deve ter aumentado. Em 2009, havia a necessidade de 16.876 novas moradias devido às remoções em assentamentos precários, famílias conviventes, cortiços e domicílios improvisados. Mas não houve uma nova atualização do PLHIS e provavelmente este número é maior.

A dissertação de mestrado “Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista” (CARRIÇO, 2002), defendida no Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, foi utilizada como referencial histórico do processo de ocupação do município de Santos, em específico da Zona Noroeste. Na dissertação, explica os processos específicos de ocupação e o processo de segregação socioespacial da cidade de Santos.

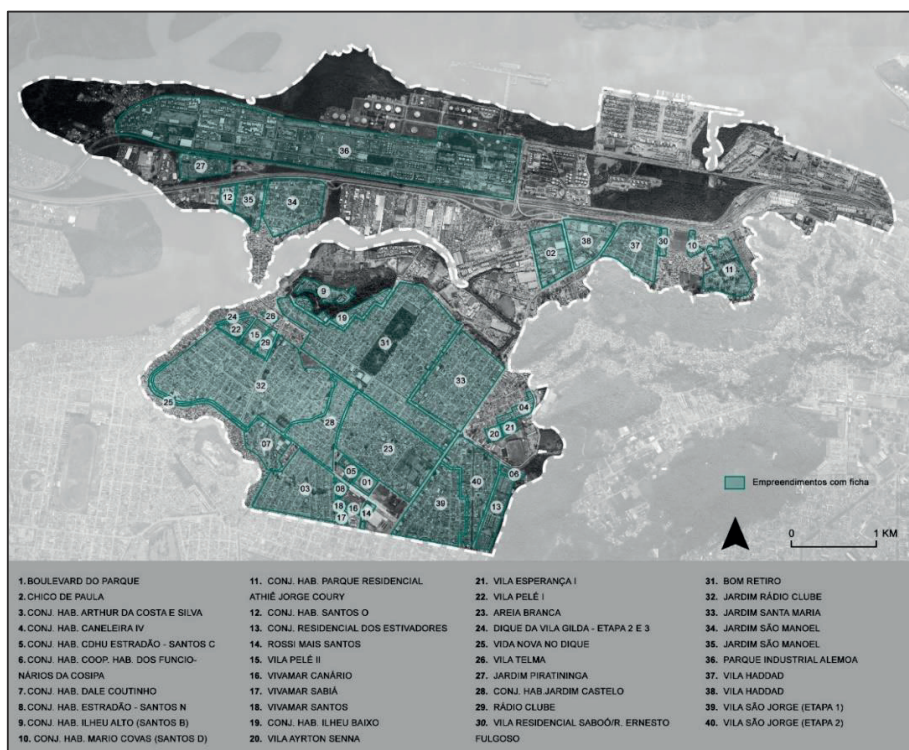
No livro “Dimensões do intervir em Favelas: desafios e perspectivas”, organizado por Lara Ferreira, Paula Oliveira e Victor Iacovini (FERREIRA; OLIVEIRA; IACOVINI, 2019), é retratado diferentes cenários sobre intervenções em favelas, em específico a urbanização, que é um dos objetos de pesquisa deste artigo. O livro foi utilizado como referência de estudo de caso e conceitual, e oferece um panorama crítico de cenários semelhantes aos territórios estudados na pesquisa.

Para referências de traçado urbano, análise visual, morfologia urbana e percepção ambiental foram utilizados dois livros: o livro “Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento”, de Vicente Del Rio (DEL RIO, 1990) e o livro “Análise urbana” de Philippe Panerai (PANERAI, 2006). Ambos foram importantes para a construção da metodologia e classificação dos empreendimentos.

LEVANTAMENTOS E RESULTADOS

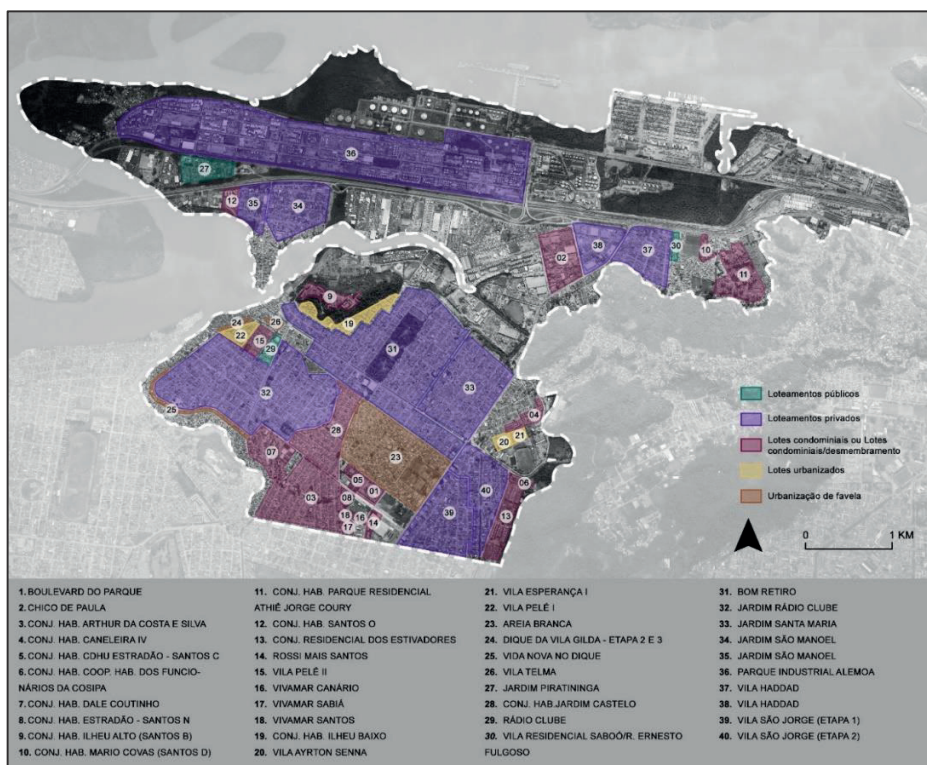
Com base na legislação analisada, os 40 empreendimentos fichados foram divididos entre quatro tipos de parcelamento do solo (Figura 5 e Figura 6), sendo eles: lotes condominiais ou desmembramentos, loteamento com lotes urbanizados, urbanização de favela e loteamento comum (público ou privado). O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos tipos de empreendimentos analisados, mostrando que a maior parte estão nas categorias loteamentos comuns e desmembramentos com lotes condominiais. Por meio de uma planilha (Tabela 1), aqui apresentada parcialmente, em função do espaço, os empreendimentos foram categorizados a partir de suas formas de propriedade, traçado urbano, tipologia predominante das edificações, quantidade de lotes e de unidades habitacionais.

Figura 5. Mapa dos empreendimentos com ficha na Zona Noroeste.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 6. Mapa com empreendimentos catalogados por tipos.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Tabela 1. Apresentação parcial da planilha de empreendimentos.

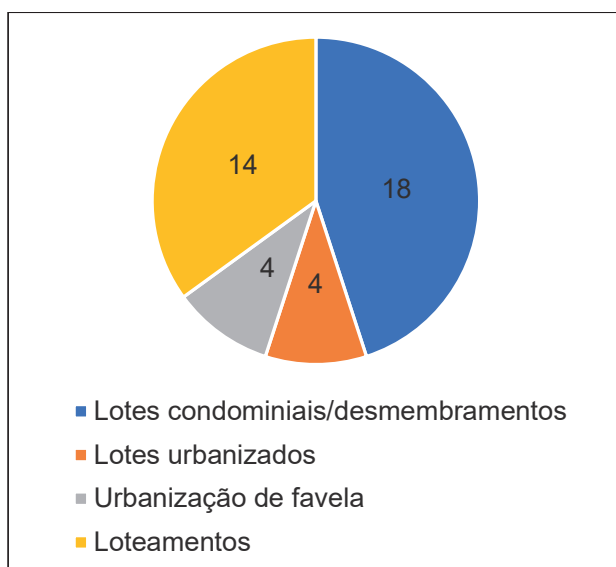
NOME	BAIRRO	ANO DE IMPLANTAÇÃO	TIPO	NORMA FEDERAL DE PARCELAMENTO VIGENTE	NORMA MUNICIPAL DE PARCELAMENTO VIGENTE	AGENTE PROMOTOR	TRAÇADO	TIPOLOGIA PREDOMINANTE	LOTES	UNIDADES RESIDENCIAIS
Boulevard do Parque	Castelo/Estradão	Década de 1970	Lotes condominiais [privado]	Decreto lei nº 58/37	Lei nº 3.529/1968	Construtora Trisal	Traçado não ortogonal	Edifícios multifamiliares de 16 pavimentos	1	500
Chico de Paula	Chico de Paula	1990	Desmembramento	Lei 6.766/79	Lei nº 3.529/1968	PMS	Traçado não ortogonal	Galpões industriais	18	0
Conj. Hab. Arthur da Costa e Silva	Castelo	1971	Lotes condominiais [público]	Decreto lei nº 58/37	Lei nº 3.529/1968	Instituto de Orientação às Cooperativas Habitacionais (Inocoop)/ BNH	Traçado não ortogonal com abertura de ruas sem saída	Casas de até 2 pavimentos com recuo frontal e lateral	804	804
Conj. Hab. Caneleira IV	Caneleira	2014	Lotes condominiais [público]	Lei 6.766/79	Lei complementar nº 53/1992	PMS/COHAB-ST/CDHU	Traçado não ortogonal	Edifícios multifamiliares de 5 pavimentos (padronizado pela CDHU)	6	680
Conj. Hab. CDHU Estradão - Santos C	Areia Branca	2009	Lotes condominiais [público]/desmembramento	Lei 6.766/79	Lei complementar nº 53/1992	PMS/COHAB-ST/CDHU	Traçado não ortogonal com abertura de ruas sem saída	Edifícios multifamiliares de 5 pavimentos (padronizado pela CDHU)	1	320
Conj. Hab. Coop. Hab. dos funcionários da Cosipa	Vila São Jorge	-	Lotes condominiais [privado]	Lei 6.766/79	Lei complementar nº 53/1992	Coop. Hab. dos Funcionários da Cosipa	Traçado linear com abertura de vias privativas	Edifícios de 2 pavimentos Casas geminadas	1	75
Conj. Hab. Dale Coutinho	Castelo	1965 - entregue em 1979 https://www.vv.novomilenio.inf.br/santos/fotos227.htm	Lotes condominiais [público]	Decreto lei nº 58/37	Lei nº 1.831/1956	COHAB-ST	Traçado orgânico	Edifícios multifamiliares de 4 pavimentos (padronizados pela COHAB-Santista)	6	1200

Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O Gráfico 1 apresenta a distribuição dos empreendimentos por categoria. Na categoria Lotes condominiais/desmembramento, há 1 desmembramento com uso não residencial e 17 empreendimentos originários de desmembramentos com produção de lotes condominiais. Desses empreendimentos, 11 são lotes condominiais públicos, tendo como agentes promotores a Prefeitura Municipal de Santos, a Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB-ST), a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) ou o Programa Habitar Brasil/BID (HBB/BID). Apesar de ter exemplo de condomínio construído na década de 1960, 70% dos lotes condominiais públicos analisados

tem seu ano de implantação posterior à Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992. Essa porcentagem evidencia o impulso na verticalização na Zona Noroeste pela necessidade de barateamento do custo da moradia, nos projetos habitacionais para baixa renda, que somente na década de aprovação da lei de ZEIS passaram a ser majoritariamente do tipo vertical, com unidades tipo apartamento.

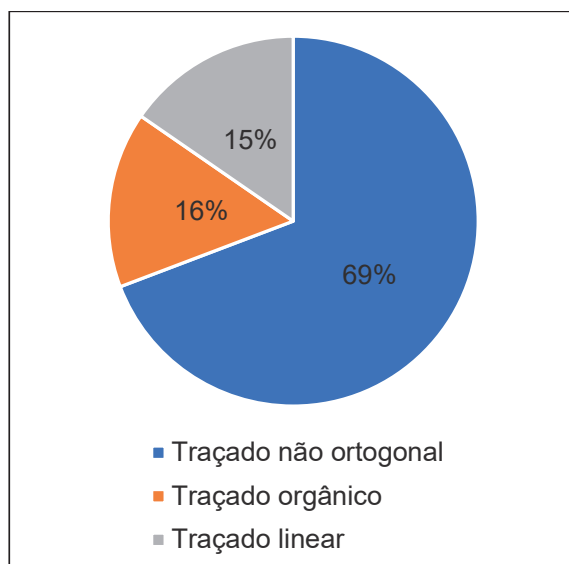
Gráfico 1. Distribuição dos tipos de empreendimentos analisados.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

De acordo com o Gráfico 2, fica evidente que, em sua maioria, os lotes condominiais foram implantados sem o comprometimento com a conectividade com o entorno, tendo só 15% dos seus traçados considerado linear.

Gráfico 2. Desenho urbano nos lotes condominiais/desmembramentos.

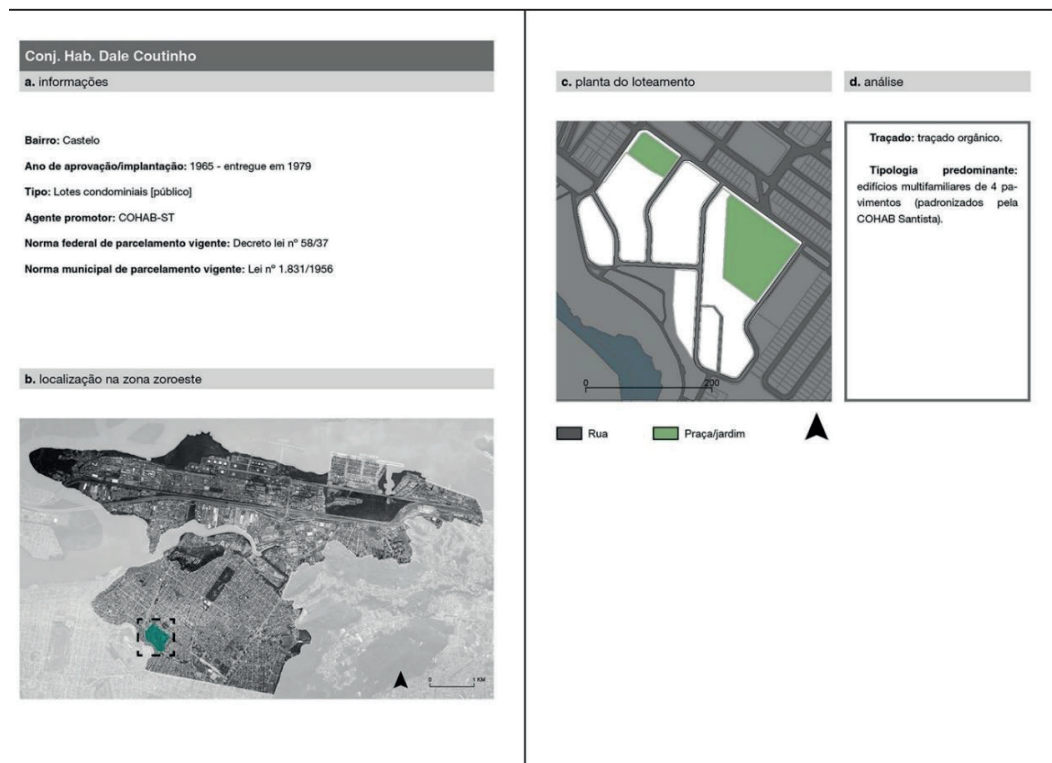


Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

O Conjunto Habitacional Dale Coutinho (Figura 7), localizado no bairro do Castelo, foi o primeiro conjunto habitacional da Zona Noroeste, sendo 1965 seu ano de criação – foi inaugurado oficialmente somente em 1980. Ele é efeito do apogeu do enfrentamento do déficit habitacional da década de 1950, tendo como o agente promotor a COHAB Santista. É composto por 75 blocos de quatro pavimentos, com 16 unidades em cada bloco, 4 por andar, somando 1.200 unidades habitacionais para atendimento de uma população que apresenta renda familiar até cinco salários-mínimos. Sua construção foi viabilizada por vários programas de financiamento, todos eles provenientes do Banco Nacional da Habitação (BNH). A sua construção é o símbolo do encarecimento do preço da terra na região – principalmente na Zona Leste do município –, quando o lote isolado se torna um produto custoso.

As normas federal e municipal vigentes na época – Decreto Lei nº 58/1937(BRASIL,1937) e Lei nº 1.831/1956(SANTOS,1956), respectivamente, não disciplinavam loteamentos com lotes condominiais, mas no ano anterior à criação do conjunto, em 1964, foi sancionada a Lei nº 4.591(BRASIL,1964), que disciplinou os condomínios verticais. A principal característica do lote condominial, em termos de desenho urbano, é o porte, pois normalmente possuem a dimensão de quadras, como neste caso. O Dale Coutinho (Figura 7) em especial possui um desenho de tecido urbano muito peculiar, que pode ter sido influência de um traçado mais “orgânico” e sinuoso originário das obras de Burtle Marx (1909-1994) e outros modernistas. No entanto, o tamanho das testadas de quadras, logo muradas, provocou sérios obstáculos de conectividade do tecido urbano, agravando a mobilidade urbana, induzindo o uso de meios de deslocamento motorizados, o que é especialmente complicado em bairros periféricos, em face das deficiências de infraestrutura.

Figura 7. Ficha do empreendimento Conjunto Habitacional Dale Coutinho.

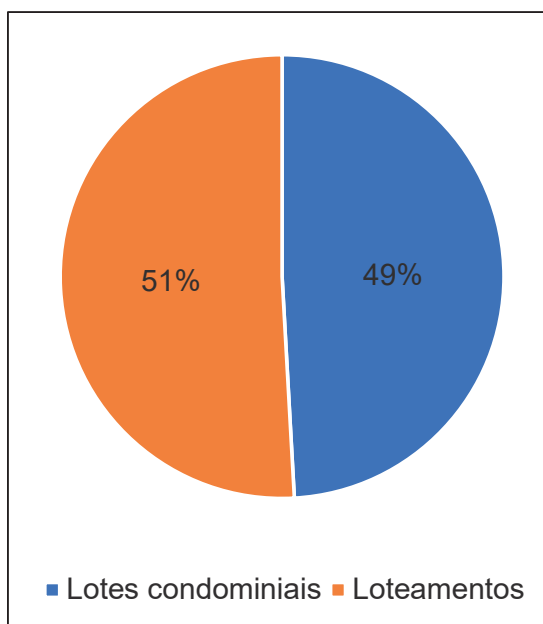


Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Segundo o Gráfico 3, os lotes condominiais concentram 49% das unidades habitacionais entre os empreendimentos analisados na Zona Noroeste. Esse número é resultado da aprovação da Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 e da necessidade de baratear o custo de produção, já que, a partir do estabelecimento da lei de ZEIS, houve reserva de vazios urbanos para produção habitacional e parte dos loteamentos implantados na Zona Noroeste correspondiam a lotes condominiais de baixa renda, a fim de lidar com a carência por moradia na região, já que:

Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), em 2009, já havia a necessidade de 16.876 novas moradias devido às remoções em assentamentos precários, famílias conviventes, cortiços e domicílios improvisados. Com a crise econômica dos últimos anos e a produção habitacional insuficiente, este número deve ter aumentado muito, mas não houve atualização do PLHIS, o que por si já revela a atual falta de priorização da política habitacional no Município. (BANDINI; CARRIÇO, 2020, n.p.)

Gráfico 3. Relação entre unidades habitacionais produzidas por lotes condominiais e por loteamentos.



Fonte: Elaborado pelos autores.

A concentração de lotes condominiais e, conseqüentemente, de unidades residenciais num bairro periférico, que tem a função residencial como seu uso do solo majoritário, enfatiza a segregação social e a marginalização das camadas mais pobres da sociedade, tendo o território da cidade como elemento segregador, induzindo grandes deslocamentos aos núcleos centrais, intensificando o movimento pendular diário.

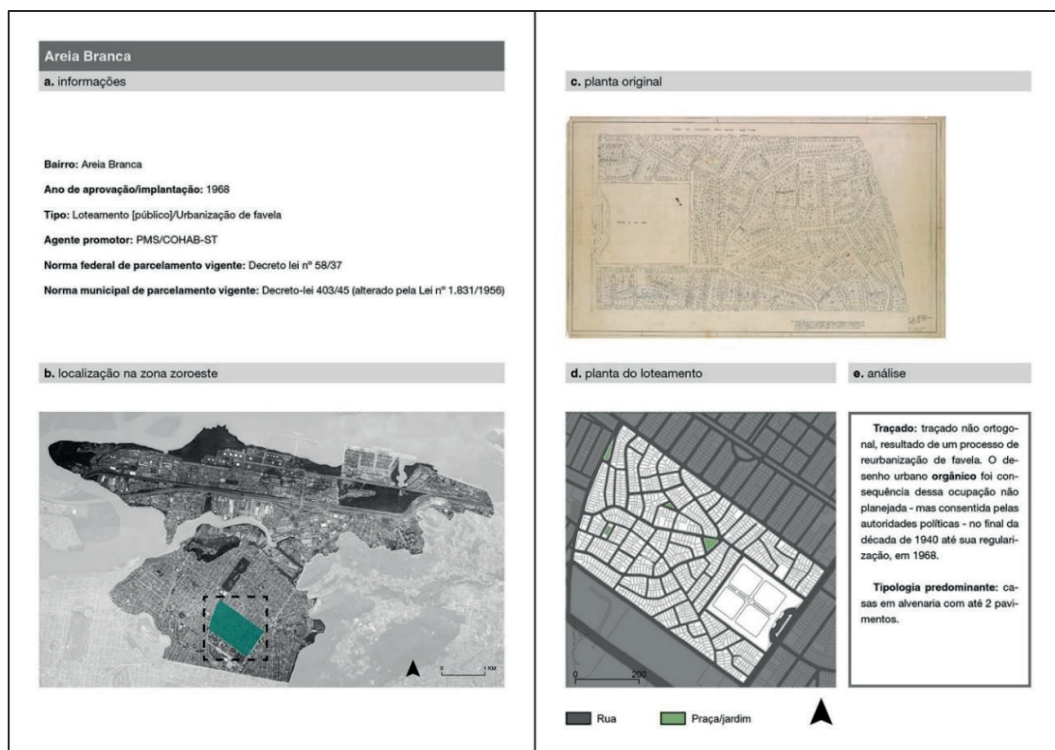
Há quatro loteamentos públicos classificados como urbanização de favela entre os empreendimentos analisados, são eles: Areia Branca, Vida Nova no Dique (etapa 1), Dique da Vila Gilda (etapa 2 e 3) e Vila Telma. O processo de urbanização de favela consiste, sinteticamente, em fornecer infraestrutura, a fim de possibilitar a regularização fundiária nesses locais que não tiveram uma ocupação planejada, podendo promover a inserção da população

no ambiente legal da cidade e adotando uma solução de parcelamento do solo prevista na lei de ZEIS.

O desenho urbano de todos os empreendimentos classificados como urbanização de favela na pesquisa consiste em traçados orgânicos, apresentado como consequência da adequação urbanística de uma ocupação não planejada, mas prevista na Lei de ZEIS, um fator dos três loteamentos posteriores a esta lei. Contudo, no caso dos empreendimentos do Dique, o traçado é mais retilíneo, pois as unidades foram resultado de um parcelamento novo.

O loteamento da Areia Branca (Figura 8), localizado no bairro de mesmo nome, é resultado de um processo de reurbanização de favela, o primeiro ocorrido em Santos. Essa ocupação, configurada como favela, foi iniciada no final da década de 1940 e perdurou até o final da década de 1960. Em 1968, anteriormente à Lei nº 6.766/1979(BRASIL,1979) e à Lei de ZEIS, o assentamento popular passou por um processo de reurbanização e regularização da favela pelo agente COHAB Santista.

Figura 8. Ficha do empreendimento Areia Branca.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

A partir da abertura da Rodovia Anchieta, em 1947, o Governo transferiu para a Areia Branca as famílias atingidas pela obra, que residiam no bairro da Alemoa e foram despejadas. Junto ao déficit habitacional causado pelo processo de urbanização da década de 1950, esses formaram o tecido urbano no bairro da Areia Branca, que consiste em um sistema viário sinuoso, com ausência de conectividade e coesão, e escassez de espaços públicos.

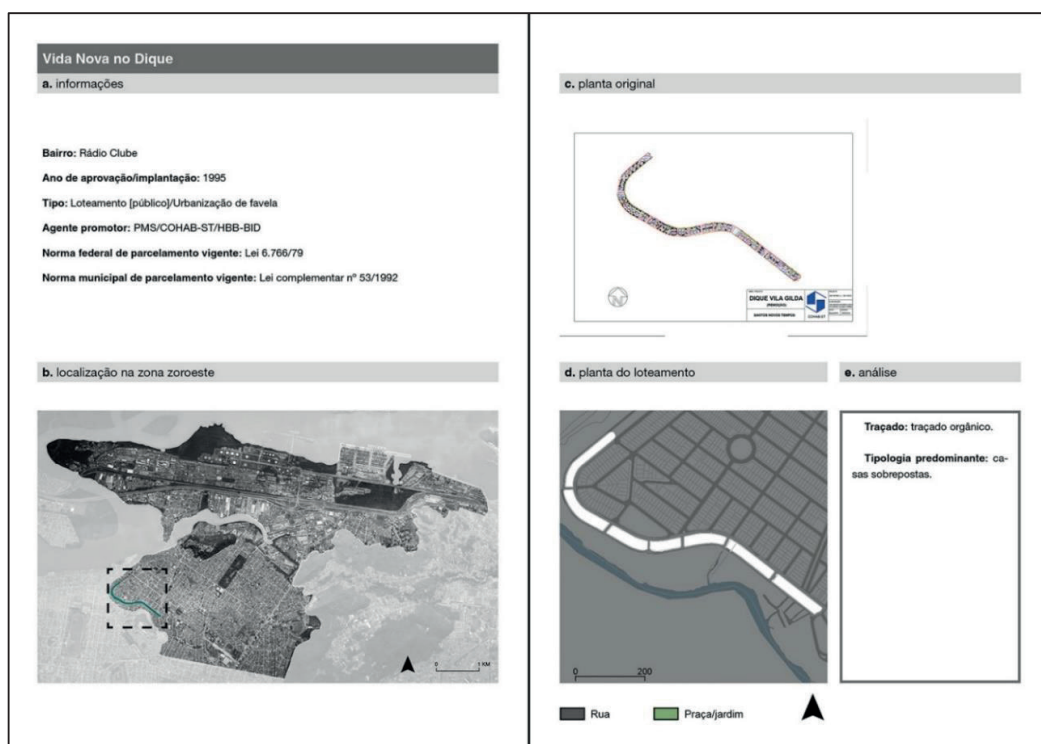
Pode-se afirmar que o mercado imobiliário manteve sempre uma relação de exclusão com a população mais pobre, pois esta nunca teve recursos para adquirir ou alugar imóveis em boas localizações. Essa população, então, há de construir seu espaço alheio ao planejamento da cidade formal, resultando em ocupações, favelas, cortiços etc., com morfologia muito

distinta da projetada pelos loteadores do período inicial da ocupação da Zona Noroeste. “As favelas constituem, então, espaços produzidos para dar lugar às vidas à margem da territorialidade formal.” (FERREIRA; OLIVEIRA; IACOVINI, 2019, p. 74).

A favela Dique da Vila Gilda (Figura 9 e Figura 10) exprime bem essa disparidade na forma de ocupar a cidade, resultante da exclusão social, que, no caso, é feita a partir da barreira física entre o solo “terrestre” da cidade e rio, onde as palafitas estão construídas sobre. Na década de 1990, foi elaborado projeto a fim de erradicar as palafitas do Dique, com o Programa de Urbanização do Dique da Vila Gilda. No entanto, em função de sua interrupção em 1997, voltou a ser ocupada a área objeto das remoções para transferência das famílias para as novas unidades, mantendo o déficit habitacional e colocando em xeque os investimentos com a intervenção. A partir de 2000, quando o projeto continuou, sua concepção era distinta e isso refletiu no próprio desenho dos novos lotes, menos orgânicos. Todavia, as palafitas perduram até hoje.

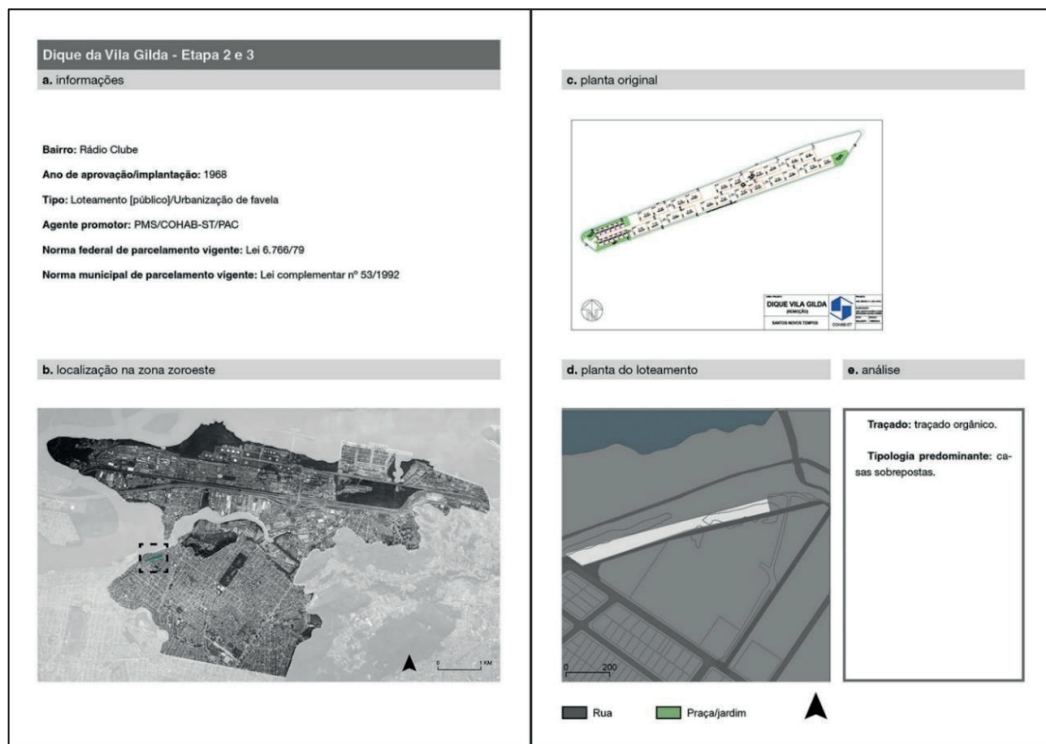
A urbanização da favela Dique da Vila Gilda teve a COHAB-ST como agente promotor e aporte financeiro de diversos convênios com o governo federal. Na primeira etapa, os recursos a fundo perdido vieram do programa federal Habitar Brasil BID (HBB-BID) e do Fundo Especial de Habitação Popular (FEHAP), tendo a Caixa Econômica Federal como operadora.

Figura 9. Ficha do empreendimento Vida Nova no Dique.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 10. Ficha do empreendimento Dique da Vila Gilda – Etapa 2 e 3.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Nesta primeira etapa, promoveu-se a retirada de 350 famílias residentes em palafitas que estavam sobre uma parcela de mangue, aterrado com entulho e lixo, em área com 15.000 m², buscando integrar o novo loteamento à malha urbana consolidada, com salubridade e regularidade urbanística. As tipologias adotadas foram as casas sobrepostas com 1, 2 e 3 dormitórios, as casas “embrião”, pequena e grande (que podiam se expandir), as casas mistas e o módulo comercial. Todas as unidades foram implantadas em novas quadras criadas sobre o aterro implantado sobre o canal do Dique, transformado em 850 m de galerias de águas pluviais. A área total do projeto da primeira etapa foi de 46.000 m².

Entre 1994 e 1996, em duas fases, foram produzidas 680 moradias entre novas edificações e moradias de alvenaria consolidadas sobre a “crista” do Dique (área aterrada pelo DNOS na década de 1950), incluindo 10 unidades comerciais. Também foram construídos 100 alojamentos provisórios. O total de novas moradias construídas até 1996 foi de 380 unidades. Outras unidades tiveram as obras iniciadas e posteriormente concluídas, totalizando 455 unidades novas, sobre o aterro do canal do Dique. Houve participação da população alvo durante a definição do projeto e na construção, que utilizou argamassa armada, produzida numa fábrica montada pela própria COHAB-St, em terreno próximo do Dique. Os moradores eram capacitados para produzir as peças e montá-las, complementando todo o acabamento. Era um projeto integrado, pois programas de saúde, educação e assistência social foram vinculados às intervenções.

O desenho foi concebido a fim de criar áreas de convivência internas, fazendo uma releitura dos espaços de becos da favela, com a finalidade de oferecer uma maior sensação

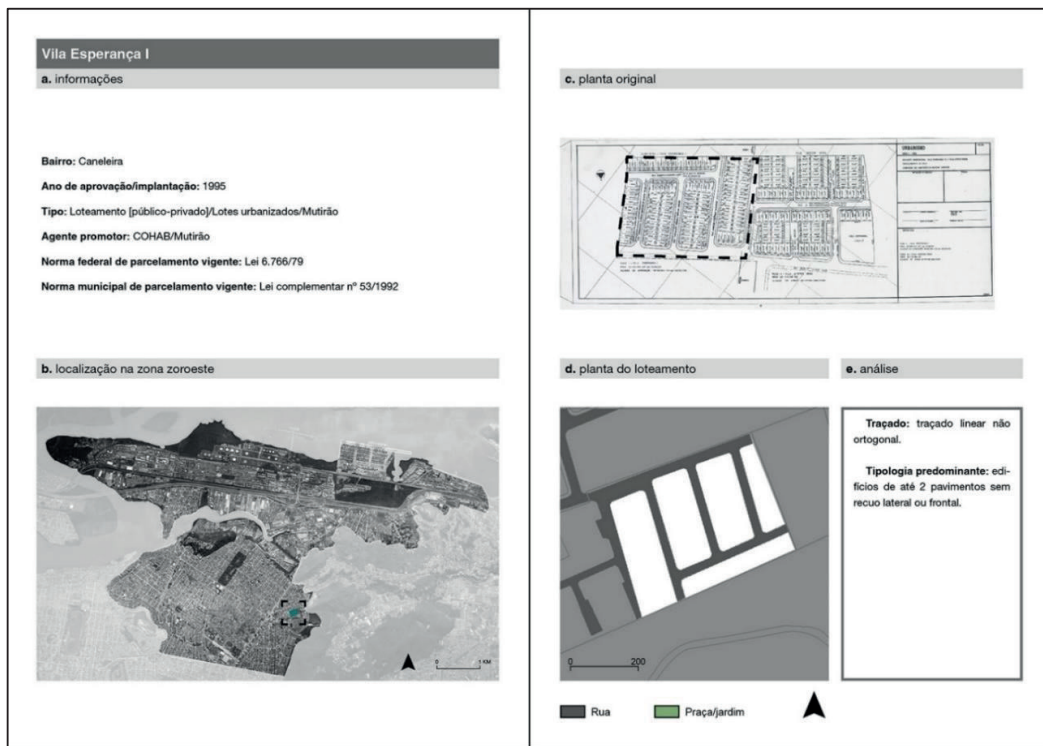
de pertencimento às famílias que foram realocadas. No entanto, embora na primeira etapa tenha havido a criação de unidades comerciais, nas posteriores nenhuma foi criada, não eliminando a condição de região dormitório, que não é característica exclusiva do bairro, mas de toda Zona Noroeste.

Na etapa posterior, iniciada em 2000, o projeto mudou radicalmente, sem que houvesse a produção das estruturas de argamassa armada e participação da população no projeto e construção. A COHAB-St adotou o sistema tradicional de contrato de empreiteira para produção das demais unidades. Durante a década passada, a COHAB-St inscreveu o projeto no Programa de Aceleração do Crescimento – Favelas (PAC Favelas). Neste período, além de concluir as intervenções na área de aterro criada, esgotando as possibilidades de implantação de novas unidades, passou a investir em novos conjuntos habitacionais para dar conta da demanda do Dique. Foi o caso dos conjuntos habitacionais Caneleira IV e Pelé II, que atenderam famílias removidas de palafitas.

Os quatro casos analisados de projetos com produção de lotes urbanizados – Conj. Hab. Ilhéu Baixo, Vila Ayrton Senna, Vila Esperança I e Vila Pelé I – foram implantados na década de 1990, sob Lei nº 6.766/1979 como norma federal vigente e Lei complementar nº 53/1992 (BRASIL, 1992), Lei de ZEIS, como norma municipal de parcelamento vigente. Importante ressaltar que a Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979) prevê a flexibilização de parâmetros urbanísticos quando o empreendimento for localizado em Zona Habitacional de Interesse Social (ZHIS), correlata à Lei de ZEIS. A implantação de lotes urbanizados consiste na elaboração de um plano urbanístico, pelo agente promotor, que implanta o loteamento com a infraestrutura e equipamentos comunitários. Os quatro empreendimentos citados têm a COHAB-St como agente promotora. Na implantação do plano urbanístico, a COHAB-St produziu fundação rasa, mas não construiu as residências, que foram edificadas pelos próprios moradores, com base em plantas e assistência técnica fornecidas pela COHAB-St. O desenho urbano, normalmente, acompanha o entorno, resultando em um traçado linear embora não totalmente ortogonal.

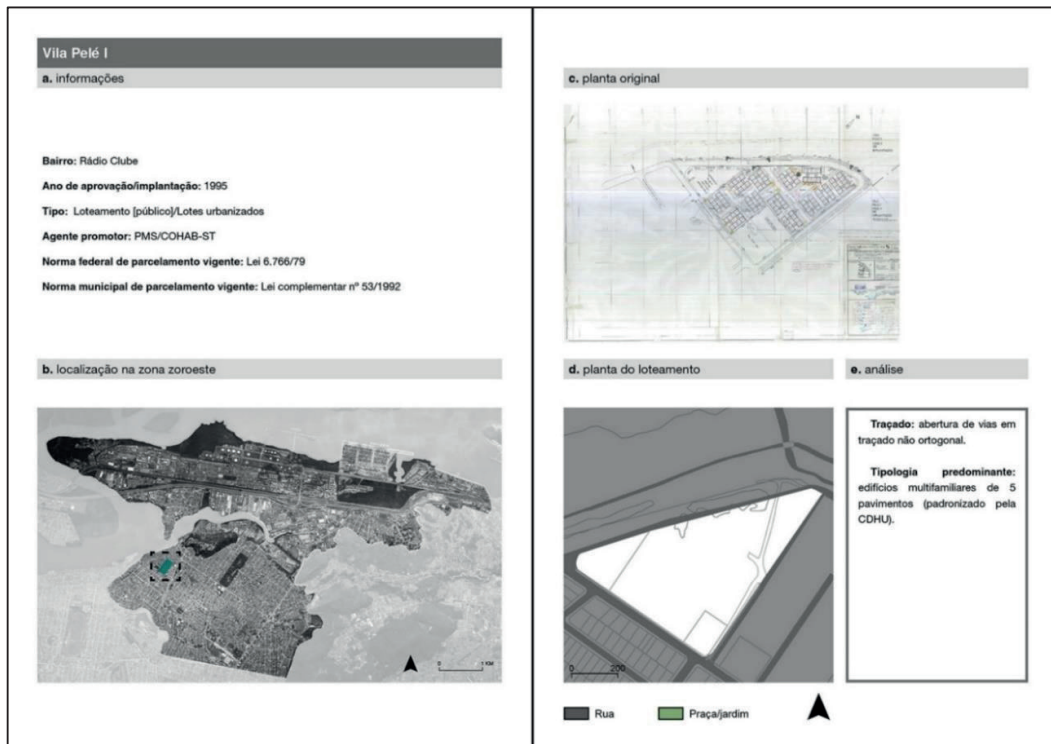
Em um caso, o da Vila Esperança (Figura 11), a construção se deu em regime de mutirão. Houve o fornecimento da planta baixa pelo agente promotor e a partir do revezamento das famílias, foi possibilitada a autoconstrução de sobrados, desenvolvendo uma maior relação de pertencimento com o local. Já a implantação das moradias na Vila Pelé I (Figura 12) e na Vila Ayrton Senna (Figura 13) foi feita por meio da contratação de empreiteiros pelas próprias famílias. No caso da Vila Pelé I, as famílias organizaram uma associação de moradores, para tratar da gestão do empreendimento.

Figura 11. Ficha do empreendimento Vila Esperança.



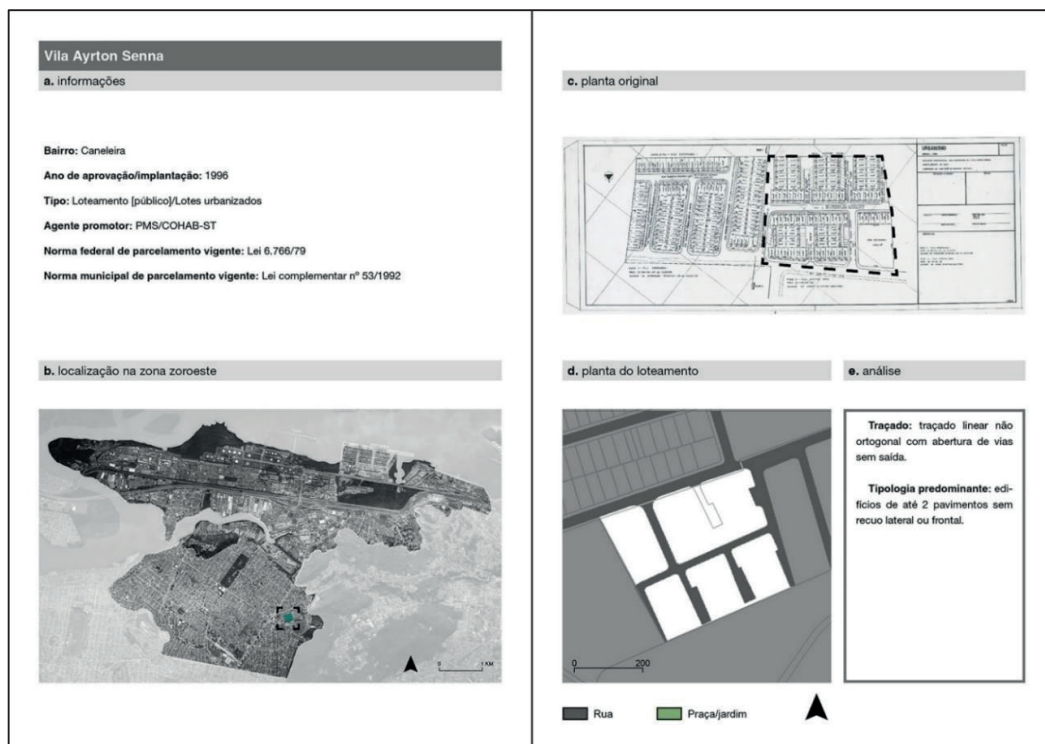
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 12. Ficha do empreendimento Vila Pelé I.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 13. Ficha do empreendimento Vila Ayrton Senna.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

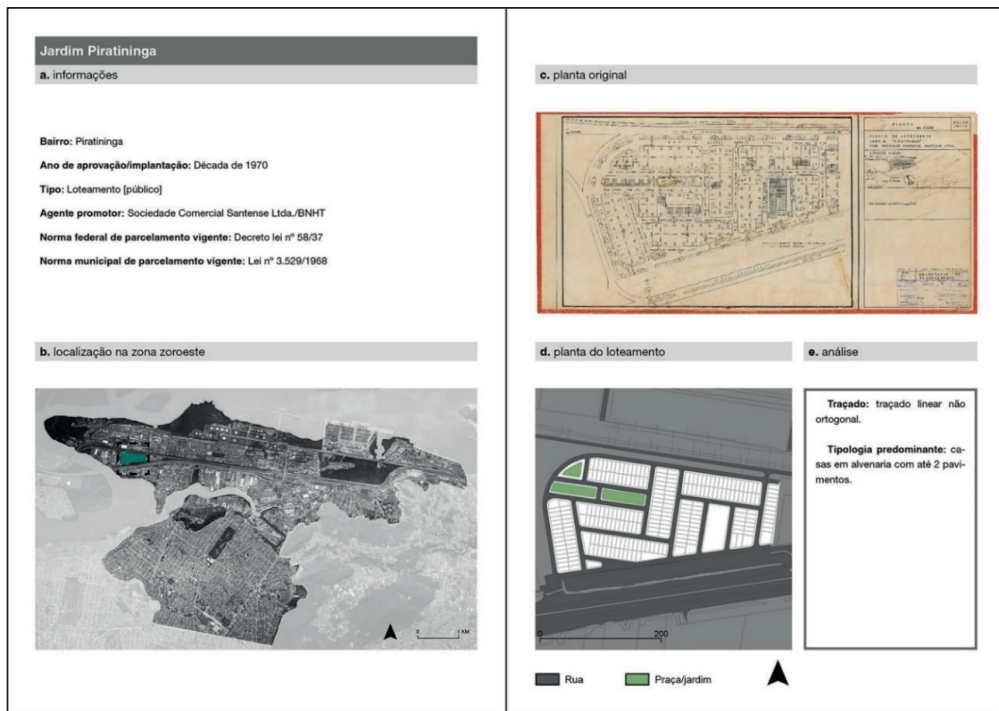
Entre públicos e privados, dos 40 empreendimentos analisados, os loteamentos comuns são 14, sem considerar os loteamentos originados de urbanização de favela e lotes urbanizados. Considerando esse número, 10 loteamentos são privados e 4 são públicos. Entretanto, se forem contabilizados os loteamentos resultantes de urbanização de favela (4) e lotes urbanizados (4), há 12 loteamentos públicos entre todos os empreendimentos analisados. Todos os loteamentos comuns apresentados nos mosaicos das Figuras 5 e 6 foram implantados anteriormente à Lei Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992 (SANTOS, 1992), já que os empreendimentos posteriores à aprovação dessa lei seguiram o padrão de lotes urbanizados ou lotes condominiais.

Na década de 1950, houve o início da implantação dos loteamentos na Zona Noroeste. Dentre os loteamentos analisados, foram implantados nessa década o Jardim Rádio Clube, o Jardim São Manoel, a Vila Haddad (Sabóó) e a Vila Haddad (Chico de Paula), tendo em comum a iniciativa privada como agente promotora. Esses loteamentos carregam o traço monofuncional, promovendo o uso do solo majoritariamente residencial na região. Apenas em um caso, do Parque Industrial Alemoa, implantado na década de 1970, a finalidade era industrial, mas na prática tornou-se retroportuário.

O desenho urbano entre os loteamentos se divide entre traçado linear não ortogonal – como o Jardim Piratininga (Figura 14) –, traçado radial – como a Vila Haddad (Figura 15), e traçado ortogonal, como o Jardim Santa Maria (Figura 16). Em todos os casos há uniformidade na morfologia urbana (Gráfico 4), fazendo uso do traço reticulado, já que este traçado otimiza as áreas do loteamento disponíveis para comercialização, potencializando a produção da maior quantidade possível de unidades – objeto de interesse para o mercado imobiliário, se considerado que 34% dos loteamentos analisados foram implantados pela iniciativa privada (Gráfico 5). No entanto, embora semelhantes morfologicamente, não houve por parte do

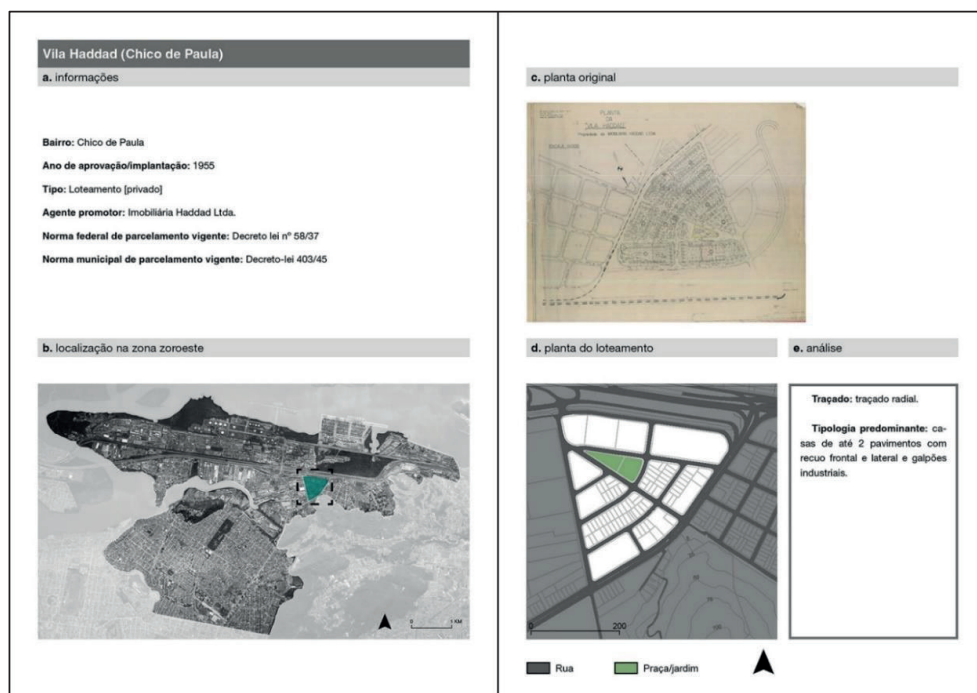
Município uma preocupação em criar uma diretriz de desenho de toda a área, o que resultou em várias situações de descontinuidades e desconexões do tecido urbano, criando um aspecto de “colcha de retalhos”, que caracterizou o processo de parcelamento da Zona Noroeste.

Figura 14. Ficha do empreendimento Jardim Piratininga.



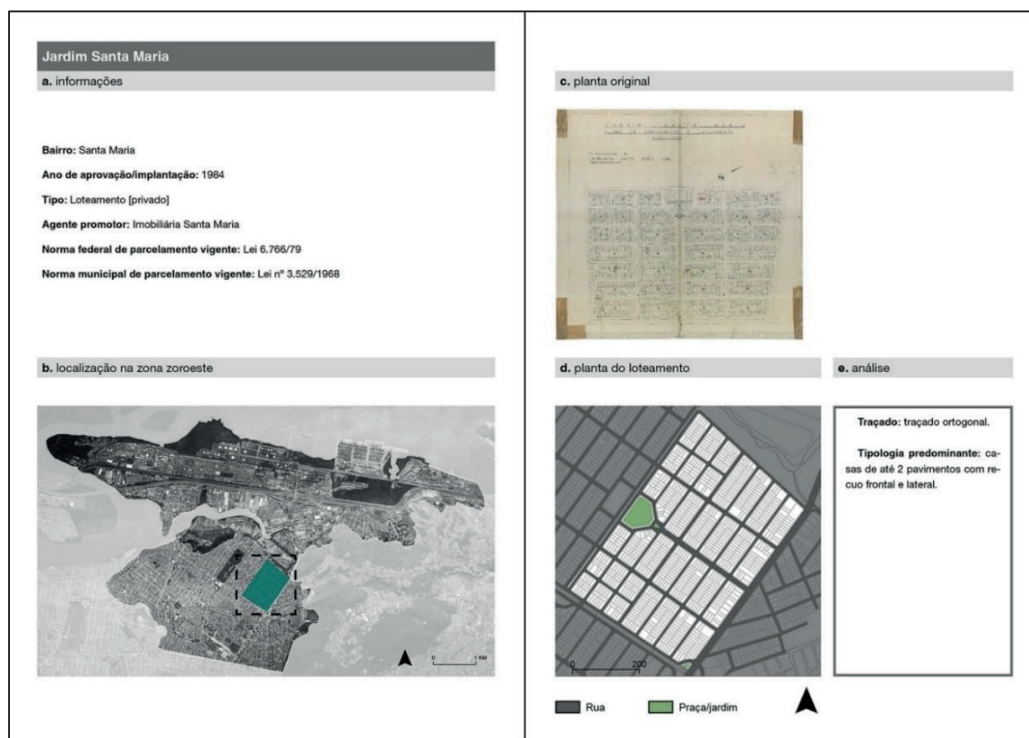
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 15. Ficha do empreendimento Vila Haddad (Chico de Paula).



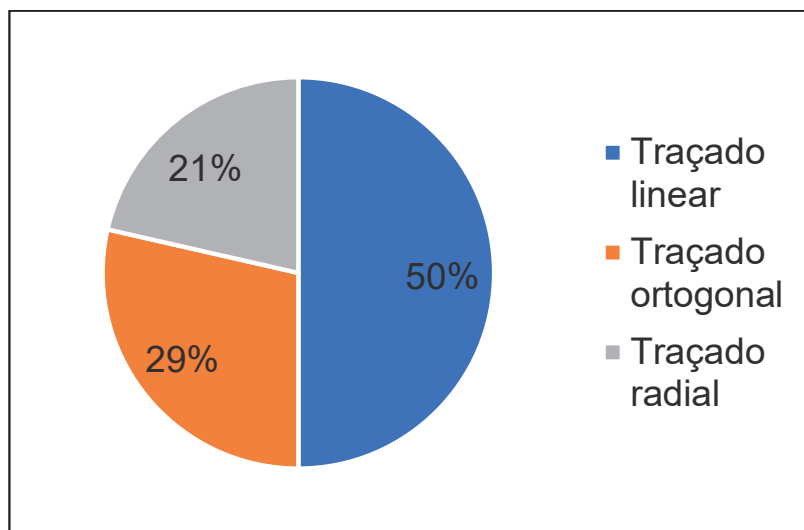
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Figura 16. Ficha do empreendimento Jardim Santa Maria.



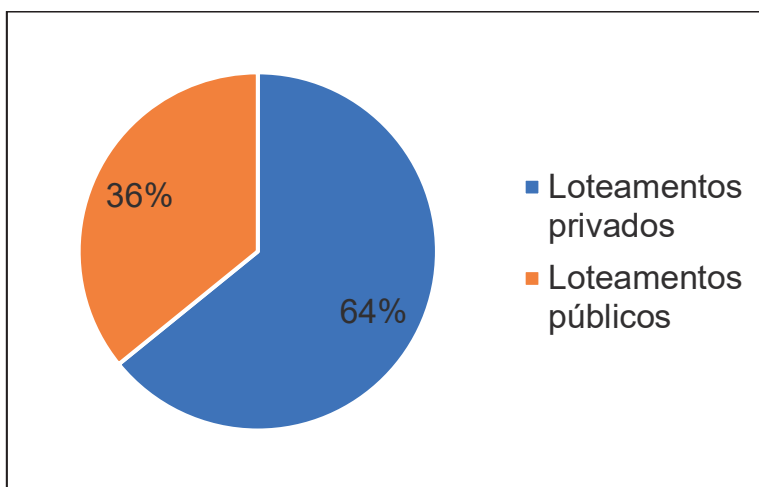
Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Gráfico 4. Porcentagem do tipo de desenho urbano nos loteamentos.



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Gráfico 5. Relação da produção de unidades (lotes) entre os loteamentos privados e públicos



Fonte: Elaborado pelos autores, 2020.

Nota: Estão incluídos loteamentos originados de urbanização de favela e lotes urbanizados.

O loteamento Jardim Santa Maria, no bairro Santa Maria (Figura 1), é exemplo de projeto da iniciativa privada, promovido pelo agente Imobiliária Santa Maria. No ano de sua aprovação, em 1984, as normas federal e municipal vigentes eram, respectivamente, a Lei nº 6.766/1979 (BRASIL, 1979) e a Lei nº 3.529/1968 (SANTOS,1968). A forma do tecido urbano identificada no loteamento é de malha ortogonal. Posteriormente foram construídas casas de até 2 pavimentos, com recuo frontal e lateral, obedecendo o Plano Diretor, Lei nº 3.529/1968 (SANTOS,1968). Além dos parâmetros oferecidos pelo Plano Diretor e da pré-existência do sistema viário em que o loteamento foi inserido, a escolha por uma grade reticulada é também um reflexo do anseio pela otimização do espaço.

Com base nos parâmetros estabelecidos pela Lei nº 6.766/1979 (BRASIL,1979), o loteamento obedeceu a exigência da doação de áreas livres de uso público ao município, para que pudessem ser implantados praças e equipamentos comunitários. Entretanto, mesmo sob esta condição, ainda há uma grande demanda de áreas de lazer e de manutenção das existentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A investigação evidenciou a influência que as normas tiveram na formação urbanística da Zona Noroeste, caracterizada como um tecido urbano predominantemente monofuncional. Tanto a proibição do uso comercial nas vias locais da Zona Noroeste, quanto a restrição de uso residencial no Centro, foram medidas determinantes para suprimir a diversidade no uso do solo e marcam a pendularidade casa-trabalho da periferia aos grandes centros comerciais.

Pode-se observar que os loteamentos implantados sob a vigência da Lei Municipal nº 1.831/1956(SANTOS,1956) não demonstram cuidado quanto à conectividade do sistema viário. A partir da Lei nº 3.529/1968 (SANTOS, 1968), que instituiu o Plano Diretor Físico do Município de Santos, houve maior ocorrência de empreendimentos com configuração retilínea do tecido urbano. Isso pode ter sido propiciado pelas disposições do Capítulo VI do

Plano Diretor, que estabeleceu padrões para o sistema viário, contando com especificações técnicas das vias públicas.

Desde a aprovação da Lei Complementar nº 53/1992(SANTOS,1992), que dispõe sobre a criação de ZEIS, todos os empreendimentos residenciais, na Zona Noroeste, foram implantados em zonas especiais de interesse social. A concentração de habitações destinadas à população de baixa renda na Zona Noroeste foi decorrente de uma decisão política, posto que a Lei de ZEIS não permitia a instituição desses empreendimentos na Zona da Orla, acentuando a segregação socioespacial no município, fazendo uso de condicionantes urbanísticos como mecanismo segregador. Não se deve esquecer, porém, que o valor da terra e a doação de glebas da União ao município foram elementos determinantes para a concentração da produção residencial para baixa renda na Zona Noroeste.

O estudo revelou, também, que a Zona Noroeste possui grande diversidade morfológica, decorrente dos parâmetros estabelecidos pela legislação urbanística e pelos interesses dos agentes promotores, promovendo a descontinuidade do traçado urbano, posto que cada empreendimento adotou uma solução de desenho, sem obediência a um plano global. Há um alto déficit de áreas de lazer e necessidade de melhoria das condições de caminhabilidade das ruas, que majoritariamente dão prioridade ao uso de veículos motorizados como forma de deslocamento.

Desta forma, conclui-se que a Zona Noroeste careceu, em seu desenvolvimento, de normativas urbanísticas que garantissem melhor padrão de conectividade, caminhabilidade e, em alguns casos, de permeabilidade do tecido urbano. A ausência de um plano global de ocupação e a ênfase na monofuncionalidade resultaram em um padrão desconexo, com prejuízos para os modos ativos de deslocamento.

REFERÊNCIAS

- BANDINI, M. P.; CARRIÇO, J.M.. Pesadelo urbano: perigos da tragédia habitacional em Santos. *Justificando*, Santos, 28 maio de 2020. [on-line] Disponível em: <https://www.justificando.com/2020/05/28/pesadelo-urbano-perigos-da-tragedia-habitacional-em-santos/>. Acesso em: 27 jan. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.465*, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 10.406*, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 6.766*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras Providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 4.591*, de 16 de dezembro de 1964. Dispõe sobre o condomínio em edificações e as incorporações imobiliárias. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4591.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.
- BRASIL. *Decreto-lei nº 58*, de 10 de dezembro de 1937. Dispõe sobre o loteamento e a venda de terrenos para pagamento em prestações. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del058.htm. Acesso em: 12 fev. 2021.

CARRIÇO, J.. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2002. 247 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 2002.

DEL RIO, V. *Introdução ao Desenho Urbano no Processo de Planejamento*. São Paulo: Pini, 1990.

FERREIRA, L.; OLIVEIRA, P.; IACOVINI, V. (OrgS.). *Dimensões do intervir em Favelas: desafios e perspectivas*. São Paulo (SP): Peabiru TCA, 2019.

PANERAI, P.. *Análise urbana*. Brasília (DF): UnB, 2006. (Arquitetura e Urbanismo).

SANTOS(Município). Prefeitura Municipal de 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://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/lc1006.pdf>

SANTOS (Município). *Lei complementar nº 53*, de 16 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. Câmara Municipal de Santos Estado de São Paulo, Santos, SP.

SANTOS (Município). *Lei 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: Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A., 1968.

SANTOS (Município). *Lei municipal nº 1.831*, de 9 de maio de 1956. Modifica o título II do Decreto-lei nº 403, de 15 de setembro de 1945. Câmara Municipal de Santos. Estado de São Paulo, Santos, SP.

SANTOS (Município). *Decreto-lei nº 403*, 15 de setembro de 1945. Institui o Código de Obras do Município de Santos. Santos: Tipografia Brasil, 1946.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PÁDUA, Julia dos Santos de. *Segregação socioespacial em Santos/SP: morfologia urbana, qualidade dos espaços livres públicos, mobilidade e cobertura do sistema de transportes em uma perspectiva comparada*. Relatório Final de Projeto de Iniciação Científica - Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos. Santos: UniSantos, 2019.

PIRES, Nájla Victoria Isaias. *Regularização fundiária urbana na região metropolitana da Baixada Santista*. Relatório Final de Projeto de Iniciação Científica - Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos. Santos: UniSantos, 2020.

SANTOS (Município). *Cartilha Síntese LUOS - Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular do Município de Santos* - Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/cartilha_2018-2019_luos_titulo_i.pdf. Acesso em: 12 fev. 2021.

ABSTRACT

The urban development of the Northwest Zone of the city of Santos was analyzed, based on its occupation process and how it influenced the formation of the urban fabric. The industrialization process of *Baixada Santista* in the 1940s implied urban expansion in the Northwest Zone. This growth generated a demand for housing policies, while high inflation and interest rates produced a significant housing deficit. Therefore, in the 1950s, the implantation of developments in this zone began. This initially unplanned development to face the housing deficit, resulted in a residential monofunctionality and low density. Subsequently, other types of developments such as condominium lots and moderate verticalization also emerged as a result of government practices, aiming to face the worsening housing issue. The urban morphology was subject of study from the perspective of the current rules that guided the implantation of the projects, in different periods. In a spreadsheet, the information for

each project was cataloged. There was an analysis of the federal and municipal rules in force in the year of implementation of each allotment, making it possible to observe its influences in the form of installments and urban fabric. Both the prohibition of commercial use on the local roads in the Northwest Zone, and the restriction of residential use in the Center, which were in force for thirty years, were decisive to suppress the diversity in land use and mark the commuting from home to work from the periphery to the commercial centers. The research established the impact of monofunctionality and the lack of uniformity in the urban layout in the lives of communities living in the region.

KEYWORDS

Urban fabric; Urban morphology; Housing; Northwest Zone; Santos.