



EIXO TEMÁTICO:

- | | | |
|---|---|--|
| <input type="checkbox"/> Ambiente e Sustentabilidade | <input type="checkbox"/> Crítica, Documentação e Reflexão | <input checked="" type="checkbox"/> Espaço Público e Cidadania |
| <input type="checkbox"/> Habitação e Direito à Cidade | <input type="checkbox"/> Infraestrutura e Mobilidade | <input type="checkbox"/> Novos processos e novas tecnologias |
| <input type="checkbox"/> Patrimônio, Cultura e Identidade | | |

Revitalização e modernização portuária em Santos: lógica de funcionamento, interesses atendidos e implicações sociais.

Revitalization and modernization of the downtown area in Santos: operating logic, attended interests and social implications.

Revitalización y modernización del puerto de Santos: lógica de funcionamiento, los intereses atendidos e implicaciones sociales.

MAZIVIERO, Maria Carolina (1)

(1) Professora Doutora, Universidade São Judas Tadeu, USJT - PPG, São Paulo, SP, Brasil; mcarolmazi@hotmail.com



Revitalização e modernização portuária em Santos: lógica de funcionamento, interesses atendidos e implicações sociais.

Revitalization and modernization of the downtown area in Santos: operating logic, attended interests and social implications.

Revitalización y modernización del puerto de Santos: lógica de funcionamiento, los intereses atendidos e implicaciones sociales.

RESUMO

O objeto de estudo deste artigo é a Cidade de Santos, mais especificamente a gestão pública municipal, no que toca aos projetos para a região central da cidade e suas implicações sociais. Dada a vertiginosa valorização do solo urbano em Santos, nos últimos quinze anos, combinada com uma gestão pública marcada pelo patrimonialismo e crescente atendimento aos interesses do grande capital privado, houve dois processos bastante nítidos na cidade: a) a expulsão de parcela da população de Santos, principalmente para outras cidades da Baixada Santista; e b) a commodification do patrimônio arquitetônico e urbanístico, que tem sido preservado, desde que não interferindo nos interesses do mercado imobiliário. O trabalho apresenta como objetivo principal a descrição, análise e avaliação das políticas públicas urbanas para o centro de Santos, no que tange seu conjunto de valores, lógica de funcionamento, interesses atendidos e suas implicações sociais. Há duas hipóteses que guiam esse trabalho: i) as políticas urbanas santistas têm duplo caráter, patrimonialista e privatista¹; ii) essas políticas públicas têm tido um resultado nefasto para o conjunto da população de toda a Baixada Santista, especialmente para moradores de baixa renda que se encontram em moradias precárias na área central.

PALAVRAS-CHAVE: revitalização de centros urbanos, gestão empresarial de cidades, Santos.

ABSTRACT

The study case is the city of Santos, specifically the municipal public administration, concerning urban policies. Due to the large increase in Santos land value in the last fifteen years, and to the public management marked by both patrimonialism as the growing attention to the interests of large private capital, which is organized through associations and representations of class, there are two cases clear enough, namely: a) the expulsion of part of Santos population, including the lower middle class, mainly to other cities of the region; and b) the commodification of urban and architectural heritage which has been preserved, since it did not interfere with the real estate market interests. The work has as main objective the description, analysis and evaluation of Santos urban policies, regarding their set of values, its operating logic, and the attendance of interests inside and outside the city. There are two hypotheses that guide this work: i) the Santos urban policies have dual character, one is Patrimonialist - which is a Brazilian "tradition" for public policies, and another Privatist - through importing models and neoliberal values since the 90s, using the the U.S. pattern; ii) these policies have had a disastrous result for the whole population of the region, on topics such as traffic, the loss of architectural and urban heritage, the shortage of manpower in Santos, other serious environmental impacts, etc.

KEY-WORDS: Urban management, Urban renewal of downtown areas, Santos city.

¹ Para um debate mais aprofundado, ver MAZIVIERO (2013).



RESUMEN:

El objeto de este artículo es la ciudad de Santos, especialmente sobre la administración pública municipal, en lo que respecta a los proyectos para el centro de la ciudad y sus implicaciones sociales. Debido a la valoración vertiginosa de suelo urbano en Santos en los últimos quince años, en combinación con una administración pública caracterizada por el aumento de la asistencia y patrocinio a los intereses del gran capital privado, hubo dos casos muy claros de la ciudad: a) la expulsión de parte de la población de Santos, principalmente a otras ciudades de Santos; y b) la mercantilización del patrimonio arquitectónico y urbanístico que se ha conservado, siempre que no interfieran con los intereses del mercado de bienes raíces. La investigación tiene como objetivo principal la descripción, el análisis y la evaluación de políticas públicas para el centro urbano de Santos, en cuanto a su sistema de valores, la lógica de funcionamiento, intereses atendidos y sus implicaciones sociales. Hay dos hipótesis que guían este trabajo: i) las políticas urbanas Santos tienen carácter dual, patrimonial y privatizado; ii) las políticas han tenido un mal resultado para toda la población de la zona de Santos, en especial para los residentes de bajos ingresos que están en viviendas precarias en la zona central.

PALABRAS-CLAVE: *revitalización de los centros urbanos, la gestión estratégica de las ciudades, ciudad de Santos.*



1. A RETOMADA DO DESENVOLVIMENTO DO CENTRO DE SANTOS.

A questão da revitalização de centros urbanos através de ações estratégicas promovidas pelo poder público em parceria com a iniciativa privada vem há tempos sendo debatida à medida que, muitas vezes, a valorização dessas regiões acarreta processos de exclusão e agrava a segregação social no espaço urbano. Leva, portanto, ao debate sobre o Estado-empendedor, restrito a uma lógica privada, limitada e particularista que não corresponde à lógica pública, coletiva e geral da Política e do Estado.

A transposição do modelo da administração e planejamento de empresas para a administração e planejamento de entidades públicas e, depois, para as cidades começa nos EUA e é levada para a Europa, onde o modelo é amplamente divulgado pela experiência de Barcelona, chegando posteriormente ao Brasil pelo Rio de Janeiro, como demonstra Novais (2010).

Para Jordi Borja, defensor do modelo catalão de planejamento urbano, o espaço que diferencia uma cidade das outras, capaz de torná-la diferenciada e competitiva na atração de capitais, é o Centro ao qual aspectos simbólicos e culturais podem ser associados ou formulados por estratégias de marketing – um dos elementos fundamentais para a efetivação do modelo catalão de planejamento, produzindo verdadeiros espetáculos urbanos através da utilização da cultura como principal insumo .

O contexto brasileiro, em cujos arranjos sociopolíticos pode ser identificado o predomínio do privatismo², principalmente na República Velha e no Neoliberalismo dos anos 90, constituía-se num campo preparado para a acolhida da ideia do planejamento estratégico. Aqui o modelo é reapropriado e ajustado nacional e localmente, de acordo com as condições e necessidades de diferentes agentes e disputas, submetendo as cidades a dinâmica de acumulação e reprodução do capital. A população urbana, cuja grande maioria ainda não conquistou o direito à cidade, fica à mercê das relações de poder vinculadas a esse processo, já que há no Brasil a ausência de uma esfera pública de universalização de direitos, regida pela sociedade pela via democrática; *“este o verdadeiro sentido do privatismo no Brasil – entre governos que estatizam ou que privatizam, o que sempre falta é a coisa pública, em sua acepção democrática”* (CAMPANTE, 2008, p. 183).

Em Santos, embora a retomada do desenvolvimento do centro tenha sido anunciada no Plano Diretor de 1968, somente a partir do Plano Diretor de 1998, claramente influenciado pelas mudanças ocorridas mundialmente na economia e no planejamento urbano, que algumas áreas foram definidas como passíveis de revitalização urbana, os chamados Corredores de Proteção Cultural (CPC), que posteriormente foram ampliados para Área de Proteção Cultural (APC).

Esse plano se tornou um marco no modelo de desenvolvimento adotado pela cidade, pois o ideal privatista, que percorreu a política urbana de Santos ao longo de um século, encontrou nele solo fértil para se desenvolver por completo. O plano demonstra não só a tentativa de inserção de Santos no padrão internacional de gestão empresarial de cidades, no pico de

² Sem esquecer, contudo, o predomínio do estatismo durante os governos Vargas e o regime militar (CAMPANTE, 2008).



difusão dessa ideologia, mas principalmente representa a consolidação do privatismo como modelo de gestão urbana.

1.1 O Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos: Alegria Centro.

As ações de revitalização, requalificação e recuperação nas APCs são dirigidas pelo Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, o Alegria Centro, transformado em Lei Complementar 470/03 através da sanção do prefeito da cidade em 2003.

O programa visa à retomada do desenvolvimento socioeconômico do Centro e, conseqüentemente, de toda a cidade de Santos, utilizando como estratégia o resgate do patrimônio cultural, através do fomento à preservação do Patrimônio Histórico³, e requalificação urbana com solução habitacional somente na região da Vila Nova.

Segundo a prefeitura, o programa Alegria Centro já recebeu investimentos de R\$ 194 milhões, sendo 40% de recursos municipais, 29% da iniciativa privada, 21% estadual e federal, e 10% público-privado (PREFEITURA, 2013).

Os empreendedores são orientados quanto à recuperação, uso e ocupação dos edifícios e o município oferece o serviço de um Escritório Técnico de Revitalização para fornecer apoio aos investidores. Assim, são concedidos incentivos fiscais com isenção de tributos como IPTU, ISS e ITBI (no caso de compra e venda do imóvel), além da venda do potencial construtivo com o objetivo de atrair investidores privados para empreendimentos definidos previamente. As atividades contempladas com as isenções fiscais são: turismo e hospedagem, diversões, comércio de café, prestadores de serviço, educação e cultura, comércio varejista, comunitário e social (instituições sociais, esportivas), beleza, profissionais liberais e ateliês artísticos, agenciamento e organizadores (eventos, feiras, viagens).

Desde 2003, foram concedidas 382 isenções fiscais. Segundo a prefeitura, a lei já contribuiu para 490 obras de conservação, restauração e reforma. Somam-se, ao todo, 1.805 imóveis com níveis de proteção 1 (preservação total) e 2 (preservação da fachada e telhado). No entorno, são mais 769 imóveis com nível 3 de proteção.

Além disso, o programa dá apoio à implantação e ao funcionamento de atividades e empreendimentos através de iniciativas voltadas ao comércio e ao turismo. Há um forte apelo ao investidor privado, sendo realizadas campanhas de marketing pela municipalidade, com eventos que tem a cultura como âncora de atração do público consumidor. O projeto também prevê grandes obras de revitalização de antigos armazéns portuários, como o projeto Marina Porto de Santos (Complexo Náutico e Empresarial) e obras viárias, contando com investimentos dos governos estadual e federal.

Contudo, as isenções fiscais são garantidas desde que o imóvel restaurado e preservado desenvolva atividades comerciais e de serviços estipuladas pelo Poder Público. Atualmente, a área continua sendo residencial de baixa renda, ou seja, faz-se obrigatória a mudança de uso

³ Para um debate aprofundado sobre a eleição ideológica das áreas consideradas históricas e, portanto, preservadas em Santos, ver MAZIVIERO (2008).

para a concessão do benefício. Ainda que no primeiro semestre de 2008, cinco anos após a implementação do programa, tenham sido apresentadas as linhas básicas do projeto de lei complementar para criação do “Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos”, o Alegria Centro Habitação, cujo objetivo é melhorar as condições de habitabilidade dos imóveis já ocupados e atrair novos empreendimentos residenciais para a área, o projeto ainda não consegue lidar com a questão da inclusão social dos moradores da região central frente à grande valorização do solo urbano, estimulada pelas próprias diretrizes do Alegria Centro. Somam-se a isso o caráter elitizado dos projetos público/privados ainda em fase de elaboração⁴, bem como o alto padrão dos serviços já instalados por incentivo da municipalidade.

Esta área decadente pelo abandono do Poder Público e, por isso habitada por uma população de baixa renda, vê-se num processo de valorização do solo urbano pelo *upgrading* cultural⁵. A atração de usuários solventes se torna diretamente proporcional a expulsão dos insolventes, processo mais conhecido como *gentrification*⁶, palavra da qual se origina o neologismo gentrificação. Percebe-se que a expulsão da população pobre, que antes era consequência da política urbana, agora torna-se a própria política em si, necessária para retomada da economia local. Neste discurso do setor privado legitimado pela municipalidade, percebe-se que o poder político migra para as mãos de grandes investidores, o Estado assume papel fictício e a cidadania é abolida.

Desde a segunda metade do século XIX, Santos já passava por conflitos para localização habitacional de sua população economicamente mais fragilizada, inicialmente em escala intraurbana e depois extrapolando os limites do município. As soluções encontradas pelo poder público para resolver o problema da habitação popular em Santos vem se mostrando ineficientes à medida em que são contraditórias e descoladas do real. Assim, a exclusão social em Santos vai além da ausência da intervenção estatal; é consequência de ações públicas que favorecem propostas de interesse restrito às camadas de maior poder aquisitivo. A política habitacional aparece, então, como um desdobramento da lógica privatista contida na política urbana, e acaba por inviabilizar a fixação de alguns grupos na cidade, embora estes continuem recorrendo à cidade como polo empregatício.

Embora essa dinâmica habitacional se dê em escala regional, demonstra-se aqui que Santos é o foco irradiador do problema da moradia na região, já que as políticas urbanas adotadas pela cidade tiveram, e continuam a ter, importantes reflexos na estruturação dos demais municípios da RMBS. É importante ressaltar, contudo, que Santos, por seu caráter de polo econômico da Baixada Santista, também sofre os impactos da segregação dessa parcela da população trabalhadora para outros municípios, considerando os movimentos pendulares que se instalaram com a dinâmica demográfica regional. Assim, entende-se que o urbano é tanto a

⁴ Alguns dos projetos já divulgados pela Prefeitura são: Museu Pelé (recém inaugurado), Terminal de Cruzeiros da Marina Porto Santos – parte do Complexo Náutico que contará com apart-hotéis, escritórios e estacionamentos, além da futura sede da torre da Unidade de Negócio de Exploração e Produção da Bacia de Santos, prédio de 17 andares com dois subsolos, 75 mil metros quadrados de área construída, que abrigará, além de escritórios e salas multifuncionais, um restaurante com capacidade para mil pessoas, uma biblioteca, orquidário, salas de videoconferências e pelo menos três auditórios, sendo um deles para 300 pessoas, e o Museu do Petróleo.

⁵ Utilizando a expressão cunhada por Arantes (2000).

⁶ O termo deriva de *gentry*, baixa nobreza em inglês. Foi usado pela primeira vez por Ruth Glass nos anos 1960 ao examinar o contexto londrino, referindo-se à penetração de bairros populares por classes mais abastadas. No artigo *Paisagens urbanas pós-modernas: mapeando cultura e poder* (1996), Sharon Zukin denomina esse processo de “enobrecimento”.



condição geral de realização do processo de reprodução do capital quanto produto desse mesmo processo; *“produto de contradições emergentes do conflito entre as necessidades da reprodução do capital e as necessidades da sociedade como um todo”* (CARLOS, 1994, p. 14).

2. A QUESTÃO DA MORADIA POPULAR EM SANTOS.

A dinâmica da segregação espacial em Santos foi sendo acentuada ao longo do século XX, com o desenvolvimentismo e a industrialização da região, somada a uma legislação urbanística de caráter segregacionista. A criação do polo industrial petroquímico e siderúrgico de Cubatão repercutiu numa intensa migração em busca de trabalho na construção dessas obras de grande porte. O contingente populacional não aproveitado pelo polo industrial foi absorvido pela construção civil em Santos nas obras do túnel ligando a Zona Leste ao Centro, na complementação do sistema de canais até o bairro da Ponta da Praia, na reforma dos jardins da orla e na construção dos edifícios ao longo da avenida da praia. Contudo, a inexistência de políticas públicas eficientes para o setor habitacional de interesse social em Santos e nos municípios limítrofes corroborou para o agravamento da situação habitacional na região, dado o aumento dos assentamentos subnormais nas encostas da Serra do Mar próximo a Cubatão, nos manguezais e morros, ao longo das rodovias, na área continental de São Vicente, além do acréscimo significativo no número de cortiços no centro de Santos. Contudo, as soluções habitacionais padrão no país nesse período eram grandes conjuntos localizados nas periferias, distantes dos locais de interesse do mercado imobiliário, e ainda em número insuficiente e em condições de financiamento que não atendiam grande parte da população de baixa renda (BONDUKI, 1998).

Percebe-se que, ao mesmo tempo em que o Estado agia como facilitador à acumulação capitalista, por outro lado incentivava a urbanização periférica e a consolidação de “cidades informais”, como descrito por Rolnik (1997). Pode-se apontar o Plano Diretor Físico de Santos, Lei nº 3.529, promulgado em 1968, durante a ditadura militar, quando Santos e Cubatão foram transformados em áreas de segurança nacional, como um bom exemplo dessa prática na cidade. Esse Plano Diretor, somado a um conjunto de leis (Código de Edificações, Lei nº 3.530; Código de Posturas, Lei nº 3.531; Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros, Lei nº 3.533), ignoravam as áreas ocupadas por assentamentos precários, como nos morros e mangues, mas elevaram o potencial construtivo na região da orla, servindo diretamente ao mercado imobiliário. Essa prática teve como consequência não só um impacto negativo na balneabilidade das praias, dado o adensamento da orla, mas principalmente acentuou a segregação espacial na cidade e contribuiu para a proliferação de assentamentos subnormais nos municípios vizinhos a Santos (CARRIÇO, 2002).

Em 1983, com a redemocratização, Santos deixa de ser considerada área de segurança nacional e volta a ter plena autonomia política. Oswaldo Justo é eleito para o cargo de prefeito de Santos no período de 1984 a 1988. Contudo, a partir da década de 1990, a cidade passou por administrações de orientação política progressista (Telma de Souza, PT, 1989-1992; David Capistrano, PT, 1993-1996) e o governo local passou a se envolver mais diretamente na questão habitacional de interesse social⁷. A municipalidade implementou então uma política

⁷ Soma-se a isso, o desmonte do Sistema Financeiro de Habitação (SFH), na década de 1990, que embasou a política habitacional durante o regime militar.

habitacional, destacando-se a elaboração do Sistema Municipal de Habitação (embasado em três principais elementos: o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e uma nova legislação direcionada para questão habitacional de baixa renda), a criação da Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e o Programa de Locação Social⁸, instituído pela Lei nº 1.447 de 1995.

Dentro da perspectiva de minimizar as desigualdades sociais, foi promulgada a Lei Complementar nº 53, criando as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em 1992, que visavam regularizar os assentamentos precários e reservar determinadas porções da cidade para população de baixa renda, liberando-a da especulação imobiliária. Entre 1993 e 1996, em função da orientação do orçamento municipal para a priorização da política habitacional, houve uma quantidade significativa de projetos habitacionais voltados para o setor, possibilitando o enfrentamento da segregação espacial na cidade através de uma política de habitação que procurou articular outras esferas de governo através de parcerias entre o governo federal, a CDHU, a Companhia de Habitação da Baixada Santista (Cohab-St) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁹.

A política urbana que se delineava na década de 1990, buscando inverter prioridades na alocação de recursos públicos a fim de minimizar as desigualdades sociais e que almejava maior participação popular no processo decisório de políticas públicas, acabou gerando inúmeros impasses entre a municipalidade e o setor imobiliário. Esse programa foi então rapidamente substituído por uma política urbana de caráter privatista, sob nova administração de orientação conservadora, que aprovou o Plano Diretor de 1998, claramente direcionado para atender aos interesses do mercado imobiliário, com a justificativa de alavancar o desenvolvimento urbano e o “progresso” de Santos. E sob a égide do planejamento estratégico, o plano diretor determinou o fomento ao turismo, o porto e o terceiro setor (serviços) como elementos prioritários para o fortalecimento da cidade e o desenvolvimento municipal. Esse tipo de planejamento, difundido pelos teóricos catalães, direciona suas políticas públicas para a renovação de áreas centrais como principal vetor de promoção turística da cidade. Dessa forma, as incipientes políticas públicas voltadas para a fixação dos moradores de baixa renda que se encontravam em moradias precárias, principalmente na área central, acabaram não sendo prioridade na gestão municipal, resultando no fracasso ou na ineficiência dessas políticas em Santos.

2.1 O fracasso do programa estadual “PAC Cortiço” em Santos.

O Pró-Lar surge dentre os programas habitacionais da Secretaria de Habitação do Estado de São Paulo e da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para garantir moradia digna e melhorar as condições de vida à população de baixa renda no estado¹⁰. O Pró-

⁸ Este programa atendeu, até 1996, a 6.228 famílias em Zeis do Tipo 1 (áreas de favela) e 3.027 famílias em Zeis do tipo 2 (glebas sem urbanização), em obras de urbanização de favelas, construção de novos núcleos habitacionais e projetos de regularização fundiária (CARRIÇO, 2006).

⁹ O projeto de urbanização da favela do Dique da Vila Gilda, na Zona Noroeste de Santos, foi realizado com recursos do Programa Habitar Brasil-BID em parceria com a COHAB, e foi o primeiro grande projeto habitacional do período.

¹⁰ Esse programa conta com diversas frentes de atuação para atender às necessidades habitacionais específicas dos municípios: Pró-Lar Atuação em Cortiços, Pró-Lar Desfavelamento, Pró-Lar Atuação em Favelas e Áreas de Risco, Pró-Lar Crédito Habitacional, Pró-Lar Crédito Habitacional Carta de Crédito, Pró-Lar Lotes Próprios com Prefeituras, Pró-lar Microcrédito Habitacional, Pró-lar Moradias Indígenas, Pró-lar Mutirão Associativo, Pró-lar Núcleo Habitacional por empreitada, Pró-lar Autoconstrução, Pró-Lar

Lar Atuação em Cortiços (PAC Cortiços) surge em meados da década de 1980 na Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), a partir de discussões que visavam solucionar o problema das moradias subnormais, majoritariamente, nas regiões centrais das cidades. O programa foi oficializado em junho de 1998, pelo então governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, através do Decreto Estadual nº 43.158, contando com financiamento de US\$70 milhões do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Governo do Estado de São Paulo para atender, numa primeira fase, a 5.000 famílias em quatro anos. Segundo relatório da CDHU (2002), a ideia era estimular a oferta de soluções habitacionais em áreas encortiçadas que sofreram transformação de seu uso original e desinvestimento, resultando em regiões degradadas, porém com infraestrutura instalada ociosa. Assim, o programa seria, portanto, indutor de um processo mais amplo de revitalização urbana.

As áreas que mais interessavam ao programa eram aquelas com concentração de habitação coletiva precária de aluguel, nas quais houvesse interesse em promover programas e projetos habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda, que reside na área. Sendo assim, a ZEIS 3 era o principal alvo do PAC, ou seja, o perímetro da ZEIS 3 definia o setor básico de intervenção do programa no município.

É importante destacar que, nesse período¹¹, a ZEIS 3 abrangia em Santos a região da Vila Nova e Paquetá, e a população beneficiada era atendida 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. Entretanto, dentre as ZEIS criadas na década de 1990, a única que não conseguiu ser efetivamente implantada foi a ZEIS 3, de intervenção na área central da cidade. Redefinida, tornou-se programa de locação social, regido por outros critérios, e *“enquanto programa de locação social, os resultados quantitativos alcançados foram baixos e, ao final do governo, dois empreendimentos haviam sido concluídos”* (CARVALHO, 1999, p. 155).

Segundo relatório da CDHU, o programa começou a atuar no município somente a partir do ano 2000, ainda visando o planejamento da intervenção, ou seja, a área delimitada como ZEIS-3 passou sem ações efetivas por, pelo menos, 10 anos. Na primeira fase, o levantamento dos imóveis encortiçados da área central foi feito por uma empresa de consultoria contratada pelo programa; já na segunda fase, em outubro de 2001, a Fundação SEADE foi contratada para elaboração de instrumental e coleta de dados, contendo levantamento socioeconômico sobre os domicílios, inserção das famílias encortiçadas no bairro e sua participação associativa. Segundo o programa, através do conhecimento aprofundado das necessidades dessas famílias,

Autoconstrução Demanda Geral, Pró-Lar Autoconstrução Loteamento Autoconstrução, Pró-Lar Rural, Pró-Lar Trabalhador Rural, Pró-Lar Regularização.

¹¹ É importante destacar que desde sua aprovação, em 1992, a lei de Zeis passou por diversas alterações no município. A última delas foi a Lei Complementar Nº 775, promulgada em 23 de julho de 2012, um ano após a aprovação da revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município e das Leis de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo das Áreas Insular e Continental. As principais modificações na lei de ZEIS que merecem destaque pelo avanço que trazem foram: I) a redução da renda máxima familiar para os beneficiários de novas moradias de 12 (doze) para 10 (dez) salários mínimos, priorizando famílias com renda familiar mensal de até 06 (seis) salários mínimos, em condições de habitabilidade precária, que não possuam outro imóvel, com área privativa máxima em conformidade com o disposto na presente lei complementar; II) nos empreendimentos em ZEIS 2, pelo menos 50% (cinquenta) por cento das unidades habitacionais produzidas deverão ser destinadas às famílias com renda familiar de até 3 (três) salários mínimos; iii) novas áreas da cidade foram designadas para construção de moradias populares, como a área da União no bairro do Jabaquara, que vinha sendo ocupada pela empresa privada do ramo de transporte de cargas – Transbrasa, e que passa agora a ser a maior área da cidade para fins de habitação popular.



seria possível oferecer diversas alternativas de atendimento, de modo a manter essa população na região. A pesquisa limitou-se à população residente em 40 imóveis, selecionados previamente pelo CDHU segundo critérios definidos para implantação do programa. Contatouse a situação precária dessas moradias, em sua maioria compostas por um único cômodo (75% dos domicílios), com uso coletivo de banheiro e tanque de lavar roupas. A maior parte dos 622 residentes (253 famílias) encontrados era de jovens e em situação econômica bastante vulnerável, com renda familiar de até três salários mínimos (em valores da época) e de origem local, ou seja, mais de 80% dos chefes de família encortçados ficavam no município de Santos, sendo 45,7% no mesmo bairro em que moravam na época da pesquisa. Vale salientar ainda que, a maior parcela dos chefes de família (43,5%) já vivia em Santos há mais de 20 anos, e que, em cada três chefes, mais de um (38%) já morava na cidade há, pelo menos, 10 anos.

Segundo relatório do CDHU (2010), o Pró-Lar Atuação em Cortiços, já havia viabilizado um total de 740 unidades habitacionais em São Paulo e, em 2010, estava em curso a etapa do programa que contava com a participação da SH/CDHU em parceria com o BID, como agente promotor e financeiro, além das prefeituras municipais e associações de moradores. A expectativa era a de que essa etapa beneficiasse diretamente as famílias moradoras de cortiços localizados em áreas pré-identificadas dos municípios de São Paulo, principalmente na região central da Capital e de Santos.

A parceria com o BID tinha duração prevista até o final de 2010, mas em Santos foram entregues apenas dois conjuntos habitacionais pela CDHU, totalizando 113 unidades habitacionais das 339 previstas até o fim de 2006 (AMBRÓSIO e SANTOS, 2012). Vale ressaltar que, em 2003, foi realizado pela Secretaria de Planejamento (Seplan) um censo dos moradores de cortiços dos bairros Vila Nova, Paquetá e parte da Vila Matias. A pesquisa encontrou 14.500 moradores encortçados na cidade e a amostra feita correspondia a 1.238 moradores integrantes de 412 famílias pesquisadas. Esse levantamento também constatou que a população era predominantemente jovem, que 86% dessas famílias habitavam apenas um cômodo e, embora 93% dos chefes de família estivessem economicamente ativos naquele período, apenas 47% tinham atividade profissional formal com comprovação de renda. Quanto à origem dessa população, o censo revelou que grande parte dos moradores dos cortiços já viviam no Município há mais de 15 anos (46%), sendo que 26% do total estavam no mesmo bairro há mais de 15 anos (SEPLAN, 2003). Esses dados demonstram a ausência de políticas públicas habitacionais eficientes dirigidas a essa população de baixa renda, que já estava, em 2003, há mais de 15 anos vivendo na cidade em situação precária.

Ademais, a obra dos dois conjuntos entregues pela CDHU teve seu prazo ampliado, pois foi paralisada por duas vezes devido a problemas financeiros das empreiteiras contratadas para execução do projeto. Assim, considerando-se o número de pessoas encortçadas e em alto grau de vulnerabilidade social na área central de Santos, é notável a ineficiência da aplicação desse programa estadual no município. Ainda que a intensificação de investimentos estatais ou privados na região possa desencadear processos como o de gentrificação, com a expulsão desta população e a substituição paulatina do comércio e serviços voltados a ela, fica evidente o pouco interesse da municipalidade em enfrentar realmente o problema dos cortiços no centro e, especialmente, em implementar políticas de fixação dessa população numa região que voltou a ser estratégica para a manutenção da reprodutibilidade do capital na cidade.

2.2 O programa municipal “Alegra Centro - Habitação”.

O Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos, denominado Alegra Centro - Habitação, foi criado pela Lei Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010, e dispõe sobre as condições de habitabilidade dos imóveis, fixando normas, padrões e incentivos fiscais específicos, com o objetivo de:

- “I – promover a melhoria da qualidade de vida da comunidade por meio de:
- a) viabilização da requalificação das condições de moradia dos imóveis de uso residencial precário da Região Central Histórica de Santos;
 - b) incentivo à reabilitação dos imóveis de uso residencial plurihabitacional precário aos parâmetros mínimos de habitabilidade contidos nesta lei complementar, a partir de um plano de ação que vise à permanência da população local e melhoria de sua qualidade de vida;
 - c) incentivo à implementação de novas unidades para imóveis com uso residencial unihabitacional e residencial plurihabitacional;
 - d) promoção da preservação e recuperação do meio urbano e das relações de cidadania;
 - e) incentivo à geração de trabalho e renda priorizando o recrutamento de mão de obra local;
- II – fomentar o fortalecimento do comércio e a prestação de serviços de extensão natural das residências;
- III – 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.¹²”

O programa estabelece como estratégias a concessão de incentivos fiscais para que investidores privados e proprietários promovam a reabilitação dos imóveis com uso residencial pluri-habitacional precário ou a implantação de novas construções de uso residencial unihabitacional ou residencial pluri-habitacional na área de abrangência. A lei também estabelece incentivos, obrigações e sanções aos envolvidos no processo de reabilitação, a fim de construir um processo participativo. Além disso, para garantir a manutenção da população residente no local, o programa determina que os imóveis de uso residencial pluri-habitacional precário, após serem reabilitados, deverão ser habitados prioritariamente pelos moradores dos respectivos imóveis e que seu uso residencial deve ser mantido por, no mínimo, 5 (cinco) anos contados a partir da data da expedição da Carta de Habitação¹³.

Os imóveis devem ser reabilitados segundo algumas condições mínimas de habitabilidade e segurança, definidas na lei como: I-) uso residencial plurihabitacional precário reabilitado Tipo 1, no qual será permitido no máximo 4 (quatro) pessoas por unidade habitacional, considerando 1 pessoa para cada 5m² da somatória das áreas internas da unidade, este imóvel deverá ser exclusivamente alugado; II-) uso residencial pluri-habitacional precário reabilitado Tipo 2, cuja área mínima deve ser superior a 20m² e área máxima 40m², considerando 1 pessoa para cada 5m² da somatória das áreas internas, este imóvel poderá ser alugado ou vendido; III-) por se tratar de um Empreendimento Habitacional de Interesse Social – EHIS, deverá seguir o padrão conforme Lei Complementar n.º 53, de 15 de maio de 1992, e poderá ser alugado ou vendido.

¹² Artigo primeiro da lei complementar n. 688/ 2010.

¹³ Ambrósio e Santos (2012) apresentam alguns pontos frágeis da lei que podem comprometer a manutenção da população residente no local: “1) *questiona-se, juridicamente a capacidade da prefeitura, quanto à obrigatoriedade de congelamento dos aluguéis, no momento da intervenção da edificação e sua locação para as famílias que residirem, no local, no ato de sua inclusão no projeto;* 2) *a lei obriga o aluguel para os atuais moradores por apenas cinco anos, sendo que após esse período, o proprietário pode alugar os imóveis requalificados para terceiros, não necessariamente moradores de cortiços e, assim, as famílias podem apenas ter ‘adiada’ sua expulsão do bairro*” (p. 240).

O Alegria Centro-Habitação pode ser considerado um desdobramento do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, o Alegria Centro, uma vez que este visa à retomada do desenvolvimento socioeconômico do Centro, através do fomento à preservação do Patrimônio Histórico e requalificação urbana, com solução habitacional na Área de Proteção Cultural (APC) e sua periferia. No entanto, a lei do programa habitacional define como sua área de abrangência os bairros Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias, excluindo, assim, a área de atuação do Alegria Centro. Portanto, contraditoriamente, há concentração de cortiços em áreas que estão fora do perímetro do programa habitacional, como o bairro do Valongo, por exemplo. Considerando-se que as isenções fiscais concedidas pelo Alegria Centro são garantidas apenas quando o imóvel restaurado e preservado desenvolva atividades comerciais e de serviços (estipulados pelo Poder Público), excluindo o uso residencial, percebe-se que a política de revitalização da área central de Santos incentiva a expulsão da população de baixa renda residente, bem como sua substituição por uma de renda superior, dado ao alto padrão dos empreendimentos já instalados e dos projetos em fase de elaboração. Para os encortiçados residentes nas áreas excluídas da contrapartida habitacional, a lei define que *“as famílias moradoras de imóveis localizados no bairro do Valongo, identificados no decreto citado no caput, poderão ser direcionadas para imóveis localizados na área de abrangência do programa”*¹⁴.

Soma-se a isso o fato de que, ainda que as linhas básicas do projeto de lei complementar para criação do Alegria Centro – Habitação tenham sido apresentadas no primeiro semestre de 2008, o programa já estava defasado em cinco anos com relação à implementação daquele voltado à revitalização do centro. Mesmo assim, o programa habitacional somente foi aprovado dois anos mais tarde, em 2010.

Em 2012, o Alegria Centro - Habitação seguia em fase de implantação. Segundo as responsáveis pelo projeto naquele período, Regina Victória, chefe do Departamento de Planejamento da Secretaria de Planejamento da Prefeitura de Santos, e Carla Guimarães Pupin, chefe da Coordenadoria de Regularização Fundiária e Urbanística, os proprietários dos 221 imóveis identificados como de uso residencial pluri-habitacional precário (figura 24) foram notificados e a prefeitura deveria aguardar até o final daquele ano¹⁵ por uma demonstração de interesse em participar do programa, uma vez que não havia obrigatoriedade de adesão, embora a lei previsse aplicação de multa de 50% (cinquenta por cento) do valor venal do imóvel por insalubridade, se fosse o caso. Para aqueles que se interessassem, a prefeitura estabeleceu um convênio com o escritório- modelo do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília, que seria o responsável pelos levantamentos e propostas para adequação dos imóveis. Contudo, pouco ou nenhum material sobre o andamento do programa era disponibilizado à população, seja em site oficial ou diretamente na Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan).

Em 2013, a prefeitura instituiu, por lei municipal, o dia 16 de agosto como “Dia do Bairro do Centro”, com a perspectiva de atrair grandes investimentos para essa região da cidade. Na ocasião, o secretário de Desenvolvimento Urbano, Néelson Gonçalves de Lima Junior, anunciou

¹⁴ Artigo 6º, III, § 5º da lei complementar n. 688/ 2010.

¹⁵ O Decreto nº 5642 de 29 de julho de 2010 estabeleceu o prazo de dois anos a partir de sua publicação para a adesão dos proprietários ao programa, sem a aplicação de multa.



que os programas Alegria Centro e Alegria Centro Habitação passariam por uma revisão. Admitiu, inclusive, que “o *'Alegria Centro Habitação'* não aconteceu. Por isso, é necessária uma revisão absolutamente completa, para que os empresários da construção civil possam olhar o centro com mais atenção” e complementa: “é preciso que haja entusiasmo do empresariado para que se desenvolva a habitação no centro” (PREFEITURA, 2013).

Assim, a implantação do programa municipal para solucionar o problema dos cortiços na região central de Santos segue vagarosamente e seus resultados ainda são nulos ou pouco conhecidos. A principal dificuldade com relação a inclusão social dos moradores na região central é a grande valorização do solo urbano na área, estimulada pela própria municipalidade.

Um exemplo disso é o projeto Porto Valongo Santos, que faz parte do processo de revitalização do centro, juntamente com o Museu Pelé, a nova sede da Petrobras e o Parque Tecnológico de Santos. O objetivo do projeto Porto Valongo é a remodelação dos armazéns portuários da região central, “(...) transformando-os em um dos maiores polos turísticos, de lazer e entretenimento empresarial do Brasil. Esse empreendimento será uma das principais intervenções urbanas em áreas portuárias já realizadas no Brasil” (CALDATTO, 2008 apud SOUZA, 2012). Esse programa baseia-se em projetos de revitalização de famosas marinas internacionais e conta, para isso, com auxílio da empresa vencedora de processo licitatório Ove Arup & Partners, responsável pelos projetos de revitalização em Hong Kong, Austrália e Coreia do Sul. Esse projeto demandará outros investimentos, inclusive com financiamento público, para viabilizar a infraestrutura necessária a sua implantação, como a construção de uma passagem subterrânea para o tráfego de caminhões, o chamado “mergulhão”, que está a cargo do governo federal, por meio da Codesp. Na ocasião da apresentação do projeto, foram reservados R\$ 300 milhões do PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) para as obras do “mergulhão”. O “Porto Valongo” previa uma base oceanográfica da USP, além de um novo terminal de cruzeiros marítimos, restaurantes, lojas, escritórios, marina pública e um museu do porto. Contudo, desde 2012 a prefeitura não divulgou mais nenhuma informação sobre o início do projeto ou se ainda faz parte da agenda municipal.

Contata-se, portanto, que a valorização do solo urbano na região central gerada por projetos de revitalização, somada à ineficiência das políticas habitacionais, municipais e estaduais na cidade, tem como consequência a aceleração da desigualdade e da segregação espacial.

REFERENCIAS

AMBRÓSIO, R. P.; SANTOS, A. da R.. *Entre o discurso e a prática: uma reconstrução do processo de revitalização do Centro e Santos após duas décadas*. In: VAZQUEZ, D. A. (org). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos: ed. Leopoldianum, 2012.

ARANTES, O. *Uma estratégia fatal: a cultura nas novas gestões urbanas*. In: ARANTES, Otilia;

MARICATO, E.; VAINER, C. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Ed. Vozes, 2000.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.



CAMPANTE, R. G. *Privatismo*. In: AVRITZER, L. et al. (org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

CARLOS, A. F. A. *A (re)produção do espaço urbano*. São Paulo: Edusp, 1994.

CARRIÇO, J.M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da região metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2002.

MAZIVIERO, M. C. *Memória e Identidade Urbana em Santos: usos e preservação de tipologias arquitetônicas da Avenida Conselheiro Nébias*. Dissertação (mestrado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, 2008.

_____. *Privatismo e gestão pública na urbanização de Santos, continuidades e mudanças: décadas de 1910, 1940 e 2000*. Tese de Doutorado em História e Fundamentos da Arquitetura e do Urbanismo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

NOVAIS, P. *Uma estratégia chamada "planejamento estratégico": deslocamentos espaciais e a atribuição de sentidos na teoria do planejamento urbano*. Rio de Janeiro: editora 7 letras, 2010. *Prefeitura projeta ampla reforma no 'Alegra Centro'*. Portal de notícias da Prefeitura Municipal de Santos, 16 de agosto de 2013. Acesso em agosto/2013. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br/noticia/80324/prefeitura-projeta-ampla-reforma-no-alegra-centro>>

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