Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

Planejamento Urbano e Políticas Públicas em Projetos de Requalificação de Áreas Portuárias Porto de Santos - desafio deste novo século

CLARISSA DUARTE DE CASTRO SOUZA

Orientador: Professor Dr. Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira

São Paulo 2006

CLARISSA DUARTE
DE CASTRO SOUZA

PLANEJAMENTO URBANO E POLÍTICAS PÚBLICAS EM PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO
DE ÁREAS PORTUÁRIAS: PORTO DE SANTOS - DESAFIO DESTE NOVO SÉCULO

MESTRADO
FAUUSP
2006

Universidade de São Paulo
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
2006

CLARISSA DUARTE DE CASTRO SOUZA

**Planejamento urbano e políticas públicas em projetos
de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos
– desafio deste novo século**

Dissertação apresentada à Faculdade de
Arquitetura e Urbanismo da Universidade
de São Paulo como parte dos requisitos
necessários à obtenção do título de Mestre
em Arquitetura e Urbanismo.

Orientador: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira

Área de Concentração: Estruturas Ambientais Urbanas

**São Paulo
2006**

Aos meus pais, pela compreensão,
carinho, presença e eterno apoio.

AGRADECIMENTOS

Aos meus queridos pais, que sempre me incentivaram e me apoiaram por todos os dias de minha vida.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira que sempre me apoiou e me orientou no decorrer desta dissertação.

Aos meus queridos irmãos, sem os quais a vida não seria a mesma.

Aos professores do curso de graduação da FAUS/Santos, por semear a discussão e a vontade de seguir no rumo acadêmico, em especial aos professores Luis Fernando de Almeida, Leila Regina Diegôli e Isabel Ruas Pereira Coelho pelos preciosos comentários e sugestões.

Aos amigos e companheiros arquitetos que me acompanharam ao longo desta jornada, principalmente por estarem ao meu lado nos momentos mais difíceis. Em especial à Claudete e Gisele pelo companheirismo, à Cynthia e a Christiane amigas de muitos anos, à Maria Cristina por seu apoio e aos novos companheiros Márcia, Jeanne e Clayton pela compreensão e motivação.

A todos os amigos e familiares que estiveram ao meu lado, quando tudo parecia impossível.

À equipe médica e de enfermagem do Hospital Beneficência Portuguesa de Santos, em especial ao Dr. Benito Vasquez Fernandes por seu zelo e cuidado, sem o qual não poderia seguir adiante.

E finalmente a minha maior fã, minha avó Conceição, pelo orgulho e carinho sempre presentes.

“Eu estou onde estou porque todos os meus planos deram errado. Isso é absolutamente verdadeiro. As pontes que eu construía para chegar aonde eu queria ruíam uma após a outra. Eu era então obrigado a procurar caminhos não pensados. E aconteceu, por vezes, que nem mesmo segui, por vontade própria, os caminhos alternativos à minha frente. Escorreguei. A vida me empurrou. [...]. Cheguei onde estou por caminhos que não planejei. É um lugar feliz com o qual nunca sonhei”.

Rubens Alves

RESUMO

SOUZA, Clarissa D. C. **Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos – desafio deste novo século.** 2006. 287 p. Dissertação de Mestrado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

O presente trabalho busca traçar um panorama urbano atual das políticas públicas implantadas no município de Santos, em especial nas áreas de interface porto/cidade com foco nas propostas realizadas nas duas últimas décadas. Trata do conflito da gestão da cidade com a gestão do porto, enfatizando a análise comparativa dos planos desenvolvidos para a cidade e para o porto, com recorte temporal do último século. Compara: o caso da área central de Santos com os projetos de requalificação urbana de outras áreas portuárias (Boston, Baltimore, Londres, Barcelona, Argentina, Plano Estratégico do Rio de Janeiro e projeto da Estação das Docas em Belém). Pretende responder as seguintes questões:

As estratégias destas requalificações urbanas resolveriam os conflitos santistas entre a cidade e o porto?

Estas estratégias viabilizariam a requalificação da área central santista?

Palavras-chave: Planejamento urbano. Políticas públicas. Renovação urbana. Cidades portuárias

ABSTRACT

SOUZA, Clarissa D. C. **Urban planning and public policies in regeneration projects of port areas. Santos Port – the challenge of this new century.** 2006. 287 p. Dissertation (Master) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

This essay aims to outline an up-to-date urban panorama of the public policies implemented in the municipality of Santos, focusing the areas of interface between port and city and emphasizing the proposals which were realized within the last two decades. It deals with the conflict between the city and port managements, with emphasis on the comparative analysis of the plans developed for the city and port, with a temporal cut of the last century. It compares: Santos central area case with other port areas regeneration projects (Boston, Baltimore, London, Barcelona, Argentina, Rio de Janeiro Strategic Plan and Docks Station Project in Belém). It intends to answer the following questions:

Would the strategies of these urban regenerations solve the conflicts between the city of Santos and its port?

Would these strategies enable the regeneration of Santos central area?

Keywords: Urban planning. Public Policies. Regeneration projects. Port cities.

LISTA DE PLANTAS

PLANTA 01: Evolução urbana da cidade de Santos	31
PLANTA 02: Expansão portuária	37
PLANTA 03: Área atual do porto de Santos	39
PLANTA 04: Tipologia portuária	52
PLANTA 05: A vila de Santos, 1765	68
PLANTA 06: A vila de Santos, 1822	69
PLANTA 07: Santos, 1878	72
PLANTA 08: Acessos principais para a área central	78
PLANTA 09: Detalhe dos acessos principais existentes na área central	79
PLANTA 10: Uso do solo dos bairros: Valongo, Centro, Paquetá e Vila Nova, 2000	80
PLANTA 11: Equipamentos existentes na área central, 2000	83
PLANTA 12: Patrimônio histórico de maior relevância	84
PLANTA 13: Evolução dos domicílios encortiçados em Santos, 1880/1889	85
PLANTA 14: Evolução dos domicílios encortiçados em Santos, 2002	86
PLANTA 15: Habitação em cortiço, 2002	87
PLANTA 16: Planta de expansão da cidade realizada pela Câmara Municipal, 1893.	128
PLANTA 17: A expansão urbana proposta por Saturnino de Brito, 1910	129
PLANTA 18: Planta de Santos, 1904	130
PLANTA 19: Legislação municipal de uso e ocupação do solo, 1945.	131
PLANTA 20: Zoneamento da cidade conforme código de obras de 1945	132
PLANTA 21: Ligações rodo-ferroviárias da ilha com o continente	133

PLANTA 22: Expansão da área portuária no município de Santos, Prestes Maia, 1950	133
PLANTA 23: Plano Diretor, 1968 – uso e ocupação do solo	134
PLANTA 24: Áreas funcionais do centro comercial de Santos, 1969	135
PLANTA 25: Plano Diretor, 1978 – centralidades	136
PLANTA 26: Plano Diretor, 1978 – rede de centros em malha ortogonal	136
PLANTA 27: Plano Diretor, 1998	137
PLANTA 28: O porto de Santos, 1897	139
PLANTA 29: O porto de Santos, 1929	140
PLANTA 30: O porto de Santos, 1951	141
PLANTA 31: O porto de Santos, 1969	142
PLANTA 32: O porto de Santos, 1976	143
PLANTA 33: Projeto de aterramento do cais do Valongo, 1983	144
PLANTA 34: O porto de Santos, 1983	145
PLANTA 35: O porto de Santos, 1988	146
PLANTA 36: PROAPS – Áreas arrendadas, 1997	147
PLANTA 37: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto, 1997	148
PLANTA 38: Docklands – terras devolutas e frente aquática, 1981	197
PLANTA 39: Docklands – uso atual	197
PLANTA 40: Corredores de Proteção Cultural	211
PLANTA 41: Programa Alegria Centro – 1ª Etapa	219
PLANTA 42: Programa Alegria Centro – 2ª Etapa	220
PLANTA 43: Estratégia de revitalização	221

PLANTA 44: Projetos desenvolvidos	233
PLANTA 45: Projeto de implantação da Linha Turística do Bonde	241
PLANTA 46: Projeto de expansão da Linha Turística do Bonde	242
PLANTA 47: Projeto da Avenida Perimetral	255
PLANTA 48: Projeto revisado da Avenida Perimetral – sem o mergulhão	256
PLANTA 49: Investimentos realizados	261

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01: Linha do tempo, 1700 / 2000	51
---	----

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Desenvolvimento da população no município de Santos – 1854/1913	28
Tabela 02: Movimentação do café no porto de Santos – 1895/1939	28
Tabela 03: Custo de mão-de-obra por carga (t) – 1990/1999	77
Tabela 04: Trabalhadores do porto de Santos – 1990/1999	77
Tabela 05: Relação entre trabalhadores formais e informais – 1990/ 1999	77
Tabela 06: Renda dos chefes de domicílios dos bairros centrais, 2000	81
Tabela 07: Nível de escolaridade, 2000	81
Tabela 08: Domicílios dos bairros centrais, 2000	81
Tabela 09: Domicílios precários, 2000	88
Tabela 10: Proporção entre domicílios próprios e não próprios, 2000	88
Tabela 11: Investimentos particulares desde 2003	262
Tabela 12: Novas empresas sem dados disponíveis até o momento	262
Tabela 13: Número de imóveis englobados pelo Alegria Centro, 1ª e 2ª etapas	263
Tabela 14: Apuração do índice de desemprego – março, 2005	263
Tabela 15: Ramo de atividade dos empregados em Santos por frequência %, 2005	263

LISTA DE IMAGENS

IMAGENS 01 e 02: Vista do porto de Santos – início do século XX	34
IMAGENS 03 a 08: Transformações do porto de Santos (século XIX/ XX)	38
IMAGEM 09: Relação entre desenvolvimento da aparelhagem e pátio de operação	40
IMAGEM 10: Evolução do aparelhamento de guindastes, 1885/1949	41
IMAGENS 11 a 15: Evolução da estrutura do porto	53
IMAGEM 16: Rua Direita, cerca de 1776	68
IMAGEM 17: Vista da cidade no início do século XIX	70
IMAGENS 18 e 19: Estação de passageiros da SP Railway	71
IMAGENS 20 e 21: Imigrantes no porto	73
IMAGEM 22: Vista da orla marítima com a implantação de várias avenidas, 1915	73
IMAGENS 23 e 24: Demolição e reurbanização do centro, 1904/1908	74
IMAGENS 25 a 29: Anos áureos do centro de Santos, 1902/1925	75
IMAGENS 30 e 31: Vista do porto do cais do Valongo e Paquetá, 1925/1999	76
IMAGENS 32 e 33: Vista do cais do Valongo, fim do século XX	82
IMAGEM 34: Porto de Santos (fim do século XIX)	138
IMAGEM 35: Porto de Santos (fim do século XX)	138
IMAGENS 36 e 37: Proposta de aterramento do cais do Valongo, 1983	144
IMAGENS 38 a 42: Baltimore – Harbor Place e Inner Harbor	195
IMAGENS 43 a 46: Boston – Quincy Market	196
IMAGENS 47 a 52: Londres – Docklands	197
IMAGENS 53 a 60: Barcelona	198

IMAGENS 61 a 68: Argentina – Puerto Madero	199
IMAGENS 69 a 75: Brasil – Rio de Janeiro	200
IMAGENS 76 a 80: Brasil – Belém do Pará	201
IMAGEM 81: Área de abrangência – Alegria Centro	212
IMAGEM 82: Vista da faixa de cais da área central	225
IMAGEM 83: Proposta de revitalização	225
IMAGENS 84 a 87: Perspectivas da proposta de revitalização do cais do Valongo	226
IMAGEM 88: Vista do cais do Valongo	227
IMAGENS 89 a 93: Vista do cais do Valongo e detalhe dos armazéns	228
IMAGENS 94 a 97: Projeto de restauro da Bolsa do Café	234
IMAGEM 98: Vista da rua XV de Novembro	234
IMAGENS 99 a 110: Detalhes da rua XV de Novembro	235
IMAGENS 111 a 118: Praças centrais reurbanizadas	240
IMAGENS 119 a 123: Bonde	241
IMAGENS 124 a 129: Limite leste do Alegria Centro	246
IMAGENS 130 a 133: Estação Ferroviária do Valongo	247
IMAGENS 134 a 140: Largo Marquês de Monte Alegre e rua São Bento	248
IMAGENS 141 e 142: Projeto da Avenida Perimetral	257

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ALEGRA CENTRO	Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos
ANPUR	Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
APC	Área de Proteção Cultural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CDC	Companhia Docas de Santos
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana
CET	Companhia de Engenharia de Tráfego
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
CONDEPASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
COSIPA	Companhia Siderúrgica Paulista
CPC	Corredores de Proteção Cultural
FAU	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo
FEPASA	Ferrovia Paulista S. A.
GLC	Conselho da Grande Londres
GT	Grupo de Trabalho
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISS	Imposto sobre Serviço

ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDDC	London Docklands Development Corporation
NESE	Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio-Econômicos da Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes
NIDE	Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas
PD	Plano Diretor
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDZPS	Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos
PECRJ	Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro
PLANURB	Planejamento e Urbanismo
PMS	Prefeitura Municipal de Santos
PROAPS	Programa de Arrendamento e Parceria do Porto de Santos
PRODESAN	Progresso e Desenvolvimento de Santos
RFSA	Rede Ferroviária Federal S. A.
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEPLAN	Secretaria de Planejamento do Município de Santos
SETUR	Secretaria de Turismo do Município de Santos
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TECON	Terminal de Contêineres
TUBSA	Tecnologies Urbanas de Barcelona S. A.
UNISANTA	Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes
UNISANTOS	Universidade Católica de Santos
VLT	Veículo Leve sobre Trilho

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
 PARTE I – A ÁREA CENTRAL	 22
CAPÍTULO 1 – ASPECTOS RELEVANTES DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ÁREA CENTRAL SANTISTA	23
1. Introdução	24
1.1 Santos – Breve histórico do desenvolvimento urbano	26
1.1.1 Cidade de Santos	26
1.1.2 Porto de Santos	32
a) Transformação física do porto de Santos	32
b) Transformação da estrutura portuária	40
1.2 Transformação no espaço urbano do município de Santos	45
1.3 A Área Central	54
1.3.1 Histórico da área central	54
1.3.2 Consequências da transformação da atividade portuária na área de interface porto/cidade	60
1.3.3 Levantamento atual:	62
a) Acessibilidade	62
b) Uso do Solo	63
c) Infra-estrutura	64
d) Patrimônio Histórico	65
e) Habitação – cortiços	65
1.4 Conclusão	89
 PARTE II – PLANEJAMENTO URBANO	 91
CAPÍTULO 2 – PLANOS DESENVOLVIDOS PARA A CIDADE DE SANTOS – PERSPECTIVA URBANA E PORTUÁRIA	92
2. Introdução	93
2.1 Análise do planejamento urbano	94

2.2 Planos desenvolvidos para a cidade	97
2.2.1 Período até 1930	97
2.2.2 Período entre 1930 e 1980	100
a) Decretos Aprovados	100
b) Plano Regional de Prestes Maia	101
c) Outras Leis	102
d) Plano Diretor Físico – Lei n. 3529/1968	103
e) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI/ 1978	107
2.2.3 Período a partir de 1990	110
f) Proposta do Plano Diretor – 1995	111
g) Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos – Lei Complementar n. 311/98 e Lei Complementar n. 312/98 – Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município	113
2.3 Planos para o porto de Santos	116
2.3.1 Período entre 1888 e 1988	117
a) Plano de 1897	117
b) Plano de 1929	118
c) Plano de 1951	119
d) Plano de 1969	119
e) Plano de 1976	120
f) Plano de 1983	122
g) Plano de 1988	123
2.3.2 Período a partir de 1990: início da gestão integrada	124
h) Lei n. 8630/1993 (Lei dos Portos)	124
2.4 Conclusão	149
 PARTE III – PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA	 151
 CAPÍTULO 3 – EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS – FORMULAÇÃO DO MODELO REQUALIFICAR	 152
3. Introdução	153
3.1 Base de análise: levantamento do campo de abordagem. Estudos sobre os projetos de requalificação urbana	154
3.2 Contexto histórico das propostas de requalificação urbana	155

3.2.1 Planejamento estratégico	158
3.3 A formulação de um modelo: metodologia e instrumentação	162
3.4 Estudo de caso	165
3.4.1 Boston / Baltimore	166
3.4.2 Londres – Docklands	169
3.4.3 Barcelona	174
3.4.4 Argentina – Puerto Madero	182
3.4.5 Brasil – Rio de Janeiro e Belém	187
3.5 Conclusão	202
 CAPÍTULO 4 – POLÍTICA PÚBLICA EM SANTOS – PROJETO DE REVITALIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL SANTISTA	 206
4. Introdução	207
4.1 Breve resumo do processo de revitalização urbana na cidade de Santos	208
4.2 Alegria Centro	213
4.2.1 Discussão sobre os armazéns da área central	222
4.3 Projetos realizados	229
4.3.1 Bolsa do Café	229
4.3.2 Projeto de reurbanização das praças centrais	236
4.3.3 Linha Turística do Bonde	237
4.3.4 Outeiro de Santa Catarina	243
4.3.5 Estação Ferroviária do Valongo	244
4.4 Projetos em desenvolvimento	249
4.4.1 Revisão do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário	249
4.4.2 Projeto da Avenida Perimetral	252
4.5 Resultados alcançados pelo Alegria Centro	258
4.6 Paralelo entre o caso de Santos e as experiências internacionais	264
4.7 Conclusão	267
 CONSIDERAÇÕES FINAIS	 270
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	278

INTRODUÇÃO

A questão da requalificação urbana é um dos assuntos mais discutidos atualmente nos grandes centros urbanos. Projetos como “Viva Centro” e “Operação Urbana” estão sempre em busca de novas soluções para as áreas em constante processo de degradação.

É o caso da área central da cidade de Santos: área de interface entre porto e cidade. O valor histórico do porto para a cidade é um dos fatores fundamentais do município, e por isso deve ser atentamente estudado e analisado. Vários projetos já abordaram a requalificação de áreas portuárias ociosas, como se vê nas *Docklands*, na Inglaterra; *Puerto Madero*, na Argentina; a Estação das Docas, em Belém, entre outros.

Como verificaremos ao longo deste trabalho, atualmente, podemos identificar na cidade de Santos uma nova dinâmica urbana, que “através do discurso da crise” (VAINER, 2000) e da atual necessidade das cidades, busca formas de autodesenvolvimento através do chamado “city marketing”.

O atual momento globalizado tem aumentado a competição entre as cidades, alegando que só sobreviverão aquelas capazes de inserir-se em uma rede internacional de cidades (BORJA; FORN, 1981: 33), as denominadas “cidades globais”.

A presente pesquisa não tem a pretensão de formular esses conceitos, que já foram muito bem relatados por Ferreira (2003), em sua tese “São Paulo, o mito da cidade global”, mas sim utilizar essa nova base de análise urbana, anteriormente apontada por Arantes, Vainer e Maricato, que pretende tirar a máscara das propostas de “requalificação”, a fim de identificar a matriz ideológica dessas intervenções.

A presente dissertação busca, exatamente, refletir sobre as últimas intervenções realizadas na cidade de Santos, dentro dessa nova perspectiva de análise.

O objetivo geral dessa pesquisa é identificar as políticas públicas adotadas nos projetos de “requalificação” das áreas portuárias, bem como identificar sua matriz conceitual, no intuito de analisar e alertar para a adoção de “modelos” preestabelecidos, ou seja, discutir “A cidade do pensamento único” (ARANTES; VAINER; MARICATO, 2000).

Nosso objeto de estudo: a área urbana do porto de Santos e imediações, situada na ilha de São Vicente, na margem direita do estuário, entre o cais do Valongo e Paquetá.

Essa área corresponde às primeiras instalações portuárias, atualmente inoperantes devido às novas exigências tecnológicas necessárias às modernas instalações portuárias, sendo desta forma, um dos alvos do discurso de “requalificar”.

Para o desenvolvimento da dissertação optamos por separar essa pesquisa em três partes de análise, assim definidas:

PARTE I – a área central santista (foco da dissertação), com ênfase na característica de ser área central de cidade portuária e de envolver o porto em operação;

PARTE II – o conflito da gestão da cidade com a do porto, com destaque para a análise comparativa dos planos desenvolvidos para os mesmos, com recorte temporal do último século;

PARTE III – a comparação do caso da área central de Santos com os projetos de requalificação urbana em outras áreas portuárias (Boston, Baltimore, Londres, Barcelona, Argentina, Plano Estratégico do Rio de Janeiro e projeto da Estação das Docas, em Belém).

Na primeira parte (capítulo 1) partiremos do contexto histórico da cidade de Santos como um todo, para então, definirmos os fatores estruturadores da área central santista, no intuito de levantarmos suas atuais peculiaridades, tendo em mente a seguinte questão: A política urbana adotada no município baseia-se na real característica dessa área?

Na segunda parte (capítulo 2) analisaremos o histórico do planejamento urbano em Santos, por meio do estudo dos planos diretores desenvolvidos para o município, partindo do primeiro plano de remodelação espacial realizado por Saturnino de Brito, até a atual proposta de requalificação urbana implantada neste início de século.

Em seguida abordaremos os planos elaborados para o porto, desde a primeira proposta, em 1897 até o Plano de Desenvolvimento Portuário de 1997.

Esses planos serão focos de atenção em um contexto urbano geral, aprofundando a pesquisa nas áreas de interface porto/cidade, tendo em vista a seguinte questão: Qual a relação entre a política urbana e a política portuária para a área de interface porto/cidade?

E na terceira parte (capítulos 3 e 4) levantaremos o contexto histórico dos projetos de requalificação urbana, procurando traçar a matriz ideológica dessas propostas, a fim de as compararmos com a atual política urbana que vem sendo implantada no município de Santos.

No último capítulo trataremos das propostas já implantadas para a área central, por meio da análise do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, intitulado Alegria Centro, bem como dos projetos estratégicos já desenvolvidos.

Em seguida, mostraremos as propostas ainda em discussão: o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS) de 2005 e o Projeto

das Avenidas Perimetrais, com o objetivo de identificar a repercussão destas propostas na área de interface porto/cidade.

Por fim, concluiremos este estudo com a comparação entre as propostas implantadas em Santos e as experiências internacionais tendo em vista as seguintes questões:

As estratégias dessas requalificações urbanas resolveriam os conflitos santistas entre a cidade e o porto?

Essas estratégias viabilizariam a requalificação da área central santista?

PARTE I – A ÁREA CENTRAL

ASPECTOS RELEVANTES NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA ÁREA CENTRAL SANTISTA

1. Introdução

O presente capítulo foi desenvolvido com o intuito de localizar a problemática do objeto de estudo, fornecendo uma base estrutural para a compreensão e análise da área central da cidade de Santos.

Iniciaremos apresentando um breve histórico sobre a cidade, para compreendermos melhor sua formação, estruturação e sua dinâmica urbana.

Como veremos, o porto foi o fator estruturador não só de Santos, mas de toda uma região por ele influenciada.

A área central de interface porto/cidade, era no início do século XIX, integrada às relações cotidianas da vida cidadina. No entanto, com o desenvolvimento cafeeiro e a especialização portuária poderemos verificar a transição de uma área antigamente incorporada à cidade para uma área isolada e totalmente alheia à dinâmica central.

Deste modo, optamos pela área portuária central como objeto de análise, núcleo original da colonização da Vila de Santos, ponto estratégico de desenvolvimento da cidade e área alvo dos discursos sobre as chamadas “revitalizações urbanas”.

Primeiramente abordaremos o histórico da cidade de Santos como um todo, para entendermos seu processo de desenvolvimento e expansão urbana, bem como as relações entre a política brasileira, o porto de Santos e o espaço urbano central. Este, como veremos, estará diretamente relacionado com o aumento da atividade portuária pela escolha estratégica do porto de Santos como monopolizador das importações e exportações da capitania de São Paulo, no século XIX.

Com o objetivo de caracterizarmos melhor a área central santista, levantaremos brevemente o histórico do porto de Santos, reforçando dois aspectos relevantes e estruturadores da paisagem urbana: as transformações físicas (crescimento linear do porto rumo à Ponta da Praia) e as transformações ocorridas na estrutura portuária (evolução tecnológica, tipo de carga, etc.).

Sobre este último aspecto, partiremos dos estudos apontados por Harvey, Hall e outros que traçaram o paralelo entre as transformações do modo de produção e o espaço urbano.

É importante destacar que essas transformações não alteraram somente o limite e a transição entre o porto e a cidade (aspecto espacial), mas tiveram também grande reflexo na dinâmica social de trabalho, renda e moradia desse espaço urbano.

Portanto, ao observarmos essas transformações, estaremos estabelecendo a direta relação entre o porto e a dinâmica urbana da cidade como um todo, principalmente na área de interface porto/cidade.

Após estudarmos esse panorama geral, transformador da realidade urbana santista, aprofundaremos a análise na área central, identificando os problemas e potencialidades deste espaço. Esses dois aspectos nos darão o suporte necessário para refletirmos sobre a política urbana que vem sendo implantada no município, foco norteador desta dissertação.

Iniciaremos abordando o processo de formação histórica da área central, para então estabelecermos a direta relação entre as transformações da atividade portuária e a área de estudo.

Finalizaremos este capítulo com o levantamento da área central atual: acessos, usos, equipamentos, infra-estrutura, patrimônio histórico e habitação.

Esses levantamentos nos permitirão desvendar a realidade urbana da área central santista, abrindo caminho para a reflexão sobre a política pública que vem sendo implantada.

Será que a legislação vigente e os projetos já desenvolvidos baseiam-se na verdadeira realidade urbana existente? E ainda, qual o real projeto de cidade que se pretende implantar na área central?

1.1 Santos – Breve histórico do desenvolvimento urbano

Partiremos do histórico da cidade de Santos para entendermos seu processo de desenvolvimento urbano. Em seguida levantaremos o histórico do porto de Santos, a fim de traçarmos as relações existentes entre a cidade, o porto e a política brasileira.

1.1.1 Cidade de Santos

Para melhor compreendermos o espaço de estudo devemos retroceder no tempo, analisando a dinâmica existente entre a cidade, o porto e a política nacional.

Santos, estuário localizado a sudoeste do estado de São Paulo, é caracterizado por canais, morros e planície sedimentar. Essas características permitiram que aqui se estabelecesse, de forma segura, o uso portuário. A primeira implantação portuária se deu ao norte do estuário, área mais reservada, de fácil defesa e próxima ao planalto – origem e destino das mercadorias.

A relação Santos/planalto foi responsável pela estagnação da cidade até meados do século XIX, visto que todas as etapas de comercialização concentravam-se na Vila de São Paulo, sendo Santos apenas um ponto de embarque e desembarque de mercadorias.

Percebemos essa estagnação inicial ao verificarmos a evolução populacional da cidade. A Tabela 01 mostra que não houve um aumento significativo da população local até o fim do século XIX.

Até o século XVIII a cidade limitava-se a dois núcleos: Valongo a oeste e Quartéis (área do outeiro de Santa Catarina) a leste, ligados pela antiga rua Direita, atual rua XV de Novembro.

O porto foi o fator responsável pelo desenvolvimento de toda a região entre o planalto e Santos. Em 1791 há a construção da Calçada de Lorena, caminho na Serra do Mar, ligando Santos ao planalto. Com o tráfego de muares na região, pequenos estabelecimentos de passagem se fixaram ao longo do caminho. O mais importante deles deu origem ao município de Cubatão.

A dinâmica interna da cidade, já nesse momento, está relacionada à política nacional: exportador de produtos agrícolas e importador de mercadorias industrializadas.

O surgimento do café como principal produto exportado pelo Brasil no século XIX (ver Tabela 02), e a produção do Vale do Paraíba fazem com que a cidade de Santos tenha, entre 1872 e 1913, um crescimento até então nunca visto (ver Tabela 01). O porto na segunda metade do século XIX, começa a se expandir.

Tabela 01: Desenvolvimento da população no município de Santos

ANO	HABITANTES
1854	7.855
1872	9.871
1913	88.967

Fonte: Recenseamento Geral do Império de 1872 apud LANNA, 1996: 51

Tabela 02: Movimentação do café no porto de Santos

Ano	Sacas	Tonelagem	Ano	Sacas	Tonelagem
1895	1.733.333	104.000	1918	5.485.948	329.157
1896	2.316.666	139.000	1919	9.507.698	570.462
1897	3.633.333	218.000	1920	8.616.514	516.991
1898	5.083.333	305.000	1921	8.814.581	528.875
1899	6.166.666	370.000	1922	8.617.658	517.056
1900	5.833.333	350.000	1923	9.199.349	551.961
1901	9.451.216	567.073	1924	10.250.777	615.044
1902	8.627.783	517.667	1925	8.364.460	501.868
1903	7.750.000	465.000	1926	9.337.911	561.175
1904	6.655.978	396.782	1927	10.279.236	604.266
1905	7.449.550	448.974	1928	9.008.620	551.155
1906	10.092.160	605.530	1929	9.284.234	561.052
1907	11.562.877	693.773	1930	9.307.322	578.639
1908	9.124.055	530.689	1931	10.962.606	657.189
1909	13.130.728	787.856	1932	6.323.702	383.076
1910	7.029.592	421.774	1933	10.503.855	631.580
1911	8.710.663	523.597	1934	10.745.736	644.744
1912	9.223.708	531.402	1935	10.477.917	627.908
1913	9.885.939	593.156	1936	9.682.335	580.940
1914	8.592.266	515.536	1937	7.767.983	463.638
1915	12.055.868	723.170	1938	11.404.729	683.611
1916	10.198.449	605.906	1939	11.254.981	675.299
1917	7.858.329	469.498			

Fonte: CODESP, 2001.

Na segunda metade do século XIX há o primeiro investimento em infra-estrutura com a implantação da ferrovia São Paulo Railway, em 1867, ligando Jundiaí a Santos e, com isso, agilizando o transporte dos produtos. Na mesma oportunidade fica evidente a precária situação de salubridade da cidade, intrinsecamente ligada ao rápido crescimento populacional e à falta de investimentos em infra-estrutura que comportasse essa nova realidade urbana. Com a estrada de ferro, o problema das epidemias deixa de ser local, à medida que afeta também o interior do estado.

A imagem da cidade colonial, insalubre, passa a ser negada em busca da higienização e da modernidade. Para ordenar o crescimento populacional, a Câmara Municipal elaborou um plano de crescimento de estrutura quadricular, e o governo do estado contratou o engenheiro Saturnino de Brito para desenvolver seu plano sanitário (ver análise dos planos no capítulo 2).

Constatamos, a partir de então, o conflito entre as políticas desenvolvidas pelos governantes locais e as desenvolvidas pelo governo do estado.

Nesse período (fim do século XIX) veremos, no Brasil, tentativas de negar-se a cidade colonial em nome da cidade moderna, pela higienização das cidades, inspirados por Haussman. São alguns exemplos: a intervenção de Pereira Passos (Rio de Janeiro) e a de Saturnino de Brito (Santos).

[...] tratava-se de criar **novos modos de morar, trabalhar, fruir a cidade adequada à modernidade** que se buscava implementar. O esforço do governo na execução dessas transformações, que pode ser visto tanto em Santos como no Rio de Janeiro, fazia parte desta **estratégia de assegurar para o país o papel de parceiro confiável das nações civilizadas**. (LANNA, 1996:63, grifo nosso).

Saturnino de Brito para resolver a salubridade da cidade propôs um plano baseado no futuro crescimento populacional urbano e caracterizado por uma rede de canais de drenagem, que permitiu a utilização total da ilha para o uso residencial, anteriormente ocupada por mangues. Havia também em seu plano dois grandes

parques lineares: o jardim da praia, realizado, e outro ao longo da avenida Afonso Pena, que se perdeu com o passar do tempo.

O plano, apesar de citar a expansão portuária, tratou essa área de especificidade singular como uma continuação da cidade. Não houve a preocupação de um desenho específico que garantisse uma harmoniosa relação porto/cidade. A expansão da linha ferroviária para transporte de cargas também não foi prevista, como veremos mais adiante.

Conforme vai se implantando a rede de canais, no início do século XX, a ilha até então limitada ao núcleo inicial, passa a ter outros vetores de crescimento, tais como a avenida Conselheiro Nébias (1878) e a avenida Ana Costa, que possibilitaram a ocupação da orla da praia, agora drenada pelos canais.

Para entendermos melhor a formação do espaço físico urbano, elaboramos um mapa síntese identificando a evolução da ocupação urbana na cidade de Santos, bem como a atual ocupação do município (Planta 01: Evolução Urbana).

É importante ressaltar que o período de transição do século XIX para o século XX acarretou grandes mudanças estruturais na ocupação urbana da ilha como um todo, que estão diretamente relacionadas ao crescimento da atividade portuária e às primeiras ações de reestruturação urbana – plano sanitário.

A área central será o alvo principal dessas transformações, devendo ser analisada em maior profundidade ao longo deste capítulo.

Passaremos agora a avaliar a evolução portuária, o grande fator responsável pela transformação da cidade colonial em uma cidade de destaque nacional, a grande porta de entrada e saída do Brasil.

PLANTA 01: Evolução Urbana da Cidade de Santos.
 Elaborado com base nos mapas da PMS
 Crédito: Souza, C., 2005

1.1.2 Porto de Santos

O porto foi o grande responsável pelas transformações urbanas ocorridas na cidade de Santos, e por isso devemos analisar sua evolução tanto no aspecto físico (áreas) quanto no aspecto estrutural da atividade portuária (tipo, especialização, desenvolvimento tecnológico, etc.).

Primeiramente, nos interessa estabelecer a relação entre o crescimento físico do porto e a transformação urbana dele decorrente, para então, detalharmos as drásticas transformações estruturais pelas quais a atividade portuária vem passando. Estas transformações tiveram grande impacto sobre a estrutura urbana do município, ao aumentar a demanda por maior retroárea e liberar espaços urbanos atualmente inadequados à atividade portuária, abrindo caminho para novas intervenções nessas áreas consideradas obsoletas.

a) Transformação física do porto de Santos

Como dito anteriormente, a primeira implantação portuária, dá-se no trecho Valongo/ Paquetá, local do primeiro núcleo urbano, área próxima ao planalto, de fácil defesa, que conciliava as melhores condições naturais (águas calmas e pedras provenientes dos morros utilizadas para as construções, com as condições de defesa necessárias à implantação do sítio ao norte do estuário).

Esse primeiro trecho de cais acostável (ver Imagens 01 e 02), por estar diretamente ligado ao tecido urbano da cidade de forma fluida, sobrecarregou o mesmo, já que não foram previstas áreas apropriadas para armazenagem e circulação de cargas. Nessa área, atualmente, não são mais atracados navios, já que possuem:

[...] águas pouco profundas e sem a necessária largura, entre a cidade e a muralha, para assegurar as precisas facilidades de transporte e para a estação da via férrea. (COMPANHIA DOCAS DE SANTOS, 1927: 54 apud SALES, 1999: 93).

A necessidade de expansão do cais remodela a paisagem urbana ao transpor os limites da cidade colonial, iniciando a ocupação do bairro do Paquetá, uma vez que o cais central começa a se sobrecarregar.

A partir da primeira década do século XX é construído o segundo trecho de cais, Paquetá/Outeirinhos, no auge das exportações de café. Possui área aproximada de 75 ha com espaço para armazéns internos e externos separados por ruas e pátios, hoje utilizados para cargas em geral. A expansão portuária no sentido leste redirecionará a ocupação urbana da área central, a qual trataremos mais adiante (Imagens 03 a 08).

Por volta de 1930 é construído o terminal de granéis líquidos, na Ilha do Barnabé, para atender à demanda das indústrias nacionais por substâncias derivadas do petróleo e outras mais, já que não existia no Brasil, até então, nenhuma refinaria.

O aumento no comércio internacional, ocorrido após o término da Segunda Guerra Mundial, fomentou o aparelhamento dos portos brasileiros.

Em Santos serão lentamente implantados dois novos terminais: Saboó/Alemoa, oleodutos suportes do desenvolvimento petroquímico de Cubatão; e outro em direção à Ponta da Praia.

Para caracterizar a auspiciosa fase vivida pelo porto nesse período [1955/1968], é importante observar que o petróleo e seus derivados foram os responsáveis pela duplicação da tonelagem movimentada pelo porto de Santos, atingindo o total aproximado de 16.500.000t em 1968. (CODESP, 1996: 8 apud SALES, 1999: 98).

IMAGEM 01: Vista do Porto de Santos – Estação do Guarujá

Área em frente ao prédio da alfândega onde há a travessia de pedestres para o Guarujá. Nesta imagem percebemos a relação fluida entre a cidade e o porto, não há uma barreira física ou visual. A cidade se desenvolveu ao longo de sua frente aquática, o que não acontece nos dias de hoje.

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 02: Vista do Porto de Santos no Início do Século XX

Embarque de sacas de café. Escala humana nas relações entre o porto e a cidade. Início do fechamento do porto com muros e cercas, mas mantém a relação visual da paisagem.

Fonte: GERODETTI, 2001

Durante os anos seguintes foram poucos os investimentos na área portuária, devido a concessão por noventa anos à Companhia Docas de Santos (CDS), uma vez que todos os bens que fossem investidos pertenceriam à União.

Assim, a construção de novos terminais só ocorrerá durante os regimes militares (principalmente nas presidências de Geisel e Figueiredo). Na oportunidade são implantados o terminal de cereais no Novo Macuco, o terminal de grãos líquidos na Alemoa e o terminal de fertilizantes e de contêineres em Conceiçãozinha (Guarujá) e, também, na Ponta da Praia. (Planta 02: Expansão Portuária).

Os avanços tecnológicos ocorridos na parte mecânica do porto e dos navios fizeram com que os cais mais antigos, como o do Valongo e do Paquetá, de baixo calado, ficassem semi-utilizados. As novas dimensões dos navios requerem áreas de maior calado, bem como maiores espaços livres para manobras e armazenagem de contêineres (ver transformações da estrutura portuária no item 1.1.2 – b).

Na última década, com o término do monopólio da CDS e, mais recentemente, com a política de arrendamento dos terminais, houve uma melhoria no desempenho da movimentação de contêineres e a mecanização das operações de sólidos e grãos, principalmente o açúcar.

A área portuária santista atual ultrapassa a extensão da cidade de Santos, localizando-se nos municípios de Santos (margem direita), Guarujá (margem esquerda) e Cubatão. (Planta 03: Área Portuária Atual).

A partir de 1995, com o Programa de Arrendamento e Parcerias no Porto de Santos (PROAPS), áreas foram arrendadas a terminais privados, agora responsáveis pela operação das atividades e sob regulação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Aprofundaremos essas questões no capítulo 2 desta dissertação.

Ao analisarmos a evolução histórica da cidade e do porto, percebemos que as relações entre os mesmos sempre foram conflituosas, e sem a existência de um plano que garantisse uma harmoniosa transição entre eles. Constatamos que as intervenções realizadas na cidade sempre se baseavam na prioridade portuária.

[...] é [cidade] esta que tem que se adaptar às exigências daquele [porto] e muitas vezes essa adaptação se faz à custa de grandes sacrifícios, quer para os cofres municipais, quer para quem custeia as obras do porto, sem falar na série enorme de prejuízos, pequenos, mas em grande número, que sofrem os particulares estabelecidos e que, por sua vez, são incomodados e têm que mudar, procurando, eles também, a adaptação necessária à situação, que o desenvolvimento do porto lhes cria. (GUINLE, 1992: 51 apud SALES, 1999:94).

Desta forma, a cidade era sacrificada em nome do desenvolvimento portuário, principalmente nas áreas de interface.

Analisaremos agora justamente as transformações ocorridas na estrutura portuária, que vem tendo grande impacto na dinâmica urbana do município, principalmente nos dois extremos do porto: na Ponta da Praia (terminal de exportação onde se percebe a mudança do porto em atividade) e na área central (espaço de inatividade portuária), assunto que aprofundaremos no decorrer deste capítulo.

PLANTA 02: Expansão Portuária

Elaborado com base nos mapas da CODESP

Nele identificamos o crescimento linear do porto de Santos e a incorporação, cada vez maior, de áreas dos municípios de Santos e Guarujá para o desenvolvimento de sua atividade

Crédito: SOUZA, C.

IMAGEM 03: Quadro de Benedito Calixto – fotografia, 1882

Porto em trapiches

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 04: Porto de Santos, 1892

Área de comercialização dos trapicheiros

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 05: Trapiche do Paquetá

Último a resistir ao avanço da CDS, 1906

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 06: Auge do embarque do café, 1907

Aumento do tráfego na cidade e isolamento do cais do porto

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 07: Área do Outeirinhos

Antes das obras de saneamento e aterramento do cais

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 08: Área do Outeirinhos

Início das obras de aterramento do cais

Fonte: novomilênio.inf.br

IMAGENS 03 a 08: Transformações do Porto de Santos (século XIX/XX)

Mudanças na transição do porto em trapiches para o porto moderno, com destaque para a expansão em função do ciclo cafeeiro, que começou a sobrecarregar a malha urbana

Início das obras de expansão portuária: retificação do cais no Valongo e aterramento da área do Outeirinhos

b) Transformação da estrutura portuária

Dentre as áreas centrais de interesse para revitalização, **as antigas áreas portuárias** – berço e lugar central de suas metrópoles durante séculos – **voltam a assumir um papel estratégico**, assim como acontece no caso do Rio de Janeiro. Por um lado, os modernos e gigantescos navios de carga, a containerização e a especialização do movimento portuário, as dificuldades de acomodar as novas logísticas portuárias às limitadas instalações e espaços das áreas centrais e a difícil acessibilidade dos meios de transportes de apoio – rodovias e ferrovias – foram fatores fundamentais para seu esvaziamento, em detrimento de novas instalações portuárias em grandes portos mais afastados tecnologicamente e fisicamente preparados para os novos tempos. (DEL RIO, 2001, grifo nosso).

Assim como Del Rio (2001), vários outros autores abordaram a especialização do movimento portuário e sua interferência no espaço urbano das cidades, como é o caso de Peter Hall (1993).

Hall traçou um paralelo entre a evolução das dimensões dos navios, área, calado e equipamentos para a operação portuária, como pode ser verificado na Imagem 09.

Na última etapa, o terminal de contêineres requer um pátio por berço de atracação de 300 por 300 metros.

Imagem 09: Relação entre Desenvolvimento da Aparelhagem e Pátio de Operação

Fonte: HALL, 1993.

Imagem 10: Evolução do Aparelhamento de Guindastes, 1885/1949

Fonte: BONILLO, J.L., 1991: 10 apud SALES, 1999: 118.

Ainda com referência à evolução técnica, Hall (1993) destaca que a utilização de contêineres fez com que a mercadoria começasse a seguir o barco, enquanto anteriormente era o barco que seguia a mercadoria. Surge, assim, uma forte competição entre os portos na busca por mercadorias [talvez aqui já encontramos o discurso da necessidade de melhoria coletiva, a necessidade de mudança a qual Vainer (2000) aponta como um dos elementos difundidos para que se possa implementar o “planejamento estratégico”].

Essa exigência por áreas mais extensas é incompatível com as primeiras ocupações portuárias, onde o calado e a retroárea são pequenos, resultando no deslocamento da atividade das antigas para novas localizações.

[...] novos terminais necessitando de 10 a 15 hectares de áreas desobstruídas, não encontrando espaço nos antigos *waterfront* urbanos, sendo impossível imaginar centenas de milhares de contêineres manobrando através das congestionadas áreas centrais [...] levaram os portos ao deslocamento de suas instalações para novas localizações [...] não só pela disponibilidade de superfície de retro terra e profundidade das águas, mas tão importante quanto, pela necessidade de conexão direta às novas rodovias, ferrovias e hidrovias. (HAYUTH, 1988: 56 apud SALES, 1999: 115).

Sales indica ainda que esse novo quadro de “exigências tecnológicas e espaciais de infra-estrutura portuária, supondo o abandono das antigas implantações centrais, resultou em novas possibilidades de operações de *waterfront renewal*”.

Esse processo de abandono das áreas portuárias das antigas implantações centrais ocorreu nos maiores portos do mundo e foi também seguida pela desindustrialização das cidades – necessidade de localização das plantas industriais próximo a rodovias de âmbito nacional – acentuando a perda de dinamismo de alguns portos e tornando obsoletas grandes extensões de áreas centrais.

Esses novos “vazios” urbanos abriram a discussão sobre o futuro dessas áreas (o vir a ser – discussão na década de 70/90 sobre o espaço obsoleto). Em Santos, essa discussão se inicia com a diretriz de promoção do desenvolvimento urbano da cidade, na década de 70 (Plano Diretor de 1968), mas só será efetivamente discutido, como uma real possibilidade de intervenção, a partir da última década do século passado, a qual trataremos em detalhe no capítulo 4.

A liberação destas enormes áreas [centrais e portuárias] e estruturas, e a transposição dos impedimentos, geram importantes oportunidades para o desenvolvimento urbano, para novas funções e **inversões imobiliárias, indo ao encontro do novo planejamento estratégico,** dos modelos de oportunidade e das operações de revitalização urbana. (DEL RIO, 2001:3, grifo nosso).

Nos Estados Unidos, esse processo é identificado a partir da década de 50 em Baltimore e Boston. Seu “êxito” comercial acabou tornando-os “modelos” a serem copiados em diversas cidades do mundo.

A difusão generalizada desse modelo da “cidade-emprego, cidade máquina-de-crescimento, generalizou-se sobre o pretexto de responder às mesmas pressões competitivas em torno do capital escasso nômade, na verdade atendendo aos imperativos [políticos] da cultura anglo-saxônica dos negócios”. (ARANTES, 2000: 27).

Adotado em diferentes graus e roupagens em cidades do mundo inteiro, e destacando-se pelos diversos exemplos bem sucedidos de cidades norte-americanas e européias, como Boston, Baltimore e São Francisco [EUA] – as pioneiras – e de Londres e Glasglow [Grã-Bretanha], Barcelona e Bilbao [...] o movimento na direção da revitalização das áreas centrais foi amplamente aceito como novo modelo para o desenvolvimento urbano. (DEL RIO, 2001: 3).

O “modelo” começa, assim, a ser difundido na Europa e, no início dos anos 70, abre a discussão sobre o processo de reconversão das áreas ociosas ou obsoletas nas maiores cidades européias. Essa discussão nasce ao redor do processo de globalização e é seguida pela tentativa de fortalecimento do mercado através das uniões comerciais.

Borja e Forn (1996: 32-47) abordam a nova dimensão econômica unificada e o papel das novas “eurocidades”. Nesse novo quadro, a projeção internacional das cidades européias “se converte em uma questão de vida ou morte: sua capacidade de progresso depende da densidade de suas relações de intercâmbio [tecnologias, produtos, informações, serviços, capitais, pessoas] que lhe proporcionam *inputs* para a inovação e oportunidades de difusão”.

É nesse contexto histórico que se inicia o projeto de requalificação nas grandes cidades européias, tal como o projeto Barcelona 2000.

Podemos então, como sugere Hans Meyer (1990: 123 apud SALES, 1999: 213), dividir o processo de reconversão de áreas portuárias, a grosso modo, em duas tipologias:

- A dos projetos desenvolvidos de forma mais ou menos independente da cidade: com ênfase no design arquitetônico, sem qualquer referência ao contexto morfológico ou dos significados da cidade. O projeto poderia ser inserido em qualquer lugar, já que não possui referência local. Sobre esse assunto, Sales (1999: 212) ressalta o papel das grandes firmas de empreendimentos imobiliários, como a canadense *Olímpia & York*, responsável pela transformação dos portos de Nova York, Toronto e do setor de *Canary Wharf*, em Londres. Vainer (2000: 75) também aponta a divulgação aqui na América Latina desses modelos pela ação combinada de diversas agências multilaterais (Bid, Habitat, Banco Mundial) e dos consultores internacionais.
- A dos projetos integrados às estratégias de transformações urbanas onde as novas funções e significados são associados à estrutura histórica da cidade.

Aprofundaremos a análise dos projetos de requalificação urbana no capítulo 3 deste trabalho. Importa agora destacar a condição necessária para o surgimento das propostas de revitalização urbana: os vazios portuários na área das primeiras instalações que não possuem características tanto físicas quanto estruturais para atender à nova demanda portuária.

Esse processo de obsolescência de portos e de áreas industriais também é verificado na cidade de Santos, na área central de interface porto/cidade. A partir de agora passaremos a destrinchar essas transformações no espaço urbano de Santos, para então levantarmos os impactos das mesmas na área central.

1.2 Transformação no espaço urbano do município de Santos

Já vimos que o processo de esvaziamento da retroárea portuária resultante da constante transformação tecnológica pode ser identificado na cidade de Santos.

Para melhor entendermos essas mudanças devemos analisar a evolução portuária, no município de Santos, dentro dos três grandes ciclos econômicos que nortearam a expansão e especialização portuária na cidade: café, granéis/derivados do petróleo e a containerização. (ver Quadro1: Linha do Tempo).

- **Ciclo do café**

No final do século XIX, o porto de Santos possuía 260 metros de cais acostável no trecho do Valongo, local do primeiro núcleo urbano, área próximo ao planalto, de fácil defesa, ao norte do estuário. Com a necessidade de expansão do cais para o escoamento da produção de café do Vale do Paraíba, o cais é ampliado passando a ter 1 km de extensão.

Na primeira década do século XX, a produção cafeeira atinge seu auge, expandindo ainda mais as instalações portuárias, que chegaram até o trecho do Outeirinhos, mudando também a estrutura urbana da área central, a qual trataremos a seguir. (Planta 02: Expansão Portuária).

Com a crise econômica no final da década de 20 e o excesso da produção de café há, em 1930, a queima de seu estoque. Este fato marca o fim do ciclo econômico do café, e o início dos terminais de granéis.

- Ciclo dos Granéis

Em 1926 há a instalação da hidroelétrica Henry Borden e a elaboração do primeiro plano de desenvolvimento do porto de Santos. Esses dois fatores abrem caminho para a instalação dos terminais de inflamáveis iniciados, em 1930, com a instalação na Ilha do Barnabé.

Desta forma, podemos imaginar a queima do café e a implantação dos terminais na Ilha do Barnabé como o divisor de águas entre o ciclo cafeeiro e o ciclo dos grãos.

O período dos grãos, no porto de Santos, predominará até o fim da década de 60, incentivados pelas políticas de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek. Com a instalação do terminal petroquímico de São Sebastião notaremos, em Santos, a formulação de novos planos de desenvolvimento do porto, abrindo caminho para a próxima etapa, a containerização.

- Containerização

Tem início em 1981 com a implantação do Terminal de Contêineres (TECON) e estende-se até os dias de hoje.

Com a privatização dos portos e o PROAPS, novos terminais vêm sendo implantados, alguns polêmicos, como é o caso do projeto Barnabé/Bagres que prevê a implantação de 11.000 m² de cais. Essa especialização é evidenciada pela Planta 02.

Através dessa evolução da carga, Sales (1999: 101) identificou na área portuária santista quatro “tipologias” de instalação portuária, já apontadas aqui, mas aprofundadas: (Planta 04: Tipologias das Áreas do Porto de Santos e Imagens 11 a 15).

- 1) Cais corrido de carga geral, áreas das primeiras ocupações onde há o contato direto entre o tecido urbano da cidade e o porto. Essas áreas não atendem mais as características necessárias ao funcionamento das novas atividades portuárias, gerando conflitos e degradação espacial;
- 2) Terminais de inflamáveis, isolados da trama urbana;
- 3) Terminais especializados: granéis líquidos e sólidos;
- 4) Terminais de contêineres, em contato direto com a trama urbana devido à incorporação de áreas da cidade para atender a essa nova carga contêiner.

Ao identificarmos a tipologia portuária, e sua especialização conseguimos traçar um paralelo entre esse espaço físico e a teoria de transformação do modo de produção apontada por Harvey.

Harvey, em sua obra, busca explicar a condição pós-moderna refletindo primeiramente sobre os conceitos modernos, sua base de pensamento iluminista e sua evolução técnica, para então, com sua reflexão, mostrar as transformações do antigo modo de produção em massa para a acumulação flexível.

Ao fazer essa análise, o autor descreve os processos nos quais essa nova forma de acumulação se apoiou. Vale destacar que no modelo fordista/keynesiano a acumulação do capital se fundamentava na larga produção em massa, sustentada pelo rápido crescimento do mercado consumidor e pelo processo de urbanização.

No entanto o fordismo/keynesianismo se deparou com as dificuldades encontradas no período entre 1965/1973, explicadas por Harvey (1994: 135) pela “queda da produtividade e da lucratividade corporativa [...] aceleração da inflação que começou a solapar o papel do dólar como moeda-reserva internacional estável [...] redução do poder norte-americano de regulamentação do sistema financeiro internacional”.

Nesse período há também o início do processo de industrialização de muitos países do Terceiro Mundo que “geraram uma onda de industrialização fordista competitiva em ambientes inteiramente novos [...] daí por diante, a competição internacional se

intensificou à medida que a Europa Ocidental e o Japão [...] desafiaram a hegemonia estadunidense [...] e de produzir a desvalorização do dólar”.

Desta forma, com a ascensão do Japão, da Europa Ocidental recém reconstruída e de outros países recém industrializados acentuou-se o processo de desvalorização do dólar, iniciado pela onda inflacionária da época.

Outro fator relevante é a crise do petróleo, em 1973, principiando o processo de reestruturação dos sistemas econômicos na busca por novas formas de economizar energia através de mudanças tecnológicas e organizacionais.

A partir de então taxas de câmbio flutuantes e, muitas vezes, sobremodo voláteis substituíram as taxas fixas de expansão do pós-guerra. (HARVEY, 1994: 135).

Essa dificuldade encontrada pelo fordismo em se manter, revelou seu ponto mais fraco, a rigidez.

[...] havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo de sistemas de produção em massa [...] (HARVEY, 1994: 135).

Dentro de uma nova perspectiva que buscava a flexibilização para a reprodução do capital flutuante, Harvey apontou para a transformação do capital rígido em flexível, definindo-a como acumulação flexível.

Para Harvey, a acumulação flexível “é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo [produção em massa]. Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas,

criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado ‘setor de serviços’, bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas”. (HARVEY, 1994: 140).

Ele ainda salienta que “a mudança tecnológica, a automação, a busca de novas linhas de produto e nichos de mercado, a dispersão geográfica para zonas de controle mais fácil, as fusões e medidas para acelerar o tempo de giro do capital passaram ao primeiro plano das estratégias corporativas de sobrevivência”. (HARVEY, 1994: 137).

Ao aprofundarmos o estudo dessa análise de acumulação com o espaço, percebemos sua direta influência no espaço urbano santista.

Como mostra o Quadro 01: Linha do Tempo, o desenvolvimento da cidade de Santos exemplifica essa mudança no processo de produção, ainda mais se a relacionarmos com as mudanças tecnológicas antes apresentadas.

Este quadro foi desenvolvido para auxiliar a compreensão da evolução do espaço urbano na área de estudo.

Nele assinalamos, nas linhas horizontais, os elementos mais significativos na produção do espaço. Assim, conseguimos definir os momentos-chave da transformação da cidade.

Se observarmos esses momentos-chave, identificaremos justamente essas mudanças no modo de produção.

- Primeiro Momento: Monocultura do café, produção em massa de um único produto. O porto nesse momento é também setorialmente monofuncional, com a expansão de dezenas de novos armazéns para abrigar a crescente produção para o mercado externo.

- Segundo Momento: O início dos terminais petroleiros e o auge do fordismo, da produção de energia para as novas tecnologias, principalmente a produção automobilística.
- Terceiro Momento: Crise do petróleo de 1973, a necessidade de fluidez do trabalho, dos mercados e de cargas flexíveis. A containerização levou à transformação da acumulação de massa em acumulação flexível.

Essas mudanças têm reflexo direto na transformação do espaço urbano, da cidade de Santos como um todo ao deslocar a atividade portuária para a área da entrada do canal de Santos, na Ponta da Praia (área de maior calado do cais) e ao abandonar antigas áreas portuárias que agora não possuem mais características físicas (pátio de atracação) nem geográficas (calado) capazes de acomodar esse novo momento de containerização.

Esse abandono é verificado na área central de Santos, abrindo espaço para a discussão sobre os projetos de “revitalização urbana”.

Devemos recordar que a área central santista é o único ponto de acesso rodoviário existente entre o sistema de transporte regional e os terminais de grãos e contêineres localizados na Ponta da Praia, o que a torna **um espaço estratégico tanto para o porto quanto para a cidade**, como demonstraremos a seguir, explicando a dificuldade de uma gestão integrada porto/cidade e até a degradação do local.

Passaremos, portanto a analisar mais de perto os impactos dessas transformações na área central, principalmente nos espaços originalmente portuários que não exercem mais essa função, devido às transformações tecnológicas já citadas, e alvo do discurso de “revitalização urbana”.

QUADRO 01: Linha do Tempo, 1700/2000

Análise dos processos históricos responsáveis pelas transformações ocorridas no espaço urbano de Santos. É importante destacar que o ciclo do contêiner marcou o início da acumulação flexível e as mudanças nos processos tecnológicos. Crédito: SOUZA, C.

IMAGEM 11: Vista do Cais do Valongo
Praticamente já desativado, recebendo apenas algumas pequenas embarcações
Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 12: Cais do Valongo, 1999
Totalmente desativado
Crédito: SOUZA, C., 1999

IMAGENS 11 a 15: Evolução da Estrutura do Porto

Nestas imagens verificamos a transformação física e da estrutura portuária, ocorridas no porto de Santos, criando duas realidades: porto especializado com demanda de maior retroárea e o porto obsoleto inoperante

IMAGEM 13: Vista do Terminal do Estuário – demanda por retroárea. O porto se expande para além da faixa do cais
Fonte: novomilenio.inf.br

IMAGENS 14 e 15: Nova Aparelhagem do Porto
Fonte: CODESP, 1997

1.3 A Área Central

A transformação na estrutura e no espaço físico portuário, aliada à política urbana implantada na área central são os dois grandes fatores estruturadores desse espaço. Podemos, por meio deles, explicar e entender as características da área central atual, seus problemas e potencialidades.

Em relação à política urbana, dedicaremos o próximo capítulo a isso, considerando tanto os planos elaborados para a cidade quanto para o porto.

Traçaremos o panorama histórico e o atual da área central de Santos, no intuito de levantar seus problemas e potencialidades, procurando explicar porque essa área é o ponto estratégico da política urbana do município, sendo, inclusive, motivo do processo de revitalização urbana iniciado neste começo de século.

Com a crise do petróleo, o esgotamento do modelo econômico fordista, a falência do Estado e a emergência do mercado globalizado, **o novo capitalismo neoliberal não poderia ignorar, por um lado, o potencial do patrimônio instalado, a acessibilidade e o simbolismo das áreas centrais**, e pelo outro, os vazios, as descontinuidades e os limites internos ao crescimento e à expansão da economia. (DEL RIO, 2001: 1, grifo nosso).

1.3.1 Histórico da área central.

A área central até o século XVIII, como vimos anteriormente, limitava-se a dois núcleos: Valongo a oeste e Quartéis (área do outeiro de Santa Catarina) a leste ligados pela antiga rua Direita, atual rua XV de Novembro.

Até 1765, como se pode ver na Planta 05 e Imagem 16, a importância do vínculo de Santos com o planalto evidencia-se na orientação do crescimento da cidade a oeste. Sua estrutura linear, ao longo de uma via principal, a rua Direita, articula o núcleo inicial do Outeiro de Santa Catarina (com funções predominantemente militares e administrativas) ao do Valongo (com funções comerciais).

A localização da vila é também determinada pela proximidade dos morros à frente aquática e pelos quatro ribeirões existentes, cuja nascente nos morros e deságüe no estuário, cortava transversalmente a vila. Esses ribeirões foram o grande foco irradiador das epidemias no século XIX.

Até 1822 a área urbanizada avançava na direção norte/sul, em direção a encosta dos morros. O crescimento da Vila de Santos refletia o desenvolvimento da Província de São Paulo. Ele foi potencializado pela abertura da Calçada de Lorena, em 1791 e pelo aterro da ligação Santos/Cubatão, em 1827. (Planta 06 e Imagem 17)

A relação entre o porto de Santos e o planalto foi, também, impulsionada pela exportação de açúcar e consolidada pela política do governo de Bernardo José Lacerda, a partir de 1789, que tratou de transformar o “porto de Santos em monopolizador do comércio de exportação da capitania” (LANNA, 1996: 48).

Segundo Petrone (1968: 176 apud LANNA 1996: 48) “o açúcar possibilitou o aparelhamento do porto, o aparecimento de uma classe de comerciantes, beneficiadores, encaixadores, que garantiram prosperidade econômica”.

Até 1850 a cidade se desenvolve para o lado dos Quartéis (Outeiro de Santa Catarina), iniciando a transposição do centro rumo à área do Paquetá ¹. Este vetor de crescimento a leste será consolidado nas duas décadas seguintes.

Nesse período, a parte mais rica da cidade ainda se concentrava na região do Valongo – área de maior movimentação comercial, local dos melhores hotéis, armazéns e residência das pessoas mais importantes da cidade.

¹ Em virtude da lei de 1951 proibindo o sepultamento nas igrejas, é criado o cemitério do Paquetá, acelerando a ocupação rumo a essa região da cidade.

A necessidade de implantação de infra-estrutura para o escoamento da produção cafeeira levará à reformulação da área do Valongo, onde será demolido o Convento de Santo Antônio para a instalação da Estação Ferroviária.

A linha ferroviária São Paulo Railway (Santos/Jundiaí), inaugurada em 1868, ligou as regiões agrícolas do interior ao porto de exportação, passando pela capital: “o café que descia, os produtos e trabalhadores que subiam” (LANNA, 1996: 55), como verificamos nas Imagens 18 e 19.

A rapidez e agilidade decorrentes das ferrovias possibilitaram, sobretudo, um incremento das atividades econômicas, e nesse momento, a expansão cafeeira. (LANNA, 1996: 52).

Essa nova logística portuária, propiciada pela fluidez do transporte de carga transformou o centro de **Santos no maior ponto de corretagem de café do país, gerando riqueza na cidade e desencadeando um processo de desenvolvimento urbano** até então nunca visto. Como aponta Lanna (1996: 53) “[...] estabeleceu-se uma estreita vinculação entre o desenvolvimento da produção do café, o crescimento da população e as ferrovias”, e ainda, a ligação ferroviária “[...] criou **novas possibilidades de emprego** para a população da cidade funcionando como elemento de **atração de mão-de-obra**”, principalmente dos imigrantes que passavam pela região rumo às lavouras de café ou se estabeleciam na cidade absorvidos pela atividade portuária. (LANNA, 1996: 55, grifo nosso). (Imagens 20 e 21).

Deste modo, com o movimento proporcionado pela ferrovia e pela demanda de novas áreas portuárias, o arruamento da cidade se estendeu a leste até o Paquetá, desenvolvendo uma malha ortogonal mais regular: a planta em xadrez, os largos em frente aos edifícios principais, as fontes monumentais e as normas de circulação. (Planta 07: A Cidade de Santos, 1878).

Assim, aos poucos a região do Valongo é consolidada como área comercial ligada à atividade portuária e residencial para os trabalhadores do porto, uma vez que as

elites locais, residentes na região passaram, gradativamente, a ocupar novas áreas da cidade, como a Vila Nova e posteriormente os eixos de desenvolvimento em direção à orla da praia nas avenidas Conselheiro Nébias (1870) e Ana Costa. (Imagem 22).

[...] a ferrovia alterou o tecido urbano e ao associar-se com o porto definiu esta área da cidade como essencialmente comercial. Daí pra frente **às elites locais foram gradativamente abandonando o Valongo** e dirigindo-se para áreas novas da cidade em expansão. **Esta região consolidou-se como de habitação de trabalhadores ligados ao porto** e à ferrovia e aos inúmeros armazéns e depósitos instalados na região. (LANNA, 1996: 56, grifo nosso).

Nesse momento há também a transferência dessa classe para o interior, propiciada pela mobilidade da ferrovia e estimulada pelas precárias condições de salubridade existentes, fazendo com que a cidade de Santos se tornasse “lugar de ganhar a vida, de estar de passagem, não um espaço para viver.” (LANNA, 1996: 56).

Lentamente, as antigas residências da elite passam a abrigar o crescente contingente populacional da cidade caracterizado, na sua maioria, por imigrantes que desembarcavam no porto, dando início ao processo de encortijamento da área central.

Deste modo, o rápido crescimento populacional (Tabela 01), em virtude do início do ciclo do café, fez com que Santos passasse a ter dez vezes mais habitantes que outrora, comprometendo a estrutura urbana fixa e iniciando o processo de epidemias e insalubridade. Apesar disso, o problema da insalubridade só foi enfrentado à medida que passou a comprometer a própria reprodução do capital cafeeiro.

O problema das epidemias que assolavam a região e, a partir do início dos anos de 1890, começavam a ‘subir a serra’ através da ferrovia invadindo a capital e o interior do estado, ameaçando a prosperidade gerada pela cafeicultura. (LANNA, 1996: 61).

Vale recordar que o primeiro trecho de cais acostável, não mais trapiche, só será construído em 1892 pelos empresários Gafrée e Guinle.

Portanto, para garantir a reprodução do capital cafeeiro, é instaurada a Comissão Sanitária, liderada pelo engenheiro Saturnino de Brito, cujo plano trataremos no próximo capítulo. Porém, essa política de saneamento e desobstrução será utilizada para construir a “imagem” da cidade moderna, com a ampliação de ruas, avenidas arborizadas, praças e lugares de circulação, a partir da primeira década do século XX.²

[...] a construção de novos símbolos, deslocando antigos monumentos, fazia parte desta demolição e negação do passado e da associação entre higiene e estética, marcas do pensamento urbanístico sobre a cidade. (LANNA, 1996: 92).

Assim, o centro de Santos é reestruturado como estratégia de retomada da área central, por parte da elite cafeeira, tornando-se a grande praça administrativa e comercial da região.

Projetos como a Demolição do Beco do Inferno e a urbanização da Praça da República, este último decorrente da demolição da Igreja da Matriz, são apenas algumas das ações interventoras realizadas no centro de Santos. (Imagens 23 e 24).

A antiga rua Direita transformou-se em um elegante bulevar, de não mais de 300 metros, agora com nome de rua XV de Novembro. Lojas com vitrinas, bancos, a imponente Associação Comercial, calçadas que separavam o tráfego da rua e o das pessoas compunham o cenário desta via que era um dos orgulhos locais e um dos mais evidentes sinais de força das transformações por que passava a cidade. (LANNA, 1996: 94).

Desta forma, com o crescimento proporcionado pelo ciclo do café, no fim do século XIX e início do século XX, o centro de Santos viverá seus anos áureos, com a aristocracia indo passear na Praça dos Andradas, e/ou assistir a uma peça no Teatro Guarani (1881), bem como com a construção do Edifício da Câmara Municipal (1902). Esses são apenas alguns exemplos da riqueza e desenvolvimento desta época, conforme nos mostra as Imagens 25, 26, 27, 28 e 29.

² A preocupação com a arborização da cidade, das praças e as estátuas começa a aparecer nos relatórios da Câmara, já no início do século XX. Essas ações sanitaristas, como lembra também Nicolau Sevcenko, acabava por excluir a população pobre das áreas centrais. In: LANNA, 1996: 73.

Com o crescimento do porto na área do aterro de Outeirinhos (Imagem 08), a população de alta renda santista se desloca para os novos eixos de desenvolvimento urbano, viabilizados pela implantação dos canais de drenagem (plano de Saturnino), em direção à orla da praia, principalmente ao longo das avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa.

A crise mundial de 1929 e a grande queima dos estoques de café em 1930, fará com que o centro de Santos entre em declínio, justamente por ter se tornado uma área monofuncional/comercial, ligada ao porto.

Outros fatores também contribuíram para a degradação da área central santista como a implantação da área comercial do Gonzaga ³, impulsionada pelo turismo balneário após a construção da via Anchieta (1947) e, sobretudo, pela política rodoviária implantada no Brasil, a partir da década de 50, levando ao sucateamento das ferrovias e introduzindo uma nova realidade no centro da cidade: o tráfego de caminhões. Há, além disso, a transferência das transações comerciais para a cidade de São Paulo, marcando definitivamente essa nova realidade urbana.

A política urbana adotada nesse período, como observaremos no próximo capítulo, incentivou a transformação da área central em área de usos ligados ao porto. Por sua vez, a incompatibilidade entre os planos elaborados para a cidade e para o porto, acentuou o processo de degradação desse espaço.

Na medida em que o porto vai se expandindo, fisicamente e estruturalmente, ocorre o abandono das áreas de cais centrais, núcleo inicial da cidade. Entretanto, sua característica de ponto de acesso e ligação com o planalto o transforma em espaço estratégico a ser retomado neste novo século.

³ Atualmente já se percebe na cidade de Santos a transferência gradativa do centro comercial do Gonzaga para o centro comercial da Aparecida, o que tem levado a desqualificação dos estabelecimentos comerciais desse bairro.

1.3.2 Conseqüências da transformação da atividade portuária na área de interface porto/cidade

Como já apontamos, as transformações da atividade portuária provocaram reflexos imediatos na área de interface porto/cidade.

Se pensarmos que em menos de um século o porto de Santos se transformou de um porto em trapiches para um porto especializado, trabalhando com diversos tipos de carga, entre elas, granéis, grãos, contêineres, etc., veremos que estas transformações causaram impactos diretos na área de interface porto/cidade.

No entanto, não nos estenderemos sobre essas transformações, já tratadas no início deste capítulo, mas sim em seus reflexos na estrutura urbana.

A expansão do porto deu-se de costas para a cidade, transformando as relações urbanas e sociais entre o porto e a cidade. Como aponta Gitahy (1992: 20) “com a construção da amurada do cais a permanência das pontes e trapiches ficou inviabilizada [...] O porto cresceu fechando-se para a cidade. Fechamento físico caracterizado pelas muralhas, portões e rígidos controles quanto ao acesso, contrato e ritmos de trabalho das várias turmas de trabalhadores aí envolvidos”.

Formando uma faixa em redor de todo o centro comercial da cidade, fica a área portuária santista que se estende do Valongo ao Macuco, por mais de sete quilômetros. A faixa de cais forma o trecho interno da área portuária onde estão os armazéns de carga [...] os armazéns formam como que um tapume entre a cidade e o cais do porto, isolando-o no seu bulício constante da vida citadina. (ARAÚJO FILHO, 1964 apud GERODETTI, 2001: 66).

Essa segregação física só vai aumentando à medida que a especialização dos terminais é implantada. Porém, além das transformações físicas, há a transformação social, do emprego e renda da população ligada ao porto, com impacto direto na estrutura urbana. (Imagens 30 e 31).

As áreas urbanas de interface porto/cidade sempre foram caracterizadas pelo uso residencial de operários do porto, cuja renda dinamizava a área comercial do centro de Santos. Porém, com a introdução da mecanização dos portos, a transformação do trabalho formal em informal (principalmente após a Lei dos Portos de 1993, onde a CODESP passa a ter aproximadamente 10% do corpo de funcionários de outrora, e os terminais arrendados passam a utilizar mão-de-obra avulsa) causa uma perda significativa de postos de trabalho e principalmente de renda desses funcionários.

No estudo “Porto de Santos, uma década de transformação 1990/1999” realizado pelo Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio-Econômicos (NESE), notamos que somente nesta década o custo de mão-de-obra por tonelagem de carga movimentada reduziu-se pela metade (Tabela 03), através do aumento da movimentação de carga e redução dos postos de trabalho (perda de 22.5% nessa década).

Outro fator importante é a transformação do trabalho formal em informal (Tabelas 04 e 05). Atualmente somente 40% dos trabalhadores do porto possuem vínculo empregatício, sendo que o aumento dos trabalhadores avulsos tem representado “queda na chamada de trabalho do trabalhador avulso [...] de 18,2 períodos por mês, contra apenas 14,7 períodos”.

A atual tendência dos mercados de trabalho é reduzir o número de trabalhadores ‘centrais’ e empregar cada vez mais uma força de trabalho que entra facilmente e é demitida sem custos quando as coisas ficam ruins. (HARVEY, 1994: 144).⁴

Ou seja, o aumento do trabalho informal representou perda de renda e carga de trabalho, agravando as condições sociais da cidade, principalmente nas áreas de interface porto/cidade, local de residência da maioria desses trabalhadores.

Passaremos agora, a caracterizar a área de interface porto/cidade.

⁴ O autor ao estudar a transformação da produção em massa em produção flexível, levantou os impactos desta nova fase produtiva no mercado de trabalho.

1.3.3 Levantamento atual:

Examinaremos, a seguir, os diferentes aspectos da área central de interface porto/cidade, tendo por objetivo delinear as características atuais desse espaço, no intuito de estabelecer a comparação entre a realidade dessa área e a política urbana que vem sendo implantada no município, a qual trataremos ao longo do desenvolvimento deste trabalho.

a) Acessibilidade

O centro de Santos é ponto de passagem de grande parte do fluxo da região, justamente por se encontrar na ligação entre a zona leste e noroeste do município, sendo a porta de entrada do sistema de transporte regional na cidade (Planta 08).

A área central está próxima ao planalto, característica esta que norteou o início da ocupação portuária na região, o que a torna, além disso, um ponto estratégico importante e única passagem disponível por terra entre o continente e os terminais portuários em operação.

Na área central encontramos o entroncamento dos sistemas viários de acesso intermunicipal, inter-regional e nacional, estruturadores da ocupação urbana da cidade.

Assim, a área central de Santos já é dotada de uma centralidade natural, reforçada pelas vias de acesso e circulação urbana. Essas vias de acesso delimitam o espaço da cidade histórica, criando duas realidades urbanas distintas: a do centro histórico, com vias estreitas e próximas ao cais e a área predominantemente comercial, com as grandes vias de acesso, entre as avenidas São Francisco e João Pessoa.

b) Uso do Solo

Como verificamos na Planta 10, a área central de Santos é caracterizada pelo uso predominante de serviço na região próxima ao cais, ligados ao porto (comissárias de despacho, empresas marítimas, corretoras de café, etc.), financeiros (bancos e empresas de crédito), restaurantes e bares – em sua maioria para atender à população que trabalha nessa área.

Já no Valongo, na rua São Bento, encontramos estabelecimentos de serviços de suporte portuário, caracterizado por oficinas mecânicas, armazéns, borracharias, postos de gasolina, bares e botequins de baixa renda, fundados na região em meados do século passado em virtude da demanda portuária, principalmente, do tráfego de caminhões e caminhoneiros, que circulam e ficam estacionados na faixa do cais.

O uso comercial varejista está localizado no trecho que compreende a rua General Câmara (Praça Mauá), Praça dos Andradas, avenidas São Francisco e Senador Feijó – esta última, área de maior fluxo de transporte coletivo e de ligação entre a zona leste e noroeste da cidade. O uso comercial varejista está, sobretudo, voltado para a população de baixa renda, com lojas populares que atendem aos munícipes dos bairros mais carentes – do Valongo à Vila Nova e zona noroeste – e outras cidades da baixada como Guarujá (Vicente de Carvalho), São Vicente e Cubatão, que transitam pela região.

Há a concentração do uso institucional público, com a presença da administração municipal, secretarias, repartições públicas, fórum, alfândega, escolas, biblioteca, etc. espalhados pelo centro, entre o Valongo e o início do Paquetá. Já o uso institucional privado é representado, em sua maioria, pelas igrejas existentes na área central e por algumas instituições educacionais.

Na área do Paquetá encontramos alguns empreendimentos industriais, ainda ligados ao porto, como o Moinho Santista, porém, a região é caracterizada por terrenos vazios (obsolescência do porto), armazéns e terminais de carga abandonados.

O uso residencial no Valongo atende à população de baixa renda e escolaridade (15% dos chefes dos domicílios não têm rendimentos e 43% possuem rendimentos entre $\frac{1}{2}$ e 3 salários mínimos, sendo que 73% deles nem completou o primeiro grau) (Tabelas 06 e 07), no entanto, por se tratar de uma área essencialmente prestadora de serviço, há a presença de apenas 61 domicílios, alguns deles em cortiços. Já no bairro Centro encontramos 377 domicílios, com o mesmo perfil demográfico. No bairro do Paquetá, há a maior concentração do uso residencial, com 564 domicílios essencialmente formados por cortiços (Tabela 08).

Podemos, portanto, caracterizar a região central, através da predominância de serviços de suporte à atividade portuária na região próxima ao cais e de acesso ao porto, no Valongo. Possui, ainda, um centro comercial voltado à população de baixa renda, nas principais vias de ligações intermunicipais. Há a presença do uso institucional, na maior parte público, e da concentração de residência em toda a área central, mas principalmente, nos bairros Centro e Paquetá (área isolada entre o fluxo de acesso ao centro e ao porto, a mais degradada da região, com concentração de domicílios encortiçados).

c) Infra-estrutura

A área central de Santos é dotada de infra-estrutura de água, luz, esgoto, pavimentação, enfim, é um centro consolidado que recebeu melhorias e investimentos públicos na transição do século XIX para o XX, como já apontamos no levantamento histórico da área.

Quanto ao transporte, há um terminal municipal de ônibus no Valongo e a rodoviária da cidade. Encontramos, também, equipamentos educacionais, culturais e de saúde na região (Planta 11).

Um dos problemas da área é a condição precária dos domicílios, a qual trataremos mais adiante.

O grande problema relativo à infra-estrutura é o congestionamento do tráfego de cargas nas vias de acesso ao porto, por conta do entrave rodo-ferroviário situado na entrada do cais do Valongo, onde o tráfego de caminhões é interrompido pela passagem dos trens de carga. (Imagem 32).

Outro fator relevante é a falta de infra-estrutura de suporte ao uso portuário, como pátios de estacionamento de carga, sanitários públicos para os caminhoneiros, que acabam congestionando a faixa de cais central, principalmente no Valongo e Paquetá, onde o porto desativado abre espaço para o estacionamento de veículos e compromete a transição entre a cidade e sua frente aquática (Imagem 33).

d) Patrimônio histórico

A área central, primeiro núcleo da ocupação urbana, possui o maior conjunto de acervo histórico da cidade, a maioria deles do auge da era do café. Contudo, grande parte da cidade colonial foi sacrificada pelas intervenções de melhoria da época sanitarista.

Para melhor identificarmos o patrimônio existente, elaboramos a Planta 12: Localização dos Bens Tombados. Estes bens foram englobados na política de estímulo ao desenvolvimento da região, iniciada neste novo século. Abordaremos este tema no capítulo 4.

e) Habitação – cortiços

O uso habitacional de elite é gradativamente substituído pela classe operária ligada à atividade portuária, cujo crescimento populacional vertiginoso levou a

concentração de domicílios em cortiços, no fim do século XIX na área central. (Planta 13).

Tendo a classe mais favorecida se deslocado para o bairro da Vila Nova, e com as obras de remodelação urbana do princípio do século XX e implantação do Mercado Municipal na área do Outeirinhos, o uso habitacional popular em cortiço é redirecionado para a área do Paquetá, acompanhando a implantação portuária que atinge o cais do Outeirinhos (construção de diversos armazéns para abrigar a produção cafeeira).

A maioria da população [dos cortiços] são trabalhadores do cais, estradas de ferro, estivadores porque a habitação é mais barata e mais perto do ponto de trabalho. (RELATÓRIO ANUAL, 1895 apud LANNA, 1996: 62).

A pesquisa realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) em 2000, reforça essa relação de moradia/trabalho já que 70% dos moradores dos cortiços da região percorrem o trajeto casa/trabalho em cerca de 30 minutos, sendo que a maioria o faz a pé ou de bicicleta.

No momento em que a elite se transfere para a orla da praia, a Vila Nova é ocupada pelo operariado do porto. Vale destacar que a consolidação do centro comercial, de serviços e hoteleiro do Gonzaga, transforma-o em novo centro da elite santista estimulado pelo crescimento do turismo balneário após a construção da via Anchieta. Em consequência disso, como podemos ver na Planta 14: Evolução da Ocupação de Domicílios Encortiçados, elaborada pela CDHU, na década de 50, os cortiços ocupavam praticamente toda a área do Paquetá e Vila Nova.

Com o aumento da movimentação de cargas, na década de 70, impulsionada pela especialização portuária, a mecanização, a evolução tecnológica e a implantação da rodovia dos Imigrantes, para atender à demanda portuária, tem-se a expansão do porto até a Ponta da Praia, fato este diretamente relacionado ao aumento da área encortiçada atingindo agora o bairro do Macuco.

E, por último, verificamos a expansão dos domicílios encortiçados no limite da área já existente, no bairro do Macuco, em 2000, fortemente ligado ao processo de arrendamento do porto e à transição dos postos de trabalho formal para informal, mostrados anteriormente.

Atualmente na área central santista, encontramos um grande número de residências em cortiços, Planta 15 (cerca de 70% das habitações do Paquetá)⁵. Mas isso não é o único fator preocupante a respeito do uso habitacional na região, já que quase 90% dos domicílios desta área não são próprios, tornando-a uma região extremamente vulnerável em relação ao mercado imobiliário. Sua valorização urbana, sem a criação de instrumentos de fixação e assentamento dessa população, acarretará o processo de expulsão desses moradores para áreas periféricas. (Tabelas 09 e 10).

Portanto, é necessário ter em mente esses aspectos relativos à moradia na área central, antes de se propor ações de intervenção urbana.

Podemos, assim, caracterizar a área central de Santos como um ponto cujo potencial de centralidade é reforçado por sua acessibilidade, já dotado de infraestrutura urbana, mas carente de investimentos em infra-estrutura de suporte ao porto, o que acaba degradando a paisagem do centro, principalmente na área de interface porto/cidade.

É essencialmente um centro de serviço ligado às atividades portuárias, um centro comercial de baixa renda e habitacional precário. Todavia, já possui infra-estrutura e equipamentos públicos, concentrando em sua região o maior conjunto de patrimônio histórico/cultural da cidade.

⁵ Esse valor foi apontado pelo Censo de 2000, porém o estudo realizado na região do Paquetá pela CDHU (2000: 8) mostra que aproximadamente 75% das habitações são encortiçadas e que mais de 2/3 dessa população dispunha de até três salários mínimos de renda total, o relatório revela que “do ponto de vista sócio-econômico a situação das famílias pesquisadas é bastante vulnerável”.

PLANTA 05: A Vila de Santos, 1765 – Benedito Calixto

Núcleo inicial de ocupação. Nela identificamos os marcos da cidade: Matriz, o Convento do Carmo, etc.

É importante destacar a relação desse núcleo inicial com a frente aquática (vetor de desenvolvimento), bem como a existência dos quatro ribeiros que cortavam a cidade e foram o foco irradiador da crise epidêmica do século XIX

Fonte: Fundação Arquivo e Memória de Santos

IMAGEM 16: Rua Direita – Tela de Benedito Calixto

Identificamos o pelourinho, a Igreja do Carmo (cerca de 1776) e o Arsenal da Marinha

Fonte: Fundação Viva Santos

PLANTA 06: A Vila de Santos, 1822 – Benedito Calixto

Início da expansão urbana noroeste da vila de Santos, em função da abertura da Calçada do Lorena em 1791 e pelo aterro da ligação Santos/Cubatão, em 1827. Acréscimo do Largo do Rosário – indício da relação com o planalto

Fonte: Fundação Arquivo e Memória de Santos

IMAGEM 17: Vista da Cidade de Santos no Início do Século XIX

Mostra o núcleo central e a relação fluida entre o porto e a cidade. Nesta imagem visualizamos Santos como a “porta de entrada” da região sudeste do Brasil

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 18: Estação de Passageiros da SP Railway em Santos

A estação (réplica de uma estação britânica) situada no Largo Marquês de Monte Alegre foi inaugurada em 16/02/1867

Nesta imagem já podemos identificar o Bonde n. 14 – José Menino. Atualmente a área à esquerda da estação é o estacionamento da atual Linha Turística do Bonde de Santos, implantada em 2000

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 19: Estação de Passageiros da SP Railway em Santos

Fonte: novomilenio.inf.br

PLANTA 07: Santos, 1878 – Jules Martin

Crescimento da cidade de Santos no sentido leste (Paquetá) e sul (em direção ao Monte Serrat). Por volta de 1880 as ondas imigratórias aumentaram a população da cidade agravando as condições ambientais. A cidade passou a ser atormentada por um longo período de epidemias

Fonte: Fundação Arquivo e Memória de Santos

IMAGENS 20 e 21: Imigrantes no Porto

Desembarque de imigrantes no porto de Santos por volta de 1915.

Fonte: GERODETTI, 2001

Nestas imagens percebemos que o porto aliado à instalação ferroviária foi o fator de entrada dos imigrantes (fim do século XIX e especialmente após a I Guerra Mundial)

IMAGEM 22: Vista da Orla Marítima com a Implantação de Várias Avenidas, 1915

Formação dos novos vetores de crescimento urbano que possibilitaram a ocupação total da ilha e tornaram a área central, um centro exclusivamente comercial, de serviço e de habitação aos operários do porto.

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 23: Demolições Realizadas em nome do Saneamento, 1904

Nesta imagem percebemos o início das ações sanitárias na cidade, com a demolição do Beco do Inferno e da rua do Consulado (Frei Gaspar)

Fonte: SETUR

IMAGEM 24: Reurbanização da Praça da República (Antigo Largo da Matriz), 1908

A necessidade de criar uma nova imagem urbana para Santos, que garantisse a reprodução da capital cafeeiro, fez com que grande parte da estrutura urbana do início da povoação fosse demolida para a abertura de novas praças, esteticamente mais agradável. A urbanização da Praça da República levou a demolição da centenária Igreja da Matriz

Fonte: SETUR

IMAGEM 25: Vista do Largo Marquês de Monte Alegre, 1902

Festividade de inauguração da Câmara Municipal no Largo Marquês de Monte Alegre

À esquerda a estação SP Railway

O auge do centro de Santos

Fonte: Arquivo e Memória de Santos

IMAGEM 26: Rua XV de Novembro

Nesta imagem verificamos o centro comercial da cidade

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 27: Rua General Câmara

Diversidade do centro de Santos

Os usos comercial, habitacional, lazer e de negócios se relacionavam harmoniosamente

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 28: Vista da Igreja do Rosário, por volta de 1915

Nesta imagem verificamos que as pessoas se encontravam e passeavam nas praças do centro de Santos. Esta praça foi reformulada, é a atual Praça Rui Barbosa

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 29: Fachada da Bolsa do Café por volta de 1925

A Bolsa do Café foi criada oficialmente em 1914. A construção deste edifício começou em 1920 e foi inaugurado em 1922

Fonte: GERODETTI, 2001

IMAGEM 31: Vista do Porto do Paquetá, 1999

Verificamos a barreira física existente entre o porto e a cidade

Crédito: SOUZA, C., 1999

IMAGEM 30: Vista do Porto do Cais do Valongo, 1925

A instalação dos armazéns e do cais acostável criou uma barreira física entre o porto e a cidade

Fonte: GERODETTI, 2001

Tabela 03: Custo de Mão-de-Obra por Carga (t)

Fonte: NESE, 2001

Tabela 04: Trabalhadores do Porto de Santos

Porto de Santos Nº Médio de Trabalhadores – 1990/99						
Ano	Codesp c/ vínculo	Codesp -Outros ¹	Avulsos de bordo	Avulsos de capatazia	Operadores Portuários ³	Total
1990	10.358	-	5.954	-	-	16.302
1991	8.938	-	6.014	-	-	14.952
1992	7.749	-	7.102	-	-	14.851
1993	7.583	410	6.807	-	-	14.390
1994	6.580	854	7.259	-	-	13.839
1995	6.103	2.025	7.187	-	-	13.290
1996	5.509	2.270	6.650	-	-	14.429
1997	4.527	2.064	5.482	827 ²	2.100	15.000
1998	2.117	1.125	4.968	2.495	3.000	13.705
1999	1.977	914	4.732	2.012	3.000	12.635

(1) Outros, inclui força supletiva e mão-de-obra contratada. Não inclui serviços de terceiros.

(2) Simulação para 12 meses: do quantitativo de outubro a dezembro, início da função.

(3) Estimativas do pessoal com vínculo empregatício.

Fonte: NESE, 2001

Tabela 05: Relação entre Trabalhadores Formais e Informais

No. Trabalhadores					
ANO	TOTAL	FORMAL	% T. F.	INFORMAL	% T. I.
1990	16.302	10.358	64%	5.954	37%
1999	12.635	4.977	39%	7.658	61%
REDUÇÃO	23%	52%	AUMENTO	29%	

Fonte: NESE, 2001

PLANTA 09: Detalhe dos Acessos Principais Existentes na Área Central

Verificamos que o centro de Santos é o grande ponto de convergência das principais vias regionais e locais. O centro histórico, por possuir ruas de menor dimensão e largura, localiza-se entre a rua General Câmara e o cais do porto.

Crédito: SOUZA, C.

PLANTA 10: Uso do Solo dos Bairros: Valongo, Centro, Paquetá e Vila Nova, 2000

Nesta planta identificamos a área do Centro como forte pólo de serviço, comércio e institucional público, além da concentração de serviços de baixo padrão e cortiços no Valongo. O bairro do Paquetá caracteriza-se por serviço e indústrias ligadas ao porto e pela grande ocupação em cortiços que se estende até o bairro da Vila Nova

Fonte: Levantamento da empresa Ambiente para CDHU, 2000

Tabela 06: Renda dos Chefes de Domicílios dos Bairros Centrais

Renda das pessoas responsáveis pelos domicílios											
Bairro	chefes de família	sem rend	%	< 1/2 a 3 s.m.	%	< 3 a 5 s.m.	%	< 5 a 10 s.m.	%	< 10 s.m.	%
Centro	336	39	12%	134	40%	89	26%	59	18%	15	4%
Paquetá	499	70	14%	291	58%	81	16%	42	8%	15	3%
Valongo	60	9	15%	26	43%	15	25%	9	15%	1	2%
<i>Total</i>	895	118	13%	451	50%	185	21%	110	12%	31	3%

Fonte: IBGE – Censo, 2000

Tabela 07: Nível de Escolaridade

Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes – anos de estudo																			
Bairro	Nível de escolaridade																		Total
	> 1	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17 ou +	
Centro	41	23	13	23	80	25	15	19	41	5	6	30	0	2	2	2	5	4	336
Paquetá	65	29	33	39	97	54	29	24	66	7	11	34	1	0	1	5	4	0	499
Valongo	9	2	0	4	11	7	1	2	12	2	2	7	0	0	0	1	0	0	60
<i>Total</i>	115	54	46	66	188	86	45	45	119	14	19	71	1	2	3	8	9	4	895
%	13%	6%	5%	7%	21%	10%	5%	6%	13%	2%	2%	8%	0%	0%	0%	1%	1%	0%	
até 4 serie					52%				34%		até 2	12%				acima 3	3%		

Fonte: IBGE – Censo, 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 08: Domicílios dos Bairros Centrais

Domicílios				
Bairro	domicílios particulares		unidades em domicílios coletivos	total de domicílios
	permanentes	improvisados		
Centro	336	6	35	377
Paquetá	499	5	60	564
Valongo	60	1	0	61
<i>Total</i>	895	12	95	1.002

Fonte: IBGE – Censo, 2000

Dados processados pelo NESE

IMAGEM 32: Vista da Entrada do Cais do Valongo

Nesta imagem verificamos a confluência do sistema ferroviário com o rodoviário, um dos maiores entraves da área. Esta estreita passagem rodoviária deve atender a crescente demanda portuária, o que leva a períodos de grande congestionamento do porto de Santos

Fonte: novomilenio.inf.br

IMAGEM 33: Vista do Cais do Valongo

Falta de infra-estrutura de apoio ao porto, como pátio de estacionamento, banheiros públicos, etc.

Crédito: SOUZA, C., 2004

PLANTA 11: Equipamentos Existentes na Área Central

Como verificamos a Área Central já é dotada de infra-estrutura

Fonte: Levantamento da empresa AMBIENTE para CDHU, 2000

PLANTA 12: Patrimônio Histórico de Maior Relevância

Nesta planta identificamos os principais imóveis cujo valor histórico/cultural simboliza a memória urbana da cidade
Crédito: SOUZA, C.

PLANTA 13: Evolução dos Domicílios Encortiçados em Santos

Cortiços existentes na cidade de Santos entre 1880 e 1889. Relatórios da Câmara Municipal de Santos: 1891/ 1893

Fonte: ARAÚJO FILHO, J. R., A. L. D., 1969

PLANTA 14: Evolução dos Domicílios Encortiçados em Santos

Nesta planta verificamos a expansão dos domicílios em cortiço da área do bairro Centro para o Paquetá, na primeira metade do século XX, em direção à Vila Nova na década de 70 e os novos domicílios encortiçados em 2000

Fonte: Programa de Atuação em Cortiço – PAC: CDHU/SEADE, 2002

PLANTA 15: Habitação em Cortiço

Nesta planta identificamos a situação atual dos cortiços na área central de Santos, cuja concentração no bairro do Paquetá está em torno de 70% das habitações existentes. Este fato revela a fragilidade da área enquanto espaço de ocupação da população de baixa renda, sendo que a média dos domicílios não próprios é de quase 90% dos munícipes que habita essa região

Fonte: Programa de Atuação em Cortiço – PAC: CDHU/SEADE, 2002

Tabela 09: Domicílios Precários

Bairro	total de domicílios	domicílios precários			domicílios precários total de domicílios
		domicílios tipo cômodo	improvisados	unidades domicílios coletivos	
Centro	377	0	6	35	11%
Paquetá	564	311	5	60	67%
Valongo	61	3	1	0	7%
<i>Total</i>	1.002	409	12	95	

Fonte: IBGE – Censo, 2000
 Dados processados pelo NESE

Tabela 10: Proporção entre Domicílios Próprios e Não Próprios

Bairro	Domicílios permanentes		
	condição de uso		percentual de domicílios não próprios
	total de domicílios particulares permanentes	domicílios particulares não próprios*	
Centro	336	263	78%
Paquetá	499	476	95%
Valongo	60	47	78%
<i>Total</i>	895	786	88%

Fonte: IBGE – Censo, 2000
 Dados processados pelo NESE
 * alugados, cedido, etc.

1.4 Conclusão

O presente capítulo buscou traçar uma análise sobre o processo de formação da área de estudo, no intuito de identificar sua problemática urbana bem como suas potencialidades.

A degradação da área central de Santos, como aponta este trabalho, foi resultado das transformações estruturais do modo de produção fordista para o flexível, refletidas na transformação física e da estrutura do porto de Santos, que conforme demonstramos ao longo deste capítulo, alterou sua dinâmica urbana e social.

Atualmente, podemos resumir esse espaço como o núcleo prestador de serviço à atividade portuária e de comércio para a população de baixa renda que reside nas proximidades, ou em outros municípios a ele ligados.

No entanto, alguns fatores nos chamam a atenção, como o índice de moradias não próprias e precárias da área central, revelando sua fragilidade enquanto espaço social, além do gargalo do transporte de carga, que sobrecarrega o tráfego da região comprometendo e degradando ainda mais a paisagem urbana.

Todavia, o processo de transformação e especialização portuária acabou por liberar áreas urbanas ligadas ao centro da cidade, cujo potencial de centralidade as transforma em um ponto estratégico dos projetos de “revitalização urbana”.

Atualmente a área central santista é alvo das propostas de “revitalização urbana”, que discutiremos ao longo desta dissertação.

Passaremos, agora, a estudar os planos elaborados para essa área, com a finalidade de apontarmos a política urbana que foi sendo implantada ao longo do século XX e, posteriormente, trataremos da atual política elaborada exclusivamente para a área central, pelo Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos (Alegra Centro).

Será que essas políticas serão capazes de alterar a realidade física e social da área central de Santos?

PARTE II – PLANEJAMENTO URBANO

**PLANOS DESENVOLVIDOS PARA A CIDADE DE SANTOS –
PERSPECTIVA URBANA E PORTUÁRIA**

2. Introdução

O presente capítulo busca traçar um paralelo entre os planos desenvolvidos tanto para a cidade de Santos quanto para o porto, sempre os associando à área central santista.

Como apontamos no capítulo anterior, o porto foi o fator estruturador não só da cidade de Santos, mas de toda uma região por ele influenciada.

Santos, por ser uma cidade portuária, sofre influência direta dos mercados externos e internos, o que torna o espaço urbano da cidade, uma área estratégica, altamente disputada pelo mercado internacional para implantação de atividades que reforcem e dêem suporte às atividades econômicas de grandes grupos empresariais, localizados na região.

Podemos destacar o Grupo Bunge (ramo alimentício) ⁶, Fisher/ Fraiburgo Agrícola Ltda., além dos operadores portuários internacionais, como a Maersk Sealand, Italia Di Naveg, P&O Dedlloyd e Aliança, como exemplos dessa influência no território local.

Portanto, a área de interface porto/cidade é uma das mais importantes, do ponto de vista do mercado global, no território de Santos.

⁶ A Bunge concentra sua atuação mundial em três áreas, que se complementam: fertilizantes, grãos e oleaginosas e produtos alimentícios. Em 1999, a empresa mudou sua sede para White Plains, Nova York, EUA, e em agosto de 2001, abriu seu capital na bolsa de Nova York.

Atualmente, a Bunge tem unidades industriais, silos e armazéns nas Américas do Norte e do Sul, Europa, Austrália e Índia, além de escritórios **da Bunge Global Markets** em vários países europeus, americanos, asiáticos e do Oriente Médio. No Brasil controla a Bunge Alimentos, a Bunge Fertilizantes e a Fertimport.

Fonte: <http://www.bunge.com.br/quemsomos/historico.asp>

Assim sendo, optamos por analisar a área portuária central, núcleo original da colonização da Vila de Santos por ser essa área o alvo dos discursos sobre as chamadas requalificações urbanas, a qual abordaremos na terceira parte desta dissertação.

O presente capítulo não aprofundará a discussão sobre esses projetos, mas identificará o novo caminho traçado pelos atores da cidade na articulação desse espaço.

Para compreendermos o atual estágio de discussão, temos que retroceder no tempo e estudarmos os planos diretores desenvolvidos tanto para a cidade como para o porto. Esse estudo é de vital importância para o entendimento desse espaço urbano, pois estaremos diretamente analisando sua política urbana e seu reflexo no território da cidade.

Consideraremos também a identificação do atual estágio de negociação sobre a área portuária central, importantíssima para a compreensão desse espaço, apontando assim outros caminhos neste novo século.

2.1 Análise do planejamento urbano

O atual abandono e degradação da área central retratados no capítulo anterior é resultado direto das transformações técnicas, já abordadas, e do processo de planejamento desenvolvido pelos produtores desse espaço. (PACHECO, 1992: 46-51).⁷

⁷ O autor enfatiza a necessidade de se entender os processos e os agentes envolvidos para uma melhor contextualização da análise e possível mesa de discussão sobre os diversos interesses envolvidos.

A área central de interface portuária deve ser analisada sob dois pontos de vista:

- A visão da cidade e seus representantes: Prefeitura, Câmara Municipal, e outras entidades como o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA).
- A visão portuária e seu órgão gestor, a CODESP.

Estudaremos os planos elaborados para a cidade de Santos, tendo em vista a política pública adotada nos três períodos, definidos por Villaça (1999: 182).⁸

- Até 1930 – marcado pelo plano sanitarista de Saturnino de Brito.
- De 1930 a 1980 – estudo dos planos urbanos realizados nesse período:
 - Decretos Aprovados
 - 1950 – Plano Regional para Santos – Engenheiro Prestes Maia
 - Outras leis
 - 1968 – Plano Diretor Físico de Santos – “ideologia do pensamento”⁹ onde os problemas da cidade são causados pelo crescimento sem planejamento, por isso deve-se planejar com técnicas e métodos definidos.
 - 1976 a 1978 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) – restringe-se ao discurso do planejamento, ainda com a mesma base do anterior, sem ter sido aprovado por lei.

Início da industrialização brasileira, da urbanização do Brasil e da necessidade de segregar e ordenar zonas monofuncionais (produção rígida, em massa).

⁸ O autor analisa a história do planejamento e a divide em 3 períodos: o primeiro (1865/1930) período de melhoramento e embelezamento; o segundo (1930/1990) é caracterizado pela “ideologia do planejamento”; e o terceiro a partir de 1990.

⁹ VILLAÇA, 1999. No segundo período o autor define a “ideologia do pensamento”.

- A partir de 1990 – estudos dos últimos planos elaborados
 - 1995 – PDDI, também não aprovado, abordava algumas questões sociais importantes para o município.
 - 1998 – PDDI, agora aprovado, mas sem contemplar as principais questões sociais discutidas no PDDI de 1995, dá margem à efetivação de projetos elaborados segundo o “novo planejamento estratégico”, ou planejamento flexível.

Início da necessidade de se adequar rapidamente os planos aos processos de fluidez e agilidade garantindo a sobrevivência da cidade dentro de uma nova rede articulada internacional. É o que já apontamos no capítulo 1 como era da flexibilidade. Esta dará o suporte necessário para o atendimento das exigências de mercado e interesse dos empreendedores, que serão rapidamente assimilados nas políticas de desenvolvimento urbano.

Já os Planos de Desenvolvimento Portuário (PDZ), serão analisados em dois períodos:

- De 1888 a 1988 – cem anos de porto com planos de desenvolvimento que buscavam ordenar o rápido crescimento e especialização, sem que houvesse qualquer intercâmbio entre a Companhia Docas de Santos (CDS) e a Prefeitura Municipal de Santos (PMS), ou seja, sem o diálogo porto/cidade.
- A partir de 1990 – início do processo de integração da PMS com a CODESP, por meio da reforma administrativa de março de 1990, onde se instituiu a Assessoria do Porto, e mais recentemente com a criação da Secretaria de Assuntos Portuários, na reforma administrativa de 2005.

2.2 Planos desenvolvidos para a cidade

2.2.1 Período até 1930

Este período é caracterizado por fortes transformações na estrutura urbana da cidade, com o crescimento da monocultura cafeeira, da implantação da infraestrutura ferroviária e da transformação do porto de trapiche em cais acostável.

Como mostramos no capítulo 1, este é o momento em que a cidade passa a ter um crescimento populacional vertiginoso (Tabela 01), principalmente de imigrantes, que não é acompanhado da infra-estrutura necessária que garanta as mínimas condições de salubridade.

Como mostra Gitahy (1992: 18), a partir de 1850, Santos sofre crises de epidemias periódicas (febre amarela, malária, peste oriental, peste bubônica, febre tifóide). Com a construção da Estrada de Ferro São Paulo Railway (Santos/Jundiaí), em 1867, esse problema passa a afetar também o interior do Estado, colocando em risco a própria reprodução do capital cafeeiro.

Gitahy (1992) refere que a cidade e o porto se encontravam em condições precárias de higiene e infra-estrutura, e medidas tais como dragagem de lodo do canal do estuário, aterros e canalizações de rios, precisavam ser efetuadas para responder ao promissor mercado do café, estabelecendo, de tal modo, as operações de benfeitorias no porto e na cidade.

Para efetuar essas operações, faz-se necessário ordenar o crescimento urbano, com propostas de urbanização para a cidade.

Instaura-se a Comissão Sanitária em 1893, subordinada ao governo estadual, enquanto a Câmara Municipal encomenda a um grupo de técnicos a Planta de Expansão da Cidade (Planta 16).

A diferença entre ambos os projetos é drástica. Enquanto o projeto apresentado pela Câmara ignorava qualquer diferenciação quanto ao relevo e especificidade portuária, o projeto da Comissão Sanitária baseava-se justamente neste princípio.

O Projeto de Expansão da Câmara era composto por uma malha quadriculada, com algumas quadras de caráter paisagístico e parques espalhados na região central da ilha.

Ele também não distinguia o sistema viário, sendo que todas as ruas de sentido leste/oeste teriam 30 metros de largura e as de sentido norte/sul 18 metros. Se analisarmos o atual sistema viário perceberemos que essa premissa estava equivocada, já que o maior fluxo da cidade se encontra no sentido norte/sul, de ligação dos bairros com o planalto.

Sobre a especificidade portuária, o projeto simplesmente ignorava a existência de um cais para o porto, tratando igualmente todas as áreas do município, sem distinção de usos.

Já a proposta elaborada pelo engenheiro sanitário Saturnino de Brito partiu de um levantamento preciso, incluindo relevo de toda a área já edificada e de todas as outras passíveis de ocupação. Mostrava, além disso, que o crescimento urbano desordenado acompanhava a implantação das linhas de bondes que eram assentadas. (Planta 17).

Saturnino projetou o sistema de saneamento da cidade: rede de esgoto sanitário, galerias de águas pluviais e os tão conhecidos canais de drenagem superficial, cartão-postal de Santos até os dias de hoje. (Planta 18).

O plano incorporava as novas tendências européias, das intervenções sanitárias inspiradas por Haussmann, projetando dois grandes parques lineares nos dois eixos

viários de direção leste/oeste: o existente jardim da praia, e o outro, não realizado, ao longo da avenida Francisco Glicério.

Foi adotado, também, o sistema de canais a céu aberto, que foram ao longo dos anos, os grandes estruturadores do crescimento e da paisagem urbana.

[...] os canais a céu aberto, que além de enxugarem a planície com a criação de uma ampla área de expansão da cidade em condições salubres, definiram a estrutura básica do sistema viário e do parcelamento do solo. Ladeados por avenidas e calçadas arborizadas, os canais projetados por serem navegáveis por embarcações simples [...] os passeios laterais dos canais com suas pontes e passadiços possibilitaram o estabelecimento de um novo tipo de espaço público e consequentemente novas práticas sociais [...] (ANDRADE, 1992 apud MARTINS, 2000: 77).

Saturnino, ao traçar o plano de expansão, deu origem a uma nova cidade, moderna e semelhante às paisagens européias. Até hoje, a estruturação urbana de Santos, baseia-se nas premissas implantadas por ele.

Prevvia, também, a expansão do porto até a porção leste da ilha. Por isso, ele manteve em sua proposta de urbanização, de 1910, a faixa costeira para futuras instalações de expansão do porto no sentido da barra, prevendo a vocação portuária e pesqueira da cidade.

A única ressalva possível é o fato de não ter sido prevista uma transição fluida entre a cidade e a área portuária. Talvez aqui valesse ter sido aplicada uma outra rede de parques que garantisse uma harmoniosa transição entre esses dois vitais elementos estruturadores da paisagem.

2.2.2 Período de 1930 a 1990

a) Decretos aprovados

Desde o plano de 1910 elaborado por Saturnino de Brito, o crescimento da cidade foi disciplinado pelo Código Sanitário do Estado até 1922, pelo decreto-lei de 1940, que estabeleceu o perímetro urbano e rural do município de Santos e Vila de Cubatão (início da implantação industrial), pelo decreto-lei de 1942, e o decreto-lei n. 403 que instituiu o Código de Obras do município de Santos de 1945.

O Código de Obras de 1945 estabeleceu o zoneamento de uso da cidade. Nele verificamos que a área central foi classificada em Zona Comercial Central (ZCC) e Zona Comercial Secundária (ZCS). O código dividiu o município em oito zonas, sendo três residenciais, duas comerciais, e uma portuária, industrial e rural. (Planta 19: Limite de Zonas).

O limite estabelecido para a zona portuária ultrapassava a faixa de cais, invadindo a leste as áreas dos bairros Paquetá, Vila Nova e Macuco, e a oeste a área do Valongo. (Planta 20).

Essa postura ia ao encontro da demanda do porto por mais retroárea, alterando completamente a dinâmica da área central, que começa a se deteriorar pela instalação de usos retroportuários (mecânicas, estacionamentos, etc.) em seu território.

Outro fator a ser considerado é a separação dos usos em zonas predominantemente monofuncionais, tornando o centro uma área especializada em comércio e serviço, e não mais residencial. As zonas residenciais deveriam se localizar na porção sul da ilha, em direção à orla da praia.

Podemos, assim, caracterizar o Código de Obras de 1945, como um instrumento urbanístico baseado no zoneamento monofuncional, com a separação total dos usos, acentuando a perda do dinamismo do centro histórico.

Muitos estudos recentes sobre centros degradados apontam a importância de garantir a acumulação de usos em um mesmo espaço, como forma de assegurar a vitalidade do local durante todos os períodos do dia e do ano.¹⁰

É precisamente nesse momento que se caracteriza oficialmente a mudança do uso predominantemente residencial (já caracterizado pela ocupação em cortiços, como vimos no capítulo 1) do centro da cidade, para uma área comercial e de prestação de serviço.

b) Plano Regional de Prestes Maia

Outra proposta inovadora é o Plano Regional para Santos elaborado em 1947/1948 e publicado em 1950, do engenheiro Prestes Maia, que enfatiza a importância portuária para o complexo regional. O plano é inovador ao tratar a questão portuária em escala regional, articulando a infra-estrutura de acesso ao porto com toda a região. (Planta 21).

Como mostra Serrano (1997), esse plano foi elaborado após a Segunda Guerra Mundial, no período histórico da industrialização de São Paulo e da retomada do comércio internacional (após a queda da bolsa de Nova York, em 1929, e o período de guerra).

O plano previa também a expansão da área portuária no município de Santos, na margem esquerda (Guarujá). (Planta 22).

¹⁰ Sobre esses estudos podemos apontar grandes autores que estudaram essa relação, como Borja, Arantes, Vainer, além das organizações como Viva Centro, entre outras.

Serrano (1997) aponta que a proposta era bastante abrangente envolvendo questões geomorfológicas, históricas, econômicas, tecnológicas, prospectivas, entre outras.

Foram executadas algumas dessas propostas, tais como a ferrovia na margem esquerda do porto, rodovias Anchieta, Padre Manuel da Nóbrega, Piaçaguera/Guarujá, Rio/Santos, alargamento de ruas no centro da cidade de Santos (rua João Pessoa), a ligação Santos/São Vicente através da avenida Nossa Senhora de Fátima e a estação rodoviária de Santos.

Outros projetos apresentados nunca foram concretizados, porém, de tempos em tempos, alguns deles, ainda hoje, são cogitados, como é o caso da ligação Santos/Guarujá e do túnel ligando a zona leste à noroeste de Santos.

A propósito da área central, Prestes Maia afirma que ela padecia dos males das cidades antigas: insuficiência de área e de logradouros. Para resolver essa deficiência, o engenheiro propunha três soluções técnicas: artérias perimetrais, redução de densidade das construções e alargamento da rede viária. (MAIA, 1950: 197-198).

c) Outras Leis

Prevendo um crescimento maior da cidade de Santos em virtude da instalação do parque industrial no município de Cubatão, a Câmara Municipal nomeou uma Comissão técnica para elaborar o Plano Regulador, lei n. 1.316/51, que apresentou novas diretrizes para a infra-estrutura de transportes e do sistema viário urbano.

Basicamente, o Plano Regulador de 1951, consistia na análise do sistema viário existente, propondo o alargamento de algumas vias, entre elas as avenidas João Pessoa e Senador Dantas, a rua General Câmara, e outras no bairro do Estuário (previsão da expansão portuária em direção à Ponta da Praia).

d) Plano Diretor Físico – Lei n. 3529/68

O Plano Diretor Físico do município de Santos, que vigorou por 30 anos, foi elaborado pelo Progresso e Desenvolvimento de Santos (PRODESAN) e realizado pela equipe técnica dos escritórios do arquiteto Oswaldo Corrêa Gonçalves e pelo Planejamento e Urbanismo (PLANURB).

Como recorda Martins (2000: 107), o plano foi caracterizado como integrado, já que o planejamento físico se apoiava em diretrizes econômicas e sociais.

O Planejamento econômico e social parte da visão e das perspectivas globais do desenvolvimento municipal e intervém nesse para lhe dar sentido racional e caráter integrado, definindo metas a atingir, que sejam compatíveis coerentes e exeqüíveis. (PRODESAN, 1968: 116).

Além disso, ele estabeleceu:

- 1) diagnóstico, dividindo a cidade em três áreas integradas: urbana, expansão urbana e rural;
- 2) diretrizes para a política de desenvolvimento do porto;
- 3) execução de obras de saneamento;
- 4) elaboração do sistema viário de interligação regional, tanto em relação ao planalto quanto em relação ao litoral norte e sul;
- 5) elaboração do abairramento;
- 6) hierarquização do sistema viário e alinhamento dos logradouros;
- 7) elaboração de plano turístico;
- 8) elaboração de um plano industrial integrado da Baixada Santista;
- 9) **revitalização urbana.**

• Uso e ocupação do solo no plano diretor de 1968

O plano adota doze zonas de uso, entre elas: duas residenciais, cinco comerciais, duas mistas, e uma portuária, industrial e turística. (Planta 23)

Se compararmos este novo zoneamento com o anterior, perceberemos uma maior classificação de usos e a incorporação das zonas mistas (usos diversificados), deixando de ser agora um zoneamento monofuncional restrito.

Porém, as zonas mistas se localizavam nas áreas de interface porto/cidade, nos bairros do Macuco, Estuário e Ponta da Praia, permitindo uma fácil incorporação dessas áreas pelo porto.¹¹

Destacamos então as zonas de uso portuário: a Zona Portuária (ZP) – na faixa de cais e área federal, a Zona Mista Leste (ZML) – abrigando as funções retroportuárias e a Zona Industrial (ZI) – englobando os setores da Alemoa e Saboó, áreas de domínio municipal.

[...] para que se possa compreender a característica da zona portuária é importante que se tenha em vista as seguintes condições específicas:

a) **os usos ficam condicionados** às determinações das **normas legalmente fixadas para os terrenos compreendidos na concessão federal do porto de Santos**. (PRODESAN, 1968: 80-81, grifo nosso).

Percebemos, por conseguinte, a dificuldade de articulação das áreas de interface porto/cidade, principalmente a estruturação de diretrizes conjuntas, envolvendo agentes públicos distintos e de interesses, na maioria das vezes, antagônicos.

- **A área central santista e a revitalização urbana no Plano Diretor de 1968**

O centro antigo da cidade de Santos, hoje concentra, sobretudo, as atividades administrativas e financeiras ligadas ao porto e à cidade, e os estabelecimentos de prestação de serviços.

¹¹ Sobre esta questão ver SOUZA, C., 2001.

Esse centro se diferencia do núcleo nascido como porto e centro de trocas com funções portuárias e de empório comercial, que se manteve por quase 300 anos, impulsionado pela situação geográfica, de infra-estrutura, e proximidade com a capital do estado.

Essas mudanças de usos podem ser constatadas no levantamento de Araújo (1969), sobre as áreas funcionais do centro de Santos, publicado em 1969 (Planta 24).

Quanto à renovação urbanística o plano considerava indispensável à formulação de uma política de renovação urbana no centro da cidade, devendo esta possibilitar a realização de empreendimentos públicos e privados de amplas proporções.

Essa política de renovação urbanística tem como objetivos **eliminar os defeitos e falhas** paisagístico/funcionais da estrutura urbana, **evitar decadência de áreas** e de empreendimentos comunitários ou **corrigir suas deficiências, revitalizar áreas em declínio ou exauridas e realizar efetiva promoção social da comunidade santista**. (PRODESAN, 1968: 87, grifo nosso).

São destaques dessa renovação urbana:

- 1) revitalização da paisagem do centro histórico de Santos e valorização da orla da praia;
- 2) recuperação das edificações degradadas ou sua eliminação quando não passíveis de recuperação;
- 3) reurbanização de bairros e zonas, reagrupamento de lotes e remanejamento de quadras;
- 4) promoção da urbanização de terrenos não aproveitáveis;
- 5) estímulos às edificações de baixo custo e ampliação de seus compartimentos (relativo à ocupação em cortiços);

São mencionadas, também, a preservação e a revitalização de imóveis e vias históricas:

Na política de renovação urbanística da cidade de Santos, ocupa lugar destacado a **preservação e a revitalização dos locais históricos**, objetivando:

I – garantir, na medida do possível, a imutabilidade das edificações e dos logradouros históricos tradicionais, quanto ao alargamento, tratamento dos passeios e faixas de rolamento das vias;

II – **recuperar edificações** características de determinada época, destinando-as a usos adequados;

III – orientar e incentivar nas áreas em torno de locais históricos, usos e atividades compatíveis com suas características;

IV – incrementar o **turismo**.

§1º Os instrumentos para assegurar a preservação e revitalização dos locais históricos são os seguintes:

6) convênio com a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, visando o **tombamento** das edificações e logradouros de caráter histórico/tradicional;

7) **estímulos tributários** para os usos e atividades adequadas ao entorno dos referidos locais;

8) **penalidades** pelo não cumprimento das normas regulamentadas da preservação nos referidos locais

§2º O Poder Executivo deverá fixar por decreto os locais históricos, na base de planos de revitalização previamente elaborados. (PRODESAN, 1968: 87, grifo nosso).

Ao mesmo tempo em que foram incorporadas as diretrizes de renovação urbana, revisões posteriores ao plano alteraram os usos da Zona Comercial Secundária, que se localiza em partes da área central, permitindo agora a implantação de atividades de transportadoras de carga, armazenagem e silos, oficinas mecânicas de máquinas e implementos e veículos em geral.¹²

Portanto, quando parecia que novas idéias de renovação da área central pudessem ser desenvolvidas, a pressão portuária por novas terras, principalmente para as atividades de suporte ao porto prevaleceu, acentuando o processo de degradação da área central.

¹² PMS, Lei complementar n. 3.781/72 – altera a Lei n. 3.529/68 – Plano Diretor.

e) Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado – PDDI/1978

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) foi elaborado pela PRODESAN e, mesmo não tendo sido regulamentado, serviu de referencial para toda a análise urbana das próximas duas décadas. (Planta 25).

Realizado na época das transformações da economia industrial de massa em economia terciária, essa é justamente a passagem do modernismo para o pós-modernismo mencionada por Harvey (1994).

Assim, todo o desenvolvimento econômico da cidade se estruturará nas atividades terciárias e não mais no desenvolvimento industrial. Mesmo a política econômica nacional fundamentada na produção industrial, passava, agora, a incorporar as idéias de descentralização e a proteção das áreas ambientais degradadas.¹³

A cidade de Santos, nesse plano, foi apontada como pólo terciário da região, e pólo residencial da população de alta renda. Essa função de pólo central terciário e articuladora do município permanece até os dias de hoje, mesmo com o crescimento urbano de outros municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), na última década do século XX.

O plano foi desenvolvido com base em três abordagens distintas:

- 1) Estrutura Urbana Atual: foi realizado o levantamento de toda a estrutura urbana, analisando a ocupação da cidade e todos os aspectos significativos necessários para a formulação de diretrizes e possíveis intervenções.

¹³ Vale lembrar as conferências internacionais realizadas no fim da década de 60 e início da década de 70:

1968 – O Clube de Roma – desenvolveu a noção de “perspectiva ambiental” e de “sistema global” para as questões do meio ambiente.

1972 – Conferência de Estocolmo da ONU, sobre o meio ambiente humano.

No Brasil são criadas as primeiras leis de proteção ao meio ambiente.

2) Estrutura Urbana Espontânea: nessa parte elaboraram-se as previsões do crescimento físico do município com base nas condicionantes de natureza social e econômica, bem como nas determinações já retratadas no PD/1968.

3) Estrutura Urbana Desejável: foi elaborado o quadro da organização territorial desejada, com base a atingir as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor anterior.

Foram delineadas, ao mesmo tempo, as idéias e propostas para uma estrutura urbana desejada e para os projetos setoriais.

- **A área central no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado PDDI/78**

O bairro Centro é apontado na análise da estrutura urbana como o principal articulador da cidade. Essa colocação pressupunha o fortalecimento da área central. Mas, como observamos, isto não se concretizou.

Na estrutura urbana proposta, é enfatizada a posição do centro de Santos como o centro terciário de apoio à Baixada Santista e também atendendo às necessidades do porto e das indústrias locais. Essa posição de destaque é reforçada pela posição geográfica e acessibilidade regional.

O fortalecimento do centro viabilizar-se-ia, principalmente, através do incentivo ao estabelecimento das atividades ligadas à administração pública, aos profissionais liberais, à prestação de serviços e ao comércio em geral. (Planta 26).

O processo de renovação se iniciaria com mais intensidade no Valongo, Paquetá e Vila Mathias através da reorganização dos velhos edifícios para comércio e serviço. Se não fossem criados mecanismos de controle, que impedisse a destruição dos edifícios já existentes culminaria na desfiguração da paisagem e do patrimônio.

Pretendia-se com isso, assegurar a preservação do centro, mantendo sua posição de destaque e de articulador regional, **pois a premissa era adiantar-se a um processo de destruição da área central, que fatalmente atingiria Santos, como atingiu outros núcleos.**

Quanto à classificação de zonas, o centro é demarcado como área especial de preservação, e rodeado pela área especial de renovação urbana.

Nessa área especial de renovação urbana, localizada ao final da avenida Conselheiro Nébias, propunha-se a parceria entre os investimentos públicos e privados para a construção de um complexo de edifícios de escritórios, nos moldes dos grandes arranha-céus norte-americanos.

Acreditava-se que esse projeto seria capaz de:

- 1) provocar a renovação do bairro do Paquetá, mas mantendo os usos de suporte ao porto;
- 2) amenizar as pressões sobre as edificações históricas, com relação à necessidade de novas construções;
- 3) diversificar o uso da zona central, reincorporando o uso residencial e o aproveitamento da área 24 horas por dia.

O projeto deveria ser representativo, criando um novo ponto focal interligando o velho centro à área portuária e às áreas residenciais turísticas da orla da praia.¹⁴

Os projetos setoriais também reforçavam a importância da área central, com o Projeto de Preservação do Centro Histórico, nos bairros do Valongo e Centro, pelo estabelecimento de usos compatíveis com a preservação. Fazia parte deste projeto os seguintes programas:

¹⁴ Pretendia-se criar uma nova perspectiva urbana interligada, na mesma base da construção do Arco de La Défense, em Paris, que serviu como o novo elo visual entre a cidade velha e a cidade nova.

- 1) tratamento paisagístico das vias e praças;
- 2) reorganização do tráfego no centro;
- 3) tombamento paisagístico do Sítio Mosteiro de São Bento (Largo Marquês de Monte Alegre), Casa do Trem e Outeiro de Santa Catarina.

Percebemos que a elaboração do PDDI visou mapear a realidade da cidade de Santos definindo futuras perspectivas de desenvolvimento, tentando traçar diretrizes para que o centro de Santos não continuasse a se deteriorar.

2.2.3 Período a partir de 1990

Em vista de todos os estudos apontados e na falta de articulação para a execução das propostas elaboradas, em 1989, na gestão da Prefeita Telma de Souza, iniciou-se o processo de integração da PMS com a CODESP.

Em 1990, com a reforma administrativa, é criada a Assessoria do Porto que promove, em 1993, o Seminário “O Plano Diretor de Santos e do Porto – Caminhos para uma nova política Urbana Comum”.

Essa nova postura para a articulação de uma política comum marca o princípio de uma nova fase de gestão em Santos.

São realizados muitos outros seminários que resultaram no primeiro Termo de Cooperação Mútua entre a PMS e CODESP, buscando a integração porto/cidade.

A Prefeitura, em virtude desse termo, elaborou um conjunto de propostas de planejamento urbano intitulado “Santos Cidade/Porto: Propostas para um Desenvolvimento Integrado” procurando estabelecer uma convivência harmoniosa entre o porto e a cidade.

Entre as propostas apresentadas destacam-se:

- 1) o projeto de um terminal intermodal de cargas;
- 2) integração entre o sistema ferroviário da cidade: Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA) e Ferrovia Paulista S. A. (FEPASA);
- 3) **revitalização do centro da cidade;**
- 4) implantação de um centro cultural e de exposições no prédio histórico da Hospedaria dos Imigrantes – tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo (CONDEPHAAT); ¹⁵
- 5) implantação dos terminais intermodais de passageiros.

A maioria das propostas mencionadas já havia sido cogitada nos antigos planos diretores. A diferença dessa proposta está na busca tanto da articulação política quanto da articulação dos transportes de passageiros e de cargas (ferroviário).

f) Proposta do Plano Diretor – 1995

A proposta do Plano Diretor (PD) realizada em 1995 buscou, por intermédio da gestão participativa, a incorporação e o envolvimento da população na mesa de discussão do mesmo. Para viabilizar tal fato foi publicado o documento “Propostas do Novo Plano Diretor de Santos – Manual do Proprietário”, elaborado em linguagem de fácil compreensão, com a finalidade de contemplar toda a população na arena de discussão.

Fazia parte do documento o projeto de lei que incluía normas de uso e ocupação do solo, divisão territorial, abairramento e programas de desenvolvimento urbano.

¹⁵ A proposta de implantação de um centro cultural na Hospedaria dos Imigrantes não foi concretizada. Atualmente o imóvel foi repassado para o município e está prevista a instalação da Universidade Federal da Baixada Santista – informação divulgada na imprensa em outubro de 2005.

O projeto de lei não chegou a ser aprovado na Câmara. Martins (2000) ressalta que esse modelo participativo de gestão pode ter sido o motivo da sua não aprovação.

Essa proposta elaborada se difere das anteriores por buscar eliminar a classificação da cidade por zonas de uso predominante, na tentativa de rearticular o município em zonas com características específicas.

Algumas propostas importantes estabelecidas nesse plano:

- 1) **gestão moderna do desenvolvimento** – retomada do equilíbrio, através da ampliação da abrangência das políticas públicas municipais e redução da intervenção direta do aparelho administrativo. (**flexibilização** da política no intuito de aumentar seu campo de atuação);
- 2) estabelecimento de **parcerias público/privadas**, tanto para viabilizar programas quanto para a incorporação de agentes econômicos e sociais interessados na tomada de decisões;
- 3) dinamização da gestão metropolitana entre os municípios – **gestão intergovernamental**;
- 4) mecanismos de **descentralização e racionalização** da máquina administrativa;
- 5) busca do **equilíbrio** por meio do **desenvolvimento econômico e social**;
- 6) **recuperação ambiental** – abordando principalmente a questão da poluição portuária, industrial e complementação da rede de saneamento da cidade;
- 7) modernização portuária.

É importante destacar que esse plano reincorporava o uso residencial na área central, como forma de rearticular o centro da cidade e proibia esse uso na zona retroportuária, por entender a incompatibilidade entre essas duas atividades.

g) Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos – Lei Complementar n. 311/98 e Lei Complementar n. 312/98 – Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município

Este PD é uma nova versão do plano elaborado e não aprovado em 1995 tendo como objetivos:

- 1) assegurar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. Essa associação de desenvolvimento com preservação é chamada de “**desenvolvimento sustentável**”;
- 2) **fortalecer** a posição do município no pólo da RMBS;
- 3) instituir formas de **parceria entre o poder público e a iniciativa privada** para dinamizar o setor produtivo;
- 4) integração dos sistemas de transporte;
- 5) **instituir incentivos fiscais**, quando necessário;
- 6) mecanismos de compensação ambiental para as atividades potencialmente degradantes.

Neste plano, associou-se a divisão territorial em três áreas integradas:

- I – área urbana
- II – área de expansão urbana
- III – área de proteção ambiental

Em seguida, procurou-se relacionar essas áreas integradas às seguintes ações prioritárias:

- I – Turismo
- II – Porto
- III – Comércio e Prestação de Serviço.

Essas ações prioritárias baseiam-se no chamado tripé de desenvolvimento urbano de Santos, ou seja, as três formas de produção do desenvolvimento municipal: o fortalecimento da cidade de Santos como a maior prestadora de serviço e comércio da RMBS, o desenvolvimento portuário e o turístico (a renovação urbana da área central é um dos principais vetores de promoção turística da cidade).

- **A área central no Plano Diretor de 1998**

A lei de ordenamento promove os instrumentos urbanísticos de incentivo à promoção de programas de desenvolvimento econômico, habitacional, revitalização urbana e conservação do patrimônio ambiental natural e construído (Planta 27).

Ficou determinado, também, conforme mapa de zonas, que a área central está localizada na Zona Central I (ZCI) e Zona Central II (ZCII), assim caracterizadas:

[...] ZCI – área que agrega o maior número de estabelecimentos comerciais e de prestadores de serviços, e o acervo de bens de interesse cultural, objeto de programa de revitalização urbana no qual se **pretende incentivar a proteção do patrimônio cultural**, a transferência de usos não conformes, e a **instalação do uso residencial**.¹⁶

ZCII – caracterizado por ocupação de baixa densidade e comércio especializado em determinadas vias, onde se **pretende incentivar a renovação urbana e o uso residencial**.¹⁷ (PMS, 1998, grifo nosso).

Dentro destas zonas foram estabelecidos os Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana (CDRU), definidos como:

[...] áreas públicas ou privadas onde se pretende incentivar maior adensamento mediante operações que envolvam **permuta de potencial construtivo** e adicional oneroso de coeficiente de aproveitamento. (PMS, 1998, grifo nosso).

¹⁶ Quanto ao uso residencial, veremos que o Alegria Centro em 2002/2003 não incorporou essa diretriz na zona central, a qual mostraremos no capítulo 4.

¹⁷ Essa área corresponde ao bairro do Paquetá, que como vimos no capítulo 1, é uma das áreas mais degradadas do centro de Santos com grande percentual de domicílios precários e alta concentração de residências em cortiços.

Fazem parte dos CDRU os imóveis com testadas para a Praça dos Andradas, Praça Iguatemi Martins, Praça Visconde de Mauá, Praça Barão do Rio Branco, Largo Marquês de Monte Alegre, rua Amador Bueno, Brás Cubas, General Câmara [...]; enfim, toda a área do centro de Santos. (Planta 27).

E os Corredores de Proteção Cultural (CPC), áreas de interesse cultural com acervo de bens imóveis que se pretende proteger, ampliando os incentivos à recuperação e preservação, pelo instrumento de transferência do potencial construtivo.

Os imóveis pertencentes aos CPC deverão ter seus projetos submetidos ao CONDEPASA, respeitando-se o nível de proteção no qual são enquadrados. Foram primeiramente estabelecidos três níveis de proteção, posteriormente alterado para quatro níveis de proteção, na revisão do plano em 2001, a qual mostraremos no capítulo 4.

Outro ponto importante para a análise é a criação dos Núcleos de Intervenção e diretrizes Estratégicas (NIDE), que busca, como a própria definição diz, desenvolver estrategicamente a requalificação urbana e funcional dessas áreas.

Os empreendimentos localizados nos NIDE receberão incentivos fiscais, a serem definidos em legislação específica, garantindo a flexibilidade necessária à promoção de empreendimentos nessas áreas. Em nossa área de estudo encontra-se o NIDE 3 – Valongo.

Concluímos, fazendo uma análise do Plano Diretor e Lei de Ordenamento do Território, que nessas leis há a “flexibilização do aparato legal”¹⁸ como forma justificada para captar mais recursos, viabilizar projetos e assim cumprir um dos objetivos do plano: instruir as formas de parcerias entre o poder público e a iniciativa privada na elaboração e execução dos projetos, buscando fortalecer a posição do município como pólo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS).

¹⁸ Um dos mecanismos para a implantação do planejamento estratégico, apontados no capítulo 3.

Essa “necessidade de fortalecimento”, em referência a Vainer (2000) é uma das justificativas para o desenvolvimento do planejamento estratégico.

Assim, por meio da parceria público/privada, as cidades têm buscado, cada vez mais, investimentos internacionais. A cidade é, portanto, tratada como mercadoria a ser vendida pelos governos locais na busca incessante de capital, como percebemos em Borja e Forn (1996: 33) “A mercadotécnica da cidade, vender a cidade converteu-se em uma das funções básicas dos governos locais”.

Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas no e pelo mercado. (ARANTES, 2000: 86).

Essa tem sido a postura adotada por muitos municípios para se integrar a “rede de cidades”, desenvolvendo, assim, seus planos estratégicos.

O Plano Diretor de Santos pode ser analisado por esse foco, ao propor a flexibilização dos instrumentos urbanísticos, definidos de acordo com o desenvolvimento dos projetos nas áreas estratégicas da cidade e ao autorizar a compra ou transferência de potencial construtivo.

2.3 Planos para o porto de Santos

Em 1997, o porto de Santos comemorou o centenário de seu primeiro Plano Diretor.

Ao longo desses cem anos, vários planos foram elaborados e serviram de referencial para o desenvolvimento do porto, dos quais merecem destaque:

2.3.1 Período entre 1888 e 1988

a) Plano de 1897

Este plano marca a transição do porto em trapiches para o porto em cais acostável. Foram muitas as dificuldades técnicas encontradas para a construção da muralha de cais, cujas obras começaram em 1890. (Imagens 34 e 35).

A partir deste momento, o porto não parou de se expandir, impulsionado pelo aumento das importações e exportações de mercadorias.

É criada, em 1892, a Companhia Docas de Santos (CDS) e o primeiro trecho de cais acostável, com 260 metros de comprimento é inaugurado (Valongo), movimentando 125.000 toneladas de mercadorias. (CODESP, 1997).

Nos quatro anos seguintes, a expansão do cais se intensifica chegando a 1 km de expansão em 1896, contando com 5 armazéns e 10 guindastes hidráulicos.

Com a permissão dada pelo decreto n. 942 de expandir as instalações portuárias até o Outerinhos a CDS planeja e inicia suas obras de expansão: é projetado o aterro do Outerinhos (Planta 28: Planta Geral do Cais, 1897) cuja realização provocou o desmonte de parte do morro do Jabaquara.

Com o crescente desenvolvimento portuário, o governo federal aprova em 1906 o estudo para instalação de uma usina hidrelétrica, em Itatinga, distante 30 km de Santos, com a finalidade de fornecer energia elétrica ao porto. Esta ação garantiu a autonomia energética do porto até os dias de hoje.

Evidenciamos nesse momento que todas as intervenções e projetos para Santos buscavam garantir o desenvolvimento portuário.

b) Plano de 1929

Como percebemos, na Planta Geral do Porto de 1929 (Planta 29), o cais do Outerinhos já tinha sido executado. Já em 1909, essa área contava com 4.720 metros de cais construídos se tornando uma das maiores áreas retroportuárias existentes em portos nacionais.

O período 1916/1925 foi caracterizado pela realização de grandes obras no porto, merecendo destaque:

- 1) construção de tanques para depósito de inflamáveis no terminal localizado na Ilha do Barnabé – margem esquerda do estuário – primeiro terminal de graneis líquidos do país, preparando o porto para a fase do petróleo;
- 2) construção de um armazém frigorífico com câmaras para conservação de carnes, peixes e frutas, além da fabricação de gelo;
- 3) construção de seis grandes armazéns, com capacidade para 400.000 sacas de café, cada um, reforçando a fase do café no porto.¹⁹

Com o novo fluxo do comércio marítimo após a Primeira Guerra Mundial, é elaborado com urgência pela CDS, estudos, projetos e orçamentos de cada fase daquele que seria o primeiro Plano de Desenvolvimento do Porto de Santos, realizado em 1926, visando ao aumento do cais de 5.000 para 33.000 metros lineares e prevendo o aprofundamento do canal do porto para 11 metros e da Barra para 14 metros, atendendo assim às novas exigências do comércio marítimo internacional.

Dispondo de um plano assim concebido, organizado com largura de vistas, nem os particulares, nem a municipalidade, nem os responsáveis pelas obras do porto, darão passos no escuro ao se estabelecerem, ou a construir obras de ampliação. (CODESP, 1997).

¹⁹ Acompanhamos assim, a evolução técnica e especialização portuária tratada no capítulo 1.

O que se buscava na época era o desenvolvimento integrado portuário, sob a óptica dos interesses portuários. Como o documento da CODESP indica, com a realização do plano, nenhum outro interesse se sobreporia aos então definidos nesse plano.

O plano de expansão pode ser visto na planta de 1929: projeto de ampliação progressiva do cais e suas instalações, desde a Barra até a Ilha do Barnabé.

c) Plano de 1951

Durante os próximos anos, a instrumentação técnica do porto continua a se desenvolver. (Planta 30).

Nesse momento o porto passa a crescer também no sentido do rio Saboó (sentido oeste), próximo à linha férrea, com a perspectiva de descongestionar o tráfego ao longo do cais existente.

Assim, em 1945, entra em operação o primeiro trecho do cais do Saboó, conclui-se a montagem do oleoduto entre o Saboó e a Alemoa, preparando sua futura interligação com o terminal da Ilha do Barnabé, já em operação, através de um trecho submerso com 1.150 metros de extensão, impulsionando uma das mais importantes fases do porto: a do petróleo.

d) Plano de 1969

No contexto histórico, esta fase é marcada pela instalação da Refinaria Presidente Bernardes, em Cubatão, e União, em Capuava, responsáveis diretas pelas expressivas marcas de movimentação de petróleo e seus derivados até o ano de 1969, quando começou a operar o terminal petrolífero de São Sebastião.

Para caracterizar a auspiciosa fase vivida pelo porto nesse período é importante observar que o petróleo e seus derivados foram responsáveis pela duplicação da tonelagem movimentada pelo porto de Santos, atingindo o total aproximado de 16.500.000 t em 1968. (CODESP, 1997).

No final desse período (1955/1968) o porto contava com um cais de 7.034m de extensão com possibilidades físicas ainda de expansão. O porto se estende até a Ponta da Praia, colocando a margem esquerda do estuário (Guarujá) como opção para seu futuro crescimento.

Obras constantes de dragagem foram realizadas para permitir a passagem dos navios ao canal de acesso à Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA), com o início de sua atividade em 1969, no município de Cubatão.

Nesse momento o porto de Santos começa a se delinear também fisicamente como uma área de influência regional.

Como podemos verificar na Planta de 1969 (Planta 31), a área portuária se expande até a cidade de Cubatão, essa expansão foi o foco norteador do "*Master Plan – Plano Diretor do Porto de Santos*", com perspectivas para o próximo decênio.

e) Plano de 1976

Entre 1969 e 1976, o porto de Santos enfrentou uma série de problemas, o principal deles: o constante congestionamento do cais. Desta forma, são implantadas as instalações de fertilizantes na área da Conceiçãozinha, e ao mesmo tempo dois berços na margem esquerda, a melhor reserva disponível do cais para o Terminal de Contêineres (TECON). (Planta 32).

Nessa fase há o início de uma nova estrutura física portuária baseada no modelo de carga contêiner, cuja mobilidade, rapidez e praticidade do processo de embarque e desembarque de mercadorias deveria estabelecer uma nova relação com os modos

de produção. É o descrito por Harvey (1994) como a transição do modernismo para o pós-modernismo.

No entanto, a realização das descargas diretas para vagões e caminhões, sem o investimento nos equipamentos necessários e na falta de uma interligação dos sistemas de transportes, resultou em grande prejuízo operacional e reduzida produtividade.

Há que se considerar ainda que a fase do 'milagre econômico', ocorrida nesse período, ocasionou um movimento excessivo de navios e mercadorias no porto, exigindo maiores profundidades no canal de acesso, época das grandes dragagens, ampliação do porto com a construção do Macuco Novo, do Corredor de Exportação e do Terminal de Granéis Líquidos da Alemoa.

Ressalte-se que o próprio desenvolvimento da cidade de Santos veio a conturbar o crescimento do porto. O fato de não se proceder à reserva das áreas necessárias ao seu futuro desenvolvimento resultou nos **estrangulamentos que se observaram, principalmente no trecho Valongo/Paquetá**, o que ensejou a elaboração de estudos visando ao alargamento desse trecho do cais. (CODESP, 1997, grifo nosso).

Face a essa nova situação, a CDS, principal empresa do sistema portuário recebeu prioridade do governo federal nos estudos e na adoção de medidas a curto e a longo prazo, de modo a garantir condições operacionais objetivas e eficientes.

Dentro dessa realidade foi elaborado um novo plano, em 1976, destinado basicamente a eliminar os congestionamentos e, em consequência, aumentar a produtividade, reduzir o custo operacional e fixar melhores condições de competitividade ao porto de Santos.

- **A área do centro de Santos dentro dessa perspectiva portuária**

Enquanto nos planos diretores municipais, elaborados sob a esfera da prefeitura se procurava a integração da área de interface central com a área portuária, desde 1968, os planos desenvolvidos pela CODESP, buscavam somente viabilizar o crescimento do cais do porto de Santos.

Notamos essas posições antagônicas, na proposta elaborada de alargamento do cais do Valongo/Paquetá na área do centro histórico da cidade.

A ampliação do cais do Valongo (Planta 33 e Imagens 36 e 37) seria dividida em 4 etapas, prevendo, no total, a implantação de 2.250 metros de cais destinados à movimentação de carga geral, e opcionalmente, operação de graneis sólidos.

O projeto avançava cerca de 190 metros em relação ao cais atual e era prevista a expansão da rede ferroviária para descongestionar o interior do porto. O acesso rodo-ferroviário teria extensão de 8,5 km, com início no trevo da via Anchieta e término na avenida dos Portuários. Essa ligação rodo-ferroviária encontra-se em atual fase de projeto – o Projeto das Avenidas Perimetrais.

A proposta de ampliação do cais do Valongo previa inclusive a construção de 6 armazéns de 50 por 200 metros, cinco armazéns de 40 por 200 metros e mais algumas edificações auxiliares. (CODESP, 1983).

f) Plano de 1983

Nos últimos anos, o porto de Santos transformou-se, rapidamente, em um poderoso pólo de atração do intercâmbio marítimo/comercial de uma região geoeconômica de mais intenso progresso agro-industrial do país.

O porto, agora sob a administração da CODESP, com o fim da concessão à CDS, desenvolveu o plano de expansão da retroárea.

A proposta consistia na expansão portuária em sentido oeste, por meio do estabelecimento de um sistema portuário/industrial. Previa-se a ampliação dos terminais especializados (contêineres, granéis, etc.), necessários a atender às novas exigências tecnológicas de transporte marítimo. (Planta 34).

Os projetos apresentados neste plano revelam a falta de sensibilidade com as questões ambientais, visto que se localizavam em área de mangue, prevendo também a abertura do canal de acesso. Se essa proposta tivesse sido realizada, teríamos uma grande área de degradação ambiental.

g) Plano de 1988

Como a proposta anterior, no plano de 1988, a CODESP opta pelo desenvolvimento de sua função industrial em virtude da possibilidade de movimentação direta entre o navio e a planta industrial – e vice-versa – tanto dos insumos necessários ao processo, como dos produtos resultantes, sem os custos adicionais de transportes intermediários e suas operações complementares.

A exemplo desse tipo de implantação, a CODESP apontava os portos de Rotterdam e Antuérpia, cujos desenvolvimentos têm relação direta com a implantação de indústrias de transformação em suas áreas.

Não se pode deixar de considerar que, se os anos 70 foram marcados pelos recordes sucessivos na movimentação de cargas, duplicada no período de dez anos quando surgiram novos conceitos em transporte, revolucionando o comércio marítimo internacional, os anos 80 marcam sucessivos recordes na movimentação de contêineres, tornando imperativa a realização de estudos para a ampliação do Terminal de Contêineres, localizado na margem esquerda do estuário. (CODESP, 1997).

Desta forma, o porto deve se estruturar para realizar a ampliação dos Terminais de Contêineres, na próxima década.

2.3.2 Período a partir de 1990: início da gestão integrada

As análises que se seguem, apontam para o início de uma gestão, em teoria, mais integrada entre a PMS e a CODESP. O marco inicial dessa integração é a reforma Administrativa promovida pela PMS que criou a Assessoria do Porto.

Essa é a primeira ocasião em que a prefeitura se aproximou da CODESP com a finalidade de definir metas comuns de desenvolvimento.

Alguns resultados dessa aproximação política já podem ser evidenciados nos dias atuais.

h) A Lei n. 8.630/1993 (Lei dos Portos)

Esta lei, também conhecida como Lei de Modernização dos Portos, indica estratégias de desenvolvimento portuário embasadas na articulação das questões ambientais, da retomada de diálogo com a cidade e na perspectiva da exploração portuária por terminais privados sob regulação da CODESP.

A lei, em seu artigo 30, §1º, determinou que o Conselho de Autoridade Portuária (CAP), deveria aprovar o plano de desenvolvimento e zoneamento do porto.

Por determinação do Termo de Referência, aprovado pelo CAP, coube a CODESP licitar e contratar uma empresa para realizar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS), abrangendo o horizonte dos próximos vinte anos.

O PDZPS elaborado pelo Consórcio Dreer/Petcon, teve prazo de 180 meses para ser realizado, iniciando-se os estudos em agosto de 1996.

Esse plano teve como referência as diretrizes do governo federal em relação à transferência da operação portuária à iniciativa privada, bem como a aceleração dos arrendamentos e parcerias pelo Programa de Arrendamentos e Parcerias no Porto de Santos (PROAPS), parte do "Projeto Santos 2.000". (Planta 36).

O Plano enfatizou outra questão importante: a dimensão de seu zoneamento teve como perspectiva a entrada do porto de Santos no século XXI.

A partir de agora a CODESP desempenha o papel de autoridade/administradora Portuária, sendo supervisora das atividades desenvolvidas pelos terminais privados arrendados.

A Companhia encontra-se sob controle federal, com maior participação acionária do estado e dos municípios na sua área de influência, de forma a agregar essas duas outras esferas do governo na tomada de decisões.

Entre as diretrizes estratégicas apontadas destacam-se:

- 1) promover a integração e parcerias com o porto de São Sebastião, desenvolvendo o potencial de complementaridade existente entre ambos;
- 2) segregar o tráfego portuário do tráfego urbano na região portuária – projeto da Avenida Perimetral;
- 3) elaborar um "Macro Zoneamento Ambiental" que envolva toda a área do porto;
- 4) estabelecer um "programa de revitalização de áreas", visando à integração do porto com as cidades;
- 5) articular os interessados para a implantação de novas atividades econômicas na Baixada Santista, assim como para a expansão das existentes.

Essas diretrizes apontam como abordou Mendes (2001: 22) para uma nova transformação física e de mentalidade.

- **A área central na lei 8.630/1993**

A transformação de mentalidade, apontada anteriormente, tem reflexos positivos no plano, pois nele são previstas reservas de áreas para os projetos de:

- 1) integração do porto com áreas históricas do centro da cidade, em parceria com a PMS;
- 2) implantação de "centro de negócios internacionais";
- 3) implantação de terminal de passageiros;
- 4) ligação aquaviária e não aquaviária das margens direita e esquerda.

Quanto ao zoneamento, o plano define os limites das áreas e aponta sua possível utilização. Para nós é interessante olhar mais de perto as diretrizes estabelecidas para as áreas do Valongo e Paquetá.

VALONGO

LOCALIZAÇÃO: cais do porto entre o armazém 1 e a Praça Barão do Rio Branco.

Esta é a área apontada no Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos (Alegra Centro) como passível de projeto integrando o centro histórico à frente aquática da cidade.

DESTINAÇÃO: área destinada à movimentação de contêineres e carga geral.

Esta destinação definida pelo plano portuário, não é mais cogitada. Atualmente, pretende-se incorporar essa área ao programa Alegra Centro, criando um terminal

de lazer ao longo do cais. Abordaremos mais detalhadamente essa questão no capítulo 4.

PAQUETÁ

LOCALIZAÇÃO: faixa do cais entre a Praça Barão do Rio Branco e o armazém 13.

DESTINAÇÃO: área destinada à movimentação e/ou armazenagem de carga geral e sólido a granel de origem vegetal, com espaço reservado para a implantação de terminal turístico. Área objeto do Termo de Aprovação do Protocolo de Intenções firmado com a PMS, com vistas à revitalização da área contígua ao centro velho.

Essa destinação aprovada pelo Termo de Aprovação do Protocolo de Intenções, já havia sido prevista no PDDI/78, mas só agora essa proposta era abraçada pela gestão portuária.

No entanto, como verificamos na Planta 37, a área do convênio entre PMS e CODESP se restringe a área do terminal de embarque de passageiros ao Guarujá. Ou seja, apesar do início de uma nova postura mais integrada, esta ainda é muito limitada a algumas ações e áreas pontuais, não enfrentando as contradições e problemáticas existentes entre as diretrizes estabelecidas pela política urbana (Planos Diretores para a cidade) e portuária (Planos de Desenvolvimento do porto) nas áreas de interface porto/cidade.

PLANTA 16: Planta de Expansão da Cidade Realizada pela Câmara Municipal, 1893

A expansão urbana se daria em uma malha xadrez, com algumas quadras de lazer espalhadas aleatoriamente pelo interior da ilha

Não há diferenciação entre a malha prevista para a cidade e para o porto

Fonte: Fundação Arquivo e Memória de Santos

PLANTA 17: A Expansão Urbana Proposta por Saturnino de Brito, 1910

A proposta foi elaborada com base na topografia local, com canais de drenagem e escoamento que possibilitaram a ocupação total da ilha

Fonte: Fundação Arquivo e Memória de Santos

PLANTA 18: A Planta de Santos, 1904

Mostra o sistema de drenagem e esgoto de Saturnino de Brito, 1904

Fonte: PMS

PLANTA 19: Legislação Municipal de Uso e Ocupação do Solo, 1945

Zoneamento monofuncional. A área central passa a ser classificada como Zona Comercial Central e Secundária – regulamentação desses usos em detrimento ao Uso Residencial – localizado na região sul e leste da ilha

A Zona Portuária ultrapassa os limites de domínio federal, invadindo a área urbana para abrigar as atividades correlatas ao porto

Fonte: SANTOS M.L., 1986. In: SALES, 1999: 148

PLANTA 20: Zoneamento da Cidade conforme Código de Obras de 1945

A área central é classificada como Zona Portuária e Comercial – segregação dos usos. Aumento da Zona Portuária invadindo a área urbana a leste (Paquetá, Vila Nova e Macuco) e a oeste (Valongo). A área do Largo Marquês de Monte Alegre é considerada Zona Portuária, fato este responsável pelo aumento da degradação do local

Fonte: PMS. In: MARTINS, 2000: 83

PLANTA 21: Ligações Rodo-ferroviárias da Ilha com o Continente

Esta planta mostra a relação regional do porto e sua infra-estrutura

Fonte: MAIA, 1950

PLANTA 22: Expansão da Área Portuária no Município de Santos

É prevista a expansão portuária na margem esquerda, Guarujá

Fonte: MAIA, 1950

PLANTA 23: Plano Diretor, 1968 – Uso e Ocupação do Solo

Identificação das doze zonas de usos e delimitação das zonas de uso misto nas áreas do Macuco e Estuário – incorporação de áreas da cidade pelo uso retroportuário

Fonte: PRODESAN, 1968. In MARTINS, 2000: 112

PLANTA 24: As Áreas Funcionais do Centro Comercial de Santos

Destaque para a utilização do uso residencial na área central

Fonte: ARAÚJO FILHO, J.R., 1969

- 1— Alto Comércio do Café e Bancário;
- 2— Comércio Seleccionado;
- 3— Função Portuária;
- 4— Residencial.

PLANTA 25: Plano Diretor, 1978 – Centralidades

Fonte: PRODESAN, 1978

PLANTA 26: Plano Diretor, 1978 – Rede de Centros em Malha Ortogonal

O PDDI de 1978 enfatiza a reconquista do centro histórico e suas visuais para o porto (os armazéns tornaram-se barreiras), porém, não regula a possível invasão das áreas urbanas pelas atividades terciárias do porto. Nessa ocasião, na Ponta da Praia, já funcionava o terminal de granéis – corredor de exportação

Fonte: PRODESAN, 1978

PLANTA 27: Plano Diretor, 1998

Identificação dos Corredores de Proteção Cultural – região do Valongo em Santos

Fonte: PMS, 1998

IMAGEM 34: Porto de Santos (fim do século XIX)

Fonte: CODESP, 1997

Nestas duas imagens vemos a passagem do porto em trapiche (Imagem 34) para o porto especializado (Imagem 35), agora com novo aparelhamento técnico

IMAGEM 35: Porto de Santos (fim do século XX)

Fonte: CODESP, 2000

Planta 28: O Porto de Santos, 1897

Verificamos as primeiras instalações portuárias, o cais ainda não tinha sido retificado

A cidade nesse momento estava diretamente ligada ao porto

Previsto o aterramento do cais do Outerinhos

Fonte: CODESP, 1997

PLANTA 30: O Porto de Santos, 1951

Aproveitamento da Ilha do Barnabé para granéis líquidos

Fonte: CODESP, 1997

PLANTA 31: O Porto, 1969

Industrialização da região com a implantação das refinarias em Cubatão

Ocupação intensa da margem direita nos trechos do Macuco e Estuário

Fonte: CODESP, 1997

PLANTA 32: O Porto de Santos, 1976

É importante observar o aterramento projetado na área central de Santos para a expansão portuária

O crescimento do porto é previsto, também, na margem esquerda do cais com a implantação do terminal para carga geral, terminal açucareiro e TECON

Fonte: CODESP, 1997

PLANTA 33 e IMAGENS 36 e 37: Projeto de Aterramento do Cais do Valongo, em Publicação de 1983

Como podemos verificar, ainda na década de 80, era previsto o aterramento do cais para implantação de terminal de carga. Se este projeto tivesse sido executado, teríamos a degradação total da área central de Santos, e consequentemente, a perda do patrimônio histórico/cultural da cidade

Na imagem 37 temos uma vista do porto em 1990

Fonte: CODESP, 1983

**PLANTA 34: O Porto,
1983**

Plano de expansão
portuária

Falta de sensibilidade
com as questões
ambientais – expansão
em área de mangue

O alargamento do cais do
Valongo ainda era
previsto

Fonte: CODESP, 1997

**PLANTA 35: O Porto,
1988**

Plano de expansão
portuária

Expansão do porto
industrial

Integração
porto/indústria

Crescimento do porto na
margem esquerda

O aterramento do cais
do Valongo, ainda era
previsto

Fonte: CODESP, 1997

**PLANTA 36: PROAPS –
Áreas Arrendadas, 1997**

Nele já identificamos as áreas delimitadas pelo convênio entre a PMS e a CODESP. Porém, a região entre o cais do Valongo/Paquetá ainda era apontada como área de Atividade Portuária

Atualmente, o Grupo de trabalho (GT) tem discutido o uso das áreas portuárias centrais

Fonte: CODESP, 1997

- Contratos firmados antes da Lei nº 8630 de 25/02/93
- Contratos firmados após a Lei nº 8630 e antes do Proaps
- Contratos firmados após a Lei nº 8630 e após o Proaps
- Áreas com licitações requeridas
- Áreas requeridas e em processo de licitação
- Terminais privativos
- Terrenos ocupados pelo porto
- Áreas não pertencentes ao porto

PLANTA 37: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, 1997

Identificamos a área delimitada pelo convênio entre a PMS e a CODESP. Porém, a área referente ao cais do Valongo/Paquetá ainda era apontada como área de atividade portuária

Fonte: CODESP, 1997

2.4 Conclusão

O presente estudo buscou traçar o paralelo entre os planos desenvolvidos tanto para a cidade de Santos quanto para o porto, no intuito de identificarmos a política urbana adotada na cidade, principalmente na área de interface porto/cidade.

As mudanças na forma de articulação das forças políticas da cidade revelaram posturas contrárias em relação a essas.

Como verificamos ao longo deste capítulo, os planos desenvolvidos para a cidade de Santos apontavam para a busca da reintegração do espaço de interface, desde a década de 60 do século passado.

Já os planos elaborados para o porto procuravam ordenar sua expansão e tentavam articular o porto/indústria (fortalecimento da região industrial de Cubatão articulado ao desenvolvimento portuário dos municípios de Santos, Guarujá e Cubatão).

Percebemos assim, posturas antagônicas que buscavam dentro de um mesmo espaço (luta entre os agentes envolvidos no processo de tomada de decisões) a sua forma de reprodução.

A dificuldade em se estabelecer um ponto comum entre esses dois órgãos (PMS e CODESP) foi responsável pelo total abandono, por parte da elite santista, da área de estudo, vista no capítulo 1.

A partir de 1990, com a assinatura do Termo de Compromisso entre a PMS e CODESP, percebemos uma mudança de postura, uma vontade em se debater a situação.

No Termo de Compromisso a PMS conseguiu incorporar a área do Terminal de Passageiros Centro/Guarujá às áreas do Programa de Revitalização da Área Central, posteriormente englobado na criação de uma lei específica voltada para a revitalização urbana, denominada Alegria Centro, pautada no capítulo 4.

Entretanto, mesmo com a assinatura, a CODESP permaneceu firme sobre a utilização dos cais do Valongo e Paqueta para a expansão dos terminais de carga do porto.

Ou seja, deu-se o primeiro passo na busca pela integração.

Quinze anos já se passaram, e a discussão sobre as áreas portuárias centrais ainda está no começo. Porém, podemos apontar aqui algumas mudanças ocorridas a partir deste novo século:

- A formação de uma comissão de representantes da PMS, CODESP e outros órgãos administrativos para discutir o uso dos armazéns da área central, em 2005.
- O início da discussão sobre o projeto das Avenidas Perimetrais, entre a PMS e a CODESP, cujo objetivo é melhorar o acesso ao porto e minimizar os impactos do tráfego na cidade.

Essas duas diretrizes marcam uma efetiva mudança de postura. Agora, resta-nos acompanhar atentamente o processo de negociação, refletindo de forma crítica sobre os resultados a serem alcançados e, o mais difícil, verificar a execução dos acordos a serem tratados, assunto abordado com maior ênfase na terceira parte desta dissertação.

PARTE III – PROJETOS DE REQUALIFICAÇÃO URBANA

EXPERIÊNCIAS INTERNACIONAIS – FORMULAÇÃO DO “MODELO REQUALIFICAR”

3. Introdução

Este capítulo se baseará nos estudos sobre os projetos de requalificação urbana realizados mundo afora, com o propósito de identificar a linha de abordagem dos mesmos.

Não trataremos de descrevê-los, mas sim de apontarmos os pontos semelhantes e divergentes; os resultados positivos e as críticas, no intuito de traçarmos um caminho a ser adotado nas áreas de requalificação urbana.

Para isso foram escolhidos os projetos abaixo, pois representam cronologicamente o início de pensar-se a cidade como “máquina-de-produzir-riqueza”²⁰ e sua aplicação internacional.

- Boston / Baltimore – década de 50 – começo das estratégias de reconversão urbana.
- Londres – projeto de recuperação da área de Docklands.
- Barcelona – projeto de maior repercussão na cidade de Santos.
- Argentina – implantação do “modelo Barcelona” na América Latina.
- Brasil – Plano estratégico do Rio de Janeiro e projeto de revitalização da área portuária de Belém/PA.

É importante ressaltar que essa análise se pautará nos relatos, reflexões e críticas já efetuados anteriormente por diversos estudiosos, tais como Arantes, Vainer, Ferreira, entre outros, sobre esses projetos.

O objetivo principal desse levantamento é indicar as semelhanças e diferenças entre esses projetos em relação à proposta que vem sendo desenvolvida e implementada na cidade de Santos, a qual trataremos no capítulo seguinte.

²⁰ HALL, 1995 aponta o início conceitual da cidade-emprego e define o citado conceito – Ademais os franceses eram “useiros e vezeiros” em empreendimentos urbanos produtores de riqueza (para eles é claro) através da “corte” e do correspondente empreendimento imobiliário.

3.1 Base de análise: levantamento do campo de abordagem. Estudos sobre os projetos de requalificação urbana

Como mostramos na primeira parte desta dissertação, o esvaziamento e a degradação de áreas originalmente portuárias, que não possuem mais os requisitos necessários para manutenção de suas atividades, foi o fator de partida comum entre as diversas experiências de intervenção nas cidades mundo afora.

Entretanto, apesar da problemática ser a mesma, as realidades econômico/culturais são fundamentalmente divergentes ao transpormos as estratégias de desenvolvimento adotadas pelas diversas intervenções internacionais para a realidade das cidades periféricas.

Dentro da bibliografia sobre os projetos de requalificação urbana podemos apontar duas vertentes de estudo. A primeira é representada por diversos profissionais e consultores envolvidos, diretamente, com os projetos de requalificação urbana como Borja, Castells, Forn, entre outros, que vêm divulgando o “sucesso” dessa forma de intervenção com o apoio das principais agências multilaterais Bird, Habitat, Banco Mundial, entre outras. A segunda vertente procura fazer uma reflexão mais aprofundada sobre esses projetos, cujo princípio da análise baseia-se mais em uma “visão real” ²¹ da cidade em questão, ao invés de adotar como verdadeira a fórmula instrumental proposta nesses projetos.

Por isso, desenvolveremos a análise dos projetos de requalificação urbana da seguinte maneira: iniciaremos a análise expondo as principais condições necessárias para se alavancar o desenvolvimento urbano apontado pela primeira vertente – a caracterização do “modelo requalificar”.

Em seguida, partiremos para a análise dos estudos realizados pelos profissionais da segunda vertente, por entendermos que a realidade urbana das cidades periféricas é

²¹ Sobre esse assunto, ver conclusão do capítulo 3, tese de doutorado de FERREIRA, 2003.

fundamentalmente divergente da realidade urbana das cidades européias e americanas, fonte primária dos chamados projetos “modelos” a serem seguidos.

Sendo assim, tomaremos como foco de análise, em relação aos projetos de requalificação urbana, os estudos que vêm sendo realizados pela segunda vertente, anteriormente mencionada, pautada na crítica sobre a utilização do mesmo “discurso ideológico” ou “retórica ideológica”, (como discute FERREIRA 2003) e procura identificar as peculiaridades dos centros periféricos.

Esse é o objeto primordial desta dissertação, ao transpor essas experiências à realidade santista, assunto desenvolvido nesta terceira parte.

3.2 Contexto histórico das propostas de requalificação urbana

Como mencionamos no capítulo 1, as transformações no modo de produção foram responsáveis por drásticas mudanças no espaço urbano das cidades. O antigo modelo de produção fordista/keynesiano, com grandes áreas industriais e portuárias, não se enquadra ao novo modo de produção flexível, cuja mobilidade, articulação e agilidade são os princípios dessa nova era.

Essas mudanças estruturais são aceleradas pela crise econômica da década de 70. Hall (2002: 408) retrata este momento político/econômico:

[...] estimavam que durante os anos 70, o efeito combinado de indústrias em fuga, fechamento de fábricas e permanentes reduções físicas teriam custado ao país [Estados Unidos] nada menos que 38 milhões de empregos [...] mais da metade situava-se no chamado cinturão congelado: em outras palavras, no coração mesmo da região industrial. (BLUESTONE; HARRISON, 1982: 26 apud HALL, 2002: 408).

Ainda sobre o esvaziamento dessas áreas, Ferreira (2003: 177) também o relaciona às transformações provocadas pela reestruturação produtiva como uma das possíveis explicações para o desmantelamento das indústrias e o surgimento de áreas “abandonadas e degradadas”.

Ou seja, antigos espaços industriais e também portuários se tornaram obsoletos, incapazes de exercerem sua função primordial. No caso das áreas portuárias, encontramos diversos espaços que se tornaram inadequados devido às transformações tecnológicas ocorridas na carga e infra-estrutura marítima: navios de maior calado, carga contêiner, equipamentos de maior porte e a agilidade de carga e descarga.

Sendo assim, percebemos que a crise econômica teve reflexos na estrutura urbana das cidades. Hall relata ainda que houve, nesse período, uma mudança estrutural na forma de se pensar o planejamento urbano das cidades.

O planejamento, nesse momento, passava a ser atacado como um dos fatores responsáveis por essa crise.

O planejamento tornou-se, ele próprio, parte central do pacote de políticas visado por esses ataques. **Desvirtuara e inibira** – assim alegava a direita radical – **a operação das forças de mercado**, forçando os industriais a tomarem decisões subotimais de localização, e até estrangulando a livre empresa. Fora, pelo menos em parte, responsável pelo colapso de cidades e regiões morosas em gerar o aparecimento de indústrias que substituíssem as decadentes. Nesse sentido, as objeções levantadas ao planejamento regional foram particularmente cabíveis; mas – apesar das ressalvas do próprio Hayek quanto ao escopo de seu ataque – o planejamento do uso do solo não escapou à censura.²² (HALL, 2002: 408-409, grifo nosso).

Hall menciona também que o problema de muitos desses lugares, havia sido indicado, por diversas equipes de trabalho, como sendo “estrutural”.²³

²² O autor parte dos argumentos de HAYEK em seu trabalho **The Road to Serfdom** (O caminho da Servidão).

²³ Entre essas equipes destaca-se a dos *Community Development Projects* (CDP).

Forças maiores, na crepuscular economia capitalista – sobretudo a crescente concentração de capital num número cada vez menor de mãos monopolizadoras – estavam transferindo o controle de formas e indústrias dos administradores locais para as salas de reunião de empresas multinacionais cada vez mais distantes. (HALL, 2002: 411, grifo nosso).

Diante desse cenário, era necessário propor “novas” formas de desenvolvimento. Os governos passam, agora, a investir em políticas de ressurgimento econômico em substituição às políticas sociais ²⁴.

As áreas intra-urbanas iriam dar alta prioridade ao novo desenvolvimento industrial; recursos básicos do governo seriam desviados das novas cidades para ajudar os municípios; o programa urbano seria maciçamente expandido; e parcerias entre o governo central e o local seriam introduzidas em algumas das áreas mais duramente atingidas das cidades mais importantes. (HALL, 2002: 411).

Portanto, o planejamento urbano, que anteriormente buscava ordenar e disciplinar o crescimento das cidades passa, a partir desse momento, a incentivá-lo a qualquer custo.

[...] trata-se de enterrar definitivamente o modelo funcionalista do período anterior. Se o fordismo gerou uma matriz funcionalista/ modernista/ tecnocrática/ autoritária, além de rígida, do planejamento urbano, ele agora não tem mais capacidade de responder às exigências de um **sistema flexível**. (FERREIRA, 2003: 159, grifo nosso).

A discussão agora é como fazê-lo.

²⁴ É o fim do chamado Estado de Bem Estar Social (*Welfare State*) e início das políticas neoliberais. Servem de exemplos: as políticas econômicas de Ronald Regan, nos Estados Unidos, e Margaret Thatcher na Grã Bretanha.

3.2.1 Planejamento estratégico

Como discutimos anteriormente, uma nova estratégia de planejamento urbano deveria ser desenvolvida para atender às novas exigências impostas pela transformação do modo de produção, que se enquadrasse na nova realidade econômica globalizada.

[...] **as cidades só se tornarão protagonistas privilegiadas**, como a Idade da Informação lhes promete, se, e somente se, forem **devidamente dotadas de um plano estratégico** capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização. (ARANTES, 2000: 13, grifo nosso).

Para que isso se concretizasse foram transferidas para a realidade urbana as idéias empresariais, iniciando-se, a partir desse período, uma nova maneira de gerir as cidades baseada nos ideais de competição de mercado, venda de oportunidades de investimento; qualquer forma que fomentasse, a curto prazo, o desenvolvimento econômico almejado.

A idéia que sustenta o conceito é de que, no mundo da **acumulação flexível**, em que dominam as **novas** dinâmicas econômicas da globalização, as cidades devem ser mais competitivas na sua capacidade de oferecer a base física para esse novo cenário, e para isso devem ser pensadas não mais como cidades, mas sim como empresas. (FERREIRA, 2003: 157, grifo do autor).²⁵

Como Arantes (2000: 19) também aponta, passamos a ter o “gerenciamento” empresarial das cidades aliado às estratégias de *marketing* – pontos-base do chamado planejamento estratégico. (Vainer 2000: 75).

[...] ver a cidade como empresa significa, essencialmente, concebê-la e instaurá-la como agente econômico que atua no contexto de um mercado e que encontra neste mercado a **regra** e o **modelo** do planejamento e execução de suas ações. Agir estrategicamente, agir empresarialmente significa, antes de mais nada, ter como o horizonte o mercado, tomar decisões a partir das informações e expectativas geradas pelo mercado. (VAINER, 2000: 86, grifo do autor).

²⁵ Remete-nos às estratégias militares como sendo a primeira fonte do pensamento estratégico, que precede a empresarial, e VAINER, (2000: 76) esclarece que as bases do planejamento empresarial foram sistematizadas pelos estudos da *Harvard Business School*.

Dentro da perspectiva do mercado globalizado, Vainer (2000: 76) também demonstra que, com o desenvolvimento da economia global apoiado na liberação do mercado, há o aparecimento da “competitividade urbana”, onde cabe aos governos “vender a mesma coisa aos mesmos compradores virtuais que têm, invariavelmente, as mesmas necessidades”. (VAINER, 2000: 80).

As cidades, portanto necessitam (BORJA; CASTELLS, 1997: 59): ²⁶

[...] **competir** pelo investimento de capital, tecnologia e competência gerencial; **competir** na atração de novas indústrias e negócios; **ser competitivas** no preço e na qualidade dos serviços; **competir** na atração de força de trabalho adequadamente qualificada. (WORLD ECONOMIC DEVELOPMENT CONGRESS & THE WORLD BANK, 1998: 2 apud VAINER, 2000: 77, grifo do autor).

²⁶ Apontam os dez mandamentos para se conseguir o desenvolvimento urbano, como devemos encarar a cidade: através de seus espaços públicos, o que devemos buscar: a integração e articulação dos espaços. Os 10 mandamentos são:

1) As cidades têm ruas, não vias de circulação de veículos. Fazer cidades é construir lugares para pessoas, para encontrar-se e andar. É para o público primeiro, depois o privado. A cidade é, antes de tudo, um conjunto de espaços públicos rodeados de edifícios e árvores.

2) Os erros têm responsáveis e eles devem pagar por seus erros. Quem ganha dinheiro agredindo a cidade deve ser preso. Os governantes somente terão credibilidade se eles se opuserem aos grupos econômicos que atuam na impunidade.

3) O desenvolvimento urbano só constrói a futura cidade se responder a um **programa global**, conhecido, equilibrado e desenhado. **Pode ser o plano estratégico.**

4) As **operações** de desenvolvimento urbano **são integradas e estratégicas**. Cada operação deve ter seu complemento/continuidade. A política não pode ser uma série de programas setoriais. A cidade é uma mescla e a política urbana uma combinação inteligente e sensível.

5) A estética urbana faz a cidade habitável. Cada projeto deve ter sua justificação arquitetônica, seu significado cultural e sua percepção gratificante. **As vias degradadas são agressões gratuitas para todos.**

6) A cidade democrática é uma cidade visível. **Os centros devem ser acessíveis e polivalentes**. Os trajetos mais freqüentados transmitem a imagem da cidade à maioria. Os bairros necessitam todos de identidade e valor social, devem se **monumentalizar** e construir seus próprios atrativos.

7) Não há criação sem projeto e **o projeto deve ser integrado e global**. Os projetos devem incluir as necessidades e desejos da maioria.

8) O progresso da cidade é medido pelo progresso em quantidade e qualidade de seus espaços públicos. Precisam-se conquistar espaços públicos frente a outras autoridades do Estado (áreas portuárias, ferroviárias... que possuam espaços obsoletos ou subutilizados). **Precisam-se derrubar as muralhas que impeçam a maioria de ver e usar a cidade.**

9) Não há desenvolvimento urbano positivo sem capacidade de invenção e de previsão. Os pontos de encontro de vias e linhas de transporte são elementos privilegiados do desenvolvimento urbano: **espaços públicos e equipamentos devem ser dotados de fermentos de centralidade.**

10) A qualidade do desenvolvimento urbano depende da socialização da cultura arquitetônica e da estética dos espaços públicos, mas também da penetração da cultura cívica nos entes burocráticos e cooperações profissionais.

Para traduzir esses ideais dentro da realidade urbana são elaborados planos estratégicos que apontarão áreas-chave da cidade passível de reestruturação e capazes de atrair os tão desejados investidores internacionais, inserindo, como demonstra Arantes (2000: 20), essa cidade em uma rede global de cidades, tornando-a atraente ao capital estrangeiro, inclusive no setor imobiliário – por que não?

O discurso da competição urbana como estratégica de sobrevivência das cidades no contexto globalizado tem sido, principalmente, utilizado (FERREIRA, 2003: 159) por prefeitos e governantes em sua pauta política, como um “discurso ideológico” capaz de elegê-los. A “necessidade” ²⁷ do desenvolvimento de planos estratégicos tem sido mostrada como a única forma de restabelecer-se o desenvolvimento econômico das cidades.

Deste modo, o planejamento estratégico apontará o caminho a ser utilizado na venda da cidade, partindo do discurso de crise (necessidade de gerar empregos, atrair investimentos, melhorias, etc.) como “estratégia ideológica” (FERREIRA, 2003) para a aceitação inquestionável da implantação dessas estratégias. É o chamado por Vainer (2000: 92) “patriotismo de cidade”.

Borja (2001: 69) define os três princípios norteadores do planejamento estratégico como sendo: **“a definição dos objetivos urbanos a partir das dinâmicas em curso”**, nesse sentido Vainer (2000, 80) rebate alegando que os objetivos dos planos estratégicos são essencialmente os mesmos, sendo o **diagnóstico universal** (grifo nosso); **“a dialética permanente entre objetivos / projetos / impactos”**, se partirmos dos mesmos objetivos e utilizarmos os mesmos profissionais no desenvolvimento dos projetos (Richard Rogers, etc.) teremos uma imagem internacional de cidade, sendo muitas vezes difícil, por foto, distinguir a localização desses projetos; **“a articulação de atores públicos e privados em todas as fases**

²⁷ VAINER, 2000 mostra que para a implantação de um plano estratégico é necessário o consenso de “crise” e de “necessidade”, aniquilando possíveis divergências.

do processo de elaboração e execução” as chamadas parcerias público/privadas, completam os princípios do plano.

Diante desse novo cenário é compreensível que o chamado marketing urbano tenha se fortalecido e se imposto dentro da esfera do planejamento e da gestão das cidades, e que, basicamente, todos os planos estratégicos tenham, em essência, as mesmas características.

Hall (2002) indica que uma dessas características procura aliar os valores culturais ao desenvolvimento econômico, transformando a cultura em mercadoria a ser vendida. Esta estratégia, a “revitalização urbana”, iniciou-se na década de 60 em Baltimore pelo empresário norte-americano James Rouse, cuja fórmula foi rapidamente exportada para a Europa e posteriormente para os países periféricos, entre eles o Brasil.

A receita mágica para a revitalização urbana [...] parecia consistir num novo tipo de parceria criativa, expressão incessantemente utilizada pelos norte-americanos, entre o governo municipal e o setor privado [...]. (HALL, 2002: 412).

Diante dessa proliferação das propostas de “requalificar”, Hall denominou-a de a “Rousseficação da América” ²⁸ e seus ideais permanecem sendo amplamente divulgados pelos consultores internacionais como sendo: **a receita mágica para a revitalização urbana**. (HALL, 2002: 412).

Para variar, a receita veio dos Estados Unidos. E, com ela, outra palavra-isca, a famigerada **revitalização urbana**, bem como seus derivados não menos famigerados: a **parceria** entre o setor público e iniciativa privada, encarregada por sua vez de **alavancar** investimentos privados com fundos públicos [...]. (ARANTES, 2000: 22, grifo da autora).

Tratemos então de desvendar essa receita.

²⁸ Em virtude do papel-chave de seu empreendedor James Rouse.

3.3 A formulação de um modelo: metodologia e instrumentação

As propostas de requalificação urbana têm sido difundidas mundo afora pelos consultores internacionais e pelas diversas agências de fomento, que vêm divulgar nos países periféricos o sucesso desses projetos.

O modelo vem sendo difundido no Brasil e América Latina pela ação combinada de diferentes agências multilaterais e de consultores internacionais, sobretudo catalães, **cujo agressivo marketing** aciona de maneira sistemática o sucesso de Barcelona. (VAINER, 2000: 75, grifo nosso).

Este fato pode ser comprovado pela vinda constante desses consultores em congressos, e por também, terem sido contratados por diversos governos locais para orientar as estratégias de desenvolvimento de suas cidades.

Serve de exemplo para este fato a contratação da empresa catalã *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.* (TUBSA) como consultora do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ) e o plano estratégico de Santo André, além da participação das grandes firmas de empreendimentos imobiliários, como a canadense *Olímpia & York* nos projetos de transformações dos portos de Nova York, Toronto e Londres.

Em diversos livros e artigos, profissionais como Borja, Castells e Forn têm divulgado a “fórmula instrumental” na qual as cidades devem se espelhar para impulsionar seu planejamento estratégico.

[...] é praticamente total o comprometimento de agências de cooperação e instituições multilaterais em sua difusão e de seus conceitos básicos, de que são exemplos recentes:

- a) a publicação de alentado volume sobre a experiência de Barcelona, pela Oficina Regional para América Latina e Caribe do Programa de Gestão Urbana, constituído e financiado pela Agência Habitat das Nações Unidas, PNUD e Banco Mundial (BORJA, 1995);
- b) a encomenda, feita pela Agência Habitat das Nações Unidas, para que Jordi Borja e Manuel Castells produzissem um documento de análise e propostas especialmente para a Conferência Habitat II [Istambul], em que

retomam vários de seus trabalhos anteriores e em que apresentam, para além de análises e propostas, verdadeiras receitas para a aplicação do modelo. (BORJA; CASTELLS, 1997 apud VAINER, 2000: 77).

Trataremos agora de identificar esse modelo de intervenção por muitos denominado “modelo de requalificação”.²⁹

Baseando-se nas referências de Borja e Castells (1997: 210), **as intervenções do espaço podem ser tecnicamente divididas em três escalas: grande, intermediária e local**. Na primeira destacam-se os teleportos, *World Trade Center*, espaços para feiras e congressos, zonas de atividades logísticas, ou seja, projetos de grande porte associados às operações funcionais das cidades que servem de ponte entre o espaço local e a cidade global.³⁰

O modelo de gestão dos grandes projetos se define desde o início da operação. **Um grande projeto supõe uma gestão completa** que compreende pelo menos: programação das operações; concepção dos projetos, financiamento das atuações; coordenação dos atores, execução das obras, comercialização dos produtos e manutenção do conjunto. (BORJA; CASTELLS, 1997: 258, grifo nosso).

Na escala intermediária encontram-se os projetos de recuperação de áreas degradadas. Borja e Castells (1997: 254) exaltam que **“uma zona obsoleta é uma oportunidade, incluída de centralidade”**, onde o desenvolvimento de uma ação “especializada pode propiciar o desenvolvimento urbano em uma escala superior. Um grande evento internacional [exposição universal, jogos olímpicos, etc.] pode transformar a cidade [Barcelona] ou deixar somente algumas infra-estruturas subutilizadas [Sevilha]”. (grifo nosso).

As áreas obsoletas têm se tornado alvo de grandes intervenções, justamente por já possuírem uma centralidade “tanto do ponto de vista de sua acessibilidade como do ponto de vista de suas funções”, mesmo que em alguns casos, congelada,

²⁹ Diversos autores se referem a essas intervenções como modelo de requalificação, renovação, revitalização, etc.

³⁰ FERREIRA, 2003.

além de disponibilizarem grandes áreas devidamente urbanizadas e possuidoras de mínima infra-estrutura. (BORJA, 2001: 83).

E por último, a escala local caracterizada por intervenções pontuais, que fornecem o alicerce para as duas anteriores ao reabilitar ruas, caminhos de passagem ou edificações de caráter simbólico promovendo a “criação de pontos dotados de forte **visibilidade e acessibilidade**”. (BORJA; CASTELLS, 1997: 210, grifo nosso).

Entretanto, segundo o modelo de gestão, em todas as escalas é necessária uma **liderança forte** capaz de “garantir a coerência do conjunto e que defina e **assuma um projeto de cidade**”. (BORJA; CASTELLS, 1997: 259, grifo nosso).

Em primeiro lugar se esquece que por detrás de um grande projeto há sempre, **explícito ou implícito, um plano ou esquema global da cidade**. (BORJA; CASTELLS, 1997: 236, grifo nosso).

Essa liderança concretizará um conjunto de grandes “atuações estratégicas” correspondentes a um projeto de consenso global. (BORJA; CASTELLS, 1997: 260, grifo nosso).

As atuações estratégicas baseiam-se em um conjunto de ações aparentemente setoriais, especializadas e polivalentes, transformadoras e articuladas em um conjunto coerente, cabendo às atuações públicas, as operações não rentáveis, e aos atores privados, a promoção e o desenvolvimento das iniciativas lucrativas. (BORJA; CASTELLS, 1997: 259).

Borja (2001: 70) lembra ainda que “os objetivos principais das grandes **atuações estratégicas são aqueles que permitem dar um salto qualitativo** quanto à **acessibilidade e mobilidade** do espaço urbano/regional e à geração e **reconversão de centralidades** no conjunto do território [...]. Por isso a maioria dos grandes projetos estratégicos está ligada a operações de viabilidade e transporte massivo, de zonas de atividades logísticas, de realização ou reconversão de infra-estruturas de comunicações [estações, portos] etc.”. (grifo nosso).

O autor enfatiza que as cidades que obtiveram maior êxito foram aquelas que “mudaram de escala” e deram um salto à frente, mas que mantiveram, inclusive formalmente, grande parte de sua história. (BORJA, 2001: 82).

Borja (2001: 69) estabelece que o fator determinante para se obter sucesso nessas intervenções é a prévia definição de um **plano geral de cidade que se quer implementar**. O autor separa as intervenções realizadas mundo afora em dois grupos: “as que derivam da ação planificadora do setor público, que se expressam em documentos como os planos territoriais e os planos setoriais [...] e as que derivam de decisões pontuais tanto de atores públicos como privados, que muitas vezes de realizam à margem do planejamento”.

Essa separação, entre as duas formas de intervenção, acaba convenientemente generalizando as propostas em: as que deram certo e as que falharam, preservando a estratégia, o modelo e criticando somente as formas de atuação. No entanto, ambas as ações não estão livres de críticas e elogios.

Iremos estudar, caso a caso, algumas dessas intervenções.

3.4 Estudo de caso

Seguindo esse receituário, a maioria das grandes cidades européias e norte-americanas lançou grandes operações de **revitalização urbana** nas áreas degradadas, geralmente aquelas abandonadas pela saída da atividade industrial. Algumas operações urbanas, como as de Nova York e o empreendimento de *Battery Park*, Baltimore e a *City Fair*, Londres e a reurbanização das docas [...] tornaram-se paradigmáticos desse modelo, não por isso sem problemas [...]. (FERREIRA, 2003: 163, grifo do autor).

3.4.1 Boston / Baltimore

Nas operações de reconversão de *waterfronts*, as experiências norte-americanas, principalmente de Boston, São Francisco, Baltimore e Vancouver, possuem um peso determinante, criando um modelo referencial difícil de se evitar (BUSQUETS, 1997: 36 apud DEL RIO, 2001: 5).

As intervenções nas cidades de Baltimore e Boston marcam o início de se pensar a cidade como empreendimento, a arquitetura como “espetáculo” (HARVEY, 1994: 89).

Essas intervenções nascem como proposta às latentes reivindicações sociais de direito civis, os distúrbios de rua, os motins de toda espécie, principalmente nos bairros negros, e como bem aponta Harvey, esse período é fortemente marcado pelo assassinato de Martin Luther King (1968).

Com a finalidade de buscar uma forma de apaziguar e controlar essas manifestações, políticos e líderes de negócios se articulam para traçar uma nova estratégia de atuação urbana que reunisse a cidade, preservando os investimentos já realizados. Já neste momento encontramos indícios do que Vainer (2000) aponta como o “discurso da crise” como forma de unir a cidade para um objetivo comum, aniquilando qualquer forma de oposição.

Os líderes procuraram um símbolo em torno do qual construir a idéia de cidade como comunidade, de uma cidade que pudesse confiar em si o bastante para superar as divisões e a mentalidade de cerco com que o cidadão comum encarava o centro da cidade e seus espaços públicos. (HARVEY, 1994: 89).

O caminho encontrado para promover o redensenvolvimento urbano foi o do “espetáculo urbano”, exemplificados na promoção da Baltimore *City Fair* e da intervenção em *Harbor Place*, com destaque para o projeto do *Inner Harbor*, cuja estratégia buscava englobar a diversidade étnica (passando os grupos étnicos a

lucrar com a própria etnicidade) e o sentido de vizinhança, **na construção da imagem de cidade que se queria promover.**

É o que Arantes (2000: 23) denomina como a construção da idéia de “cidade como comunidade” em oposição à “cidade sitiada” – forma pela qual os cidadãos comuns encaram o centro e os espaços públicos.

Dar determinada imagem à cidade através da organização de espaços urbanos espetaculares se tornou um meio de atrair capital e pessoas [do tipo certo] num período [que começou em 1973] de competição interurbana e de empreedimentismo urbano intensificado. (HARVEY, 1994: 93)

A estratégia se mostrou um sucesso ao atrair cada vez mais visitantes ³¹ em um curto espaço de tempo, produzindo “a arquitetura do espetáculo, com sua sensação de brilho superficial e de prazer participativo transitório, de exibição, de enfermidade e *jouissance* se tornou essencial para o sucesso de um projeto dessa espécie”. (HARVEY, 1994: 91).

Como instrumentos dessa estratégia utilizaram-se a mistura eclética de estilos, referenciais históricos, ornamentação e a diversificação de usos e funções na formulação da “imagem teatral e espetacular” da cidade que se queria produzir.

A construção da *Harbor Place* pode ser, assim, caracterizada pela **comercialização institucionalizada de um espetáculo mais ou menos permanente**, cujo projeto aglutinou as atividades comerciais, de serviço e turísticas no desenvolvimento de seu programa. Foram implantados um centro de convenções, de ciência, um aquário, marina, vários hotéis e cidadelas de prazer de toda espécie. Se lembrarmos as atuais intervenções urbanas, todas acabam seguindo, em essência, esse programa.

³¹ HARVEY, 1994: 90, “A *City Fair* em seu primeiro ano recebeu 340.000 visitantes [1976] atingindo a marca de 2 milhões de visitantes em 1973”.

O mais importante deles, sem dúvida, foi o projeto para a área do *Inner Harbor* [porto interno] [...] implantado a partir de 1973, com a retirada das velhas edificações abandonadas e a renovação do *waterfront* da área central ribeirinha, o *Inner Harbor* tornou-se o principal ponto de atração da cidade, concentrando um impressionante número de empreendimentos e múltiplas atividades [...] o *Harbor Place* um *festival mall* [...] o Aquário Municipal [...] a marina pública e os piers. (DEL RIO, 2001: 7).

Sobre a proposta realizada em Baltimore, Hall expõe três fatores que exemplificam que algo diferente estava sendo implantado. Primeiro, a “escala” dessas intervenções era muito maior; no caso de Baltimore englobava 250 acres. Segundo, incorporava uma “combinação de atividades” para moradores de renda mista, e, em terceiro, baseava-se no novo conceito de **“reutilização adaptável: recuperação e reciclagem de antigas estruturas físicas para novos usos”** (HALL, 2002: 413, grifo nosso).

Prevvia também um “desempenho público muito maior e um maior comprometimento federal: 180 milhões de dólares no caso de Baltimore, contra 58 milhões do município e apenas 22 milhões do setor privado”. (HALL, 2002: 413)

[...] **uma nova e radical elite financeira tomava efetivamente posse da cidade**, liderando uma coalização pró-crescimento que habilmente manipulou o apoio público e combinou fundos federais e privados para promover uma urbanização comercial em grande escala. (HALL, 2002: 413, grifo nosso).

Portanto, a parceria público/privada baseava-se em um forte investimento público nas infra-estruturas, em um pequeno investimento privado nos empreendimentos mais lucrativos e na cooperação entre ambos, articulados por um líder forte. Esses foram os elementos decisivos dessa nova fórmula. No caso de Boston e Baltimore o agente-chave foi o empresário James Rousse.

As experiências de Baltimore e Boston foram rapidamente transmitidas para várias cidades norte-americanas que passaram a retomar seu desenvolvimento urbano

através de intervenções urbanas semelhantes. É o caso de São Francisco, Nova York, entre outras cidades.

Com a construção desses novos espaços-espetáculo, impõe-se a inclusão de eventos mais transitórios, como as feiras internacionais, jogos olímpicos e convenções como estratégia de promoção urbana. (Imagens 38 a 46).

3.4.2 Londres – Docklands

Após as experiências realizadas em Boston e Baltimore, a discussão na Inglaterra iniciou-se no fim da década de 70, no intuito de promover a recuperação de uma grande extensão de terra devoluta ou semidevoluta, originadas pela transferência ou rearticulação industrial e portuária. Entretanto, na Inglaterra, as áreas eram, na maioria das vezes, de domínio público ou pertenciam aos municípios locais.

É nesse cenário que a antiga área das Docas de Londres – um total de 8,5 milhas quadradas de extensão tendo início na famosa Milha Quadrada da Cidade de Londres e avançando 8 milhas ao longo do rio Tâmisa em ambos os lados, sua proposta de “requalificação” começa a ser motivo de discussão.

Esta área tinha se tornado obsoleta em função da transferência das atividades portuárias para a área de Tilburny, a 30 milhas de distância do antigo porto, no período entre 1967 e 1980, deixando consigo um preocupante cenário de carência social e desemprego.³²

³² Para se ter uma idéia desse período, a atividade portuária gerava mais de 30.000 empregos na década de 50, e na década de 80 somente 2.000 (HALL, 2002: 416). O processo de mecanização do porto foi o fator responsável por essa drástica queda, que também é evidenciada na cidade de Santos.

Hall descreve o panorama político da época e a mudança do governo conservador para o trabalhista em 1973 e, posteriormente, a retomada do primeiro com a subida de Margaret Thatcher em 1979.

A primeira proposta elaborada em 1976 pela Comissão Mista das Docklands [organização criada em 1973 pelo Conselho da Grande Londres (GLC) com a equipe de urbanização das Docklands] consistia, em sua maior parte, por habitação de baixa renda com pouca reserva para escritórios. Esta proposta foi tachada de “nada impressionante” pelo jornal *The Times* e desestimulava os investimentos privados.

Como mostra Ferreira (2003: 194), com o início do governo Thatcher “antigas idéias mais alinhadas ao planejamento tradicional, com forte controle estatal, foram abandonadas face à intenção de provar a **eficácia** da iniciativa privada na dinamização urbana”. O Conselho é abolido e uma empresa mista a *London Docklands Development Corporation* (LDDC) é instituída para elaborar uma nova proposta.

O objetivo principal da LDDC era criar condições favoráveis para a atração dos investimentos privados necessários à intervenção.

A brutal escalada da derrelição, de que a LDDC, fora formalmente encarregado, era de tal ordem que a única maneira de tentar resolver o problema sem um enorme influxo de fundos públicos [...] seria gerar uma espécie de *momentum* crítico, uma urbanização **bola de neve** que criasse real credibilidade em favor das Docklands, atuando antecipadamente entre os empreendedores imobiliários comerciais e residenciais em potencial. Era preciso, portanto ser oportunista em relação às propostas vindas dos empreendedores. (WARD, 1986: 119 apud HALL, 2002: 420, grifo do autor).

Ou seja, o objetivo partiu das expectativas do mercado e não de um projeto previamente definido. A intenção era apenas explorar as oportunidades. A tarefa do planejamento era, portanto, “facilitar a reciclagem mais rápido possível do solo derrelito [obsoleto], comercial ou industrial para **usos mais elevados e melhores**”,

definido por Hall (2002, grifo nosso) como o “planejamento estratégico anti-prazo [imediato], anti qualquer tipo de plano”.

O resultado só poderia ser desastroso, sob o ponto de vista social, iniciando um processo de gentrificação/elitização³³ com a expulsão da população originária. Apesar de no projeto terem sido reservados 33% das áreas para habitação, somente 15% destas foram destinadas a aluguel e, na maioria das vezes, consistia em apartamentos de um cômodo, não correspondendo às necessidades das famílias locais.

[...] se a LDDC afirma ter construído, entre 1981 e 1989, cerca de 11.500 novas habitações, apenas 15% eram destinadas a aluguel, parte delas para setores de alta renda, enquanto que, em 1981, 95% das habitações na zona das Docklands eram de locação de interesse social. Para poder pagar o empréstimo relativo ao preço médio de um imóvel oferecido pela LDDC nos Docklands em meados dos anos 80, que era de 40.000 libras, um londrino teria de ter uma renda anual mínima de 16.000 libras. Entretanto, segundo, um estudo da Câmara de Newham mostrou que nessa época 75% das famílias morando de aluguel em habitações de interesse social na área dispunham de uma renda inferior a 13.000 libras anuais. (FERREIRA, 2003: 196).

Ou seja, as habitações ditas sociais não foram projetadas para a população existente no local. Esta postura reflete o tipo de investimento e usuário que se deseja, como bem aponta Vainer (2000: 80-83), “não queremos visitantes e usuários em geral, e muito menos imigrantes pobres, expulsos dos campos ou de outros países igualmente pobres; queremos **visitantes e usuários solventes** [...] a cidade não é apenas uma mercadoria mas também, e sobretudo, uma mercadoria de luxo, destinada a um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis” (grifo do autor).

³³ ARANTES, 2000: 31, define o conceito gentrificação.

Esse é o projeto de cidade que se quer implementar. O discurso ideológico da criação de emprego ³⁴, a necessidade de atrair investimentos e o discurso da crise são utilizados como argumentos para a implantação do planejamento estratégico da cidade.

Como instrumento fundamental para atingir os objetivos é necessário realizar a parceria público/privada.

Em Londres, os investimentos públicos, estimados em 1,3 bilhão de dólares (ROSSITER, 1995 apud FERREIRA, 2003: 195) ³⁵, foram utilizados para a aquisição das terras, demolição de construções existentes e o desenvolvimento da infraestrutura, instaurando-se a base para a atração dos investimentos privados.

Contudo, ao limitar ao mínimo possível os investimentos públicos, criou um “subdimensionamento da infra-estrutura de transporte necessária, gerando uma grave situação de inacessibilidade” (FERREIRA, 2003: 195), pois apenas “12% dos usuários residiam no local”. (ROSSITER, 1995: 127 apud FERREIRA, 2003: 195).

Essa se mostrou ser outra falha do projeto, já que como prega o “modelo requalificar”, definido anteriormente, deve-se criar uma centralidade forte, aliada à mobilidade.

Aos investidores privados coube o desenvolvimento dos projetos em cinco grandes áreas estratégicas de atuação: *Surrey Docks* (14,5%); *Wapping and Limehouse* (5%); *Isle of Dogs* (19,3%); *Royal Docks* (45,6%) e as *Water Áreas* (15,6%), totalizando investimentos da ordem de 12,8 bilhões de dólares. (Planta 38).

³⁴ Como aponta ROSSITER, (1995: 129 apud FERREIRA, 2003: 196) “os empregos criados nas antigas docas por essas empresas [novas implantadas] eram, sobretudo empregos perdidos em outros locais”.

³⁵ O autor ressalta que ao se tratar de medição de investimentos, tais números não são precisos.

Como verificamos na Planta 39, o setor de negócios (terciário avançado) foi desenvolvido ao longo das áreas aquáticas, iniciando-se na proximidade do aeroporto e seguindo até o interior da *Isle of Dogs*. (Imagens 47 a 52).

O desenvolvimento dos empreendimentos contou com a participação de renomados profissionais e empresas imobiliárias internacionais, entre eles o arquiteto Richard Rogers e a empresa canadense *Olímpia & York*, responsável pelo desenvolvimento do projeto mais imponente na região da *Isle of Dogs*. No entanto, a bolha especulativa gerada pela própria *Olympia & York* foi um dos fatores do fracasso do projeto.

Com a crise da década de 90 e o aumento no desemprego, a área das Docklands foi uma das mais atingidas, pois “a crise econômica se reflete no imobiliário, estourando a **bolha especulativa** que havia se criado” (FERREIRA, 2003: 197, grifo do autor).

Consequentemente, a empresa *Olympia & York* pede concordata em 1992, e em 1998, a LDDC encerra suas atividades.

A proposta foi severamente criticada por ser fragmentada, sem a formulação de uma estratégia geral. É o exemplo clássico do processo de gentrificação, visto que, quanto maior a gentrificação, maior a solvência do mercado e maior o processo de exclusão social e expulsão da população local.

O resultado é conhecido: especulação imobiliária desenfreada [...] com os preços do terreno valorizados em até 2000%, seguida de uma baixa vertiginosa, falência de todo tipo [...] e logo o Estado entrava em cena. Hoje é uma outra cidade dentro de Londres: centro empresarial, sede das grandes corporações e de boa parte da mídia, e dos altos serviços, sem contar habitações de altíssimo padrão. (ARANTES, 2000: 35).

3.4.3 Barcelona

A proposta realizada em Barcelona tem sido amplamente divulgada nos países da América Latina e servindo de exemplo para diversos governos locais implantarem seus planos estratégicos.

Como Arantes (2000: 52) indica, o diferencial dessa proposta é o forte processo de *marketing* por ela utilizado, propiciado pela escolha da cidade para sediar os Jogos Olímpicos de 1992.

O “modelo Barcelona” baseou-se nos referenciais da cidade-empreendimento, de formato norte-americano, que conforme apontamos, trazia para a esfera urbana os ideais empresariais.

No entanto, o caso de Barcelona deve ser analisado diante da forte identidade histórica da região e de sua tradição urbana.

Barcelona, uma cidade de mais de 2000 mil anos de existência compartilha em sua malha urbana traços da cidade medieval, a produção urbana do século XIX (o quarteirão regular quadrado e aberto internamente) e a cidade moderna do século XX, o Plano Maciá. Tudo isso em um cenário de fortes tradições locais nas artes e arquitetura.

Essa forte tradição cultural, a construção de sua identidade (de base fortemente civil), uma “**consciência** urbana endogenamente construída e continuamente renovada ao longo de todo um processo histórico de transformações a qual a cidade participou ativamente”, são fatores determinantes da ação política local. (SALES, 1999: 214, grifo do autor).

É importante destacar a ambição da cidade em obter um papel de maior destaque no contexto, da então em formação, Comunidade Européia. Contudo, essa ambição

tinha sido frustrada até 1992, em grande parte, como aponta Sagarra (1992: 24 apud SALES, 1999: 214) “pela falta de apoio, senão oposição mesmo, por parte do governo central”.

É, logo, compreensível que a transformação urbana da cidade realizada em 1992 tenha se dado por uma “aliança *de facto* entre governo local e as forças econômicas e políticas também locais”. (SUBIRÓ, 1989: 33 apud SALES, 1999: 214).

Sales (1999: 214-238) faz um levantamento preciso do traçado histórico da cidade e seus constantes planos elaborados, bem como sua articulação política.

Vale destacar que esta cidade mediterrânea desenvolveu-se de costas para o mar e só foi ter um porto no século XV, devido às limitações naturais. Assim, a forma urbana e portuária dá-se de forma “única, linear, precisa e característica” proporcionada pela Muralha do Mar. (SOLÀ-MORALES apud SALES 1999: 215). Essa característica será reforçada no plano de Cerdá (1859) cuja malha homogênea e unitária segregava a cidade de sua frente aquática.

Com a modernização e especialização portuária, já no século XX, a cidade cada vez mais vai se isolando e se interiorizando. Outro fator importante é a reconversão do solo do “porto franco” em polígono industrial, proposta no Plano Maciá na década de 30, que se tornará a maior área produtiva do país.

A cidade, nessa fase, é estruturada pelo centro consolidado de um lado e pela periferia residencial do outro.

Note-se ainda o desenvolvimento desigual dos dois extremos da avenida Diagonal: a oeste, a cidade universitária e empreendimentos residenciais de alto nível, a leste terrenos industriais ao lado de conjuntos residenciais. De qualquer maneira, quanto a esta última direção, há que se frisar que a expansão portuária e industrial, por um lado, complementaria o domínio da costa na faixa que se estende desde o Besós até o Lobregat, relegando, portanto zonas depreciadas, insalubres e isoladas pelas linhas férreas. (SALES, 1999: 217).

O porto é assim deslocado para a região de Lobregat. Borja e Castells (1997: 266-269) descrevem a Proposta de Reestruturação da Plataforma Logística de Transporte do Delta do Lobregat, área estratégica por sua proximidade entre o porto e o aeroporto e sua localização tão próxima de Barcelona.

Essa segregação urbana gerou fortes pressões sociais, a reivindicarem melhorias. Diante deste fato, em 1976, é elaborado o plano para a recuperação urbanística da cidade, com a revisão do Plano Geral Metropolitano de 1953, dando base para as atuações do governo democrático, iniciadas em 1978, ao propor “reserva de solo para equipamentos e áreas verdes, zoneamento não mais em função de índices e categorias de uso, mas segundo processos identificáveis de recuperação, adensamento, renovação, etc.”. (SALES, 1999: 217).

Esse zoneamento por políticas públicas é utilizado em São Paulo nos anos 90, na formulação do projeto do plano diretor de Luiza Erundina, que faz a proposta de áreas adensáveis, áreas não adensáveis, áreas de proteção, etc.

Assim, as primeiras atuações propostas por Oriol Bohigas, à frente da Secretaria de Planejamento, apoiavam-se em projetos de intervenções pontuais no “intuito de, por difusão, ou através de uma **metástase benigna**, provocar uma reurbanização geral”. (ARANTES, 2000: 53, grifo da autora). Contudo, essa forma de atuação revelava sua fragilidade ao não ser capaz de provocar sua reurbanização geral, revelando a fragmentação do espaço urbano (também em referência a Arantes).

A escolha de Barcelona como sede dos jogos se tornará o argumento necessário para a reformulação de sua política urbana e, principalmente, aportará recursos financeiros. Busquets, então na Secretaria de Planejamento, retoma a forma de planejamento e não mais projeto, “agora obedecendo a uma nova fórmula que procurava conjugar micro intervenções a um plano mais geral”. (ARANTES, 2000: 53)

As novas estratégias viriam tornar isso mais efetivo: infra-estrutura, sistema viário, restaurações, residências [as vilas olímpicas], redes hoteleiras, novos equipamentos esportivos, **sem falar na valorização do seu bem natural maior, a face para o mar – calçadas na zona portuária, praias, etc.** E o mais importante, o reforço dos valores mais representativos de Barcelona, por exemplo, no campo das artes, Miró, Picasso, Tapiés; do urbanismo e da arquitetura, Cerda, Gaudí, o Modernismo catalão [...]. (ARANTES, 2000: 53, grifo nosso).

Inicia-se, assim, a formulação do plano “Barcelona 2000” de dimensão muito superior às antigas políticas, cujo objetivo procurava não se esgotar ao término dos jogos, mas sim criar as condições necessárias para a inserção definitiva da cidade no contexto das eurocidades.³⁶

[...] definir o lugar de Barcelona como metrópole européia, encontrar o **seu nicho estratégico**³⁷, tornando-a internacionalmente competitiva. (Palavras de ROIG i MARTI – diretor da Promoção Econômica de Barcelona, em 1999 apud ARANTES, 2000: 54, grifo da autora).

[...] desenvolver uma imagem forte e positiva da cidade, explorando ao máximo o seu capital simbólico, de forma a reconquistar sua **inserção privilegiada nos circuitos culturais internacionais**. (ARANTES, 2000: 54, grifo nosso).

A proposta baseou-se em um plano geral forte, que buscava a valorização da cidade, transformando-a e atualizando-a por três escalas de atuação, conforme demonstra Sales (1999: 219):

- Reabilitação urbana – iniciativas públicas de pequena escala sobre os espaços urbanos e espaços verdes. Ex: ruas de pedestre, parques e praças, etc.;

³⁶ BORJA; FORN, 1996: 38, definem o papel das eurocidades na busca pela posição de destaque dentro da Comunidade Européia.

³⁷ Várias novas propostas têm sido desenvolvidas pelo governo catalão, entre elas o plano estratégico de museus, de turismo, etc.

- Reestruturação urbana – iniciativas de maior alcance que articulam os fragmentos dando-lhes equilíbrio. Ex: reorganizações viárias e áreas de novas centralidades;
- Organização morfológica da cidade – intervenções sobre as “chaves” estruturais da cidade, segundo estratégias mais globais. Ex: avenida Diagonal, frente do litoral, etc.

Essas correspondem às três escalas de atuação estratégica (local, intermediária e de grande porte) divulgadas pelos consultores catalães, descritas no início da análise.

[...] a celebração da Olimpíada concretizou iniciativas de grande porte, tanto nas áreas centrais como nas periferias interconectadas por novo sistema de vias rápidas. (SERGE, 2004: 111).

Entre as estratégias de atuação, segundo Sales (1999: 219) destacam-se: **recuperação** de importantes componentes da cidade velha; **requalificação** da periferia degradada; complementação da rede viária – **mobilidade** e demarcação de áreas de nova **centralidade**. Novamente nos remetemos aos postulados do “modelo requalificar”. (grifo nosso).

As estratégias de atuação nortearam o desenvolvimento das instalações olímpicas em quatro áreas distintas: instalações esportivas, na área de Montjuic, e a vila olímpica de Poble Nou, no litoral, foram realizadas com a finalidade de abrir a cidade para o mar, criando uma nova articulação urbana. As outras duas localizavam-se no limite da cidade com a montanha de Corserolla, as áreas de Vall D’Hebron e a zona universitária.

[...] a criação da frente marítima promoveu a demolição das obsoletas instalações industriais e foi criada a vila olímpica, que estabeleceu uma articulação entre os bairros de Cerdà, os novos assentamentos habitacionais e as áreas verdes e de lazer. Também foi reativado o velho porto [Port Vell] transformado em centro cultural e gastronômico. (SERGE, 2004: 111).

O Projeto da área do Port Vell não fazia parte do projeto olímpico apesar de ter sido demarcada como uma “área de nova centralidade”, sua realização deu-se pela “euforia olímpica” e principalmente pelo projeto de “Moll de La Fusta” (caminho do Mar), cuja “resolução urbanística abarcou alguns problemas fundamentais da relação porto/cidade [infra-estrutura de circulação urbana e rearticulação espacial e visual da cidade com o mar] e, assim, acabou embasando idéias mais ambiciosas, como seriam a própria concepção da Vila Olímpica, a requalificação de Barceloneta e inclusive a transformação do Porto Velho”. Sales (1999: 220).³⁸

Moll de la Fusta, realizado antes dos Jogos Olímpicos, é a primeira ação de reutilização da borda do centro histórico, do espaço na frente do porto, que era um espaço morto, cheio de docas e foi transformado em espaço viário, em espaço público, em espaço de atração [...] a acessibilidade é o grande alimento de nossas cidades e recebeu especial atenção neste projeto. (SOLÀ-MORALES, 2001: 109).

No desenvolvimento dos projetos procurou-se resgatar todos os valores históricos da cidade: a retomada da frente aquática e a construção de torres como referenciais simbólicos (o que nos remete aos “arcos” em Paris)³⁹.

Na verdade articulou-se o projeto aproveitando todas as “oportunidades possíveis”, tornando-a um modelo de gestão a ser amplamente difundido, visto que o governo local soube tirar proveito dessas oportunidades.

Contudo, a proposta foi também passível de críticas: a fragmentação, a inexistência de moradias para baixa renda (enquanto na vila olímpica havia ociosidade), o processo de elitização/gentrificação, que aporta investimentos privados aumentando a solvência do mercado, mas acentua o processo de exclusão social.

³⁸ Para descrição mais detalhada dos projetos ver SALES, 1999.

³⁹ As torres foram utilizadas como ícone simbólico da cidade e de seu tempo: a torre da Catedral – núcleo medieval; da Igreja da Sagrada família – Gaudí; da entrada da Expo 1929 – Cerda; High Tech de 1992 – Barcelona Olímpica e a Torre Agbar “foguetes” de Jean Nouvel – Barcelona do século XXI.

Na receita, um pouco de tudo: das gentrificações de praxe as exportações cívicas, endereçadas, aos chamados atores urbanos, que de recalcitrantes se tornariam cada vez mais cooperativos em torno dos objetivos comuns de *city marketing*. (ARANTES, 2000: 54).

Não faltaram críticas – entre elas as de Josep Maria Montader, Manuel Vasquez Montalbán, Mario Bota e Franco Purini – sobre o caráter cenográfico das intervenções, a impositiva homogeneidade do plano, a falta de participação popular nos projetos e a excessiva incidência da especulação imobiliária. (SERGE, 2004: 111).

[...] o projeto que suscita mais polêmica é aquele posto em execução pelo Porto Autônomo, sobretudo pela ocupação excessivamente densa [e arquitetônica e urbanisticamente fragmentada e compartimentada] e pelo caráter privado de sua utilização e domínio. (SALES, 1999: 227).

[...] há muita polêmica sobre o fato dessa urbanização não ter sido suficientemente inclusiva, promovendo alterações que beneficiaram muito mais as classes médias e altas do que efetivamente a população espacialmente excluída. (FERREIRA, 2003: 157-158).

É importante destacar que a cidade já possuía um plano (uma política urbana de longo prazo), que apenas atingiu nova escala com a inclusão dos jogos no calendário de eventos da cidade, e que tomaria novo impulso com a escolha de Barcelona para a sede do Fórum Mundial de 2004 e o conseqüente novo aporte de vultosos recursos públicos a fundo perdido, acrescentando um novo “ingrediente indispensável da nova fórmula”, os grandes eventos internacionais. (ARANTES, 2000: 58).

O atual plano, elaborado por Borja, Carreras e Josep Acebilio, recebeu o Prêmio Especial Europeu de Urbanismo (1997) e consiste na recuperação do bairro popular e de indústrias desativadas (Poble Nou), na área definida por Bohigas como “vergonha urbana”. (BOHIGAS, 1985 apud SERGE, 2004: 111).

A proposta baseia-se em cinco pressupostos essenciais, como aponta Serge (2004: 111):

- equilíbrio entre transformação e inovação;
- gerar espaço não submetido à malha de Cerda;
- transformar a área em centro de serviço e de estruturas produtivas virtuais – Distrito BCN 22@ (projeto que redireciona a área para um futuro não industrial, e sim tecnológico);
- criar centralidades metropolitanas;
- aprofundar o caráter sustentável e ecológico do projeto (assentamentos pontuais na densa periferia – dentro da visão de sustentabilidade).

Essas estratégias visam preparar o espaço urbano de Barcelona para o século XXI. (Imagens 53 a 60). Como o próprio Serge (2004) afirma, ainda é muito cedo para avaliarmos os resultados alcançados por essa última intervenção.

Mas o fato importante é que não ficaram detidas as obras urbanas, o projeto de espaços públicos e a inserção de novos núcleos habitacionais em diferentes bairros de Barcelona, sempre desenvolvidos com propostas de alta qualidade e desenho. Embora **devemos ficar atentos aos desdobramentos futuros desse novo plano**, pode-se destacar [...] que é o diálogo entre pequenas e grandes iniciativas que **finalmente permite a vitalidade formal e social da imagem urbana**. (SERGE, 2004: 113, grifo nosso).

3.4.4 Argentina – Puerto Madero

A discussão sobre a área do antigo porto de Buenos Aires teve início por volta de 1930, mas só foi concretizada no fim do século passado. A estrutura do antigo porto, projeto realizado pelo escritório dos engenheiros britânicos *Hawkshaw, Son and Hayter* (HSH), a pedido do empresário Eduardo Madero, baseava-se em uma seqüência de recintos (diques) com pontes, eclusas e maquinárias, que duas décadas após sua execução (1889/1897), já não comportavam as estruturas portuárias.

Assim, ao longo do século XX, várias propostas para a área de *Puerto Madero* foram desenvolvidas, justamente por sua localização privilegiada na cidade. A área do porto encontra-se na proximidade da área central de Buenos Aires, a somente 200 metros da Casa Rosada.

Com a obsolescência do antigo porto, no início do século XX, começam a ser projetadas novas instalações portuárias, mais ao norte, denominada de Porto Novo, passando a área do antigo porto a ser utilizada como local de encontro público da população residente na área central.

[...] a área criada por inspiração de Madero foi paulatinamente abrigando outras funções urbanas e convertendo-se graças à sua proximidade com o centro da cidade e à existência de amplas zonas não ocupadas por edifícios e à presença do rio, no local preferido pelas famílias mais modestas para passear e descansar aos domingos. O acesso aos poderes públicos – e em particular ao nível da administração municipal – de representantes desses setores populares que se haviam expandido com a modernização, a imigração e o vertiginoso crescimento do país, impulsionou o equipamento daquele passeio com a construção de bordas ajardinadas junto ao rio, escadarias e pequenas praças que abrigavam multidões em seus dias de esplendor. (LIEMUR, 2004: 63).

Entretanto, a utilização da frente aquática pela população como espaço de recreação é interrompida pelo início da contaminação das águas, gerada pela expansão econômica das décadas de 30 e 40. A este fato, somou-se o autoritarismo dos governos militares.

Assim, o cenário de abandono é agravado nos anos que se seguiram. No início **dos anos 80, com a forte recessão econômica, a área passou a ser apontada como estratégica** capaz de impulsionar o desenvolvimento da região, a ser viabilizada pela política neoliberal da década seguinte cujo referencial é inspirado nas propostas de requalificação européias.

Até que nos anos noventa se instalou no país uma **política neoliberal selvagem**, baseada na venda do patrimônio estatal e no aumento do endividamento externo. E esta foi a força, decisiva, que conduziu ao processo de transformação da área, uma vez que **as terras de Porto Madero eram as mais valiosas de todo o território argentino**. (LIEMUR, 2004: 64, grifo nosso).

Para promover o desenvolvimento da área, municipalidade (Grasso), governo nacional (Menem) e secretaria de planejamento (arquiteto Garay) unem forças a fim de viabilizar as transformações necessárias. (Imagens 61 a 68).

É então criada, em 1989, a *Corporación Antiguo Puerto Madero*, uma corporação autônoma com representantes do governo nacional e municipal. Como bem indica Liemur (2004: 64), a criação da corporação permitiu “**destravar** os múltiplos **conflitos de interesses** que impediam todo tipo de ação, e o que deu à operação a **agilidade** sem a qual, ao menos no contexto da Argentina, sua colocação em prática não seria possível”. Vainer (2000) a define como a produção do consenso, gerada não por meio do dissenso, mas pelo discurso generalizado da crise. (grifos nosso)

Se não há consciência da crise, dificilmente se pode encontrar um consenso público/privado operativo. Os desacordos sobre o imediato se impõem sobre o acordo de fundo. (FORN; FOXÀ, 1993: 11 apud VAINER, 2000: 93).

Portanto, temos a articulação necessária para o desenvolvimento dos trabalhos, que contou com a ajuda dos Consultores Europeus Associados representados por Busquets, Borja e Alemany (convênio entre a municipalidade de Buenos Aires e o Porto Autônomo de Barcelona).

A Corporação apresenta no ano seguinte o Plano Estratégico para o Antigo Porto Madero. Como o próprio Garay (2001: 2) define: “A rigor, a idéia de *Puerto Madero* não é resultado de um plano. Pelo menos não seguiu os passos que em geral são dados em sua formulação [...] a proposta surgiu no contexto de uma grande recessão, quando a Argentina ficou sem moeda [...]” o que justificava a falta de participação de outros grupos e a necessária rapidez na sua elaboração.

Em prazo muito curto redigiu-se uma nova normativa, implementou-se o Programa de Reabilitação da Avenida de Mayo [PRAM], desenvolveu-se um programa de remodelação de cortiços e pôs-se em marcha o projeto de *Puerto Madero*. (GARAY, 2001: 3).

A proposta apresentada contou, também, com o apoio do empreendedor americano, Ted Raymond, que serviu de ponte entre os investidores internacionais e a Corporação (ainda em referência a Garay), mas acabou gerando desconforto entre os arquitetos argentinos por sua não inclusão no desenvolvimento do processo, criticando veementemente o “projeto catalão”.

Mediante críticas constantes, o município negociou com a Sociedade de Arquitetos a realização de um concurso de idéias, onde os participantes das três melhores propostas se reuniram na formação de um plano comum, resultando, como mostra Liemur (2004: 65), em um plano “híbrido cujo resultado final não poderia ser muito mais do que medíocre”. Em contrapartida a sociedade aceitaria que se declarassem como área protegida os antigos galpões, ficando excluídos da área do concurso, o que viabilizava, de imediato, o início de suas comercializações (a fragmentação do plano).

As áreas do porto (domínio sobreposto entre a Administração Geral dos Portos, a Empresa Ferroviária Argentina, Junta Nacional de Grãos, etc.) tinham sido

transferidas para o domínio da Corporação que obteria os recursos para a realização das infra-estruturas necessárias pela comercialização dos armazéns. Na verdade, só **se garantiu que os valores pagos pelos empresários na aquisição dos imóveis fossem destinados à valorização de seus próprios empreendimentos, lembrando que essa área era a mais valiosa de todo o território argentino.**

Esse é justamente o discurso dos planos de requalificação: os empreendimentos geram recursos para investimentos públicos nas áreas que geram maior valorização dos empreendimentos. Discurso também corrente nas operações urbanas de São Paulo. Esse procedimento “pouparia” recursos públicos para outras aplicações de interesse coletivo.

O projeto englobava uma área relativamente grande de 130 ha de solo e 40 ha de água, dividida entre os quatro diques, com grande potencial de centralidade, ao qual o plano deveria reforçar pela incorporação dos usos terciários e residenciais. Era fundamental também a “definição de um sistema de acessibilidade potente para integrar coerentemente o espaço do Porto Madero ao sistema estrutural de Buenos Aires”. (BORJA; CASTELLS, 1997: 274).

Os objetivos principais do plano (Plan Maestro) (BUSQUETS, 1990 apud BORJA; CASTELLS, 1997: 274-279) são:

- reconversão da área deteriorada;
- reordenamento – recompor seu caráter urbano equilibrando o déficit da área central com seu valor simbólico;
- promover a instalação do terciário, serviços, comércio, cultura e da habitação, com maior destaque para o primeiro, cuja demanda tem se mostrado crescente nos últimos anos;
- recuperação da frente do rio da Prata – nova relação da cidade com o rio;
- fortalecimento de um novo modelo de centro capaz de promover a modernização da capital ao incorporar novas atividades centrais necessárias em um futuro imediato;

- recuperação da Costanera como peça estrutural do sistema verde urbano – recuperação ecológica;
- revitalização dos galpões históricos;
- nova oferta de zona residencial – o tamanho da área permitia o desenvolvimento de uma zona residencial de densidade média, que atendia a procura de moradias de maior tamanho e notável qualidade ambiental;
- sistema de **acessibilidade** próprio – a definição de duas grandes portas de entrada ao norte e ao sul do porto (conexão regional) e através dos diques (conexão com a malha da cidade).

Esses objetivos se implantariam por meio de operações de escala controlada, seguindo o já mencionado “modelo requalificar”, e obedecendo a “um processo de **imagem global** que possa se **desenvolver por partes**, assegurando que a grande escala se produza com certa liberdade para que a promoção possa desenvolver seu próprio programa específico, na condição de que este se harmonize com a estrutura geral do setor”. (BORJA; CASTELLS, 1997: 278, grifo nosso).

A proposta recebeu críticas diversas: a fragmentação constatada de imediato na venda dos galpões, a elitização do setor de referência popular, a especulação imobiliária, entre outras mais:

O resultado, creio eu, foi uma operação bonita, mas malfeita neste momento em que se utilizou o ponto mais fácil, onde havia galpões de tipo inglês do século XIX para fazer restaurantes de luxo e alguns escritórios, também de gente *in*, digamos, e o resto foi abandonado. (BORJA, 2001: 83).

Alguns identificam esse setor da cidade como expressão da globalização. Como um espaço exclusivo, representativo de um processo excludente. (GARAY, 2001: 5).

Para que se tenha uma idéia dos números, os primeiros galpões se venderam por cerca de 3 milhões de dólares cada. Admitiam a habilitação de 10 mil m². Os trabalhos de remodelação custavam em torno de 10 milhões de dólares e o investidor venderia o imóvel pelo valor médio de 2

mil dólares o metro quadrado – uma rentabilidade bastante interessante. (GARAY, 2001: 5).

[...] limitado por seu traçado demasiado esquemático e em boa medida anacrônico, o bairro de Porto Madero tampouco conseguiu constituir com suas propostas arquitetônicas um aporte considerável ao debate internacional. (LIEMUR, 2004: 64).

Visto isso, a transposição do modelo perante a realidade econômica da América Latina deve ser atentamente analisada, no intuito de não aprofundar as drásticas diferenças sociais.

3.4.5 Brasil – Rio de Janeiro e Belém

A cidade do Rio de Janeiro sempre desempenhou papel de destaque no Brasil. A cidade era o centro de cultura e arte nacional, abrigando a corte portuguesa no início do século XIX, e tendo sido, por muitos anos, o centro político e econômico do país até a transferência da capital para Brasília na década de 60 do século passado.

Esses fatores garantiram o desenvolvimento e o dinamismo da região.

A primeira ocupação urbana dá-se na área central, por ser esta área “protegida” de possíveis ataques. Essa condição também ordenará o crescimento da cidade para o sentido norte e para o interior.

No início do século XIX, seguindo o discurso da “higienização” são implantadas as primeiras intervenções urbanas com a abertura de grandes vias gerando a destruição de grande parte do acervo arquitetônico. A monumentalidade da cidade é representada pelas intervenções de Pereira Passos (1903/1906) e pelo Plano Diretor

de Agache (1925/1930). O centro passa assim a ser o palco dessas transformações, representando a imagem da cidade “moderna”.⁴⁰

Com a modernização, industrialização e a implantação da estrada de ferro, a burguesia inicia a ocupação da zona sul (primeiro: Flamengo e Botafogo; segundo: orla oceânica de Copacabana, Ipanema, etc.; terceiro: São Conrado e Barra da Tijuca) convertendo a zona norte em espaço do proletariado.

No centro, as representações do Movimento Moderno – identificadas com os *pilotis*, os *brise-soleil*, e a planta livre do Ministério de Educação e Cultura [1936], de Lucio Costa, Niemeyer, Le Corbusier e sua equipe –, e do *Internacional Style*, terminaram com as edificações ecléticas, convertendo a avenida Rio Branco em um desfiladeiro de altas torres de aço e cristal [...] o centro era um redemoinho de funções, gentes e afetividades sociais, em uma mistura heterogênea, não só de edifícios, mas também de grupos humanos de extratos econômicos diferentes. (SERGE, 2001: 2)

Assim temos, no espaço da área central, a aglutinação de todos os níveis sociais graças às funções políticas e administrativas ali localizadas. Porém, com a transferência da capital para Brasília principia-se o processo de esvaziamento e decadência do centro, que se agravará, sobretudo após 1989, com a queda acentuada da Bolsa do Rio e a transferência dos investidores para São Paulo, que se tornará o maior centro financeiro do país.

Se em 1994 havia 56 sedes de bancos na cidade, cuja localização se dava majoritariamente no centro, em 2000 elas totalizavam apenas 36, sendo que nenhuma correspondia aos dez maiores bancos do país.⁴¹

No caso do Rio de Janeiro, a economia da cidade vinha apresentando um processo de decadência até o atual estado de completa estagnação econômica, com o agravamento das condições ambientais e infra-estruturais que acarretam na perda de investidores e empreendimentos para outras capitais. A falta de empregos e moradias, a deterioração dos equipamentos urbanos, os problemas de mobilidade dos cidadãos, a falta de infra-estrutura moderna [transportes e telecomunicações], o obsoletismo do porto e a falta de segurança dos habitantes e turistas

⁴⁰ Já percebemos nessa etapa a utilização da construção da “imagem da cidade”, proposta realizada tanto em Santos quanto no Rio de Janeiro.

⁴¹ **Jornal O Globo** de 21/05/2000. In: MAGALÃES, 2001.

dentre outros fatores, contribuíram para o estado de estagnação econômica da cidade. (AMENDOLA, 2001: 4).

Perante esse panorama, são elaboradas várias proposta que visam dinamizar e reconstruir a imagem da cidade. Em 1980 é lançado o programa Corredor Cultural⁴² (Imagens 69 a 71) cuja estratégia procurava conter o processo de abandono das funções da área central.

O programa, de caráter preservacionista, abrangeu três grandes conjuntos arquitetônicos: Praça XV, Lapa e Largo de São Francisco onde foram implantados cafés, restaurantes, antiquários, museus e instituições culturais de grande vitalidade, com destaque para o Paço Imperial, a Casa França/Brasil e o Centro Cultural Banco do Brasil.

Porém, medidas mais eficazes e de caráter global deveriam ser implantadas a fim de consolidar a real mudança de imagem da cidade. É nesse contexto que se inicia a construção do Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro (PECRJ).

Como aponta Vainer (2000: 106), a elaboração do PECRJ contou com a participação da prefeitura, Associação Comercial e Federação das Indústrias que criaram o suporte para a contratação da empresa *Tecnologies Urbanas Barcelona S.A.* (TUBSA) de consultores catalães que assumiriam a diretoria executiva do plano.

Em 1995, é entregue ao presidente da República, o Diagnóstico da Cidade do Rio de Janeiro, ponto de partida para a definição dos projetos prioritários pelos diversos grupos de trabalho. A metodologia utilizada, segundo a orientação catalã, era “identificar tendências, pontos fortes e fracos” e, como lembra Vainer (2000: 110), “não foi permitido qualquer questionamento quanto à própria estrutura e orientação geral do documento, tendo os conselheiros sido advertidos de que toda e qualquer sugestão deveria estar **referenciada à estrutura classificatória do documento**” (grifo do autor).

⁴² O decreto n. 2556/80 criou a Comissão Especial de Implantação do Corredor Cultural

Aos grupos de trabalho cabia apenas reiterar a metodologia determinada, e jamais questioná-la. Outro fator relevante era a falta de critérios e parâmetros de avaliação dessas “tendências” conferindo a flexibilidade necessária à metodologia.

[...] o que se tem é a pura e simples afirmação, em nível absolutamente vulgar, do senso comum neoliberal a respeito do que seja bom e ruim, positivo e negativo. A terceirização é boa, a informalidade é má [...] e as tendências? Bom, aqueles que não são especialistas em planejamento estratégico devem, a esta altura, perguntar-se: para que serve a identificação das tendências, se já se sabe, de antemão, o que é bom e o que é ruim, o desejável e o indesejável? E para ser mais direto: de que serve o diagnóstico? [...] O diagnóstico não funda qualquer estratégia, pois sua elaboração, ela mesma, já estava estrategicamente inscrita na metodologia. (VAINER, 2000: 112-113).

Assim, a implantação da “metodologia catalã” garante, por um processo inscrito nos moldes da “participação”, (esta sendo meramente simbólica, e não participativa de fato), a definição das “tendências” que se quer implantar. É a **produção do consenso**, a qual já abordamos.

Apontado por Vainer (2000: 115-118) como “bem orquestrada farsa, cujo objetivo tem sido o de legitimar orientações e projetos caros aos grupos dominantes da cidade [...] o plano é, pois, o mero enunciado da cidade que todos nós queremos e simplesmente ainda não sabíamos”.

Como ações ao plano, são implantadas por Luiz Paulo Conde, secretário de urbanismo e posteriormente prefeito (1997/2000) a partir de 1993, os programas Rio/Cidade pautado em intervenções pontuais e abrangendo 17 bairros urbanos e o programa Favela/Bairro “com o objetivo de criar espaços públicos nas ‘favelas’, outorgando-lhes os atributos da urbanidade”. Como lembra Serge (2001: 3) “se assumiram como paradigmas a experiência de Porto Madero em Buenos Aires e Barcelona Olímpica, sendo convidados a participar como assessores e projetistas Jordi Borja, Oriol Bohigas e Nuno Portas”.

Nesse momento, o porto do Rio de Janeiro, que também sofria os impactos das transformações tecnológicas, da segregação urbana dada pela linha férrea e avenidas, transferiu sua operação para mais ao norte da cidade, tornando disponível a área da frente aquática da parte central (Gamboa), alvo de uma das “estratégias de revitalização”.

Lembramos, ainda, que atualmente grande parte das operações portuárias é realizada no porto de Sepetiba, inaugurado em 1982 e localizado a 80 km do Rio de Janeiro.

O plano dispõe como diretriz geral para a área central “ser o centro de referência histórico/cultural do país, consolidando as vocações de centro de negócios, centro de desenvolvimento de tecnologia e principal centro de telecomunicações da América Latina”.⁴³

Para alcançar esse objetivo são definidas seis grandes estratégias a serem implantadas por projetos mais específicos:

- fortalecer o centro como referência histórico/cultural – dentre os objetivos específicos destaca-se: **revitalização da zona portuária**, (incremento das atividades culturais);
- fortalecer a vocação de **centro de negócios** (projetos que visem à melhoria da circulação e acessibilidade de pedestres à área comercial. E a implantação de um sistema de transporte e circulação adequado à área central – tipo Veículo Leve sobre Trilhos – VLT);
- fortalecer a vocação de **centro de desenvolvimento e difusão tecnológica** (implantação do projeto “Pólo no Porto” – rede de informações sobre a cidade e implantação da incubadora de empresas);
- desenvolver ações que consolidem a região como **centro de telecomunicações da América Latina** (apoio à instalação de empresas de telecomunicações e de informática – aproveitando a infra-estrutura instalada no Teleporto);
- promoção de políticas habitacionais no centro;
- programa de melhoria das condições de vida (eliminação dos pontos finais de ônibus no centro histórico – o mesmo se deu em Santos).

⁴³ Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/planoestrategico/>

Percebemos que o PECRJ segue as tendências internacionais de “revitalização”.

Anos antes, já se discutia a revitalização da área portuária central tendo sido elaboradas algumas propostas, entre elas o Teleporto, mas que nunca saíram do papel. (Imagens 72 a 75).

Em 2003, realizou-se o seminário “Porto do Rio” que procurou discutir as propostas elaboradas para a área, com destaque para a implantação do Museu Guggenheim no píer Mauá.

Estas [estratégias] se concentraram nos desativados armazéns da zona portuária e a faixa litorânea da área monumental, entre o aeroporto Santos Dumont e a Praça XV. Elaboraram-se alternativas para um conjunto polifuncional, onde são integradas sedes de empresas internacionais, luxuosos hotéis e residências, shoppings e novos centros culturais, revertendo à acelerada degradação social e ambiental da zona. Ainda que na atualidade os projetos estejam ainda no papel, o maior esforço econômico e político das autoridades municipais – mesmo considerando as duras críticas de profissionais locais e agentes comunitários –, se concentrou em colocar em prática a custosa e sofisticada proposta de uma sucursal do Museu Guggenheim no Pier Mauá, principal doca do porto, projetado por Jean Nouvel. (SERGE, 2001: 4).

Porém, até o momento nada foi concretizado e muitas das ações já realizadas vêm sofrendo críticas, pelo caráter cenográfico e pontual de suas atuações (fragmentação) e pelo uso do processo de participação de consenso (VAINER, 2000), e por outras mais:

[...] mas esta ambição não pode assumir acriticamente receitas alheias, nem esquecer a realidade econômica e social vigente. A escassa identificação da elite carioca e dos investidores privados com as iniciativas de reativação do centro e com seus significados culturais e simbólicos, assim como os agudos conflitos sociais, distantes de uma iminente solução – que não seja a clássica repressão policial –; dificultam as perspectivas de um resgate dos valores perdidos da Cidade Maravilhosa. Afinal as cenografias espetaculares da cidade mediática se mostraram fugazes quando não contam com a participação ativa dos múltiplos segmentos da comunidade, na transformação do presente e na gestação do futuro. (SERGE, 2001: 4).

Com a escolha da cidade do Rio como sede dos jogos pan-americanos de 2007, novos projetos têm sido realizados com o objetivo de mudar a imagem e a escala da cidade, reforçando-a como pólo turístico, cultural, de esporte e entretenimento. Mas, é importante nos mantermos atentos quanto aos resultados a serem alcançados e os processos deles resultantes.

Belém

O caso da intervenção na área desativada do porto de Belém apresenta características formais muito diferentes das apresentadas na cidade do Rio de Janeiro e de Santos.

O porto de Belém teve seu auge com a comercialização de borracha no fim do século XVIII e, atualmente, não se encontra entre os maiores portos do país. Isso porque a produção de minério de Carajás é escoada pelo porto do Maranhão.

Portanto, o desenvolvimento da atividade portuária de pouca expressividade não se tornou um entrave para a proposta de revitalização da faixa de cais.

Outro fator importante é a ligação visual existente entre o porto e a cidade, já que lá não foram realizadas grandes obras de infra-estrutura. Avenidas de tráfego pesado e a linha férrea se tornaram fatores decisivos de segregação da paisagem da cidade com sua frente aquática, nas cidades do Rio de Janeiro e Santos.

Assim, a atuação na área de Belém encontrou menos entrave em sua viabilização. O projeto, conhecido como Estação das Docas, foi realizado sem a participação do município, pelo governo do estado do Pará (Jatene) por intermédio da secretaria estadual de cultura encabeçada pelo arquiteto Paulo Chaves Fernandes⁴⁴, responsável pelas últimas intervenções realizadas na cidade, entre elas, a

⁴⁴ Ele está na secretaria há mais de dez anos, dando continuidade às ações propostas. Podemos considerá-lo o agente empreendedor a qual nos referimos na formulação do modelo requalificar.

recuperação de edificações históricas, no projeto Feliz Lusitânia – premiado na Quinta Bienal Internacional de Arquitetura de São Paulo, em 2003.

O projeto realizado em 1992, finalizado em 2000, englobou uma área de 32 mil metros quadrados localizada na Baía de Guajará, com três galpões em estrutura metálica, pré-fabricados ingleses, do início do século, que se encontravam abandonados e deteriorados.

A proposta se centrou na recuperação dos galpões e na urbanização das áreas livres. Para se ter uma idéia, a área construída do projeto corresponde a apenas 28% da área total. ⁴⁵ O programa incorporou galerias comerciais, espaços culturais e de lazer. ⁴⁶ (Imagens 76 a 80).

Após a realização do projeto, foi criada a empresa Pará 2000 (associação de direito privado, sem fins lucrativos e de interesse coletivo, destinada à produção de cultura, lazer, turismo e serviços), gestora do projeto.

Porém os valores arrecadados com os aluguéis das áreas correspondem a somente 50% dos valores gastos com a manutenção do empreendimento, o restante fica a cargo do governo estadual. ⁴⁷

Segundo Paulo Chave Fernandes, é possível que a manutenção seja transferida para a iniciativa privada nos próximos anos. Ou seja, quando um projeto se torna representativo e passível de lucro, há a transferência para a iniciativa privada.

Contudo, a realização dessa experiência serve de base para outras cidades brasileiras, pois mostra que é possível concretizar as ações em um projeto executável, de escala real. Resta-nos, agora, acompanhar a repercussão, bem como as futuras ações a serem realizadas na Estação das Docas.

⁴⁵ Disponível em: http://www.estacaodasdocas.com.br/nova/hist_memoria_do_porto.htm

⁴⁶ Para maior informação sobre o projeto, ver revista **Projeto Design** n. 248, outubro de 2000.

⁴⁷ Dados apresentados por Paulo Chaves Fernandes, em entrevista publicada pela revista **Projeto Design** n. 301, março de 2005.

BALTIMORE: *Harbor Place* e *Inner Harbor*

Fonte: DEL
RIO, 2001

Fonte: **Process** n. 89, 1990

IMAGENS 38 a 42: Intervenção em Baltimore

Na primeira imagem verificamos a construção da monumentalidade e da “cidade espetáculo”, na Baía de Baltimore, que atraiu um número significativo de visitantes e usuários. A frente aquática se destaca como área estratégica e norteadora da intervenção. As imagens se referem tanto ao porto interior (*Inner Harbour* – duas imagens à esquerda – a primeira corresponde ao Plano Geral para a área central e portuária e a segunda temos uma vista atual desta área) quanto ao *Harbor Place* (à direita) – o *festival mall do Inner Harbor*: conjunto de lojas, gastronomia e atrações turísticas

Fonte: painetworks.com

BOSTON: Quincy Market

IMAGEM 43: Conjunto Histórico do Quincy Market

Localizado entre o centro cívico e o *waterfront*
Fonte: painetworks.com

IMAGEM 44: Rua Interna da Área do Quincy Market
Utilização da arquitetura e dos estilos arquitetônicos como forma de atração turística

Fonte: painetworks.com

IMAGEM 45: Café ao Ar Livre no MarketPlace do Quincy Market

Atração de pessoas pela instalação de bares, restaurantes, e do turismo – centro gastronômico

Fonte: painetworks.com

IMAGEM 46: Barracas de Vendas no Quincy Market

As diferenças étnicas passam a lucrar com a própria etnicidade

Fonte: painetworks.com

LONDRES: DOCKLANDS – PLANTA 38 e 39 e IMAGENS 47 a 52 antes e após a intervenção

PLANTA 38: Terras devolutas e frente aquática, 1981
Antes da intervenção

PLANTA 39: Uso Atual
O setor de negócios está localizado ao longo da frente aquática

Surrey docks, 1980

Shopping em Surrey docks, 1996

West Índia docks, 1982

Setor de Canary Wharf na Isle of Dogs, 1997.

Área da Limehouse, 1983

Área da Limehouse, 1998

BARCELONA

IMAGEM 53: Torre High Tech, 1992

IMAGENS 56 e 57: Torre Agbar e Fórum 2004. Fonte: Projeto Design n. 296.

IMAGENS 54 e 55: Moll de La Fusta

Reutilização da borda do centro histórico – espaço na frente do porto. Criação de elementos de transição entre as diferentes regiões
Fonte: Revista **Werk, Bauen + Wohnen**, 1988

IMAGENS 58 e 59: Pérgula e Marina Seca

Novos espaços urbanos de 2004
Fonte: **Projeto Design** n. 296.

IMAGEM 60: Proposta de recuperação do Poble Nou. Fonte: Projeto Design n. 296.

ARGENTINA: PUERTO MADERO

IMAGEM 61: O porto, 1930

Área de intervenção. Fonte: **Urbs** n. 21

IMAGEM 62: Rearticulação Urbana

Área do Porto Madero com o centro de Buenos Aires. Fonte: **Habitare** n. 342

IMAGEM 65: Painel de entrada

Foto: SOUZA, R., 2004

IMAGEM 66: Projeto do passeio de pedestre

Fonte: **Habitare** n. 342

IMAGENS 67 e 68: Armazéns Recuperados

Antigos armazéns e vista do dique para a área dos armazéns

Foto: SOUZA, R., 2004

1. Puente de la mujer	5. Parque Mujeres Argentinas	10. La Porteña
2. Hilton Hotel	6. Torres Le Faro	11. Parque Micaela Bestidas
3. Plaza Holanda	7. Viviendas El Faro	12. Anfiteatro
4. Repsol-YFF	8. El Porteño Building	13. Museo de Calcos
	9. Faena Hotel + Universe	14. Espigon Plus Ultra

IMAGENS 63 e 64: Proposta de Intervenção do Porto Madero. Área estratégica ao longo dos diques.

Vista dos diques internos do porto após a intervenção
Fonte: Corporación Puerto Madero

BRASIL: RIO DE JANEIRO – projeto Rio/Cidade e propostas para a área portuária

IMAGENS 69, 70: Rio/Cidade. Projeto e vista da avenida Rio Branco

IMAGEM 71: Rio Cidade. Redesenho da Praça Agipriano Grieco
Fonte: **Visões da Paisagem**, 1997

IMAGEM 72: Foto Aérea do RJ.
Nela identificamos o centro histórico e a área portuária. O píer Mauá está localizado no canto superior direito
Fonte: VITRUVIUS, **Minha cidade** n.134

IMAGEM 73: Projeto para o Museu Guggenheim Píer Mauá
Jean Nouvel
Fonte: Revista **Arquitetura e Urbanismo**, n°. 112, jul. 2003 In SERGE, 2001

IMAGEM 74: Porto do Rio de Janeiro. Vista Geral dos Armazéns
Fonte: SMU in SERGE, 2001

IMAGEM 75: Projeto para o Píer Mauá. Arquiteto Luiz Eduardo Índio da Costa, 1994
Fonte Revista **Arquitetura e Urbanismo**, n. 111, jun. 2003. In SERGE, 2001

BRASIL: BELÉM – Projeto Estação das Docas

IMAGEM 76: Porto de Belém, 1910

Ao fundo os galpões hoje reciclados
Fonte: CDP, 1997

IMAGEM 77: Vista do Conjunto

Fonte: **Projeto Design** n. 248, 2000

IMAGENS 78 e 79: Projeto realizado

Armazéns e calçadão entre a baía e os galpões

Fonte: **Projeto Design** n.248, 2000

IMAGEM 80: Faixa do cais movimentação de pessoas

Fonte: SEPLAN, 2002

3.5 Conclusão

Como discutimos ao longo deste capítulo, a formulação do “modelo requalificar” baseia-se na definição de um projeto de cidade que se quer implementar, um projeto global capaz de proporcionar a mudança de escala da área, colocando-a em papel de destaque entre as cidades mundiais.

Entretanto, para que isso aconteça são necessários alguns requisitos: primeiro, a produção do **discurso generalizado da crise** – só é possível unir a cidade em um objetivo comum, se todos tiverem consciência dessa crise, e de que ela afeta igualmente a todos (não existem mais ou menos prejudicados); segundo, é necessária a construção do “**patriotismo de cidade**” – para isso são utilizados referenciais simbólicos da cidade: o centro e o porto – a degradação destes afeta a todos devendo, portanto, serem revitalizados. Não se discute o que é essa deterioração, a quem ela afeta, nem os resultados dela decorrentes; outro fator é a **formulação de um plano estratégico** que servirá de base para a canalização dos investimentos nas áreas-chave, e por difusão, proporcionarão a recuperação de uma área envoltória muito maior; por último, a presença de uma **liderança forte**, capaz de unir a cidade diante de um objetivo comum, aniquilando as eventuais diferenças. Esses são os fatores fundamentais para a realização de um projeto global, a cidade que se quer implementar.

Para se pôr em prática essas atuações é necessária uma metodologia coerente e fechada, que não abra espaço para contradições. Após definidos os objetivos – por um diagnóstico universal – é elaborado o plano estratégico da cidade, e suas atuações serão concretizadas nas três escalas: grande, intermediária e local.

É importante lembrarmos que o contexto histórico dessas intervenções, a fragilidade política/econômica, a crise de desemprego e o início da era da informação proporcionaram os suportes necessários para a implantação dessas estratégias.

Como verificamos nas intervenções urbanas analisadas, todas eram baseadas no mesmo instrumental para a promoção de seu desenvolvimento. Esse instrumental nunca foi questionado, ele era reproduzido pelas diversas experiências mundo afora, com a colaboração dos consultores internacionais e as agências de fomento.

Nas experiências realizadas em Boston e Baltimore, temos o princípio da aliança entre empresários e arquitetos na promoção e venda da imagem da cidade. É o início da cidade-empreendimento, a cidade “máquina-de-produzir-riqueza”, e da utilização da cultura como forma de promoção urbana, cujo objetivo era minimizar os conflitos sociais existentes, por meio da produção do espetáculo urbano (*City Fair* de Baltimore). Como fator diferencial encontramos a escala da intervenção, agora muito maior. Tem-se aqui o início do “modelo requalificar”.

Em Londres, transposição dessa experiência para uma cidade européia, em uma realidade política neoliberal, o plano adotado visava criar as condições favoráveis para atrair os investidores privados. Como estratégia de atuação criou-se a LDDC (*London Docklands Development Corporation*), empresa mista que serviria para facilitar a entrada dos investidores. Era o plano anti-prazo (imediatista), a expressão clara da especulação imobiliária e de um forte processo de gentrificação.

Já em Barcelona, a proposta buscou resgatar todos os valores culturais da região da Catalunha, visando criar referenciais simbólicos na cidade. O projeto desenvolvido teve grande repercussão mundial, justamente pela utilização das ações de *marketing urbano*, o verdadeiro diferencial dessa experiência.

Outra novidade na fórmula foi a inclusão dos grandes eventos internacionais na agenda das cidades, propiciados pela escolha de Barcelona como sede dos jogos olímpicos, que orientaram vultosos investimentos públicos e a fundo perdido. Vale resgatar a existência de uma tradição urbana forte, cuja articulação dessas novas estratégias de atuação se inscreveu na existência de um plano anterior.

Em *Puerto Madero* temos a transposição do modelo perante uma realidade periférica. Aqui também foi criada uma empresa como articuladora do processo de renovação urbana, semelhante ao caso de Londres. Esta empresa, a Corporação Antigo Porto Madero, apoiada pelos consultores internacionais, elaborou a primeira proposta de intervenção, duramente criticada, gerando a promoção de um concurso de idéias. Todavia, a proposta realizada por vários profissionais, não conseguiu transpor a fragmentação para um plano global, ajudado pela venda dos galpões em etapas e pela elaboração de projetos individualizados. Esse não é um defeito, é a estratégia de parcerias envolvendo o setor privado, a saber: fragmentar os projetos para adequá-los à escala dos empreendedores privados, e para evitar grandes riscos de insucesso por erro de *marketing*, como nas Docklands.

O processo, realizado na cidade do Rio de Janeiro, remete-nos a uma realidade nacional mais próxima do caso santista. Também lá encontramos a dificuldade de transpor-se o discurso em ações concretas, viabilizando intervenções extremamente pontuais. A discussão a respeito do PECRJ revela a imposição de um modelo e metodologia inspirados nos referenciais espanhóis, não havendo espaço para a discussão dentro da realidade brasileira.

No caso da experiência de Belém, as estratégias foram concretizadas na elaboração do projeto da Estação das Docas, mostrando um caso real de aplicação do modelo no cenário nacional. Aqui o projeto foi articulado e executado pelo governo estadual sem a participação municipal, caso que o difere das ações realizadas no Rio de Janeiro e em Santos, onde a iniciativa tem sido tomada pelos municípios.

Assim, todas as intervenções se pautavam nos princípios da cidade-empreendimento, viabilizado pela implantação de um plano estratégico urbano. Em alguns casos esse plano se fez sem qualquer forma de participação (Docklands), era a expressão real das interferências econômicas na promoção urbana. Em outros casos (Barcelona / Rio), a cidade procurou a partir de um processo mais participativo (participação simbólica no caso do Rio de Janeiro, já que a metodologia utilizada não incorporava os dissensos), elaborar seu plano estratégico.

Porém, com a constante reutilização do “modelo requalificar”, tornou-se possível verificar suas fragilidades. Em todos os casos percebemos a aparição do processo de gentrificação (em maior ou menor grau) e a canalização de investimentos públicos para as áreas mais privilegiadas.

A diretriz de fragmentar para adaptar as características das parcerias público/privadas acaba gerando a incapacidade de união entre essas diversas ações estratégicas (fragmentadas).

Em maior ou menor escala todas as intervenções apóiam-se nas parcerias público/privadas, cujos investimentos públicos têm se mostrado representativos, pela participação da “mão benevolente do Estado” (FERREIRA, 2003: 215), onde a construção em torno de um objetivo comum serve, principalmente, para canalizar investimentos públicos às áreas específicas da cidade. Como decorrência dessa ação há o agravamento das disparidades sociais, a fragmentação da cidade, etc. O processo de especulação imobiliária é também favorecido por essas estratégias.

Portanto, ao analisar essas referências, verificamos a importância de se desvendar o “modelo requalificar”, com o propósito de suscitar uma discussão e reflexão mais aprofundada sobre os espaços urbanos obsoletos, discutindo-os e não os copiando.

Trataremos, a partir de agora, com base nessas referências, de refletir sobre a proposta que vem sendo implantada em Santos – objetivo do próximo capítulo, com o propósito de respondermos as seguintes questões: as estratégias dessas requalificações urbanas resolveriam os conflitos santistas entre a cidade e seu porto? E ainda, essas estratégias viabilizariam a requalificação da área central santista?

**POLÍTICA PÚBLICA EM SANTOS – PROJETO DE
REVITALIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL SANTISTA**

4. Introdução

Neste capítulo analisaremos as ações que vêm sendo implementadas na cidade de Santos, sempre as relacionando com o tão divulgado e citado “modelo requalificar”, com a finalidade de identificar a política atualmente implantada no município de Santos. Analisaremos também os resultados alcançados até o presente momento, para então, iniciarmos a reflexão na área de interface porto/cidade.

Iniciaremos estudando o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos denominado Alegria Centro, sua área de abrangência, instrumentos e ações, para então analisarmos a área portuária do cais do Valongo e Paquetá.

Em seguida, apontaremos algumas das intervenções estratégicas já realizadas, entre elas: o projeto da Bolsa de Café, a reurbanização das praças centrais, da Estação Ferroviária, a implantação da Linha Turística do Bonde e área do Outeiro de Santa Catarina, **com o objetivo de identificar a linha ideológica e norteadora dessas intervenções.**

Passaremos, então, a analisar as próximas ações a serem realizadas: o projeto da Avenida Perimetral e o Plano Diretor de Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS) **no intuito de iniciarmos a discussão na área de interface porto/cidade e desvendarmos o modelo de requalificação que está sendo implementado na área central e a qual se pretende estender à área de interface porto/cidade.**

Por fim, relacionaremos essas ações às experiências internacionais e nacionais apontadas no capítulo anterior, elencando suas semelhanças e diferenças em relação ao caso santista, e pretendendo responder as seguintes questões: as estratégias dessas requalificações urbanas resolveriam os conflitos santistas entre a

cidade e seu porto? E ainda, estas estratégias viabilizariam a requalificação da área central santista?

4.1 Breve resumo do processo de revitalização urbana na cidade de Santos

Como apontamos na primeira parte desta dissertação, a revitalização do centro de Santos já havia sido anunciada no Plano Diretor de 1968, porém ações concretas só seriam iniciadas na última década do século passado. A partir do Plano Diretor de 1998 foram definidas áreas passíveis de revitalização urbana, os denominados Corredores de Proteção Cultural (CPC), localizados nas Zonas Centrais I e II.⁴⁸

Alguns anos antes da formulação dos CPC, as atividades de preservação do acervo ambiental e arquitetônico de Santos se restringia ao processo de tombamento dos imóveis históricos representativos, a maioria deles construídos no ciclo do café e tombados na década de 80. Entretanto, esse processo de tombamento ainda não estava aliado a uma política de revitalização, que só começaria na década seguinte.

O primeiro projeto realizado, a recuperação da fachada da Casa de Frontaria Azulejada, em 1992, marca o primeiro passo do processo de intervenção na área central, cuja formulação de uma política específica só seria concretizada com a definição dos CPC, no Plano Diretor de 1998.

Esses corredores englobavam as principais ruas do núcleo original da cidade, área próxima ao primeiro cais acostável no bairro do Valongo, com destaque para as ruas São Bento, do Comércio, Tuiutí, XV de Novembro, General Câmara, entre outras, como verificamos na Planta 40.

⁴⁸ Vale ressaltar que a definição de Corredores Culturais com projetos estratégicos ligados a eles, foi a base do processo de intervenção realizado na cidade do Rio de Janeiro, conhecido como Rio/Cidade.

Como primeira estratégia de intervenção, é transformada a rua XV de Novembro em rua de pedestre que, com o processo de restauro da Bolsa do Café, formaram o ponto inicial do processo de revitalização urbana, em Santos. O valor histórico e simbólico dessas intervenções marca a construção de uma nova imagem para o centro, tornando-as “cartão postal” do processo de revitalização urbana que se quer implementar.

É como lembra Borja e Castell (1997), a estratégia de intervenção em um ponto dotado de forte **visibilidade**, um dos princípios do “modelo requalificar”. Hall (2002) também nos remete à utilização de “símbolos” utilizada pelos líderes como forma de construir a idéia de cidade como comunidade, que apontamos no capítulo anterior.

Aliados a essa estratégia, são elaborados os projetos de restauro do Outeiro de Santa Catarina (limite leste) e o projeto de reurbanização do Largo Marquês de Monte Alegre (limite Oeste) nos dois extremos do centro histórico, delimitando, deste modo, o espaço a ser revitalizado. Ou seja, há a ligação entre os núcleos do Valongo e dos antigos Quartéis, primeiro eixo de desenvolvimento urbano do centro de Santos, interligados pela antiga rua Direita, atual rua XV de Novembro. Este primeiro eixo a sofrer intervenção, nos leva ao limite inicial da Vila de Santos do século XVIII, tratado no capítulo 1.

Como forma de inclusão de outras áreas ao programa, é posteriormente definida como diretriz a reurbanização das praças da área central, rearticulando esses espaços ao primeiro eixo de intervenção, e ampliando os limites das ações na área central histórica, pelo desenvolvimento de projetos pontuais nessas praças. Se nos recordamos, a estratégia de intervenção realizada no período sanitarista, também partiu de ações nos espaços públicos centrais, principalmente pela reurbanização e abertura de novas praças.

Podemos ainda citar outros projetos já realizados, como a implantação da Linha Turística do Bonde, a criação da Incubadora de Empresas (semelhante ao Rio de Janeiro), o restauro do Teatro Coliseu, e os projetos ainda em fase preliminar:

restauro do Teatro Guarani e a discussão sobre a reutilização dos armazéns centrais.

Portanto, por intermédio da análise do conjunto dessas ações, é possível refletir sobre a política urbana de revitalização que vem sendo implementada na cidade, aprofundando a discussão no decorrer deste capítulo.

É pertinente ressaltar ainda, que estes projetos estratégicos fazem parte das diretrizes definidas na implantação dos CPC, apontados no Plano Diretor de 1998, posteriormente ampliado para Área de Proteção Cultural (APC), origem do Alegra Centro, em 2002. (Imagem 81).

PLANTA 40: Corredores de Proteção Cultural

A planta identifica os CPC estabelecidos pelo Plano Diretor de 1998, posteriormente englobados as Áreas de Proteção Cultural.

Crédito: SOUZA. C.

IMAGEM 81: Área de Abrangência – Alegria Centro

Nesta planta identificamos as duas Áreas de Proteção Cultural, a do Centro/Valongo - engloba a faixa de cais entre os armazéns 1 a 8 – e a da Vila Nova/Paquetá – região da Bacia do Mercado

Fonte: SEPLAN, 2003

4.2 Alegria Centro

Como relatamos, o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos teve sua origem baseada nas áreas definidas como Corredores de Proteção Cultural, porém o programa definido em lei complementar, marca a formulação de uma política urbana específica voltada para a revitalização.

O programa tem como diretriz estimular a **retomada do desenvolvimento econômico** através de ações nas seguintes áreas: melhoria da paisagem urbana; preservação e recuperação do patrimônio histórico, artístico e paisagístico; integração entre o cais e a área central – a qual trataremos à parte; resgate da identidade; rearticulação econômica; inclusão social e solução habitacional (estes dois últimos estabelecidos como diretriz, mas não incorporados às ações já realizadas).

Assim, o Alegria Centro define como estratégia **incentivar o resgate do patrimônio cultural** do Centro, que, por sua influência, proporcionaria o processo de retomada econômica na cidade como um todo. Esta estratégia de aliar os valores culturais ao desenvolvimento econômico é a denominada “revitalização urbana”. (HALL, 2002).

Arantes (2000: 33) aponta também a utilização da cultura como forma de controle urbano “à medida que **a cultura passa a ser o principal negócio das cidades** em vias de gentrificação, ficava cada vez mais evidente para os agentes envolvidos na operação que era ela, **a cultura, um dos mais poderosos meios de controle urbano**”. Desse modo, as ações em Santos partiram justamente desse princípio. (grifo nosso).

Como forma de estimular a economia, o programa procura **atrair investidores privados através da criação de incentivos fiscais** para os empreendimentos ligados às atividades de comércio, entretenimento (cultura/lazer) e turismo que vierem a se instalar no centro, desde que cumpridas as exigências definidas em lei.

Essa política foi expressa na lei complementar n. 470 de 2003, denominada Alegria Centro criando uma política urbana específica para os imóveis localizados em sua área de abrangência.

Inicialmente, o programa englobava os imóveis localizados nos CPC, conforme definido no PD/1998, e como verificamos na Planta 40.

O processo de classificação desses imóveis foi realizado por inventários de bens culturais que buscaram levantar todo o acervo histórico e arquitetônico existente. Após inventariados, eles foram classificados dentro de quatro níveis de proteção assim definidos.⁴⁹

- Nível de Proteção 1 (NP1) – proteção total, atinge imóveis a serem preservados integralmente, toda a edificação, os seus elementos construtivos e decorativos, interna e externamente;
- Nível de Proteção 2 (NP2) – proteção parcial, atinge os imóveis a serem preservados parcialmente incluindo apenas as fachadas, a volumetria e o telhado;
- Nível de Proteção 3 (NP3) – livre opção de projeto, mantendo a tipologia predominante dos imóveis NPI e NPII existentes na testada da quadra;
- Nível de Proteção 4 (NP4) – livre opção de projeto, respeitados os índices urbanísticos da zona em que o imóvel se encontra, conforme a lei complementar n. 312/98 e suas alterações.

Deste modo, os imóveis classificados como NP1 e NP2 podem receber os benefícios fiscais, a qual trataremos mais adiante.

⁴⁹ Os quatro níveis de proteção definidos no Alegria Centro, são baseados na setorização estabelecida pela Lei de Uso e Ocupação do Solo n. 312/98 para os imóveis localizados na Área de Proteção Cultural.

Esses primeiros imóveis inventariados já se encontravam dentro da Área de Proteção Cultural (APC), localizados nos bairros Centro, Valongo, Vila Nova e Paquetá, cuja extensão, de maior escala, foi estabelecida pela lei complementar n. 448 de 2001. Entretanto, esses bens inventariados ainda correspondiam aos imóveis localizados nos CPC, agora englobados dentro do limite da APC. (Planta 41).

Portanto, pela revisão da lei de uso e ocupação do solo e com a criação da APC, inicia-se a propagação dessa política na região central como um todo. É posteriormente realizado o inventário do restante dos imóveis localizados na APC, marcando a segunda etapa do programa Alegria Centro, como verificamos na Planta 42.

Atualmente, pretende-se expandir o Alegria Centro para além da APC, no trecho entre os dois núcleos existentes, na área do Paquetá, cuja diretriz expressa no PD/1998 para esta área é a de renovação urbana. (Planta 43).⁵⁰

O processo de inventariamento, que resulta na classificação dos imóveis nos quatro níveis de proteção, serve para estabelecer quais imóveis podem receber os benefícios fiscais definidos em lei, instrumentos de gestão da política de revitalização da cidade, desde que cumpridas algumas exigências.

Isto posto, os empreendedores que tiverem interesse em gozar dos benefícios devem realizar a restauração dos imóveis de NP1 e NP2, em conformidade com as regras estabelecidas para a interferência visual das fachadas (padrão das placas, equipamentos, toldos, pintura e elementos construtivos) e desenvolver uma das diversas atividades contempladas, entre as dez categorias de uso (turismo e hospedagem, diversão, museus e galerias, comunitários e sociais, agenciamento e organizadores, beleza e higiene pessoal, educação e cultura, comércio varejista, profissionais liberais e ateliês artísticos, prestadores de serviço, e atividades ligadas

⁵⁰ A definição da área do Paquetá, com seus lotes de maior escala relacionados ao uso portuário, na maioria já desativados, como área de renovação urbana garante uma reserva de área urbana estratégica próxima às APC(s), cuja diretriz “renovação” também lhe confere grande flexibilidade quanto aos possíveis usos a serem implantados. Essa não seria uma das estratégias já incluídas na própria formulação do programa?

ao comércio de café). Em suma, com exceção das atividades de grande impacto, todas se enquadram na lei.

Seguidas essas condições, os empreendedores receberão os seguintes benefícios: isenção total de IPTU; isenção total de Imposto sobre Serviço (ISS) da obra; isenção total de Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), no caso de compra e venda do imóvel; isenção de taxa de licença por cinco anos; isenção de ISS (limite de até R\$ 30 mil/ano), por cinco anos para prestadores de serviço; os patrocinadores (empresas localizadas em Santos) de empreendimentos também poderão obter isenção de até 50% do IPTU ou ISS ⁵¹; e a venda de potencial construtivo (apesar de prevista, a própria lei de uso e ocupação do solo do município, cujo coeficiente de aproveitamento da ilha é estabelecido em seis e cinco vezes a área do lote, inviabiliza sua utilização).

O prazo máximo de isenção fiscal foi determinado em cinco anos, devendo a renovação dos benefícios ser efetuada anualmente, desde que ainda respeitadas essas exigências.

Podemos, portanto, definir como características formais desse plano **um programa de normatização, definição de padrões e criação de incentivos fiscais** como instrumentos para se alavancar a revitalização do centro. Cabe ao **poder público a responsabilidade de investir nas intervenções urbanas** (praças, ruas, infraestrutura) que servirão de ponto inicial do processo de transformação deste espaço e **criando as condições necessárias para o aparecimento de investimentos privados**, por parte dos empresários, através da restauração dos imóveis e do estabelecimento de novos usos, **facilitados pela criação do programa da isenção fiscal**.

⁵¹ Esse instrumento já tem sido utilizado. Por exemplo: uma empresa portuária pode patrocinar o restauro de um edifício no centro e obter isenção de 50% no ISS, que deverá ser revertido para o restauro deste imóvel. Ou seja, o financiamento do restauro é realizado pelo desvio de arrecadação pública, e quem sai ganhando é o particular. Essa estratégia nos remete a Lei Ruanet, onde é realocado valores de impostos para o patrocínio de eventos culturais, no entanto, a aplicação dessa lei acaba sendo desvirtuada como mais uma estratégia de marketing dos patrocinadores. Ou seja, os valores de arrecadação de impostos são redirecionados para ações culturais cujo objetivo é utilizar a cultura como *marketing* de seus patrocinadores, mas na verdade, quem paga por esse *marketing* somos todos nós.

Outro fator relevante é a gestão do programa, que inclui ações de marketing e assessoria técnica aliada à realização de projetos estratégicos, em pontos-chave da cidade, que abordaremos mais adiante.

Ao Escritório Técnico cabe a fiscalização, gerenciamento, análise de projetos e promoção de ações conjuntas (público/privada). Já as ações de marketing apoiam-se em propaganda na mídia, criação de mascote ⁵², banner na obra, **apresentação do projeto para empresários** e promoção de **eventos e atrações**.

Deste modo, **o programa baseia-se nos referenciais do plano estratégico**, que busca vender a cidade e suas oportunidades de investimentos. Há, portanto, o gerenciamento da cidade pautada nas estratégias de *city marketing*, que responderão às demandas mercadológicas atuais (globalização, era da informação, etc.).

[...] as cidades periféricas vêm procurando organizar-se através de planos estratégicos, para atrair os fluxos de comando da economia global. Essa competição que denominam também de *marketing urbano* estabelece uma série de elementos que podem ser essenciais para o alcance dos objetivos. Trata-se de buscar os atributos específicos que constituem [...] insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento e investidores e empresários, torres de comunicação e comércio, segurança. (FERREIRA, 2003: 160 apud VAINER, 2000: 79).

Trata-se de um programa de ações estratégicas, e não de um plano de revitalização urbana, o que o difere das experiências internacionais, visto que não foram implantadas estratégias integradas de infra-estrutura e de rearticulação urbana (porto/cidade), as quais só foram tratadas como possíveis diretrizes.

Quer dizer, ações mais diretas relacionadas a uma nova rearticulação urbana seriam definidas ao longo do desenvolvimento dos “projetos estratégicos” ou “âncoras” nos pontos-chave da cidade, tal como a área dos antigos armazéns centrais, cuja utilização será discutida na implantação desse projeto. Sendo assim, o programa

⁵² A exemplo disso temos a imagem da promoção de grandes eventos como os Jogos Olímpicos.

somente aponta esta área dos armazéns centrais como espaço integrante da APC, não definindo ações concretas que possibilitem a promoção de uma rearticulação porto/cidade. Essa postura nos remete também ao planejamento estratégico, em que a flexibilização é um de seus instrumentos.

Essa postura pode também ser aplicada às outras diretrizes estabelecidas no programa, como o incentivo ao desenvolvimento “do **uso habitacional em área periférica às Áreas de Proteção Cultural**”⁵³. Portanto, deve-se incentivar a habitação, mas não na área de abrangência do Alegria Centro⁵⁴.

Essa lógica de associação entre os investimentos **públicos e privados**, para impulsionar o **desenvolvimento econômico** da cidade e **fortalecimento** de seu papel de destaque perante a RMBS, também faz parte dos requisitos de um plano estratégico. Portanto, as diretrizes estabelecidas no Alegria Centro nada mais são do que a aplicação do “modelo requalificar”, onde a cidade passa a ser gerida como empresa e precisa ser dotada de um plano estratégico.

[...] a cidade empresa não se esgota numa proposta simplesmente administrativa ou, muitas vezes pretendem apresentar seus defensores, meramente gerencial ou operacional. Na verdade, **é o conjunto da cidade e do poder local que está sendo redefinido**. O conceito de cidade, e com ele os conceitos de poder público e de governo de cidade são investidos de novos significados, numa operação que tem como um dos esteios a transformação da cidade [...] num sujeito/ator cuja natureza mercantil e empresarial instaura o poder de uma nova lógica, com a qual se pretende legitimar a apropriação direta de instrumentos de poder público por grupos empresariais privados. (VAINER, 2000: 89, grifo nosso).

Passaremos, agora, a discutir uma possível rearticulação porto/cidade e posteriormente analisaremos alguns dos projetos já realizados, intitulados “projetos estratégicos”.

⁵³ Lei complementar n. 470/2003 – Alegria Centro, art. 9º, II.

⁵⁴ Até o momento, a CDHU (2004) iniciou a construção de 60 unidades relativa ao Programa de Atuação em Cortiços (PRO-LAR), com custo estimado em R\$ 3 milhões.

PLANTA 41: Programa Alegria Centro – 1ª Etapa

Nesta planta identificamos os imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção, localizados nos CPC, definidos pelo PD/98
 Fonte: SEPLAN, 2003

PLANTA 42: Programa Alegria Centro – 2ª Etapa

Nesta planta identificamos os imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção, preenchendo todo o limite das APC(s)

Fonte: SEPLAN, 2004

LEGENDA

- RECUPERAÇÃO DA PAISAGEM URBANA
área de atual do Alegria Centro
- ÁREA DE RENOVACÃO URBANA - Paquetá
implantação de área tecnológica ligado ao porto
área a ser incorporada ao Alegria Centro.
- REQUALIFICAÇÃO EM ÁREAS RESIDENCIAIS
área externa ao programa Alegria Centro
concentração de cortiços

PLANTA 43: Estratégias de Revitalização

A planta representa as estratégias de revitalização já definidas no PD/98 e Alegria Centro

É importante destacar a área delimitada como requalificação em áreas residenciais, externa ao Alegria Centro, bem como a área do Paquetá, estrategicamente localizada entre as duas APC(s), com reserva de terra, onde se viabilizaria intervenções de maior escala – apoio tecnológico do porto

Fonte: SEPLAN, 2003

4.2.1 Discussão dos armazéns da área central

Os armazéns centrais (de um a oito) encontram-se na Área de Proteção Cultural, o que legalmente proíbe o desenvolvimento de qualquer atividade portuária nesses armazéns, por fazer parte do Alegra Centro. Este programa já apresentou algumas propostas para essa área, em 2002, e baseava-se nos moldes de revitalização urbana de áreas portuárias: a reciclagem dos armazéns, instalação de serviço, comércio e outras atividades, devolvendo à paisagem urbana sua visão aquática. (Imagens 82 a 87).

Essa proposta, como bem enfatiza a Secretaria de Planejamento do Município de Santos (SEPLAN), não é um projeto, ela apenas procura **ilustrar possíveis estratégias de promoção para se alcançar a revitalização urbana**.

A proposta já tem sido utilizada nas ações de *marketing* da cidade, gerando o interesse de grupos imobiliários internacionais. Segundo o diretor de revitalização urbana, na altura da elaboração da proposta, três firmas internacionais (de Gênova, Portugal e Argentina) ⁵⁵ se propuseram a realizar o empreendimento.

Porém, qualquer ação na faixa de cais deve ser discutida conjuntamente pela PMS e CODESP, órgão gestor do local.

Como abordamos no capítulo 2, a partir da década de 90 teve início a gestão integrada da cidade com seu porto, cuja discussão tem se estendido por mais de uma década, sem a formulação concreta de uma política para a reutilização desses armazéns e de uma possível rearticulação cidade/porto.

Inicialmente se discutia a inclusão dos armazéns um a quatro ao Alegra Centro; hoje já se adota a inclusão dos armazéns um a oito. Todavia, até o presente momento, a articulação desse espaço às ações do Alegra Centro encontra-se na etapa de

⁵⁵ Informação dada pelo diretor de revitalização urbana em palestra proferida na VII Semana da Arquitetura da UNISANTOS em 26/10/2005.

discussão através da formação do Grupo de Trabalho (GT), com representantes da PMS e CODESP que deverão elaborar o estudo no qual apontará os usos e, principalmente, **definir o modelo de gestão a ser implantado**.

O GT acabou de formatar uma minuta de convênio entre o município e a autoridade portuária, com o objetivo de promover a cooperação técnica e financeira que viabilize uma proposta para a área, e que deverá ser transformada em um complexo turístico, cultural e empresarial.⁵⁶

Essa minuta será analisada pela CODESP e em seguida a PMS a enviará à Câmara Municipal para sua aprovação. Até o presente momento, isso ainda não se concretizou, porém, segundo previsão da SEPLAN, esse convênio deve ser assinado no princípio de 2006.

Tudo indica que o modelo de gestão a ser adotado é a criação de uma empresa mista, aos moldes de Porto Madero, onde caberia à PMS estabelecer os critérios e usos a serem implantados, e à empresa a formulação do projeto, execução e gerenciamento.⁵⁷

Entretanto, é preciso olhar atentamente para essa **área estratégica da cidade**, espaço-chave de rearticulação porto/cidade. É fundamental também analisar os resultados que o atual programa vem obtendo, e as conseqüências urbanas das ações desse programa.

É necessário lembrar que, em qualquer proposta que seja elaborada, o fator primordial é a solução dos problemas de infra-estrutura portuária existente no local, visto que o próprio acesso para a margem do cais é inviabilizado pelo constante fluxo de veículos de carga que trafegam pela região em direção ao Terminal de Exportação, localizado na Ponta da Praia. (Imagens 88 a 93).

⁵⁶ Informação relatada no **Diário Oficial de Santos**, 06/08/2005.

⁵⁷ Informação dada pelo diretor de revitalização urbana em palestra proferida na VII Semana da Arquitetura da UNISANTOS em 26/10/2005.

Os grandes elementos de infra-estrutura portuária e metropolitana, fisicamente presentes nas áreas portuárias e metropolitanas, podem representar conflitos ou constituir barreiras contra sua integração ao resto da área central, como é o caso na grande maioria das cidades portuárias [...] soma-se a isso um perfil fundiário muitas vezes complexo e os desentendimentos entre as diferentes esferas e agências governamentais e a autoridade portuária – muitas vezes privatizada – e têm-se a situação de abandono e deterioração que caracteriza, ainda hoje, a grande maioria destas áreas. (DEL RIO, 2001: 3).

Sendo assim, só é possível pensar em uma intervenção nesse trecho de cais se sanados os problemas anteriormente descritos. Caso isso não se concretize, será impossível a rearticulação da cidade com seu porto, permanecendo o atual cenário, onde a cidade se encontra de costas para o mar.

Com a reforma administrativa municipal deste ano findo (outubro/2005), é criada a Secretaria de Assuntos Portuários, cujo objetivo é estreitar o diálogo entre a cidade e seu porto. Pretende-se deste modo, dar um novo passo em relação à gestão integrada da cidade, iniciada em 1990, com a criação da Assessoria do Porto, facilitando as ações implantadas pelo Alegria Centro na área de interface porto/cidade. Foi criado também o Departamento de Revitalização Urbana, com a finalidade de viabilizar justamente a implantação da proposta de revitalização, tendo como horizonte **a faixa do cais, projeto de maior escala que projetará a imagem de Santos** (novamente nos voltamos aos princípios do “modelo requalificar”).

[...] o fenômeno mundial de revalorização das áreas de frente de água [...] destacaram as áreas portuárias por suas potencialidade paisagísticas, lúdicas, logísticas e imobiliárias, bem como pela ‘revalorização mediática do seu capital simbólico’ (VIEGAS, 1995: 11) [...] particularmente nas áreas portuárias e frente de água, onde a simbiose histórica entre cidade e mar pode ser amplamente explorada e transformada num efetivo cenário. (DEL RIO, 2001: 3).

Na seqüência, analisaremos os projetos estratégicos já desenvolvidos na cidade, **com o intuito de traçar a política urbana que vem sendo implementada no município, e por analogia, a política pretendida para a área dos armazéns centrais.**

IMAGEM 82: Vista da Faixa de Cais da Área Central

Nesta imagem verificamos a barreira visual dos armazéns

Fonte: SEPLAN, 2003

IMAGEM 83: Proposta de Revitalização

Primeiro estudo elaborado pela PMS sobre a utilização dos armazéns – proposta para implantação de lazer e entretenimento. Esta proposta segue a tendência dos projetos de revitalização urbana de áreas portuárias. Projeto estratégico que transformaria a escala da cidade

Fonte: SEPLAN, 2003

IMAGENS 84, 85, 86 e 87:

Perspectivas da Proposta de Revitalização do Cais de Santos

Criação de uma grande praça entre a cidade e o cais — nova paisagem aquática com a construção de um anexo externo aos armazéns, instalação de marinas, etc.

Fonte: SEPLAN, 2003

**PASSAGEM
SUBTERRÂNEA
MERGULHÃO**

IMAGEM 88: Vista do Cais do Valongo

Nesta imagem verificamos que a cidade não possui contato com sua frente aquática, notamos também, o constante tráfego de caminhões, regularmente estacionados nesse espaço
Fonte: SEPLAN, 2003

IMAGENS 89 e 90:
Vista do Cais do
Valongo
(à esquerda)
 Intenso tráfego
 Vista do cais do Saboó
 ao fundo
 Fonte: alegracentro.com.br

IMAGENS 91, 92 e 93:
Detalhe dos Armazéns
(à direita)
 Abandono e degradação
 Crédito: SOUZA, C.

4.3 Projetos realizados

Analisaremos o projeto desenvolvido para a Bolsa de Café e a remodelação da rua XV de Novembro, que representaram o início do processo de revitalização da área central.

Em seguida, mostraremos a reurbanização das praças e a implantação da linha turística do bonde, e por fim estudaremos os últimos projetos concluídos: o Outeiro de Santa Catarina (limite leste) e a Estação Ferroviária do Valongo (limite oeste). (Planta 44).

É importante ressaltar que esses projetos estratégicos foram implantados e utilizados como bandeira política ao longo das últimas administrações municipais, que conseguiu dessa forma, manter a continuidade da gestão iniciada a partir de 1996.

Não trataremos de descrever esses projetos, mas sim apontaremos as diretrizes que os norteiam e os resultados alcançados até o presente momento.

4.3.1 Bolsa do Café

O prédio da Bolsa de Café, inaugurado em sete de setembro de 1922, para comemorar o centenário da independência do Brasil, marca a estreita relação de Santos com a produção cafeeira, bem como o papel de destaque da cidade face à economia do país. A edificação construída como sede dos negócios do café, tendo uma bela sala para o pregão, consolidou a região como a maior praça cafeeira do Brasil.

Porém, a crise mundial de 1929, e posteriormente, a grande queima dos estoques cafeeiro em 1930, tiveram grande impacto nas transações ali realizadas, resultando na decadência de suas atividades e, com o passar dos anos, em seu total abandono. O último pregão ali realizado deu-se na segunda metade do século XX, quando os negócios do café foram transferidos para a cidade de São Paulo.

Em 22 de setembro de 1981, o prédio da Bolsa foi tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (CONDEPHAAT), garantindo oficialmente sua preservação.

Após dez anos fechado, desde sua desativação em 1986, o edifício foi restaurado em parceria com o Governo do Estado de São Paulo. O projeto de restauro foi elaborado pelo arquiteto Samuel Kruchin que englobou a recuperação da estrutura do edifício, suas torres, vitrais, pisos e os painéis de Benedito Calixto, com o objetivo de abrigar o Museu do Café Brasileiro.

Após sua reinauguração em 1998, o edifício passou a abrigar o Museu do Café e a cafeteria onde é possível degustar vários tipos de café. O projeto da cafeteria foi realizado pelo escritório Gesto Arquitetura, preservando o perfil histórico da edificação. (Imagens 94 a 98).

O museu é mantido pela Associação dos Amigos do Museu do Café do Brasil. No entanto, seu acervo é limitado, como bem expõe Melenez (2001) “o museu ainda tem funcionamento incipiente e precário. O acesso dos visitantes se restringe ao térreo, piso onde estão, além do café, o antigo pregão e o painel pintado por Calixto”.

Atualmente os visitantes já têm acesso ao piso superior, onde funciona o espaço destinado a exposições, porém, lá só é possível encontrar alguns painéis sobre a cidade de Santos, meramente informativos, sem nenhum atrativo.

Apesar do belo projeto de restauro, a instalação do museu do café ainda carece de atrativos, acervo, e o espaço superior de exposições precisa ser melhor aproveitado.

A restauração desse prédio marcou o início do processo de revitalização da área central, que juntamente com a reurbanização dos logradouros (rua do Comércio, São Bento e, principalmente, rua XV de Novembro), **se tornaram o ponto-chave estratégico para a implantação do Alegria Centro.**

A reurbanização da antiga rua Direita, atual rua XV de Novembro, buscou resgatar o passado áureo da região, (palacetes dos Barões do Café, área de comercialização cafeeira) pela repavimentação em paralelepípedo, instalação de luminárias da época do ciclo histórico do café (1865/1929) ⁵⁸ e embutimento subterrâneo das redes aéreas de energia elétrica, telefonia e outras. (Imagens 99 a 110).

Esse projeto, desenvolvido em 2002, contemplou as ações urbanas estabelecidas no Alegria Centro necessárias para assegurar à paisagem urbana as características originais, estéticas e funcionais dos logradouros públicos. ⁵⁹

A reurbanização da rua XV fomentou o restauro de alguns edifícios privados, porém, a maioria desses imóveis está localizada no trecho entre a rua do Comércio e a Bolsa do Café, agora transformado em rua de pedestre, que, após a implantação do projeto Música na XV (apresentações ao vivo no *happy hour* das sextas feiras), tem incentivado a instalação de bares e restaurantes no local.

A instalação de novos estabelecimentos tem como diretriz promover atividades de entretenimento aos funcionários do setor financeiro, marítimo e prestadores de serviço que trabalham na região que só dispunham de entretenimento em outro local da cidade. ⁶⁰

⁵⁸ Classificação estabelecida pelo Alegria Centro.

⁵⁹ Essas ações foram definidas no artigo 11º da Lei n. 470/2003.

⁶⁰ Nesse sentido verificamos que a atração de pessoas ao centro tem provocado esvaziamento em outras áreas da cidade, ou seja, houve apenas o deslocamento de algumas pessoas para essa área. Sobre este assunto é interessante analisar as reuniões do Comitê Alegria Centro, composto por representantes da iniciativa privada e do poder público, cujo objetivo é discutir ações para aumentar a movimentação da área no período noturno, atraindo, principalmente, os moradores santistas que perderam o hábito de frequentar a região. Essa postura acaba por não gerar um real desenvolvimento, pois implica diretamente no subdesenvolvimento de outra área da cidade.

Esse plano não tem sido capaz de englobar a população da área central no processo, criando uma área elitista em um dos núcleos mais populares de comércio, serviço e moradia (cortiços) da região.

Outro aspecto relevante é a utilização noturna da área, que tem sido restabelecida principalmente nas noites de sexta-feira, e, verificamos ainda, a dificuldade de atração de pessoas no período noturno dos fins de semana, que preferem a orla marítima.

Deste modo, a remodelação dos logradouros públicos, com destaque para a rua XV de Novembro e o projeto de restauro da Bolsa do Café norteia o núcleo central do Alegria Centro e do processo de revitalização que se pretende na cidade.

PLANTA 44: Projetos Desenvolvidos

Nesta planta identificamos os projetos realizados pelo Alegria Centro, tanto público quanto privado

Fonte: Elaborado com base nos dados do Escritório Técnico do Alegria Centro, 2005

IMAGENS 94, 95, 96 e 97: Projeto de Restauro da Bolsa do Café

Vista interna e externa, destaque para a sala de pregão e detalhe interno da cúpula de entrada

Fonte: alegracentro.com.br

IMAGEM 98: Vista da Rua XV de Novembro

Prédio da Bolsa do Café ao fundo

Reurbanização da rua – trecho para pedestre

Crédito: SOUZA, C., 2005

IMAGENS 99 a 110: Rua XV de Novembro

Contraste entre alguns edifícios restaurados e outros abandonados. Detalhe da padronização de placas, luminárias e embutimento das fiações

Instalação do grupo *World Trade Center*, em Santos – primeiro elo de inserção da cidade em uma rede de cidades globais

Crédito: SOUZA, C., 2005

4.3.2 Projeto de reurbanização das praças centrais

Como forma de rearticular o centro como um todo, foi traçado como estratégia a realização dos projetos de reurbanização das praças localizadas no centro da cidade.

O projeto, assim como a reurbanização dos logradouros, respondeu às ações definidas no Alegria Centro ao resgatar elementos formais da paisagem urbana do período cafeeiro.

Em todas as praças remodeladas – Praça Mauá, Rui Barbosa, dos Andradas, Largo Marquês de Monte Alegre, Praça Barão do Rio Branco, da República, Antônio Teles e Patriarca José Bonifácio – identificamos a utilização de luminárias e mobiliários urbanos de época.

Percebemos nesses projetos a busca por uma paisagem urbana mais agradável e bela (estratégia que novamente nos remete à proposta realizada há um século, pela comissão sanitarista), visto que no projeto da Praça dos Andradas, local em frente à rodoviária de Santos, anteriormente ocupada por mendigos e meninos de rua, o projeto incluiu o cercamento da praça com portões de ferro, impedindo o acesso desses indivíduos ao local, principalmente no período noturno quando a praça é fechada.⁶¹ (Imagens 111 a 118).

[...] o fato de que áreas gentrificadas são áreas altamente vigiadas [...] da moradia à simples permanência num parque requalificado. Este último é o **pólo mais simples do mecanismo de subordinação de um espaço público ao controle privado** [...] redesenha-se o local; programava-se

⁶¹ Sobre essa atitude poderíamos até discutir o que se considera espaço público, visto que esse projeto procura selecionar seus usuários. Esta intervenção faz com que o espaço público perca sua força enquanto local de coletividade, tornando-se apenas uma proposta estética, e, portanto, aniquilando sua função social. Essa estratégia não é nova, e, recorrentemente, vem sendo utilizada como forma do poder público manter o controle sobre o espaço urbano.

eventos culturais; abre-se um café ou coisa que valha igualmente chic, completando-se o serviço com uma pequena horda de seguranças. E por aí vai, a cada unidade mais complexa de intervenção, até alcançar quem sabe toda a cidade, que importa seu enclave propriamente global. (ARANTES, 2000: 36, grifo nosso).

Como estratégia para rearticulação da Praça Mauá, retirou-se os pontos finais dos ônibus dessa praça, onde encontrávamos condutores e cobradores, funcionários da rede de transporte, que foram transferidos tanto para a Ponta da Praia (próximo ao Mercado de Peixe) quanto para o Terminal do Valongo.

Logo, a estratégia de reurbanização das praças centrais veio atender aos objetivos do Alegria Centro, transformando a paisagem urbana do centro (gentrificação) e deslocando os usuários indesejáveis para outras áreas.

[...] revitalização, reabilitação [...] mal encobrimdo, pelo contrário, o sentido **original de invasão e reconquista**, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades. (ARANTES, 2000: 31, grifo nosso).

4.3.3 Linha Turística do Bonde

O projeto de instalação da Linha Turística do Bonde, em 2000, teve grande aceitação popular por resgatar a memória da maioria das pessoas que transitavam pela cidade nesse veículo no início do século passado.

O articulador do projeto foi João Paulo Tavares Papa, atual prefeito da cidade que, na altura, exercia a função de presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET/Santos), responsável pelo desenvolvimento da obra.

A inauguração do Bonde atraiu mais de 10 mil pessoas à Praça Mauá, alguns meses antes da eleição municipal de 2000, onde Papa concorreu como vice-prefeito na chapa de reeleição do antigo prefeito Beto Mansur. A vitória nesta eleição garantiu ao atual prefeito tanto o cargo de vice-prefeito quanto o de secretário de planejamento daquela gestão, responsável pela implantação do Alegria Centro.

Deste modo, a revitalização da área central de Santos tem sido amplamente divulgada e incentivada pela atual administração, cuja bandeira política baseia-se nesse processo.⁶²

A implantação da linha de 1700 metros de extensão, abrangendo o núcleo central revitalizado (ver Planta 45 e Imagens 119 a 123), foi possível graças à retirada dos antigos trilhos ainda existentes na área próxima ao prédio da CET, que foram então reassentados no centro.

O restauro do bonde foi realizado pela própria CET com a colaboração da Companhia de Transporte Coletivo do Rio de Janeiro (operadora dos bondes de Santa Teresa) que retificou o motor. Em 2000 foi restaurado o bonde aberto, e, em 2002, o bonde fechado.

Recentemente, o atual prefeito estuda a extensão da linha, que passaria a abranger a área onde se encontra o Outeiro de Santa Catarina e a Praça Patriarca José Bonifácio, chegando o percurso à extensão de 5.200 metros e propiciando a instalação de novos estabelecimentos ao longo do trajeto, como vem acontecendo na linha já instalada. (ver Planta 46).

⁶² A esse respeito é interessante acompanhar as reportagens sobre o processo de aprovação do Alegria Centro onde Papa exerceu papel de destaque: “[...] o fim da novela [aprovação do programa] só aconteceu pela obstinação do vice-prefeito, João Paulo Tavares Papa [...] Papa um dos maiores incentivadores do projeto [...] está convencido que o centro vai ganhar cara nova a partir de agora e de que novos empregos serão gerados por empresas que devem se instalar na região”. **Jornal da Orla**, 9/02/2003.

Como forma de viabilizar o projeto, Papa esteve em Portugal, quando a cidade recebeu a doação de três bondes da cidade do Porto, os quais desembarcaram em Santos, em setembro deste último ano, estando agora em processo de restauração no pátio da CET. O primeiro a ficar pronto será utilizado na linha existente e os demais após a implantação do restante da linha.

Todavia, o projeto apresenta algumas dificuldades, já que muitas vezes o percurso é interrompido pelo constante tráfego de caminhões estacionados irregularmente sobre a linha, na rua Tuiuti e por veículos particulares, estacionados na frente dos bancos na rua General Câmara. Assim, o bom funcionamento do bonde está diretamente relacionado com a solução dos entraves da infra-estrutura portuária.⁶³

⁶³ A movimentação de carga do porto de Santos vem crescendo anualmente, gerando o entrave na infra-estrutura de transporte. As manchetes de jornal são recorrentes: “Porto de Santos bate recorde e chega ao limite” – **Estado de São Paulo**, 08/09/2002 “Gargalos do porto serão eliminados, diz Lula,” **Jornal A Tribuna**, 07/05/2005. “CODESP retém cargas no ABC para evitar congestionamento” **Jornal A Tribuna**, 21/5/2005. “Congestionamentos retornam a Anchieta” **Jornal A Tribuna**, 20/05/2005. Quadro este que se intensificará caso não sejam resolvidos os gargalos logísticos da infra-estrutura de transporte.

IMAGENS 111 e 112: Praça Mauá

IMAGEM 113: Praça Rui Barbosa

IMAGEM 114: Praça José Bonifácio

IMAGEM 115: Praça dos Andradas

IMAGEM 116: Cercamento da Praça

IMAGENS 117 e 118: Praça dos Andradas
Antes da reurbanização

IMAGENS 111 a 118: Praças Centrais Reurbanizadas

O projeto de reurbanização das praças centrais procurou dar nova imagem a elas – projetos puramente estéticos. Há a implantação de mobiliário e iluminação do ciclo do café

A Praça dos Andradas, antes local de constante fluxo de pedestre, agora cercada, tornou-se uma ilha, visto que os usuários passam por fora. A banca de jornal existente está de costas para a praça

Fotos: SOUZA, C., 2005

4.3.4 Outeiro de Santa Catarina

O prédio do Outeiro de Santa Catarina foi tombado em 1985 após várias décadas de deterioração, quando, finalmente, teve início seu processo de restauração.

A primeira etapa dos trabalhos consistiu na recuperação do prédio que passou a abrigar, a partir de 1998, a Fundação Arquivo e Memória de Santos, cujo acervo histórico e fotográfico tem sido gradativamente recuperado e encontra-se disponível para consulta, **marcando a outra estratégia de revitalização através da descentralização dos órgãos e secretarias municipais** como forma de propiciar o desenvolvimento do centro como um todo.

A recuperação da área do Outeiro abrangeu tanto a área ao lado esquerdo do imóvel quanto à criação de uma praça para eventos nos terrenos ao lado direito, conferindo nova escala a este projeto.

Portanto, em 2000 é completada a restauração do local, complementada em 2003 com a entrega da praça, cujo objetivo era criar um espaço público para promoção de eventos, que serviria como novo pólo de atração para a área central.

Porém, até o momento, esse local tem sido subutilizado, criando um espaço cercado, ocupado por alguns mobiliários e luminárias da época do café, seguindo o processo de reurbanização das outras praças centrais. A diferença é que essa praça, por se localizar no extremo leste da área central, encontra-se afastada da dinâmica comercial e de serviço, na área menos privilegiada do centro.

Assim, o projeto da praça, apesar de marcar as intervenções de revitalização urbana nessa área, ainda não tem sido capaz de desencadear o processo de revitalização a seu redor, tornando-se um ponto isolado, não freqüentado e não articulador, nem da paisagem nem do ponto de vista de inclusão social. (Imagens 124 a 129).

4.3.5 Estação Ferroviária do Valongo

Localizada no Largo Marquês de Monte Alegre, em frente às ruínas do Casarão do Valongo, ao lado da Igreja Santo Antônio na rua São Bento. Esta área é o núcleo dos primeiros trapiches do porto, e, por muitos anos, foi o centro da administração santista ao abrigar a Câmara Municipal no início do século XX.

O projeto de restauro da Estação de Ferro Santos/Jundiaí veio completar o processo iniciado no Largo Marquês de Monte Alegre, incluído na reurbanização das praças da área central e pela implantação da linha turística do bonde. (Imagens 130 a 133).

Atualmente funciona na estação a Secretaria de Turismo (SETUR), e futuramente será implantado o Museu do Transporte e um restaurante, na parte interna da estação. Já a parte traseira, local do antigo embarque e desembarque de passageiros, será destinada ao pavilhão de exposições e eventos culturais, além da instauração do terminal de passageiros quando reativada a linha entre a Estação da Luz (São Paulo) e Santos. A primeira etapa do projeto abrangerá a área de 800 metros quadrados, ampliada, futuramente, para 3800 metros quadrados.

Os visitantes já podem conhecer o prédio interna e externamente, com a exposição de algumas peças do Museu do Transporte contendo informações sobre o bonde, e visitar a SETUR, localizada no piso superior.

A área ainda é pouco visitada e a maioria das pessoas a conhece no trajeto da Linha Turística do Bonde.

Outro fator importante é a diferença social que pode ser evidenciada ao caminharmos pela rua São Bento, fortemente caracterizada por bares de baixa renda e moradias em cortiço, além do abandono do antigo casarão do Valongo, invadido por indigentes e drogados (Imagens 134 a 140).

Portanto, o projeto da estação (Imagens 130 a 133) contrasta com essa realidade social/urbana, sem o intuito de estabelecer um novo diálogo com essa parte da cidade, recorrentemente negligenciada pelo poder público.

Podemos, assim, definir essa intervenção como a produção de uma ilha privilegiada, totalmente alheia à realidade social da área e sem estabelecer o diálogo com a população residente no local.

Lembramos a briga travada na década de 90, que buscava impedir o tráfego de caminhões nesse local, em virtude dos impactos do tráfego pesado nas construções históricas existentes, culminando com o fechamento da rua São Bento, na altura do Largo Marquês de Monte Alegre, pela colocação de obstáculos (ver Imagem 138).

Essa atitude também acaba por revelar a postura política adotada ao buscar soluções para os problemas a curto prazo, sem a criação de um planejamento eficaz capaz de propor a rearticulação da área com seu cais e minimizando os impactos do transporte de carga. Essas ações poderiam ser alcançadas por meio de investimento em infra-estrutura de transporte de carga e da elaboração de um plano urbano de fato, e não somente de um programa.

A intervenção de restauro do edifício da estação e de reurbanização do Largo Marquês de Monte Alegre marcam as ações do Alegria Centro no setor oeste da cidade e evidenciam a limitação do programa, bem como seu caráter ideológico (desvio de investimentos públicos para a criação de áreas privilegiadas e isoladas que atrairão investidores privados, que usufruirão dessas melhorias e ainda gozarão de incentivos fiscais). Essas ações pontuais não são capazes de estabelecer um novo diálogo entre o projeto e seu entorno imediato, além de gerar espaços excludentes totalmente alheios à dinâmica social da área central.

Trata-se de um processo que lança mão de coalizões por parte das elites fundiárias, imobiliárias e políticas, que possibilitam a apropriação de fundos públicos para alavancar lucros urbanos privados [...]. (FERREIRA, 2003: 215).

IMAGEM 124: Outeiro de Santa Catarina, 1985

Fonte: novomilenio.inf.br

IMAGEM 126: Praça Incorporada ao Outeiro

Crédito: SOUZA, C., 2005

IMAGEM 128: Casa ao Lado do Outeiro

Abandono e degradação

Crédito: SOUZA, C., 2005

IMAGEM 125: Outeiro de Santa Catarina após o Restauro

Fonte: novomilenio.inf.br

IMAGEM 127: Praça do Outeiro de Santa Catarina

Fonte: novomilenio.inf.br

IMAGEM 129: Área a Oeste do Outeiro

Abandono e degradação

Crédito: SOUZA, C., 2005

IMAGENS 124 a 129: Limite Leste do Alegria Centro

Contraste entre a intervenção do Outeiro e sua área envoltória. A praça, projetada para eventos encontra-se subutilizada, e não estabelece nenhuma relação com seu entorno

IMAGEM 130: Perspectiva Interna da Estação

Fonte: SEPLAN, 2003

IMAGEM 131: Projeto de Restauro da Estação Ferroviária

Fonte: SEPLAN. 2003

IMAGEM 132: Projeto do Espaço para Eventos - área de embarque e desembarque de passageiro

IMAGEM 133: Perspectiva do Projeto do Restaurante

Fonte: SEPLAN, 2003

IIAGEM 134: Vista do Largo Marquês de Monte Alegre

IMAGEM 135: Casarão do Valongo

IMAGEM 136: Cortiço na Rua São Bento

IMAGEM 137: Rua São Bento

IMAGEM 138: Obstáculos na Rua São Bento

IMAGEM 139: Rua São Bento

IMAGEM 140: Rua São Bento

IMAGENS134 a 140: Largo Marquês de Monte Alegre e Rua São Bento

Contraste entre a intervenção da Estação e a realidade social local. Cortiços e botequins. Destaque para a implantação do obstáculo entre a rua São Bento e o Largo, que acaba reforçando essas duas realidades urbanas

Crédito: SOUZA, C., 2005

4.4 Projetos em desenvolvimento

Ambos os projetos a serem analisados, o Plano de Desenvolvimento Portuário e o projeto da Avenida Perimetral, são fundamentais para a discussão da área de interface porto/cidade, visto que no primeiro veremos as diretrizes apontadas pela CODESP para esta área e no segundo analisaremos a proposta que pode vir a ser executada.

4.4.1 Revisão do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário

A atual proposta do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS/2005) aborda a questão da revitalização da faixa de cais compreendida entre os armazéns um a oito, na área do Valongo e Paquetá.⁶⁴

O plano dedica um capítulo específico à revitalização, retomando a discussão proposta no PDZPS/97, mas agora englobando toda essa faixa de cais, ao contrário da proposta de 1997, que somente previa a revitalização na área estabelecida pelo convênio CODESP/PMS.

Os argumentos utilizados para a promoção da revitalização do cais fundamentam-se **na dificuldade de se utilizar esta área para a atividade portuária** “[...] cais de acostagem antigo, com estrutura inadequada para suportar cargas de peso elevado e de baixa oferta de retroárea, tornando a operação clássica portuária de

⁶⁴ Vale destacar ainda, que o PDZPS/2005 buscou mapear a atual situação portuária, apontando diretrizes para sua rearticulação a longo prazo, através da realocação dos terminais de grãos da Ponta da Praia para a entrada do Porto no início dos bairros da Alemoa, Saboó e Valongo, sendo que os atuais terminais de contêineres, localizados nestes bairros, seriam deslocados para a Ponta da Praia. Essa realocação aconteceria após o término dos contratos de arrendamentos, por volta de 2030, corrigindo a estratégia equivocada de implantação dos terminais de grãos na Ponta da Praia, levando em conta somente o calado do porto, ao invés das considerações logísticas de transporte e impacto no tecido da cidade.

movimentação de carga uma tarefa quase inexecutável.” (CODESP, 2005:165) e **nas experiências internacionais de renovação dos *waterfront***, “[...] idealizados e implantados em diversos portos, destacando-se Porto Madero, na Argentina, Docas de Londres, portos de Copenhagen, Gênova, Duisburg [Alemanha], Chelsea Píer e Long Island [Nova York] e Docas do Pará”. (CODESP, 2005:165).

Com base nesses argumentos, a Autoridade Portuária reconhece, pela primeira vez, a necessidade de reciclagem da paisagem urbana, como estratégia de rearticulação do porto com a cidade por meio da promoção de empreendimentos que atraiam novos usos e usuários ao local.

Deste modo, é proposta a revitalização da área: implantação de um complexo turístico/cultural portuário, resgate da importância histórica do local e promoção da “geração de oportunidade de emprego, atrativos turísticos, **revitalização comercial, valorização imobiliária**, ou seja, enriquecimento da região [...]”. (CODESP, 2005:165, grifo nosso).

Um projeto de revitalização, deve ter como **oportunidade, a beleza e o valor histórico** do local, considerando ainda a recuperação do ambiente, o empreendimento para a região e o conhecimento tecnológico, e deve também **possibilitar alianças e acordos que visem: gerar oportunidade** de uso de parte da área do porto para uso misto portuário/urbano; fomentar a recuperação da atividade comercial da região; reconversão de área; fortalecimento da relação porto/cidade; criação de pólo de turismo e de áreas de desenvolvimento social; contribuição para a preservação da memória histórica; reabilitação e **valorização econômica e inclusão de Santos em roteiros turísticos nacionais**. (CODESP, 2005:164, grifo nosso).

Ou seja, remetemos-nos novamente ao discurso universal necessário para a implantação do “modelo requalificar”: aproveitamento de oportunidade, alianças, fortalecimento, valorização econômica, etc.

Essa proposta de revitalização da CODESP vai ao encontro da proposta já iniciada pelo município e prevê como diretriz o mapeamento dos bens portuários de valor histórico, que nunca foram levantados devido à “ausência de política de preservação do patrimônio [...]” resultando na “degradação de vários prédios que apresentam algum interesse histórico” (CODESP, 2005: 50). **Utiliza-se também o valor cultural como estratégia.**

Contudo, o PDZPS traça diretrizes cuja implantação dependerá da cooperação entre a CODESP e a PMS. Atualmente, a reutilização dos armazéns encontra-se na fase de discussão pelo Grupo de Trabalho, a qual já nos referimos no item 4.2.1.

Portanto, a partir desse plano, **temos a inclusão das estratégias de revitalização da paisagem portuária no PDZPS.** Mas, isto não significa necessariamente uma mudança de mentalidade, e sim uma alteração no enfoque, **baseada, principalmente, na repercussão das diversas intervenções internacionais que difundem o “modelo requalificar”, tornando a estratégia de revitalização economicamente mais interessante** (marketing urbano, empreendimentos estratégicos, retorno comercial, etc.) do que implantar um terminal de carga contêiner (proposta prevista até 1997).

Um dos papéis do GT é propor a melhor solução para a área, justamente pelo confronto de interesses: a PMS quer que a CODESP repasse para sua competência esses armazéns; a CODESP pretende gerir o projeto; ou ainda, pode haver a criação de uma empresa mista, ao molde de Porto Madero e Docklands encarregada do projeto.

Portanto, é de suma importância analisar atentamente as ações que virão a ser apontadas pelo GT, bem como o reflexo urbano dessas decisões que poderão mudar definitivamente a paisagem urbana da cidade de Santos.

4.4.2 Projeto da Avenida Perimetral

Projeto de infra-estrutura terrestre elaborado para atender ao volume crescente de tráfego no porto de Santos, separando os tráfegos de caminhões e trens, a fim de eliminar o gargalo logístico do porto provocado pelos entroncamentos rodoferroviários. (Planta 47).

A maior ressalva sobre o projeto é a perpetuação do modelo de transporte terrestre, não discutindo uma possível rearticulação da logística de transporte do porto, como por exemplo, as alternativas de cabotagem, terminais modais, etc., que poderiam transformar consideravelmente as relações urbanas na área de interface porto/cidade.

Porém, não é nosso objetivo aprofundarmos a análise nesse sentido, visto que nosso enfoque se baseia na visão urbana da cidade sobre essa área.

O desenvolvimento do projeto da avenida Perimetral provocou uma grande discussão na cidade sobre a possível demolição do armazém um – interno, sendo formulado um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) oficializado pelo Ministério Público, onde foram definidas as exigências para a demolição deste armazém bem como as compensações necessárias.⁶⁵

O atual projeto visa à remodelação da avenida Perimetral existente na margem direita do porto (Santos) e a construção da avenida na margem esquerda (Guarujá).

Na proposta é previsto um “mergulhão” (passagem rodoviária subterrânea a ser implantada sob a avenida Portuária no trecho entre o Valongo e o fim da rua General

⁶⁵ O TAC estabeleceu que o imóvel não pode ser derrubado antes que o CONDEPASA aprove o levantamento métrico e fotográfico das paredes a serem demolidas; projeto de preservação de uma delas e o projeto de pavimentação do plano viário para evitar trepidações no solo. Para saber as compensações e exigências do TAC ver reportagem do **Jornal A Tribuna**, 11/12/2004. Todavia a CODESP não aceitou o acordo, permanecendo o armazém.

Câmara, integrando a margem do cais ao tecido urbano da cidade), três viadutos (degradantes da paisagem urbana) e duas passagens inferiores para pedestres. Foi prevista também a construção de um túnel ligando as duas margens do estuário, além das alças de acesso porto/cidade.⁶⁶

A execução do projeto está prevista para o início deste ano, no entanto, nessa primeira fase só serão realizadas as intervenções na margem direita, sem a construção do mergulhão, do viaduto sobre a Bacia do Mercado e do túnel de ligação das margens. (Planta 48).

Essa primeira etapa visa aproveitar o recurso já liberado de 60 milhões de reais do orçamento da União de 2005, apressando o processo licitatório para a contratação da construtora que executará a obra e excluindo as áreas onde é necessária a obtenção de licença ambiental.

Com a exclusão, o custo da construção caiu de 790 milhões de reais para 120 milhões. Na margem direita, o custo original de 305 milhões de reais passou para 80 milhões. (CODESP, 2005). (ver projeto e alterações: Imagens 141 e 142).

Portanto, a realização do mergulhão é vital para a implantação da proposta de revitalização do cais, mas sua execução ainda não foi prevista.⁶⁷

Poderíamos até encarar essa atitude de agilizar o processo licitatório como algo já pensado, visto que desde 2004 a CODESP recebeu a verba para a realização dos estudos de viabilidade e contratação do estudo de impacto ambiental. Assim, a dificuldade na obtenção das licenças tem sido utilizada como forma de adiar o projeto do mergulhão, de responsabilidade da CODESP⁶⁸, transferindo à PMS a

⁶⁶ O projeto prevê também intervenções na margem esquerda viabilizando a ligação da Avenida Perimetral ao Aeroporto Metropolitano (em construção na Base Aérea de Santos – Guarujá) e com o Terminal de Granéis (TGG).

⁶⁷ No Convênio entre PMS e CODESP é estabelecida como responsabilidade da CODESP a construção do mergulhão.

⁶⁸ Sobre o mergulhão, apesar de projetado, vários técnicos da empresa sempre indicaram que sua realização era utópica, e que nunca seria executado.

responsabilidade de captar recursos para a sua realização, caso queira efetivar a incorporação do trecho de cais à área do Alegria Centro.

Ou seja, o processo de discussão sobre possíveis alternativas para a incorporação do cais do Valongo ao projeto de requalificação está em vias de se concretizar, no entanto, devemos ficar atentos à formulação do modelo de gestão e aos compromissos assumidos pelas partes para a implantação da proposta.

PLANTA 47: Projeto da Avenida Perimetral – Passagem Subterrânea na Área Central

Nesta planta verificamos o projeto de construção da Avenida Perimetral, incorporando a passagem subterrânea na área central, permitindo a integração desta área ao tecido da cidade e eliminando o gargalo rodo-ferroviário existente

Fonte: CODESP, fevereiro de 2003

PLANTA 48: Projeto Revisado da Avenida Perimetral – sem o Mergulhão

Nesta planta verificamos o projeto de construção da Avenida Perimetral, já sem a passagem subterrânea na área central. É importante ressaltar o gargalo rodo-ferroviário existente próximo ao Largo Marquês de Monte Alegre, cujo projeto, sem a passagem de nível subterrânea, não poderá resolvê-lo

Fonte: CODESP, fevereiro de 2005

Alteração do Projeto da Avenida Perimetral Divulgado na Imprensa e seus Respectivos Custos

IMAGEM 141: Projeto da Avenida Perimetral (original)

Custo estimado em R\$ 790 milhões

Fonte: CODESP, 2004. In: **A Tribuna**, 17/08/2004

IMAGEM 142: Projeto da Avenida Perimetral (a ser executado) – 1ª Etapa

Custo estimado em R\$ 120 milhões

Fonte: CODESP, 2004. In: **A Tribuna**, 07/10/2005

4.5 Resultados alcançados pelo Alegria Centro

Após três anos em vigor, as ações do Alegria Centro com a realização dos projetos estratégicos analisados, acabam por revelar a política urbana que vem sendo implantada no município, a qual se pretende estender rumo à área de interface porto/cidade.

Até o momento houve o restauro da boa parte do acervo histórico/arquitetônico da cidade, a reurbanização de ruas e praças e a instalação de equipamentos culturais, como o Museu do Café e o Museu do Transporte, resultando no resgate da paisagem urbana, do ciclo do café, por meio da utilização de equipamentos e mobiliários de época.

Com a implantação do Alegria Centro foram também estabelecidos critérios para a atração de investimentos privados, em boa parte impulsionados pelo processo de resgate histórico. (Planta 49).

Segundo dados fornecidos pelo Escritório Técnico do Alegria Centro, os investimentos privados em treze imóveis totalizam mais de 14 milhões de reais, e mais seis imóveis já aderiram ao programa, porém, os valores investidos ainda não foram contabilizados. (Tabela 11 e 12).

Todavia, se levarmos em conta que a área total de abrangência do programa engloba 840 imóveis (NP1 e NP2 – Tabela 13), o investimento já realizado em vinte desses imóveis não é representativo, ainda mais se considerarmos que os investimentos públicos já realizados ultrapassam a casa dos 30 milhões de reais.⁶⁹

Outro dado interessante apresentado é a criação de 172 novos postos de empregos, porém se compararmos este dado com a pesquisa realizada sobre Santos, pelo

⁶⁹ Valor divulgado pela PMS em 2003. Estima-se que este valor já deva estar beirando R\$ 50 milhões, o que não é oficial.

NESE, onde o número de desempregados em março de 2005 é de 34.087, concluiremos que este número não é significativo.⁷⁰

Verifica-se **que o discurso da criação de empregos é apenas uma retórica ideológica**, utilizada como argumento favorável à implantação do Alegria Centro.

As intervenções realizadas pelo poder público, como mostramos anteriormente, têm sido caracterizadas por ações pontuais de embelezamento, não aliadas a uma política social, cuja capacidade de disseminação tem se mostrado limitada, resultando na formação de pontos privilegiados, favorecidos pelo massivo investimento público e incapaz de estabelecer o diálogo entre esse núcleo e a área central como um todo.

Tem-se assim, como consequência do Alegria Centro a instalação de empreendimentos privado nesse núcleo pontual, criando-se um espaço elitista voltado para a atração de “usuários solventes” (VAINER, 2000: 80). É o início do processo de gentrificação do centro de Santos.

[...] é quase supérfluo dizer quem ganha e quem perde, ou seja, quais os primeiros a rebaixar os seus próprios padrões de qualidade civil. Não é necessária muita pesquisa – aliás, abundante no livro de Molotch e Logan – para concluir que todo incremento de crescimento local mantida as correlações sociais vigentes, **implica uma transferência de riqueza e chances de vida, do público em geral para os grupos rentistas e seus associados** [...] Trata-se claramente de uma estratégia autodestrutiva, e mesmo assim a corrida rumo ao desastre continua [...]. (ARANTES, 2000: 28, grifo nosso).

⁷⁰ NESE, PED – Pesquisa de emprego e desemprego na cidade de Santos, se compararmos os valores de março de 2005 aos de setembro de 2002 (antes da implantação do Alegria Centro), verificamos que a frequência da População Economicamente Ativa (PEA) empregada no setor de serviços permaneceu a mesma; já no comércio houve uma queda significativa e o setor de entretenimento e lazer sofreu uma pequena queda (Tabelas 14 e 15). Desse modo, a implantação do programa não tem sido capaz de reverter o atual quadro de desemprego da cidade, o que torna o discurso de criação de empregos mais uma fábula. Esses dados indicam também, que a criação desses 172 postos criados pelo Alegria Centro resultam da perda de outros postos na cidade.

Outro fator importante, que deve ser atentamente analisado, é o desvio de investimentos públicos para essa área da cidade, já dotada de infra-estrutura, agora reestruturada para atender aos interesses privados dos empreendedores, que se beneficiaram das melhorias realizadas, e ainda podem obter incentivos fiscais para a instalação de suas atividades.

Desta forma, os resultados alcançados até o momento pelo Alegria Centro têm refletido a verdadeira política urbana implantada: desviar investimentos públicos para áreas estratégicas favorecendo grupos empresariais, que retomam o controle do centro da cidade, anteriormente caracterizado por uma área popular, e fortalecendo a diferença entre duas realidades urbanas – os que podem e os que não podem usufruir desse espaço.

[...] o que importa nisto tudo é determinar quem sai e quem entra, só que agora se trata de uma apropriação do espaço legitimada pelo *upgrading* cultural. (ARANTES, 2000: 31).

PLANTA 49: Investimentos Realizados

Nesta planta comparamos os investimentos públicos e os privados. Percebe-se uma maior concentração dos investimentos públicos e apenas alguns investimentos privados. Vale destacar, o massivo investimento na área ao redor da Bolsa de Café – início do processo de gentrificação, em contraste com poucos investimentos na área do Paquetá - área mais degradada

Fonte: Elaborado com base nos dados do Escritório Técnico do Alegria Centro

Tabela 11: Investimentos Particulares (desde 2003)

N.	Empresa	Endereço
01	Indústrias Coimbra	Rua do Comércio, 18/24
02	Restaurante Laysa D'Oro	Rua do Comércio, 16
03	Quinta da XV	Rua XV de Novembro, 18
04	Odontobase	Rua XV de Novembro, 194
05	Polícia Federal	Rua Riachuelo, 27
06	Alegria Café	Praça Mauá, 05/06
07	Restaurante Tóquio	Rua Frei Gaspar, 128
08	P. & O. Nedloyd	Praça Rui Barbosa, 26/27
09	Agência de Turismo Cultural Grão Brasil	Rua do Comércio, 10
10	Banco Rural	Praça José Bonifácio, 26
11	Bolsa de Valores – WTC	Rua XV de Novembro, 111/113
12	Restaurante Vegetariano Orgânico	Rua D. Pedro II, 18
13	OAB	Praça José Bonifácio, 49/50
	Total investimento	R\$ 14.205.000,00
	Novos empregos gerados	172

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2005.

Tabela 12: Novas Empresas sem Dados Disponíveis até o Momento

14	Restaurante Galeria	Rua do Comércio, 12
15	CPFL	Praça dos Andradas, 25/35
16	Muzik Lounge	Rua XV de Novembro, 70
17	Santander – Banespa	R. Brás Cubas
18	Restaurante Atami	Rua XV de Novembro, 100
19	Esfiharia Huellas	Rua Cidade de Toledo, 21
20	DHL	Rua XV de Novembro, 119/121

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2005.

**Tabela 13: Número de Imóveis Englobados pelo Alegria Centro
1ª e 2ª Etapas**

Nível Proteção	Antes 1ª etapa	Depois 1ª etapa
1	24	32
2	338	808
3	324	889
4	0	66
Total investimento	686	1.795

Fonte: SEPLAN, 2004

Tabela 14: Apuração do Índice de Desemprego – Março, 2005

População Economicamente Ativa	Habitantes
Total	207.245
Empregados	173.158
Desempregados	34.087
Índice de desemprego	16,4%

Fonte: NESE, PED – Pesquisa de emprego e desemprego na cidade de Santos, março, 2005.

Tabela 15: Ramo de Atividade dos Empregados em Santos por Frequência %

Ramos de Atividade	Set-02	Mar-03	Set-03	Mar/04	Set/04	Mar-05
Serviços	46,2	41,6	44,6	47,4	45,0	46,02
Comércio	23,7	26,5	27,7	17,7	19,6	14,76
Serviços Públicos	9,2	11,9	9,6	13,6	12,3	13,75
Indústria	5,8	4,4	6,1	5,0	8,2	6,22
Porto	4,9	4,9	2,5	3,0	5,0	3,18
Atividades portuárias	2,2	4,2	2,0	3,60	4,0	3,62
Transportes	3,7	2,9	3,8	3,4	2,9	3,47
Construção Civil	1,6	2,7	2,3	3,0	1,7	3,04
Entretenimento e Lazer	2,5	0,9	1,0	2,10	1,2	1,74
Outros	0,2	-	0,4	0,60	0,1	4,20
Total	100	100	100	100	100	100

Fonte: NESE, PED – Pesquisa de emprego e desemprego na cidade de Santos, março, 2005.

4.6 Paralelo entre o caso de Santos e as experiências internacionais

Como definimos no capítulo anterior, o “modelo requalificar” baseia-se no projeto de cidade que se quer implementar, um projeto global que provoque a mudança de escala dessa cidade. Em Santos, já é possível identificar o projeto de cidade que se quer implementar, onde há a retomada do centro por empresários pelo alto investimento público, criando uma área gentrificada e excluindo as questões sociais.

O modelo prevê também a atuação em três escalas (grande, intermediária e local). Em Santos, as intervenções têm se focado na escala local, com ações pontuais não enquadradas a um plano de maior escala, que procure viabilizar a rearticulação dessas intervenções a um plano global, gerando, como consequência dessas intervenções, ilhas isoladas alheias à realidade urbana. É a fragmentação da cidade.

Já a possível incorporação do trecho do cais do porto ao projeto, assunto vastamente discutido, cumpriria a função de mudança de escala, (seguindo os referenciais estabelecidos por BORJA; CASTELLS, 1997), abrindo caminho para as intervenções em grande escala.⁷¹

Porém, o Alegria Centro se difere das experiências internacionais estudadas, visto que aqui foi elaborado um programa de normatização, regulação e incentivos fiscais, ao contrário dos planos internacionais, cuja premissa é a criação de infra-estrutura de rearticulação dessas áreas estratégicas à dinâmica urbana, além de definir e ordenar as funções a serem estabelecidas (plano de revitalização urbana). Logo, aqui não há um plano, há um programa, onde os projetos estruturadores serão definidos e desenvolvidos no momento das intervenções pontuais, garantindo a flexibilidade exigida pelo planejamento estratégico.

⁷¹ A área do Paquetá tem sido apontada, por seus grandes terrenos, como espaço para a implantação de serviços de alta tecnologia ligados ao porto.

Podemos assim definir, que as experiências internacionais apontam para um caminho de maior escala e de rearticulação, baseadas na elaboração de um plano prévio, do qual Santos poderia se utilizar para resolver o problema de rearticulação da área de interface porto/cidade, resgatando a frente aquática à dinâmica urbana.

Se seguirmos os padrões já estabelecidos pelo Alegria Centro, e se analisarmos os resultados obtidos pelos projetos de requalificação, teremos a perpetuação de uma política urbana voltada para alguns cidadãos e atendendo ao projeto de cidade que se quer implementar.

Quanto à influência das experiências internacionais na cidade, Santos se assemelha ao Porto Madero. Apesar de não terem sido utilizados oficialmente os consultores internacionais, são constantes as visitas de empresários de outros países, bem como as viagens realizadas pelo atual prefeito a esses projetos, o que comprova a direta relação das propostas internacionais como as ações realizadas em Santos.⁷²

Cabe destacar também, o papel de liderança exercido pelo atual prefeito, grande articulador da aprovação do programa, outro requisito necessário para a implantação do "modelo requalificar".

[...] **o líder político** local, como a personificação possível de uma figura que **funde proprietário fundiário, empresário, empreendedor imobiliário e governante**, passa a ter papel de destaque [...]. (FERREIRA, 2003: 211, grifo nosso).

Em Santos, também verificamos a utilização do discurso generalizado da crise, e, portanto a necessidade de promover a revitalização econômica – objetivo norteador do Alegria Centro. Para alcançar tal objetivo, a cidade deve se articular por meio da elaboração de um plano estratégico que será impulsionado por uma liderança forte

⁷² Verificamos este fato nas diversas reportagens: "Para técnicos franceses, projeto deverá alcançar êxito" **Jornal A Tribuna** 29/05/2003, "BID e panamenhos visitam a região central" 06/06/2003.

capaz de criar o “patriotismo de cidade” (VAINER, 2000). Essa estratégia é fortemente embasada pelo *city marketing* das diversas intervenções internacionais⁷³.

A adoção do “modelo requalificar” na cidade de Santos poderá até restabelecer o diálogo entre a cidade e seu porto. No entanto, se aplicarmos a atual política que vem sendo implantada na cidade como referência para atuação na área de interface porto/cidade, teremos a promoção da revitalização urbana ligada ao processo de gentrificação, fragmentação e exclusão social, visto que a realidade das cidades periféricas é bem diferente das cidades origens do modelo.

Do ponto de vista de um país subdesenvolvido, há algumas coisas que não podemos deixar de lembrar [...] como, por exemplo, a grande heterogeneidade social, por oposição às sociedades mais orgânicas do capitalismo originário. Assim, parece muito menos plausível que num tal contexto alguém minimamente responsável – para dizer o menos – possa imaginar um governo de cidade que se limite basicamente a agenciar negócios, muito menos que se sinta a vontade propondo uma corrida competitiva em que é muito óbvio que uns se dão bem na exata medida em que outros se dão mal. (ARANTES, 2000: 68).

⁷³ Em referência ao marketing urbano ao tratar do Alegra Centro, o atual prefeito em entrevista realizada pelo **Jornal A Tribuna** de 27/03/2003 declarou “Esta faixa portuária é vital e determinante para que se crie um eixo de turismo de desenvolvimento (...). Essa proposta [Alegra Centro], de tão óbvia, vai vencer todas as resistências. É questão de tempo”. Já em reportagem para o mesmo jornal em 06/06/2003 Papa se refere às experiências internacionais “De modo geral, esse processo de recuperação de cidades portuárias vem acontecendo em várias partes do mundo, como Gênova, na Itália, e Marselha, na França”.

4.7 Conclusão

Como estabelecemos, o processo de revitalização urbana teve início no fim do século passado com o tombamento e restauro dos bens históricos e arquitetônicos da cidade. Em 1998, são definidos os Corredores de Proteção Cultural, englobados às Áreas de Proteção Cultural, em 2001.

Porém, a formulação de uma política específica voltada para a revitalização do centro só se concretizará com a implantação do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos (Alegra Centro), em 2003.

O programa é caracterizado por estratégias que **buscam estimular a retomada do desenvolvimento econômico**, baseada na parceria **público/privada**, cabendo ao poder público atrair os investimentos privados por **intervenções pontuais** nos edifícios históricos representativos e nas ruas e praças, e aos particulares cabe o estabelecimento de novos usos por meio do restauro dos imóveis protegidos e incentivados pelas **isenções fiscais**.

O *market lead city planning*, porém, a exemplo do neoliberalismo realmente existente, não abre mão de uma clara e decisiva intervenção estatal [...] desde que voltada para os interesses constituídos e dominantes no mercado. (VAINER, 2000: 86).

Essa estratégia nada mais é do que a aplicação do “modelo requalificar” na cidade de Santos, com a ressalva de que no modelo é prevista uma nova rearticulação urbana, com a formulação de um plano de revitalização que pretende criar uma nova centralidade, aliada às ações de mobilidade, estabelecendo uma nova dinâmica urbana. Em Santos isso não acontece, pois só se utilizam os pontos positivos, divulgados pelas agências de fomento e por líderes políticos que procuram, assim, tirar proveito da repercussão positiva gerada pelo *city marketing*, no intuito de aniquilar possíveis oposições ao programa, viabilizando, dessa forma, a instauração da política urbana desejada.

[...] o *market lead city planning* exige que os protagonistas das ações e decisões sejam os mesmos que protagonizam as peripécias do mercado. A parceria público/privada assegurará que os sinais e interesses do mercado estarão adequadamente presentes, representados, no processo de planejamento e de decisão. (VAINER, 2000: 87).

A cidade que se quer implementar, a política urbana desejada, nada mais é do que a realocação de investimentos públicos em áreas estratégicas, privilegiando grupos empresariais privados, que tirarão proveito das benfeitorias, e ainda obterão isenção fiscal.

Atualmente essa política já está sendo aplicada na cidade de Santos, e pretende-se agora incluir a área de interface porto/cidade no processo. Os projetos em desenvolvimento para o trecho de cais central apontam para a implantação de um projeto voltado para a atração turística da área pela instalação de restaurante, bares, espaços de entretenimento, etc., ou seja, uma proposta aos moldes da intervenção realizada em Porto Madero.

Contudo, o projeto que se pretende realizar em Santos difere das diversas experiências internacionais, por não buscar integrar as questões sociais e muito menos a instalação de habitação, que, conforme aponta o Alegra Centro, deve ser incentivado o **uso habitacional em área periférica às Áreas de Proteção Cultural**. Quer dizer, o projeto aborda a questão, mas não procura envolvê-la, visto que a promoção de habitação não se encontra na área de sua abrangência (outra retórica ideológica).

Assim, a política urbana adotada pelo Alegra Centro tem **como matriz ideológica, a produção de um espaço elitista, gentrificado e totalmente alheio à realidade social da cidade e do Brasil**. Esse é o verdadeiro conceito norteador do programa, onde os resultados decorrentes dele (gentrificação, fragmentação...) não são por acaso, mas sim seu objetivo.

De acordo com Arantes (2000) ao transpormos essas ações estratégicas à realidade periférica, deve-se ter em mente as diferenças estruturais entre as sociedades: capitalismo originário e capitalismo periférico.

Portanto, é preciso olhar atentamente para a área de interface porto/cidade, próximo projeto estratégico da atual política urbana santista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] é um mundo de fabulações, que se aproveita do alargamento de todos os contextos para consagrar um discurso único. (SANTOS, 2001: 18).

Como verificamos ao longo desta dissertação, a área central santista sempre esteve relacionada ao desenvolvimento e à especialização portuária, o grande fator estruturador urbano da cidade de Santos e de toda uma região por ele influenciada.

Se por um lado, o porto foi o responsável pelo rápido crescimento populacional e desenvolvimento da estrutura urbana da Vila de Santos na transição do século XIX para o século XX, por outro, esse crescimento não se daria sem conflitos e conseqüências imediatas na área central, sendo que as obras de melhorias (salubridade, higienização, etc.) só foram realizadas à medida que a própria reprodução do capital cafeeiro esteve ameaçada pelas constantes crises epidêmicas do fim do século XIX.

Assim, no início do século XX, a área central foi palco de grandes obras de reurbanização, com as primeiras ações sanitárias. Nesse momento há a destruição de boa parte da estrutura urbana da Vila de Santos, com a demolição do antigo Largo da Matriz e do Beco do Inferno, para a construção de uma **nova imagem urbana**, salubre, que garantisse ao porto de Santos o papel de “parceiro confiável” nas transações internacionais.

Lembramos que a economia brasileira desse período é essencialmente exportadora de produtos agrícolas e importadora de mercadorias industrializadas, com o porto de Santos como a grande porta de entrada do Brasil.

Esse papel de destaque portuário nacional persiste até os dias de hoje, sendo o porto de Santos responsável por quase 50% da produção nacional e mais de ¼ dos produtos negociados pelo país no mercado mundial. (CODESP, 2004).

Entretanto, como retratamos no capítulo 1, a expansão e especialização portuária transformaram drasticamente a estrutura urbana da área central, tanto do ponto de vista territorial (limite entre cidade e porto) quanto do ponto de vista social (dinâmica social de trabalho, renda, moradia, etc.).

Sob a ótica territorial, houve a transição de uma área portuária originalmente integrada à dinâmica do centro da cidade, para uma área totalmente isolada fisicamente, pela construção de infra-estrutura portuária, como via de acesso rodoviário na área de interface, segregando esse espaço da dinâmica urbana.

Do ponto de vista social essas transformações são mais difíceis de identificar. Todavia, ao verificarmos o contingente de mão-de-obra absorvida pelo porto, o aumento da movimentação de carga e o custo por carga movimentada, que vem decrescendo, constatamos que o porto hoje emprega menos, paga menos e movimenta mais.

Essas mudanças, tratadas em detalhe ao longo do capítulo 1, juntamente com a análise da política urbana municipal e portuária desenvolvidas no capítulo 2, são os dois grandes fatores que acentuaram o processo de degradação do centro, principalmente nas áreas de interface porto/cidade, nosso objeto de estudo.

As análises dos planos desenvolvidos para a cidade e para o porto revelaram posturas antagônicas dentro desse mesmo espaço urbano.

Na visão da cidade, propostas para a requalificação urbana e estratégias de integração porto/cidade foram previstas desde a década de 60 do século passado, mas a demanda por maiores retroáreas de suporte ao desenvolvimento portuário prevaleceu, acentuando o processo de degradação.

A degradação da área central e de interface porto/cidade, no século XX, ocorreu em função da transferência da elite santista para novas áreas de crescimento urbano, rumo à zona sul (orla da praia), após as intervenções sanitárias.

Com o abandono do centro pela elite financeira, também explicada pelo aumento da atividade portuária na área central (com o crescimento cafeeiro, muitas residências centrais se transformaram em área para armazenagem deste produto), passamos a ter a ocupação desse espaço urbano por operários ligados ao porto.

Atualmente, a área central santista é caracterizada por serviços ligados à atividade portuária, por comércio varejista de baixa renda e por habitações precárias. Porém, é dotada de infra-estrutura e equipamentos, concentrando o maior conjunto do patrimônio histórico/cultural local.

Sendo assim, a área central é um ponto cujo potencial de centralidade é reforçado por sua acessibilidade, mas carente de infra-estrutura de suporte ao porto o que acaba degradando a paisagem urbana.

Atualmente, os cais do Valongo, Centro e Paquetá estão desativados, devido à incompatibilidade entre a nova demanda portuária e sua característica física, já que possuem “águas pouco profundas e sem a necessária largura, entre a cidade e a muralha, para assegurar as precisas facilidades de transporte [...]” (COMPANHIA DOCAS, 1927: 54 apud SALES, 1999: 93).

Em função desse abandono surgiram as propostas de requalificação urbana, início da estratégia de integração porto/cidade com intervenções que integre à frente aquática ao tecido urbano, as chamadas operações de *waterfront renewal*.

Essa estratégia surgiu nos Estados Unidos na década de 60, com as intervenções em Boston e Baltimore, pela articulação entre empresários, arquitetos e governantes na promoção de uma nova imagem urbana, a “cidade-empreendimento”.

O sucesso dessa iniciativa foi rapidamente exportado pelos consultores internacionais e pelas agências de fomento. É o início do “modelo requalificar”.

Como verificamos nas intervenções urbanas analisadas no capítulo 3, todas foram baseadas no mesmo instrumental para a promoção de seu desenvolvimento. Este nunca foi questionado, ele foi reproduzido pelas diversas experiências mundo afora, com a colaboração dos consultores internacionais e as agências de fomento.

Todas as intervenções se baseavam nos princípios da cidade-emprego, viabilizado pela implantação de um plano estratégico urbano.

Porém com a constante reutilização do “modelo requalificar”, tornou-se possível verificar suas fragilidades. Em todos os casos percebemos a aparição do processo de gentrificação (em maior ou menor grau) e a canalização de investimentos públicos para as áreas mais privilegiadas.

Essas intervenções apóiam-se nas parcerias público/privadas, cujos investimentos públicos têm se mostrado representativos, por meio da “mão benevolente do Estado” (FERREIRA, 2003: 215), onde a construção em torno de um objetivo comum serve, principalmente, para canalizar investimentos públicos para áreas específicas da cidade. Como decorrência dessa ação há o agravamento das disparidades sociais, a fragmentação da cidade, etc. A especulação imobiliária é também favorecida por esses processos.

Em Santos, propostas de integração porto/cidade eram apontadas em meados do século passado, contudo, elas só serão efetivamente discutidas entre a PMS e a CODESP a partir da década de 90, com o início da gestão integrada da cidade.

Sendo assim, na última década do século passado tivemos o início do processo de discussão entre a cidade e o porto, que só será efetivado na década seguinte.

Em 2002/2003, o município formula o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, intitulado Alegria Centro, incorporando as áreas de interface porto/cidade à sua área de abrangência.

Todavia, em 1997, o plano de desenvolvimento portuário, ainda previa a utilização do cais do Valongo para a implantação de um terminal de carga contêiner.

Com a reformulação desse plano, em 2005, a estratégia de revitalização urbana é incorporada pela primeira vez, dentro da esfera portuária, seguindo os referenciais “idealizados e implantados em diversos portos”. (CODESP, 2005: 165).

Atualmente, o processo de integração da faixa de cais ao tecido da cidade encontra-se em fase de negociação, pelo Grupo de Trabalho, que deverá definir o programa e o modelo de gestão a ser adotado.

Com a reforma administrativa em outubro de 2005, criou-se a Secretaria de Assuntos Portuários e o Departamento de Revitalização Urbana com a finalidade de implantar o processo de intervenção na área de interface porto/cidade.

A incorporação da faixa de cais aos projetos estratégicos desenvolvidos, permitiria a mudança de escala da cidade (seguindo as referências estabelecidas por BORJA; CASTELLS, 1997) e abrindo caminho para as intervenções em grande escala.

As experiências internacionais revelam um caminho de maior escala e de rearticulação, pautadas na elaboração de um plano prévio, do qual Santos poderia se utilizar para resolver o problema de rearticulação porto/cidade, resgatando a frente aquática à dinâmica urbana.

Ou seja, a utilização do “modelo requalificar” em Santos pode propiciar uma nova relação porto/cidade, se baseado nas premissas de investimentos em infra-estrutura como forma de rearticular a frente aquática à estrutura urbana. Essa estratégia, ponto de partida comum entre as experiências mundiais, ainda não foi viabilizada

pelo Alegria Centro, porém encontra-se em discussão pelo Grupo de Trabalho, como mostramos no capítulo 4.

Investimentos em infra-estrutura de articulação porto/cidade também resolveriam os atuais entraves rodos-ferroviários existentes no porto de Santos (degradam e sobrecarregam o tecido urbano), criando uma nova relação entre eles.

Após três anos em vigor, as ações analisadas do Alegria Centro e os projetos estratégicos desenvolvidos, acabam por revelar a política urbana que vem sendo implantada no município, e que se pretende estender rumo à área de interface porto/cidade.

A verdadeira política urbana implantada está em desviar investimentos públicos para áreas estratégicas, favorecendo grupos empresariais, que retomam o controle do centro da cidade (anteriormente caracterizado por uma área popular), fortalecendo a diferença entre duas realidades urbanas – os que podem e os que não podem usufruir desse espaço.

O “modelo requalificar” baseia-se no projeto de cidade que se quer implementar: um projeto global que provoque a mudança de escala dessa cidade. Em Santos, o plano de cidade que se quer implementar é a retomada do centro por empresários, pelo alto investimento público, criando uma área gentrificada e excluindo as questões sociais.

Essa estratégia nada mais é do que a aplicação do “modelo requalificar” na cidade de Santos, com a ressalva que no modelo é prevista uma nova rearticulação urbana, com a formulação de um plano de revitalização que busque criar uma nova centralidade, aliada às ações de mobilidade, estabelecendo uma nova dinâmica urbana. Em Santos, isso não acontece, só se utilizam os pontos positivos, fortemente divulgados pelas agências de fomento e por líderes políticos, que procuram, assim, tirar proveito da repercussão gerada pelo *city marketing*, a fim de

aniquilar possíveis oposições ao programa, viabilizando, desta forma, a instauração da política urbana desejada.

Reiterando o que dissemos anteriormente, a política urbana desejada nada mais é do que a realocação de investimentos públicos em áreas estratégicas da cidade, privilegiando grupos empresariais privados.

O projeto que se pretende realizar em Santos diferencia-se das diversas experiências internacionais, pelo fato de não buscar integrar as questões sociais.

Assim, a política urbana indicada pelo Alegria Centro tem como matriz ideológica a produção de um espaço elitista, gentrificado e totalmente alheio à realidade social da cidade e do Brasil. Esse é o verdadeiro conceito norteador do programa, onde os resultados decorrentes (gentrificação, fragmentação...) não são por acaso, mas sim seu objetivo.

A máquina ideológica que sustenta as ações preponderantes da atualidade é feita de peças que se alimentam mutuamente e põem em movimento os elementos essenciais à continuidade do sistema. (SANTOS, 2001: 18).

Resumindo, essa “nova estratégia” de requalificar pretende, pela construção de uma nova imagem urbana, dar continuidade à reprodução do sistema e do capital.

[projeto de Docklands] foi ocasião de desestruturar o tecido político da Grande Londres [...] Londres tinha seu ‘cinturão vermelho’, que era necessário romper. (DUCHER, 1989: 25 apud FERREIRA, 2003: 196, grifo do autor).

É a retomada do centro por parte da elite e do mercado. Se recordarmos, essa estratégia já estava incluída nas ações sanitaristas do século passado e agora, se veste de uma nova face, com as propostas de requalificação urbana.

A grande diferença é a utilização do marketing urbano, cujo sucesso da fórmula, criou as condições necessárias para a produção do consenso.

[...] o momento de transição é favorável ao debate, pois apresenta um vazio preenchido apenas, por enquanto, pela perplexidade dos funcionários públicos e professores [...]. Não vamos esperar passivamente que um novo **modelito** ocupe esse vazio. (MARICATO, 2000: 188, grifo da autora).

Devemos, então, acompanhar atentamente a proposta que se pretende implantar na área de interface porto/cidade, espaço estratégico do município de Santos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMENDOLA, Mônica. O ordenamento urbano carioca sob a ótica do plano estratégico de cidades. **Revista Geo-Paisagem**. v. 1, n. 2, julho/dezembro, 2002.
- ANDRADE, Carlos, R. M. de. **A peste e o plano: o urbanismo sanitista do engenheiro Saturnino de Brito**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1992.
- ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de. A evolução do centro de Santos através de mapas. **Revista AB Arquitetura do Brasil**, Patrimônio 1, n. 19, 1998/1992.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO FILHO, José Ribeiro. **Santos, o porto do café**. Rio de Janeiro: IBGE, 1969.
- _____. A expansão urbana de Santos. In: **A Baixada Santista: aspectos geográficos**. São Paulo: Edusp, v. 3, p. 21-48, 1965.
- ASCHER, François. Metropolização e transformação dos centros das cidades. In: ALMEIDA, M. A. R. **O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI**. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- A TRIBUNA DIGITAL. Estação do Valongo será entregue nesta sexta-feira. Santos, 22 janeiro, 2004.
- _____. Coelho quer integrar porto à cidade. Santos, 5 julho, 2004.
- _____. Porto de Santos bate mais dois recordes. Santos, 6 julho, 2004.
- _____. Falta de Estrutura prejudica demanda nos porto. Santos, 30 julho, 2004.
- BIENESTEIN, Glauco. Globalização e metrópole a relação entre as escalas global e local: O Rio de Janeiro. In: ÉTICA, PLANEJAMENTO E CONSTRUÇÃO DEMOCRÁTICA DO ESPAÇO, IX Encontro Nacional da ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPUR, 2001, v.1 p.73-84.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. **The desindustrialization of America: Plant closures, community abandonment, and the dismantling of basic industry**. Nova York: Basic Books, 1982.
- BONILLO, Jean Lucien. **Marseille Ville & Port**. Marseille: Parenthèses, 1991.
- BOHIGAS, Oriol. Crônicas de opinião. Editorial. **Traduccion Domus**, Buenos Aires:, n. 802. s/d.

_____. Reconstrucción de Barcelona. Barcelona: **Edicions 62**, 1985.

BORDINHON, Ana Paula. O point da badalação. **Jornal Boqueirão**, Santos, n. 546, 19 agosto, 2005.

BORJA, Jordi; FORN, Manuel de. Políticas da Europa e dos Estados para as cidades. **Espaço e Debates**, n. 39, p. 32-47, 1996.

BORJA, Jordi; CASTELLS. **Local y global**: la gestión de las ciudades em la era de la información. Madri: United Nations for Human Sttlements, Taurus/Pensamiento, 1997.

BORJA, Jordi (Ed). **Barcelona un modelo de transformación urbana**. Quito: Programa de Gestión Urbana/Oficina Regional para América Latina y Caribe, 1995

_____. Urbanização e centralidade. In: ALMEIDA, M. A. R. **O centro da metrópole**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

_____. Grandes projetos metropolitanos: Mobilidade e centralidade. In: ALMEIDA, M. A. R. **O centro da metrópole**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/Viva o Centro/Imprensa Oficial do Estado, 2001.

BRITO, Saturnino Rodrigues de. **A planta de Santos**. São Paulo: Typografia Brasil de Rothschild & Co, 1915.

BURKHARDT, François. Um lugar común. **Traduccion Domus**. Buenos Aires: n. 802. s/d.

BUSQUETS, Joan. Los waterfront de nuevo uma prioridad urbanística. In: **Mediterrâneo**. Lisboa: Universidade de Lisboa, n. 10/11, janeiro/dezembro, 1997.

_____. **Plan Estratégico de Antiguo Puerto Madero**. Buenos Aires: Consultores Europeus Asociados/ Ajuntament de Barcelona/ Municipalidad de Buenos Aires, 1990.

CAMARGO, Azael Rancel; LAMPARELLI, Celso Monteiro; GEORGE, Pedro Conceição Silva. Nota introdutória sobre a construção de um objeto de Estudo: O urbano. **Cadernos LAP**, *São Paulo*, n. 17, p. 20, 2000.

CAMPOS, Mariana. Hospedaria dos Imigrantes abrigará campus da UNIFESP em Santos. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 4 agosto 2005.

CARRIÇO, José Marques. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da região metropolitana da Baixada Santista**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2002.

CASTELL, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1972.

CODESP – Companhia Docas do Estado de São Paulo. **Plano de desenvolvimento e zoneamento do porto de Santos**. Santos, 1997.

_____. **Porto de Santos**. Santos, janeiro 1986.

- _____. Há 100 anos, o primeiro plano diretor. **Jornal do Porto**, Santos, dezembro, 1997.
- _____. **Plano de desenvolvimento e zoneamento do Porto de Santos**. Santos, 2005.
- COSIPA – Companhia Siderúrgica Paulista. **Plano de desenvolvimento e zoneamento portuário**, Santos: COSIPA, 1996.
- CPD – Companhia Docas do Pará. **Modernização**: a Companhia Docas do Pará em novos rumos. Belém: Expressão Gráfica, 1997.
- CDS – Companhia Docas de Santos. **Relatório apresentado à assembléia geral ordinária**. Santos, 30 de abril de 1927: Santos, 1927.
- DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli T. R. (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999.
- DEÁK, Csaba. Acumulação entravada no Brasil: e a crise dos anos 80. **Espaço e Debates**, São Paulo, n. 32, p. 32-46, 1991.
- DEL RIO, Vicente. Voltando às origens – A revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Arquitextos**, ago. 2001. Disponível em:
<<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arquitextos.asp>>
- DOURADO, Guilherme Mazza (Org). **Visões da paisagem**. São Paulo: Bandeirantes Indústrias Gráficas, 1997.
- EMPLASA. **Sumário de dados da região metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Emplasa, 1997 e 1999.
- FERREIRA, João S. W. **São Paulo, o mito da cidade global**. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.
- FIGUEIREDO, Leopoldo. Há uma nova relação porto/cidade, diz Papa. **Jornal A Tribuna**. Santos, 8 novembro, 2005.
- _____. CODESP terá de negociar armazéns 1 a 3. **Jornal A Tribuna**, Santos, 13 setembro, 2004.
- FORN, Manuel de; FOXÀ. **Barcelona**: Estratégias de transformación urbana y econômica. S. L., mimeo, 1993.
- GARAY, Alfredo M. Puerto Madero, a montagem de uma intervenção urbana. **Urbs**, n. 21, abril/ maio, 2001.
- GERODETTI, João Emilio; CORNEJO, Carlo. **Lembranças de São Paulo**: o litoral paulista nos cartões-postais e álbuns de lembrança. São Paulo: Solaris, Edições Culturais, 2001.
- GITAHY, Maria Lúcia Caira. **Ventos do Mar**. São Paulo/ Santos/ Unesp/ Prefeitura Municipal de Santos, 1992.

- GLICK, Thomas F. Dos etapas de planificação en el siglo XX. **Ciudades y Territorio**. Estudios Territoriales, n. XVIII, p. 107-108, 1996.
- GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, José; VAZ, Pascoal (Orgs.). **Porto de Santos, uma década de transformações 1990/1999**. Santos: NESE/ UNISANTA, 2001.
- GOTTDIENER, Mark. **The new urban sociology**. Nova York: McGraw-Hill, 1994.
- GUINLE, Guilherme. **O porto de Santos e sua história**. Santos: Alomo Transportes Ltda, 1992.
- HALL, Peter. Aree portuali: nuovi approdi del progetto. In: **Casbella**, n. 589, abril, 1993.
- _____. **Cidades do amanhã**. São Paulo: Perspectiva, 2002.
- HARVEY, David. **A condição pós-moderna**. 11 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1994.
- HAYEK, F. A. **The Road of Serfdom**. Londres: George Routledge, 1944.
- HAYUTH, Y. Changes on the waterfront: A model based approach. In: HOYLE, B. S. et al. **Revitalizing the waterfront: International dimensions of dockland redevelopment**. Londres: Bethaven Press, 1988.
- HOYLE, B. S.; PINDER, D. A.; HUSAIN, M. S. **Revitalizing the waterfront: internacional dimensions of docklands redevelopment**. Londres: Bethaven Press, 1988.
- JORGE, Wilson Edson. O conceito de Estado: síntese das teorias formuladas por Machiavel, Lênin, Gramsci e Weber. **Sinopses**, São Paulo: FAUUSP, n. 8, 1985.
- JORNAL A TRIBUNA. Vereadores da situação adiam votação do Alegria Centro. Santos, 13 setembro, 2002.
- _____. Papa comemora liberação de armazéns. Santos, 27 março, 2003.
- JORNAL A TRIBUNA. Estado vai liberar R\$ 1,4 milhão para reforma da Estação. Santos, 8 abril, 2003.
- _____. SEPLAN finaliza normas de incentivos. Santos, 23 maio, 2003.
- _____. Velha Estação complementará Alegria Centro. Santos, 28 maio, 2003.
- _____. Para técnicos franceses, projeto deverá alcançar êxito. Santos, 29 maio, 2003.
- _____. BID e panamenhos visitam a região central. Santos, 6 junho, 2003.
- _____. Alckmin repassa ao município a hospedaria dos Imigrantes. Santos 20 maio 2004.
- _____. Prefeitura aceita derrubada do Armazém 1. Santos, 20 maio 2004.
- _____. Alegria Centro tem as áreas de proteção cultural alteradas. Santos, 29 maio 2004.
- _____. Audiência debate avanços do Alegria Centro. Santos, 6 agosto, 2004.

- _____. EIA/RIMA das Perimetrais sai em outubro. Santos, 17 agosto, 2004.
- _____. Caminhoneiro não consegue descarregar açúcar no porto. Santos, 19 agosto, 2004.
- _____. Governo é culpado por gargalo logístico. Santos, 24 agosto, 2004.
- _____. Caravana avaliará pontos turísticos. Santos, 21 outubro, 2004.
- _____. Alegria Centro lançara segunda etapa dia 4. Santos, 29 outubro, 2004.
- _____. Investidor revela interesse no porto. Santos, 28 novembro, 2004.
- _____. Doação de 3 bondes leva Papa a Portugal. Santos, 26 maio, 2005.
- _____. Outeiro de Santa Catarina fará atividade na praça. Santos, 31 maio, 2005.
- _____. Comitê propõe ações para atrair mais público. Santos, 14 julho, 2005.
- _____. Sem Mergulhão, CODESP teme acidentes no porto. Santos, 7 agosto, 2005.
- _____. Preservação: em defesa do patrimônio. Santos, 17 agosto, 2005.
- _____. CODESP abre concorrência para Perimetrais. Santos, 7 janeiro, 2005.
- _____. CODESP e prefeitura estudam novos usos para o Armazém 4. Santos, 27 novembro, 2005.
- JORNAL DA ORLA. Abrindo as portas no mundo dos negócios. Santos, 17 abril, 2005.
- LANNA, Ana L. D. **Uma cidade na transição: Santos: 1870/ 1913**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- LEENDERS, Tom. The modern versus the post modern city. **Archis**, n. 3. 2000.
- LELONG, Claude. Siglo e médio de urbanismo francês. **Ciudad y Territorio**. Estudios Territoriales, n. XVIII, p. 107-108, 1996.
- LIEMUR, Jorge Francisco. Buenos Aires e seu rio: De porto de barro ao bairro globalizado. **Arquitextos**, n. 053.03, 2004. Disponível em :
<<http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arquitextos.asp>>
- LLOVERA, Juan. Plano diretor do município de Santos – As relações porto/cidade. In: CONGRESSO SANTOS: A CIDADE E SEU FUTURO, agosto, 1995.
- LOJKINE, Jean. **O estado capitalista e a questão urbana**. São Paulo: Martins Fontes, 1981.
- MAGALHÃES, Roberto Anderson M. **A requalificação do centro do Rio de Janeiro na década de 1990**. 2001. Dissertação (Mestrado) – PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.

- _____. Preservação e requalificação do centro do Rio nas décadas de 1980 e 1990 – A construção de um objetivo difuso. Rio de Janeiro: S.L., maio, 2002.
- MAIA, Francisco Prestes. **O plano regional de Santos**. São Paulo: Oficinas Gráficas de Saraiva S. A., 1950.
- MALZONE, Valéria. O caminho das pedras. **Jornal A Tribuna**, 6 junho, 2004.
- MARICATO, Erminia. **Brasil, cidades:** alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARTINS, Ana Maria Sala Minucci. **O porto de Santos na legislação e proposta de planejamento urbano, no período de 1945 a 1995**. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.
- MELENDEZ, Adilson. Para degustar cafés do Brasil. **Projeto Design**, n. 256, junho, 2001.
- MENDES, Carlos Pimentel. No tempo dos trapiches. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 28 janeiro, 1992. Caderno Marinha Mercante.
- MEYER, Hans. The discreet charm of port and city, a seductive combination. In: REUSEL Jef van (Ed.) **Antwerp: Reshaping a city**. Blondé Artpritingh International Association with City and the River Project. Antuérpia, 1990.
- MONIÉ, Frédéric. As cidades portuárias em busca de estratégias de desenvolvimento. In: SEMINÁRIO TEMÁTICO (organizado pelo GEPDR – grupo de estudos e pesquisa em atividades portuárias e desenvolvimento regional da Universidade Católica de Santos). Santos: UNISANTOS, setembro, 2004.
- MOURA, Éride. Entrevista Paulo Chaves Fernandes. **Projeto Design**, n. 301, março, 2005.
- NUÑEZ, Elcira N. Passeio com gosto de história e saudade. **Jornal A Tribuna**, Santos, 23 outubro, 2005.
- NUNES, Luiz Antonio de Paula. **A formação do urbanismo em Santos 1894/1951**. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 6, junho/setembro, 1982.
- PAC – Programa de Atuação em Cortiços. **Pesquisa socioeconômica:** setor Paquetá, Município de Santos. São Paulo: CDHU-SEADE, 2002.
- PACHECO, Henri. Atores e conflitos em questões ambientais urbanas. **Espaço e Debates**, n. 35, 1992.
- PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego na cidade de Santos. Santos, NESE – Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio Econômicos, março de 2005. – Disponível em: <<http://www.nese.unisanta.br>>, março, 2005

- PESCI, Ruben. Breve reseña histórica de 150 años de urbanismo em Argentina. **Ciudade y Territorio**. Estúdios Territoriales, n. XVIII, p. 107-108, 1996.
- PESQUISA DE EXCLUSÃO e Inclusão Social na cidade de Santos com base nos dados do IBGE, Censo 2000. Santos: NESE – Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio Econômicos, setembro, 2005.
- PETRONE, Maria Tereza S. **A lavoura canavieira em São Paulo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.
- PMS – Prefeitura Municipal de Santos. O porto de Santos: A caminho de seu primeiro centenário. **Diário Oficial Urgente**, Santos, 1990.
- PORTAS, Nuno. As políticas de reforço das centralidades. In: ALMEIDA, M. A. R. **O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI**. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/ Viva o Centro/ Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- PORTAS, Nuno. Lémergenza del progetto urbano. **Revista Urbanística**, Roma: Giugno, n. 110, 1998.
- PORTAS, Nuno; LOBO, Margarida Souza. Urbanismo em Portugal, 1895 - 1996. **Ciudade y Territorio**. Estúdios Territoriales, n. XVIII, p. 107-108, 1996.
- PRATA, Ranulpho. **Navios Iluminados**. Santos: Escritta, Coleção Brasília, 1996.
- PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos. **Plano Diretor Físico: Política de desenvolvimento físico**. Santos, 1968.
- _____. **Avaliação da atual organização da Baixada Santista**. Santos, 1975.
- _____. Decreto-lei n. 403, de 15 de setembro de 1945. Estabelece o novo código de obras do município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial**, Santos, 1945.
- _____. Lei n. 3.259, de 16 de abril de 1968. Institui o Plano Diretor Físico do Município de Santos, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências. **Diário Oficial**, Santos, 1945.
- _____. Lei Complementar n. 3.781, 1972. Altera a Lei n. 3529/68 Plano Diretor Físico de 1968, Santos, 1972.
- _____. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Santos, 1978.
- _____. **Proposta do novo plano diretor de Santos: manual do proprietário**. Santos, 1995.
- _____. Lei Complementar n. 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor. **Diário Oficial de Santos**, 24 novembro, 1998.
- _____. Lei Complementar n. 312, de 23 de novembro de 1998. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 24 novembro, 1998.

- _____. Lei Complementar n. 448, de 30 de dezembro de 2001. Altera dispositivos da Lei de Uso e ocupação do solo na área insular do município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 31 dezembro, 2001.
- _____. Lei Complementar n. 470, de 05 de fevereiro de 2003. Cria o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos. Aprovado em 30 dezembro, 2002, pela Câmara Municipal. **Diário Oficial de Santos**, janeiro, 2003.
- RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. Transferências, empréstimos e traduções na formação do urbanismo no Brasil. In: **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- RODRIGUES, José; VAZ, José Pascoal. **Porto de Santos, uma década de Transformação 1990/1999**. Santos: Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio-Econômicos, NESE, 2001.
- ROSSITER, Andrew. Le redéveloppement des Docklands de Londres: L'échec était-il inévitable? **Annales Littéraires de l'Université de Besançon**, n. 566, Les Cahiers du CREHU, n. 5, 1995.
- TROYANO, Fernando de Teran. Evolución del planeamiento urbanístico (1846-1996). **Ciudad y Territorio**. Estudios Territoriales, n. XVIII p. 107-108, 1996.
- SAGARRA; TRIAS, F. Barcelone, la dynamique olympique et le projet urban. **Le cahiers de la recherche architecturale**, n. 30/31, 1995.
- SALES, Pedro M. R. de. **Santos, a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo**. 1999. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- SANTANA, Marco. Uma história de recordes. **Jornal da Orla**, Santos, 30 janeiro, 2005.
- _____. Alegria Centro oferece incentivos para a revitalização econômica da região. **Jornal da Orla**, Santos, 3 março, 2002.
- SANTOS, Cynthia R. de A. Evangelista. **Avenida Conselheiro Nébias, casas antigas e uma nova cidade**. Santos: COEA, UNISANTOS, 2003.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record, 2001.
- SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **Território, globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.
- SANTOS, Rivaldo. Empresariado critica lentidão de projetos do Alegria Centro. **Jornal A Tribuna**, Santos, 27 novembro, 2005.
- _____. PMS admite falhas, mas não vê marcha a ré. **Jornal A Tribuna**, Santos, 27 novembro, 2005.

- SARTI, Ingrid. **Porto Vermelho: os estivadores de Santos na política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.
- SCHIFFER, Sueli T. R. Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território. In: IV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR. 1991, Salvador, **Anais...** Salvador: ANPUR, 1991.
- SERGE, Roberto. Múltiplas Vozes em Barcelona. **Projeto Design**, n. 296, outubro 2004.
- _____. Natureza e centralidade. **Arquitextos**, n. 043.01, 2001. Disponível em: <http://www.vitruvius.com.br/arquitextos/arquitextos.asp>
- SERRANO, Fábio Eduardo. O Plano Regional de Santos, de Francisco Prestes Maia. **Leopoldiamun**, Santos, n. 64, 1997.
- SEVCENKO, Nicolau. **A revolta da vacina**. São Paulo: Scipione, 1984.
- SIQUEIRA, Evandro. Abandono: Patrimônio desprotegido. **A Tribuna Digital**, Santos, 9 julho, 2005.
- _____. Desafio arqueológico no Teatro Guarany. **Jornal A Tribuna**, Santos, 1 junho, 2003.
- SOLÁ-MORALES, Manuel de. Espaços públicos e espaços coletivos. In: ALMEIDA, M. A. R. (org) **O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI** São Paulo: Ed. Terceiro Nome/ Viva o Centro/ Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- _____. Ações estratégicas de reforço ao centro. In: ALMEIDA, M. A. R (org). **O centro da metrópole: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI**. São Paulo: Ed. Terceiro Nome/Viva o Centro/ Imprensa Oficial do Estado, 2001.
- _____. La ciudad y el puerto: La historia continua. **Revista U.R.**, n. 4, s/d.
- SOUZA, Bárbara. No lugar de carga, cultura e lazer. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 julho, 2005.
- SOUZA, Clarissa D. de C. **Requalificação porto/cidade**. 2001. Trabalho de Graduação – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade Católica de Santos. Santos, 2001.
- SUBIRÓS, Pep. The meaning of the city. **Rassegna**, março, 1989.
- URBINATI, Aldo Paulo Chaves Fernandes e Rosário Lima. Centro cultural e comercial, Belém/PA: Porto da Cultura. **Projeto Design**, n. 248, outubro, 2000.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: FUPAM, USP, 1999. p. 167-243.
- _____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel, 1998.
- WARD, D. R. London: The emerging docklands city. **Built Environment**, n.12, 1986.

WORLD Economic Development. Congress & The World Bank. World Competitive Cities Congress. **Executive Sumary Document**. Washington, DC, mimeo, 1.