

# Quando a cidade sobe e se separa: a relação entre a verticalização e a segregação socioespacial em Santos/SP

**When the City Rises and Separates: The Relationship between Verticalization and Sociospatial Segregation in Santos/SP**

**Quand la ville s'élève et se sépare: la relation entre verticalisation et ségrégation sociospatiale à Santos/SP**

**Daniela Mendes Pimenta**  

Universidade de Brasília – UnB, Brasília (DF), Brasil

[danielapimenta@msn.com](mailto:danielapimenta@msn.com)

**Diana Mendes Pimenta**  

Universidade de Brasília – UnB, Brasília (DF), Brasil

[dianampimenta@hotmail.com](mailto:dianampimenta@hotmail.com)

**Fernando Luiz Araújo Sobrinho**  

Universidade de Brasília – UnB, Brasília (DF), Brasil

[flasobrinho@unb.br](mailto:flasobrinho@unb.br)

---

## Resumo

Este estudo visa a salientar os aspectos da segregação socioespacial na cidade de Santos, SP, a partir da observação do fenômeno da verticalização que vem ocorrendo na orla da praia santista e em seus arredores. Buscou-se abordar as dinâmicas responsáveis pelo processo de verticalização, enfatizando a atuação resignada do poder público perante a pressão exercida pelos promotores imobiliários no lugar de procurar estabelecer uma política permanente de desenvolvimento urbano mais redistributiva, cujo intuito seja minimizar as desigualdades sociais e espaciais. A análise dos dados coletados através da pesquisa de campo realizada, permitiu constatar que os moradores de Santos reconhecem o tratamento desigual ofertado pela municipalidade no tocante ao atendimento de demandas e implantação de melhorias entre as áreas nobres e periféricas da cidade.

**Palavras-chave:** Poder público. Segregação socioespacial. Verticalização.



### **Abstract**

This study aims to highlight the aspects of socio-spatial segregation in the city of Santos, São Paulo, based on the observation of the verticalization phenomenon occurring along the beachfront and its surroundings. The research sought to examine the dynamics driving the verticalization process, emphasizing the passive stance of public authorities in the face of pressure from real estate developers, rather than striving to establish a permanent urban development policy focused on redistribution, aimed at minimizing social and spatial inequalities. The analysis of data collected through field research revealed that Santos residents recognize the unequal treatment provided by the municipal government regarding the fulfillment of demands and implementation of improvements between the city's affluent and peripheral areas.

**Keywords:** Public power. Socio-spatial segregation. Verticalization.

---

### **Résumé**

Cette étude a pour objectif de mettre en évidence les dimensions de la ségrégation socio-spatiale dans la ville de Santos (État de São Paulo), en s'appuyant sur l'observation du phénomène de verticalisation qui s'intensifie le long du littoral santista et dans ses environs. L'analyse s'attache à examiner les dynamiques à l'origine de ce processus, en soulignant la posture résignée des pouvoirs publics face à la pression exercée par les promoteurs immobiliers, au lieu de chercher à instaurer une politique de développement urbain durable et redistributive, visant à atténuer les inégalités sociales et spatiales. L'étude des données collectées lors du travail de terrain a permis de constater que les habitants de Santos perçoivent clairement les disparités de traitement appliquées par la municipalité en matière de satisfaction des demandes et de mise en œuvre d'améliorations entre les quartiers privilégiés et les zones périphériques de la ville.

**Mots-clés:** Pouvoir public. Ségrégation socio-spatiale. Verticalisation.

---

## **Introdução**

Conhecer o processo de urbanização de uma cidade utilizando a ciência geográfica como área norteadora implica compreender como ocorreram as transformações espaciais e como se estabeleceram e se modificaram as relações sociais nas localidades ao longo de determinado período. A observação da cidade a partir dessa leitura é uma maneira de compreendê-la em sua totalidade. As estruturas urbanas têm um significado que vai além de sua aparência externa. Trata-se, na verdade, de compreender como se desenvolveram as motivações econômicas, políticas e sociais daquele espaço geográfico ao longo do tempo, refletindo que tais dinâmicas estão invariavelmente subordinadas aos interesses daqueles que detêm o poder.

A trajetória de desenvolvimento do tecido urbano em Santos observada a partir da verticalização da orla da praia reflete a dinâmica desse funcionamento. A muralha de edifícios construída a beira-mar foi ampliada com o passar do tempo em virtude de

diferentes fatores, dentre os quais se destacam: a construção de novas rodovias que facilitaram o acesso entre o Planalto Paulista e a Baixada Santista; o lucro vislumbrado pelas empresas da construção civil; a instauração de redes de comércio e de prestação de serviços e a flexibilização da legislação urbanística concedida pelo poder público, sendo esse último extremamente subserviente aos interesses das classes dominantes. A esse respeito, Mello (2008, p. 156) destaca, sobre a cidade de Santos, que

o capital imobiliário, que exige a multiplicação do solo urbano (verticalização), como uma estratégia inclusive de valorização, constituída a partir do loteamento (subdivisão) do solo urbano, se acentuou com a consolidação da indústria automobilística no Brasil e a abertura da Rodovia dos Imigrantes nos anos 1970, que facilitaram enormemente o acesso ao litoral, [...] aumentando o fluxo turístico e intensificando, em função disso, a expansão da construção civil.

A acelerada verticalização da orla santista, ao mesmo tempo em que aumentava a densidade populacional dos bairros praianos, propiciou o surgimento de inúmeros estabelecimentos comerciais voltados para o lazer e o turismo, já que muitos dos novos arranha-céus residenciais ofereciam lojas no pavimento térreo. Não era mesmo raro que as mesas de bares, lanchonetes, sorveterias e restaurantes ocupassem os jardins fronteiros aos edifícios.

Mello (2008, p. 178) ainda acrescenta que

outro aspecto considerado é o papel do poder público no processo de verticalização, que exerce importante destaque ao disciplinar a legislação urbana, a qual aparece, segundo estudos sobre a realidade urbana em grandes centros, extremamente subordinada aos interesses dos grupos que produzem este espaço.

Em Santos, o processo de verticalização da região da orla da praia representa uma forma de explicar a conformação da paisagem atual. À medida que os projetos de urbanização foram avançando no decorrer da história, esse modelo de uso e ocupação do solo foi adotado e permanece produzindo dinâmicas segregadoras na sociedade, pois evidencia os privilégios concedidos aos grupos sociais mais abastados enquanto deteriora a população menos favorecida economicamente.

A atuação do mercado imobiliário a partir da perspectiva de obter lucros imensos através da construção de edificações – ou seja, a adoção do modelo de

empreendimentos verticais – junto à praia foi um dos fatores que mais contribuíram para o estabelecimento de núcleos sociais na cidade. Carriço (2002) pontua que esse zoneamento promovido pelas empresas da construção civil garantiu a formação de áreas privilegiadas na cidade, com total acessibilidade para as classes dominantes. Ainda de acordo com Carriço (2002), ao longo da segunda metade do século passado consolidou-se essa divisão socioespacial. Um estudo mais atento sobre a evolução da legislação urbana santista permite perceber que a cada nova lei, essa segregação foi sendo reforçada.

Uma vez que se compreendam os efeitos decorrentes desse modelo de urbanização, torna-se mais concreta a possibilidade de surgirem posturas mais questionadoras e críticas por parte da população em geral. Tais movimentos poderão servir como pontos de oposição frente à manutenção e o agravamento das desigualdades sociais na cidade.

### **Do legado cafeeiro à verticalização intensa: uma leitura histórica da urbanização de Santos**

É na fase industrial do modo de produção capitalista – mais precisamente a partir da evolução do ciclo do café – que a urbanização no Brasil ganha fôlego para iniciar a sua expansão. Em Santos, os reflexos gerados pelo período cafeeiro correspondem a uma reorganização do espaço urbano, onde se destaca o surgimento do processo de verticalização na orla da praia santista.

Segundo Santos (2012), a expansão do cultivo do café e as riquezas advindas desse comércio fizeram o país experimentar notável impulso de progresso e de transformações sociais. As cidades que estivessem no caminho desse sistema exportador sofreriam enormes transformações. Suas funções seriam redefinidas e seus espaços internos redistribuídos. Por cidades participantes desse sistema exportador consideram-se aquelas que no período cafeeiro representavam os elos com o exterior por abrigarem os portos marítimos que possibilitavam o escoamento do café para o mercado externo, destacando-se Rio de Janeiro, Salvador, Recife, Porto Alegre e o binômio Santos-São Paulo.

Ainda de acordo com Santos (2012), as primeiras mudanças urbanas observadas na cidade de Santos foram de ordem sanitária e de circulação viária. Essas reformas possibilitaram sanar as epidemias que assolavam a cidade e, também, modernizar o estilo arquitetônico arcaico presente até o final do século XIX. Antes dessas reformas, as condições sanitárias e de fluxo viário existentes espantavam os investimentos estrangeiros e os imigrantes por constituírem motivos de repulsa a qualquer um que estivesse habituado aos padrões arquitetônicos e sanitários das grandes capitais europeias. Nesse sentido, Santos foi remodelada e embelezada a partir de um padrão estético moderno, com ruas largas, extensas e retas, com passeios e belas praças e formas urbanas próprias de uma tecnologia de saneamento.

Ressalta-se que a menção sobre formas urbanas próprias referentes à tecnologia de saneamento diz respeito aos trabalhos dirigidos pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito. Esses trabalhos consistiram na canalização de rios e riachos, bem como no aterramento de áreas alagadiças existentes na cidade, originando os famosos canais de Santos, que permanecem ativos até os dias de hoje. Essas obras permitiram solucionar em definitivo os problemas com focos de mosquitos, responsáveis pela proliferação de doenças e o surgimento de epidemias, como, por exemplo, a febre amarela.

Posteriormente, foi constituída a malha urbana da cidade, que seguiu a orientação geral dada pelos canais de drenagem idealizados e construídos a partir do projeto de Saturnino de Brito. A partir disso, foi implantado o serviço dos bondes elétricos com linhas regulares e horários determinados, o que facilitou a circulação urbana e resolveu definitivamente os problemas de deslocamento. Essas duas condições, sistema viário e veículos com circulação regular, fizeram despertar nas camadas de alta renda o interesse em morar em locais mais afastados da área central da cidade. Segundo Santos (2012), o maior tempo de deslocamento seria compensado pela vantagem de morar em locais com bastante verde, ar puro e à beira-mar.

Além das reformas de cunho sanitário e viário, o surto cafeeiro fez operar alterações significativas em todas as instituições que se relacionavam direta ou indiretamente com o Porto de Santos. Tais instituições tinham o interesse de estabelecer uma relação de proximidade com a área portuária, pois isso representava a possibilidade real de maximização de seus lucros.

O caráter capitalista que se estabeleceu nas relações econômicas fez emergir também um comportamento genuinamente mercantilista nas interações políticas e sociais. Já na época da economia cafeeira, as melhorias urbanas foram formuladas e executadas a partir do estabelecimento de um ponto de conveniência comum entre o poder público e os grupos dominantes que atuavam na cidade. A esse respeito, Frúgoli Jr. (2000 *apud* Santos, 2012, p. 16) afirma que

[...] um novo modelo de urbanismo foi aos poucos estabelecido, com papel inédito delegado ao planejamento urbano cujo poder de atuação está ligado à articulação de alianças estratégicas entre o poder público e setores do capital. Esse novo modelo de urbanismo passou a ser o espaço privilegiado das interações e conflitos entre os grupos sociais mais poderosos interessados ou beneficiados pelas intervenções urbanas.

Os registros históricos dão conta que, a partir de 1850, a região do centro e seus arredores, área que até então se caracterizava por comportar a primeira zona habitada da cidade, em função da demanda de imigrantes recebidos, das atividades portuárias desenvolvidas, das obras de construção do cais do porto e do crescente número de negócios voltados para a atividade de exportação do café, passou a ser insuficiente para abrigar toda população que havia se estabelecido na cidade.

Os desdobramentos descritos acima propiciaram a ocupação de zonas que antes estavam praticamente desocupadas. Se até a segunda metade do século XIX apenas a parte central de Santos encontrava-se densamente povoada, a partir da dinâmica cafeeira as altas camadas sociais sentiram-se motivadas a habitar outras áreas, notadamente a região leste em direção à orla da praia. É nessa fase da história santista que a dinâmica da morfologia urbana começa a se constituir.

A Figura 1 ilustra o mapa de abairramento da parte insular da cidade da cidade, com destaque para os bairros que constituíam a área central da cidade até meados do século XIX. Os bairros que compõem a Zona da Orla encontram-se à direita da área de morros e são banhados pela Baía de Santos.

Figura 1: Mapa de abairramento da parte insular da cidade de Santos com destaque para a zona central até metade do século XIX



Fonte: <https://santosturismo.wordpress.com/mapa/>, adaptado por Pimenta (2025).

Entretanto, é importante frisar que antes mesmo da consolidação do ciclo do café, o trecho à beira-mar já possuía algumas poucas construções espaçadas entre si, as chamadas chácaras de veraneio. Seabra (1979), esclarece que essas chácaras de veraneio dominaram a orla praiana até as primeiras décadas do século XX e eram equivalentes a uma segunda residência, pois pertenciam a comerciantes de alta renda residentes da cidade que tinham sua residência habitual, ou sua primeira residência, nas áreas próximas à região central. Durante os fins de semana ou nos períodos de folga, esses proprietários usufruíam das comodidades balneárias propiciadas pelas chácaras localizadas na Barra. Portanto, é possível constatar que há muito tempo – mesmo antes da eclosão do café, – o trecho à beira-mar já vinha sendo ocupado por pessoas pertencentes às camadas sociais mais elevadas.

Seabra (1979) complementa ainda a importância e os reflexos que o ciclo do café fez gerar em Santos no tocante à ocupação residencial na orla da praia. Após o fracionamento dos terrenos que eram ocupados pelas chácaras de veraneio, surgiram os palacetes, cujos proprietários eram os aristocratas do café.

De acordo com Seabra (1979), a partir de 1930 as possibilidades econômicas da cidade foram sensivelmente reduzidas em função da derrocada que se operou na economia cafeeira. Contudo, a função balneária já representava uma fatia tão



significativa e consolidada das relações econômicas operadas na cidade que foi possível esse setor seguir uma dinâmica própria, permitindo o seu desenvolvimento independente da crise que se operou nos negócios locais.

Não só as pensões surgiram como forma alternativa para o uso dos palacetes da elite cafeeira. A altura da década de 1930, a orla da praia já contava com diversos hotéis e cassinos que eram frequentados por aqueles que se dirigiam para a região em busca dos atrativos da função balneária. Ressalta-se que a essa altura já se encontrava em operação a ferrovia São Paulo Railway, um sistema de transporte que articulou a ligação entre o Planalto Paulista e o litoral, contribuindo para o aumento do fluxo populacional que se dirigia à Baixada Santista.

Sobre a burguesia santista formada a partir das riquezas acumuladas durante o período cafeeiro, Araújo Filho (1969, p. 152) descreve que

a partir de fins do século passado, quando o pôrto de Santos superou o do Rio de Janeiro na exportação do número de sacas de café, já se havia estruturado na sua praça o que se chama até hoje de "alto comércio do café". Foi essa riqueza a criadora de uma classe de homens de negócios, a dos "comissários e dos exportadores de café", em torno da qual gravitariam todos os setores comerciais da cidade até 1929.

Seabra (1979) esclarece que, em função da crise que se deu no mercado cafeeiro, a burguesia santista foi impelida a procurar novos setores de investimento e outras formas de rendimento. Uma das opções encontradas para empregar o capital acumulado nos tempos áureos do café foi o setor imobiliário. Ainda de acordo com Seabra (1979), os descendentes dos comissários e fazendeiros do café passaram a compor os quadros gerenciais, técnicos de alto nível em empresas privadas e mesmo no setor público. Contudo, um grande número deles começou a atuar no ramo da construção civil por volta dos anos 50 do século passado.

O que se viu nos anos seguintes foi o estabelecimento das condições ideais para a sedimentação do empreendedorismo imobiliário em Santos, notadamente o voltado para a modalidade de uso do solo correspondente à verticalização na orla praiana. Alguns fatos que permitem comprovar essa constatação são a busca por novas formas de acumulação de capital pelos descendentes dos barões do café através da demolição ou venda dos palacetes à beira-mar; o avolumamento de turistas que se direcionavam ao



litoral à procura das benesses da função balneária facilitada pela finalização da Rodovia Anchieta em 1953 e, finalmente, o fortalecimento estrutural ocorrido na Zona da Orla em função do recebimento de comerciantes e prestadores de serviço que para lá se deslocaram por perceberem que nessa área da cidade começava a surgir um adensamento populacional com potencial poder de compra.

A conformação urbanística da cidade de Santos nos dias de hoje, assim como acontece na maior parte de todas as cidades do mundo, é o resultado do acúmulo de fatos históricos vinculados à instauração de sistemas econômicos, e organizações políticas e sociais que operam de modo semelhante em várias partes do globo. Em Santos, o modo de produção capitalista operou em conformidade com a sua lógica padrão, ou seja, a produção de bens e serviços funcionou e continua a operar visando a obtenção do máximo lucro. Essa dinâmica intensificou e beneficiou a manutenção de uma sociedade segregada. Os grupos mais abastados se instauraram e permanecem ocupando e usufruindo dos locais mais valorizados e bem estruturados da cidade. Enquanto isso, o restante da população se fixou e se conserva nas áreas periféricas ou impróprias para a instalação de habitações.

As modificações que ocorreram ao longo do tempo na legislação urbana municipal, como, por exemplo, a flexibilização da altura dos gabaritos de construção civil, exemplificam o modo de operação dessa dinâmica capitalista por meio do processo de verticalização. De maneira geral, a verticalização caracteriza-se como um modelo avançado de apropriação do solo, que permite ampliar consideravelmente o potencial de aproveitamento de uma dada parcela de terra classificada como valorizada. Tal processo se dá pela sobreposição de várias habitações num mesmo local.

### **Uma política e legislação urbanas marcadas pela segregação socioespacial**

O agravamento da segregação socioespacial na cidade de Santos, em decorrência do acentuado processo de verticalização experimentado desde meados do século passado, possui estreita relação com o modo de atuação do poder público. Como entidade responsável por propor e regulamentar as normas urbanísticas, a municipalidade tem condições de legalizar medidas que visem a implantar uma política

de desenvolvimento urbano mais redistributiva, cujo intuito seja minimizar as desigualdades sociais e espaciais locais, principalmente em sua área insular, haja vista que é esta a região do município que apresenta os maiores níveis de discrepância no tocante à inclusão social e à renda entre os bairros que a compõe. Por outro lado, dependendo da maneira como são geridos os trabalhos de formulação e anuência das leis urbanísticas, o deterioramento da segregação espacial pode ser potencializado.

A partir da análise das espécies normativas promulgadas pelo poder público ao longo de várias décadas, percebe-se que tais instrumentos foram e permanecem sendo elaborados e conduzidos de forma a privilegiar parte dos agentes sociais mais influentes, neste caso, os empreendedores imobiliários. Esse grupo de agentes sociais dispõe de grande poder dentro da cidade e, conseqüentemente, contribui massivamente para delinear a forma como o espaço urbano é produzido e ocupado de acordo com seus interesses particulares.

Santos, assim como grande parte de outras cidades espalhadas pelo mundo, se constitui por um conjunto de diversas zonas que se distinguem entre si em função dos diferentes usos da terra que se fazem em cada uma dessas localidades. Segundo Corrêa (1989), são esses usos que definem cada área. Assim, há, por exemplo, o centro da cidade, local de concentração de atividades comerciais, de serviços e de gestão; as zonas industriais, representadas por espaços onde estão agrupadas diferentes atividades industriais ou empresariais; as zonas residenciais, distintas entre si em termos de forma e conteúdo social.

Ainda a esse respeito, Corrêa (1989, p. 7-8), afirma que

este complexo conjunto de usos da terra é, em realidade, organização espacial da cidade ou, simplesmente, o espaço urbano, que aparece assim como espaço fragmentado.

Mas o espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado: cada uma de suas partes mantém relações espaciais com as demais, ainda que de intensidade muito variável. Essas relações manifestam-se empiricamente através de fluxos de veículos [...] pessoas [...] mercadorias.

[...] A articulação manifesta-se também de modo menos visível. No capitalismo, manifesta-se através das relações espaciais envolvendo a circulação de decisões e investimentos de capital, mais-valia, salários, juros, rendas, envolvendo ainda a prática do poder [...]. Estas relações espaciais são de natureza social, tendo como matriz a própria sociedade de classes e seus processos.

Corrêa (1989) acrescenta ainda que ao se constatar que o espaço urbano é simultaneamente fragmentado e articulado, e que esta divisão articulada é a expressão espacial de processos sociais, introduz-se a apreensão de que o espaço urbano ou a cidade é um reflexo da sociedade. Considerando-se que vivemos sob um regime pautado pelo argentarismo, temos que a cidade capitalista é formalmente dividida em zonas residenciais segregadas, marcadas pela segmentação desigual do espaço e que representam a complexa estrutura social de classes.

No tocante à normatização legal sobre as formas como estão delineados os tipos de parcelamentos definidos para a área insular santista, a atual Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular do Município de Santos (Lei Complementar 1.187, de 30 de dezembro de 2022) descreve que visando a possibilitar a aplicação de diferentes orientações de desenvolvimento do território, tendo em vista que este é representado pelo conjunto de áreas e regiões distintas tanto por suas características de constituição naturais quanto por suas dinâmicas próprias de ocupação e funções no sistema urbano, a área insular de Santos está classificada de três maneiras diferentes, quais sejam: macrozonas, bairros e zonas de uso e ocupação do solo.

As macrozonas foram delimitadas considerando suas características homogêneas conforme o grau de urbanização, densidade populacional, usos predominantes, características geomorfológicas e objetivos no âmbito da política urbana.

Já a divisão da área insular em bairros facilita a identificação dos endereços dos imóveis e é a mais utilizada pela população como referência para a localização urbana. Alguns bairros adquirem identidade amplamente publicizada regionalmente, a qual é construída a partir do compartilhamento do território com determinados grupos sociais no mesmo tempo histórico.

Por fim, a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular do Município de Santos apresenta a divisão, identificação e descrição das zonas de uso e ocupação do solo, conceito-chave para a implementação do zoneamento como instrumento de operacionalização da política urbana municipal. Conforme dispõe a referida lei, esse tipo de zoneamento divide a cidade em dois tipos de zonas: as Zonas Comuns e as Zonas Especiais. As Zonas Comuns referem-se a uma porção do território que pode ser utilizada por todos os moradores e utilizadores da zona, de forma livre e comunitária. Estas áreas podem incluir praças, parques, vias públicas, zonas verdes, equipamentos

urbanos e outros espaços destinados ao uso coletivo. Para fins deste estudo, analisaram-se apenas as Zonas Comuns, haja vista que as Zonas Especiais funcionam como “exceções” sob o ponto de vista do uso, da ocupação ou ambos, e, na maioria dos casos, constituem-se em sobreposições ao zoneamento comum.

No total são 14 as Zonas Comuns. Cada um dos 14 incisos do artigo 11 da Lei Complementar 1.187, de 30 de dezembro de 2022, traz a descrição de cada uma dessas zonas, conteúdo que deve ser considerado para a definição de suas vocações no sistema urbano e às quais devem corresponder as diretrizes de uso, parâmetros de ocupação e instrumentos urbanísticos condizentes para os objetivos definidos pela política urbana. As 14 Zonas Comuns são: Zona da Orla (ZO); Zona Intermediária (ZI); Zona Central I (ZC I); Zona Central II (ZC II); Zona Noroeste I (ZNO I); Zona Noroeste II (ZNO II); Zona Noroeste III (ZNO III); Zona dos Morros I (ZM I); Zona dos Morros II (ZM II); Zona dos Morros III (ZM III); Zona Portuária (ZP); Zona Industrial e Retroportuária I (ZIR I); Zona Industrial e Retroportuária II (ZIR II) e Zona de Proteção Paisagística e Ambiental (ZPPA).

Com relação ao desenvolvimento metodológico deste trabalho, optou-se por escolher a forma de parcelamento da área insular de Santos correspondente às zonas de uso e ocupação do solo. Tal escolha foi realizada uma vez que se objetivou abordar e discutir a questão da segregação socioespacial a partir da comparação entre a Zona da Orla e as demais áreas da cidade. Vale ressaltar, entretanto, que foi adotado um sistema de zoneamento simplificado em relação ao que consta na Lei de Uso e Ocupação do Solo da área insular. Assim, as 14 Zonas Comuns presentes na referida lei foram agrupadas de forma a restarem apenas 5 Zonas Comuns. Além disso, foi acrescentada a divisão por abairramento em cada uma das 5 Zonas Comuns restantes. Uma vez que foi proposto aplicar um questionário voltado para a população residente da parte insular de Santos, necessitou-se garantir que as informações apresentadas na relação de perguntas estivessem condizentes com a forma pela qual os moradores conhecem, identificam e estão habituados em relação ao zoneamento e abairramento da cidade.

De forma geral, as características principais e mais marcantes das 5 Zonas Comuns elencadas para a elaboração desse estudo, a partir dos dados contidos na Lei Complementar 1.187, de 30 de dezembro de 2022, constam a seguir:

- Zona da Orla: área caracterizada pela predominância de empreendimentos residenciais verticais de uso fixo e de temporada, permeada pela instalação de atividades comerciais, recreativas e turísticas, onde se pretende a diversificação do uso residencial e a qualificação e integração dos espaços públicos e privados. Essa é a zona mais valorizada de todo o município, local que concentra os empreendimentos imobiliários mais sofisticados e onde habitam as classes mais abastadas da sociedade;
- Zona Intermediária: localizada entre a Zona da Orla e a Zona Central, tendo a região do porto de Santos à sua direita e a Zona de Morros à esquerda. Trata-se de uma área residencial de média densidade em processo de renovação urbana, onde se planeja incentivar novos modelos de ocupação. Essa região caracteriza-se por ser a segunda zona mais nobre de Santos, estando atrás apenas da Zona da Orla. No entanto, é preciso destacar que se encontram aqui habitações e camadas sociais diversificadas no que diz respeito à riqueza. Essa variação ocorre majoritariamente em função do bairro analisado. Quanto mais próximo da Zona da Orla e mais distante da Zona Central e do porto (estuário de Santos), mais valorizado se torna o bairro;
- Zona Central: área que agrega grande número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, além do acervo de bens de interesse cultural. É caracterizada pela ocupação de baixa densidade e, no tocante às habitações, grande parte das moradias existentes são cortiços que resistiram à reforma sanitária realizada na cidade nas primeiras décadas do século passado. Esses cortiços são habitações coletivas, reconhecidas por serem construções precárias que atualmente são ocupadas por famílias de baixa renda;
- Zona Noroeste: área residencial caracterizada por loteamento de baixa e média densidade e vias comerciais definidas. Parte da Zona Noroeste encontra-se próxima a eixos de trânsito rápido e áreas ocupadas por atividades portuárias. Nessa Zona Comum, pretende-se incentivar a Habitação de Mercado Popular (HMP) e usos não conflitantes com os residenciais; a verticalização e a ocupação dos vazios urbanos com empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como incrementar os Corredores de Desenvolvimento Urbano (CDU). A Zona Noroeste está localizada em uma das áreas classificadas como a periferia da

cidade, concentrando boa parte das favelas existentes em Santos. Todavia, mesmo que a maior parte dessa porção da cidade apresente moradias humildes e população de baixa renda, alguns de seus bairros possuem níveis de renda e inclusão social mais elevados, que chegam, inclusive, a igualar-se aos índices registrados em alguns bairros da Zona Intermediária. É o caso dos bairros Santa Maria e São Jorge;

- Zona de Morros: área reconhecida pela existência de condomínios, loteamentos residenciais de baixa densidade e comércios. Nessa região, planeja-se incentivar a renovação urbana, a oficialização das vias para disciplinamento dos usos, bem como a implantação de habitações de interesse social. Assim como ocorre com a Zona Noroeste, a Zona de Morros também está posicionada na porção considerada como a periferia da cidade. A exceção de raros espaços, essa região caracteriza-se por ser ocupada por uma população de baixa renda que reside em habitações precárias, muitas vezes localizadas em áreas com apontamentos para riscos geológicos.

Tendo em vista os argumentos destacados acima, fracionou-se o espaço urbano insular de Santos de acordo com o mapa ilustrado na Figura 2<sup>1</sup>, o qual serviu como ponto de sustentação para as análises e os resultados observados na pesquisa de campo, ou seja, no questionário que foi aplicado à população residente. É importante esclarecer e ressaltar que o propósito foi elaborar um zoneamento que levasse em conta os aspectos geográficos naturais, as semelhanças dos índices socioespaciais, como renda e inclusão social e, principalmente, a maneira pela qual os moradores santistas estão habituados e reconhecem o parcelamento por zonas e bairros existentes na cidade.

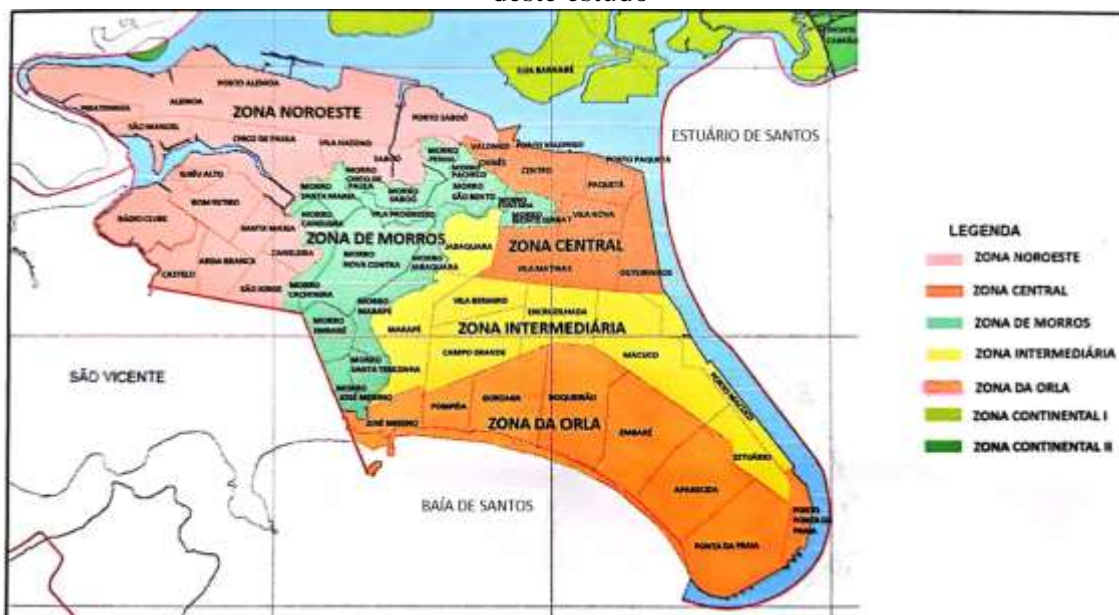
Agora que já foram apresentadas as características mais relevantes e a localização geográfica das principais áreas que compõem o zoneamento urbano da porção insular santista, abordar-se-ão pontos relevantes sobre os aspectos e a forma como alguns dos códigos e planos urbanísticos, elaborados e promulgados ao longo do tempo, contribuíram para alicerçar e agravar as condições de segregação socioespacial na cidade.

---

<sup>1</sup> Em 2023, o bairro Chinês foi apartado do bairro Valongo.



Figura 2: Zoneamento elaborado para o desenvolvimento do trabalho metodológico deste estudo



Fonte: [https://www.santos.sp.gov.br/static/files\\_www/files/portal\\_files/anexo\\_iii\\_macrozonas.pdf](https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/anexo_iii_macrozonas.pdf), adaptado por Pimenta (2025).

De acordo com Rios (2012), a cidade de “Santos conta com legislação urbanística desde 1847, mas foi no final dos anos 1890, com a crise urbana, que uma sucessão de leis delineou a Santos moderna”. A crise urbana mencionada por Rios, conforme citado, refere-se ao processo experimentado pela cidade em fins do século XIX, quando diante do apogeu da economia cafeeira, as atividades relacionadas ao café atraíram grande contingente de pessoas que se dirigiam a Santos em busca de melhores condições de vida. Nessa época, a porção central da área insular da cidade passou a ser insuficiente para comportar a população em crescimento. Por conta de um cenário paralelo composto pelo anseio de desenvolvimento citadino e precariedade urbana, cenário este fundamentado pelas riquezas acumuladas advindas do cultivo do café e das epidemias que assolavam a cidade, respectivamente, foram levadas a cabo obras viárias e de saneamento básico. Essas reformas urbanas permitiram que áreas antes insalubres, que iam do sopé dos morros até a orla da praia, pudessem ser ocupadas.

A esse respeito, Carriço (2002) menciona que nesse período o poder público via a necessidade em aprovar um novo instrumento legal. Tal dispositivo deveria ser capaz de estabelecer regulações quanto aos critérios para construção de edificações visando a acomodar a população que vinha aumentando consideravelmente e, simultaneamente,



colocar em prática medidas que objetivavam sanar as epidemias que obstaculizavam o desenvolvimento econômico. Desse modo, Carriço (2002, p. 110) assinala que competiu à Câmara Municipal aprovar

um novo código que pudesse servir de instrumento no combate às graves condições sanitárias que se verificavam na cidade. Dessa forma, o Código de Posturas de 1897, de fato o segundo na história de Santos, tratava de variados assuntos atinentes às relações e costumes dos cidadãos na cidade, cuja população crescia rapidamente. Dentre esses temas, um dos mais privilegiados foi o das edificações e dos estabelecimentos de atividades econômicas, culturais e institucionais.

Rios (2012, p. 124) destaca que os primeiros dispositivos legais implantados em Santos, incluindo o Código de Posturas de 1897, “fixaram os limites da cidade, demarcando o espaço que seria alvo de regras mais exigentes – impossíveis de serem acatadas pela população de baixa renda – e as áreas (fora do perímetro urbano) em que as irregularidades seriam toleradas”. Acerca disso, Carriço (2002) pontua que uma das prioridades mencionadas nos capítulos que tratavam das normas edilícias que constavam no Código de Posturas de 1897 era o embelezamento da cidade. Dessa maneira, exigia-se higiene, solidez, simetria e elegância nos projetos das edificações. A nível de exemplo, Carriço (2002, p. 111) detalha que o Código “proibia construções de tapumes de zinco, madeira, cerca de arame ou espinhos, nas frentes das ruas ou praças, *dentro do perímetro da cidade*, assim como a construção de sacadas de ferro ou madeira nos prédios assobradados” (grifo nosso).

Segundo Rios (2012), como resultado dessa dinâmica, aos pobres eram reservadas duas possibilidades: permanecer no perímetro urbano, morando em cortiços localizados na área central que subsistiam às demolições promovidas pela reforma sanitária ou ocupar as encostas dos morros e a periferia da cidade, ou seja, as zonas que excediam o perímetro urbano e estavam isentas de normas de construção mais rígidas, sendo exigido apenas cuidados especiais. Rios (2012) ressalta que os grandes investimentos em infraestrutura promovidos pelas intervenções de ordem sanitária e viária nas duas primeiras décadas do século XX foram acompanhados por sucessivas leis que ampliaram o espaço elitizado em direção às praias. Inicialmente, foram definidos os eixos mais importantes da época, a saber: as avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias e a avenida da praia. Em seguida, à medida que as obras se

expandiam, as exigências alcançaram outras avenidas de canais e adjacências. Tal regramento, em função da restrição a certos materiais e parâmetros que encareciam o custo das moradias, determinou o afastamento dos pobres do perímetro urbano, ou seja, das áreas mais valorizadas da cidade em direção às zonas mais vulneráveis (Zona Noroeste e Zona de Morros), o que evidentemente contribuiu para o fenômeno da segregação socioespacial.

Segundo Carriço (2002), algumas das medidas estabelecidas nos instrumentos jurídicos que sucederam o Código de Posturas de 1897, caracterizadas por evidenciar a apartação socioespacial, consistiam, por exemplo, em vedar a instalação de comércios – como açougues e quitandas – em áreas consideradas nobres da região central. O intuito dessa prática era garantir que os transtornos provocados pela vida comercial não incomodassem as camadas mais elevadas da sociedade. Outro exemplo de providência com fundo segregador foi o estabelecimento de larguras mínimas para as frentes dos lotes e exigências de iluminação e ventilação dos aposentos dos eixos viários das avenidas Ana Costa, Conselheiro Nébias e avenida da praia. Tais fatores encareciam o valor dos terrenos e construções, dificultando ainda mais o acesso das classes de menor renda às moradias localizadas na área mais valorizada da cidade, ou seja, na orla da praia e em seus arredores.

Em razão de discussões que surgiram acerca da necessidade de se reformar o Código de Posturas de 1897, foi publicado em 1922 um novo dispositivo legal denominado Código de Construções do Município de Santos. Para Carriço (2002), destaca-se nessa espécie normativa a ausência de representantes da classe popular. A comissão do Código de Construções de 1922 era composta exclusivamente por integrantes dos extratos de alta renda da cidade, o que assegurava a manutenção da prevalência dos interesses dos grupos dominantes no desenvolvimento das políticas urbanas. “Este fato é importante para que se possa compreender o processo político e ideológico da elaboração deste e dos demais códigos e planos de Santos” (Carriço, 2002, p. 120).

Rios (2012) descreve que o Código de Construções de 1922 redefiniu os limites do perímetro urbano e acrescenta ainda que, em função dos avanços decorrentes da industrialização e da consolidação do porto de Santos como um dos mais importantes do Brasil, a cidade precisou se ajustar às novas demandas, o que culminou no aumento da

complexidade da legislação urbana. Durante a vigência do Código de Construções de 1922, foi instituído pela primeira vez o instrumento de planejamento urbano conhecido como zoneamento de uso (nomeado atualmente como zonas de uso e ocupação do solo). Para Rios (2012), a adoção desse tipo de ferramenta urbanística contribuiu para a segregação socioespacial em Santos uma vez que ela consiste em atribuir parâmetros diferenciados por zonas. A esse respeito, Rios (2012, p. 125) afirma que

com o zoneamento, imprimiu-se maior distinção social à divisão do espaço urbano. Foram criadas oito zonas de uso [...], com regras que reafirmavam a porção entre o centro e a praia como território mais protegido e valorizado. A novidade foi a permissão da verticalização na zona central e na avenida da praia, iniciando uma dinâmica que chegou até nossos dias, de pressão por maior potencial construtivo nas áreas mais valorizadas.

Para a habitação de baixa renda a legislação reservou as áreas problemáticas, sem infraestrutura, em trechos descontínuos da parte leste, nos morros e na zona noroeste.

A menção ao processo de verticalização formulado por Rios (2012) condiz com a realidade vivenciada em Santos, a qual é percebida claramente por quem mora ou frequenta a cidade. À medida que os anos foram avançando, novas edificações, com envergadura cada vez mais elevada vêm compondo a paisagem urbana santista. As razões para essa nova “tendência arquitetônica” são explicadas muito mais por processos que refletem inclinações decorrentes da acumulação de capital que por uma limitação de espaço – isso em virtude da pequena extensão da área insular santista – como defendem alguns urbanistas.

A partir de 1930, com a chegada de Getúlio Vargas ao poder, a legislação urbana em Santos passa a adquirir um novo foco. Se até aquele momento priorizavam-se as questões de higiene, uniformidade e, principalmente, embelezamento, a partir de agora também deveriam vigorar os objetivos relativos à dinâmica capitalista. Entre 1930 e 1960, Carriço (2002) menciona que os instrumentos legais voltados para a política urbana foram redefinindo o perímetro urbano de forma que em 1957 este já incluía toda a área insular de Santos. Simultaneamente, o instituto do zoneamento foi se tornando mais detalhado uma vez que passou a abranger e definir minuciosamente critérios como taxa de ocupação, controle da altura das edificações, tipos de uso permitidos, tamanho mínimo dos lotes etc. Desse modo, ao mesmo tempo que o perímetro urbano deixava de

ser uma barreira legal que impedia o estabelecimento de submoradias nas áreas mais valorizadas da cidade, os parâmetros de zoneamento impunham obstáculos que dificultavam o acesso das classes mais carentes às zonas mais nobres de Santos.

É nessa fase da história do Brasil que o processo de urbanização ganha relevância impulsionado pela industrialização. Nessa perspectiva, Rios (2012) aponta a marcha de migração do campo para a cidade, que resultou na acentuação da periferização; na metropolização das áreas urbanas e no crescimento da pobreza principalmente fora dos núcleos urbanizados. De acordo com Rios (2012, p. 126), foi nessa época que “propagou-se o discurso de que as cidades estavam ‘doentes’ e o planejamento urbano aparece como antídoto às mazelas urbanas”. Em outras palavras, o planejamento urbano passava a ser vislumbrado como um instrumento capaz de gerir o crescimento das cidades ao mesmo tempo que impulsionava o seu progresso. No entanto, na esteira desse progresso, o aspecto redistributivo, no sentido de minimizar as desigualdades sociais que permanentemente afloram no transcorrer da jornada do desenvolvimento urbano, nunca foi avaliado.

Segundo Rios (2012), foi no contexto das mudanças que ocorreram na cidade em função do processo de industrialização que o Plano Diretor Físico de Santos de 1968 foi sancionado. Carriço (2002) descreve que esse plano compôs um conjunto de códigos cuja vigência estendeu-se por 30 anos, estabelecendo a base legal que marcou a mais importante experiência do planejamento centralizador e do zoneamento funcionalista. Sobre as características e principais objetivos do Plano de 1968, Rios (2012, p. 126) afirma que

o Plano definiu numa mesma peça legal as intervenções físicas e, através de zoneamento, as regras de uso e ocupação do solo. Entre as intervenções, preconizava projetos e investimentos para renovação urbanística de áreas do centro comercial, da orla da praia e de bairros, propostas que foram ignoradas nos 30 anos de vigência da lei. Quanto às regras, extremamente detalhadas, atendem a lógica do mercado imobiliário, a quem eram endereçadas. Nesse momento a produção imobiliária investia também na produção de imóveis destinados a 2ª residência e, coerentemente, o Plano reforçou a exclusividade residencial na porção que incluía a orla da praia [...] e a área entre esta e o centro [...]. No sentido inverso, proibiu uso habitacional na zona central. Fixou alto coeficiente de aproveitamento para a zona turística, padrão que consolidaria o que Seabra (1979) denominou "a muralha que cerca o mar".

A afirmação citada por Rios ao mencionar que esse instrumento legal atendeu à lógica do mercado imobiliário justifica-se pelo fato do Conselho Consultivo do Plano Diretor (COPLAN), órgão criado pelo próprio Plano Diretor de 1968 e responsável por assessorar a política de desenvolvimento urbano, ser composto por 8 membros no total, sendo 5 representantes do poder público e 3 ligados às entidades vinculadas à produção imobiliária. Portanto, nada diferente do que já acontecia com as comissões existentes em dispositivos legais de regulamentação do solo urbano anteriores.

A respeito do Coplan, Carvalho (2001) descreve que esta era a instância com competência para articular, representar e expressar as forças sociais locais em matéria do plano diretor. No entanto, o que realmente acontecia era que esse órgão privilegiava os interesses de alguns setores sociais dominantes, notadamente os produtores do espaço urbano da cidade. Tal fato justifica-se, obviamente, porque a exceção dos agentes públicos, os demais integrantes do Coplan eram todos promotores imobiliários.

Para se ter uma ideia do alcance do poder dos promotores imobiliários, convém analisar o que foi apurado por Seabra em seus estudos sobre o processo de verticalização na orla da praia santista em relação à atuação das empresas de construção civil e as limitações legais quanto ao uso do solo. Levando-se em conta que foi o Plano Diretor Físico de 1968 que legalizou a construção de edificações de até 14 pavimentos nos lotes que faziam frente para a avenida da praia e de 10 andares nos demais locais da Zona da Orla e na região entre o centro e a Barra, ou seja, na Zona Intermediária. Seabra (1979, p. 74) afirma que

desde 1947 discutia-se, ao nível da administração local, as diretrizes para o uso do solo na faixa litorânea. Ao mesmo tempo processos e mais processos de edificações eram aprovados. A bem dizer, existiam normas de utilização do solo que permaneceram defasadas em relação ao uso que se imprimiria à orla santista a partir de 1950. No que se refere à altura das edificações, quando foi permitido, a construção de edifícios de 10 e até de 14 pavimentos a orla já tinha edifícios de 13, 14, 15, 16, 18 e 19 andares.

Essa prática permite confirmar que desde muito cedo a lógica adotada pelas empresas da construção imobiliária é amparada por estratégias de ocupação do solo cujo objetivo é o aproveitamento potencial das áreas valorizadas da cidade, mesmo que para isso, no passado, tenha sido necessário ultrapassar os limites legalmente impostos. Em

Santos, ao mesmo tempo que determinadas medidas – como a exigência de um tamanho mínimo dos lotes ou a proibição de certos materiais para a construção e a manutenção de edificações – afastaram a possibilidade de fixação de moradores de baixa renda nos bairros nobres da cidade, iniciativas bancadas pelos promotores imobiliários foram acatadas pela municipalidade sem grandes objeções, mesmo que isso representasse uma transgressão às leis vigentes. Como resultado dessa dinâmica, consolidou-se um cenário de segregação socioespacial que se mantém até os dias de hoje.

Avançando um pouco mais na história, chegamos em 1998, ano em que ocorreu a votação e a aprovação de uma nova legislação urbana em Santos, composta pelo novo Plano Diretor – Lei Complementar 311, de 1998, e pela nova Lei de Uso e Ocupação do Solo Insular – Lei Complementar 312, de 1998. Essas espécies normativas substituíram o Plano Físico Diretor de 1968.

As diretrizes implementadas pela legislação urbanística sancionada em 1998 transformaram definitivamente a morfologia urbana santista. Isso significa dizer que não foram somente as formas físicas da cidade que se modificaram. Na verdade, aspectos econômicos e principalmente sociais foram afetados. Entretanto, para compreender quais foram as motivações e os impactos decorrentes da aprovação da legislação urbanística de 1998, é preciso contextualizar alguns aspectos vivenciados naquele momento.

Após uma forte crise no setor da construção civil, algo que decorreu da instabilidade econômica vivenciada pelo país nos anos de 1980, verificou-se em Santos uma grande expansão do mercado imobiliário em função de dois aspectos: os incentivos fiscais concedidos pelo governo federal e a aprovação das novas normas para edificação instituídas pelos dispositivos legais urbanísticos sancionados em 1998.

Os incentivos concedidos ao mercado imobiliário a partir da aprovação da legislação de 1998 foram pautados pelo discurso de que o aquecimento do setor da construção civil geraria milhares de novos postos de trabalho. No entanto, conforme descreve Silva (2016), nos anos seguintes o que se constatou foi que o aumento da área total construída não foi acompanhado pelo crescimento dos empregos. Na verdade, a contar de 1998, o que se viu foi uma profunda alteração da paisagem urbana da cidade e a reafirmação do processo de segregação socioespacial no espaço insular santista.

O principal motivo das mudanças ocorridas na morfologia urbana teve origem a partir das alterações das diretrizes e dos parâmetros urbanísticos contidos nas Leis Complementares 311 e 312, ambas promulgadas em novembro de 1998, principalmente no que diz respeito à liberação do limite máximo do gabarito das edificações, que até então era de no máximo 14 pavimentos. Isso quer dizer que foi retirada a exigência de uma altura máxima na construção dos empreendimentos.

Silva (2016) relata que a partir da sanção das normas urbanísticas de 1998, um novo padrão de moradia passou a reconfigurar a paisagem urbana dos bairros que constituem a Zona da Orla. De acordo com Silva (2016), desde a aprovação das novas leis urbanas de 1998, o mercado imobiliário iniciou a construção de edifícios torres, com padrão arquitetônico voltado para atender uma classe de poder aquisitivo mais elevado.

De 1998 até agora, novas legislações urbanas foram colocadas em prática. Contudo, tais instrumentos legais não alteraram parâmetros a ponto de modificar os rumos tomados pelo processo de verticalização. Como resposta ao processo iniciado há quase 30 anos atrás, a partir da promulgação do Plano Diretor de 1998, a cidade de Santos passou a figurar como a cidade mais verticalizada do Brasil. De acordo com os dados publicados pelo Censo de 2022, 67% dos domicílios santistas são do “tipo apartamento”. Segundo o portal de notícias G1, as outras duas cidades brasileiras que têm apartamentos como moradia predominante são: Balneário Camboriú (SC), com 36.655; e São Caetano do Sul (SP), com 32.578. A quantidade de apartamentos em Santos (112.401) ainda é maior do que a soma deste tipo de imóvel nos outros dois municípios em destaque nesta categoria.

A supervalorização imobiliária decorre da busca que os promotores imobiliários realizam para manterem ou ampliarem seus lucros. A partir desse pano de fundo e tendo o respaldo das leis, são apresentados novos empreendimentos com diversos atrativos, tais como: áreas de lazer completas, diversas vagas para veículos em cada garagem, circuitos fechados de TV, salão de festas, plantas e acabamentos de alto padrão, etc. Para Carriço (2012), essa lógica de acumulação de capital somada às crises de oferta de financiamento faz com que o setor da construção civil periodicamente pressione o Estado no sentido de operar mudanças na legislação de uso e ocupação do solo. São essas alterações nos parâmetros urbanísticos que permitem aos promotores imobiliários



produzirem edificações inovadoras em áreas já bastante valorizadas da cidade e que são destinadas invariavelmente às classes sociais mais elevadas. A figura 3 retrata o cenário atual da verticalização existente na orla da praia santista.

Figura 3: Vista atual das edificações verticalizadas presentes na orla da praia de Santos



Fonte: Pimenta (2025).

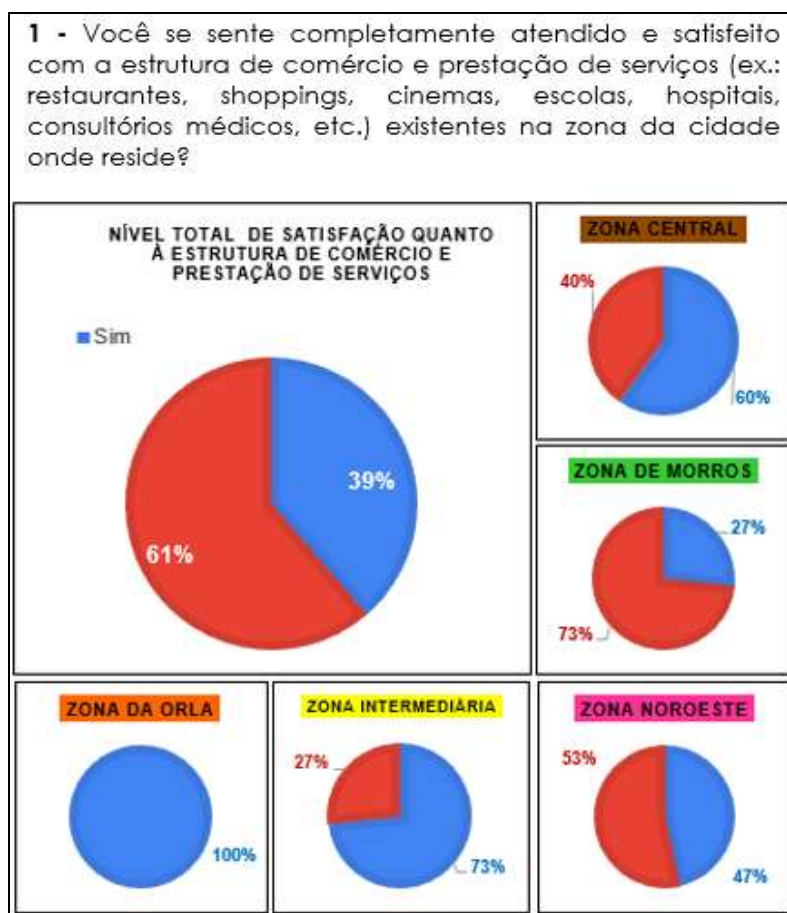
### **Metodologia – resultados e reflexões acerca do processo de verticalização e a segregação socioespacial**

Os resultados apresentados nesse estudo foram elaborados a partir da aplicação de um questionário contendo 5 perguntas fechadas, que foi respondido exclusivamente por moradores de Santos. Ao todo, participaram da pesquisa 75 residentes, sendo 15 de cada uma das 5 zonas que foram eleitas para distinguir o espaço urbano da cidade, quais sejam: Zona da Orla, Zona Intermediária, Zona Central, Zona de Morros e Zona Noroeste.

Na Questão 1 avaliou-se se os residentes consideram que suas necessidades quanto aos sistemas de comércio e prestação de serviços estão supridas mediante as estruturas existentes na zona da cidade onde habitam. No topo da figura consta a pergunta que foi elaborada e, logo abaixo, estão reproduzidas as respostas colhidas

através de gráficos. O gráfico maior representa a totalização de todas as respostas apanhadas, ou seja, dos 75 entrevistados. Os 5 gráficos menores ilustram os resultados obtidos estratificados para cada uma das 5 zonas.

Figura 4: Dados referentes à Questão 1

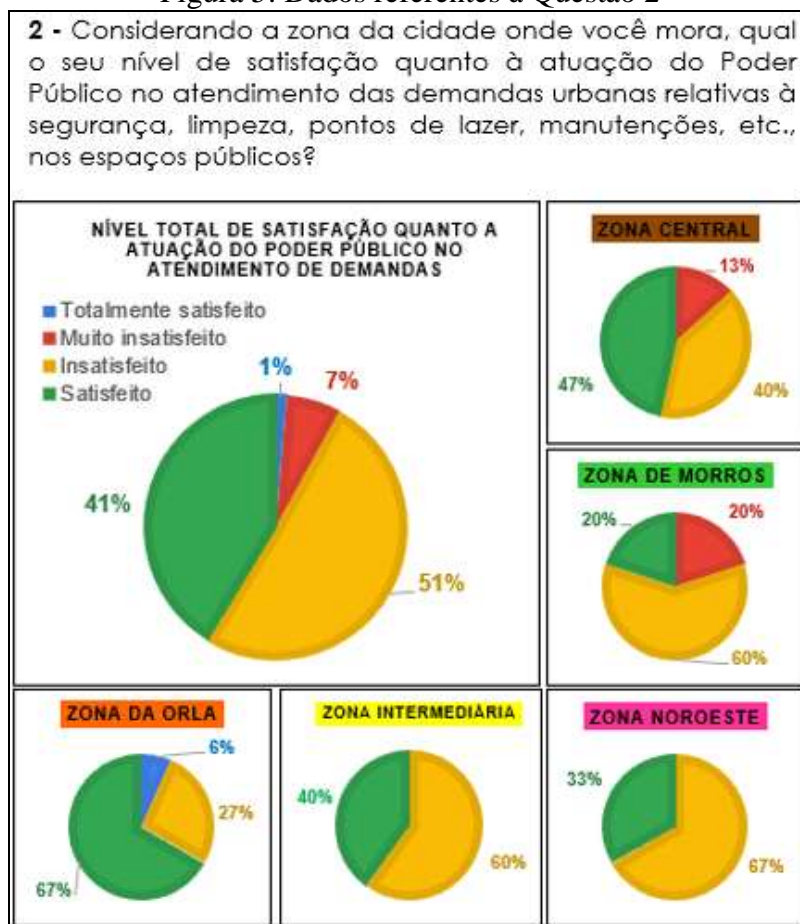


Fonte: Pimenta (2025).

Observa-se que os moradores das zonas da Orla e Intermediária se sentem mais bem atendidos quanto à estrutura de comércio e de prestação de serviços oferecidos em relação aos demais habitantes da cidade. É possível constatar que enquanto os residentes da Zona da Orla sentem-se 100% satisfeitos, apenas 27% dos moradores da Zona de Morros entrevistados consideram-se atendidos. Os dados coletados demonstram que as porções mais valorizadas da cidade, ou seja, onde é mais intenso o processo de verticalização, são as áreas que contam com as melhores infraestruturas comerciais e de serviços. Por sua vez, a Zona de Morros aparece como a menos privilegiada.

Na Questão 2 buscou-se apurar qual é o nível de satisfação dos entrevistados quanto a atuação do poder público no tocante às demandas de serviços públicos básicos na zona onde reside o participante.

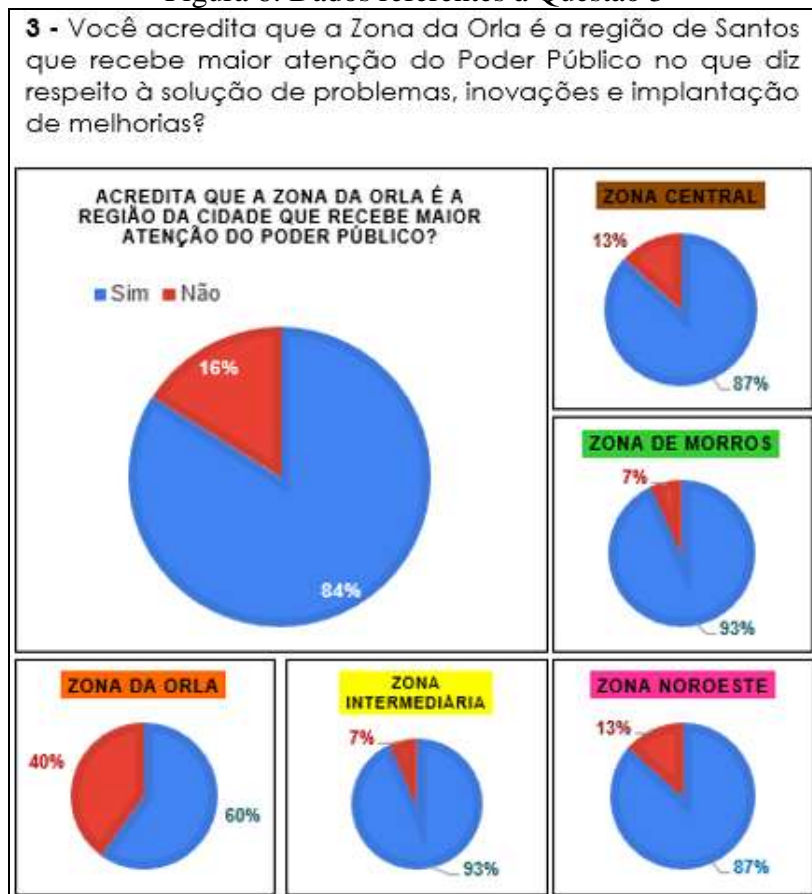
Figura 5: Dados referentes à Questão 2



Fonte: Pimenta (2025).

Novamente, percebe-se que a Zona da Orla é a área da cidade que apresenta maior número de respostas com caráter positivo. Foi apenas na Zona da Orla que alguns moradores responderam estarem muito satisfeitos com a atuação do poder público. Nota-se também que é na Zona da Orla onde está localizado o maior percentual de moradores que avaliaram estarem satisfeitos com os trabalhos da administração pública municipal. Na Questão 3 os residentes foram indagados sobre sua opinião quanto ao nível de atenção concedido pelo poder público à Zona da Orla quando comparado às outras áreas da cidade.

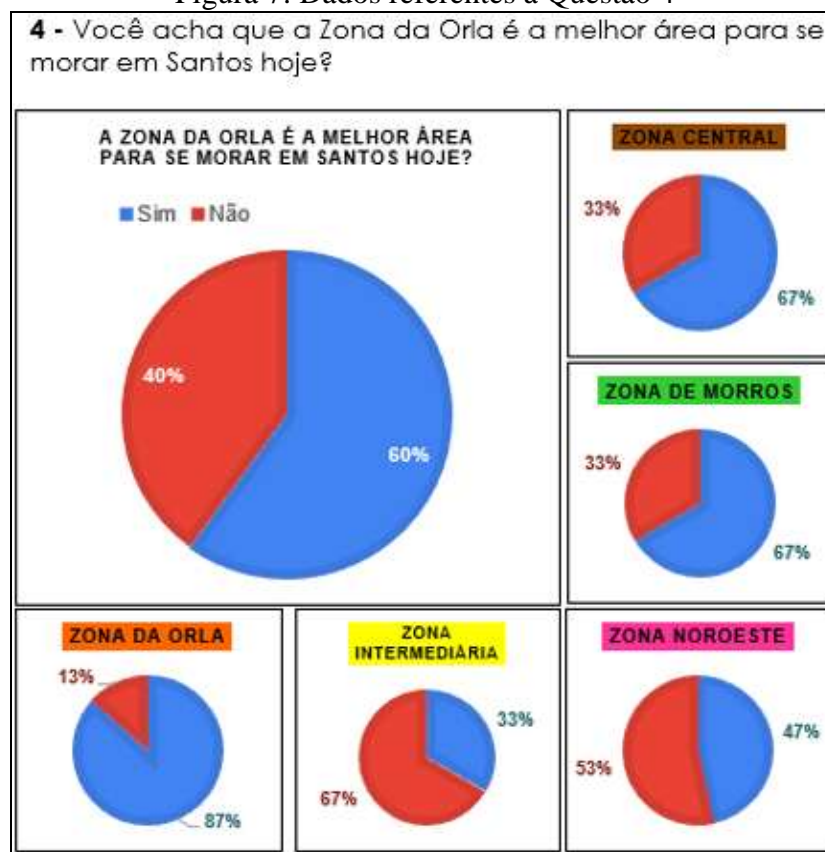
Figura 6: Dados referentes à Questão 3



Fonte: Pimenta (2025).

Demonstra-se que a maioria dos entrevistados considera que a administração pública municipal atua de forma distinta no tocante à solução dos problemas, inovações e implantação de melhorias entre a Zona da Orla e as demais zonas da cidade. Foi interessante observar que o único grupo que respondeu a essa questão de forma mais equitativa foi o dos moradores da própria Zona da Orla. A pergunta 4 objetivou ponderar se os participantes julgam que a Zona da Orla é melhor região para fixar residência na cidade de Santos atualmente.

Figura 7: Dados referentes à Questão 4

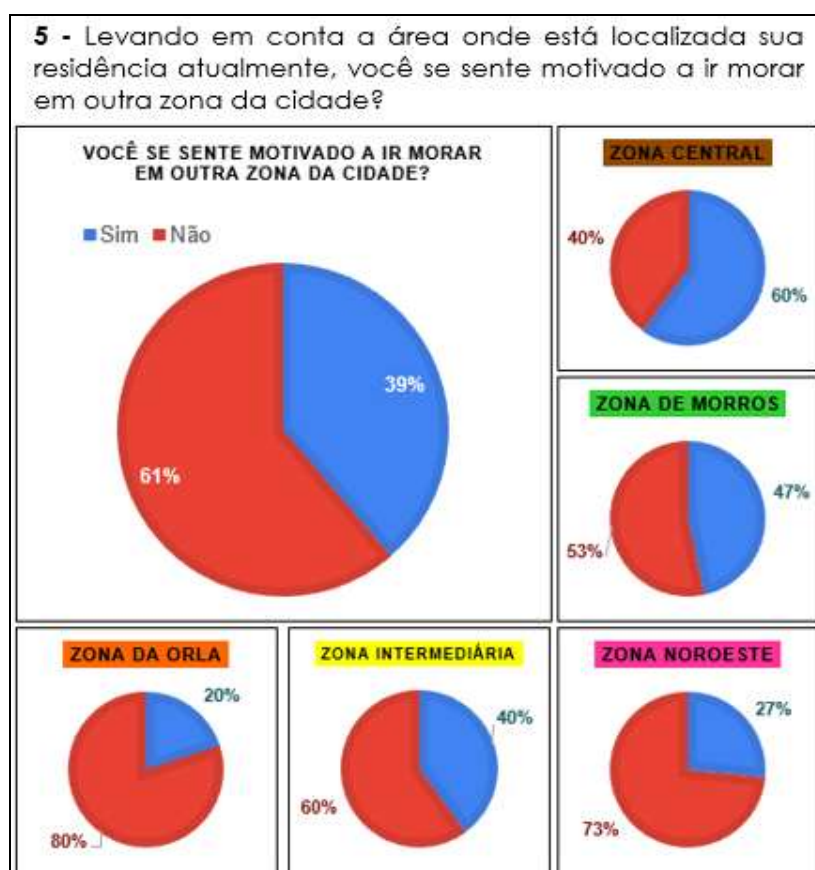


Fonte: Pimenta (2025).

De forma majoritária, os moradores entrevistados responderam que a Zona da Orla é a melhor área para se residir em Santos hoje. Vale lembrar, no entanto, que por ser a porção com maior potencial turístico da cidade, a Zona da Orla é a região que recebe os maiores investimentos do poder público no que concerne à realização de grandes eventos. Embora essa dinâmica agregue benefícios à região, tal situação tem a capacidade de gerar episódios que causam desconfortos aos residentes, tais como: excesso de barulho, aglomeração de pessoas, trânsito intenso etc. Essa é uma suposição plausível para tentar explicar respostas negativas sobre a fixação de residência na Zona da Orla por parte de alguns moradores de outras áreas. Finalmente, através da Questão 5, buscou-se saber quais moradores estariam motivados a residir em outra zona da cidade caso houvesse essa possibilidade.



Figura 8: Dados referentes à Questão 5



Fonte: Pimenta (2025).

Conforme pôde ser observado, a maior parte dos moradores entrevistados, precisamente 61%, não se sente motivado a ir morar em outra zona da cidade. Diante das respostas obtidas, buscou-se realizar um processo de reflexão pautado em conceitos geográficos a fim de desvendar por qual(is) motivo(s) parte considerável dos participantes que moram nas zonas mais desfavorecidas de Santos não almeja residir nas áreas mais valorizadas da cidade. Após a ponderação, parece adequado citar que provavelmente contribuiu para esse resultado a interpretação e o entendimento sobre conceito de lugar na ciência geográfica, notadamente na vertente da Geografia Humana. Assim, tem-se o lugar como a porção do espaço geográfico dotada de significados particulares, que envolvem memórias, sentimentos de afetividade, relações de identidade e pertencimento. Partindo desse princípio do conceito de lugar pela visão geográfica, julga-se haver uma das possíveis justificativas para o resultado observado nessa questão.

## Considerações finais

O desenvolvimento da urbanização em Santos seguiu um caminho que é comum a inúmeras outras localidades do globo. A paisagem urbana santista, além de refletir aspectos culturais ligados à sua localização geográfica e aos processos históricos vivenciados na cidade, é fruto de articulações econômicas, políticas e sociais conduzidas por indivíduos detentores do poder. Esses agentes historicamente implementam ações voltadas à proteção e à promoção de seus próprios interesses, o que gera impactos significativos na organização geoespacial da cidade, moldando-a de forma desigual e excludente.

Um dos aspectos mais marcantes dessa dinâmica, que se estende por décadas, é a presença da segregação socioespacial. Em Santos, a evolução das estruturas urbanas tem sido condicionada por relações de poder nas quais os grupos hegemônicos atuam para garantir que seus interesses particulares prevaleçam sobre o bem comum. Entre os mecanismos mais recorrentes para a manutenção desse cenário, destaca-se a influência exercida por promotores imobiliários na elaboração e condução das normas urbanísticas. A análise detalhada da legislação urbana vigente ao longo dos anos permite compreender como se perpetua um modelo de cidade fragmentado, dividido entre áreas de alto valor imobiliário e vastas regiões empurradas à periferização.

Nesse contexto, a verticalização urbana em Santos se configura como a forma de uso do solo que melhor representa essas desigualdades. A expansão vertical da cidade não resulta de limitações territoriais, mas sim da lógica capitalista que rege a produção do espaço urbano, pautada pela maximização do lucro dos empreendedores da construção civil, frequentemente em detrimento de uma ocupação urbana mais justa e equilibrada. Dessa forma, compreender a urbanização santista exige reconhecer que sua morfologia atual é inseparável das disputas de poder que historicamente moldam a cidade. O padrão excludente de uso e ocupação do solo, sustentado por interesses econômicos privados, reforça a necessidade de repensar as políticas urbanas sob a ótica da justiça socioespacial, priorizando o direito da construção de um ambiente urbano mais inclusivo e acessível a todos.



## Referências

ARAUJO FILHO, J. R. **Santos, Pôrto do Café**. Rio de Janeiro: Fundação IBGE, 1969.

CARRIÇO, J. M. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e 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**. São Paulo: Leopoldianum, 2012. p. 145-176.

CARRIÇO, J. M. **Legislação Urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. 2002. 247 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, São Paulo, 2002.

CARVALHO, S. N. de. Plano diretor em Santos política negociada. **São Paulo em perspectiva**, [S./l.], v. 15, n. 1, p. 121-134, 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/spp/a/D9dQyF55KBbWLNxzTdKytKR/?lang=p>. Acesso em: 03 maio 2024.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano**. São Paulo: Ática, 1989. 94 p.

LUZ, A. Santos é a cidade mais vertical do Brasil, segundo Censo 2022. **G1**, Santos e Região, 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2024/02/23/santos-e-a-cidade-mais-vertical-do-brasil-segundo-censo-2022.gh.html>. Acesso em: 02 maio 2025.

MELLO, G. H. de. **Expansão e estrutura urbana de Santos (SP): aspectos da periferização, da deterioração, da intervenção urbana, da verticalização e da sociabilidade**. 2008. 201 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-01122008-152645/>. Acesso em: 07 out. 2024.

RIOS, L. G. O processo de revisão do Plano Diretor de Santos à luz das diretrizes do Estatuto da Cidade. In: VAZQUEZ, D. A (org.). **A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento**. São Paulo: Leopoldianum, 2012. p. 15-33.

SANTOS. **Lei Complementar Nº 1.187**, de 30 de dezembro de 2022. 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/2022/119/1187/lei-complementar-n-1187-2022-disciplina-o-ordenamento-do-uso-e-da-ocupacao-do-solo-na-area-insular-do-municipio-de-santos-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 24 abr. 2025.

SANTOS, A. R. O processo histórico de ocupação no município de Santos: a expansão a partir do Centro. In: VAZQUEZ, D. A (org.). **A questão urbana na Baixada**

**Santista:** políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. São Paulo: Leopoldianum, 2012. p. 15-33.

SEABRA, O. C. L. **A Muralha que Cerca o Mar:** Uma Modalidade de Uso do Solo Urbano. 1979. 122 f. Dissertação (Mestrado em Geografia), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da USP, São Paulo, 1979.

SILVA, I. da. Impactos da verticalização em Santos: um olhar sobre o bairro da Ponta da Praia. *In:* CONGRESSO NACIONAL DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 16. **Anais...** São Paulo: 2016.

---

### AUTORES

---

**Daniela Mendes Pimenta** – É graduada em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Professora da Rede Municipal de Ensino de Praia Grande – SP.

**Endereço:** Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, Brasil, CEP 70910-900.

**Diana Mendes Pimenta** – É graduada em Geografia pela Universidade de Brasília (UnB). Atualmente é Servidora da Secretaria das Prefeituras Regionais do Município de Santos – SP.

**Endereço:** Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, Brasil, CEP 70910-900.

**Fernando Luiz Araújo Sobrinho** – É graduado em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Mestre em Arquitetura e Urbanismo: Planejamento Urbano pela Universidade de Brasília (UnB), Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Atualmente é Professor Associado do Departamento de Geografia da Universidade de Brasília (UnB) e dos Programas de Pós-Graduação em Geografia (PPGEA) e Mestrado Profissional em Geografia (PROFGEO) da Universidade de Brasília (UnB).

**Endereço:** Campus Universitário Darcy Ribeiro, Asa Norte, Brasília, Distrito Federal, Brasil, CEP 70910-900.

---

**Artigo recebido em: 07 de maio de 2025.**

**Artigo aceito em: 28 de julho de 2025.**

**Artigo publicado em: 15 de agosto de 2025.**