UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO

CLARISSA DUARTE DE CASTRO SOUZA

**Santos e o processo de requalificação de áreas
portuárias sobre a perspectiva do planejamento urbano**

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO
ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO
ORIENTADOR.

O original se encontra disponível na sede do programa
São Paulo 12 de julho de 2012.

Orientador: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira

São Paulo
2012

CLARISSA DUARTE DE CASTRO SOUZA

**Santos e o processo de requalificação de áreas
portuária sobre a perspectiva do planejamento urbano**

EXEMPLAR REVISADO E ALTERADO EM RELAÇÃO À VERSÃO ORIGINAL, SOB RESPONSABILIDADE DO AUTOR E ANUÊNCIA DO ORIENTADOR.

O original se encontra disponível na sede do programa
São Paulo 12 de julho de 2012.

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

Orientador: Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional

**São Paulo
2012**

SOUZA, Clarissa D. C. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuária sobre a perspectiva do planejamento urbano.** 2012. 202 p. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

ERRATA

Folha	Linha	Onde se lê	Leia-se
--------------	--------------	-------------------	----------------

SOUZA, Clarissa D. C. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuária sobre a perspectiva do planejamento urbano.** 2012. 202 p. Tese de Doutorado – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Tese apresentada a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo para a obtenção do título de Doutor em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovado em:

Banca Examinadora

Prof. Dr:_____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr:_____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr:_____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr:_____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Prof. Dr:_____ Instituição:_____

Julgamento:_____ Assinatura:_____

Aos meus amigos e familiares, em especial à
Meg, a Regiane e Gisele, 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 e aos meus queridos irmãos, sem o qual a vida não seria a mesma.

Ao meu orientador Prof. Dr. Antônio Cláudio Moreira Lima e Moreira, por ser um exemplo de docente. Obrigada pelo apoio, orientação, paciência, ensinamento e dedicação.

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: Leila Regina Diêgolis, Cássia Magaldi, Lenimar Rios, José Marques Carriço, Ney Caldato e Pierre França.

Ao Instituto Nacional do Seguro Social, em especial à equipe da Gerência Executiva de Santos pelo entendimento e auxílio, sem o qual essa tese não seria possível.

Aos funcionários da Seção de Logística, licitação, contratos e engenharia, vocês moram no meu coração, em particular à Regiane pelo companheirismo e ao OFC pelo incentivo.

Aos amigos e companheiros arquitetos que me acompanharam ao longo desta jornada. Em especial à Flávia pela paciência, à Cynthia, Gisele e Claudete pelo apoio.

Aos alunos da FAUUSP, André, Maria Carolina, e Roberto pelas ótimas contribuições e reflexões.

As Faculdades de Arquitetura e Urbanismo de Santos por me receber e instigar a reflexão sobre o espaço urbano.

Ao escritório técnico do Alegria Centro e SEPLAN pelas informações prestadas.

E por fim aos meus atuais e futuros alunos, vocês são a possibilidade de construção de uma cidade mais justa e igual.

“Como se pode então construir um utopismo mais sólido que integre processo social e forma espacial? É possível formular uma nova dialética de utopismo, e até mesmo construir uma dialética utópica?”.

David Harvey, 2005

RESUMO

SOUZA, Clarissa D. C. **Santos e o processo de requalificação de áreas portuária sobre a perspectiva do planejamento urbano.** 2012. 202 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

O presente trabalho busca traçar um panorama urbano atual do planejamento urbano implantado no município de Santos, em especial nas políticas de requalificação urbana e portuária por meio da análise das ações do Programa Alegria Centro, com ênfase temporal na última década. Trata das transformações do espaço urbano da cidade de Santos, do ponto de vista físico e social. Identifica o processo de reprodução do capital no espaço local por meio da análise da política de requalificação urbana em desenvolvimento e sua relação histórica no processo de planejamento urbano municipal. Discute as ações realizadas no processo de requalificação urbana e as compara com a política habitacional. A tese aqui proposta é verificar se o projeto de requalificação santista é uma política urbana que privilegia a alocação de recursos públicos em espaço estratégico da cidade. E ainda, a implantação do modelo de requalificação urbana não seria a adoção das “ideias fora de lugar” (SCHWARZ, 1999, 98 apud MARICATO 2000, 121), portanto a importação de modelos sem considerar as especificidades, realidade local e fragilidades sociais? Discute as seguintes hipóteses: A proposta de requalificação é mais uma retórica ideológica, que perpetua a acumulação do capital? Como as propostas de requalificação têm alterado a dinâmica e realidade urbana? Há agravamentos sociais? Que recursos são utilizados? Qual o papel das parcerias público-privadas? Qual é o plano ou esquema global de cidade que está sendo implantado em Santos.

Palavras-chave: Planejamento territorial urbano. Revitalização urbana. Cidades portuárias.

ABSTRACT

SOUZA, Clarissa D. C. **Santos and the regeneration process of port areas under the urban planning perspective.** 2012. 202 p. Thesis (doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

The present work aims at outlining a current urban scenario of the urban planning implemented in the city of Santos, especially the policies of urban and port requalification through the analysis of the actions of Alegra Centro Program, with emphasis on the last decade. It also deals with the transformations of the urban space of the city of Santos, from the physical and social point of view. It identifies the process of capital reproduction in the local space through the analysis of the developing urban requalification policy and its historical relationship in the process of the city urban planning. It discusses the realized actions in the process of urban requalification and compares them with the ones taken towards housing policy. The proposal of this thesis is to verify whether the project of requalification of Santos is indeed one that privileges the allocation of public resources in a strategic site of the city. Furthermore, would not the implementation of the urban requalification model be the adoption of “displaced ideas” (SCHWARZ, 1999, 98 apud MARICATO 2000, 121), therefore the importation of models without considering the specificities, local reality and social fragilities? It discusses the following hypotheses: Is the proposal of requalification more of an ideological rhetoric, which perpetuates the accumulation of capital? In which ways have the requalification proposals changed the urban dynamics and reality? Have there been social issues? Which resources have been used? What is the role of the public/private partnerships? What is the city plan or scheme that is being implemented in Santos?

Keywords: Urban planning. Alegra Centro. Regeneration projects. Port cities.

LISTA DE PLANTAS

PLANTA 01: Acessos Principais para a Área Central	63
PLANTA 02: Detalhe dos Acessos Principais Existentes na Área Central	64
PLANTA 03: As Áreas Funcionais do Centro Comercial de Santos	65
PLANTA 04: Uso do Solo dos Bairros: Valongo, Centro, Paquetá e Vila Nova, 2011	66
PLANTA 05: Uso do Solo dos Bairros: Valongo e Centro, 2011	67
PLANTA 06: RMBS Padrões socioespaciais	68
PLANTA 07: Imóveis vazios dentro da área de proteção cultural 1	70
PLANTA 08: Imóveis vazios dentro da área de proteção cultural 2	71
PLANTA 09: Evolução dos Domicílios Encortiçados em Santos	72
PLANTA 10: Evolução dos Domicílios Encortiçados em Santos	73
PLANTA 11: Habitação em Cortiço	74
PLANTA 12: Empreendimentos habitacionais de interesse social realizados na área	76
PLANTA 13: Cortiços x Empreendimentos habitacionais de interesse social realizados na área	78
PLANTA 14: Empreendimentos imobiliários	79
PLANTA 15: Empreendimentos imobiliários	80
PLANTA 16: Patrimônio Histórico de Maior Relevância – Área de Proteção Cultural 1	89
PLANTA 17: Patrimônio Histórico de Maior Relevância – Área de Proteção Cultural 2	90
PLANTA 18: Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 3	116
PLANTA 19: Corredores de Proteção Cultural	153
PLANTA 20: Área de Abrangência – Área de Proteção Cultural 1 e 2	154

PLANTA 21: Área de Abrangência – Alegria Centro Habitação e Tecnologia	155
PLANTA 22: Programa Alegria Centro – 1ª Etapa	156
PLANTA 23: Programa Alegria Centro – 2ª Etapa	157
PLANTA 24: Programa Alegria Centro – Atual	158
PLANTA 25: Programa Alegria Centro – APC 1 – Atual	159
PLANTA 26: Programa Alegria Centro – APC 2 – Atual	160
PLANTA 27: Estratégias de Revitalização	161
PLANTA 28: Alegria Centro Habitação	162
PLANTA 29: Linha Turística do Bonde – ampliação	163
PLANTA 30: Projeto da Avenida Perimetral – Passagem Subterrânea na Área Central	165
PLANTA 31: Projeto Avenida Perimetral – áreas já implantadas	167
PLANTA 32: Imóvel com isenção fiscal – APC 1 - por período.	175
PLANTA 33: Imóvel com isenção fiscal – APC 2 – por período	176
PLANTA 34: Imóvel com isenção fiscal – APC 1	177
PLANTA 35: Imóvel com isenção fiscal – APC 2.	178
PLANTA 36: Investimentos Realizados Público e Privado – APC 1	182
PLANTA 37: Investimentos Realizados Público e Privado – APC 2	183

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Trabalhadores do Porto de Santos	61
Tabela 02: Relação entre Trabalhadores Formais e Informais no porto de Santos	61
Tabela 03: Relação entre emprego formal x informal em Santos	61
Tabela 04: Ramos de atividade por frequência (em %)	62
Tabela 05: Índice Desemprego	62
Tabela 06: Habitantes por domicílios nos bairros centrais	81
Tabela 07: Renda dos Chefes de Domicílios dos Bairros Centrais	81
Tabela 08: Domicílios dos Bairros Centrais	81
Tabela 09: Relação domicílios próprio e não próprios	82
Tabela 10: Proporção dos domicílios precários	82
Tabela 11: Relação dos tipos de domicílios	82
Tabela 12: Domicílios particulares permanentes por tipo	83
Tabela 13: Evolução dos domicílios particulares permanentes por tipo	83
Tabela 14: Número de banheiros por domicílio	83
Tabela 15: Relação de domicílios com e sem banheiros	84
Tabela 16: Inadequação Habitacional – Plano Municipal de Habitação, 2009	84
Tabela 17: Déficit habitacional – Plano Municipal de Habitação, 2009	85
Tabela 18: Empreendimentos habitacionais na área de estudo – concluído	85
Tabela 19: Empreendimentos habitacionais na área de estudo – em execução	85
Tabela 20: Atuação Municipal (COHAB-ST) na política habitacional no período de 1965-2006	86

Tabela 21: Atuação Municipal (COHAB-ST) na política habitacional no período de 1992-2006	86
Tabela 22: Parcerias e Convênios em Andamento na Produção habitacional em Santos	87
Tabela 23: Promoção Habitacional da CDHU	88
Tabela 24: Evolução dos imóveis e nível de proteção Alegria Centro	169
Tabela 25: Imóveis e nível de proteção Alegria Centro – por APC	169
Tabela 26: Valores investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010	170
Tabela 27: Resumo dos valores investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor	171
Tabela 28: Resumo dos valores investidos (imóveis e infraestrutura) no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor	171
Tabela 29: Resumo dos valores totais investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor	172
Tabela 30: Detalhamento dos investimentos públicos no ano de 2009	173
Tabela 31: Detalhamento dos investimentos públicos no ano de 2010	173
Tabela 32: Detalhamento dos investimentos públicos (outros) e público/ privado no ano de 2009	174
Tabela 33: Detalhamento dos investimentos públicos (outros) e público/ privado no ano de 2010	174
Tabela 34: Imóveis e isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro - período 2003-2010	179
Tabela 35: Isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro – tipo e ano	181
Tabela 36: Isenções fiscais concedidas x número de imóveis	181
Tabela 37: Relação dos imóveis fechados na APC 1 – 2010	184
Tabela 38: Relação dos imóveis fechados na APC 2 – 2010	186
Tabela 39: Evolução dos imóveis fechados	187
Tabela 40: Empresas abertas por período	187

LISTA DE IMAGENS

IMAGENS 01 a 05: Rua São Bento	69
IMAGEM 06: Empreendimentos plurihabitacionais aprovados e em aprovação – período 1998-2	75
IMAGENS 07 a 09: CDHU rua Amador Bueno	77
IMAGENS 10 a 11: Cortiços - Paquetá	77
IMAGEM 12: CDHU rua João Pessoa	77
IMAGENS 13 a 17: Projeto Porto Valongo Santos	164
IMAGEM 18 a 20: Projeto da Avenida Perimetral	166
IMAGEM 21 a 24: Casarão do Valongo – Obras do Museu Pelé	168

LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01: Custo de Mão-de-Obra por Carga (t)	61
GRÁFICO 02: Evolução do emprego formal: Brasil, São Paulo e Santos	62
GRÁFICO 03: Obras total investido em Reais (público e privado) excluindo infra-estrutura - período 2003-2010	172
GRÁFICO 04: Evolução das isenções fiscais concedidas	181

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ACC	Associação de Cortiços do Centro
ALEGRA CENTRO	Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos
ALEGRA CENTRO HABITAÇÃO	Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos
APC	Área de Proteção Cultural
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDRU	Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana
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
GTP	Grupo de Trabalho Participativo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
ISSQN	Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
NESE	Núcleo de Pesquisa e Estudos Sócio-Econômicos da Universidade Santa Cecília dos Bandeirantes

NIDE	Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas
PAC/ CDHU	Programa de Atuação em Cortiço
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
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
PMS	Prefeitura Municipal de Santos
PROAPS	Programa de Arrendamento e Parceria do Porto de Santos
PRODESAN	Progresso e Desenvolvimento de Santos
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
SPU	Secretaria de Patrimônio da União
TAC	Termo de Ajustamento de Conduta
TECON	Terminal de Contêineres
ZEIS	Zona Especial de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	19
CAPÍTULO 1 – Premissas da Abordagem - Contextualização	24
1.1 Base teórica norteadora da pesquisa	25
1.1.1 O processo de acumulação de capitais	26
1.1.2 Segregação socioespacial	32
1.1.3 Formulação de hipóteses	36
1.2 As relações trabalhistas e o emprego na cidade de Santos	37
1.3 Transformações do espaço urbano santista	39
1.3.1 levantamento do material empírico	46
a) Acessibilidade	46
b) Atividades econômicas	47
c) Uso do Solo	48
d) Habitação – cortiço	51
e) Infraestrutura	57
f) Patrimônio Histórico	58
CAPÍTULO 2 – Planejamento urbano e o processo de revitalização da área central	91
2.1 Breve histórico do planejamento urbano municipal	92
2.1.1 Período até 1930	94
2.1.2 Período entre 1930 e 1980	98
2.1.3 Período a partir de 1990	103
2.2 Planejamento Estratégico	108
2.3 Processo de revitalização	111
2.3.1 Estratégia Revitalizar – construção do modelo	113

CAPÍTULO 3 – Revitalização Urbana – Programa Alegria Centro	117
3.1 Programas de revitalização urbana	118
3.1.1 Programa Alegria Centro	118
3.1.2 Programa Alegria Centro Habitação	127
3.1.3 Projeto Porto Valongo	132
3.2 Desenvolvimento dos Programas	138
3.2.1 Projetos desenvolvidos	138
a) Período até 2003	138
b) período após 2003	138
3.2.2 Projetos em desenvolvimento	140
a) Avenida perimetral – mergulhão	140
b) Museu Pelé	143
3.2.3 Investimentos realizados e resultados alcançados	145
CONCLUSÃO	188
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFIAS	193

INTRODUÇÃO

Sofisticada influência: inspirada em Barcelona e Buenos Aires, Santos faz renascer o Porto Valongo. (FALCÃO, 2011).

A manchete de capa da revista *MyPlace* é apenas um exemplo da influência dos modelos de revitalização de áreas portuárias seguidos pela municipalidade local na implantação da política de revitalização do centro histórico e portuário da cidade de Santos.

Constantemente, notícias locais retomam a estratégia implantada nessas cidades (Barcelona, Puerto Madero) como o caminho a ser seguido por Santos como forma de alavancar o desenvolvimento local, turístico e cultural da área central.

Essa estratégia, a revitalização urbana, é estudada ao longo desta tese com o propósito de reflexão sobre a política urbana em curso.

Neste sentido, as contribuições de Arantes, Vainer e Maricato (2000), são de grande valia ao pretender tirar a máscara das propostas de requalificação, a fim de identificar sua matriz ideológica.

Nosso objeto de estudo é a área correspondente ao núcleo da primeira ocupação urbana e das primeiras instalações portuárias, que com o desenvolvimento e especialização do porto perderam a função de espaço da atividade portuária, sendo abandonado / esvaziado por terem “[...] 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, p. 54 apud SALES, 1999, p. 93).

Essa área é alvo do projeto de requalificação urbana santista, o denominado Alegria Centro e mais recentemente, o projeto Porto Valongo Santos, que tem como premissa a “reutilização adaptável” (HALL, 2002) dos antigos armazéns do porto e

sua incorporação ao tecido urbano visando o resgate da frente aquática, proposta de *waterfront renew*¹, estudadas por Del Rio (2001), Sales (1999) e Hall (1993), entre outros pesquisadores.

A pesquisa se desenvolve sob o enfoque do planejamento urbano municipal, em uma perspectiva histórica, desde a transição do século XIX para o XX, e aprofundando a análise no atual projeto de revitalização do centro e do porto de Santos.

O objetivo do trabalho é refletir sobre o processo capitalista de produção do espaço por meio da análise do projeto de requalificação urbana e os resultados dela decorrentes.

Nossa tese é que o projeto de requalificação santista é uma política urbana que privilegia a alocação de recursos públicos em espaço estratégico da cidade, e ainda, que o modelo de requalificação urbana proposto é a adoção das “ideias fora de lugar” (SCHWARZ, 1999, p. 98 apud MARICATO, 2000, p. 121)², ou seja, a importação de modelos sem considerar as especificidades, realidade local e fragilidades sociais.

A base teórica em que o trabalho se desenvolve parte dos conceitos de produção e reprodução do capital no espaço urbano, segundo Harvey (2002), Ferreira (2003), Fiori (1997) entre outros autores, e seus reflexos no espaço urbano com ênfase na produção do espaço pelo viés da legislação urbanística.

No que tange ao planejamento urbano, nos pautamos nas contribuições de Villaça (2001), Maricato (2000), Carriço (2006) e Ferreira que entendem que o processo de acumulação de capitais gera “localidades” privilegiadas e em contrapartida espaços menos qualificados. Essa relação dialética na produção do espaço urbano reproduz

¹ João Sette Whitaker Ferreira. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas” em Francisco de Oliveira, Ruy Braga e Cibele Rizek (org). **Hegemonia às avessas**. São Paulo, Boitempo, 2010, p. 185, cita os “grandes e custosos projetos” previstos para a Copa do Mundo de 2014 bem como a moda dos projetos de *water fronts* de *Puerto Madero* à Estação das Docas. Nesse sentido vale informar a frustrada tentativa do prefeito João Paulo Tavares Papa em incluir a cidade de Santos no roteiro turístico da EMBRATUR 2014 para a Copa de 2014.

² SCHWARZ, R. **Sequências brasileiras**. São Paulo. Cia das letras, 1999.

no espaço a segregação social. É a teoria de segregação socioespacial apontada por esses autores.

A pesquisa se desenvolve em três capítulos, o primeiro intitulado: premissas da abordagem – contextualização, o segundo: planejamento urbano e o processo de revitalização da área central e o terceiro: revitalização urbana - programa Alegria Centro.

O **Capítulo 1** aponta os elementos fundamentais para o desenvolvimento da tese, partindo do estudo sobre a base teórica proposta, em especial o processo de acumulação de capitais e a segregação socioespacial.

Identifica as relações trabalhistas e o emprego na cidade de Santos a fim de verificar quais impactos o Alegria Centro tem sob esta dinâmica, uma vez ser seu objetivo a geração de empregos e atração de atividades.

Traça o levantamento do material empírico com o propósito de identificar o espaço de atuação do programa de revitalização em curso, desde a acessibilidade, atividade econômica, uso do solo, habitação, infraestrutura e patrimônio histórico.

Esse levantamento nos permite desvendar a realidade urbana da área central santista, abrindo caminho para a reflexão sobre a política urbana em desenvolvimento.

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

O **Capítulo 2** estuda o processo de planejamento urbano na cidade de Santos. Parte da análise geral e aprofunda o estudo sobre as políticas para a área central da cidade.

Parte de um breve histórico dos planos diretores municipais e discute mais detalhadamente a estratégia de requalificação urbana nos planos diretores, desde sua origem no plano diretor de 1968 até o plano diretor de 1998 em vigor até 2011.

O planejamento urbano é analisado dentro dos três períodos apontados por Villaça (1999, p. 182) e assim definidos: a) o primeiro (1865 a 1930) período de melhoramento e embelezamento; b) o segundo (1930 a 1990) é caracterizado pela “ideologia do planejamento”; e c) o terceiro, a partir de 1990, do planejamento estratégico com o plano sem mapa.

Dedica uma seção para o planejamento estratégico, com base nas análises de Vainer (2000), Maricato (2000), Ferreira (2010), Villaça (2001 e 2005) uma vez que a proposta de revitalização de Santos se apóia nas premissas estabelecidas nesta forma de planejamento.

Estabelece a linha de atuação do planejamento urbano na cidade, com a instauração de um grande número de leis porém, sem a vinculação da legislação à ações efetivas que enfrente a problemática da segregação socioespacial, tratada no primeiro capítulo.

A esse respeito aborda desde a raiz histórica da habitação em cortiço à promulgação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 1992.

Inicia a discussão sobre os reflexos da atual política urbana municipal no campo urbano e social. O objetivo principal deste capítulo é refletir sobre o planejamento urbano municipal e os reflexos do mesmo na área de estudo.

O **Capítulo 3** trata especificamente da análise do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos (Alegra Centro) e seus mais recentes desdobramentos: Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos (Alegra Centro Habitação) e a revitalização da área portuária pelo projeto Porto Valongo Santos.

Começa apontando as estratégias desses programas e sua relação com o modelo revitalizar, divulgado pelos consultores internacionais, dentre eles: Borja, Castells, Forn entre outros, já estudado no capítulo anterior.

Em seguida trata das ações desenvolvidas pelo programa e os projetos em desenvolvimento, com destaque para o estudo de caso da avenida perimetral e implantação do Museu Pelé.

Finaliza estabelecendo a relação entre os investimentos realizados pelo Alegria Centro com os resultados alcançados. Estabelece a matriz da política urbana em curso, os beneficiados e os não beneficiados com o objetivo de verificar a tese proposta.

Conclui, retomando a discussão proposta na tese de doutorado, respondendo as seguintes questões: A proposta de requalificação que vem sendo implantada na cidade de Santos, será capaz de reverter o atual quadro de perda de renda e favelização (CARRIÇO, 2006) gerados pelas mudanças econômicas e estruturais das últimas duas décadas do século XX, ou será mais uma retórica ideológica, perpetuando a acumulação do capital? Como as propostas de requalificação têm alterado a dinâmica e realidade urbana? Há agravamentos sociais? Que recursos estão sendo utilizados? Qual o papel das parcerias público-privadas? Qual é o plano ou esquema global de cidade (BORJA; CASTELLS, 1997:236) que está sendo implantado em Santos?

PREMISSAS DA ABORDAGEM - CONTEXTUALIZAÇÃO

1.1 Base teórica norteadora da pesquisa

Embora se saiba que as cidades modernas sempre estiveram associadas à divisão social do trabalho e à acumulação capitalista, que a exploração da propriedade do solo não seja um fato novo, e que haja – como mostrou a exaustão Lefèbvre e depois toda a geografia humana recente – uma relação direta entre a configuração espacial e a produção ou reprodução do capital, como estamos vendo, há algo novo a registrar nessa fase do capitalismo em que as cidades passaram elas mesmas a ser geridas e consumidas como mercadorias.

Arantes (2000, p. 26)

Assim propomo-nos estudar o urbano como uma unidade produtiva, composta por classes sociais que se articulam e se confrontam, em lutas sócio-políticas, com o objetivo de obter maior poder econômico e político, onde “[...] uma classe social articula práticas de apropriação das condições gerais que servem de sustentáculo as atividades que asseguram a sua sobrevivência e sua própria reprodução enquanto classe”. A apropriação de condições gerais faz parte dessa luta. “Essas práticas de apropriação das condições gerais é prenhe de contradições e conflitos, pois, no fundo, trata-se de recursos escassos cuja apropriação se dá na, maior parte através do mercado, onde vigora a concorrência e a competição” (CAMARGO; LAMPARELLI; GEORGE, 1997, p. 20).

Nosso objeto de pesquisa é a área central da cidade de Santos, tratada segundo o campo de atuação do planejamento urbano com o intuito de verificar o processo de acumulação e reprodução do capital no espaço urbano, seja na transição do século XIX para o século XX com o crescimento da indústria cafeeira, em meados do século com o estímulo aos usos e atividades de suporte ao porto e mais recentemente com a política de revitalização urbana.

Em relação ao planejamento urbano, o trabalho parte da referência de linha de estudo apontada por Arantes, Vainer e Maricato (2000), que pretende tirar a máscara das propostas de “requalificação”, a fim de identificar a matriz ideológica dessas intervenções e os impactos dela resultantes no campo urbano e social.

1.1.1 O processo de acumulação de capitais

Harvey (2002), 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, fordista/keynesiano, para a acumulação flexível.

No modelo fordista/keynesiano a acumulação do capital se fundamenta na larga produção em massa, sustentada pelo rápido crescimento do mercado consumidor e pelo processo de urbanização. Este modo de produção se depara com dificuldades, no período entre 1965/1973, explicadas por Harvey (2002, p. 135) pela “[...] queda da produtividade e da lucratividade corporativas [...] aceleração da inflação, o que começou a solapar o papel do dólar como moeda-reserva internacional estável [...]” e ainda a “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”. (HARVEY, 2002, p. 135)

Desta forma, com a ascensão do Japão, da Europa Ocidental recém reconstruída e de outros países recém industrializados acentua-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, 2002, p. 135).

Essa dificuldade encontrada pelo fordismo em se manter revela seu ponto mais fraco, a rigidez, Harvey (2002, p. 135) aponta que “havia problemas com a rigidez dos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo em sistemas de produção em massa [...]”.

Dentro de uma nova perspectiva que busca a flexibilização para a reprodução do capital fluante, Harvey aponta para a transformação do capital rígido em flexível, definindo-a como acumulação flexível.

A acumulação flexível, como vou chamá-la 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 do 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, 2002, p. 140).

Este processo altera a relação capital-trabalho com reflexos na estrutura urbana das cidades. A mecanização dos portos e desemprego na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) são apenas alguns exemplos.

O resultado do modo de acumulação flexível é principalmente a reengenharia e a reestruturação produtiva (iniciada no Brasil nos anos 80 nos setores de exportação – para serem competitivos com produtos similares de outras origens) caracterizadas por mecanização da produção; precarização das relações de trabalho, eliminação de estoques de insumos pela produção “*just in time*”, terceirização de atividades internas das unidades produtivas não relacionadas diretamente com a produção, qualidade total de insumos.

Em termos urbanos, o processo de acumulação flexível “esvazia” as plantas industriais cujas unidades terceirizadas buscam localizações externas às antigas plantas industriais, e pulveriza os “serviços” às indústrias (atividades tercerizadas) pelo território da cidade em busca de localidade de menor preço. Aparentemente

ocorre uma desindustrialização. Na realidade ocorre uma diminuição de empregos na unidade produtiva e uma ampliação do emprego nas unidades terceirizadas – de serviços às indústrias.

No porto de Santos este período é marcado pelo processo de expansão da atividade portuária, em especial após 1981, em áreas mais afastadas do tecido urbano originário (área central), de maior calado e retroárea compatíveis com o a necessidade de desenvolvimento dessa atividade e do fluxo de mercadorias (evolução técnica dos maquinários do porto), nas áreas da Ponta da Praia em Santos e do Terminal de Contêineres no Guarujá.

O processo de readequação da atividade portuária e seu deslocamento para áreas mais afastadas são estudados por Hall (1993), Del Rio (2001) e Sales (1999) que apontam que o abandono das áreas portuárias das antigas implantações centrais nos maiores portos do mundo ocorreu e foi também seguido 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.

[...] 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, p. 56 apud SALES, 1999, p. 115)³.

Sales (1999) indica ainda que o 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*”.

Hall (1993) relata que a atividade portuária não havia sofrido mudanças significativas de métodos desde a antiguidade até o início do século XIX, o elemento variante era

³ 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.

apenas a escala da atividade: o movimento de mercadorias e passageiros promove atividades correlatas de armazenagem à comercialização. No século XIX temos as embarcações a vapor que impulsionam as atividades portuárias.

Ao longo do século XIX até meados do século XX temos o aumento das movimentações de carga, passageiros e portos voltados para a indústria pesqueira. Este cenário só será alterado por fatores econômicos e tecnológicos.

Com relação à movimentação de passageiros, esta passou a ser substituída pelas aeronaves no final dos anos 1950 (HALL, 1993) tornando os terminais para os navios de linha supérfluos. Hoje em Santos há um único terminal para passageiros se comparado com os 64 berços totais de atracação⁴.

Em termos de tecnologia a dimensão dos navios aumentou notavelmente, exigindo calado de atracação cada vez mais profundo, o que redireciona as áreas portuárias para áreas mais afastadas dos centros urbanos.

Outro fator significativo é o processo de containerização⁵. Este novo tipo de carga permite intermodalidade de mercadorias, agilidade no processo de embarque e desembarque, padronização (não é necessário fracionar a mercadoria), flexibilidade, entre outros aspectos.

Com a utilização do contêiner há redução significativa no tempo de atracação. Há poucos anos atrás, o tempo de desembarque de um contêiner levava menos de 2 minutos (INPH/ MT, 2005) sendo que na década de 50 um navio passava metade de sua vida no porto⁶, no lento processo de embarque e desembarque.

⁴ Dado disponível em www.portodesantos.com.br, acesso em junho de 2008.

⁵ Sobre as modificações proporcionadas pelo contêiner no comércio mundial ver Scazufca, M. A (2008). Neste artigo o autor trata do impacto e mudança que o contêiner tem sobre o comércio mundial bem como seus reflexos no espaço urbano. "Portanto, o ambiente portuário vem sendo totalmente modificado, grandes silos de armazenamento e estruturas lineares, próximas aos cais de atracação tornaram-se obsoletas, grandes extensões portuárias perderam sua funcionalidade, pátios de muito maior dimensão passaram a ser necessários, não só junto ao cais, mas também na denominada retro área, territórios interiores, próximos aos portos, necessários para a movimentação de contêineres, especialmente para o estoque de caixas vazias, impactando profundamente o território das cidades portuárias e seu entorno, não só junto ao cais histórico, que dificilmente resistiu a esta demanda por grandes espaços, mas também no porto como um todo, nas áreas urbanas ao seu redor e até em áreas periféricas das cidades portuárias, devido à citada demanda pela atividade retro portuária, para dar suporte a crescente containerização no transporte das mercadorias".

⁶ Hall (1993).

Hall investiga o processo de transformação do modo de produção, com ênfase na atividade portuária, desde a Idade Média, passando pelo período fordista e terminando com o sistema flexível.

No entanto apesar da especialização portuária ocorrer de forma física, a partir da década de 1980, as relações trabalhistas sofrem mudanças mais significativas com a promulgação da lei n. 8.630/1993, denominada lei de Modernização dos Portos, e com o Programa de Arrendamento do Porto de Santos (PROAPS), onde há a transferência da mão de obra portuária para terminais privados arrendados.

A modernização do porto de Santos resulta em uma grande redução dos postos de trabalho e na fragilização das relações trabalhistas com a transferência do emprego formal para o informal. (GONÇALVES; RODRIGUES; VAZ, 2001) e (GONÇALVES; NUNES, 2008, p. 257).

[...] as consequências sociais foram graves, pois passava-se de um modelo de utilização extensiva de mão-de-obra para um modelo de utilização intensiva. Ou seja, menos empregos com baixa qualificação e a criação de um novo mercado de empregos, mais restrito e mais qualificado. (GONÇALVES; NUNES, 2008, p. 257)

Para Ferreira (2010, p. 189-90) a reestruturação produtiva alcança o Brasil a partir da década de 1990 com a aplicação dos ditames do Consenso de Washington: “[...] forte desregulação e enfraquecimento do papel do Estado, privatizações e abertura do mercado interno para o capital internacional, desnacionalização da indústria e precarização absoluta das relações trabalhistas, abandono de projetos de políticas públicas estruturais e adoção de políticas de assistência social pontuais”.

Após a reengenharia e a reestruturação produtiva veio a globalização que é a organização de cadeias produtivas em escala mundial cujo efeito urbano é o fechamento das unidades produtivas ou das partes das unidades produtivas que não suportam a competição dos produtos importados. Seu resultado em termos urbanos é a cidade dual (CASTELLS, 1989) onde convivem lado a lado, mas separadas, a economia globalizada, e a economia não globalizada, ou a cidade fragmentada (PRETECEILLE, 2003) onde fragmentos das unidades produtivas se articulam numa

economia globalizada e por conseqüência, fragmentos da cidade se articulam numa economia globalizada. Ainda, para Fiori (1998, p. 4):

“o conceito de globalização ainda não terminou de ser fabricado. E não é impossível que transite para o esquecimento antes que tenha sido possível esclarecer seu verdadeiro significado teórico. Assim mesmo, apesar desta imprecisão, ninguém tem dúvidas que o conceito procura dar conta de uma nova ‘formulação’ capitalista gerada nas últimas décadas pelo incessante processo (de) acumulação de capitais. Como tampouco pairam mais dúvidas de que esta nova ‘formatação’ econômica envolve aspectos e dimensões tecnológicas, organizacionais, políticas, comerciais e financeiras que se relacionam de maneira dinâmica gerando uma reorganização espacial da atividade econômica e uma claríssima re-hierarquização de seus centros decisórios”.

Harvey (2002, p. 137) 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”.

Neste contexto surgem as propostas de requalificação urbana, viabilizadas pela implantação de um plano estratégico, com o propósito de reverter o quadro de degradação por meio de investimentos em áreas centrais e portuárias já dotadas de infraestrutura.

Em relação ao processo de valorização e desvalorização do território, Santos (1994, p. 126) aponta que a intervenção do Estado nas relações de trabalho “estimula de forma seletiva e frequentemente discriminatória as diversas atividades, estabelece os usos do solo, impondo regalias e interdições, e cria, até mesmo, zonas especiais”. Neste sentido, “[...] cada parcela do solo urbano é valorizada (ou desvalorizada) em virtude de um jogo de poder exercido ou consentido pelo Estado”.

Essas transformações têm reflexo direto na mudança 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”.

A cidade de Santos, em 2003, elabora o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos (Alegra Centro), em 2009 a proposta de requalificação da área portuária, intitulada projeto Porto Valongo Santos e o Programa Alegra Centro Habitação em 2010.

Vale recordar que a área central santista é o único ponto de acesso rodoferroviário 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.

1.1.2 Segregação socioespacial

Como já vimos, o processo de acumulação gera “localidades” privilegiadas e em contrapartida espaços menos qualificados. Essa relação dialética na produção do espaço urbano reproduz no espaço a segregação social.

Sobre a segregação socioespacial, a tese defendida por Villaça (2001, p. 45) é de que a força mais poderosa que age sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem sua origem nas lutas de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e no processo de segregação que dela resulta e ainda “que é por meio da segregação que a classe dominante controla o espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses”.

Para este autor, a dominação que se dá por meio da estruturação do espaço intra-urbano tem por objetivo a “[...] apropriação diferenciada de suas vantagens locais” (2001, p. 45).

Para Ferreira (2005), o que se pode considerar como sendo a “sistemática segregação social: simplesmente reproduzia-se na cidade a mesma diferenciação social resultante da hegemonia das elites que se verificava nos latifúndios”, portanto, a cidade já é definida pela segregação socioespacial, onde a população mais pobre é excluída para áreas menos privilegiadas.

A análise de Ferreira (2005) se apóia na questão fundiária, desde a sesmaria, passando pela promulgação da Lei de Terras em 1850 até a legislação urbanística atual. Vale destacar que a Lei das Terras transforma o solo “em mercadoria, nas mãos dos que já detinham ‘cartas de sesmaria’ ou provas de ocupação ‘pacífica e sem contestação’, ou seja, pode-se considerar que esta lei representa a implantação da propriedade privada do solo no Brasil”. Portanto, a partir deste momento, para ter terra é preciso pagar por ela. Outra contribuição dessa lei é a mudança no indicador de riqueza das elites da época “[...] sua hegemonia não era mais medida pelo número de escravos, mas pela terra que possuía, agora convertida em mercadoria”.

Claramente a transformação da terra em mercadoria vincula o espaço urbano ao poder de compra, portanto tal situação consolida a divisão da sociedade em duas estratificações: os proprietários fundiários e os excluídos sem nenhuma possibilidade de aquisição de terras.

Neste sentido Carlos (2011, p. 69) lembra que a condição de reprodução da cidade capitalista está vinculada a existência da propriedade privada do solo.

Villaça (2001, p. 45-46) parte das teorias pautadas nas transformações sociais para explicar as transformações do espaço e conclui que “a segregação é uma determinada geografia, produzida pela classe dominante, e com o qual essa classe exerce sua dominação através do espaço urbano. Trata-se, portanto, **de um caso de efeito do espaço sobre o social**” (VILLAÇA, 2001, p. 360, grifo nosso).

Seguindo essa linha de análise, o espaço gera reflexos sobre o campo social, assim a segregação é vista como luta de classes, “se há luta, há, evidentemente, vitoriosos e derrotados” (VILLAÇA, 2001, p. 147). É interessante destacar também a dialética do processo de segregação, onde a segregação de uns gera pelo mesmo processo

a segregação de outros, “segue a mesma dialética do escravo e do senhor” (2001, p. 148).

Para o autor, a segregação de classes sociais é o fator gerador dos reflexos mais significativos sobre a estrutura urbana sendo ele determinante e dominador na estruturação das metrópoles brasileiras.

O mais conhecido padrão de segregação da metrópole brasileira é o do centro x periferia. O primeiro, dotado da maioria dos serviços urbanos, públicos e provados, é ocupado pelas classes de mais alta renda. A segunda, subequipada e longínqua, é ocupada predominantemente pelos excluídos. O espaço atua como mecanismos de exclusão. (VILLAÇA, 2001, p. 143).

Ferreira (2003) relaciona a segregação espacial à condicionante de subdesenvolvimento dos países periféricos, e Carlos (2011, p. 68) aponta que o “[...] espaço se produz, produzindo os conflitos latentes de uma sociedade fundada na desigualdade (uma sociedade hierarquizada em classes)”.

Ao contrário dos países industrializados, o grave desequilíbrio social que assola as cidades brasileiras – assim como outras metrópoles da periferia do capitalismo mundial – são resultantes não da natureza da aglomeração urbana por si só, mas sim da nossa condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, as cidades brasileiras refletem, espacialmente e territorialmente, os graves desajustes históricos e estruturais da nossa sociedade. Como muitos autores já ressaltaram, o fenômeno de urbanização desigual observado em grande parte dos países subdesenvolvidos se deve à matriz de industrialização tardia da periferia. (FERREIRA, 2003).

Em relação ao processo de produção do espaço urbano:

As camadas de mais alta renda controlam a produção do espaço urbano por meio do controle de três mecanismos: um de natureza econômica – o mercado, no caso, fundamentalmente o mercado imobiliário; outro de natureza política: o controle do Estado, e, finalmente, através da ideologia. (VILLAÇA, 2001, p. 335).

Referente ao controle do Estado pela classe dominante, Villaça (2001, p. 336-338) aponta três mecanismos de atuação: a localização dos aparelhos do Estado, a produção da infraestrutura e por meio da legislação urbanística.

Para o autor é sabido, que a legislação urbanística é feita pela e para as burguesias. (2001, p. 338).

O capitalismo industrial, ao exacerbar a divisão social do trabalho e a luta de classes, acentuou a divisão social do espaço: era quase natural que as classes dominantes continuassem a apropriar-se dos setores urbanos mais valorizados, justamente por sua localização privilegiada, por sua acessibilidade, e pela infra-estrutura disponível, deixando os bairros menos privilegiados para as classes mais baixas. (FERREIRA, 2005).

Desta forma, as leis funcionam para demarcar os lugares de cada um, e as classes dominantes intensificam, cada vez mais, sua presença na máquina do Estado, garantindo para si espaços de alta valorização.

Portanto, a intervenção estatal produz, sistematicamente, a diferenciação espacial desejada pelas elites, gerando disputa pela apropriação dos fundos públicos destinados à urbanização.

A apropriação dos investimentos públicos para áreas específicas da cidade, segundo o interesse das classes dominantes é a ação dessa classe pelo viés imobiliário no espaço urbano, acentuando o quadro de segregação socioespacial.

Carriço (2006, p. 415) aponta que a legislação urbanística santista atual adota o pensamento neoliberal o que contribui para aprofundar o quadro de segregação socioespacial, característico do processo de urbanização do Brasil, ao obscurecer a origem da crise e facilitando a transposição de modelos do exterior. Para o autor a crise tem sua origem “[...] na tentativa de reimposição do esquema de expatriação de excedentes característicos do estágio extensivo da acumulação capitalista, esgotado na década de 1970” e na relutância “[...] em transitar sua economia para o estágio intensivo de acumulação, sendo esta a verdadeira raiz da crise econômica do atual período”.

Sobre a adoção de modelos do planejamento estratégico em municípios brasileiros, Carriço (2006, p. 418) ressalta sua abordagem fragmentada que reforça as disparidades espaciais provocadas pela implantação de políticas neoliberais que

oferecem “oportunidades de lucro imobiliário em projetos de criação de novas centralidades terciárias com forte participação estatal”:

A adoção do planejamento estratégico deve ser compreendida no quadro da luta por melhores localizações no espaço urbano, em que, durante o século XX, a elite nacional garantiu suas vantagens locacionais nas cidades, reimpondo sua hegemonia a cada crise de acumulação” (CARRIÇO, 2006, p. 419)

Essa linha de análise é a vertente da legislação urbanística, apontada por Villaça, como forma de controle do Estado pela classe dominante na produção do espaço.

1.1.3. Formulação de hipóteses

Neste trabalho tentaremos demonstrar que o projeto de requalificação santista é uma política urbana que privilegia a alocação de recursos públicos em espaço estratégico da cidade, e mais, que o modelo de requalificação urbana é a adoção das “ideias fora de lugar” (SCHWARZ, 1999, p. 98 apud MARICATO, 2000, p. 121)⁷, ou seja, a importação de modelos sem considerar as especificidades, realidade local e fragilidades sociais?

Algumas indagações norteiam o desenvolvimento desta pesquisa: A proposta de requalificação é capaz de reverter o atual quadro de perda de renda e favelização gerados pelas mudanças econômicas e estruturais das últimas duas décadas do século XX, ou é mais uma retórica ideológica, que perpetua a acumulação do capital? Como as propostas de requalificação têm alterado a dinâmica e realidade urbana? Há agravamentos sociais? Que recursos são utilizados? Qual o papel das parcerias público-privadas? Qual é o plano ou esquema global de cidade que está sendo implantado em Santos?

⁷ SCHWARZ, R. **Sequencias brasileiras**. São Paulo. Cia das letras, 1999.

1.2 As relações trabalhistas e o emprego na cidade de Santos

[...] a expansão neoliberal gerada pela reestruturação produtiva alcançou nosso país a partir da década de 1990, e os ditames do Consenso de Washington provocaram importantes transformações econômicas, hoje bastante conhecidas: forte desregulação e enfraquecimento do papel do Estado, privatizações e abertura do mercado interno para o capital internacional, desnacionalização da indústria e precarização absoluta das relações trabalhistas, abandono de projetos de políticas estruturais e adoção de políticas de assistência social pontuais, etc". Ferreira (2010, p. 190).

Na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a reestruturação produtiva com a privatização das indústrias do pólo de Cubatão e o arrendamento das áreas do porto de Santos em 1993, cria um cenário de crise de desemprego, transferência do trabalho formal para o informal, com resultados sobre o urbano por meio da acentuação do processo de segregação socioespacial.

As áreas urbanas centrais sempre estiveram relacionadas ao uso residencial de operários do porto, cuja renda dinamizava a área comercial do centro de Santos. Porém, com a introdução da mecanização dos portos, com o arrendamento de terminais portuários, e com a transformação do trabalho formal em informal (principalmente após a Lei dos Portos de 1993, onde a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) passa a ter aproximadamente 10% do corpo de funcionários de outrora, e os terminais arrendados passam a utilizar mão-de-obra avulsa) há uma perda significativa de postos de trabalho e principalmente de renda desse operariado.

No estudo realizado por Gonçalves, Rodrigues e Vaz (2001) nota-se que neste período o custo de mão-de-obra por tonelagem de carga movimentada reduziu-se pela metade (Gráfico 01 e Tabela 01), 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 01 e 02). No final da década de 1990, 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” (GONÇALVES; RODRIGUES; VAZ, 2001).

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, 2002, p. 144).⁸

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

Na cidade como um todo, o estoque de emprego formal é proporcionalmente inferior ao do estado e do Brasil, o que pode ser um dado relevante para analisar a eficácia da política municipal santista quanto aos programas que visem à geração de emprego (Gráfico 02 e Tabela 03).

O estudo intitulado “balanço do emprego formal na baixada santista” elaborado pelo NESE tem por objetivo divulgar os dados históricos da variação do emprego formal (carteira de trabalho assinada) para o período de 01 janeiro de 1997 a 31 de dezembro de 2009, segundo os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED).

Este estudo aponta que: “o número de empregos no mercado formal cresce pelo 10º ano consecutivo no Brasil, Estado de São Paulo, Baixada Santista e na Cidade de Santos, embora com taxas diferentes”. Em 2009, “o estoque de empregos no Brasil aumentou em 995.110 postos de trabalho ou 3,09%; no Estado em 277.573 postos de trabalho ou 2,64%; na Baixada Santista em 6.801 ou 2,20%; em Santos 1.756 ou 1,21%”. (NESE, 2009, p. 2).

O programa Alegria Centro, apresentado e discutido no **Capítulo 3**, tem como premissa a atração de atividades para a área central de Santos, por meio de incentivos fiscais aos empreendedores com o propósito de geração de emprego e

⁸ O autor ao estudar a transformação da produção em massa em produção flexível, levantou os impactos desta nova fase produtiva no mercado de trabalho.

renda. Entretanto, sua implementação não conseguiu evitar o baixo crescimento relativo dos empregos formais em Santos.

1.3 Transformações do espaço urbano santista

Na segunda metade do século XIX há o primeiro investimento em infraestrutura 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 infraestrutura 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.

No final do século XIX se vê, 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, p. 63).

O plano elaborado por Saturnino de Brito, inspirado no modelo urbanista de Camilo Sitte, pode ser considerado um dos primeiros modelos de importação das ideias fora do lugar (SCHWARZ, 1999, p. 98 apud MARICATO 2000, 121)⁹, ao importar um modelo de atuação desvinculado da realidade social local, o modelo arrasa quartiere a qual trataremos com maior ênfase no próximo capítulo.

Sobre a proposta de Pereira Passos, no Rio de Janeiro, Pechman (1996, p. 359) a relaciona a reprodução do capital: “O capital mercantil vivera, com as obras de Passos, principalmente a construção do porto, seus dias de glória e não parecia demandar grandes transformações no espaço”.

⁹ SCHWARZ, R. **Sequências brasileiras**. São Paulo. Cia das letras, 1999.

O autor cita a relação da importação do modelo, porém com a necessária desvinculação da questão urbana com a questão social para garantia da reprodução do processo de acumulação.

Se na Europa, a formulação da questão urbana trouxe à tona a necessidade de reformulação da questão social, uma vez que o meio (o meio urbano) é visto como indutor de comportamentos [...] no Brasil essa relação não é assim tão clara, o que dará uma certa ambiguidade ao discurso urbanístico, já que os conceitos importados estão carregados do ideal reformador que os caracterizou em sua origem. Será então necessária uma reformulação que permita que este discurso sirva as reais necessidades do país. (PECHMAN, 1996, p. 351)

Andrade, também aborda a importação de modelos com suas devidas adaptações:

[...] os principais reformadores sociais que atuaram no âmbito da cultura urbanística, nas primeiras décadas do século XX, irão se apropriar das concepções sitteanas, interpretando-as segundo conveniências, práticas e teóricas para justificarem suas escolhas técnicas e as soluções urbanísticas adotadas. Da Inglaterra, com as realizações pioneiras do tipo cidade-jardim por Raymond Unwin [...] as ideias sitteanas também chegaram até o Brasil. (ANDRADE, 1992, p. 288)

Essa importação de ideais urbanos e suas interpretações, sem considerar questões fundamentais como as questões sociais, permeará o planejamento urbano de todo o século XX no Brasil.

Em Santos, é importante ressaltar que o período de transição do século XIX para o século XX acarreta grandes mudanças estruturais na ocupação urbana da ilha como um todo, que está diretamente relacionada ao rápido crescimento populacional (imigrantes e trabalhadores livres), ao aumento da atividade portuária e às primeiras ações de reestruturação urbana, o plano sanitário.

Segundo Ferreira (2005) o fim da escravidão no Brasil está diretamente ligado aos fortes interesses comerciais ingleses (potência hegemônica da época), de garantir o aumento do mercado consumidor pela inclusão do assalariamento da mão de obra em sua abundância, do que a ideais abolicionistas.

A área central, objeto de nosso estudo, será o alvo principal dessas transformações, devendo ser analisada em maior profundidade.

Até o século XVIII, o núcleo urbano de Santos é delimitado por seus dois extremos: Valongo a oeste e Quartéis (área do outeiro de Santa Catarina) a leste ligados pela antiga rua Direita, atual rua XV de Novembro.

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 determinada geograficamente pela proximidade dos morros à frente aquática e pelos quatro ribeirões existentes, que corta transversalmente a área. Esses ribeirões foram o foco irradiador das epidemias no século XIX sendo objeto das ações sanitárias no início do século XX.

Até 1822 a área urbanizada avança no sentido norte/sul, em direção a encosta dos morros. O crescimento da Vila de Santos reflete o desenvolvimento da Província de São Paulo estimulado pela obras de infraestrutura de ligação entre esses núcleos, como é o caso da abertura da Calçada de Lorena, em 1791 e do aterro de ligação Santos/Cubatão, em 1827.

A relação entre a cidade e o planalto é, também, impulsionada pela exportação de açúcar e consolidada pela política do governo de Bernardo José Lacerda, a partir de 1789, que adota o porto de Santos como monopolizador do comércio de exportação da capitania. (LANNA, 1996, p. 48).

Segundo Petrone (1968, p. 176 apud LANNA 1996, p. 48)¹⁰ “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 Paquetá¹¹. Este vetor de crescimento a leste será consolidado nas duas décadas seguintes.

A necessidade de implantação de infraestrutura 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, liga as regiões agrícolas do interior ao porto de exportação, passando pela capital, como destaca Lanna (1996, p. 55) “o café que descia, os produtos e trabalhadores que subiam” e ainda a “instalação na ferrovia agiliza o processo de escoamento e permite um incremento das atividades econômicas, principalmente com a expansão cafeeira”.

A fluidez do transporte de carga transforma 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, p. 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, p. 55).

¹⁰ PETRONE, Maria Tereza S. **A lavoura canavieira em São Paulo**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1968.

¹¹ 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.

Nesse período, a parte mais rica da cidade se concentra no núcleo original de ocupação, na região do Valongo, – área de maior movimentação comercial, bancária e residência das pessoas mais importantes da cidade, cujo símbolo como marco do desenvolvimento cafeeiro será resgatado no atual programa de revitalização urbana.

Sobre o resgate da imagem do período áureo cafeeiro pelas políticas de requalificação, Bittencourt (s/d, p. 13) discute a vertente da política patrimonial do atual programa Alegria Centro, teorizando esta política patrimonial como a construção de um cenário de retomada de um “passado glorioso” que tem como simbologia a reafirmação da classe dominante sobre esse espaço urbano.

Nesse sentido a discussão de Bittencourt nos remete ao papel ideológico do espaço urbano. Segundo Villaça (2001) “toda ideologia se propõe a ocultar um processo social real e assim facilitar a dominação, tornando-a mais palatável e aceita pelos dominados”.

Lefebvre (2001) não restringe o conceito de espaço urbano ao aspecto econômico da produção, pois considera também o cotidiano da vida nas cidades. Para o autor, o espaço urbano é um mediador, ou seja, tanto é produzido pela sociedade como influencia na sua produção. É fruto de contradições, posto que possui intencionalidade, não é neutro e está em constante construção.

O centro de Santos, mais especificamente a região do Valongo, se consolida como área comercial ligada à produção cafeeira, atividade portuária e residencial para os trabalhadores do porto, uma vez que as elites locais, residentes na região passam, 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:

[...] 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, p. 56).

Segundo Villaça (2001, p. 154), a tomada do centro, pela população de mais baixa renda, é mais efeito do que causa do abandono do centro por parte da classe média alta e alta. Portanto é o deslocamento das classes mais favorecidas para novos eixos de desenvolvimento da cidade que possibilitou a ocupação de áreas centrais pelas camadas populares.

Desta forma, 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.

O rápido crescimento populacional, em virtude do início do ciclo do café, fez com que Santos passasse a ter dez vezes mais habitantes que outrora (LANNA, 1996), 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.

Como ressalta Lanna (1996, p. 61) a partir de 1890, o problema das epidemias começa a “subir a serra” chegando ao interior do estado e ameaçando a prosperidade gerada pela cafeicultura.

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.¹²

¹² 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. (LANNA, 1996, p. 73).

Deste modo, 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 e expulsando a população residente, de baixa renda em direção ao Paquetá.

A população pobre é sistematicamente expulsa dos cortiços, deslocando-se invariavelmente para locais distantes, menos valorizados.

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 segundo a lógica higienista, do modelo arrasa quartirão.

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, p. 94).

Segundo Ribeiro e Cardoso (1994 apud Ferreira, 2005)¹³ “as elites buscavam afastar de suas vistas – e das vistas do estrangeiro – o populacho inculto, desprovido de maneiras civilizadas, mestiço. As reformas urbanas criaram uma cidade ‘para inglês ver’”.

A política urbana adotada nesse período, como se observa no próximo capítulo, incentivou a transformação da área central em área de usos ligados ao porto em detrimento ao uso habitacional e mais recente o desincentivo ao uso retro portuário em detrimento ao setor de serviço.

Assim, quando os cortiços se tornam empecilho para as iniciativas de renovação urbana nas áreas centrais, eles são demolidos e a “massa sobrando” é expulsa para as áreas menos valorizadas pelo mercado, como veremos no levantamento de dados empíricos.

¹³ RIBEIRO, Luiz César Queiroz, e CARDOSO, Adauto Luiz. Planejamento Urbano no Brasil: paradigmas e experiências, **Espaços & Debates**: Revista de Estudos Urbanos e Regionais, nº 37, São Paulo: Neru, 1994.

1.3.1 Levantamento do material empírico

O próximo capítulo analisa e reflete sobre a política urbana que vem sendo implantada na cidade, desde sua raiz histórica ao atual processo de requalificação urbana da área central, núcleo original do município.

Aborda o panorama atual da área central de Santos, no intuito de estudar 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 discontinuidades e os limites internos ao crescimento e à expansão da economia. (DEL RIO, 2001, p. 1).

A seguir examina, os diferentes aspectos da área central, tendo por objetivo delinear as características atuais desse espaço e estabelecer a comparação entre a realidade dessa área e a política urbana que vem sendo implantada no município, a qual abordaremos em detalhe no decorrer da presente tese.

a) Acessibilidade

A área central está próxima ao planalto e é um ponto estratégico por ser a única passagem disponível por terra entre o continente e a ilha de São Vicente. Esta característica de localização é fator determinante para a implantação da atividade portuária.

A área central é o entroncamento dos sistemas viários de acesso intermunicipal, inter-regional e nacional, estruturadores da ocupação urbana da cidade; é o ponto de passagem de grande parte do fluxo da região, justamente por se encontrar na ligação entre a zona leste e noroeste do município; é a porta de entrada do sistema de transporte regional na cidade (Plantas 01 e 02).

As suas vias de acesso delimitam o espaço da cidade histórica, criando duas realidades urbanas distintas: a do centro histórico, com vias estreitas, de traçado mais orgânico, próximo ao cais e a área predominantemente comercial, com vias de acesso principal, como as avenidas São Francisco e João Pessoa, com traçado urbano retilíneo.

b) Atividades econômicas

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, que vem crescendo ao longo da última década.

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 infraestrutura, e proximidade com a capital do estado.

Essas mudanças de usos podem ser constatadas no levantamento de Araújo Filho (1969), sobre as áreas funcionais do centro de Santos. (Planta 03).

Assim, o centro de Santos do início do século XX é multifuncional e agrega em seu espaço todas as atividades financeiras e habitacionais da cidade, mas que vai perdendo sua diversidade ao longo deste século em função da ampliação do núcleo urbano para os novos vetores de crescimento, em direção a zona sul – orla da praia e pela implantação de políticas urbanas que privilegia a implantação de atividade de suporte ao porto em detrimento às habitacionais, apontada no **Capítulo 2**.

No entanto é importante evidenciar que apesar do desestímulo a implantação habitacional no centro, esta área sempre acolheu os imigrantes e trabalhadores do porto que se instalam na cidade em moradias precárias (LANNA, 1996), os cortiços, desde a transição do século XIX para o século XX até os dias atuais, apontados no subitem habitação.

c) Uso do Solo

Como se verifica nas Plantas 04, 05 e 06, 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. Vale destacar que nos imóveis restaurados e nas atividades implantadas pelo Alegria Centro há predominância do uso de serviço.

Segundo Carriço (2006, p. 410) é possível identificar nesse espaço, dinâmicas econômicas distintas, onde na área correspondente ao núcleo original há maior concentração de empresas ligadas aos serviços portuários e financeiros bem como os órgãos públicos de importância regional como Alfândega, Receita Federal, Polícia Federal, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. O autor aponta que este setor “possui dinâmica mais sensível às crises do comércio exterior”.

Já o segundo setor, de maior extensão localizado ao sul da praça Mauá concentra o que restou do comércio varejista, estabelecimentos de prestação de serviço, sede de órgãos, empresas públicas e equipamentos públicos. Este setor é mais sensível às oscilações na renda e mercado de trabalho, sendo também afetado pela concorrência com outras centralidades, como o desenvolvimento de centros comerciais em Vicente de Carvalho e São Vicente.

No Valongo, na rua São Bento no início do século XXI, há 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, estimulados pelo planejamento urbano da época que proíbe o uso habitacional na área e permite o uso de suporte ao porto.

O papel do planejamento urbano de indutor/ controlador/ planejador de atividades no espaço será tratado no próximo capítulo, no entanto vale destacar o papel do Estado

em estimular as atividades de interesse do capital em um determinado momento e depois controlar em outro, como aponta Carriço (2006).

Essa dinâmica de estímulo/ controle pode ser evidenciada na área do Valongo por meio da análise dos usos permitidos em cada momento da história, como por exemplo, as atividades portuárias e habitacionais.

Hoje em dia, já se percebe na rua São Bento a substituição de bares de baixa renda por bares produto do Alegria Centro, em especial no imóvel de esquina da rua São Bento com a rua XV de Novembro, estratégia essa que busca a atração de usuários “solventes”¹⁴.

É visível, ao transitar por essa área uma mudança no cenário urbano e social (Imagens 01 e 05) que apesar de ser um processo muito recente, nos dá indícios da política urbana em curso para a região.

Em relação ao uso comercial, há concentração do comércio varejista 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.

Sobre o comércio varejista é interessante a comparação entre a proibição do transporte em vans (mais barato e rápido) e a diminuição do comércio na área, apontadas por Carriço (2006). A medida que se dificulta o acesso à área pela proibição de um forma de transporte, bem como sua associação ao desenvolvimento de pólos comerciais em outros municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), há uma redução de frequência de cidadãos a esse espaço.

¹⁴ Conforme demonstrado por Vainer (2000a).

Na área, 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.

No Paquetá existem alguns empreendimentos industriais, ainda ligados ao porto, como o Moinho Santista, porém, a região é caracterizada por terrenos de maior dimensão, se comparados com o bairro do Valongo e Centro, originalmente ocupados por atividades de suporte ao uso portuário e comércio varejista.

É perceptível nesse espaço também, um novo processo de mudança de uso, estimulados pela implantação do poupatempo nos antigos armazéns da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais de São Paulo (CEAGESP) e mais recentemente pelo lançamento de um empreendimento imobiliário de grande porte, o Tribuna Square, ambos localizados na avenida João Pessoa (Plantas 14 e 15).

O projeto do conjunto do grupo empresarial de comunicação ATRIBUNA, visa à renovação do espaço e a produção de uma área de suporte as novas atividades econômicas, impulsionadas pela instalação de novas empresas atraídas pela construção dos edifícios da base da PETROBRÁS na área do Valongo.

Já 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) (Tabela 07), no entanto, por se tratar de uma área essencialmente prestadora de serviço, há a presença de apenas 61 domicílios, alguns deles em cortiços, segundo dados do Censo de 2000¹⁵.

No bairro Centro localiza-se 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) bem como na Vila Nova.

¹⁵ IBGE, censo de 2000. Disponível em: www.ibge.gov.br

Vale destacar o número de imóveis vagos na região central, segundo dados do escritório técnico do Alegria Centro na Área de Proteção Cultural (APC 1 e 2) localiza-se 142 imóveis vazios (Plantas 07 e 08), número esse que vem se reduzindo ao longo dos anos com as ações do Alegria Centro, mas totalmente desvinculados da questão habitacional e da discussão da função social da propriedade, a qual aprofundaremos a reflexão no **Capítulo 3**.

Todavia, é importante acompanhar o número de domicílios precários por bairro a ser divulgado com base no Censo de 2010 para verificar se está ocorrendo o processo de substituição/ expulsão da população local por meio do estímulo de atividades de serviço e comércio com base em isenção fiscal, estratégia do Alegria Centro.

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, Paquetá e Vila Nova (área isolada entre o fluxo de acesso ao centro e ao porto, a mais degradada da região, com concentração de domicílios encortiçados).

d) Habitação – cortiço

Nas áreas mais centrais da cidade, de implantação mais antiga, em zonas que jamais alcançaram altos valores imobiliários e mesmo em áreas extremamente valorizadas, estão os cortiços que, pela proximidade dos serviços, pela disponibilidade de infraestrutura e principalmente pela facilidade de transportes, abrigam aquela parcela de trabalhadores que, por opção ou por obrigação, recusa o padrão periférico. Comprar um terreno, construir uma casa, por mínima que seja, exige um arranjo familiar e econômico que nem todos podem enfrentar. Por outro lado, estar próximo ao trabalho, ter um transporte de fácil acesso aos diversos pontos da cidade, gastar menos tempo e dinheiro para se locomover, usufruir dos serviços e até mesmo da diversão são fatores que, contrapostos ao isolamento e precariedade da periferia, pesam significativamente. (KOWARICK E ANT, 1994 apud SANTOS, 2011)¹⁶

¹⁶ KOWARICK, L.; ANT, C. Cem anos de promiscuidade: o cortiço na cidade de São Paulo. In: KOWARICK, L. (Org.). **As lutas sociais e a cidade**: São Paulo, passado e presente. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.

Historicamente a área central de Santos é marcada pela substituição do uso habitacional de elite pelo da classe operária, em sua maioria de imigrantes, ligada à atividade portuária, cujo crescimento populacional vertiginoso associado a não implantação de políticas de provimento habitacional, leva a concentração de domicílios em cortiços, no fim do século XIX.

Nas plantas 09, 10 e 11 é possível verificar o levantamento das habitações em cortiço desde o século XIX até os dias atuais.

Moreira, et. al (2006, p. 8) definem o conceito de cortiço com base em Ferreira (1988) e Vaz (1985) onde a origem da palavra cortiço está associada à ideia de congestionamento bem como a utilização da expressão “cabeça de porco” se refere a uma famosa habitação coletiva no Rio de Janeiro, “esse nome surgiu por características da entrada do cortiço: um grande portal em arcada, ornamentado com a figura de uma cabeça de porco”.

De acordo com Maziviero (2008, p. 46) “[...] o vetor da exclusão ao qual pertenciam os trabalhadores, os imigrantes e ex-escravos que passam a ocupar a região central da cidade, as encostas dos morros e os arrabaldes mais próximos ao perímetro urbano” tem raiz histórica, uma vez que a área central nunca esteve preparada para receber essa população.

A respeito desse processo de expulsão da população residente da área central Maziviero (2008, p. 28) reflete sobre sua repetição cíclica “Santos foi palco de processos semelhantes no passado durante as reformas higienistas e parece estar disposta a repeti-las, em sua versão atual”. A autora lembra que “as reformas que procuravam sanear não só a estrutura física da cidade, mas principalmente limpá-las das mazelas sociais, também culminaram com a expulsão da população pobre e encortiçada para fora dos perímetros do que era considerada cidade na época”.

Com o deslocamento da elite cafeeira 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, da população de

baixa renda é redirecionado, ou melhor dizendo a população é expulsa, para a área do Paquetá, acompanhando a implantação portuária que atinge o cais do Outeirinhos (construção de diversos armazéns para abrigar a produção cafeeira).

Os cortiços formados pela subdivisão de casarões dão conseqüência do progressivo deslocamento das classes de alta renda e média alta em direção a novas áreas com maior prestígio [...] (MOREIRA, et al, 2006, p. 13)

Esse deslocamento da população pode ser explicado pelo entendimento de Andrade (1992, p. 169) “O prolongamento do cais do porto, construído pela Cia Docas de Santos, até o Paquetá, transformou, para pior, o bairro que era a área residencial mais aprazível da cidade, desvalorizando-a”; ou seja o crescimento do uso portuário na região desvaloriza o solo para o uso habitacional de elite, que se desloca para os novos eixos de desenvolvimento, passando essa área a ser ocupada pelo uso habitacional precário.

Em um segundo momento, temos a transferência da elite para a orla da praia, passando a Vila Nova a ser 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 se pode ver na Planta 10, os cortiços passam a ocupar praticamente toda a área do Paquetá e Vila Nova.

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, mostrado anteriormente.

Segundo dados da época, 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)¹⁷.

¹⁷ Relatório Anual apresentado em 31 de dezembro de 1895 pelo Dr. Leopoldo Mendes da Costa, inspetor sanitário do 1º distrito sanitário de Santos.

A pesquisa realizada pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU) em 2002, reforça essa relação de moradia/trabalho já que 70% dos moradores dos cortiços da região percorrem o trajeto casa/trabalho em cerca de 29 minutos, sendo que a maioria o faz a pé ou de bicicleta (CDHU/ SEADE, 2002).

Moreira, et al. (2006) aponta que a solução em cortiço é a alternativa dos trabalhadores sem qualificação, que tem no centro da cidade maior oportunidade de trabalho, enfatizando que em caso de expulsão dessa população da área central para periferias pode gerar o aumento da questão do desemprego urbano.

Os autores enfatizam que “[...] as pesquisas sobre cortiço mostram que essa é uma realidade difícil de captar, de forma precisa, por pesquisas de caráter quantitativo” mas que apontam para situações em que a “vulnerabilidade social acontece em um quadro de precariedade urbana”. (MOREIRA, et al, 2006, p. 23).

Em Santos o levantamento de dados empíricos sobre as habitações em cortiço mostra essa vulnerabilidade social, apesar de pequenas variações na amostragem de dados.

Há dois estudos de levantamento de dados, com base quantitativa, sobre o número de cortiços e população. O primeiro estudo elaborado pela CDHU e Fundação SEADE em 2002, parte de uma amostragem de 40 imóveis localizados no bairro do Paquetá e aponta nesse recorte quantitativo a existência de 253 famílias e 622 residentes.

Outro levantamento é o censo dos moradores de cortiços dos bairros Vila Nova, Paquetá e parte da Vila Matias, realizado pela Secretaria de Planejamento (SEPLAN) em 2003 que aponta que há 14.500 moradores encortiçados na Cidade e a amostra feita corresponde a 1.238 moradores integrantes de 412 famílias pesquisadas.

No entanto apesar das diferenciações dos dados quantitativos, todos os estudos mostram a fragilidade e vulnerabilidade social.

Em relação aos aspectos sociais referentes ao censo de moradores de cortiços:

Nos aspectos sociais destaca-se que a população é predominantemente jovem: 41% possui de zero até 19 anos, 60% de zero até 29 anos e somente 15% está acima de 50 anos. A maioria das famílias possui até três pessoas (68%) e estas são de naturalidade do Estado de São Paulo. Foi constatado que 23% das famílias têm apenas um filho e as que possuem um número acima de quatro filhos compõem a minoria com apenas 8%.

A baixa renda familiar predominante pode ser explicada pela baixa escolaridade. Dos chefes de família, 10% são analfabetos e 67% possuem apenas o curso fundamental incompleto. Já nos aspectos econômicos conclui-se que 93% dos chefes de família estão economicamente ativos, porém apenas 47% tem atividade profissional formal com comprovação de renda. A maioria dessas pessoas recebe até R\$ 400, representando 73% da amostra, e 40% recebe menos de R\$ 200.

No que se refere às questões físicas, a maior parte das famílias (86%) ocupa apenas um cômodo nas residências e foram verificados, em alguns casos, que essas famílias têm um número alto de componentes habitando esse local sem condições físicas para essa demanda. Quanto aos vínculos urbanos da população encortiçada - permanência na Cidade – o censo revela que grande parte dos moradores dos cortiços vive no Município há mais de 15 anos (46%), sendo que 26% do total permanecem no mesmo bairro há mais de 15 anos. (SEPLAN, 2003).

Atualmente a área central santista encontra um grande número de residências em cortiços, (cerca de 70% das habitações do Paquetá)¹⁸. Mas isso não é o único fator preocupante a respeito do uso habitacional na região, já que quase 90% dos domicílios 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 17).

¹⁸ Esse valor foi apontado pelo Censo de 2000, porém o estudo realizado na região do Paquetá pela CDHU e Fundação SEADE (2002, p. 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 sócioeconômico a situação das famílias pesquisadas é bastante vulnerável”.

Os dados preliminares do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) do censo 2010¹⁹ mostram que há o aumento de domicílios na cidade de 130.476 domicílios em 2000 para 144.600, em 2010. Verifica-se também a redução dos domicílios tipo cômodo de 2.652 em 2000 para 1.692. Mas será que o aumento no número de domicílios e a redução dos domicílios em cômodo é resultado da provisão habitacional para essa população?

Segundo levantamento da SEPLAN (2009), sobre os projetos habitacionais aprovados no período 1998-2008, conforme Imagem 06, verificamos que em quase sua totalidade a produção habitacional na cidade se dá na orla da praia e suas imediações.

Na área de estudo há a construção de dois conjuntos habitacionais, pela CDHU, totalizando 113 unidades habitacionais. Outro projeto em curso, uma iniciativa da Associação de Cortiços do Centro (ACC) para a provisão de 181 unidades habitacionais em terreno originalmente da Secretaria de Patrimônio da União (SPU) com financiamento da Caixa Econômica Federal (CEF) e subsídio da CDHU implantado de forma associativa entre mutirão e contratação de obra.

Portanto, na área central no recorte temporal da última década, há a provisão de apenas 294 unidades habitacionais, muito abaixo da demanda estimada em 2.590 famílias moradias em cômodos conforme levantamento do Plano Municipal de habitação com base nos dados do censo de 2000.

Se não há provisão de habitação para a área central, se o número de domicílios em cômodos reduziu e o aumento do número de domicílios é resultado da produção de médio e alto padrão na orla da praia, pode-se inferir que está ocorrendo um processo de expulsão dessa população ou mesmo sua concentração “incorre no sério risco de remover a população residente para outros imóveis encortiçados, agravando a superlotação ou expulsando-a para a periferia” (MOREIRA, et al, 2006, p. 23).

¹⁹ IBGE (2010), Censo 2010, disponível em: www.ibge.gov.br

Esse processo de expulsão tem raiz histórica, como tratado anteriormente. No entanto, esses dados preliminares são apenas indicativos, devendo ser necessário seu acompanhamento futuro para sua confirmação.

No que tange a política habitacional, as tabelas 20 a 23 mostram o valor investido em habitação no município por área e por esfera de governo, o que não soma mais de R\$ 9.000.000,00 (nove milhões de reais). Como se verifica, a área central nunca contou com iniciativa municipal de provisão habitacional (Tabelas 18 e 19).

As ações já realizadas se dão na esfera do governo estadual pela CDHU e aportes financeiros federais, do ministério das cidades (Tabelas 22 e 23).

Como as plantas 12 e 13 evidenciam, as ações realizadas são pontuais e incipientes se comparada com a demanda.

No **Capítulo 2** aprofundaremos a discussão no campo do planejamento urbano.

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

e) Infraestrutura

A área central de Santos é dotada de infraestrutura de água, luz, esgoto, pavimentação, enfim, é um centro consolidado que recebeu melhorias e investimentos públicos na transição do século XIX para o XX, e principalmente com a implantação do plano sanitarista, baseado no sistema de separação total de esgotamento sanitário e águas pluvial, implantados a medida que são úteis à reprodução da acumulação capitalista (BENARDINI, 2003).

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

O grande problema relativo à infraestrutura 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 e cujo projeto de infraestrutura está sendo implantado por meio das obras do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do governo federal.

O sistema rodoviário regional tem sua origem na década de 1950, com a construção da via Anchieta (1947-1953) e décadas seguintes. Há na última década a construção da segunda pista da imigrantes, porém não é permitido o transporte de cargas.

Em relação à malha ferroviária, além de sua pouca extensão, há diversos pontos críticos a serem sanados, como a cruzamento em nível do acesso ferroviário e rodoviário na cidade de Santos.

É importante ressaltar que do ponto de vista de infraestrutura, segundo levantamento do ministério do transporte realizado em 2005 (INPH/ MT, 2005), a malha rodoviária que atende ao porto de Santos quase não se expandiu desde a década de 80.

Outro fator relevante é que o projeto de melhoria da infraestrutura para o porto de Santos baseia-se na redução dos gargalos logísticos, por meio da implantação da avenida Perimetral, mas ainda é limitado em relação ao desenvolvimento de infraestrutura 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 na faixa do cais fronteira aos bairros do 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.

f) Patrimônio Histórico

A zona central, primeiro núcleo da ocupação urbana, possui o maior conjunto de acervo patrimonial 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, restando como marco histórico o auge do apogeu cafeeiro.

É importante destacar como Bittencourt (s/d) aponta o resgate do atual patrimônio existente como forma ideológica da soberania dos grupos hegemônicos da cidade, resgatando o passado que não é de todos, mas sim da grande elite local remanescente do capital cafeeiro.

Para melhor identificarmos o patrimônio existente, elaboramos nas Plantas 16 e 17 com a localização dos bens tombados. Estes bens foram englobados na política de estímulo ao desenvolvimento da região, iniciada neste novo século.

Dedicaremos o **Capítulo 3** da presente tese ao programa Alegria Centro, desde sua origem aos atuais resultados do programa.

Todavia, não aprofundaremos a discussão sobre o significado que o atual patrimônio cultural restaurado exerce, uma vez não ser nosso foco de análise que está centrado na política urbana em curso; entretanto, vale destacar a crítica de Maziviero (2008) e Bittencourt (s/d) sobre a construção de cenários.

Podemos assim definir que a área central de Santos é essencialmente um centro de serviço ligado às atividades portuárias, um centro comercial de baixa renda e habitacional precário. Todavia, já possui infraestrutura e equipamentos públicos, concentrando em sua região o maior conjunto de patrimônio histórico/cultural da cidade.

É uma área de alta vulnerabilidade social, conforme levantamento da CDHU e Fundação SEADE (2000) e apontado por Santos (2011) tendo em vista a baixa renda, escolaridade e relação de trabalho informal da população residente, bem como a concentração de habitações em cortiços.

Como veremos a aplicação de uma política de renovação urbana, nesse espaço, pode agravar o processo de segregação sócio espacial, que como relatado ao longo desse capítulo, persiste no Brasil desde sua colônia.

O próximo capítulo estuda os planos elaborados para a área central, com a finalidade de apontar a política urbana que é implantada ao longo do século XX e, mais recentemente, a política elaborada exclusivamente para a área central, pelo Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos (Alegra Centro) e seus desdobramentos o Programa Alegra Centro Habitação e o Projeto Porto Valongo.

As políticas em curso são capazes de alterar a realidade física e social da área central de Santos?

Gráfico 01: Custo de Mão-de-Obra por Carga (t)

Fonte: NESE, 2001

Tabela 01: 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 02: Relação entre Trabalhadores Formais e Informais no porto de Santos

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

Tabela 03: Relação entre emprego formal x informal em Santos

Data	mar-00	mar-01	mar-02	mar-03	mar-04	mar-05	mar-06	mar-07	mar-08	mar-09	mar-10
FORMAL	80,9%	69,8%	67,0%	67,0%	60,9%	65,0%	70,3%	71,5%	64,5%	68,4%	65,1%
INFORMAL	19,1%	30,2%	33,0%	33,0%	39,1%	35,0%	29,7%	28,5%	35,5%	31,6%	35,0%

Fonte: NESE, Pesquisa de emprego e desemprego - PED, 2000 a 2010

Gráfico 02: Evolução do emprego formal: Brasil, São Paulo e Santos.

Compara a evolução do emprego formal do Brasil, Estado de São Paulo e Santos, em números índices a partir de dezembro de 1996 (dez/96=100).

Fonte: NESE, 2009

Tabela 04: Ramos de atividade por frequência (em %)

Ramo Atividade	set-00	mar-01	mar-02	mar-03	set-04	mar-05	mar-06	mar-07	mar-08	mar-09	mar-10
SERVIÇO	41,7%	48,3%	45,2%	41,6%	45,0%	46,0%	45,4%	45,0%	44,4%	48,3%	47,5%
COMÉRCIO	24,2%	22,6%	24,5%	26,5%	19,6%	14,8%	16,2%	21,3%	17,2%	20,6%	20,3%
SERV. PÚBLICOS	11,5%	10,1%	10,3%	11,9%	12,3%	13,8%	12,9%	11,1%	13,2%	9,7%	11,0%
INDÚSTRIA	7,1%	4,8%	5,1%	4,4%	8,2%	6,2%	7,4%	7,2%	3,7%	6,0%	4,2%
PORTO	2,3%	4,2%	3,4%	4,9%	4,0%	3,6%	6,1%	4,5%	7,4%	4,9%	4,4%
TRANSPORTES	3,4%	4,5%	2,8%	2,9%	2,9%	3,5%	3,8%	3,7%	4,4%	4,7%	4,6%
CONST.CIVIL	4,1%	1,7%	2,6%	2,7%	5,0%	3,2%	2,8%	2,8%	3,6%	2,3%	3,9%
ATIVIDADES POTUÁRIAS	4,0%	2,2%	3,1%	4,2%	1,2%	1,7%	1,3%	2,1%	3,7%	1,7%	2,8%
ENTRETENIMENTO E LAZER	1,2%	1,7%	3,0%	0,9%	1,7%	3,0%	3,2%	1,4%	1,5%	1,3%	0,8%
OUTROS	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	4,2%	1,0%	0,9%	0,8%	0,6%	0,5%

Fonte: NESE, Pesquisa de emprego e desemprego - PED, 2000 a 2010

Tabela 05: Índice Desemprego

Data	mar-00	mar-01	mar-02	mar-03	mar-04	
PEA total	216.840	195.519	197.191	200.254	208.866	
EMPREGADOS	177.687	156.248	167.111	162.218	172.000	
DESEMPREGADOS	39.163	39.271	30.080	38.036	36.866	
ÍNDICE	18%	20,1%	15,2%	19,0%	17,7%	

Data	mar-05	mar-06	mar-07	mar-08	mar-09	mar-10
PEA total	207.245	208.030	205.355	203.751	205.617	213.889
EMPREGADOS	173.158	173.191	173.951	177.207	182.887	190.807
DESEMPREGADOS	34.087	34.839	31.404	26.544	22.730	23.081
ÍNDICE	16,4%	16,8%	15,3%	13,0%	10,9%	10,8%

Fonte: NESE, Pesquisa de emprego e desemprego - PED, 2000 a 2010

PLANTA 01: Acessos Principais para a Área Central

Identifica os principais acessos da cidade, onde a maioria converge para a área central

Crédito: Elaborado pela autora.

PLANTA 02: Detalhe dos Acessos Principais Existentes na Área Central

O centro de Santos é o grande ponto de convergência das principais vias regionais e locais

O centro histórico possui ruas de menor dimensão e largura e localiza-se entre a rua General Câmara e o cais do porto

Crédito: Elaborado pela autora.

PLANTA 03: 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.

LEGENDA

ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRIA CENTRO

0 100 200 400 600

PLANTA 04: Uso do Solo dos Bairros: Valongo, Centro, Paquetá e Vila Nova, 2011

Identifica 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, 2002 atualizado em 2011

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRIA CENTRO

0 50 100 200 300

PLANTA 05: Uso do Solo dos Bairros: Valongo e Centro, 2011

A área do núcleo inicial da cidade possui concentração da atividade de serviço, principalmente ligados à atividade portuária. Já nos eixos viários das avenidas João Pessoa e Amador Bueno há a concentração do comércio varejista, voltados às camadas populares.

Fonte: Levantamento da empresa Ambiente para CDHU, 2002 atualizado em 2011

Planta 06: RMBS Padrões socioespaciais.

Fonte: AGEM, 2006

Imagem 01 e 02: Imóvel de esquina rua São Bento x General Câmara. Habitação em cortiço
Fonte: SOUZA, C, 2005

Imagem 3: Imóvel de esquina rua São Bento x General Câmara.
Fonte: SOUZA, C, 2005

Imagem 04: Imóvel de esquina rua São Bento x General Câmara. Novo Bar “revitalizado”
Fonte: SOUZA, C, 2012

Imagem 05: rua São Bento, vista da obra do Museu Pelé ao fundo. Contraste entre área que já sofreu intervenção e a que não.
Fonte: SOUZA, C, 2012

PLANTA 09: 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 10: Evolução dos Domicílios Encortiçados em Santos

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, CDHU/SEADE, 2002

PLANTA 11: Habitação em Cortiço

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

IMAGEM 06: Empreendimentos plurihabitacionais aprovados e em aprovação – período 1998-2008

Localização dos empreendimentos habitacionais e sua concentração na zona sul da cidade. A área assinalada corresponde a área central da cidade.

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos, 2010

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO
- HABITAÇÃO

PLANTA 12: Empreendimentos habitacionais de interesse social realizados na área

Verifica-se a localização dos empreendimentos habitacionais de interesse social: PAC/CDHU e ACC

Fonte: Elaborado pela autora.

Imagem 09: CDHU rua Amador Bueno
Fonte: SOUZA, C, 2012

Imagem 10: Cortiço - Paquetá
Fonte: SOUZA, C, 2012

Imagem 07 e 08: CDHU rua Amador Bueno
Fonte: SOUZA, C, 2012

Imagem 11: Cortiço
Fonte: SOUZA, C, 2012

Imagem 12: CDHU rua João pessoa
Fonte: SOUZA, C, 2012

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO

0 50 100 200 300

PLANTA 13: Cortiços x Empreendimentos habitacionais de interesse social realizados na área

Empreendimentos incipientes e pontuais versus demanda

Fonte: Elaborado pela autora.

Tabela 06: Habitantes por domicílios nos bairros centrais

Habitantes

Bairro	Pessoas residentes				
	Total	- domicílios particulares			domicílios coletivos
		Subtotal	domicílios particulares permanentes	domicílios particulares improvisados	
Valongo	217	217	214	3	0
Centro	996	938	927	11	58
Paquetá	1.368	1.308	1.298	10	60
Vila Nova	4.401	4.271	4.253	18	130
Total	6.765	6.517	6.478	39	248

Fonte: IBGE – Censo, 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 07: Renda dos Chefes de Domicílios dos Bairros Centrais

renda

Bairro	Renda das pessoas responsáveis pelos domicílios										
	chefes de família	sem rendimento	%	< 1/2 a 3 s.m.	%	< 3 a 5 s.m.	%	< 5 a 10 s.m.	%	< 10 s.m.	%
Valongo	60	9	15%	26	43%	15	25%	9	15%	1	2%
Centro	336	39	12%	134	40%	89	26%	59	18%	15	4%
Paquetá	499	70	14%	291	58%	81	16%	42	8%	15	3%
Vila Nova	1.378	186	13%	713	52%	269	20%	176	13%	34	2%
Total	2.273	295	13%	1.138	50%	439	19%	277	12%	64	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		
Valongo	60	1	0	61
Centro	336	6	35	377
Paquetá	499	5	60	564
Vila Nova	1378	7	125	1510
Total	2.273	19	220	2.512

Fonte: IBGE – Censo, 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 09: Relação domicílios próprio e não próprios

Bairro	Domicílios permanentes		
	condição de uso		
	total de domicílios particulares permanentes	domicílios particulares não próprios*	percentual de domicílios não próprios
Valongo	60	47	78%
Centro	336	263	78%
Paquetá	499	476	95%
Vila Nova	1.378	1.224	89%
Total	2.273	2.010	88%

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

* alugados, cedido, etc.

Percentual de domicílios não próprios quase 90 %

Tabela 10: Proporção dos domicílios precários

Bairro	total	domicílios precários			domicílios precários X total de domicílios
	de domicílios	domicílios tipo cômodo	improvisados	unidades domicílios coletivos	
Valongo	61	3	1	0	7%
Centro	377	0	6	35	11%
Paquetá	564	311	5	60	67%
Vila Nova	1510	737	7	125	58%
Total	2.512	409	19	220	

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

Concentração dos domicílios precários nos bairros do Paquetá e Vila Nova

Tabela 11: Relação dos tipos de domicílios

Bairro	Domicílios	Domicílios			
		Domicílios particulares	Domicílios particulares permanentes	Domicílios particulares improvisados	Unidades em domicílios coletivos
Valongo	61	61	60	1	0
Centro	377	342	336	6	35
Paquetá	564	504	499	5	60
Vila Nova	1.510	1.385	1.378	7	125
Total	2.512	2.292	2.273	19	220

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 12: Domicílios particulares permanentes por tipo

Bairro	Domicílios particulares permanentes -			
	tipo - casa	tipo - apartamento	tipo - cômodo	Total
Valongo	50	7	3	60
Centro	62	179	95	336
Paquetá	102	86	311	499
Vila Nova	275	366	737	1.378
<i>Total</i>	489	638	1.146	2.273

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 13: Evolução dos domicílios particulares permanentes por tipo

Bairro	Domicílios particulares permanentes -			
	tipo - casa	tipo - apartamento	tipo - cômodo	Total
Censo 2000	46.137	81.689	2.652	130.476
Censo 2010	51.680	91.228	1.692	144.600

Fonte: IBGE - Censo - 2000 e 2010

Aumento do número de domicílios e redução dos domicílios tipo cômodo

Tabela 14: Número de banheiros por domicílio

Bairro	Domicílios particulares permanentes - com banheiro					Domicílios particulares permanentes - sem banheiro	Total de domicílios
	Total com banheiro	- 1 banheiro	- 2 banheiros	- 3 banheiros	- 4 banheiros ou mais		
Valongo	60	46	9	4	1	0	60
Centro	254	223	27	3	1	82	336
Paquetá	227	196	26	4	1	272	499
Vila Nova	671	549	115	6	1	707	1.378
<i>Total</i>	1.212	1.014	177	17	4	1.061	2.273

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

Quase 50% dos domicílios dos bairros centrais não possuem banheiros

Tabela 15: Relação de domicílios com e sem banheiros

Bairro	Total de Domicílios	Domicílios particulares permanentes - sem banheiro	Domicílios - sem banheiro x Total Domicílios	Domicílios particulares permanentes - com 1 ou mais banheiros	Domicílios com banheiro x Total Domicílios
Valongo	60	0	0%	60	100%
Centro	336	82	24%	254	76%
Paquetá	499	272	55%	227	45%
Vila Nova	1.378	707	51%	671	49%
<i>Total</i>	2.273	1.061		1.212	

Fonte: IBGE - Censo - 2000

Dados processados pelo NESE

Tabela 16: Inadequação Habitacional – Plano Municipal de Habitação, 2009**Síntese da situação de Inadequação no Município de Santos**

Tipo de Demanda	Situação	Famílias	Fonte de Dde dados
Demanda Nucleada	Urbanização simples	4.492	Levantamento PMS, CDHU e estimativas do PMHabitação
	Urbanização complexa	3.338	
	Regularização fundiária	11.715	
Demanda Dispersa	Domicílios sem banheiro	1.274	FJP/ Censo Demográfico IBGE 2000
	Adensamento excessivo	4.900	

Fonte: Prefeitura municipal de Santos, 2009, 31

Tabela 17: Déficit habitacional – Plano Municipal de Habitação, 2009**Síntese da necessidade de novas moradias no Município de Santos**

Tipo de Demanda	Situação	Famílias	Fonte de dados
Demanda Nucleada	(A) Domicílios a serem removidos	5.547	Levantamento PMS, CDHU e estimativas do PMHabitação
Demanda Dispersa	(B) Famílias Conviventes fora dos setores subnormais	8.513	FJP (IBGE 2000)
	(C) Famílias moradoras em cômodos fora dos setores subnormais	2.590	
	(D) Famílias moradoras em domicílios improvisados	226	
Total		16.876	

Fonte: Prefeitura municipal de Santos, 2009, 30

Tabela 18: Empreendimentos habitacionais na área de estudo – concluído

Promoção habitacional na área de estudo - concluído			
Empreendimento	localização	unidades habitacionais	custo
Condomínio Vitória CDHU/ PAC (Santos F)	Av. João Pessoa, 400	60	4,8 milhões
Conjunto Jardim Paquetá CDHU/ PAC (Santos H)	Rua Amador Bueno, 387-397	53	
TOTAL		113	

Fonte: CDHU, 2011

Tabela 19: Empreendimentos habitacionais na área de estudo – em execução

Promoção habitacional na área de estudo – em execução			
Empreendimento	localização	unidades habitacionais	custo
ACC - 1º etapa Condomínio Residencial Vanguarda	Rua general Câmara	113	3,5 milhões
ACC - 2º etapa		68	
TOTAL		181	

Fonte: ACC, 2011

Tabela 20: Atuação Municipal (COHAB-ST) na política habitacional no período de 1965-2006

Empreendimento	Localização	Tipo de unidade produzida	Nº de unidades produzidas	Fonte de recursos
Areia Branca	Zona Noroeste	lote urbanizado	1.053	municipal
Jardim Castelo I	Zona Noroeste	casa	636	SFH
C.R. Dale Coutinho	Zona Noroeste	apartamento	1.200	SFH
C.R. Valongo	Zona Noroeste	apartamento	48	SFH
Jardim Castelo II	Zona Noroeste	casas	80	SFH
Jardim Rádio Clube	Zona Noroeste	casas	130	SFH
TOTAL			3.147	

Fonte: COHAB-ST (www.cohabsantista.com.br), acesso em março de 2009.

Fonte: PMS, 2009, p. 19

Tabela 21: Atuação Municipal (COHAB-ST) na política habitacional no período de 1992-2006

Projeto	Localização	Tipo de unidade produzida	Nº de unidades produzidas	Fonte de recursos
Caneleira I (Vila Esperança I)	Zona Noroeste	casa	122	FINCOHAP
Caneleira II (Vila Ayrton Senna)	Zona Noroeste	lote urbanizado	100	FINCOHAP
Dique da Vila Gilda	Zona Noroeste	casa	665	FINCOHAP e União
João de Barro	Zona Noroeste	casa	24	FINCOHAP
Morro do Ilhéu Alto*	Zona Noroeste	apartamento	504	FINCOHAP e CDHU/SP
Morro do Ilhéu Baixo	Zona Noroeste	lote urbanizado	498	FINCOHAP
Morro do José Menino	Zona dos Morros	lote urbanizado	48	FINCOHAP
Vila Alemoa	Zona Noroeste	casa	44	FINCOHAP
Vila Nossa Sra. Aparecida	Zona Noroeste	urbanização	15	FINCOHAP
Vila Pantanal – Fase I (Conj Habitacional Mário Covas Jr)*	Zona Noroeste	apartamento	260	FINCOHAP e CDHU/SP
Vila Pelé	Zona Noroeste	lote urbanizado	311	FINCOHAP
Vila Progresso	Zona dos Morros	casa	40	FINCOHAP
Vila Santa Casa	Zona Leste	alojamento	21	FINCOHAP
Vila Santa Casa	Zona Leste	apartamento	78	FINCOHAP
Vila Vitória	Zona de Morros	lote urbanizado	96	FINCOHAP
Vila Alemoa	Zona Noroeste	alojamento	30	FINCOHAP
Vila Pantanal	Zona Noroeste	alojamento	29	FINCOHAP
TOTAL			2.121	

Fonte: COHAB-ST (www.cohabsantista.com.br), acesso em março de 2009.

*Unidades habitacionais contabilizadas na produção habitacional da CDHU.

Fonte: PMS, 2009, p.20

Apesar do cortiço na área central ser um problema antigo de raízes históricas, a atuação municipal na promoção habitacional das últimas décadas **não contemplou nenhuma ação para enfrentamento desse problema, nem na cidade como um todo nem na área de estudo.**

Tabela 22: Parcerias e Convênios em Andamento na Produção habitacional em Santos

Projeto	Nº convênio	Novas UHs para famílias a serem removidas	UHs a serem consolidadas	Entes Federativos			Total investimentos
				PMS	SH/CDHU	MCidades	
Dique/Pelé II (ex HBB)	PAC 218.842-88/07	480	185	7.120.125,32		11.944.788,00	24.299.449,86
Projeto co-localizado				5.234.536,54			
Dique (Galeria)	177.956-81/05	-	23	117.000,00		390.000,00	507.000,00
Dique (Galeria)	195.394-65/06	-	17	58.690,00		292.500,00	351.190,00
Caneleira IV - Dique/Benigno I	FNHIS 192.882-05/06	320	340	11.584.439,38		8.872.500,00	20.456.939,38
Caneleira - Dique/Benigno II	FNHIS 192.883-19/06	360	309	13.218.436,03		9.067.500,00	22.285.936,03
Dique - PAC I (Etapas 1, 2 e 3)	PAC 218.840-60/07	1.108	1.111	21.019.299,34		46.535.200,00	67.554.499,34
Sub Total Dique Vila Gilda		2.268	1.985	58.352.526,61		77.102.488,00	135.455.014,61
Favelas da Zona Noroeste* - PAC II (Etapas 1, 2, 3 e 4)	PAC 218.841-74/07	1.144	476	31.287.962,96		39.723.200,00	71.011.162,96
Sub Total Favelas Zona Noroeste		1.144	476	31.287.962,96		39.723.200,00	71.011.162,96
Estradão C		320	-	2.399.360,00	CDHU		2.399.360,00
Estradão N		180	-	1.349.640,00	CDHU		1.349.640,00
Sub Total Estradão		500	0	3.749.000,00		0,00	3.749.000,00
Alemoa - PAC		898	135		37.300.000,00	16.000.000,00	53.300.000,00
Sub Total Alemoa		898	135		37.300.000,00	16.000.000,00	53.300.000,00
TOTAL UHs		4.810	2.596	93.389.489,57	37.300.000,00	132.825.688,00	263.515.177,57

Fonte: PMS, 2009, p. 15

Tabela 23: Promoção Habitacional da CDHU

Empreendimento	Localização	Programa	Total de UHs
SANTOS (CRUZEIRO DO SUL II)	Zona dos Morros	Aquisição de Morádias	160
SANTOS- 009/07 (1)	---	Programa Habitacional de Integração - Servidores Públicos	4
SANTOS - SERV. 29/05/06 (1)	---	Programa Habitacional de Integração - Servidores Públicos	60
SANTOS - VILA DIGNIDADE	---	Produção Direta	24
SANTOS L (Rua São Francisco II)	Zona Leste	Programa Atuação em Cortiços	100
SANTOS M (XV)	---	Reassentamento Habitacional	200
SANTOS O - JD. SÃO MANUEL II (PAC/CEF)	Zona Noroeste	Reassentamento Habitacional	166
SANTOS P - VILA ALEMOA (PAC/CEF)	Zona Noroeste	Reassentamento Habitacional	572
	Zona Noroeste		135
SANTOS R (PAC/CEF)	Zona dos Morros	Reassentamento Habitacional	360
Sub Total UHs Previstas (Compromissos)			1781
SANTOS C (ESTRADA)*	Zona Noroeste	Parceria Municípios	320
SANTOS N (ESTRADA)*	Zona Noroeste	Parceria Municípios	180
SANTOS (1)	---	Secretaria de Segurança Pública SP	39
SANTOS (1)	Zona Leste	Programa Atuação em Cortiços	1
SANTOS (1)	---	Programa Habitacional de Integração - Servidor Público	8
SANTOS - R. VANGUARDA - CONDOMÍNIO RESIDENCIAL VANGUARDA	Zona Leste	Parceria Associações e Cooperativas	113
SANTOS D (V. PANTANAL) - GOVERNADOR MARIO COVAS JUNIOR*	Zona Noroeste	Atuação em Favelas e Áreas de Risco	260
SANTOS F- CONDOMÍNIO EDIFÍCIO VITÓRIA	Zona Leste	Programa Atuação em Cortiços	42
			18
SANTOS G (BS-ST05V)	Zona dos Morros	Núcleo Habitacional por Emergência	160
SANTOS H (RUA AMADOR BUENO III)- RESIDENCIAL JARDIM PAQUETÁ	Zona Leste	Programa Atuação em Cortiços	37
			16
SANTOS B - CONJUNTO MORRO DO ILHÉU ALTO*	Zona Noroeste	SH4	504
Sub Total UHs Entregues			1.698
TOTAL			3.479

Fonte: PMS, 2009, p. 18

A atuação dos projetos habitacionais na área de estudo tem sido desenvolvida pelo governo do estado de São Paulo pela CDHU.

Em andamento: Santos L (rua São Francisco) – 100 unidades habitacionais – conjunto previsto com 100 unidades, mas o projeto não saiu do papel.

Já finalizados: Santos F – rua João Pessoa com 60 unidades e Santos H no jardim Paquetá com 53 unidades

Compromisso da CDHU no Residencial Vanguarda em conjunto com a ACC.

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO
- PATRIMÔNIO HISTÓRICO DE MAIOR RELEVÂNCIA

PLANTA 17: Patrimônio Histórico de Maior Relevância – Área de Proteção Cultural 2

Identifica os imóveis cujo valor histórico/cultural simboliza a memória urbana da cidade.

Crédito: SOUZA, C., 2011

PLANEJAMENTO URBANO E O PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DA ÁREA CENTRAL

2.1 Breve histórico do planejamento urbano municipal

[...] o urbanismo por nós importado veio aleijado de sua parte mais nobre, a sua vertente incluyente, isto é, aquela que forjava as condições do direito do trabalhador à cidade.

Chegou-nos aqui o urbanismo disciplinador, normatizador, regulador que, faz cidades mas não faz cidadãos. Esse processo de filtragem não é, evidentemente, aleatório. Essa seleção de conceitos esteve a serviço das necessidades que os grupos importadores, tradutores desses conceitos, tinham, de se legitimar e de enquadrar outros grupos à dinâmica de cidade, onde parte importante da população estava excluída dos benefícios, ou seja, vivia nas suas dobras, sobrevivia “ilegalmente” (PECHMAN, 1996, p. 358-359)

O planejamento urbano santista é historicamente formado pela elaboração de diversos planos diretores, que determinam as funções da cidade e propõe estratégias para o desenvolvimento e zoneamento de Santos, com o objetivo de ordenar o rápido crescimento urbano na virada do século XIX para o XX, oriundo do ciclo econômico do café.

Antes mesmo da proposição sanitarista, a cidade promulga em 1847, o Código de Posturas que estabelece critérios de edificação para a área do núcleo da cidade, mas sem ter ainda uma relação direta com o tecido urbano.

Segundo Carriço (2006, p. 346) neste código é possível verificar o “embrião” do que se torna o processo de segregação socioespacial da legislação urbana ao proibir “[...] cobrir de palha e zinco edificações dentro da ‘povoação’”, obrigar a colocação de muros na área inserida no núcleo urbano e proibir o estabelecimento de indústrias no núcleo. Para o autor essas exigências de edificação criam uma “área em que alguns padrões de urbanidade foram fixados, como uma espécie de zoneamento não explicitado, para preservar a qualidade de vida da burguesia nascente”.

Deste modo, a matriz de segregação socioespacial na cidade de Santos nasce com a regulação urbanística que define padrão de ocupação para o espaço da cidade

formal, deixando para o perímetro exterior os usos impactantes como indústria e a não regulação, o abordado também por Pechman (1996).

O planejamento urbano municipal será analisado dentro dos três períodos apontados por Villaça (1999, p. 182) e assim definidos: a) o primeiro (1865 a 1930) período de melhoramento e embelezamento; b) o segundo (1930 a 1990) é caracterizado pela “ideologia do planejamento”; e c) o terceiro, a partir de 1990, do planejamento estratégico com o plano sem mapa.

Para Villaça (1999) o primeiro período tem como característica marcante as propostas sanitaristas de embelezamento e melhoramento onde a forma urbana de escala monumental exaltava o poder da burguesia. A classe dominante tinha uma proposta que era apresentada com antecedência e debatida abertamente.

Este período em Santos é marcado pela proposta do engenheiro Saturnino de Brito, contratado pelo governo estadual para garantir a salubridade da cidade e a manutenção das atividades portuárias, na transição do século XIX para o século XX.

Segundo Lanna (1996, p. 92) são marcas do pensamento urbanístico deste período: a construção de novos símbolos, a demolição e negação do passado e a associação entre higiene e estética.

Já o segundo período é caracterizado pela transição da cidade bela para a cidade eficiente onde a burguesia industrial assume o controle da sociedade no lugar da aristocracia rural. Villaça define nesse período o que chama de “ideologia do planejamento” baseado em técnicas científicas para a solução dos problemas urbanos. O caos é em função do crescimento sem planejamento, devendo o planejamento propor formas integradas para a solução dos problemas.

Neste período temos a produção de diversos planos que definem propostas, porém há o distanciamento entre plano e execução, entre discurso e prática, é o planejamento urbano modernista e funcionalista, da economia fordista e da

sociedade de consumo de massa (Ferreira, 2010, p. 187). As idéias propostas ocultam a verdadeira origem do problema e o fracasso do Estado em resolvê-los, portanto “há o discurso do planejamento e não planejamento efetivo”.

Em Santos temos nesse período a elaboração de planos diretores integrados que foram estudados por Martins (2000), Sales (1999) e Carriço (2006) a qual apontaremos brevemente nesse capítulo, aprofundando a análise nas propostas de requalificação urbana para a área central.

O período atual é marcado pelo planejamento estratégico, o gerenciamento de cidades (VAINER, 2000), planos sem mapa, “planos que dizem como serão os planos quando eles vierem a ser feitos” (VILLAÇA, 1999), onde os planos traçam objetivos, políticas e diretrizes “louváveis e bem intencionados, que elimina a discórdia e oculta o conflito, é a construção do consenso discutida por Vainer (2000) e o chamado por Ferreira (2010) de “urbanismo de mercado”.

No bojo do pensamento neoliberal, o apelo do “urbanismo de mercado” e do planejamento estratégico apresentava aos governantes que decidissem promover a aproximação público/privada na condução de projetos de “renovação” urbana calcados nos interesses do capital uma tentadora oportunidade de deixar “marcas” de modernização nas cidades. (FERREIRA, 2010, p. 191).

2.1.1 Período até 1930

Como apontado anteriormente o início da legislação urbanística da cidade se dá em 1847 com a promulgação do Código de Posturas, no entanto é com o rápido crescimento populacional da virada do século XX impulsionado pelo ciclo do café que a cidade, pela imigração e abolição da escravatura, se adensará, gerando problemas estruturais de falta de infraestrutura e disseminação de epidemias, amplamente explorados por Lanna (1996) e Gitahy (1992).

O Código de Posturas se limita a estabelecer parâmetros de edificações, não sendo capaz de enfrentar as questões de salubridade e igualmente ineficiente no controle de edificações precárias, que surgiam em grande número.

No período de 1890 a 1905 são elaborados planos e projetos para a cidade, como é o caso do estudo do engenheiro Estevan Fuertes, marcado por seu forte caráter sanitário, Bernardini (2006, p. 176) faz um estudo minucioso desse plano e aponta o alinhamento da proposta aos objetivos políticos e econômicos da elite cafeeira, portanto limitando-se a “[...] uma posição estritamente técnica, ignorando soluções espaciais no contexto de um plano de urbanização e ainda [...] tratava da questão espacial, não pelo viés das necessidades dos trabalhadores pobres que habitavam a área urbana de Santos, mas sim pelo viés da força do capital, dos investidores e dos empreendedores interessados na produção do espaço urbano” (2006, p. 180).

Dentro dessa lógica, a tese aqui apresentada de políticas públicas alinhadas ao interesse do capital sem a intenção de enfrentamento das fragilidades socioespaciais, passa a ser evidenciada em sua raiz histórica, mas será que a atual política urbana em curso para a área central tem como objetivo o enfrentamento das questões sociais?

Apesar do alinhamento do plano de Fuertes aos interesses do capital, boa parte de suas propostas não foram executadas, muito em parte pelo seu custo elevado (BERNARDINI, 2006).

Em 1886 a municipalidade contrata o engenheiro José Brant de Carvalho, para a elaboração do plano de expansão da cidade.

A proposta de Brant, um plano de expansão quadricular que não considera topografia e hidrologia, é fundamentalmente um plano de expansão da malha viária, no entanto estabelece construção de praças, mercado, habitação de caráter popular. Este plano é aprovado pela Câmara Municipal, em 1887, que aponta diretrizes para a expansão da malha viária para além do perímetro urbano.

Segundo Carriço (s/d, p. 11): “[...] o plano atendia aos interesses dos loteadores e empresários de transporte, não sendo necessária sua realização plena. Por outro lado, a implantação de moradias para operários não se tornou realidade, por evidente desinteresse da Câmara Municipal”.

Em 1905, Saturnino de Brito é contratado para resolver a salubridade local, propondo seu plano sanitaria. A proposta de Saturnino é extensamente estudada por Andrade (1989), Bernardini (2006) e Carriço (s/d).

Como apontamos no primeiro capítulo, a intervenção sanitaria, inspirada no modelo urbanista de Camilo Sitte (ANDRADE, 1992, p. 288), pode ser considerada um dos primeiros modelos de importação das idéias fora do lugar (SCHWARZ, 1999, p. 98 apud MARICATO 2000, p. 121)²⁰, ao importar um modelo de atuação desvinculado da realidade social local, o modelo arrasa quarteirão, que reforça a segregação socioespacial.

Sobre a importação de modelos e ideias, Pechman (1996, p. 350) relata: “[...]assim, tivemos arquitetura e paisagismo, depois higienismo e, finalmente, teríamos urbanismo, servidos à *la carte* e escolhidos do menu de ideias de exportação”.

Para Carriço (2006, p. 424) no final do século XIX, a história do urbanismo e planejamento urbano em Santos reforça a segregação espacial pela imposição da legislação urbanística, de forma até violenta, com a atuação da polícia sanitaria. No período seguinte a segregação é reforçada pela instituição legal do perímetro urbano e posteriormente, o zoneamento garante áreas estratégicas, o que acentua as disparidades sociais.

Saturnino de Brito, para resolver a salubridade da cidade propõe um plano baseado no futuro crescimento populacional urbano e caracterizado por uma rede de canais de drenagem, que permite a utilização total da ilha, anteriormente ocupada por

²⁰ SCHWARZ, R. **Sequências brasileiras**. São Paulo. Cia das letras, 1999.

mangues. Há 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 sanitarista formula legislação urbanística detalhada e rigorosa, mas que acaba restringindo à localizações precárias a população de baixa renda, portanto agravando as disparidades sociais.(CARRIÇO, 2006, p.424)

A proposta, apesar de citar a expansão portuária, trata essa área de especificidade singular como uma continuação da cidade. Não há a preocupação de um desenho específico que garanta fluidez entre espaço urbano e portuário, outra questão importante, a expansão da linha férrea para transporte de cargas também não é prevista, gerando problemas de gargalos logísticos para a reprodução do capital.

As legislações aprovadas nesse período como o Código Sanitário e o Código de Posturas têm o objetivo de viabilizar a construção da cidade moderna, salubre, higienizada que não prevê espaço para habitação de baixa renda.

Na década de 20 “[...] na disputa pela cidade entre os diversos agentes, uma nova concepção urbanista começa a se manifestar frente a mera ação pontual higienista e/ou de embelezamento. Trata-se, pois, de mostrar como uma nova maneira de tematizar a cidade – deslocamento da categoria meio físico para meio social e moral – vai se insinuando no debate entre os profissionais e técnicos da área. Assim, os ‘problemas urbanos’ – moradia, saneamento, circulação, etc. – vão cedendo lugar a uma concepção mais sistêmica de cidade, onde esta, em seu conjunto, aparece como um novo objeto de conhecimento, requalificando-se epistemologicamente e emergindo como objeto de uma disciplina pretensamente científica: o Urbanismo” (PECHMAN, 1996, p. 354)

Seguindo esses preceitos temos em 1922 o Código de Construções da cidade que de acordo com Carriço (s/d, p. 11-12) “a municipalidade passou a utilizar a prática [...] de demarcar o perímetro urbano para segregar. Enquanto os espaços dentro deste perímetro passaram a ser regulados pela legislação urbanística extremamente rigorosa, que resultou na elevação do valor imobiliário as áreas fora do perímetro não continham o mesmo nível de restrições, possibilitando assim,

convenientemente, que os trabalhadores expulsos da área urbana higienizada, naquelas se estabelecessem, nos chalés de madeira, a nova moradia popular”.

Nesse sentido, as reflexões de Maricato (2000) sobre a prática de planejamento urbano dominante no país, é de fundamental importância, visto adotar como objeto de atuação a cidade legalizada, ou seja, aquela cuja ocupação ocorre segundo as regras estabelecidas pelo poder público.

Deste modo, grande parte de todas as cidades brasileiras permanece fora do alcance dessas ações, porque, não sendo legal, não existe oficialmente.

Ao adotar como opção de intervenção os espaços oficiais da cidade, as políticas públicas têm reforçado o processo de segregação socioespacial, excluindo do direito à cidadania a população que não está assentada nesses espaços, e que, no Brasil é majoritariamente a população de baixa renda.

A adoção de práticas urbanísticas que excluem dos seus benefícios parte da população reforça a desigualdade de oportunidades contribuindo para a manutenção da pobreza.

É como argumenta Maricato (2001, p. 94) “[...] o estado brasileiro está embasado em uma legislação que vale para uma parte da sociedade e não, pasmem, para a maior parte da sociedade”.

2.1.2 Período entre 1930 e 1980

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 estabelece 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 e pelo Plano Diretor de desenvolvimento e expansão urbana no município de Santos de 1968 e 1976²¹.

O Código de Obras de 1945 estabelece o zoneamento de uso da cidade, divide o município em oito zonas monofuncionais, sendo que a área central é classificada em duas zonas: comercial central e secundária.

Portanto a área central é marcada como espaço para o desenvolvimento dos usos comerciais e de serviço, e não mais residencial. As zonas residenciais se localizam na porção sul da ilha, em direção à orla da praia. Percebemos que esse plano, essencialmente baseado no zoneamento exemplifica a “ideologia do planejamento” apontada por Villaça (1999).

Outro questão importante é o aumento do limite da zona portuária tanto à leste nos bairros Paquetá, Vila Nova e Macuco quanto a oeste na área do Valongo. Essa postura vai ao encontro da demanda do porto por mais retroárea, alterando completamente a dinâmica do espaço de cais da área central, que começa a se deteriorar pela instalação de usos retroportuários (mecânicas, estacionamentos, etc.) em seu território e não reconhecendo o uso habitacional precário da região.

O Código de Obras de 1945 pode ser caracterizado como um instrumento urbanístico baseado no zoneamento monofuncional, com a separação total dos usos, acentuando a perda do dinamismo do centro histórico de Santos.

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.

Outra proposta relevante é o Plano Regional para Santos elaborado em 1947/1948 (MAIA, 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

²¹ Legislação urbanística do município de Santos.

regional, articulando a infraestrutura de acesso ao porto com toda a região. O autor prevê a expansão da área portuária do porto de Santos, na margem esquerda do estuário, cidade do Guarujá.

Como mostra Serrano (1997) esse plano é 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). A proposta é bastante abrangente envolvendo questões geomorfológicas, históricas, econômicas, tecnológicas, prospectivas, entre outras.

Foram executadas alguns projeto, 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 nunca foram concretizados, porém, de tempos em tempos alguns deles, ainda hoje são cogitados, como é o caso do túnel ligando a zona leste à noroeste de Santos e da ligação Santos/Guarujá. Esta última proposta é relançada pelo governador do Estado de São Paulo, em evento público em 2010, com a apresentação de maquete de uma ponte estaiada entre esses dois municípios.

A ligação Santos/Guarujá é prevista ou na forma de ponte ou na forma de túnel, sendo que o debate versa sobre qual solução adotar, no entanto independentemente de sua forma a discussão volta sempre à agenda política, sem sua vinculação às ações de concretização.

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

O Plano Diretor Físico do município de Santos, instituído pela lei nº 3.529 de 1968 vigora integralmente por 30 anos até a aprovação de um novo Plano Diretor em 1998, que apesar de ser um novo plano mantém vigente artigos do plano de 1968 atinentes as normas de uso e ocupação do solo.

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.

Em síntese, 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, p. 116). Dentre as metas traçadas encontra-se a revitalização urbana.

Deste modo a revitalização urbana do centro de Santos é inicialmente prevista no plano diretor de 1968, ao propor ações de resgate do centro histórico degradado e incentivar o processo de “renovação urbanística” por meio de projetos de parceria entre poder público e iniciativa privada.

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, p. 87).

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, proibindo o uso residencial e permitindo agora a implantação de atividades de transportadoras de carga, armazenagem e silos, oficinas mecânicas de máquinas e implementos e veículos em geral.²²

²² PMS, Lei complementar n. 3.781/72 – altera a Lei n. 3.529/68 – Plano Diretor.

Portanto, quando parecia que novas ideias 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 e garantindo áreas estratégicas para a reprodução do capital no espaço.

Nesse período a estratégia portuária para uso do cais central é expressa nos planos de desenvolvimento portuário (PDP), onde este espaço é destinado para ampliação das atividades portuárias, por meio do aterramento do cais do Valongo²³, em proposta antagônica a estabelecida no plano diretor com base na revitalização urbana.

Outro plano elaborado é o plano diretor de desenvolvimento integrado de 1978 (PDDI) que mesmo não tendo sido regulamentado, serviu de referencial para toda a análise urbana das próximas duas décadas.

O plano se estrutura no desenvolvimento da atividade terciária e não mais no desenvolvimento industrial, uma vez este período ser marcado pelo desenvolvimento da acumulação flexível (HARVEY, 2002) com a transformação da economia industrial de massa em economia terciária. Mesmo a política econômica nacional fundamentada na produção industrial, passa, agora, a incorporar as ideias de descentralização.

A cidade de Santos, nesse plano, é 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 RMBS, na última década do século XX.

²³ Sobre os planos de desenvolvimento do porto de Santos ver Souza, (2006b).

2.1.3 Período a partir de 1990

Santos, na primeira metade da década de 1990 tem em sua gestão urbana um governo de esquerda que estabelece um diálogo com a população de mais baixa renda e tenta implantar ações de enfrentamento das disparidades socioespaciais, por meio da proposta do novo plano diretor em 1995, que não é efetivado, e pela implementação da lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), lei complementar nº53 de 1992.

Spinola (2010) relata que o processo de elaboração e aprovação da lei de ZEIS, em Santos, se deu de forma participativa, com um processo de discussão que envolveu, num primeiro momento, movimentos de moradia, moradores das áreas e agentes da produção imobiliária, num segundo momento a proposta foi debatida no âmbito dos Conselhos Municipais e na terceira etapa a realização de audiência pública.

Juntamente com as ZEIS há a criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (FINCOHAP)²⁴ e do Conselho Municipal de Habitação²⁵, o que permitiu que a cidade aderisse ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) em 2006.

As ZEIS são determinadas porções de território com destinação específica e com normas próprias de uso e ocupação do solo, destinadas à regularização fundiária e urbanística, produção e manutenção de habitação de interesse social.

A demarcação de zonas especiais de interesse social tem como objetivo a reserva de áreas próprias para a habitação popular, seja ocupada ou vazia no intuito de controlar o valor do solo, portanto exercendo controle sobre o mercado imobiliário nas áreas demarcadas.

²⁴ Fundo de Incentivo a Construção de Habitações Populares – FINCOHAP, instituído através da Lei Municipal nº810/1991 e regulamentado pelo Decreto Municipal nº1759/1992.

²⁵ Conselho Municipal de Habitação, instituído pela Lei 817/1991 e alterações. Órgão deliberativo.

A lei estabelece como sendo habitação de interesse social: aquelas destinadas à população de baixa renda, em condições de habitabilidade precária, sendo que entende-se como população de baixa renda as famílias com renda mensal até 12 (doze) salários mínimos.

Vale lembrar que o salário mínimo vigente à época era muito inferior ao atual, no entanto apesar de revisões posteriores na lei serem feitas a conceituação de população de baixa renda permaneceu a mesma, o que gera distorções em sua aplicabilidade ao permitir aprovação de projetos habitacionais para renda de até 12 salários mínimos nas áreas demarcadas como ZEIS, sendo que o perfil da renda da população residente nessas áreas é bem inferior, como apontado no **Capítulo 1**.

Na região da Vila Nova e Paquetá foi delimitada a ZEIS 3, assim definida:

[...] áreas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados obrigatoriamente ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora da área conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação da Prefeitura, podendo ocorrer os seguintes casos:

- a) melhoria de condições de habitabilidade em cortiços existentes;
- b) remanejamento de moradores para novas unidades habitacionais, na mesma ZEIS-3;
- c) uso comercial e de serviços compatíveis com o uso residencial

A lei aprovada em 1992 já sofreu diversas alterações, na sua maioria referentes às áreas de ZEIS 1 e 2, sendo que na ZEIS 3, a atuação da prefeitura perante essa área, “parece, ainda, não ser de maior prioridade”, conforme apontado por Spinola (2010).

Santos (2011, p. 564) relata que a ZEIS 3, na prática, não foi efetivada, uma vez não ter nenhum programa público de intervenção prevista para essa área, como levantado no primeiro capítulo. O autor coloca ainda que “de forma distinta das ZEIS 1 e 2, que pouca resistência sofreram, a proposta de intervenção nos cortiços localizados na área central da cidade foi criticada pelo setor da construção civil”.

Assim, apesar de instituída a ZEIS na área central, a legislação existe meramente como um aspecto formal, não estando ligada a programa de atuação e intervenção por parte do poder público. Segundo Carriço (2006, p. 425):

[...] em pouco mais de um século de história do planejamento e do urbanismo em Santos e demais municípios da RMBS contabiliza-se extensa legislação urbanística e edilícia. Portanto, deve-se reconhecer que regulamentação não faltou e que o que realmente não foi implementado contribuiu para a segregação sócio-espacial, já que esta legislação é parte importante da estratégia de controle da ocupação do espaço urbano, por parte da elite.

A política urbana participativa, que se delineava no início da década de 1990, será rapidamente substituída por uma política urbana voltada para o mercado imobiliário com a tomada do poder por um governo de direita em 1997, que aprova o novo Plano Diretor em 1998, caracterizado pela liberação de gabarito, aumento de coeficiente de aproveitamento, aumento das áreas não computáveis, enfim, aliado aos interesses do mercado imobiliário com a justificativa de alavancar o desenvolvimento urbano.

Martins (2000) ressalta que a proposta de plano diretor elaborada em 1995 e não aprovada, baseada em um modelo mais participativo de gestão pode ter sido o motivo da sua não aprovação, ao englobar os interesses da sociedade como um todo e não exclusivamente do mercado imobiliário.

Se durante largo período o debate acerca da 'questão urbana' remetia, entre outros, a temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho, equipamentos de consumo coletivo, movimentos sociais urbanos, racionalização do uso do solo, a 'nova questão urbana' teria, agora, como nexos central a problemática da 'competitividade urbana'. (VAINER, 2000a, p. 76)

Em Santos, o período após 1995 é marcado essencialmente pela lei complementar n. 311/98, que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no Município de Santos e a Lei Complementar n. 312/98 aborda o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do município.

Vale ressaltar que assuntos como o ordenamento e ocupação do solo são tratados em legislação específica, sendo o plano diretor o único discutido em audiências públicas, assim a questão do coeficiente de aproveitamento, entre outros, não entra na pauta de discussão do processo participativo do plano diretor.

Essa segregação de análise é uma das premissas do planejamento estratégico ao fragmentar o espaço e construir o consenso (VAINER, 2000b).

Este plano diretor tem como objetivos principais assegurar o desenvolvimento econômico e social com a preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado, fortalecer a posição do município no pólo da RMBS, instituir formas de parceria entre o poder público e a iniciativa privada para dinamizar o setor produtivo, integrar os sistemas de transporte, instituir incentivos fiscais e utilização de mecanismos de compensação ambiental para as atividades potencialmente degradantes.

Como aponta Villaça (2005, p. 12) o plano diretor é apresentado como guardião do futuro da cidade, e também como “[...] o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município sob os aspectos físicos, social, econômico e administrativo.” (MEIRELES, apud VILLAÇA, 2005, p.9).

O plano diretor de Santos determina como ação prioritária o Turismo, o Porto e o Comércio e a 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 requalificação urbana da área central é um dos principais vetores de promoção turística da cidade, objeto de lei específica que cria o programa Alegria Centro abordado no **Capítulo 3**.

Vale destacar como ação estratégica desse plano diretor a demarcação dos 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).

Implantação dos 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 devem ter seus projetos submetidos ao Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA), respeitando-se o nível de proteção no qual são enquadrados. Foi primeiramente estabelecido quatro níveis de proteção, posteriormente alterado para cinco níveis de proteção (subdivisão do nível de proteção 3 em dois grupos), na revisão do programa Alegria Centro, em 2008.

E por fim, 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 podem receber 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, onde está sendo instalada a sede da PETROBRAS.

[...] 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, p. 159).

Portanto, o planejamento urbano, que no período anteriormente buscava ordenar e disciplinar o crescimento das cidades passa, a partir desse momento, a incentivá-lo a qualquer custo.

A adoção do planejamento estratégico deve ser compreendida no quadro da luta por melhores localizações no espaço urbano, em que, durante o século XX, a elite nacional garantiu suas vantagens locacionais nas cidades, reimpondo sua hegemonia a cada crise de acumulação. (CARRIÇO, 2006, p. 419)

Deste modo verificamos que no Plano Diretor e Lei de Ordenamento do Território, há a “flexibilização do aparato legal” (VAINER, 2000a) 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 RMBS e como cidade de referência mundial, portanto é a adoção dos ideais do planejamento estratégico no espaço urbano.

2.2. Planejamento Estratégico

Uma nova estratégia de planejamento urbano é desenvolvida para atender às novas exigências impostas pela transformação do modo de produção, que se enquadre a 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. [...] 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, p. 13 e p. 86).

Assim, são transferidas para a realidade urbana as ideias empresariais, baseado na competição de mercado, venda de oportunidades de investimento; qualquer forma que fomenta, 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, p. 157, grifo do autor).²⁶

Arantes (2000, p. 19) aborda o “gerenciamento” empresarial das cidades aliado às estratégias de *marketing* – pontos-base do chamado planejamento estratégico. (Vainer 2000a, p. 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, 2000a, p. 86, grifo do autor).

Dentro da perspectiva do mercado globalizado, Vainer (2000a, p. 76) 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, 2000a, p. 80).

As cidades, portanto necessitam “[...] **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, p. 2 apud VAINER, 2000a, p. 77, grifo do autor)²⁷.

²⁶ Vainer, (2000a, p. 76) nos remete às estratégias militares como sendo a primeira fonte do pensamento estratégico, que precede a empresarial, e esclarece que as bases do planejamento empresarial foram sistematizadas pelos estudos da *Harvard Business School*.

²⁷ WORLD Economic Development. Congress & The World Bank. World Competitive Cities Congress. **Executive Summary Document**. Washington, DC, mimeo, 1.

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, p. 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, p. 159) por prefeitos e governantes em sua pauta política, como um “discurso ideológico” capaz de elegê-los. A “necessidade”²⁸ 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 (2000a, p. 92) “patriotismo de cidade”.

Borja (2001a, p. 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 (2000a, p. 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**

²⁸ VAINER, 2000 mostra que para a implantação de um plano estratégico é necessário o consenso de “crise” e de “necessidade”, aniquilando possíveis divergências.

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

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, p. 33) “A mercadotécnica da cidade, vender a cidade converteu-se em uma das funções básicas dos governos locais”.

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.

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, como apontado anteriormente.

2.3 Processo de revitalização

O processo de revitalização do centro histórico de Santos, como apontado anteriormente, tem início na legislação urbana a partir do Plano Diretor de 1968. No entanto para refletirmos sobre a proposta em curso, que será debatida no próximo capítulo é necessário verificarmos as premissas históricas do processo de revitalização.

A respeito dos projetos de requalificação urbana encontramos duas vertentes de análise. A primeira é representada por diversos profissionais e consultores envolvidos, diretamente, com os projetos de requalificação urbana, dentre os quais podemos destacar Jordi Borja, Castells, Forn, entre outros, que divulgam o

“sucesso” dessa forma de intervenção com o apoio das principais agências multilaterais Bird, Habitat, Banco Mundial, entre outras.

[...] 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, 2000a, p. 77).

Já a segunda vertente procura fazer uma reflexão mais aprofundada sobre esses projetos, baseado em uma “visão real” da cidade em questão, ao invés de adotar como verdadeira a fórmula instrumental proposta pelos seguidores da primeira vertente.

Esta linha de análise parte da premissa que a realidade urbana das cidades periféricas é fundamentalmente divergente da realidade urbana das cidades européias e americanas sendo necessário a utilização do “discurso ideológico” ou “retórica ideológica”, (FERREIRA, 2003) para a implantação desses projetos.

A seguir caracterizaremos o processo de requalificação, seguindo os preceitos pelo qual ele vem se difundindo e exportado mundo afora, no qual a cidade de Santos se apóia, portanto expondo as principais condições necessárias para se alavancar o desenvolvimento urbano, apontado pela primeira vertente.

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 Barcelona²⁹. (VAINER, 2000a, p. 75).

²⁹ As propostas de requalificação urbana têm sido difundidas pelos consultores internacionais, com financiamento das agências de fomento, que vêm divulgar nos países periféricos o sucesso desses projetos. Podemos citar 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

2.3.1 Estratégia Revitalizar – construção do modelo

A “revitalização urbana” procura aliar os valores culturais ao desenvolvimento econômico, transformando a cultura em mercadoria a ser vendida. A revitalização tem início na década de 60 em Baltimore pelo empresário norte-americano James Rousse, 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, p. 412)”.

Sobre a proliferação dessas propostas, Hall denominou-a de a “Rousseficação da América”³⁰ e seus ideais permanecem sendo amplamente divulgados pelos consultores internacionais como sendo: a receita mágica para a revitalização urbana. (HALL, 2002, p. 412).

As intervenções para promoção da revitalização urbana do espaço podem ser tecnicamente divididas em três escalas, segundo Borja e Castells (1997, p. 210), a saber: grande, intermediária e local.

Nas intervenções de grande escala encontramos 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.

Os projetos de recuperação de áreas degradadas se enquadram na escala intermediária, onde “uma zona obsoleta é uma oportunidade, incluída de centralidade” cuja intervenção pode desencadear um processo de transformação

imobiliários, como a canadense *Olímpia & York* nos projetos de transformações dos portos de Nova York, Toronto e Londres e em Santos a parceria com a empresa francesa *ADEFRANCE* e a consultoria internacional *OVER ARUP & Partners*.

³⁰ Em virtude do papel-chave de seu empreendedor, James Rousse.

muito superior. (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 254) também conhecido como processo de metástase benigna (ARANTES, 2000, p. 53).

A escala local é 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, p. 210).

Independente da escala, uma questão primordial para o sucesso da intervenção é o modelo de gestão encabeçado por um líder forte capaz de “garantir a coerência do conjunto e que defina e assuma um projeto de cidade” que corresponda a um projeto de consenso global viabilizado pela implantação de ações estratégicas. (BORJA; CASTELLS, 1997, p. 259-60)

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, p. 259).

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 infraestruturas de comunicações [estações, portos] etc. (BORJA, 2001, p. 70)

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, utilizando o patrimônio cultural como forma de diferenciação do espaço.

Assim, a mistura eclética de estilos, os referenciais históricos, a ornamentação e a diversificação de usos e funções são elementos fundamentais para a construção da

“imagem teatral e espetacular” da cidade segundo um plano geral de cidade que se quer implementar. “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, p. 236).

Estudaremos no próximo capítulo o esquema global de cidade que está sendo implementando em Santos.

A revitalização desta área [porto valongo], com usos diferentes das tradicionais operações portuárias, não deixará de render um centavo da receita para o porto. Pelo contrário, representará ganho, conforme comprovam experiências de outros países, além de fazer um grande bem para o povo santista. (Pedro Brito - SEP, ATRIBUNA, 28/02/2008)

A declaração do Secretário Pedro Brito no jornal ATRIBUNA de 2008, afirma que a política de revitalização será benéfica aos santistas, mas será essa afirmação verdadeira?

LEGENDA

ZEIS 3

LEGENDA

ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO

0 100 200 400 600

PLANTA 18: Zona Especial de Interesse Social – ZEIS 3

Lei Complementar nº 53 de 1992 e demais alterações.

Fonte: Elaborada pela autora.

REVITALIZAÇÃO URBANA – PROGRAMA ALEGRA CENTRO

3.1 Programas de revitalização urbana

3.1.1 Programa Alegria Centro

A revitalização do centro de Santos vem sendo anunciada desde o Plano Diretor de 1968, porém ações concretas só se iniciariam duas décadas mais tarde, com a recuperação do Outeiro de Santa Catarina e com o restauro da fachada da Casa de Frontaria Azulejada, na gestão Telma de Souza (1989-1992).

Vale frisar que em meados da década de 80 inicia-se um processo de mobilização e articulação da sociedade santista em busca do resgate do patrimônio cultural propiciadas pela eleição direta para prefeito em 1985 e pela constituição do órgão de defesa do patrimônio histórico local, o CONDEPASA em 1988.

Caldatto (2012)³¹ lembra que a articulação e formulação de uma política local de resgate do patrimônio histórico se fez necessária em função da pouca atuação efetiva dos órgãos já instituídos, IPHAN e CONDEPHAAT na preservação do patrimônio existente. O CONDEPASA começa sua atuação tombando imóveis históricos representativos, a maioria deles construídos no ciclo do café³².

O primeiro projeto de restauro de um edifício histórico realizado no centro de Santos é a recuperação da fachada da Casa de Frontaria Azulejada, em 1992³³. Este evento marca o começo da intervenção para preservação do patrimônio na área central.

³¹ Entrevista concedida a autora em janeiro de 2012.

³² O ciclo do café corresponde ao período da transição do século XIX para o século XX onde a economia agroexportadora do Brasil se apóia na produção cafeeira. Lanna (1996), Gitahy (1992) estuda esse período na cidade de Santos, marcado pela burguesia agroexportadora que reformula a paisagem urbana pelos investimentos em infraestrutura e construções simbólicas como: Bolsa do café, teatro Guarany entre outros. O ciclo do café de encerra com a crise mundial em 1929 e com a queima do estoque cafeeiro em 1930.

³³ A Casa de Frontaria Azulejada foi desapropriada no governo de Oswaldo Justo, mas o projeto só foi concretizado no final da gestão Telma de Souza (1989-1992) e início da gestão David Capistrano (1993-1996).

A formulação de uma política específica ocorre com a definição dos Corredores de Proteção Cultural (CPC), no Plano Diretor de 1998. (Planta 19).

Estes corredores englobam 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, Tuiuti, XV de Novembro, General Câmara, entre outras.

Os corredores são posteriormente englobados na Área de Proteção Cultural (APC), estratégia inicial do Alegria Centro, em 2003 (Planta 20).

O Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos (Alegria Centro) é instituído pela lei complementar nº 470 de 05 de fevereiro de 2003. É uma política urbana específica, voltada para a revitalização, que tem sua formulação inicial estabelecida dentro da Secretaria de Turismo (SETUR).

O Alegria Centro tem como diretriz estimular a retomada do desenvolvimento econômico por intermédio 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 no item Projeto Porto Valongo; resgate da identidade; rearticulação econômica; inclusão social e solução habitacional com a implantação do Programa Alegria Centro Habitação, aprovado em 2010³⁴. (Planta 21)

O programa define como estratégia incentivar o resgate do patrimônio cultural do Centro, que, por sua influência, alavancará o processo de retomada econômica na cidade como um todo por meio da “metástase benigna”.

A estratégia de aliar os valores culturais ao desenvolvimento econômico é a denominada “revitalização urbana” (HALL, 2002), estudada no decorrer dessa tese.

³⁴ Lei complementar nº 688/ 2010.

Na revitalização urbana a cultura tem papel de destaque enquanto 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” (ARANTES, 2000, p. 33).

Assim, antes mesmo da implantação do Alegria Centro a cidade passa a desenvolver projetos de intervenção no patrimônio cultural existente, ações de escala local de intervenção segundo critério de Borja e Castells (1997), como estratégia para a implantação do projeto de revitalização e na busca da construção de uma nova “imagem” urbana.

Podemos citar as seguintes intervenções: remodelação da paisagem urbana com a reurbanização das praças centrais (Mauá, Rui Barbosa, Andradas e República) e intervenções urbanísticas de embutimento de fiação, substituição de pavimentação de calçadas por padrão homenageando o ciclo do café no largo Marquês de Monte Alegre, ruas Tuiuty, do comércio e XV de Novembro.

Portanto, o resgate do valor histórico e simbólico dos projetos na área central de Santos, é a busca pela construção de uma nova imagem para o centro, tornando-os “cartão postal” do processo de revitalização urbana que está sendo implantado.

Trataremos dessas intervenções no item: projetos desenvolvidos, no entanto o que é importante salientar é a estratégia de intervenção em locais dotados de visibilidade e acessibilidade, seguindo o referencial do modelo requalificar divulgado por Borja e Castells (1997).

Segundo esses autores, na requalificação dos espaços urbanos a cidade deve ser entendida e valorizada por meio de seus espaços públicos, visando a integração e a articulação desses espaços à trama urbana. Assim, obras de infraestrutura e rearticulação são fatores essenciais do “modelo requalificar”.

Hall (2002) também nos remete à utilização de “símbolos” como forma de construir a ideia de cidade como comunidade, onde é possível elaborar diretrizes que envolvem todos os atores do local na construção de uma nova imagem urbana.

Bittencourt (s/d) aborda o resgate de símbolos urbanos com as intervenções nos imóveis histórico do auge do café pelo Alegra Centro. O autor aponta que essas intervenções representam a construção de um cenário, a imagem teatral e especular, que nos remete aos “velhos e bons tempos” (OLIVEIRA, 2001, p. 21) da cidade, como forma de atração turística e de valorização cultural.

Mesentier (2006, p. 453-466) trata do papel das ações de preservação do patrimônio nas áreas centrais metropolitanas no contexto do processo de reestruturação das relações entre economia e território. Para o autor é relevante o fato dos lugares patrimoniais, entendidos como os sítios onde se localizam os bens definidos como patrimônio cultural edificado, estarem, muitas vezes, localizados nos bairros centrais o que determina uma “qualidade especial do ambiente urbano dos bairros centrais pela presença do valor patrimonial associado ao ambiente construído” gerando uma localização estratégica que ganha novo significado frente as transformações produzidas no uso do solo nos centros urbanos por meio dos processos de revitalização urbana. (MESENTIER, 2006, p. 458)

Kara-José (2007, p. 198) aponta o papel das “âncoras culturais”, pautada na estratégia de revalorização do patrimônio e equipamentos culturais como atrativos e propulsores de um novo ciclo de investimento econômico.

Percebemos, portanto que as estratégias definidas pelo Alegra Centro são baseadas nesse referencial de revitalização urbana.

Desde a instituição do Alegra Centro o número de imóveis englobados pelo programa triplicou (Tabelas 26 e 27). A primeira fase (período 2003-2005, Planta 22) engloba os imóveis localizados nos CPC, conforme definido no PD/1998, que compreende 686 imóveis. A segunda fase (2005-2008, Planta 23) incorpora o

restante dos imóveis constantes nas APC passando para 1785 imóveis. Após 2008 é definido um novo limite com a promulgação da Área de Abrangência, perímetro mais extenso e onde se inserem as APC 1 e 2 (Plantas 24-26), passando a incorporar imóveis externos as áreas de proteção.

O processo de levantamento, identificação e classificação dos imóveis de relevância histórica e cultural se dá através de inventários de bens culturais que aponta o acervo arquitetônico existente e os classifica dentro de quatro níveis de proteção³⁵.

O inventário, ou seja, a classificação dos imóveis nos quatro níveis de proteção serve para estabelecer quais deles podem receber os benefícios fiscais definidos em lei, com o propósito de estimular a economia e atrair investidores para os empreendimentos ligados às atividades de comércio, entretenimento (cultura/lazer) e turismo que forem instaladas.

Como requisito, os empreendedores que tiverem interesse em gozar dos benefícios devem realizar a restauração dos imóveis de NP1 e NP2 (vide nota de rodapé), 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,

³⁵ Os quatro níveis de proteção definidos no Alegra Centro e revisões posteriores, 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 e assim definidos:

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 3a (NP3a) – livre opção de projeto, mantendo a tipologia predominante dos imóveis NPI e NPII existentes na testada da quadra;

Nível de Proteção 3b (NP3b) - livre opção de projeto, porém respeitando-se o gabarito de 35 metros de altura contados a partir da calçada fronteira ao imóvel.

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.

A subdivisão do nível de proteção 3 em 3a e 3b se dá na revisão da lei 470/03 pela lei complementar n° 640 de 2008, que flexibiliza o gabarito dos imóveis com essa classificação, permitindo a construção de gabarito até 35 metros. Essa revisão se fez necessária uma vez que os imóveis inseridos na APC estavam “congelados”, segundo informação do diretor de revitalização urbana.

comércio varejista, profissionais liberais e ateliês artísticos, prestadores de serviço, e atividades ligadas 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 Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU); isenção total de Imposto sobre Serviços (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 (TL) por cinco anos; isenção de ISS (limite de até R\$ 30.000,00 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 ISSQN.

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 desse 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 Rouanet, onde são realocados 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. O projeto do Museu Pelé está sendo executado via Lei Rouanet, com custo de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais). A lei conhecida como Rouanet é a lei federal de incentivo à cultura n. 8.313 de 23 de dezembro de 1991.

O programa prevê ainda 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 cinco vezes a área do lote, inviabiliza sua utilização).

A venda de potencial construtivo se baseia nos instrumentos do Estatuto da Cidade (lei 10.257/ 2001 referente à transferência do direito de construir e na outorga onerosa do direito de construir. Tem como premissa a possibilidade de o empreendedor vender o potencial não utilizado nos imóveis tombados para outras áreas da cidade. No entanto, como a lei de uso e ocupação do solo estabelece coeficientes de aproveitamento de cinco vezes a área do lote e uma extensa relação de áreas não computáveis, a compra de potencial construtivo não é necessária. Para que o instrumento de venda ou transferência de potencial construtivo tenha efeito é preciso que a legislação urbanística seja mais restritiva.

Podemos definir como características formais do Alegra Centro a normatização, a definição de padrões e a criação de incentivos fiscais como instrumentos para 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 desse espaço criando as condições necessárias para o aparecimento de investimentos privados de restauração dos imóveis e do estabelecimento de novos usos.

A isenção fiscal para os imóveis particulares e os investimentos públicos em infraestrutura e imóveis públicos são essencialmente as estratégias do Alegra Centro. A parceria público-privada conta com “mão benevolente do Estado” (FERREIRA, 2003, p. 215), que aloca investimentos públicos representativos em “localidades” determinadas. Como decorrência dessa ação há o agravamento das disparidades sociais, a fragmentação da cidade. O processo de especulação imobiliária é também favorecido por essas estratégias.

O incentivo a instalação de novas empresas na região tem por meta a alteração do uso do solo (Planta 27, estratégias do programa). Mesentier (2006) estuda as alterações no uso do solo, com o crescimento do ramo de prestação de serviços no centro das metrópoles pós processo de desindustrialização.

Assim, as áreas urbanas de valor patrimonial quando localizadas nos bairros centrais das cidades, estão no foco das políticas públicas de reestruturação da metrópole, porque podem tornar-se um fator de atração para os centros urbanos de atividades produtivas e, por consequência, as intervenções urbanas em áreas de valor patrimonial podem ser um fator de dinamização do mercado imobiliário metropolitano”. (MESENTIER, 2006, p. 458-459)³⁶.

Outro fator relevante é a gestão do programa que inclui ações de *marketing* e assessoria técnica aliada à realização de projetos estratégicos, em pontos-chaves da cidade cabendo ao Escritório Técnico a fiscalização, gerenciamento, análise de projetos e promoção de ações conjuntas (público-privada).

Desse modo, o programa pauta-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.

[...] 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. (VAINER, 2000a, p. 79).

O programa Alegria Centro baseia-se nos referenciais do planejamento estratégico, a saber: “[...] estratégia de desenvolvimento econômico, obviamente centrada na iniciativa empresarial privada, em torno de projetos que façam da cidade um ente competitivo” (FERREIRA, 2010, p. 205).

Tem como objetivo “desregular, privatizar, fragmentar e dar ao mercado um espaço absoluto” (MARICATO, 2001, p. 59). Utiliza-se dos conceitos de gerenciamento, competitividade urbana e *marketing*, apontados no capítulo dois. (VAINER, 2000a, p. 80).

³⁶ Para o autor a área de valor patrimonial corresponde às áreas do patrimônio cultural edificado.

Já os planos de revitalização, segundo o referencial de Castells e Borja (1997) partem da prévia definição de um plano geral de cidade e “derivam da ação planificadora do setor público, que se expressam em documentos como os planos territoriais e os planos setoriais” (BORJA, 2001a, p. 69).

Borja (2001a, p. 70) destaca o papel de integração, acessibilidade e mobilidade dos planos de revitalização que buscam “dar um salto qualitativo quanto à acessibilidade e mobilidade do espaço urbano-regional e à geração e reconversão de centralidades no conjunto do território” e estão ligadas as “[...] operações de viabilidade e transporte massivo, de zonas de atividades logísticas, de realização ou reconversão de infra-estruturas de comunicações [estações, portos] etc.”.

Portanto, o Alegria Centro é um programa de ações estratégicas e não um plano de revitalização urbana, visto que não foram implantadas ações integradas de infraestrutura e de rearticulação urbana (porto-cidade). Ações mais diretas relacionadas a uma nova rearticulação urbana serão definidas ao longo do desenvolvimento dos “projetos estratégicos” ou “âncoras” nos pontos-chaves da cidade, tal como a área dos antigos armazéns centrais, cuja utilização será discutida na implantação desse projeto, o Porto Valongo Santos.

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” - versão original do programa em 2003, posteriormente revista para “uso habitacional na Área de Proteção Cultural e na periferia dela”³⁷. Trataremos da questão habitacional na análise do Programa Alegria Centro Habitação.

Essa lógica de associação entre os investimentos públicos e privados, para impulsionar o desenvolvimento econômico da cidade e fortalecimento de seu papel de destaque na RMBS, também faz parte dos requisitos de um plano estratégico. Portanto, as diretrizes estabelecidas no Alegria Centro nada mais são do que a

³⁷ Lei complementar n. 470/2003 – Alegria Centro, art. 9º, II e suas alterações.

aplicação do planejamento estratégico, 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, 2000a, p. 89)

3.1.2 Programa Alegria Centro Habitação

O Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos (Alegria Centro Habitação) é criado pela lei complementar nº 688/ 2010 e sua origem é um desdobramento do Alegria Centro.

Inicialmente o Alegria Centro determina que o uso habitacional deve ser incentivado em área periferia às APC, no entanto, se trata de uma contradição visto o Alegria Centro se aplicar somente na APC.

Críticas a esse respeito foram feitas por Souza (2006) e Santos (2011). Ao seguir o receituário do planejamento estratégico na construção do consenso, a questão habitacional é incluída no programa, em 2008, devendo incentivar o “uso habitacional na Área de Proteção Cultural e na periferia dela”.

No entanto, na criação do Alegria Centro Habitação fica definida como área de atuação: “bairros da região histórica de Santos: Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias, excluindo a área da APC 1”³⁸. Portanto, deve-se incentivar o uso

³⁸ Artigo segundo da lei complementar n. 688/ 2010.

habitacional, exceto na APC 1, área que concentra quase que totalmente os investimentos públicos já realizados.

Enfim, é a construção do consenso enquanto esfera legislativa que elimina a contradição da proposta, mas mantém seu objetivo de excluir a habitação da área central e nos mostra a política de revitalização em curso.

Essa postura nos remete as premissas históricas da habitação na cidade que nunca enfrentou a problemática da habitação em cortiço, como tratado no **Capítulo 1**.

Deste modo o uso habitacional é incentivado na área periférica à APC 1, como mostra a Planta 21. Se compararmos essa área com o levantamento da habitação em cortiço, verificamos que os imóveis em cortiço do bairro do Valongo não pertencem à área de intervenção do Alegria Centro Habitação, mesmo porque a premissa é o incentivo de habitação na região excluindo a APC 1.

Para esses imóveis a lei em seu artigo 6º, III, § 5º define: “as famílias moradoras de imóveis localizados na área do Valongo [...] poderão ser direcionadas para imóveis localizados na área de abrangência do programa” (PMS, 2010).

Portanto na área do Valongo, não será incentivada habitação e as já existentes deverão ser redirecionadas. Essa postura evidencia que o Alegria Centro terá como resultado o processo de gentrificação³⁹.

Ferreira (2010, p. 188) define gentrificação urbana como a “expulsão da população original e sua substituição por uma população de renda muito superior” resultado do processo de valorização fundiária e imobiliária de setores das cidades.

Uma das grandes contradições da cidade capitalista está, portanto, no fato de que, enquanto a valorização de um imóvel é determinada por investimentos

³⁹ Arantes (2000, p. 31) define o conceito gentrificação e Bidou-Zachariasen (2006) aborda em detalhe o processo de gentrificação em diversas cidades do mundo.

públicos, o lucro obtido com ela é auferido individualmente pelo empreendedor ou proprietário. (FERREIRA, 2010, p. 193).

Assim, podemos estabelecer que o Alegria Centro se apóia em uma premissa equivocada, deslocada da realidade social da área central, conforme levantamento abordado no **Capítulo 1**, ao não incluir o uso habitacional e a população residente do bairro do Valongo.

Deste modo ao massificar os investimentos na área do Valongo; incentivar novos usos (menos habitacional); implantar instrumentos de renovação do espaço, como as isenções fiscais, há como resultado: a valorização fundiária e consequentemente o processo de expulsão da população residente, a gentrificação.

A gentrificação é um fenômeno ao mesmo tempo físico, econômico, social e cultural. Ela implica não apenas uma mudança social, mas também uma mudança física do estoque de moradias na escala de bairros: enfim uma mudança econômica sobre os mercados fundiários e imobiliários. (HAMNET, 1984 apud BIDOU-ZACHARIASE, 2006, p. 23)⁴⁰.

O Alegria Centro Habitação tem os seguintes objetivos:

Promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade por meio da viabilização da requalificação das condições de moradia dos imóveis de uso residencial subnormal; incentivar a reabilitação dos imóveis de uso residencial plurihabitacional subnormal; incentivar a implementação de novas unidades; promover a preservação e recuperação do meio urbano e das relações de cidadania; incentivar a geração de trabalho e renda priorizando ao recrutamento de mão de obra local; fomentar o fortalecimento do comércio e a prestação de serviços de extensão natural das residências; e propor a ampliação e a melhoria de rede de serviços públicos na área de abrangência do programa, especialmente os de caráter social – educação, saúde, cultura, esportes, transportes públicos e assistência social. (PMS, 2010)

O programa estabelece como estratégia a adoção de incentivos fiscais para investidores privados e proprietários na reabilitação dos imóveis de uso plurihabitacional precário e no incentivo a construção de novas unidades habitacionais. É a primeira vez que os incentivos fiscais são estendidos ao uso habitacional.

⁴⁰ HAMNET, Ch. *Lês changements socio-economiques à Londres*. *Sociétés Contemporaines*, n. 23, p.15-32.

O programa classifica os imóveis habitacionais precários e estabelece critérios e parâmetros para a intervenção nesses imóveis com enfoque na salubridade, ventilação, iluminação, área mínima, instalações sanitárias, entre outros aspectos.

A lei em seu artigo 9º, estabelece padrões de área mínima por habitante (1 pessoa para cada 5 m²), por unidade habitacional, dimensões de cômodos e aberturas, proporção de tanque, etc, como parâmetro para a reabilitação dos imóveis precários.

Após a reabilitação dos imóveis eles são classificados em três tipos de imóveis precários reabilitado:

- a) tipo 1: dimensão máxima de 20 m², apto para aluguel;
- b) tipo 2: área mínima superior a 20 m², apto a ser alugado ou vendido;
- c) tipo 3: padrão de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS)⁴¹, apto a ser alugado ou vendido.

O programa determina diretriz para a permanência da população residente após reabilitação do imóvel, estabelecendo como prioritária a manutenção da população residente⁴² bem como a obrigatoriedade na permanência do uso residencial, pelo período de cinco anos. Passados cinco anos de reabilitação do imóvel precário a substituição do uso residencial por outro tipo poderá ser realizada.

O programa identifica 221 imóveis precários⁴³ (Planta 28) e estabelece o prazo de dois anos para início do processo de reabilitação, sendo previstas sanções administrativas para o não cumprimento do processo de reabilitação do imóvel, como multa de 50% do valor venal do imóvel insalubre; oito mil reais por morador em caso de sublocação ou expulsão do morador originário, etc., sendo que o pagamento das multas não isenta o proprietário de realizar a reabilitação.

⁴¹ Lei Complementar nº53 de 1992 (ZEIS).

⁴² Artigo 6º § 1º estabelece que os imóveis precários adaptados devam ser prioritariamente habitados pelos moradores dos respectivos imóveis.

⁴³ O decreto nº5642 de 29 de julho de 2010 identifica os imóveis de uso residencial plurihabitacional precário que deverão proceder ao processo de reabilitação do imóvel, obrigatoriamente no prazo de dois anos a partir de sua publicação.

Por se tratar de uma lei em fase de implantação ainda não é possível verificar seus resultados, no entanto algumas questões já podem ser levantadas. A implantação de um novo projeto, menos denso, respeitando as áreas mínimas não comportará todos os moradores existentes. Para onde irá a parcela da população que não cabe no programa? Porque há o estabelecimento de prazo para o uso habitacional e não para função da propriedade dos imóveis vazios, tendo em vista que, apesar de precários, eles cumprem sua função social enquanto habitação, ao contrário dos imóveis vazios, que nenhuma função tem a não ser de reserva de terra para a especulação imobiliária?

A atuação da PMS no programa se dará pelo apoio institucional de orientação técnica, jurídica, fiscalização, cadastro, convênios, publicidade, etc. Não é prevista fonte orçamentária municipal para a reabilitação de imóveis, cabendo aos proprietários e/ou moradores viabilizar a reabilitação das residências por meio dos programas de financiamento existentes no mercado.

Essa postura é reafirmada no plano municipal de habitação (PMS, 2010) determinando que o enfrentamento da habitação em cortiço se dará pelo incentivo aos particulares, que deverão atuar na reabilitação desses imóveis.

Portanto a estratégia é incentivar os proprietários a investirem. Se compararmos o Alegria Centro e Alegria Centro Habitação, no primeiro o poder público “sinaliza” aos empreendedores a possibilidade de intervenção por meio de investimento público (imóveis históricos mais infraestrutura), no segundo é estabelecido que investimentos públicos não serão destinados, cabendo aos proprietários proceder a reabilitação dos imóveis precários, agravando a segregação socioespacial.

É como lembra Maricato (2000) “ao atrelar intervenções físicas, investimentos coletivos, aos interesses do mercado imobiliário, as políticas públicas têm permitido uma injusta apropriação individual dos benefícios da urbanização”, o que reforça a segregação socioespacial ao garantir “a exclusividade dos espaços legais” e deixar em segundo plano as áreas sem interesse para o mercado imobiliário.

Deste modo, a política do Alegria Centro Habitação pode ser encarada como mais um instrumento legal, que existe no papel e não de fato, uma vez a PMS não prever ações públicas vinculadas ao programa, cabendo aos proprietários de imóveis as obrigações de reabilitações.

O modelo estabelecido para o programa perpetua o processo de segregação socioespacial, onde o enfrentamento de ações para habitação em cortiço nunca foi prioridade na agenda política, como tratada no decorrer dessa tese.

É como lembra Carriço (2006) a quantidade de legislação referente ao planejamento urbano não está vinculada a políticas efetivas que visem o enfrentamento das problemáticas existentes.

3.1.3 Porto Valongo Santos

[...] a revitalização da região portuária do Valongo é um processo irreversível e definitivo. 'Ela vai colocar Santos no cenário internacional do turismo, além de complementar o processo de revitalização do Centro Histórico, tendo um grande resultado para as futuras gerações de santistas'. João Paulo Tavares Papa, 2011⁴⁴.

O Alegria Centro englobou os armazéns centrais (um a oito) à Área de Proteção Cultural, apontando como estratégica esta localidade e definindo diretrizes para a revitalização urbana baseada na reciclagem dos armazéns, instalação de serviço, comércio e outras atividades com o intuito de devolver à paisagem urbana sua visão aquática, estratégia de *waterfront renew*.

Em consonância ao Alegria Centro o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS, 2006)⁴⁵ dedica um capítulo específico à revitalização

⁴⁴ Fala do prefeito de Santos em reportagem: prefeitura apresenta empresa responsável pelo estudo do projeto Porto Valongo Santos, em 23 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/nsantos/index.php/noticias/prefeitura-apresenta-empresa-responsavel-pelo-estudo-do-projeto-porto-valongo-santos>>, acesso em 01/05/2011.

⁴⁵ Vale destacar, ainda, que o PDZPS (2006) busca mapear a atual situação portuária, apontando diretrizes para sua rearticulação em longo prazo, através da realocação dos terminais de grãos da

utilizando os seguintes argumentos: a dificuldade de utilização dessa 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 movimentação de carga uma tarefa quase inexequível.” (CODESP, 2006, p.165) e o sucesso das 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, 2006, p. 165)⁴⁶.

A intervenção nessa área de cais corresponde ao projeto Porto Valongo Santos⁴⁷, que tem por objetivo a remodelação dos armazéns portuários da região central, “[...] transformando-os em um dos maiores pólos turísticos, de lazer e entretenimento e empresarial do Brasil. Esse empreendimento será uma das principais intervenções urbanas em áreas portuárias já realizadas no Brasil” (CALDATTO, 2008).

Foi estabelecido como modelo de gestão para implantação das ações do programa a gestão compartilhada entre PMS e CODESP, oficializado pela assinatura do convênio, em 28 de fevereiro de 2008⁴⁸. O convênio institui o Grupo de Trabalho

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 nesses bairros, seriam deslocados para a Ponta da Praia. Essa realocação aconteceria após o término dos contratos de arrendamento, 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. Ver Souza (2006b).

⁴⁶ As propostas de revitalização de Porto Madero e Barcelona são constantemente citadas como referências a serem seguidas na cidade de Santos. Caldatto, em entrevista a autora em janeiro de 2012, enfatiza que a proposta de Santos tem como base esses projetos, bem como diversas reportagens locais difundem o sucesso das experiências internacionais.

⁴⁷ Inicialmente a proposta da prefeitura para esse espaço foi intitulada: Marina Porto de Santos: ver Souza (2009) e Britto Neves, et al (2009). Como uma das primeiras tarefas do GTP foi estabelecida a aprovação do nome e logomarca do Programa de Revitalização que está diretamente vinculado as premissas da revitalização urbana, na construção de novos símbolos e criação de uma nova imagem para a cidade, deste modo em 2009, nasce o nome da revitalização do porto de Santos: Porto Valongo Santos.

⁴⁸ O processo de gestão integrada entre a esfera municipal e autoridade portuária tem início na década de 90, na gestão da prefeita Telma de Souza, com a assinatura de um termo de cooperação. No entanto ações mais concretas só serão realizadas após 2006 quando o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ) aprovado pelo Conselho de Autoridade Portuária do Porto de Santos (CAP), Resolução CAP nº 2 de 22 de março de 2006, estabelece a extensão dos armazéns 1 a 8 para área de revitalização urbana em consonância com o instituído no

Participativo (GTP), composto de forma paritária entre PMS e CODESP com reuniões coordenadas por um representante indicado pela Secretária de Portos (SEP).

Vale destacar que o convênio estabelece como critério a “construção do consenso”, uma vez que as diretrizes de intervenção só são aprovadas se ambas as partes concordarem com a forma de atuação e o que não for consenso é deixado de lado. Na verdade esta estratégia é uma forma da parte mais forte impor sua solução para os conflitos e se justificar dizendo que houve consenso.

Esta estratégia cria agilidade na forma de atuação, acabando com eventuais entraves à implantação do processo.

Esse modelo de imposição dos interesses da classe dominante via intervenção do Estado é a premissa histórica da sociedade de classes, estudados por Oliveira (2001 e 2010), Carlos (2001, 2001 e 2011), Villaça (1999 e 2001), Ferreira (2003 e 2005) entre outros autores citados ao longo desta tese, que reforçam o processo de segregação socioespacial.

Segundo Caldato (2012)⁴⁹ o grande passo dado no andamento do projeto Porto Valongo é justamente a adoção da estratégia conjunta, como bem lembra Vainer (2000a, p. 91) “o plano estratégico supõe, exige, depende de que a cidade esteja unificada, toda, sem brechas, em torno ao projeto”.

Deste modo, o consenso adotado acaba por ocultar o dissenso, ou seja, o conflito, não há debate sobre propostas ou opiniões, impõe-se o consenso. “Virtude máxima de tal metodologia, ela permite gerar consensos pela simples agregação das posturas e proposições dos diversos participantes; quando há divergências, encontra-se uma forma de contemplar os diferentes enunciados”. (VAINER, 2000b, p. 112)

Alegria Centro. Vale destacar que o atual GTP tem como premissa a estratégia de intervenção do mergulhão aprovado pelo Grupo Técnico, criado conforme portaria de julho 2003.

⁴⁹ Entrevista concedida a autora em janeiro de 2012.

Portanto, não se discute assuntos polêmicos ou divergentes, não se debate alternativas se impõe consensos.

A primeira estratégia estabelecida pelo GTP é a definição do Plano Geral de ocupação da área de cais, também conhecido como o “plano diretor da revitalização”, em 2009, que determina os seguintes usos para os espaços:

- a) Armazém 1 e 2: espaço gastronômico, espaço para produção e exposições culturais e artísticas e atividades comerciais e turísticas;
- b) Armazém 3: escritórios especiais e museu marítimo portuário;
- c) Armazém 4: central administrativa e operacional da marinha e escola náutica com atividades comerciais náuticas;
- d) Armazém 5: estações para transporte aquaviários de passageiros e decks para turismo aquaviário de escala local, regional e de curta distância;
- e) Armazém 7: Instituto de ciências do mar da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP) e unidade da base aérea;
- f) Armazém 8: unidade de apoio técnico a embarcações de pequeno e médio portes e estação de embarque Petrobrás;
- g) Espaço armazéns 3 e 4: serviço de informação e apoio turístico;
- h) Espaço armazéns 8 e 9: unidade aquaviária dos bombeiros;
- i) Uso sobre as águas: armazém 1 à 4 marinas; Armazém 6: terminar de cruzeiros marítimos.

Enfim, o programa consiste na implantação de usos diversificados baseado no desenvolvimento turístico e no setor de serviços, englobando: marina, terminal de cruzeiros, restaurantes, lojas, espaço para eventos e feiras, escritórios, estaleiro e serviços.

O programa e usos estabelecidos procuram ilustrar possíveis estratégias de promoção desse espaço com o propósito de atrair potenciais investidores, é a adoção do *city marketing* na cidade de Santos (ARANTES, 2000), o *marketing* urbano (FERREIRA, 2005, p. 123). (Imagens 13 a 17).

Segundo Harvey (2005, p. 176):

[...] a valorização de regiões urbanas degradadas, a inovação cultural e a melhoria física do ambiente urbano (incluindo mudanças para estilos pós-

modernistas de arquitetura e design urbano), atrações para consumo (estádios esportivos, centros de convenção, *shopping centers*, marinas, praças de alimentação exóticas) e entretenimento (a organização de espetáculos urbanos em base temporária ou permanente) se tornaram facetas proeminentes das estratégias para regeneração urbana. Acima de tudo, a cidade tem de parecer um lugar inovador, estimulante, criativo e seguro para se viver e visitar, para divertir-se e consumir.

Segundo o diretor de revitalização urbana, no início do estudo de intervenção em Santos, três firmas internacionais (de Gênova, Portugal e Argentina)⁵⁰ se propuseram a realizar o empreendimento. Temos aqui a estratégia de venda da cidade, a cidade e cultura como mercadoria. (VAINER, 2000a).

Após a definição do Plano Geral são estabelecidas as seguintes etapas de atuação:

- a) Contratação do estudo de viabilidade: concretizado pela contratação da empresa Over Arup em fevereiro de 2011;
- b) Projeto executivo da perimetral: processo licitatório em janeiro de 2012;
- c) Apresentações públicas do programa: as apresentações realizadas têm caráter de venda da cidade e não no processo participativo com possibilidade de atuação por parte da população.

A empresa Ove Arup & Partners⁵¹, vencedora de processo licitatório, é contratada para elaborar o estudo de viabilidade. Esta empresa atua em diversos países (56 escritórios no mundo) sendo responsável pelos seguintes projetos de revitalização: Hong Kong, Austrália e Coréia do Sul. No Brasil a empresa atuou nos projetos do Porto de Paranaguá e no metrô de São Paulo.

Para a elaboração do estudo em Santos a empresa “[...] vai destacar técnicos de Nova York, Madri e Londres, que atuarão em conjunto com os profissionais da prefeitura, das secretarias de Assuntos Portuários e Marítimos, Meio Ambiente,

⁵⁰ Informação dada pelo diretor de revitalização urbana em palestra proferida na VII Semana da Arquitetura da UNISANTOS em 26/10/2005.

⁵¹ A cidade de Santos já firmou outras parcerias com empresas internacionais, como o convênio entre PMS e ADEFRANCE em 2006, que não obteve resultados significativos uma vez que os objetivos dessa parceria não estavam claros, conforme aponta o diretor de revitalização urbana em entrevista concedida a autora em janeiro de 2012.

Turismo, Planejamento e Desenvolvimento e Assuntos Estratégicos e CET, CODESP e Secretaria Especial de Portos da Presidência da República”⁵², temos assim a importação da estratégia de requalificação urbana com o auxílio dos consultores internacionais.

Além dos consultores a cidade conta com financiamento do Banco Mundial por meio do Programa Santos Novos Tempos (2009)⁵³ que engloba iniciativas de revitalização porto/cidade com aporte financeiro estimado em US\$ 0,4 milhão, valor baixo se considerado os valores investidos no programa até o momento.

Além dessas ações cabe ao GTP apresentar à sociedade as propostas definidas, porém até o presente momento as apresentações realizadas têm caráter de divulgação sem possibilidade de intervenção da população ao processo, sem possibilidade de questionamento ou qualquer forma de manifestação.

As apresentações públicas, portanto vendem a construção de uma nova cidade partindo do pressuposto de que a revitalização é positiva para a sociedade como um todo.

[Projeto Porto Valongo] Será muito importante para o crescimento local e para colocar Santos no lugar de destaque que merece no mundo.
Renato Barco, CODESP

Com ela, Santos vai transformar-se em um símbolo da revitalização portuária. Antônio Maurício, SEP.

⁵² Reportagem: prefeitura apresenta empresa responsável pelo estudo do projeto Porto Valongo Santos, em 23 de fevereiro de 2011. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/nsantos/index.php/noticias/prefeitura-apresenta-empresa-responsavel-pelo-estudo-do-projeto-porto-valongo-santos>>, acesso em 01/05/2011.

⁵³ O Programa Santos Novos Tempos estabelece ações de intervenção habitacional na zona noroeste da cidade e não na zona central e leste (área do Alegria Centro). Tem custo estimado em 88 milhões de dólares, sendo 50% financiamento e 50% de contrapartida. Relatório do Banco Mundial disponível em: <http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000334955_20091113004057&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679>, acesso em dezembro de 2011.

3.2 Desenvolvimento dos Programas

3.2.1 Projetos desenvolvidos

As ações realizadas pelo processo de revitalização urbana são analisadas segundo as diferentes escalas de intervenção apontadas por Borja e Castells (1997). Em Santos identificaremos os projetos realizados antes da promulgação da lei que instituiu o Alegra Centro e os realizados dentro do programa.

a) Período até 2003

Neste período destacam-se as obras de escala local com ênfase ao restauro dos edifícios históricos e intervenção em ruas e praças.

- Edifícios históricos: Bolsa de Café, Casa de Câmara e Cadeia, Outeiro de Santa Catarina, Casa de Frontaria Azulejada;
- Recuperação das praças centrais com realocação de ambulantes, recuperação da pavimentação e jardinagem e nova iluminação pública: praça Mauá, Rui Barbosa, Andradas e República;
- Remodelação da paisagem urbana com alargamento de calçadas, criação de calçadão, substituição de pavimentação e embutimento de fiação aérea: largo Marquês de Monte Alegre, rua Tuiuty, do Comércio e XV de Novembro.
- Instalação do primeiro trecho da linha turística do bonde

Essas obras foram realizadas antes do programa Alegra Centro, entre as décadas de 1990 e início de 2000, e seus custos não são contabilizados nos valores investidos pelo programa.

b) período após 2003

Este período reforça as ações já realizadas dando continuidade às obras de escala local com ênfase ao restauro dos edifícios históricos e intervenção em ruas e praças.

A grande diferença está na agilidade com que são implantadas (em oito anos) e na articulação dos projetos com a estratégia da revitalização urbana por meio do Alegria Centro.

- Edifícios históricos: Estação do Valongo, teatro Coliseu e Guarany, panteão dos Andradas, Mercado Municipal, Poupatempo, Casarão do Valongo (Museu Pelé), Castelinho (Câmara municipal);
- Recuperação das praças centrais com realocação de ambulantes, recuperação da pavimentação e jardinagem e nova iluminação pública: praça José Bonifácio, Nagasaki, Rui Ribeiro Couto e Iguatemi Martins;
- Instalação de equipamentos públicos na área de abrangência: secretaria de educação, escritório técnico do Alegria Centro e Alegria Centro Habitação, Arquivo permanente de FAMS e administração regional da região central histórica;
- Ampliação da linha turística do bonde. (Planta 29)

São estabelecidas como âncoras do projeto de revitalização as seguintes intervenções: Museu Pelé (em desenvolvimento), Porto Valongo Santos, bonde, poupatempo, estação do Valongo, Castelinho e teatro Guarany.

É interessante notar que os projetos âncoras estabelecidos já foram todos implantados com exceção da revitalização da faixa do cais, o projeto Porto Valongo Santos e do Museu Pelé, com inauguração prevista para 2012.

Segundo Caldato as diretrizes traçadas no início do Alegria Centro foram alcançadas, o resgate dos edifícios símbolos da cidade, as intervenções nos espaços públicos, sendo o próximo passo a viabilização do projeto Porto Valongo Santos.

Tal qual em outros projetos implantados nos mais diversos lugares, a história é resgatada por um cenário de espetáculo, utilizando formas arquitetônicas e urbanísticas para transformar o discurso de integração porto-cidade apenas numa vitrine, pela qual se quer apresentar toda a cidade. (BRITTO NEVES, et al, 2009)

3.2.2 Projetos em desenvolvimento

a) Avenida Perimetral - mergulhão

O projeto da avenida Perimetral faz parte das ações estratégicas desenvolvidas pela Secretaria de Portos, em todos os portos brasileiros, no qual o porto de Santos receberá o investimento aproximado de R\$ 1.500.000.000,00 (um bilhão e meio de reais)⁵⁴.

A avenida Perimetral consiste no projeto de construção e ampliação da via que margeia o porto de Santos, separando o tráfego de caminhões e trens, a fim de eliminar o gargalo logístico provocado pelo entroncamento rodoferroviário. Prevê intervenções tanto na margem direita (Santos) quanto na margem esquerda (Guarujá). (Planta 30)

O projeto perpetua o modelo de transporte terrestre adotado pelo país, sem que haja a discussão ou implantação de outros modos de transporte, como, por exemplo, a cabotagem, atividade menos impactante que desafogaria o tráfego de caminhões.

No projeto da avenida Perimetral é prevista a construção de uma passagem rodoviária subterrânea a ser implantada sob a avenida Portuária no trecho entre o Valongo e o fim da rua General Câmara batizado de “mergulhão”. A construção dessa passagem visa à integração física da margem do cais ao tecido urbano da cidade.

O Mergulhão foi concebido segundo as seguintes diretrizes: viabilizar o cruzamento em desnível entre os fluxos rodoviário (subterrâneo) e ferroviário (em nível) possibilitando o regaste da frente aquática ao tecido urbano e garantir a manutenção ininterrupta da operação do porto resguardando a área central da cidade. (Imagens 18 a 20).

⁵⁴ Fonte: <http://www.portodesantos.com.br/pressRelease.php?idRelease=440>, acesso em 05/05/2011, dos R\$ 1,5 bilhão está destinado R\$ 300 milhões para o mergulhão.

A passagem subterrânea contará com três faixas de tráfego em cada sentido, partindo da região do prédio da Alfândega até a altura da rua Cristiano Ottoni, com extensão aproximada de 1,5 km.

O projeto contempla também o remanejamento do ramal ferroviário existente para novo alinhamento em via dupla, porém, permanecendo no nível existente e a reurbanização da área de influência das obras.

A implantação do mergulhão é considerada vital para o desenvolvimento do projeto Porto Valongo e os primeiros passos para sua concretização foram dados na realização da licitação de contratação de empresa especializada para execução do projeto executivo dessa passagem subterrânea, no início de 2012.

O projeto executivo tem custo estimado de R\$ 8.591.484,60 (oito milhões, quinhentos e noventa e um mil, quatrocentos e oitenta e quatro reais e sessenta centavos)⁵⁵ e o custo de implantação da obra, atualmente, está previsto em torno de R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais).

É importante frisar que o custo estimado tem escalado nos últimos anos, como verificamos ao comparar o valor estimado atual com o de 2004, quando o custo da obra girava em torno de R\$ 115.000.000,00 (cento e quinze milhões)⁵⁶.

Dois trechos da avenida já foram concluídos com recurso financeiro do PAC 2, o primeiro compreende o trecho de 4,64 Km de extensão e R\$ 91.600.000,00 (noventa e um milhões e seiscentos mil reais) investidos e o segundo com 1,35 Km de extensão e um viaduto com R\$ 54.100.000,00 (cinquenta e quatro milhões e cem mil reais) investidos⁵⁷. (Planta 31)

⁵⁵ Valor informado pela CODESP e publicado no jornal ATRIBUNA em 12 de janeiro de 2012, página C6. Dados da licitação: concorrência nº 13 de 2011, processo 39837/11-56, objeto: prestação de serviços para a elaboração do Projeto Executivo das obras da passagem subterrânea da região do Valongo, na margem direita do Porto de Santos, pelo prazo de 13 (treze) meses.

⁵⁶ Valor divulgado em reportagem do jornal ATRIBUNA, em 17/08/2004, apontado por Souza (2006a).

⁵⁷ Valores divulgados no relatório das obras do PAC 2.

Se compararmos o custo dos trechos realizados com o estimado para a construção do mergulhão verificamos que este último representa um investimento duas vezes maior do que o já realizado, em 6 Km, estando concentrado em uma extensão de 1,5 Km. Portanto reflexões a cerca dessa solução devem ser realizadas, não apenas sobre seu aspecto técnico, mas principalmente sobre a utilização dos recursos públicos.

Como aponta Britto et. al. (2009):

Estudos de viabilidade ambiental, impacto de vizinhança (previstos no Estatuto da Cidade) ou até mesmo a realização de um EIA-RIMA, antes das prováveis exigências que serão solicitadas pelo Ministério Público, viriam permitir à comunidade avaliar o projeto com base em informações técnicas mais precisas. Estas medidas, tomadas antecipadamente pelo poder público, dariam início a um interessante processo de legitimação, participação e negociação com os munícipes. (BRITTO NEVES, et.al)

No entanto o processo participativo não deve se restringir a aspectos técnicos. Villaça (2005) no tocante ao processo de participação da população, na elaboração do PD de São Paulo, aponta que o processo participativo acaba desvirtuado em meio a jargões técnicos e burocráticos.

Assim, apesar da infraestrutura de suporte ao porto ser essencial, a solução da construção do projeto do mergulhão (R\$ 300.000.000,00 milhões), está diretamente ligado a viabilização do projeto Porto Valongo inserido na estratégia de requalificação urbana.

O Porto Valongo Santos demandará aportes financeiros em infraestrutura, financiados com recurso público sem que haja um processo participativo sobre a aplicação desses recursos e sem a reflexão do custo-benefício. Será esse, o projeto fundamental, para o desenvolvimento social local? ou ainda, esse projeto deve ser prioridade nos investimentos públicos?

b) Museu Pelé

O Museu Pelé será instalado em área criteriosamente escolhida na região central da Cidade, sendo um dos projetos âncoras do "Alegra Centro" (CALDATTO, 2008).

A área escolhida para abrigar o Museu Pelé é a edificação do Casarão do Valongo (século XIX) localizada no largo Marquês de Monte Alegre defronte a estação ferroviária e a frente do cais central, área do projeto Porto Valongo Santos.

Inicialmente seria construído um novo edifício com volumetria diferenciada, na orla da praia na região do emissário submarino (canal 1) para abrigar as instalações do museu, no entanto, em virtude de problemas de licenciamento da área, esse projeto foi abandonado, sendo a partir de 2008 incorporado à estratégia da revitalização urbana, na área central.

O Museu Pelé será um dos indutores de desenvolvimento desse empreendimento, estando em frente à Marina Porto de Santos [atual Porto Valongo Santos] e atrairá visitantes de todas as partes do mundo para conhecer as conquistas do Rei do futebol. (CALDATTO, 2008)

Ney Caldato, autor do projeto e atual diretor do departamento de revitalização urbana de Santos, relata que o partido arquitetônico adotado se baseou em duas referências: o restauro da fachada e volumetria da edificação histórica e sua relação com um projeto ousado e contemporâneo em seu interior. (Imagens 21 a 24).

O projeto possibilita a adaptação do novo programa do museu criando espaços diversificados e de grande valor estético. O imóvel será restaurado valorizando o entorno urbano e no seu interior será construída uma arquitetura nova, contemporânea, que abrigará o acervo do Rei Pelé. (CALDATTO, 2008)

O programa de necessidades se divide em três blocos: bloco central (550 m²) entrada, lojas, cafés e sanitários; bloco 1 (1.405 m²) área para exposições temporárias, auditório e setor administrativo e no bloco 2 (1.232 m²) acervo de Pelé.

O projeto está sendo realizado com recursos de empresas privadas dentre elas podemos citar: Santander, Vivo, Grupo Libra, AMBEV entre outros e BNDES por meio da lei Rouanet. O custo estimado é de R\$ 23.000.000,00 (vinte e três milhões de reais)⁵⁸.

O diretor de revitalização urbana informou que o projeto está sendo realizado exclusivamente com recurso privado. No entanto, se considerarmos que a lei Rouanet se baseia no desvio da arrecadação de recursos de impostos para projetos culturais, no final das contas, pode-se dizer, que o investimento do Museu Pelé é essencialmente público.

Todavia é importante salientar a capacidade de articulação da PMS em promover a venda da cidade, via *marketing* urbano (FERREIRA, 2005) e captar recursos para o desenvolvimento do projeto, uma das premissas da requalificação urbana conforme difundida pelos consultores internacionais.

⁵⁸ Valor informado a autora pelo diretor de revitalização urbana em entrevista realizada em janeiro de 2012.

3.2.3 Investimentos realizados e resultados alcançados

Entre as conquistas [Alegra Centro] um número elevado de empresas abertas em sua área de abrangência, grandes investimentos realizados pelo poder público e iniciativa privada gerando um aumento nos imóveis restaurados, e áreas que estavam subutilizadas ou deterioradas estão sendo revalorizadas, tanto do ponto de vista imobiliário quanto social. A infraestrutura urbana está sendo melhor utilizada, novos empreendimentos privados estão buscando a região central, impulsionados pelas oportunidades que surgiram. (CALDATTO, 2008).

Após oito anos em vigor é possível delinear alguns resultados do programa Alegra Centro, no entanto por ser um processo recente é importante acompanharmos o desenvolvimento das ações em curso.

Desde o começo já foram investidos mais de R\$ 100.000.000,00 (cem milhões de reais) de natureza pública (municipal e outras esferas), isso sem considerar os investimentos anteriores a 2003, que não foram contabilizados nem divulgados. (Tabelas 26 a 33: identifica os valores investidos pelo programa e detalha esses valores no ano de 2009 e 2010 e Gráfico 03)

Em relação aos investimentos privados, os valores estimados pela administração e divulgados são inferiores a R\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de reais). Este valor é obtido por levantamento de qualquer intervenção na área central e seu custo é calculado pela metragem quadrada, por exemplo: a fachada de um imóvel é pintada, faz-se a estimativa da área pelo custo do metro quadrado e contabiliza como investimento particular. O cálculo desses investimentos segue essa metodologia desde o início do programa.

Anualmente é feito levantamento de conservação dos imóveis existentes, assim se a condição física do imóvel se manteve ele é novamente computado no ano seguinte com a devida atualização de custo daquele ano. A justificativa da administração para a utilização desse método é pautada na premissa que os valores declarados no recolhimento de imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN) de obras não

correspondem ao valor real investido, portanto assumem como real a sonegação de impostos.

Deste modo, acreditamos que os valores divulgados de investimentos particulares sejam inferiores ao estimado, do contrário seria divulgado os valores efetivamente declarados e não os estimados.

Segundo dados oficiais a somatória de valores investidos no programa tanto público quanto privado ultrapassa R\$ 150.000.000,00 (cento e cinquenta milhões de reais). Entretanto verificamos que não foram contabilizados nesse montante os valores de infraestrutura da obra da avenida Perimetral, recurso PAC 2 e nem o valor da licitação do projeto executivo do mergulhão. Se contabilizarmos esses dois projetos os valores investidos ultrapassam R\$ 300.000.000,00 (trezentos milhões de reais), sendo 82% de investimento público, 3% público-privado e apenas 15% privado. (Tabela 29).

Em relação aos imóveis beneficiados pelo programa, verificamos que as 254 isenções fiscais concedidas se concentram em 64 imóveis, dentre os 889 (NP1 e NP2). Deve-se destacar que apenas 22 licenças de atividade foram concedidas dentro do programa (Tabelas 35 e 36, Gráfico 04 e Plantas 32 a 35), o que se pode induzir que o Alegria Centro não tem sido eficaz no seu papel de atrair e estimular novas atividades.

No que tange ao número de empresas instaladas no centro, o valor divulgado de 5.648 empresas (Tabela 40), corresponde ao somatório do número de empresas segundo inscrição municipal por ano, portanto um valor absoluto que não leva em consideração o número de empresas fechadas e alteração social.

Atualmente há 142 imóveis fechados nas APC 1 e 2 (Plantas 07 e 08 e Tabelas 37 a 39), número inferior se comparado com os 374 imóveis fechados em 2006, no entanto a redução do número de imóveis fechados parece ser resultado de fatores externos ao programa, como o crescimento da economia nacional, aumento da

atividade portuária, entre outros aspectos, uma vez que apenas 64 imóveis gozam dos benefícios do Alegria Centro.

Em relação ao emprego, a PMS não possui informações sobre postos de trabalho criados pelo programa. Se considerarmos o desempenho do emprego na cidade de Santos, apontados no **Capítulo 1**, verificamos que a cidade tem tido crescimento inferior ao país e ao estado, o que nos induz a imaginar que o Alegria Centro possui resultados bem limitados na geração de empregos.

A geração de empregos e atividades são os argumentos essenciais para a implantação do projeto, sendo que os resultados apontados revelam fragilidades do Alegria Centro no que tange esses assuntos. Assim, a reflexão sobre a relação custo-benefício do programa se faz necessária, ainda mais em se tratando de uma política urbana baseada na relação investimento público e incentivo fiscal aos empreendedores.

Vale destacar que nos dois primeiros anos do Alegria Centro a PMS divulga que o programa é responsável pela criação de 172 postos de empregos, concentrados em 13 empresas e mais de R\$ 14.000.000,00 (quatorze milhões de reais) investidos. Souza (2006a, p. 262) compara o número de empregos gerados com o número de desempregados em março de 2005, que corresponde a 34.087, portanto constata que a geração de 172 empregos é uma retórica ideológica.

Após esses dados o número de empregos gerados pelo programa não é mais divulgado, nem precisamos imaginar o porquê de sua não divulgação.

No aspecto físico, as intervenções realizadas pelo poder público resgatam o patrimônio cultural e artístico da área central reformulando a paisagem urbana. Essas intervenções estão localizadas na APC 1, lugar onde se verifica a concentração também dos investimentos particulares. (Planta 36 e 37)

A região do Valongo concentra os investimentos públicos que na mesma proporção gera a concentração dos investimentos privados. Se compararmos os investimentos privados do período 2003-2007 com o dos últimos anos, verificamos uma desaceleração dos investimentos, sendo que o número de obras da iniciativa privada reduz-se de 96 (2007) para 55 (2010). (Tabela 26 e Planta 32)

Como lembra Ferreira (2003, p. 215) “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 [...]” o também abordado por Ana Fani Carlos como a socialização dos custos privados como forma de garantia da “reprodução do espaço”. (CARLOS, 2001) e (CARLOS, et al, 2011, p. 13).

Portanto a apropriação dos investimentos públicos (mais de R\$ 300 milhões) se dá em apenas 64 imóveis que concentram 254 isenções fiscais. Podemos definir que os beneficiados do Alegria Centro são esses empreendedores privados, que se utilizam de recursos públicos para a garantia da reprodução do capital no espaço urbano (HARVEY, 2002), acentuando a segregação socioespacial.

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, p. 68).

Como apontado por Arantes (2000) há uma relação entre beneficiados e não beneficiados. Já estabelecemos que os empreendedores imobiliários são os grandes beneficiados pelo Alegria Centro, e vejamos como a população local não é beneficiada.

O programa não incorpora a realidade social dos moradores dos bairros centrais, não enfrenta o problema habitacional em cortiço, que tem raiz histórica, não põe em

prática os instrumentos previstos em legislação municipal no intuito de garantir o assentamento da população local e os investimentos realizados promovem a valorização imobiliária que resulta no processo de gentrificação, portanto agrava a segregação socioespacial.

Na tentativa de combater o processo de especulação imobiliária e visando a busca de um processo de rearticulação social no espaço, é promulgado, em 2001, o Estatuto da Cidade⁵⁹.

A Constituição Federal (1988) em seu artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, definindo ainda que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

O Estatuto estabelece instrumentos de regulação da política urbana, entre eles vale destacar: o parcelamento, edificação e utilização compulsória; o direito de preempção; o direito de outorga onerosa do direito de construir; o imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo, a desapropriação com títulos da dívida pública entre outros.

Estes instrumentos representam um marco na política urbana ao dotar os municípios de aparatos legais para controle da especulação imobiliária – este um instrumento da acumulação capitalista no espaço, e a possibilidade de construção de uma cidade mais justa socialmente, promovendo a reforma urbana.

Porém, a aplicação desses instrumentos depende de sua inclusão no plano diretor aprovado por lei municipal. Aliás esta foi a forma encontrada pela assembléia nacional constituinte para emascular as demandas dos movimentos sociais: remeter a regulamentação da função social da propriedade urbana para os planos diretores aprovados em lei municipal.

⁵⁹ Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta o capítulo sobre política urbana, artigos 182 e 183, da Constituição Federal Brasileira de 1988.

No que tange a legislação municipal, em Santos, os instrumentos do estatuto da cidade são regulamentados pela lei complementar nº 511/ 2005, e no PD.

No entanto apesar de inserido e regulamentado na legislação municipal, nenhuma ação municipal foi encontrada que busque a ruptura do processo de especulação imobiliária.

Contudo, após uma década de vigência verifica-se que há a inclusão dos instrumentos do Estatuto na legislação municipal, mas sua não aplicação reforça a raiz histórica da legislação urbanística: intensivas leis que não são de fato implantadas, conforme discutido no segundo capítulo desta tese. É a fragmentação entre discurso e prática (práxis) que segundo Ferreira (2010) poderia ser rompido com a reforma urbana.

Conforme Ferreira (2010, p. 192) a reforma urbana se depara com questões políticas da sociedade brasileira, para ele a reforma urbana “[...] é uma questão essencialmente política, e a sociedade brasileira não estava aberta para romper a relação de forças por meio da qual as classes dominantes impuseram uma urbanização marcada pela drástica segregação socioespacial”.

Sobre a questão da reforma urbana Ferreira salienta que seria uma mudança de paradigma de atuação do Estado.

[...] se o Estado atacasse a retenção de terras ociosas para fins especulativos, exigisse a construção de habitação de interesse social em imóveis vazios, investisse pesadamente em infraestrutura urbana nas periferias, desse direito de propriedade a moradores de favelas e de loteamentos clandestinos, combatesse a ação desenfreada e destrutiva do mercado imobiliário, ele estaria atuando no sentido contrário de sua história, de sua lógica patrimonialista de defesa dos interesses dominantes – interesses que se polarizam no extremo oposto, no controle de acesso à terra, na proteção quase sagrada da propriedade fundiária restrita às classes dominantes, na prioridade dos investimentos nos bairros mais ricos, na exclusão socioespacial como instrumento de dominação, questão que tem quinhentos anos de consolidação no Brasil. (FERREIRA, 2010, 192)

Podemos definir que as ações implantadas pelo Alegra Centro perpetuam o processo de segregação socioespacial, ao estabelecer investimentos em áreas específicas, promovendo a valorização imobiliária e não adotar ações de controle ao mercado imobiliário.

Vale destacar que a identificação dos imóveis vazios nas áreas de proteção cultural não está vinculada a nenhuma ação que vise garantir a função social da propriedade. O programa notifica imóveis em relação ao estado de conservação e não ao uso, o que gera a construção de cenários desvinculados da realidade social.

E ainda, a notificação de imóveis precários e aplicação de penalidades para o não cumprimento da reabilitação de imóveis, reforçam essa lógica, visto se preocupar com a estética do imóvel e não prever ações municipais de intervenção para o uso habitacional, cabendo aos proprietários a realização destas ações.

Se pensarmos que o uso habitacional precário cumpre sua função social enquanto moradia e os imóveis vazios, não notificados, representam estoque de especulação imobiliária, a postura da política municipal pela não aplicação dos instrumentos do Estatuto representa a perpetuação do processo de reprodução do capital no espaço que tem como resultado o aumento da segregação socioespacial.

Ao adotar essas premissas o programa revela o plano ou esquema global de cidade que está sendo implantado em Santos, ou seja, o fortalecimento da segregação socioespacial pelo investimento público em 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. É o tratado por Arantes (2000, p. 31) “[...] 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.

Tem-se assim, como consequência do Alegria Centro a instalação de empreendimentos privado no núcleo central, criando-se um espaço elitista voltado para a atração de “usuários solventes” (VAINER, 2000a, p. 80). É o início do processo de gentrificação do centro de Santos.

O fechamento das fronteiras urbanas a ‘visitantes e usuários ‘insolventes’ certamente se funda no mesmo tipo de visão da cidade e do mundo: o direito à cidade, nesse caso, passa a ser diretamente proporcional ao índice de solvência dos estrangeiros e visitantes. Aquilo que, de certa maneira, já é uma realidade, transforma-se agora em projeto, em estratégia de promoção da cidade. (VAINER, 2000a, p. 80)

A implantação do projeto de requalificação da área portuária, voltada para usuários “solventes” (VAINER, 2000a) e o massivo investimento público necessário para sua implantação acentuará os resultados já identificados no Alegria Centro.

Oliveira (2001) a cerca da revitalização urbana nos dá indícios de uma alternativa.

[...] trata-se de operações de elevação da renda da terra urbana, vale dizer, de uma acumulação primitiva pela via do investimento público. Outra vez, privatizou-se o público, mas não se publicizou o privado: sobe a renda da terra e a parcela dos novos proprietários no excedente social, e decresce a parcela de todos os “sem”. Nenhum critério que publicize o lucro, no sentido de introduzir nele o conflito. A justificativa está sempre à mão: novos empregos, aumento da renda, da segurança, da convivialidade. Entre iguais. E distância dos desiguais. (OLIVEIRA, 2001, p. 20-21).

PLANTA 19: Corredores de Proteção Cultural

A planta identifica os CPC estabelecidos pelo Plano Diretor de 1998, posteriormente englobados as Áreas de Proteção Cultural – APC 1: Valongo.

Fonte: Souza (2006a, p. 211)

LEGENDA

ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRIA CENTRO

0 100 200 400 600

PLANTA 20: Área de Abrangência – Área de Proteção Cultural 1 e 2

Identifica as áreas de Proteção Cultural 1 e 2.

Fonte: Elaboração da autora

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO TECNOLOGIA
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO HABITAÇÃO

PLANTA 21: Área de Abrangência – Alegria Centro Habitação e Tecnologia

Identifica as áreas de abrangência do Programa Alegria Centro Habitação e a área definida para o Alegria Centro Tecnologia.

Fonte: Elaboração da autora

PLANTA 22: Programa Alegria Centro – 1ª Etapa

Imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção, localizados nos CPC, definidos pelo PD/98

Fonte: SEPLAN, 2003 apud Souza, C., 2006

PLANTA 23: Programa Alegre Centro – 2ª Etapa

Imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção, preenchendo todo o limite das APC(s)

Fonte: SEPLAN, 2004 apud SOUZA, C, 2006

LEGENDA

■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 1 (NP1)	■ TOMBADOS (CONDEPASA)	■ ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 2 (NP2)	■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 1 (NP1)	■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 4 (NP4)
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 3 (NP3)	■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 2 (NP2)	
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 4 (NP4)	■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 3 (NP3)

PLANTA 24: Programa Alegria Centro – Atual

Imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção. Destaque para os imóveis em roxo, nível de proteção 3b com a revisão da lei em 2008.

Fonte: Elaboração da autora com base na planta do Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

LEGENDA

■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 1 (NP1)	 TOMBADOS (CONDEPASA)	 ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 2 (NP2)	 NÍVEL DE PROTEÇÃO 1 (NP1)	 NÍVEL DE PROTEÇÃO 4 (NP4)
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 3 (NP3)	 NÍVEL DE PROTEÇÃO 2 (NP2)	
■ NÍVEL DE PROTEÇÃO 4 (NP4)	 NÍVEL DE PROTEÇÃO 3 (NP3)	

0 50 100 200 300

PLANTA 25: Programa Alegria Centro – APC 1 - Atual

Imóveis inventariados e classificados conforme os níveis de proteção. Destaque para os imóveis em roxo, nível de proteção 3b com a revisão da lei em 2008.

Fonte: Elaboração da autora com base na planta do Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

Gender	Number of people
Men	220
Women	180

Fonte: Elaboração da autora com base na planta do Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

LEGENDA

- RECUPERAÇÃO DA PAISAGEM URBANA
área de atual do Alegria Centro
- ÁREA DE RENOVAÇÃO 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 27: 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 à área inicial do 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 apud SOUZA 2006a, p. 221.

LEGENDA

ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC 1 e 2)

ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRA CENTRO

IMÓVEIS DE USO RESIDENCIAL PLURIAHABITACIONAL PRECÁRIO - DECRETO 5642/2010

0 100 200 400 600

PLANTA 28: Alegre Centro Habitação

Imóveis notificados pelo Decreto nº 5642/ 2010 – imóveis de uso plurihabitacional precário.

Fonte: Elaborado pela autora.

Perspectiva do “mergulhão”.

Esplanada de integração porto-cidade.

Waterfront

Imagens 13 a 17: Projeto Porto Valongo Santos. Estratégia de revitalização urbana no cais do centro de Santos
 Fonte: SEPLAN, 2009.

Planta 30: Projeto da Avenida Perimetral – Passagem Subterrânea na Área Central

Projeto de passagem subterrânea na área central: “mergulhão”.

Destaque para os trechos de acesso e subsolo.

Fonte: CODESP, 2011

IMAGENS 18 a 20: Projeto da Avenida Perimetral – Passagem Subterrânea na Área Central

Detalhe do projeto de passagem subterrânea na área central “mergulhão”, permitindo a integração desta área ao tecido da cidade e eliminando o gargalo rodo-ferroviário existente.

Fonte: CODESP, 2011

Planta 31: Projeto da Avenida Perimetral – áreas implantadas

Trecho 1 e 2 implantados.

Fonte: CODESP, 2011

Vista do Casarão do Valongo, 2005
Crédito: Souza, 2005

Vista do Casarão do Valongo, 2011
Crédito: Souza, 2011

Vista do Casarão do Valongo
Fonte: Caldatto, 2008

Vista do Casarão do Valongo, 2011
Crédito: Souza, 2011

Imagens 21 a 24: Casarão do Valongo – Obras do Museu Pelé.
Fonte: indicada

Tabela 24: Evolução dos imóveis e nível de proteção Alegria Centro

	NP1	NP2	NP3A	NP3B	NP4	TOTAL
1ª etapa 2003-2005	24	338	324	0	0	686
2ª etapa 2005-2008	32	808	889	0	66*	1795
Atual	32	857	769	146	1	1805

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

(*) computado os imóveis demarcados com NP, incluindo os externos a APC 1 e 2

Tabela 25: Imóveis e nível de proteção Alegria Centro – por APC

	NP1	NP2	NP3A	NP3B	NP4	TOTAL
APC 1	30	532	630	123	1	1316
APC 2	2	325	139	23		489
TOTAL	32	857	769	146	1	1805

Fonte: SEPLAN, 2012

Tabela 26: Valores investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010

		Invest. Público Municipal		Invest. Público (Outros)		Invest. Privado		Invest. Público-Privado		TOTAL INVESTIDO	
		Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR	Nº	VALOR
OBRAS DE RESTAURO E CONSERVAÇÃO	2003	1	3.250.000,00	2	10.500.000,00	19	4.761.200,00	0	0,00	22	18.511.200,00
	2004	1	7.250.000,00	0	0,00	8	412.400,00	0	0,00	9	7.662.400,00
	2005	1	3.500.000,00	1	2.000.000,00	14	1.831.200,00	0	0,00	15	7.331.200,00
	2006	3	1.700.000,00	3	5.200.000,00	70	7.357.262,00	0	0,00	77	14.257.262,00
	2007	3	330.000,00	1	1.000.000,00	96	15.940.000,00	1	3.000.000,00	101	20.270.000,00
	2008	1	2.250.000,00	2	6.228.975,00	69	4.499.279,00	0	4.100.000,00	72	17.078.254,00
	2009	5	13.546.000,00	2	2.133.022,00	64	7.833.705,00	1	1.000.000,00	72	24.512.727,00
	2010	6	14.195.000,00	1	700.000,00	55	5.818.347,39	1	1.000.000,00	63	21.713.347,39
TOTAL OBRAS		21	46.021.000,00	12	27.761.997,00	395	48.453.393,39	3	9.100.000,00	431	131.336.390,39
OBRAS DE INFRA-ESTRUTURA	2003	0,00				armazém ceagesp valongo+pças+adm.mercado bonde+ilum. mercado bonde bonde					
	2004	0,00									
	2005	2.000.000,00									
	2006	13.520.000,00									
	2007			7.011.000,00							
	2008			2.250.000,00							
	2009			2.250.000,00							
TOTAL INFRA-ESTRUTURA		15.520.000,00		11.511.000,00							
TOTAL P/ SETOR		61.541.000,00		39.272.997,00		48.453.393,39		9.100.000,00		158.367.390,39	

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 27: Resumo dos valores investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor

Investimentos realizados excluindo valor investido sem obras de infraestrutura em Reais		
Invest. Público Municipal	46.021.000,00	35,00%
Invest. Público (Outros)	27.761.997,00	21,00%
Invest. Privado	48.453.393,39	37,00%
Invest. Público-Privado	9.100.000,00	7,00%
Total	131.336.390,39	

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 28: Resumo dos valores investidos (imóveis e infraestrutura) no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor

Investimentos realizados somando obras de infraestrutura em Reais excluindo avenida perimetral		
Invest. Público Municipal	61.541.000,00	
Público estadual e federal	39.272.997,00	
Total público	100.813.997,00	63,70%
Público-Privado	9.100.000,00	5,70%
Privado	48.453.393,39	31%
Total	158.367.390,39	

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 29: Resumo dos valores totais investidos no programa Alegria Centro período 2003-2010, por setor

Investimentos realizados em Reais somando avenida perimetral		
Invest. Público Municipal	61.541.000,00	
Público	39.272.997,00	
perimetral trecho 1	91.600.000,00	
perimetral trecho 2	54.100.000,00	
proj executivo mergulão	8.591.484,60	
Total Público	255.105.481,60	82,00%
Público-Privado	9.100.000,00	3,00%
Privado	48.453.393,39	15,00%
Total	312.658.874,99	

Fonte: Elaboração da autora, 2012.

Gráfico 03: Obras total investido em Reais (público e privado) excluindo infra-estrutura Período 2003-2010

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010.

Tabela 30: Detalhamento dos investimentos públicos no ano de 2009

Detalhamento das Obras do Setor Público no ano de 2009					
APC	LOGRADOURO	Nº	NP	Estabelecimento	total investido
2	PRACA IGUATEMY MARTINS	122	2	escola	R\$ 700.000,00
1	RUA ITORORO	58	2	demge	R\$ 306.000,00
1	RUA GENERAL CAMARA	249	2	casa aberta	R\$ 50.000,00
2	RUA LUIZA MACUCO	40	2	centro de saúde	R\$ 490.000,00
				câmara municipal	R\$ 12.000.000,00
				Total Público	R\$ 13.546.000,00
				bonde (infra-estrutura)	R\$ 2.250.000,00
				Total Público Infra Estrutura	R\$ 2.250.000,00
				Total Público:	R\$ 15.796.000,00

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 31: Detalhamento dos investimentos públicos no ano de 2010

Detalhamento das Obras do Setor Público no ano de 2010					
APC	LOGRADOURO	Nº	NP	Estabelecimento	Total
1	Praça Visconde de Mauá			Posto de Informação Turística	60.000,00
1	Rua Amador Bueno	22	1	Biblioteca Municipal	25.000,00
	Largo Marquês de Monte Alegre	01/04/13	1	Museu Pelé (parceira pub/priva)	1.000.000,00
1	Rua Andrade Neves	S/N	2	Câmara	11.000.000,00
				bombeiro	2.800.000,00
				petrobras (público outros)	700.000,00
				estação elevatória 2	160.000,00
				guarda municipal	150.000,00
				Total Público	R\$ 14.195.000,00
				Total Geral:	R\$ 15.895.000,00

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 32: Detalhamento dos investimentos públicos (outros) e público/ privado no ano de 2009

Setor Público (outros) e Público Privado	
Estabelecimento	Total
bolsa (público estadual)	R\$ 533.022,00
casa do trem (público estadual)	R\$ 1.600.000,00
Total Público (outros)	R\$ 2.133.022,00
guarany (parceria público/privado)	R\$ 1.000.000,00
Total Público/ Privado	R\$ 1.000.000,00

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2009

Tabela 33: Detalhamento dos investimentos públicos (outros) e público/ privado no ano de 2010

Setor Público (outros) e Público Privado	
Estabelecimento	Total
petrobrás	R\$ 700.000,00
Total Público (outros)	R\$ 700.000,00
Museu Pelé (parceira pub/priva)	R\$ 1.000.000,00
Total Público/ Privado	R\$ 1.000.000,00

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
- IMÓVEL COM ISENÇÃO FISCAL DENTRO DA APC 1 - 2003-2007
- IMÓVEL COM ISENÇÃO FISCAL DENTRO DA APC 1 - 2008-2010

PLANTA 32: Imóvel com isenção fiscal – APC 1 - por período.

Identifica os imóveis com isenção fiscal.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados de 2010 do Escritório Técnico do Alegria Centro

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
- IMÓVEL COM ISENÇÃO FISCAL DENTRO DA APC 2 - 2003-2007
- IMÓVEL COM ISENÇÃO FISCAL DENTRO DA APC 2 - 2008-2010

PLANTA 33: Imóvel com isenção fiscal – APC 2 – por período.

Identifica os imóveis com isenção fiscal.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados de 2010 do Escritório Técnico do Alegria Centro

LEGENDA

ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)

IMÓVEL COM ISENÇÃO FISCAL DENTRO DA APC 2 - 2010

PLANTA 35: Imóvel com isenção fiscal – APC 2.

Identifica os imóveis com isenção fiscal desde o Alegria Centro

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos dados de 2010 do Escritório Técnico do Alegria Centro

Tabela 34: Imóveis e isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro - período 2003-2010 (Parte 1)

Endereço	Isenção	Endereço	Isenção
Amador Bueno, rua -188/ centro português	Iptu 2004,2005,2006,2008, 2009	Gal. Câmara, rua -88/90/94	Iptu 2004 a 2011
Ana Costa, av. -01- rest. Almeida	Iptu 2010 R	Gal. Câmara, rua -100	Iptu 2005 a 2010
Ana Costa, av. -03- rest. Almeida	Iptu 2010 R	Gal. Câmara, rua -144/146	Itbi 2008 ; Itbi 2009
Andradas, pça -95/96	Iptu 2004 a 2010	Gal. Câmara, rua -168/170	Itbi 2007 ; Iptu 2010; Iss Obra 2010
Andradas, pça-99/100 – guarany	Iss Obra 2009	Gal. Câmara, rua -229	Itbi 2009 – vazio
Andradas, pça-103/104 - Igreja	Iptu 2005	Gal. Câmara, rua -241	Itbi 2007– vazio
Andradas, pça. dos -110_113	Iptu 2004	Gal. Câmara, rua -257	Itbi 2004
Augusto Severo, rua -19/29	Iptu 2004,2005,2008,2009,2010,2011	Gonçalves Dias, rua -28	Itbi 2004
Brás Cubas, rua -16	Itbi 2009, Iptu 2011	Gonçalves Dias, rua -29	Iptu 2004 a 2009
Comércio, rua do -02 – café	Iptu 2004,2005	Iguatemi Martins, pça. -137	Iptu 2007 a 2011
Comércio, rua -18_24	Iptu 2005 a 2009 / Iss 2004 a 2008 / Lic. 2004 a 2010	Iguatemi Martins, pça. -154	Iptu 2011
Comércio, rua do -26/28/30	Iptu 2004 a 2006	Ilororó, rua -107	Iptu 2009,2010, 2011 / Itbi 2008 / Iss Obra 2009
Comércio, rua do -70/72/74	Itbi 2005	João Pessoa, rua -510/520	Itbi 2009
Comércio, rua do -65/71	Iptu 2009,2010,2011 /Itbi 2007	João Pessoa, rua -316 X Constituição, rua - 128	Iptu 2011
Comércio, rua do -83	Iptu 2008 a 2011	José Bonifácio, pça. -57/60 x Brás Cubas, 112_124	Iptu 2004 a 2010
Comércio, rua do -84/90	Iptu 2005,2008,2009	José Ricardo, rua -27	Iptu 2005 a 2011
Comércio, rua do -100/102	Itbi 2006 – vazio	José Ricardo, rua -30 e outros	Iptu 2007 a 2009
Comércio, rua do -104/106	Itbi 2006 – vazio	Mauá, pça. -07/08	Itbi 2006
Comércio, rua do -141/143	Itbi 2006	Narciso de Andrade, 36	Iptu 2010 R
Dr. Cochrane, rua -136	Itbi 2009	República. Pça. -80/81	Iptu 2008
Frei Gaspar, rua -06	Iptu 2004 a 2010 / Itbi 2003	República Portuguesa, rua -29	Iptu 2008 a 2010/ Itbi 2007 / Iss Obra 2008
Gal. Câmara, rua -44	Iptu 2005,2006,2007,2009	Rui Barbosa, pça. -10	Iptu 2004 a 2011
Gal. Câmara, rua -85	Itbi 2009 - vazio	Rui Barbosa, pça. -26	Iss Obra 2007

Tabela 34: Imóveis e isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro - período 2003-2010 (Parte 2)

Endereço	Isenção
São Bento, rua -13_17	Iptu 2005 a 2010 / Lic. 2006 ,2008, 2010
São Francisco, av. -210/212	Iptu 2006 a 2011 / Iss Obra 2006
São Francisco, av. -216/218 x Senador Feijó, 150/152	Iptu 2004 a 2011
São Francisco, av. -429 e outro X Dr. Cochrane 162	Iptu 2007,2008,2010 / Iss Obra 2007
Tiro Onze, rua -11	Iss Obra 2009
Uruguai, rua -47	Iptu 2010
Visconde do Rio Branco, rua -15	Iptu 2007 a 2011 / Iss 2007,2009,2010 / Iss Obra 2007 e 2009 / Iss 2007,2009, 2010
Visconde do Rio Branco, rua - 33/37	Iptu 2008 a 2011 / Itbi 2005 / Iss Obra 2008
Visconde do Rio Branco, rua - 39/41	Itbi 2008
XV de Novembro, rua -52	Itbi 2008

Endereço	Isenção
XV de Novembro, rua -82/84	Iptu 2005,2006
XV de Novembro, rua -99	Iptu 2005 a 2010
XV de Novembro, rua -100	Iptu 2005,2007 a 2011
XV de Novembro, rua -104	Itbi 2007
XV de Novembro, rua -111/113	Iptu 2006 a 2010 / Itbi 2004 / Iss Obra 2005
XV de Novembro, rua -115/117	Iptu 2008,2009 / Iss 2007a 2010 / Lic. 2007 a 2010
XV de Novembro, rua -137	Iptu 2004 a 2010
XV de Novembro, rua -141	Iptu 2004,2005,2007,2008,2009,2010, 2011
XV de Novembro, rua -175	Iptu 2004,2007 a 2010
XV de Novembro, rua -204/206 e outros	Iptu 2007 a 2010 / Iss 2007 e 2010 / Iss Obra 2006 / Lic. 2007 e 2010

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 35: Isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro – tipo e ano

ISENÇÕES concedidas	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	TOTAL
IPTU	0	15	23	19	24	31	34	36	21	182
ISS	0	1	1	1	4	2	3	3	0	12
ISS OBRA	0	0	3	2	3	2	3	0	0	13
ITBI	2	2	4	4	4	4	5	1	2	25
LICENÇA	0	1	2	3	5	6	5	5	0	22
TOTAL	2	19	33	29	40	45	50	45	23	254

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

Gráfico 04: Evolução das isenções fiscais concedidas

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

Tabela 36: Isenções fiscais concedidas x número de imóveis

ISENÇÕES concedidas	254
Imóveis beneficiados	64

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2011

LEGENDA

- ÁREA DE PROTEÇÃO CULTURAL (APC)
- ÁREA DE ABRANGÊNCIA DO PROGRAMA ALEGRIA CENTRO
- INVESTIMENTO PÚBLICO
- INVESTIMENTO PRIVADO

PLANTA 36: Investimentos Realizados Público e Privado – APC 1

Compara os investimentos públicos e os privados. Localiza os investimentos públicos e privados. Concentração de investimentos 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 de 2010 do Escritório Técnico do Alegria Centro

Tabela 37: Relação dos imóveis fechados na APC 1 – 2010 (Parte 1)

NP	LOGRADOURO	Nº
3	AVENIDA SAO FRANCISCO	13
3B	AVENIDA SAO FRANCISCO	17
3B	AVENIDA SAO FRANCISCO	19
2	AVENIDA SAO FRANCISCO	195
2	AVENIDA SENADOR FEIJO	45
2	AVENIDA SENADOR FEIJO	162
2	AVENIDA SENADOR FEIJO	168
2	AVENIDA SENADOR FEIJO	170
2_3	AVENIDA VISCONDE DE SAO LEOPOLDO	270
	LARGO THEREZA CHRISTINA	30
3	LARGO THEREZA CHRISTINA	31
3	PRACA ANDRADAS	5
3	PRACA AZEVEDO JUNIOR	12
3	PRACA PATRIARCA JOSE BONIFACIO	9
2	PRACA PATRIARCA JOSE BONIFACIO	13
3	PRACA PATRIARCA JOSE BONIFACIO	24
2	PRACA PATRIARCA JOSE BONIFACIO	26
3	PRACA PATRIARCA JOSE BONIFACIO	31
2	PRACA REPUBLICA	21
2	PRACA REPUBLICA	47
2	PRACA REPUBLICA	72
2	PRACA REPUBLICA	80
2	RUA ALEXANDRE RODRIGUES	39
3	RUA AMADOR BUENO	71
2	RUA AMADOR BUENO	123
	RUA AMADOR BUENO	159
2	RUA AMADOR BUENO	174
2	RUA AMADOR BUENO	192
2	RUA AMADOR BUENO	196

NP	LOGRADOURO	Nº
3	RUA AMADOR BUENO	202
3	RUA AMADOR BUENO	289
3	RUA ANTONIO PRADO	59
2	RUA BRAZ CUBAS	34
3	RUA BRAZ CUBAS	63
3	RUA BRAZ CUBAS	69
3	RUA BRAZ CUBAS	86
2	RUA BRAZ CUBAS	96
2	RUA BRAZ CUBAS	121
3	RUA CIDADE DE TOLEDO	15
3	RUA CIDADE DE TOLEDO	17
2	RUA CONSTITUICAO	89
2	RUA CONSTITUICAO	125
2	RUA CONSTITUICAO	128
2	RUA CONSTITUICAO	129
2	RUA CONSTITUICAO	131
2	RUA CONSTITUICAO	133
2	RUA CONSTITUICAO	135
2	RUA CONSTITUICAO	137
2	RUA CONSTITUICAO	141
2	RUA CONSTITUICAO	145
2	RUA CONSTITUICAO	201
3	RUA CONSTITUICAO	203
2	RUA DO COMERCIO	105
2	RUA DO COMERCIO	106
2	RUA DO COMERCIO	120
2	RUA DO COMERCIO	128
2	RUA DO COMERCIO	132
2	RUA DO COMERCIO	141

Tabela 37: Relação dos imóveis fechados na APC 1 – 2010 (Parte 2)

NP	LOGRADOURO	Nº
2	RUA DO COMERCIO	147
3	RUA FREI CANECA	10
2	RUA FREI GASPAR	14
2	RUA FREI GASPAR	41
2	RUA FREI GASPAR	52
2	RUA FREI GASPAR	58
2	RUA GENERAL CAMARA	44
2	RUA GENERAL CAMARA	85
3	RUA GENERAL CAMARA	110
2	RUA GENERAL CAMARA	156
3_3B	RUA GENERAL CAMARA	159
3_3B	RUA GENERAL CAMARA	161
3_3B	RUA GENERAL CAMARA	163
2	RUA GENERAL CAMARA	170
3	RUA GENERAL CAMARA	185
2_3	RUA GENERAL CAMARA	193
2	RUA GENERAL CAMARA	196
2	RUA GENERAL CAMARA	202
2	RUA GENERAL CAMARA	206
2	RUA GENERAL CAMARA	212
2_3	RUA GENERAL CAMARA	226

NP	LOGRADOURO	Nº
2	RUA GENERAL CAMARA	229
2	RUA GENERAL CAMARA	233
3	RUA GENERAL CAMARA	234
2	RUA GENERAL CAMARA	235
2	RUA GENERAL CAMARA	241
2	RUA GENERAL CAMARA	242
2	RUA GENERAL CAMARA	246
1	RUA GENERAL CAMARA	253
2	RUA GONCALVES DIAS	8
2	RUA ITORORO	9
3	RUA ITORORO	66
2	RUA ITORORO	140
3	RUA ITORORO	152
2	RUA ITORORO	166
2	RUA ITORORO	170
2	RUA ITORORO	202
3	RUA JOAO PESSOA	130
3B	RUA JOAO PESSOA	161
2	RUA JOAO PESSOA	178
2	RUA JOAO PESSOA	202
2	RUA JOAO PESSOA	218

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 37: Relação dos imóveis fechados na APC 1 – 2010 (Parte 3)

NP	LOGRADOURO	Nº	NP	LOGRADOURO	Nº
3B	RUA JOAO PESSOA	219	2	RUA RIACHUELO	42
2	RUA JOAO PESSOA	224	2	RUA SAO BENTO	31
3B	RUA JOAO PESSOA	291	3	RUA SAO BENTO	49
3B	RUA JOAO PESSOA	299	3	RUA SAO BENTO	53
2	RUA JOAO PESSOA	304	2	RUA TUYUTI	38
2	RUA JOSE RICARDO	37	2	RUA TUYUTI	93
2	RUA MARQUES DO HERVAL	15	2	RUA TUYUTI	112
2	RUA MARTIM AFFONSO	38	2	RUA VASCONCELLOS TAVARES	9
2	RUA MARTIM AFFONSO	40	3	RUA VASCONCELLOS TAVARES	14
3	RUA PEDRO II	31	2	RUA VISCONDE DO RIO BRANCO	38
3	RUA PEDRO II	77	2	RUA VISCONDE DO RIO BRANCO	40
2	RUA QUINZE DE NOVEMBRO	54	2	RUA VISCONDE DO RIO BRANCO	41
3	RUA QUINZE DE NOVEMBRO	108	3	RUA XAVIER DA SILVEIRA	3
2	RUA QUINZE DE NOVEMBRO	165	3	RUA XAVIER DA SILVEIRA	22

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 38: Relação dos imóveis fechados na APC 2 – 2010

NP	LOGRADOURO	Nº	NP	LOGRADOURO	Nº
2	RUA AMADOR BUENO	479	2	RUA HENRIQUE ABLAS	34
2	RUA AMADOR BUENO	481	2	RUA SILVA JARDIM	17
3	RUA AMADOR BUENO	487	3	RUA SILVA JARDIM	31
3	RUA AMADOR BUENO	499	2	RUA SILVA JARDIM	82
3	RUA BITTENCOURT	339	2_3	RUA SILVA JARDIM	84
2	RUA DOUTOR COCHRANE	150	2_3	RUA SILVA JARDIM	86
2	RUA HENRIQUE ABLAS	6	1	RUA SILVA JARDIM	95

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 39: Evolução dos imóveis fechados

Dados		2006	2007	2008	2009	2010
nº total de imóveis		374	270	329	207	142
por APC	APC 1	316	239	287	187	128
	APC 2	58	31	42	20	14
	NP1	3	1	1		2
	NP2	177	135	155		93
	NP3	193	133	168		36
Por NP	NP4	1	1	5		0

Fonte: Escritório Técnico do Alegria Centro, 2010

Tabela 40: Empresas abertas por período

Ano	Número de empresas
Até 2002	3.062
De 2003 a 2012	2.586
TOTAL	5.648

CONCLUSÃO

O modelo é contra os pobres que estão longe de constituírem minoria em nossa sociedade. O modelo quer os pobres fora do centro [São Paulo] como anunciou o jornal Brasil de Fato. Tudo isso é óbvio. O que não parece ser óbvio é que, em última instância, como diria Althusser, a determinação disso tudo é econômica. A centralidade é a produção do espaço urbano e a mola propulsora, a renda imobiliária. E depois dizem que Marx está morto.

Maricato (2012)

A declaração de Maricato a cerca da cidade de São Paulo também pode ser aplicada a cidade de Santos, onde a presente tese buscou examinar a política urbana, passada e presente e os resultados no espaço.

Deste modo, o presente trabalho refletiu sobre o processo capitalista de produção do espaço por meio da análise do planejamento urbano e mais recente pelo projeto de requalificação urbana implantado em Santos, o programa Alegria Centro e seus desdobramentos.

Ao longo do trabalho mostramos que a área central de Santos é historicamente um local estratégico da cidade tanto do ponto de vista urbano quanto social.

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

É uma área de alta vulnerabilidade social: baixa renda, baixa escolaridade, predomínio de relações informais de trabalho, bem como concentração de habitações em cortiços.

Como estudado ao longo do trabalho, a matriz de segregação socioespacial em Santos é consolidada pela regulação urbanística que define padrões de ocupação para a cidade formal, e deixa para o perímetro exterior a cidade informal (não regulamentada) e os usos impactantes tais como indústria.

Ao optar pela intervenção nos espaços oficiais da cidade, as políticas públicas têm reforçado o processo de segregação socioespacial, excluindo do direito à cidadania a população que não está assentada nesses espaços, e que no Brasil é majoritariamente a população de baixa renda.

A adoção de práticas urbanísticas que excluem parte da população reforça a desigualdade de oportunidades contribuindo para a manutenção da pobreza.

Em Santos, no início do século XX, há a retomada do centro para o desenvolvimento das atividades ligadas ao ciclo cafeeiro com a intervenção sanitária de Saturnino de Brito. Nesta retomada o espaço urbano é redesenhado e reconstruído com recursos públicos visando uma imagem de cidade bela e salubre. É segundo Villaça (1999), o período do urbanismo embelezador.

Na passagem para o século XXI, a retomada da área central é viabilizada pela implantação do planejamento estratégico com a definição da proposta de revitalização do centro de Santos.

A revitalização urbana é definida por Arantes (2000, p. 31) como “[...] revitalização, reabilitação [...] mal encobrindo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades”.

Esta retomada reforça a segregação socioespacial apontada por Villaça (2001, p. 45), onde a força mais poderosa que age sobre a estruturação do espaço tem sua origem nas lutas de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e no processo de segregação que dela resulta e ainda “que é por meio da segregação que a classe dominante controla o espaço urbano, sujeitando-o aos seus interesses”.

O controle do estado pela classe dominante, segundo Villaça (2001) pode ser verificado pela localização dos aparelhos do estado, pela produção da infraestrutura e por meio da legislação urbanística.

A legislação urbanística demarca os lugares de cada um, e as classes dominantes intensificam, cada vez mais, sua presença na máquina do Estado, garantindo para si espaços de alta valorização, portanto a legislação urbanística é feita pela e para as burguesias. (Villaça, 2001, p. 338).

Ou seja, a intervenção estatal produz, sistematicamente, a diferenciação espacial desejada pelas elites, gerando disputa pela apropriação dos fundos públicos destinados à urbanização.

A apropriação dos investimentos públicos para áreas específicas da cidade, segundo o interesse das classes dominantes é a ação dessa classe pelo viés imobiliário no espaço urbano, acentuando o quadro de segregação socioespacial.

Assim, entendemos que a legislação urbana transfere para o espaço a ideologia da sociedade de classes, onde a instauração de um grande número de leis não está vinculada a ações efetivas de enfrentamento a problemática da segregação socioespacial, e sim a manutenção do *status quo* patrimonialista da sociedade de classes brasileiras. É de acordo com Ferreira (2003) “uma matriz arcaica de uma sociedade que ainda não se livrou de sua herança colonial”.

O programa Alegria Centro, apesar de recente tem se revelado uma política urbana municipal que aloca massivo investimento público em infraestrutura e restauro de edifícios símbolos da cidade, concede isenção fiscal para empreendedores e principalmente que não destina investimento para o enfrentamento da habitação em cortiço.

Ou seja, a estratégia de revitalizar o centro baseia-se na atração de novos usos e usuários solventes (VAINER, 2000a, p. 80-83), e não na população residente.

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, cria as condições necessárias para a produção do consenso.

Portanto a requalificação urbana, pretende, pela construção de uma “nova imagem urbana”, dar continuidade ao processo de apropriação dos benefícios dos investimentos públicos, instrumento da reprodução do sistema capitalista no espaço urbano, por meio da coalizão entre as elites fundiárias, imobiliárias e políticas, que se apropriam dos benefícios gerados por recursos públicos em determinadas localidades para a obtenção de lucro privado.

Como afirma Santos (2001, p. 18) “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”. Assim, as ações desenvolvidas pelo Estado, no campo da política urbana também segue a lógica de reprodução do sistema o que gera e aprofunda o processo de segregação socioespacial.

Portanto, ao longo do desenvolvimento desse trabalho, confirma-se a tese que o projeto de requalificação em curso na cidade de Santos é uma política urbana que privilegia a alocação de recursos públicos em espaço estratégico da cidade, ou seja, na área central, em benefício de empreendedores privados.

Os investimentos realizados, com o aporte financeiro essencialmente público e os resultados limitados do Alegria Centro nos leva a questionar o projeto proposto para a área portuária, o Porto Valongo Santos.

Como tratado anteriormente, a não inclusão de ações e não destinação orçamentária para enfrentamento da problemática habitacional, seja no fim do século XIX ou agora no início do século XXI, revela o deslocamento entre a estratégia de requalificação urbana, proposta pelos programas em curso, e a realidade social.

O estudo e apontamento das premissas históricas de não desenvolvimento de políticas habitacionais e a proposição de práticas urbanas que desconsideram a população residente, nos induz a dizer que a implantação da estratégia da requalificação urbana é a adoção das “ideias fora de lugar” (SCHWARZ, 1999, p.98 apud MARICATO, 2000, p. 121)⁶⁰, ou seja, a importação de modelos sem considerar as especificidades, realidade local e fragilidades sociais.

É necessário, como propõe Ferreira (2010) uma reforma urbana pautada na quebra de paradigmas de atuação do Estado, que há mais de 500 anos, se utiliza da exclusão socioespacial como instrumento de dominação.

É o que Oliveira (2001) denomina como de publicizar o privado, ou seja tornar público o que é privado, rompendo com o paradigma atual baseado na privatização do público e para Vainer (2000) a necessidade de construção da cidade enquanto *pólis*, cidade enquanto espaço de encontro e confronto entre cidadãos.

Devemos, portanto, acompanhar atentamente a proposta que se pretende implantar na área do cais central, o projeto Porto Valongo Santos, espaço estratégico do município de Santos, refletindo, de forma participativa, sobre o custo-benefício desta proposta e quem sabe, talvez, mudar o paradigma da atuação do Estado, para a construção de uma cidade menos segregada.

⁶⁰ SCHWARZ, R. **Sequências brasileiras**. São Paulo. Cia das letras, 1999.

REFERÊNCIAS⁶¹

AGEM, Agência Metropolitana da Baixada Santista. **Padrões socioespaciais.** Unidade de Informação territorial, Santos, 2006.

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 (Orgs.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000.

ARANTES, Otília Beatriz Fiori. Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único:** desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 11-74.

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.

BERNARDINI, Sidney Piochi. **Os planos da cidade:** as políticas de intervenção urbana em Santos – de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910). São Carlos: RiMa; Fapesp, 2006.

_____. **Os planos de intervenção urbana em Santos:** de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910). Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2003.

BITTENCOURT, Lúcio Nagib. **A cidade enquanto museu a céu aberto:** a experiência da revitalização do centro histórico de Santos/SP. São Paulo, s/d. Mimeo.

⁶¹ De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

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, Manuel. **Local y global**: la gestión de las ciudades en 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, Marco Antonio Ramos de. **Os centros das metrópoles**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Ed. Terceiro Nome; Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado, 2001a. p. 69-71.

_____. Grandes projetos metropolitanos: mobilidade e centralidade. In: ALMEIDA, Marco Antonio Ramos de. **Os centros das metrópoles**: reflexões e propostas para a cidade democrática do século XXI. São Paulo: Ed. Terceiro Nome; Viva o Centro; Imprensa Oficial do Estado, 2001b. p. 73-85.

BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. Introdução. In: _____. (Coord.). **De volta à cidade**: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006. p. 21-57.

BRITO, Saturnino Rodrigues de. **A planta de Santos**. São Paulo: Typografia Brasil de Rothschild & Co, 1915.

BRITTO NEVES, Maria Fernanda; KOLHY, Lélío Marcus Munhoz; CUNHA, Ícaro Aronovich; CANEPA, Carla. Reconversão de áreas portuárias abandonadas e atividades terciárias: casos das cidades de Santos e de Belém. In revista **Patrimônio**: Lazer & Turismo, v. 6, n. 5, 2009. p. 95-112.

CALDATTO, Ney. Museu Pelé em Santos. **Arquiteturismo**, v. 2, jul. 2008. Disponível em:

<<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquiteturismo/02.017/1440>>. Acesso em: 10 ago. 2011.

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. 15-63, 1997.

CARLOS, Ana Fani. **Espaço-tempo da metrópole**. São Paulo, Contexto, 2001.

_____. **O espaço urbano**: novos escritos sobre a cidade. São Paulo: Contexto, 2004.

CARLOS, Ana Fani. Da organização à produção do espaço no movimento do pensamento geográfico. In CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão (orgs). **A produção do espaço urbano**: agentes e processo, escalas e desafios. São Paulo, Contexto, 2011.

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.

_____. **Transformações Produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. 2006. 468 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

_____. **O plano de Saturnino de Brito para Santos**: urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática. São Carlos, s/d. Mimeo.

CASTELLS, Manuel. **A questão urbana**. São Paulo: Paz e Terra, 1972.

_____. **The Informational City**: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional. Process. Oxford: Blackwell, 1989.

CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo; FUNDAÇÃO SEADE – Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. **PAC – Programa de Atuação em Cortiços**: pesquisa sócio-econômica. São Paulo: CDHU, 2002.

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, 2006.

DEL RIO, Vicente. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. **Arquitextos**, v. 2, ago. 2001. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>>. Acesso: 25 fev. 2012.

EMPLASA. **Sumário de dados da região metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Emplasa, 1997 e 1999.

FALCÃO, Lula. Sofisticada influência: inspirada em Barcelona e Buenos Aires, Santos faz renascer o Porto Valongo. **MyPlace**, n. 2, 2011. p. 24-31.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo, o mito da cidade global**. 2003. 336 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

_____. A cidade para poucos: breve história da propriedade urbana no Brasil. In: SIMPÓSIO INTERFACES DAS REPRESENTAÇÕES URBANAS EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO, 1, 2005, Bauru. **Anais...** Bauru: UNESP; SESC, 2005. p. 1-9.

_____. **O mito da cidade-global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. São Paulo: Vozes, 2007.

_____. Cidade para poucos ou para todos? Impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismos às avessas.” In: OLIVEIRA, Francisco de; BRAGA, Ruy; RIZEK, Cibebe (Orgs.). **Hegemonia às avessas: economia, política e cultura na era da servidão financeira**. São Paulo: Boitempo, 2010.

FIORI, José L. **Os moedeiros falsos**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

FIORI, José Luis da Costa . **A globalização e a novíssima dependência.** Textos para Discussão - CERES, Rio de Janeiro, n. 345, 1998.

FORN, Manuel de; FOXÀ. **Barcelona:** Estratégias de transformación urbana y econômica. S. L., mimeo, 1993.

GITAHY, Maria Lúcia Caira. **Ventos do Mar.** São Paulo/ Santos/ Unesp/ Prefeitura Municipal de Santos, 1992.

GONÇALVES, Alcindo; RODRIGUES, José; VAZ, Pascoal (Orgs.). **Porto de Santos, uma década de transformações 1990/1999.** Santos: NESE; UNISANTA, 2001.

GONÇALVES, Alcindo; NUNES, Luis Antonio de Paula. **O grande porto:** a modernização mo porto de Santos. Santos: Realejo, 2008.

HALL, Peter. Aree portuali: nuovi approdi del progetto. **Casbella**, n. 589, 1993.

_____. **Cidades do amanhã.** São Paulo: Perspectiva, 2002.

HARVEY, David. **A condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 11. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço.** São Paulo: Annablume, 2005.

HARVEY, David. **Espaços da esperança.** São Paulo: Loyola, 2000.

INPH/MT – Instituto de pesquisas hidroviárias/Ministérios dos Transportes. **Levantamento da infraestrutura portuária e do emprego de recursos tecnológicos nos portos brasileiros.** Brasília: INPH, 2005.

KARA-JOSÉ. Beatriz. **Políticas culturais e negócios urbanos:** a instrumentalização da cultura na revalorização do centro de São Paulo. São Paulo: Annablume; FAPESP, 2007. 278p.

LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma cidade na transição.** Santos: 1870-1913. São Paulo: Hucitec; Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

MAIA, Francisco Prestes. **O plano regional de Santos**. São Paulo: Oficinas Gráficas de Saraiva S. A., 1950.

MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; In **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

_____. **Brasil, cidades**: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. Terror imobiliário ou a expulsão dos pobres do centro de São Paulo. **Carta Maior**, 26 de janeiro de 2012, disponível em: http://www.cartamaior.com.br/templates/colunaMostrar.cfm?coluna_id=5427

MARTINS, Ana Maria Sala Minucci. **O porto de Santos na legislação e proposta de planejamento urbano, no período de 1945 a 1995**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

MAZIVIERO, Maria Carolina. **Memória e identidade urbana em Santos**: usos e preservação de tipologias arquitetônicas da Avenida Conselheiro Nébias. 2008. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

MESENTIER, Leonardo. M. de. Metrôpole: patrimônio e “revitalização urbana”. In: SILVA, Catia Antonia de; FREIRE, Desiree Guichard; OLIVEIRA, Floriano José Godinho de (Orgs.). **Metrôpole**: governo, sociedade e território. Rio de Janeiro: DP&A; Faperj, 2006. cap. 28, p. 453-466.

MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima e; LEME, Maria Cristina da Silva; NARUTO, Minoru; PASTERNAK, Suzana. **Intervenção em cortiço**: uma experiência didática. São Paulo: FAUUSP, 2006.

NESE, Núcleo de Pesquisa e estudos socioeconômicos/ UNISANTA e Prefeitura Municipal de Santos/ PMS. Balanço do emprego formal na baixada santista. **Relatório estatístico**. Santos, 2009. 53p.

_____. **PED**: Pesquisa de Emprego e Desemprego na cidade de Santos. Santos. Santos, 2000 à 2010.

OLIVEIRA, Francisco. O estado e o urbano no Brasil. **Espaço e Debates**, n. 6, junho/ setembro, 1982.

OLIVEIRA, Francisco. Aproximações ao enigma: que quer dizer desenvolvimento local? In: SPINK, Peter; BAVA, Silvio Caccia; PAULICS, Veronika (Orgs.). **Novos contornos da gestão local: conceitos em construção**. São Paulo: Polis; Programa gestão pública e cidadania, 2001. p.11-32.

PECHMAN, Robert Moses. O urbano fora do lugar? Transferências e traduções das idéias urbanísticas nos anos 20. In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; PECHMAN, Robert Pechman (Orgs.). **Cidade, povo e nação**: gênese do urbanismo moderno. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1996.

PRÉTECEILLE, Edmond. A evolução da segregação social e das desigualdades urbanas: o caso da metrópole parisiense nas últimas décadas. **Caderno CRH**, n. 38, p. 27-48, 2003.

PMS, Prefeitura Municipal de Santos. 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.

PMS, Prefeitura Municipal de Santos. 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.

PRODESAN – Progresso e Desenvolvimento de Santos. **Plano Diretor Físico:** política de desenvolvimento físico. Santos: Prodesan, 1968.

_____. **Avaliação da atual organização da Baixada Santista.** Santos, 1975.

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.

SALES, Pedro Manuel Rivabem de. **Santos:** a relação entre o porto e a cidade e sua (re)valorização no território macrometropolitano de São Paulo. 1999. 285 f. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.

SANTOS, Milton. **A urbanização brasileira.** São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização:** do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro: Record, 2001.

SANTOS, André da Rocha. Habitação precária e os cortiços da área central de Santos. **Cad. Metrop.**, v. 13, n. 26, p. 549-571, 2011.

SANTOS, M.; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). **Território, globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec/ANPUR, 1994.

SCAZUFCA, Mauro. A importância do container para o desenvolvimento do comércio mundial. Impactos no Porto de Santos. **Anais II** Colóquio Internacional Sobre Comércio e Cidade: Uma Relação de Origem de Origem. São Paulo, 2008.

SEPLAN –Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Santos. **Plano Municipal de Habitação de Santos**. Santos: Seplan, 2009. Mimeo.

_____. **Censo dos moradores de cortiços dos bairros Vila Nova, Paquetá e parte da Vila Matias**. Santos: Seplan, 2003. Mimeo.

SERRANO, Fábio Eduardo. O Plano Regional de Santos, de Francisco Prestes Maia. **Leopoldianum**, Santos, n. 64, 1997.

SOUZA, Bárbara. No lugar de carga, cultura e lazer. **Estado de São Paulo**, São Paulo, 7 julho, 2005.

SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. **Planejamento Urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias**: Porto de Santos – desafio deste novo século. 2006a. 287 f.Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

_____. Projetos de Requalificação de áreas portuárias reflexão das experiências internacionais à aplicação nacional. **Anais** Seminário Projetos Urbanos Contemporâneos no Brasil, São Paulo, 2006b.

_____. A Relação porto-cidade: origem, evolução e perspectivas. **Anais** Simpósio Internacional de Gestão de Negócios em Ambiente Portuário 2009, Santos, 2009. p.425-439.

_____. Alegria Centro: Origem, perspectivas e Resultados. **Leopoldianum**. Santos, ano 35, n. 95, 2009. p. 103-127.

SPINOLA, Rosana Murinelly Gomes. **ZEIS**: o interesse social das zonas especiais para a habitação popular, aplicações no Município de Santos/SP. 2010. 200 f. Dissertação (Mestrado) – Escola Politécnica, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2010.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria: notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico. In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000a. p. 75-103.

VAINER, Carlos. Os liberais também fazem planejamento urbano?: glosas ao “Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro.” In: ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia (Orgs.). **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000b. p. 105-119.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (Orgs.). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp; Fupam, 1999. p. 169-243.

_____. **Espaço intra-urbano no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

_____. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 2005. Mimeo.

WORLD BANK. Santos Municipality Project: Santos novos tempos. **Project Appraisal Document**. Brasil. Outubro, 2009. 91f. Disponível em < http://www-wds.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64193027&piPK=64187937&theSitePK=523679&menuPK=64187510&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679&entityID=000334955_20091113004057&searchMenuPK=64187283&theSitePK=523679 > acesso em fevereiro de 2012.