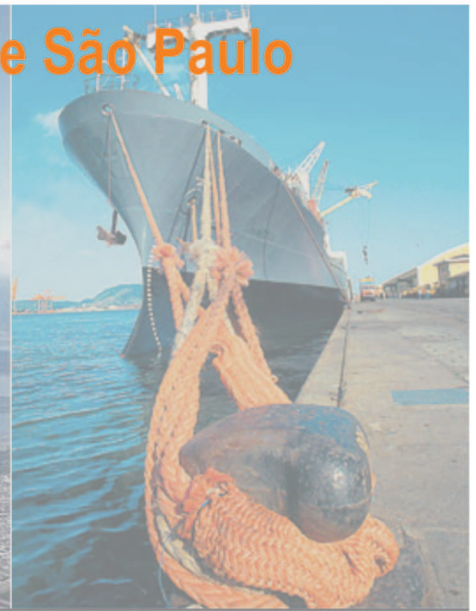


**Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
PUC - SP**



Mônica Antonia Viana

**Navegando pelas ondas do desenvolvimento:
Baixada Santista em busca de um porto seguro**

**Desenvolvimento, Metropolização
e os (des) compassos da gestão urbano-regional
em múltiplos olhares sociais.**

Doutorado em Ciências Sociais



**São Paulo
2010**

Livros Grátis

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo - PUC SP

MÔNICA ANTONIA VIANA

**NAVEGANDO PELAS ONDAS DO DESENVOLVIMENTO:
BAIXADA SANTISTA EM BUSCA DE UM PORTO SEGURO**

**Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-
regional em múltiplos olhares sociais**

Doutorado em Ciências Sociais

São Paulo

2010

Mônica Antonia Viana

**NAVEGANDO PELAS ONDAS DO DESENVOLVIMENTO:
BAIXADA SANTISTA EM BUSCA DE UM PORTO SEGURO**

**Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-
regional em múltiplos olhares sociais**

Tese apresentada à banca examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, como exigência parcial para obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais, sob a orientação do Professor Doutor Miguel Wady Chaia.

São Paulo

2010

Viana, Mônica Antonia

NAVEGANDO PELAS ONDAS DO DESENVOLVIMENTO: BAIXADA SANTISTA EM BUSCA DE UM PORTO SEGURO. Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais. São Paulo: 2010. 439 p.

Tese de Doutorado - PUC SP
Programa de Ciências Sociais
Orientador: Dr. Miguel Wady Chaia

1. Metropolização e Desenvolvimento Regional. 2. Baixada Santista, São Paulo
Planejamento Urbano. Gestão Urbano-Regional.

Palavras Chaves: 1. Planejamento Urbano. 2. Metropolização e Desenvolvimento Regional.
3. Gestão Urbano-regional. 4. Regiões Metropolitanas. 5. Baixada Santista, São Paulo

Autorizo exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução e divulgação total ou parcial desta tese por qualquer meio convencional ou eletrônico, desde que citada a fonte.

e-mail: moviana@uol.com.br

Mônica Antonia Viana

**Navegando pelas ondas do desenvolvimento:
Baixada Santista em busca de um porto seguro**

Banca Examinadora:

São Paulo, _____.

AGRADECIMENTOS

Com certeza este é um momento especial, de grande emoção e felicidade, quando se chega ao fim de uma longa jornada de pesquisa, reflexão e aprendizado que foi acompanhada por muitas pessoas que contribuíram de formas diferentes para realização deste trabalho sobre as metamorfoses das cidades e regiões, no contexto do processo de urbanização e desenvolvimento brasileiros.

Portanto, tenho muito que agradecer por mais uma conquista na minha trajetória acadêmica e profissional. Em primeiro lugar a toda minha família, ao meu pai pela contribuição financeira, a minha querida prima Malú e tia Engrácia que sempre me acolheram e deram apoio ao longo dessa caminhada. A Deus (e meus Santos protetores) por me dar saúde, tolerância e ânimo para seguir adiante. Agradeço aos professores e sempre incentivadores Matilde Melo, Luiza Naomi, Luiz de Pinedo e Jorge Oseki (*in memoriam*) que muito contribuíram nessa trajetória de crescimento pessoal e intelectual. Ao Carriço pelas contribuições, através dos seus trabalhos de mestrado e doutorado sobre a Baixada Santista. À UNISANTOS e a PUC SP pela oportunidade e pelo apoio, através de bolsa auxílio de capacitação docente, e aos funcionários de ambas as instituições que sempre foram muito solícitos, em especial a D. Dirce da biblioteca da FAUS. Agradeço aos alunos do Turismo da PUC SP e da FAUS UNISANTOS pela troca de experiências nesses anos de convívio. A Tatiane e a Mariana Vitor que contribuíram na sistematização dos quadros sínteses das entrevistas, na busca de dados, informações e na elaboração das tabelas, gráficos, etc. Em especial, a Mariana pelo apoio e criatividade na elaboração das capas da tese, em conjunto com o Pedro. A Mary e a Liliana que gentilmente fizeram a tradução para o abstract. Agradeço muito a companheira Lenimar Rios pelo incentivo e pela grande força na revisão dos textos e nas dicas sobre a região.

A todas as representações regionais da Baixada Santista pesquisadas, que prontamente atenderam a minha solicitação em responder ao roteiro de questões da pesquisa, o meu muitíssimo obrigada pelas entrevistas concedidas e pelas informações prestadas. Agradeço aos representantes dos sindicatos dos trabalhadores; dos movimentos sociais e ONGs; do setor empresarial; aos gestores e técnicos do governo federal e estadual; aos prefeitos e secretário municipal; e as lideranças políticas do legislativo da região por esse rico material de pesquisa. A sistematização dos múltiplos olhares desses agentes sociais sobre a região foi de fundamental importância para essa reflexão, permitindo que eu navegasse pelas ondas do desenvolvimento da região da Baixada Santista.

Ao meu orientador, Dr. Miguel Wady Chaia, eu agradeço de coração a convivência, ao incentivo e ao rico aprendizado, sem os quais não seria possível a realização deste trabalho. Ao Dr. Gilberto e a Fisioterapeuta Patrícia pelo cuidado especial com a minha

saúde, em especial com as suas agulhas milagrosas. Aos meus queridos amigos Maria Alice, Jadir e D. Carmélia pelo apoio e pelo carinho acolhedor de família. Ao Léo e a Pepê, meus fieis companheiros de todas as horas, que acompanharam de perto o sofrido processo de trabalho dessa etapa final. Muitíssimo obrigada, a sempre companheira e amiga Valéria Gonelli pela paciência, pelas inúmeras horas de dedicação e apoio no debate dos textos e pelo incentivo nos momentos de desânimo, que foram essenciais para concretização desta tese. A todos aqueles que porventura eu tenha esquecido.

Por fim, agradeço a uma mulher forte e muito especial que me ensinou a enfrentar os desafios, com coragem e determinação, a minha querida mãe, Maria de Castro Lima Viana (*in memoriam*), a quem com muita saudade e amor eu dedico este trabalho e partilho essa conquista.

A água fornece-nos o exemplo mais óbvio, porque a transição entre esta e a terra constitui o maior contraste psicológico. Cidades à beira-mar deveriam viver sobre o mar, no sentido em que a presença visível do oceano deveria ser apreensível ao maior número possível de locais na cidade (...). Para a cidade do litoral o mar é a sua razão de ser, e mesmo quando os habitantes vivem em casinhas aconchegantes como seu aparelho de rádio, como qualquer família do interior, nunca é uma cidade do interior; encontra-se à beira do abismo, face a um horizonte constante mas enigmático. O mesmo poder-se-á dizer do indivíduo num cais, só que para este a tensão principal estará concentrada na linha de demarcação entre terra e água. (Gordon Cullen, 1983, p.192/193)

RESUMO

Este trabalho é uma reflexão sobre o fenômeno urbano da metropolização das cidades contemporâneas no contexto do modo de produção capitalista, em especial no estágio atual, diante dos impactos da globalização econômica e da reestruturação produtiva do capital. Assim, busca-se analisar de forma crítica as diferentes dimensões, (inter)conexões e contradições existentes entre Desenvolvimento, Metropolização e Planejamento e Gestão do espaço urbano-regional, diante da realidade das metrópoles brasileiras. Para tanto, analisa-se o fenômeno da metropolização como processo social¹, tendo como objeto empírico de investigação, a região metropolitana da Baixada Santista (RMBS) no estado de São Paulo. No contexto desta região, procura-se explicitar as contradições e conflitos entre as diferentes forças sociais, econômicas e políticas que interagem e disputam neste jogo de poder na produção, reprodução e consumo do espaço urbano metropolitano, tendo como referência um conjunto de entrevistas com representações dessas diferentes forças.

Analisa-se também a metropolização como ferramenta de gestão e controle (regionalização), através da ação do Estado, por meio das políticas públicas e instrumentos de planificação e gestão das regiões metropolitanas brasileiras. Assim, faz-se uma análise do sistema de planejamento e gestão da RMBS, que tem por função a resolução da problemática de interesse comum e promover o “desenvolvimento integrado e sustentável”² da região. Procura-se avaliar os (des)compassos entre planejamento e gestão do espaço urbano-regional, bem como a (in)eficácia do planejamento urbano e da gestão metropolitana, através do exercício da participação democrática que configura uma frágil e incipiente governança regional.

A questão central na perspectiva teórico metodológica da pesquisa é a análise do desenvolvimento da região da Baixada Santista a partir dos múltiplos olhares dos agentes sociais representativos da região, através da interpretação das várias entrevistas realizadas pela pesquisadora que permeiam a construção analítica da tese como um todo.

Palavras-chave: 1. Planejamento Urbano. 2. Metropolização e Desenvolvimento Regional. 3. Gestão urbano-regional. 4. Regiões Metropolitanas. 5. Baixada Santista, Santos, São Paulo

¹ Processo social é um processo produzido pela interação humana, nas suas várias formas de estruturação. É também um processo histórico, ou seja, um fenômeno dinâmico, que não incide igualmente nas diferentes sociedades e nem sobre as diferentes estruturas sociais. (Rebeca Scherer, 1995; p.10/11)

² “O desenvolvimento integrado e sustentável” dos nove municípios que integram a RMBS é o objetivo primordial do Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Metropolitana da Baixada Santista – PMDI/2002, pág.4, elaborado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA.

ABSTRACT

This paper is a reflection on the phenomenon of urban metropolization of contemporary cities in the context of the capitalist mode of production, especially at the current stage, facing the impacts of economic globalization and restructuring of productive capital. Thus, it has been sought to critically examine the different dimensions, (inter) connections and contradictions existing among Development, Metropolitanization and Planning, as well as Management of the urban-regional space, in light of the reality of the Brazilian metropolises. Therefore, the phenomenon of the metropolization has been analyzed as a social process, having the objective of empirical investigation the metropolitan area of Baixada Santista (RMBS), in the state of Sao Paulo. In the context of this region, it is sought to explicit the contradictions and conflicts between different social, economic and political forces, which interact and compete in this game of power related to production, reproduction and consumption of the metropolitan urban space. A set of interviews have been used as references, representing the different forces.

Metropolization has also been analyzed as a tool of management and control (regionalization plans), through state action and public policies and instruments of planning and management of Brazilian metropolitan regions. Thus, an analysis of the planning system and management of RMBS has been done, which has the function to solve the problem of common interest and promote integrated and sustainable development of the region. The ups and downs have also been evaluated between planning and management of urban-regional space, as well as the inefficacy of urban planning and metropolitan management. Through the exercise of democratic participation, this will set a fragile and incipient regional governance.

Concerning the theoretical methodology of the survey, the central point is the analysis of Baixada Santista development, starting from the multiple perspectives of social agents who represent the region, as well as through the interpretation of several interviews carried out by the researcher that permeate the analytical construction of the thesis as a whole.

Keywords: 1. Urban Planning. 2. Metropolization and Regional Development. 3. Urban-regional management. 4. Metropolitan areas. 5. Baixada Santista, Santos, Sao Paulo

LISTA DE FIGURAS E FOTOS

Introdução

Figura 1	Imagens de satélite com a mancha urbana da RMBS e a represa Billings na parte superior e a mancha longitudinal da ocupação urbana da RMBS	4
Figura 2	Núcleo central da RMBS com destaque para a ilha de São Vicente (cidades de Santos e São Vicente), com parte da Ilha de Santo Amaro (cidade do Guarujá) à direita, Praia Grande à esquerda e Cubatão ao fundo	4

Capítulo 1

Figura 1.1	Visão dos Polos de Produção da bacia de Santos	39
Figura 1.2	Planta de localização dos principais terminais do Porto de Santos	44

Capítulo 2

Figura 2.1	Planta de Santos em 1822	101
Figura 2.2	Quadro de Benedito Calixto do Pelourinho, Igreja do Carmo e Arsenal da Marinha	101
Figura 2.3	Panorama de Santos, 1822. Quadro de Benedito Calixto	101
Figura 2.4	Porto do Bispo em 1888. Quadro de Benedito Calixto	101
Figura 2.5	Vista de Cubatão em 1826. Quadro de Benedito Calixto	101
Figura 2.6	Foto Ferrovia São Paulo Railway inaugurada em 1867	105
Figura 2.7	Foto Ferrovia São Paulo Railway inaugurada em 1867	105
Figura 2.8	Planta de Santos de 1878	105
Figura 2.9	Cartão Postal do Porto moderno por volta de 1900	108
Figura 2.10	Cartão Postal dos Carregadores do Café da Estiva	108
Figura 2.11	Vista do Porto de Santos e da cidade em 1910. Quadro de Benedito Calixto	109
Figura 2.12	Região do Outeirinhos	112
Figura 2.13	Região de Vila Mathias	112
Figura 2.14	Plano Geral de 1896, elaborada pela Câmara de Santos no final do século XIX	119
Figura 2.15	Planta de Santos, elaborada pelo Engenheiro Francisco Saturnino de Brito (1910)	119
Figura 2.16	Canal 1 inaugurado em 1907	121
Figura 2.17	Trecho da Rangel Pestana na inauguração	121
Figura 2.18	Vista da cidade do Monte Serrat	121
Figura 2.19	Vista da Avenida Conselheiro Nébias por volta de 1915	121
Figura 2.20	Planta de Santos em 1921	122
Figura 2.21	Panorama da área central em 1922. Quadro de Benedito Calixto	122
Figura 2.22	Rua XV de Novembro	124
Figura 2.23	Bolsa de Café (1922)	124
Figura 2.24	Código de Construção do Município de Santos (1922)	126
Figura 2.25	Carregadores de café que iniciaram a histórica greve de 1908	130
Figura 2.26	Carroceiros que também participaram da greve	130

Capítulo 3

Figura 3.1	Planta da cidade de Santos com Zoneamento aprovado pelo decreto-lei nº403 de 1945	144
Figura 3.2	Plano Regional de Santos do Engenheiro Prestes Maia	151
Figura 3.3	Plano Regional de Santos do Engenheiro Prestes Maia	151
Figura 3.4	Plano Regulador de Santos de 1951	152
Figura 3.5	Zoneamento de Santos aprovado em 1956	171
Figura 3.6	Evolução do Quadro Territorial Administrativo - RMBS (1940-1991)	173
Figura 3.7	Plano Diretor Físico de Santos aprovado em 1968	175

Figura 3.8	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI (1978)	177
Foto 3.1	Poluição Industrial em Cubatão	161
Foto 3.2	Vila Parisi, conhecida como Vale da Morte	151
Foto 3.3	Guarás Vermelhos nos manguezais de Cubatão e próximos às indústrias	151
Foto 3.4	Guarás Vermelhos nos manguezais de Cubatão e próximos às indústrias	151
Foto 3.5	Vista aérea da Cota 200 as margens da Rodovia Anchieta (Km 50)	151
Foto 3.6	Vila Esperança próxima a Rodovia dos Imigrantes	151
Foto 3.7	Hotel Internacional, na orla da Praia do José Menino, por volta de 1915. Ao fundo, a Ilha Urubuqueçaba	165
Foto 3.8	Hotel Internacional, na orla da Praia do José Menino (1915) e a Linha do bonde	165
Foto 3.9	Hotel Parque Balneário, vista externa	165
Foto 3.10	Hotel Parque Balneário, vista interna do salão de mármore	165
Foto 3.11	O primeiro trecho da orla da praia de Santos urbanizado em 1936	165
Foto 3.12	O bonde na Praça Independência no Gonzaga na década de 1930	165
Foto 3.13	Inauguração da Via Anchieta em 1947, que possibilitou melhor acessibilidade à Região da Baixada Santista	167
Foto 3.14	Inauguração da Via Anchieta	167
Foto 3.15	Pista de descida da Via Anchieta	167
Foto 3.16	Vista de Santos nos anos de 1950	169
Foto 3.17	Vista de São Vicente nos anos dourados	169
Foto 3.18	Vista do Guarujá nos anos dourados	169
Foto 3.19	Vista de Praia Grande na década de 1950	169
Foto 3.20	Vista de aérea de Itanhaém em 1960	169
Foto 3.21	Vista de Mongaguá em 1965	169
Foto 3.22	Vista do bairro do Boqueirão em 1954 (“muralha que cerca o mar”)	172
Foto 3.23	Crescimento da ocupação em habitações subnormais	172
Foto 3.24	Palafitas na Favela do Dique	173
Foto 3.25	Deteriorização dos Cortiços na área central de Santos.	173
Foto 3.26	Navio prisão Raul Soares e	187
Foto 3.27	Comemoração da retomada da autonomia de Santos em 1883 no Paço Municipal na Praça Mauá	187

Capítulo 4

Figura 4.1	Planta do Proaps, com o parcelamento do Porto de Santos	219
Figura 4.2	Empreendimentos Plurihabitacionais aprovados e em aprovação em Santos	245
Foto 4.1	A containerização que revoluciona a logística portuária e de transporte marítimo e terrestre através do uso da tecnologia	201
Foto 4.2	Vista do Porto de Santos (margem direita)	201
Foto 4.3	Vista panorâmica do Porto de Santos no estuário santista, entre as Ilhas de São Vicente (Santos) e Santos Amaro (Guarujá).	216
Foto 4.4	A cidade de Cubatão ao centro, a estação da Sabesp à direita, a RPBC à esquerda e os manguezais ao fundo	221
Foto 4.5	Vista panorâmica do Parque Industrial de Cubatão	221
Foto 4.6	Terminal de passageiros do Concais na temporada de Cruzeiros Marítimos no Porto de Santos	228
Foto 4.7	Terminal de passageiros do Concais no Porto de Santos	228
Foto 4.8	Vista das “torres” de edifícios na faixa da orla de Santos, após liberação do gabarito	244
Foto 4.9	“Crescimento Concreto”	244

Capítulo 5		
Figura 5.1	Macrometrópole ou Complexo Metropolitano Expandido	260
Figura 5.2	Divisão Político Administrativa da RMBS	262
Figura 5.3	Principais acessos rodoviários entre o Planalto e a RMBS	262
Figura 5.4	Rede Hidrográfica da RMBS	266
Figura 5.5	Uso e Ocupação do Solo Ambiental da Baixada Santista	266
Figura 5.6	Mapa de Criticidades PRIMAC	267
Figura 5.7	Índice de Abastecimento de Água (2009)	269
Figura 5.8	Densidade Demográfica segundo os municípios - RMBS (2000)	275
Figura 5.9	Localização das zonas de vulnerabilidade da RMBS – 2007	280
Figura 5.10	Fluxo acima de 2000 pessoas da PEA ocupadas fora do município de residência - 2000	282
Figura 5.11	Mapa dos Fatores Socioeconômicos pelos setores censitários - RMBS (2000)	285
Figura 5.12	Mapa dos Fatores Demográficos pelos setores censitários - RMBS (2000)	285
Figura 5.13	Região Metropolitana da Baixada Santista: uso solo urbano (2005)	295
Figura 5.14	Distribuição dos assentamentos subnormais nos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão.	299
Figura 5.15	Mapa dos grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS da RMBS	317
Capítulo 6		
Figura 6.1	Lei de Uso e ocupação do Solo na área Insular do Município de Santos	363
Figura 6.2	Setorização do Litoral Paulista - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro	367
Figura 6.3	Unidades de Conservação Ambiental da RMBS	367
Figura 6.4	Proposta do Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista - ZEE BS	369
Figura 6.5	Layout da proposta de realocação de Terminais	376

LISTA DE GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Capítulo 3		
Quadro 3.1	Histórico de Expansão das Indústrias no município de Cubatão por período	157
Capítulo 4		
Tabela 4.1	Números de Trabalhadores no Porto de Santos entre 1990 -1999	203
Tabela 4.2	Relação entre Receita e Movimento do Porto de Santos entre 1990-1999	211
Tabela 4.3	Movimentação de Passageiros Marítimos Giusfredo Santini - Concais (1998/2010)	228
Tabela 4.4	Meio de Hospedagem nos Municípios na RMBS (2009)	233
Tabela 4.5	Shoppings Centers - RMBS (2009)	236
Tabela 4.6	Educação Superior - Ranking dos municípios brasileiros segundo o nº de alunos matriculados	239
Tabela 4.7	Cursos de Graduação e Pós- Graduação nas Instituições de Ensino Superior na RMBS (2009)	239
Capítulo 5		
Gráfico 5.1	Classificação anual e evolução das condições de Balneabilidade - RMBS (2007- 2008)	273
Gráfico 5.2	Evolução da porcentagem de praias próprias em 100% no período de 1999 a 2008 - Baixada Santista	273
Gráfico 5.3	Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (%) Estado de São Paulo e RMBS - 1970/2007	276
Gráfico 5.4	Percentual dos responsáveis pelos domicílios urbanos com soluções alternativas ao chegar à região, segundo Zonas de Vulnerabilidade habitacionais (2007)	281
Gráfico 5.5	Pirâmide da Estrutura Etária - RMBS (2000)	283

Gráfico 5.6	População urbana residente, por sexo e grupos etários (2007)	283
Gráfico 5.7	Rendimento do trabalho segundo sexo - RMBS (2007)	285
Gráfico 5.8	PIB Total Municipal - RMBS (2007)	287
Gráfico 5.9	Distribuição do PIB Paulista (%) Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2007)	287
Gráfico 5.10	Distribuição do Valor Adicionado por setor - RMBS (2007)	288
Gráfico 5.11	Variação do Estoque de Emprego Formal - Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2008)	290
Gráfico 5.12	Déficit Habitacional Urbano por faixas de Renda Média Familiar Mensal – Brasil (2007)	297
Gráfico 5.13	PEA urbana por situação de emprego e População urbana ocupada maior que 10 anos com carteira assinada, segundo Zonas de Vulnerabilidade (2007)	303
Gráfico 5.14	Distribuição da população urbana de 15 ou mais anos por nível de escolaridade - RMBS (2007)	305
Gráfico 5.15	Taxas de Evasão por Níveis de Ensino. RMBS, 2002	305
Gráfico 5.16	Indicadores de Riqueza do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)	311
Gráfico 5.17	Dimensão Riqueza Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)	311
Gráfico 5.18	Indicadores de Longevidade do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)	312
Gráfico 5.1	Classificação anual e evolução das condições de Balneabilidade - RMBS (2007- 2008)	273
Gráfico 5.2	Evolução da porcentagem de praias próprias em 100% no período de 1999 a 2008 - Baixada Santista	273
Gráfico 5.3	Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (%) Estado de São Paulo e RMBS – 1970/2007	276
Gráfico 5.4	Percentual dos responsáveis pelos domicílios urbanos com soluções alternativas ao chegar à região, segundo Zonas de Vulnerabilidade habitacionais (2007)	278
Gráfico 5.5	Pirâmide da Estrutura Etária - RMBS (2000)	283
Gráfico 5.6	População urbana residente, por sexo e grupos etários (2007)	283
Gráfico 5.7	Rendimento do trabalho segundo sexo - RMBS (2007)	285
Gráfico 5.8	PIB Total Municipal - RMBS (2007)	287
Gráfico 5.9	Distribuição do PIB Paulista (%) Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2007)	287
Gráfico 5.10	Distribuição do Valor Adicionado por setor - RMBS (2007)	288
Gráfico 5.11	Variação do Estoque de Emprego Formal - Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2008)	290
Gráfico 5.12	Déficit Habitacional Urbano por faixas de Renda Média Familiar Mensal – Brasil (2007)	297
Gráfico 5.13	PEA urbana por situação de emprego e População urbana ocupada maior que 10 anos com carteira assinada, segundo Zonas de Vulnerabilidade (2007)	303
Gráfico 5.14	Distribuição da população urbana de 15 ou mais anos por nível de escolaridade - RMBS (2007)	305
Gráfico 5.15	Taxas de Evasão por Níveis de Ensino. RMBS, 2002	305
Gráfico 5.16	Indicadores de Riqueza do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)	311
Gráfico 5.17	Dimensão Riqueza Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)	311
Gráfico 5.18	Indicadores de Longevidade do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)	312
Gráfico 5.19	Dimensão Longevidade das Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)	312
Gráfico 5.20	Indicadores de Escolaridade do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)	313
Gráfico 5.21	Dimensão Escolaridade Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)	313
Gráfico 5.22	Rendimento Nominal Médio Responsável pelo Domicílio segundo o IPVS – RMBS (Seade, 2000)	316
Gráfico 5.23	Proporção da Massa de Renda Adequada pelos Responsáveis pelo Domicílio	316

	segundo o IPVS - RMBS (Seade)	
Gráfico 5.24	Taxa de Mortalidade Infantil - RMBS (1990-2006)	319
Quadro 5.1	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)	315
Tabela 5.1	Áreas das Unidades de Conservação Federais e Estaduais em relação à Área Total dos municípios - RMBS (2005).	264
Tabela 5.2	Índice de Atendimento de Esgotamento Sanitário - RMBS (%)	269
Tabela 5.3	Índice de qualidade de água bruta para fins de abastecimento público - IAP – Baixada Santista (2006)	270
Tabela 5.4	Condições de Deposição dos Resíduos Domiciliares dos Municípios da RMBS (1997- 2006)	272
Tabela 5.5	População Residente, Taxas anuais de Crescimento Populacional (TGCA) e Grau de Concentração Populacional - RMBS e Estado de São Paulo 1970/2007	278
Tabela 5.6	Crescimento Absoluto Populacional, Crescimento Vegetativo e Saldo Migratório Região Metropolitana da Baixada Santista, 1940/2007	278
Tabela 5.7	População urbana maior de 14 anos que trabalha ou estuda em município diferente daquele de residência - RMBS (2007)	282
Tabela 5.8	Indicadores do PIB Municipal - RMBS (2007)	287
Tabela 5.9	Valor Adicionado por Participação e Total - RMBS (2007) (em milhões de Reais)	288
Tabela 5.10	Série história da evolução do estoque de emprego na RMBS (1996-2008)	291
Tabela 5.11	Evolução do Rendimento Médio nos Vínculos Empregatícios (em reais) Total e por Setores (2000-2008)	291
Tabela 5.12	Déficit Habitacional do Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2000)	298
Tabela 5.13	Total de habitantes em habitações subnormais nos municípios centrais de RMBS (1996 - 2000)	299
Tabela 5.14	Acesso e frequência aos Serviços de Saneamento Básico por Zonas de Vulnerabilidade (2007)	304
Tabela 5.15	Ranking das Regiões Metropolitanas no Brasil (1991-2000)	308
Tabela 5.16	Número de setores censitários urbanos em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - 2000	317
Tabela 5.17	Distribuição da População Total (%) pelos setores censitários, segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) - RMBS (2000)	317

Listas de Abreviaturas e Siglas

ABC Paulista	Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra (região sudeste da RMSP)
ABGC	Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro
ACS	Associação Comercial de Santos
AEAAB	Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Bertiooga
AEAPG	Associação de Engenheiros e Arquitetos de Praia Grande
AEAS	Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos
AGEM	Agência Metropolitana da Baixada Santista
ALESP	Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
ALL	América Latina Logística do Brasil S.A.
APA	Área de Proteção Ambiental
APC	Área de Proteção Cultural
ASSECOB	Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
Caged	Cadastro Geral de Empregos
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CBH BS	Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo
CDES	Conselho Desenvolvimento Econômico de Santos
CDS	Companhia Docas de Santos
CENEP	Centro de Excelência Portuária
CESPEG	Comissão Especial de Petróleo e Gás Natural
CETESB	Companhia Ambiental do Estado de São Paulo

CEV	Comissão Especial de Vereadores
CIESP	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMS	Câmara Municipal de Santos
CODESP	Companhia Docas do Estado de São Paulo
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CONDEPASA	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico de Santos
CONDEPHAAT	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
CONDESB	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista
CONSEMA	Conselho Estadual do Meio Ambiente
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CSTC	Companhia Santista de Transportes Coletivos
DEL	Desenvolvimento Econômico Local
DER	Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de São Paulo
DERSA	Desenvolvimento Rodoviário S.A.
Embraport	Empresa Brasileira de Terminais Portuários
EMPLASA	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
FATEC	Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
FAUS	Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos
FEPASA	Ferrovia Paulista S.A.
Ferrobán	Ferrovias Bandeirantes S.A.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FOLS	Federação Operária Local de Santos
FOSP	Federação Operária de São Paulo
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GEMPO	Grupo Executivo para Modernização dos Portos
HIS	Habitação de Interesse Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IGC	Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
MCidades	Ministério das Cidades
MEC	Ministério da Educação
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NESE	Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos da Universidade Santa Cecília
NHIS BS	Núcleo de Habitação de Interesse Social da Baixada Santista
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obras
ONGs	Organizações não-governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCIP	Organização da Sociedade Civil de Interesse Público
PAC	Programa de Aceleração do Desenvolvimento
PAEP	Pesquisa da Atividade Econômica Paulista
PD	Plano Diretor
PDDI	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado
PDP	Plano Diretor Participativo
PDZ PS	Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto de Santos
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PINO	Planejamento Ambiental Estratégico das Atividades Portuárias, Navais e Off Shore
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMB	Prefeitura Municipal de Bertioga
PMC	Prefeitura Municipal de Cubatão

PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PMI	Prefeitura Municipal de Itanhaém
PMS	Prefeitura Municipal de Santos
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios - IBGE
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proaps	Programa de Arrendamento de Áreas do Porto de Santos
PRODESAN	Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A.
PROMIMP	Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural
RA	Região Administrativa
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista
RMC	Região Metropolitana de Campinas
RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RPBC	Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão
S.Comerciários	Sindicato dos Empregados do Comércio de Santos e Baixada Santos
S.ESTIVA	Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão
S.Metalúrgicos	Sindicato dos Siderúrgicos e Metalúrgicos da Baixada Santista
SABESP	Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A.
SASP	Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEP PR	Secretaria Especial de Portos da Presidência da República
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SESC	Serviço Social do Comércio
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SINDAPORT	Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo
SINTRACOMOS	Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Montagem e Manutenção Industrial e do Mobiliário de Santos
SINTRAPORT	Sindicato dos Operários e Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos, Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo
SMA	Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo
SPHAN	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
SRC&VB	Santos e Região Convention & Visitors Bureau
SUDAM	Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TECON	Terminal de Contêineres
TEFER	Terminal de Fertilizantes
TIM	Trem Intra-Metropolitano
TRA	Terminais Retroportuários Alfandegados
UCs	Unidades de Conservação Ambiental
UN-BS	Unidade de Negócios de Exploração da Bacia de Santos
UNCED	Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNESP	Universidade Estadual Paulista
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas
UNIFESP	Universidade Federal de São Paulo
UNIMONTE	Universidade Mont Serrat
UNISANTA	Universidade Santa Cecília
UNISANTOS	Universidade Católica de Santos
USIMINAS	Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S/A
USP	Universidade de São Paulo
VA	Valor Adicionado
VLT	Veículo Leve sobre Trilhos
VPI	Valor da Produção Industrial
VTI	Valor da Transformação Industrial
ZEE BS	Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1	32
A BAIXADA SANTISTA EM PERSPECTIVA: O MITO DO DESENVOLVIMENTO E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL	
1.1. A Baixada Santista em perspectiva: o futuro passa pelo pré-sal... Oportunidade e/ou ameaça?	37
1.2. “Baixada do Futuro” no olhar das representações regionais: perspectivas, utopias e desafios para o desenvolvimento regional	49
1.2.1. Grupos Sociais Organizados: Sindicatos de Trabalhadores e Associações, Movimentos e Organizações não-governamentais	50
1.2.2. Capital: Setor Empresarial	62
1.2.3. Estado: Federal, Estadual, Municipais e Lideranças Políticas do Legislativo	66
1.3. Desafios do planejamento urbano-regional: (des) compassos do sistema de planejamento e gestão metropolitanos frente as perspectivas futuras	78
1.4. Baixada Santista e o mito do desenvolvimento: o que há de “novo” no velho discurso do progresso, do desenvolvimento sustentável	82
CAPÍTULO 2	94
O PORTO COMO GÊNESE DO DESENVOLVIMENTO: AS METAMORFOSES URBANAS E A EMERGÊNCIA DO URBANISMO MODERNO	
2.1. Da Vila à Cidade: o porto como elemento estruturador do desenvolvimento	98
2.2. O ciclo do café e a ruptura da Cidade Colonial: o binômio ferrovia-porto e a expansão urbana	103
2.3. Saturnino de Brito e a construção da Cidade Moderna: as reformas urbanas sanitárias e o pioneirismo do urbanismo santista	113
2.4. Santos, a Barcelona Brasileira: lutas, greves e a organização da classe operária na Cidade Vermelha	126
CAPÍTULO 3	137
A CONSTRUÇÃO DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA: DESENVOLVIMENTISMO E SUPREMACIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL	
3.1. Prestes Maia e o Plano Regional de Santos: o porto como elemento central de desenvolvimento regional	145
3.2. Industrialização e Desenvolvimentismo: o Pólo Petroquímico de Cubatão, uma decisão estratégica do planejamento estatal	153
3.3. Turismo balneário como indutor do desenvolvimento regional: planejamento de mercado, verticalização e segregação socioespacial	163
3.4. Cidades amordaçadas e a luta pela autonomia política: do golpe militar de 1964 ao processo de redemocratização do país	179
CAPÍTULO 4	192
A BAIXADA SANTISTA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DA CRISE ÀS NOVAS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO	
4.1. A Baixada Santista e a reestruturação produtiva: principais impactos e transformações no olhar das representações regionais	196
4.1.1. Porto de Santos: “modernização” portuária x fragilização do trabalho O Porto hoje e seus impactos sobre a região	200 215
4.1.2. Polo Petroquímico de Cubatão: privatização, terceirizações e desemprego	220
4.1.3. Turismo: expansão regional, valorização imobiliária e o desafio da diversificação	224
4.1.4. Comércio e serviços: a chegada das grandes redes e a formação do pólo universitário	235
4.1.5. Construção Civil e Mercado Imobiliário: após crise emerge novo “boom” imobiliário	240
4.1.6. A emergência da questão ambiental e a organização dos movimentos sociais na região	249

CAPÍTULO 5	255
DINÂMICA SOCIOESPACIAL DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA: METROPOLIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL	
5.1. Caracterização da RMBS no contexto do Brasil Metropolitano: as heterogeneidades do espaço metropolitano e do desenvolvimento urbano	257
5.1.1. Dinâmica Ambiental da metrópole litorânea: Meio Ambiente e Saneamento Ambiental	263
5.1.2. Dinâmica Demográfica: migração, fluxos pendulares e expansão urbana	275
5.1.3. Dinâmica Econômica Regional: reagindo a crise econômica	286
5.1.4. Dinâmica Urbana Metropolitana: conflitos do uso e ocupação do solo e gargalos no sistema viário e de transportes	293
5.1.5. Disparidades Socioespaciais: desigualdades socioeconômicas e segregação espacial	302
Índice de Desenvolvimento Humano - IDH	306
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS	309
Índice de Vulnerabilidade Social - IPVS	314
CAPÍTULO 6	322
A BAIXADA SANTISTA COMO REGIÃO METROPOLITANA: REGIONALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E O MITO DA GESTÃO METROPOLITANA	
6.1. A institucionalização da RMBS e seu sistema de gestão em foco: o mito da gestão metropolitana	329
6.1.1. Breve histórico do movimento pró-metropolização da Baixada Santista	331
6.1.2. Avanços, Limites e possibilidades da regionalização e seu sistema de gestão no olhar das representações regionais	335
6.2. Cidade x Região: (des)compassos do planejamento urbano e regional	347
6.2.1. Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano no olhar das representações regionais	350
Participação das representações regionais nos processos de discussão dos PDs	354
6.2.2. Os (des) compassos dos vários recortes de planejamento na RMBS	359
O Plano Diretor de Santos como indutor desenvolvimento urbano regional	362
Desenvolvimento x Meio Ambiente: ZEE BS como instrumento de conciliação e conflito	365
A relação Porto/Cidade: impasses e possibilidades	369
Modernização Portuária x Expansão territorial do porto: PDZ PS	374
6.3. Governança regional: revendo atribuições no processo de construção do futuro da RMBS	381
6.3.1. O papel do Estado na governança regional	384
6.3.2. O papel da Iniciativa Privada na governança regional	388
6.3.3. O papel dos Grupos Sociais Organizados na governança regional	389
CONSIDERAÇÕES NÃO CONCLUSIVAS	394
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	405
ANEXO I - Roteiro das Entrevistas	420

INTRODUÇÃO

Numa comissão de urbanismo são de esperar os conflitos. Estes concernem pouco aos projetos em si; em regra são embates de idéias [sic] ou mesmo de temperamentos. Porque em todo o mundo o campo divide-se em dois: “utopistas” e “práticos”, “filósofos” e “técnicos”. Por tais circunstâncias, os pacatos comissários atravessarão, ao menos no princípio, momentos de angustiosa incompreensão. (Prestes Maia, 1950, p.236)

Este trabalho é uma reflexão sobre o fenômeno urbano da metropolização das cidades contemporâneas no contexto do modo de produção capitalista, em especial no estágio atual, diante dos impactos da globalização econômica e da reestruturação produtiva do capital. Assim, busca-se analisar de forma crítica as diferentes dimensões, (inter)conexões e contradições existentes entre Desenvolvimento, Metropolização e Planejamento e Gestão do espaço urbano-regional, diante da realidade das metrópoles brasileiras. Para tanto, analisa-se o fenômeno da metropolização como processo social¹, tendo como objeto empírico de investigação, a região metropolitana da Baixada Santista (RMBS) no estado de São Paulo. No contexto desta região, procura-se explicitar as contradições e conflitos entre as diferentes forças sociais, econômicas e políticas que interagem e disputam neste jogo de poder na produção, reprodução e consumo do espaço urbano metropolitano, tendo como referência um conjunto de entrevistas com representações dessas diferentes forças que interagem no território regional.

Analisa-se também a metropolização como ferramenta de gestão e controle (regionalização), através da ação do Estado, por meio das políticas públicas e instrumentos de planificação e gestão das regiões metropolitanas brasileiras. Assim, faz-se uma análise do sistema de planejamento e gestão da RMBS, que tem por função a resolução da problemática de interesse comum e promover o “desenvolvimento integrado e sustentável”² da região. Procura-se avaliar os (des)compassos entre planejamento e gestão do espaço urbano-regional, bem como a (in)eficácia do planejamento urbano e da gestão metropolitana, através do exercício da participação democrática que configura uma frágil e incipiente governança regional.

Na perspectiva teórico metodológica da pesquisa, a questão central é a análise do desenvolvimento da região da Baixada Santista a partir dos múltiplos olhares dos agentes sociais representativos da região, através da interpretação das várias entrevistas realizadas pela pesquisadora que permeiam a construção analítica da tese como um todo.

¹ Processo social é um processo produzido pela interação humana, nas suas várias formas de estruturação. É também um processo histórico, ou seja, um fenômeno dinâmico, que não incide igualmente nas diferentes sociedades e nem sobre as diferentes estruturas sociais. (Rebeca Scherer, 1995, p.10/11)

² “O desenvolvimento integrado e sustentável” dos nove municípios que integram a RMBS é o objetivo primordial do Plano de Desenvolvimento Integrado para a Região Metropolitana da Baixada Santista – PMDI/2002, pág.4, elaborado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - EMPLASA.

A Baixada Santista localiza-se na região Sudeste, no litoral do estado de São Paulo, constituindo-se como uma das regiões mais antigas do Brasil. Portanto, a história da sua formação em muitos momentos confunde-se com a própria história do país. Desde a sua origem, a região teve na função portuária, a maior motivação econômica que estabeleceu condições de sua inserção no modo de produção capitalista. O que pode ser compreendido a partir da análise do processo de formação social, política e econômica³ da região e através da dinâmica socioespacial de estruturação desta metrópole litorânea e portuária, que se desenvolveu a partir da cidade de Santos.

Santos é o pólo central da região, constituindo-se na cidade pioneira em intervenções urbanísticas, por meio das reformas urbanas realizadas a partir da virada do século XIX, como solução às epidemias que assolavam o porto e a cidade, dizimando grande parte da população. Em função da sua atividade portuária, Santos e a região da Baixada Santista sempre mantiveram uma estreita ligação com o planalto, em especial com a cidade de São Paulo, fator determinante para a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)⁴ em 1996 pelo Governo do Estado. A RMBS é composta por 09 municípios - Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente - que apresentam diferentes funções e realidades socioeconômicas bastante heterogêneas. Ocupa territorialmente uma área de 2.373 Km² e abriga uma população fixa de mais de 1,6 milhões de habitantes, caracterizando-se como a menor região metropolitana do Estado de São Paulo em termos territoriais e populacionais. No entanto, nos períodos de temporada a população chega a duplicar devido ao turismo de veraneio (AGEM, 2004/2005).

Por abrigar o Porto de Santos, o maior porto da América Latina, a Baixada Santista tem papel estratégico na economia nacional, estadual e internacional, constituindo-se na principal porta de entrada e saída de produtos não só de São Paulo como de outros estados do país, pela sua ampla hinterlândia.⁵ A atividade portuária em conjunto com a indústria (Polo Industrial de Cubatão) e o turismo balneário de veraneio, que atende principalmente a demanda da Grande SP e do interior do estado, são as principais bases de sustentação econômica da região. Tais atividades econômicas em conjunto com a infraestrutura rodoviária ainda são os principais fatores de indução do crescimento urbano e populacional da Baixada Santista.

A região apresenta boa acessibilidade e uma localização privilegiada, pois está a apenas 70 km da capital (São Paulo), distância vencida por meio de uma moderna malha rodoviária, composta pelo Sistema Anchieta-Imigrantes e uma rede de rodovias

³ A esse respeito ver Soares, M. B. Introdução à formação econômica da Baixada Santista, ASSECOB, Santos, 1984.

⁴ A RMBS faz divisa com as seguintes Regiões Administrativas do Estado de São Paulo: Região de Registro; Região Metropolitana de São Paulo e Região de São José dos Campos. (PMDI, 1992, p.21)

⁵ "A hinterlândia é a área de mercado de um porto, ou seja, a sua zona de influência. A hinterlândia atualmente conhecida do Porto de Santos faz referência ao Estado de São Paulo, norte do Paraná, sul de Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, sul do Mato Grosso e Goiás" (PDZ, 2006; p.24), além de países vizinhos.

distribuidoras, que fazem a ligação com o Litoral Norte e o Litoral Sul. Além de uma rede de ferrovias para o escoamento de cargas e os aeroportos de Itanhaém e a Base Aérea do Guarujá, no distrito de Vicente de Carvalho.

O Polo Petroquímico de Cubatão e o Porto de Santos conjugam um dos maiores complexos de indústria de base e portuário da América Latina, o que caracteriza a região como um importante centro nacional de serviços de logística e transportes. Os serviços são preponderantes na formação do PIB regional, sendo o setor que mais oferece postos de trabalho, respondendo por 84,6% dos vínculos empregatícios formais em 2006, segundo dados da Fundação Seade (2009). O Produto Interno Bruto - PIB da RMBS supera 35 bilhões de reais, representando 3,89% de participação no PIB do Estado de São Paulo em 2007 (IBGE/2007). Trata-se, portanto, de uma região com perfil multifuncional, historicamente marcada por decisões externas aos interesses locais, o que gerou e ainda gera inúmeros conflitos entre os interesses locais, estaduais e nacionais.

A sua localização geográfica entre o mar e a região metropolitana de São Paulo, da qual é separada pela Serra do Mar, circunscreve um espaço com especificidades e vantagens competitivas para a RMBS (Figura 1). Algumas potencialidades podem ser destacadas, como a conformação do estuário de Santos que forma um porto natural. Além disso, apresenta grande diversidade de biomas, com ricas fauna e flora, encontradas na Mata Atlântica que é composta pela Floresta Ombrófila Densa e ecossistemas associados de restingas e manguezais que cobrem cerca de 70% da superfície da região (AGEM, 2004/2005); o que exige cuidados na preservação e conservação dessas áreas, através de um manejo sustentável. Para tanto, a região possui vários tipos de unidades de conservação (UCs) de âmbito estadual e federal com objetivo de preservar os seus recursos naturais. Essa riqueza ambiental é que deu e ainda dá base para o desenvolvimento das principais atividades econômicas da região - porto, indústria, turismo e, agora, a exploração de petróleo e gás natural na Bacia de Santos, no chamado Pré-sal -, que paradoxalmente são também a sua maior ameaça e risco.

Na pesquisa histórica sobre o processo de formação territorial da região, constata-se que São Vicente é o município de origem⁶, que foi sendo desmembrado ao longo dos tempos, dando origem a outros municípios, que por sua vez também foram desmembrados⁷. Os 09 municípios integrantes da Região Metropolitana da Baixada Santista, oficialmente criada em 1996, são, portanto, frutos deste processo peculiar de formação do espaço brasileiro⁸. Este se caracteriza pela incorporação sucessiva de áreas territoriais que derivam em emancipações, demandando a redefinição contínua dos limites territoriais. Ampliando

⁶ Inicialmente a Capitania de São Vicente. No século XVIII, São Vicente e Itanhaém são oficialmente elevados à condição de municípios em 1700, sendo os municípios mais antigos da região.

⁷ Desmembramentos dos municípios da RMBS: Santos (1545); Itanhaém (1561), Guarujá (1934); Cubatão (1948); Mongaguá (1959); Peruíbe (1959); Praia Grande (1964); Bertioga (1991). EMPLASA, 2005.

⁸ Sobre este assunto consultar os trabalhos de mestrado e doutorado de Mori, Klara Kaiser, FAUUSP, SP, respectivamente 1989 e 1996. Entre outros aspectos, a autora aborda a formação dos municípios brasileiros.

assim, segundo Mori (1989), a diferenciação e polarização do espaço urbano induzidos pelos interesses do capital, sob a tutela de um Estado nacional de elite.

Outra questão peculiar é que a cidade de Santos localiza-se na ilha de São Vicente que ocupa a área central da Baixada Santista, entre a ilha de Santo Amaro (Guarujá) e o município de Praia Grande (continente), sendo separados pelo Estuário de Santos (Figura 2). Porém, esse fato não é de fácil identificação, pois a ilha de São Vicente, que é margeada pelo estuário que desemboca no mar, é ocupada a leste pelo porto de Santos; a noroeste por um conjunto de favelas em palafitas que se prolonga desde Cubatão e Santos até São Vicente; e a parte oeste já é o território do município de São Vicente. Desta forma, a ilha abriga as duas cidades, São Vicente (1532) e Santos (1545), que guardam entre si muitas semelhanças no que diz respeito aos seus respectivos sítios urbanos⁹. Todavia, apesar de se constituir numa única unidade ambiental e territorial, essa divisão político-administrativa, trata o território da ilha como duas cidades totalmente distintas e historicamente desconexas.



Figuras 1 e 2 - Imagens de satélites com a mancha urbana da RMSP e a represa Billings na parte superior e a mancha longitudinal da ocupação urbana da RMBS. Núcleo central da RMBS, com destaque para Ilha de São Vicente (cidades de Santos e São Vicente), com parte da ilha de Santo Amaro (cidade de Guarujá) à direita, Praia Grande à esquerda e Cubatão ao fundo. Fonte: INPE (2008).

Santos destaca-se e ganha evidência pela sua importância econômica em função do porto, o que derivou em grandes investimentos privados e públicos em infraestrutura, necessária ao desenvolvimento das condições gerais de produção do capital. Desde o início da colonização portuguesa, Santos sempre manteve estreita ligação com o planalto, por se caracterizar na principal porta de entrada do território paulista, consolidando no século XIX, o binômio Santos/São Paulo. Este município abriga hoje uma população de cerca 418 mil habitantes, tendo como qualificação físico-funcional constituir-se em município sede da região. No entanto, São Vicente, apesar de ser considerada a “1ª cidade do Brasil” e a

⁹ Penteadó, A Rocha, no texto “A Ilha de São Vicente”, Capítulo 10º. In A Baixada Santista, Aspectos Geográficos, SP, 1965.

“*Cellula Matter da Nacionalidade*”, perdeu a sua importância em favor a Santos, devido a fatores geográficos, como a deficiência de seu antigo porto, considerado perigoso e raso, propício apenas para pequenas embarcações. São Vicente, portanto, não teve o grande aporte de investimentos que foram destinados à porção da ilha pertencente à cidade de Santos e apresenta nos dias de hoje características de cidade dormitório, com inúmeros problemas urbanos e ambientais, em especial de habitação e de macrodrenagem. Assume assim, papel secundário na economia regional, tendo características de periferia urbana de Santos, constituindo-se no município com menor PIB *per capita* da região¹⁰.

Neste contexto, considerando a minha vivência na região e a experiência profissional e acadêmica na área do planejamento e gestão urbano-regional, cabe aqui definir o que me motivou e motiva a fazer esta tese. Desde o mestrado na FAU USP (1998/2003), a minha principal inquietação foi tentar entender, até que ponto, o planejamento e a gestão do espaço urbano-regional - através de uma ação compartilhada entre Estado, sociedade civil organizada e mercado - podem realmente promover o almejado desenvolvimento sustentável, no contexto de um capitalismo periférico, e agora, semi-periférico, como no Brasil, marcado por grandes desigualdades regionais e sociais.

A dissertação defendida em 2003 aborda como tema a relação entre proteção ambiental e desenvolvimento, no contexto do planejamento e gestão dos recursos hídricos. Busca refletir sobre as várias dimensões e interconexões entre Cidade e Natureza no processo de produção do espaço urbano e na apropriação dos recursos naturais, bem como o papel do planejamento urbano e a emergência do planejamento ambiental, como instrumentos de planificação e gestão do território. Esta tem como objeto empírico o território da Sub-bacia Billings-Tamanduateí que abriga o maior reservatório da RMSP, a represa Billings, construída em 1927 dentro do Sistema Hidroelétrico de São Paulo. Trata-se de um importante manancial que abastece desde a década de 1950 os municípios do ABC Paulista e parte da cidade de São Paulo, e que está ameaçado pelo processo de periferização da metrópole. A expansão da ocupação urbana de forma desordenada sobre as áreas de proteção aos mananciais, o lançamento de efluentes líquidos e sólidos provenientes de esgotos e lixo, e os conflitos de interesse no uso múltiplo do reservatório, principalmente entre os setores de geração de energia elétrica e abastecimento de água, são as principais ameaças. Em síntese, essa pesquisa demonstra que há avanços em relação ao planejamento ambiental e urbano, com maior interface entre as políticas urbanas e do meio ambiente. Algumas conquistas na legislação vigente merecem destaque como a inserção da questão urbana e do meio ambiente na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de São Paulo (1989); a nova lei estadual de proteção aos mananciais (1997); a aprovação e implementação do Estatuto da Cidade (2001) e, principalmente, a

¹⁰ O PIB *per capita* de São Vicente é de R\$ 6.740,00 e o da RMBS é de R\$ 21.863,44, segundo dados do IBGE (2007).

ampliação das políticas públicas e da legislação ambiental no Brasil, após a conferência internacional Eco-92, realizada no Rio de Janeiro.

Todavia, apesar da emergência da problemática ambiental e dos avanços na conscientização e na construção do arcabouço jurídico, observa-se que há um descolamento entre a legislação e as políticas públicas em relação a realidade urbana e ambiental, resultando em grandes dificuldades na implementação dessas leis e políticas, que demandam uma mudança na cultura social e política brasileira. A omissão do Estado na priorização do interesse público perante os conflitos de interesses é manifestada através do imediatismo político, do clientelismo, da descontinuidade na implementação das políticas, planos e projetos e na carência de recursos e linhas de financiamento para as políticas sociais e ambientais. Demonstra assim, que a primazia do mercado vigora sobre as demais dimensões da realidade, em especial, a social e a ambiental. O que reforça o discurso do desenvolvimento sustentável como mito, tornando-se, na prática, uma estratégia de marketing do mercado para aferir mais lucro e competitividade. Por conseguinte, há uma banalização deste conceito, que na maioria dos casos, reflete uma mera adjetivação do antigo e desgastado conceito de desenvolvimento, como progresso econômico contínuo e linear.

Tal preocupação me leva a avançar nesta reflexão e abordar tema semelhante no doutorado, com objetivo de investigar de forma crítica as (inter)relações e contradições entre Desenvolvimento, Metropolização e Planejamento e gestão do espaço urbano-regional, no contexto do atual modo de produção capitalista e da urbanização brasileira. O que pressupõe uma investigação teórica sobre a gênese do conceito de desenvolvimento que depois da revolução industrial passa a ser sinônimo de desenvolvimento econômico. Assim, analisar o mito do desenvolvimento na construção das ideias que regem o processo de estruturação das cidades e regiões metropolitanas, bem como a noção de estratégia e sustentabilidade, que foram incorporadas ao discurso hegemônico e ao planejamento urbano. Assim, *“(...) sob a guarida de uma certa ideologia do desenvolvimento, ainda hoje hegemônica, privilegia-se, na conceituação de desenvolvimento, exatamente sua dimensão econômica,”* afirma Marcelo Souza (2005, p.18). O desenvolvimento econômico passa a se constituir na mola propulsora que move o processo de expansão do modo de produção capitalista que se expressa nas cidades, em especial nas metrópoles, portanto este é um dos principais eixos de investigação que vai permear toda a tese. Este eixo se conjuga com a avaliação dos impactos da internacionalização da economia e das transformações produtivas do capitalismo na realidade e no desenvolvimento da RMBS, no contexto local e global.

Nesta tríade, é preciso também compreender o fenômeno da metropolização que *“é um processo social característico do mundo contemporâneo, segundo o qual um conjunto de aglomerações urbanas desenvolve entre si relações tais que passam a constituir um*

sistema, cuja significação para a sociedade é maior do que a simples soma de suas partes. Esses sistemas assumem a configuração de constelações” (Reis Filho, 1996, p.15). Trata-se, portanto, de um fenômeno temporal e espacialmente singular, expressando uma particularidade das metrópoles contemporâneas¹¹, o que tem despertado interesse de estudiosos de vários campos disciplinares sobre a questão, buscando compreender a natureza do fenômeno e suas principais características. Porém, ainda há uma inconsistência teórica decorrente da dificuldade de definir uma perspectiva metodológica precisa e adequada ao estudo da metropolização, segundo Reis Filho (2006). O que requer um segundo eixo de investigação para resgatar a gênese e a evolução históricas do fenômeno urbano e suas forças de ocorrência, como processo. Por se tratar de um caso particular do fenômeno da urbanização, essa análise está respaldada no conceito de urbanização, como processo social, ou seja, como forma de organização de pessoas no território urbano, procurando contemplar a complexidade das relações entre sociedade e espaço. Busca assim, compreender as relações políticas e sociais entre os vários agentes sociais nesse jogo incessante de construção e destruição das cidades e explicitar as principais tensões e conflitos existentes. No contexto do objeto empírico, essa questão é essencial, sendo pesquisada através de várias entrevistas com agentes sociais representativos da Baixada Santista, procurando analisar o desenvolvimento da região através dos múltiplos olhares dos seus protagonistas. O que vai permear todos os capítulos da tese, como um eixo analítico central.

O terceiro eixo de investigação da tríade é a ação do Estado sobre o espaço metropolitano, por meio da regionalização como ferramenta de ação e controle, através das políticas públicas e instrumentos de desenvolvimento urbano e regional. Parte-se do pressuposto que no Brasil há uma ambigüidade entre o legal e o ilegal que perpassa toda a sociedade, principalmente as instituições públicas. Há, portanto, um *“descolamento entre as matrizes que fundamentaram o planejamento e a legislação urbanas no Brasil e a realidade socioambiental de nossas cidades, em especial o crescimento da ocupação ilegal e das favelas”*, conforme avalia Maricato (2000, p.121). Assim, é preciso analisar as causas do descolamento entre o planejamento e sua regulação urbanística (forma e conteúdo) e a gestão cotidiana do espaço urbano (práxis), através do resgate histórico da origem e evolução das ideias e estratégias que permeiam o urbanismo e o planejamento urbano no Brasil. Conforme é analisado historicamente ao longo dos capítulos que resgatam o processo de estruturação da RMBS.

Cabe então, definir algumas conceituações da terminologia utilizada, como planejamento e gestão. O planejamento traz como ideia o ato ou efeito de planejar. Nesse

¹¹ Segundo Reis Filho (1996, p.15), “as regiões metropolitanas são a mais complexa e evoluída forma de organização urbana alcançada pela humanidade. Sua importância e variedade de suas conseqüências justificam o interesse que despertam entre os estudiosos; a procura dos meios para o seu controle representa o mais amplo desafio aos planejadores do século XX.”

sentido, o planejamento urbano e o planejamento regional ou metropolitano são técnicas de planificação de um determinado território, ou seja, respectivamente um instrumento de planificação e regulação de uma cidade (município) e de uma região (conjunto de municípios). O planejamento urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano, sendo uma atribuição do Estado, sob a administração dos municípios, conforme afirma Villaça (1999). Para Maricato (2000; p.145) *“diz respeito a regulação urbana, através da legislação urbanística que implicam padrões de produção do ambiente construído urbano”*. Quanto ao planejamento metropolitano, desde a Constituição Federal de 1988 está na esfera dos estados da federação, muitas vezes conflitando com as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios que integram a região, como também com outras políticas setoriais que incidem no mesmo espaço geográfico.

Quanto ao significado do termo gestão, eis aí outro desafio de análise. Este conceito surge ligado à administração de empresas, na gestão empresarial, e ganha destaque no Brasil a partir da segunda metade da década de 1980. *“Ressalte-se que se tornou usual empregar a palavra “gestão” para designar atividades que compreendem a administração: gestão urbana, gestão metropolitana, gestão ambiental, gestão dos recursos hídricos e gestão de bacias hidrográficas, entre outras, sem que, pelo menos aparentemente, tenha-se alterado o conteúdo dos interesses na produção, na reprodução do espaço urbano, no consumo e na reprodução ampliada do capital”* (Rodrigues, 2006, p.23). Na interpretação de alguns autores a palavra gestão veio suceder o termo planejamento, que passa a ficar desgastado com a crise do planejamento urbano, associada a ineficácia do planejamento modernista, funcional e tecnocrático.

Porém, referencia-se neste trabalho a definição de Marcelo Souza (2002; p.46) que avalia que *“planejamento e gestão não são termos intercambiáveis, por possuírem referenciais temporais distintos e, por tabela, por se referirem a diferentes tipos de atividades. Até mesmo intuitivamente, planejar sempre remete ao futuro: planejar significa tentar prever a evolução de um fenômeno ou, para dizê-lo de modo menos comprometido com o pensamento convencional, tentar simular os desdobramentos de um processo, com o objetivo de melhor precaver-se contra prováveis problemas ou, inversamente, com o fito de melhor tirar partido de prováveis benefícios. De sua parte, gestão remete ao presente: gerir significa administrar uma situação dentro dos marcos dos recursos presentemente disponíveis e tendo em vista as necessidades imediatas. O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos parte (...), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir. Longe de serem concorrentes ou intercambiáveis, planejamento e gestão são distintos e complementares.”* E complementa sua análise citando Carlos Matus (1984) *“se planejar é sinônimo de conduzir conscientemente, não existirá então alternativa ao planejamento. Ou planejamos ou somos escravos das*

circunstâncias. Negar o planejamento é negar a possibilidade de escolher o futuro, é aceitá-lo seja ele qual for.” (Souza, 2002, p.47).

Portanto, debater a gestão regional ou metropolitana pressupõe tratar da análise do Estado, ou seja, da administração¹² ou gestão¹³ coordenada pela esfera pública em um dado território, por meio de uma determinada escala de regionalização. O termo gestão implica um novo modo de governar, de administrar, através da participação dos vários atores, agentes e protagonistas no debate, no planejamento e na ação pública, buscando garantir, uma gestão compartilhada, através de um processo mais democrático (Rodrigues, 2006). Entende-se por democrático um sistema de poder no qual as decisões são tomadas pelo conjunto dos membros e representações de uma coletividade, no tocante a assuntos de interesse comum, visando uma sociedade mais justa e igualitária.

Todavia, na prática há uma grande dificuldade em promover um planejamento e gestão metropolitanos de forma a integrar as várias políticas setoriais (habitação, meio ambiente, recursos hídricos, transportes, saneamento básico, saúde, etc), como também, na articulação e cooperação entre os três entes federativos, que são autônomos e muitas vezes concorrentes, por ter interesses políticos e econômicos diferenciados. A tese defendida é que o modelo de gestão metropolitana no Brasil não dá conta da realidade do espaço metropolitano, por não se constituir num espaço político de fato e de direito, pois as regiões metropolitanas no pacto federativo brasileiro não se constituem num ente federativo autônomo. Além da fragilidade na gestão democrática que não contempla na prática uma participação¹⁴ efetiva da sociedade civil organizada nos processos decisório, havendo um distanciamento da população local, o que reflete a falta de uma tradição democrática do exercício da cidadania na sociedade brasileira, que tem como espelho as instituições públicas, centralizadas e pouco democráticas. Segundo Norberto Bobbio (2003, p.236) “o reconhecimento dos direitos de liberdade foi, no início, o pressuposto necessário para um exercício correto de participação popular, mas também é certo que, inversamente, o alargamento da participação tornou-se o principal remédio contra a subversão dos princípios do Estado Liberal.” (apud Nunes, 2005, p.15)

Cabe então, fazer uma contextualização sobre regionalização neste período de crise da acumulação, com a reestruturação produtiva e econômica, com a transição do estágio extensivo para o estágio intensivo do modo de produção capitalista, que hoje vigora

¹² Administração. “S.f.1. Ação de administrar. 2. Gestão de negócios públicos ou particulares. 3. Governo, regência. 4. Conjunto de princípios, normas e funções que têm por fim ordenar os fatores de produção e controlar a sua produtividade e eficiência, para obter determinado resultado. 5. Prática desses princípios, normas e funções. 6. Função de administrador; gestão, gerência. (...)” In Novo Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa. RJ: Folha de São Paulo/Nova Fronteira, 1995, pág. 16.

¹³ Gestão (do latim *gestione*). “S.f. Ato de *gerir*, *gerência*, *administração*.” In Novo Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa. RJ: Folha de São Paulo/Nova Fronteira, 1995, pág. 322.

¹⁴ A participação entendida como “luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização” (Gohn, 2001, p.14). A participação democrática pauta-se na soberania popular, na pluralidade, na cidadania e no fortalecimento da sociedade civil como sujeitos coletivos para construção de uma nova realidade social, mais justa e inclusiva. Assim, participar significa criar uma cultura de dividir responsabilidades na construção coletiva de um processo, pressupõe parceria e co-responsabilidade permanente.

nos países desenvolvidos. Porém, no Brasil “Ornitórrinco” de Chico de Oliveira (2003) há uma resistência histórica de ruptura que apesar da modernização tecnológica, ainda vigora o estágio extensivo do modo de produção capitalista, ampliando o desenvolvimento “desigual combinado”. Em síntese, pode-se dizer que no Brasil o processo é a “vanguarda do atraso” e nos países mais dinâmicos do capitalismo o caso é de “atraso da vanguarda”, conforme avaliação de Oliveira (2001, p.16)

Nas últimas décadas, o mundo vem passando por sucessivas crises econômicas do capitalismo¹⁵ que trazem rápidas e grandes mudanças com a maior centralização do poder decisório e uma maior fragmentação, com a dispersão das atividades econômicas, gerando um (re)ordenamento dos espaços de reprodução social. Assim, em decorrência do esgotamento do sistema de arranjos internacionais¹⁶ que regulavam o sistema econômico na década de 1970, começa a surgir um novo regionalismo e novas formas de governança regional com objetivo de promover o desenvolvimento econômico local (DEL), procurando reforçar as potencialidades e a identidade regional. Uma resposta à emergência das grandes cidades-regiões como importantes nós da rede econômica global, consideradas locais privilegiados por apresentarem vantagens competitivas. Este modelo vem substituir um regionalismo comandado pelo Estado-Nação, por meio de governos centrais fortes e economias nacionais bem delimitadas territorialmente. Cada país tinha uma estrutura institucional própria que derivou em configurações urbanas específicas, conforme as características nacionais. Para tanto, foram definidas regiões como unidades político-administrativas hierarquizadas dentro do território nacional, como forma de promover um desenvolvimento regional mais equitativo. No Brasil pode-se exemplificar esse modelo de regionalismo com a criação da SUDENE (Região Nordeste) e da SUDAM (Região Amazônica).

No entanto, a globalização econômica trouxe significativas mudanças que alteraram a ordem vigente. Surgiram então, *“muitas experiências institucionais que apontam na direção de uma nova organização social e política do espaço. Essa nova organização consiste, sobretudo, na hierarquia¹⁷ de escalas territoriais interpenetradas de atividade econômica e de relações de governança, variando do global até o local, na qual o sistema*

¹⁵ Segundo Harvey (2009) desde 1970 houve 397 crises financeiras no mundo, a título de comparação do pós 2ª Guerra Mundial a década de 1960 foram cerca de 56 crises (Nakano, 2009).

¹⁶ Arranjos internacionais, ou seja, as instituições multilaterais criadas pelo sistema Bretton Woods, como o Fundo Monetário Internacional - FMI e o Banco Mundial. Na Conferência Internacional Monetária de Bretton Woods em 1944 foi estabelecido um acordo que visava garantir a estabilidade monetária internacional, de forma a impedir que o dinheiro migrasse dos países e de restringir a especulação com as moedas mundiais. Antes desse acordo, o padrão ouro de troca dominava o sistema econômico internacional.

¹⁷ As principais questões dessa hierarquia para esses autores são: 1) a grande concentração de atividades econômicas em redes transnacionais extensivas, que exigem novas alternativas políticas e institucionais, como a formação do G8¹⁷, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE, o FMI, o Banco Mundial, dentre outras; 2) a proliferação de blocos multinacionais, procurando fortalecer arranjos supranacionais para enfrentar a grande competitividade do mercado globalizado, como NAFTA, União Européia - UE, Mercosul, etc; 3) os Estados e as economias nacionais passam por grandes transformações e, apesar de se manterem no cenário político e econômico, perdem autonomia política e poder de regulação; e 4) o ressurgimento de organizações econômicas e políticas de âmbito regional, em especial nas grandes cidades-regiões. (Scott et alli, 2001)

emergente de cidades-regiões se destaca” (Scott et alli, 2001, p.12). Esses autores defendem que as cidades-regiões¹⁸ passaram a funcionar como plataformas territoriais a partir das vantagens de aglomeração na disputa dos mercados globais. As cidades-regiões são, portanto, um novo e decisivo fenômeno geográfico e institucional no atual estágio da economia mundial. Estas funcionam como motores regionais da economia global, ou seja, como redes locais dinâmicas de relações econômicas inseridas em redes globais de competição e fluxos de troca entre regiões. Porém, *“as forças que moldaram a emergência das cidades-regiões globais tiveram impactos marcantes na sua geografia social interna - padrões de estratificação social, distribuição de renda, demografias intra-metropolitanas e estilos de vida cotidiana”* (Scott et alli, 2001; p.16). Os três principais resultados da globalização e da reestruturação econômica: 1º) a heterogeneidade cultural e demográfica pelo grande fluxo de migração, com o crescimento da população de imigrantes, em especial nas grandes metrópoles dos países desenvolvidos; 2º) a mudança na morfologia espacial das cidades-regiões, tornando-se cada vez mais, policêntricas ou multi-agrupadas; e o 3º) é decorrência da relação dos dois primeiros, que amplia as disparidades entre opulência e pobreza em termos sociais, econômicos e espaciais. *“A cidade-região culturalmente heterogênea, policêntrica, segmentada social e espacialmente se aparenta, portanto, a um tabuleiro de xadrez altamente fragmentado, de desenvolvimento desigual e se estendendo sempre para seus limites externos”* (Scott et alli, 2001, p.18).

Logo, isso significa enfrentar problemas relacionados à participação política e à reconstrução da identidade local e da cidadania. As grandes cidades-regiões se constituem em uma das principais redes estruturais da nova economia global, que organizadas em mosaico ou arquipélagos, formam a base geográfica de todo o sistema. Amplia-se assim, a complexidade das interconexões econômicas e políticas tanto nas várias escalas territoriais (global, nacional, regional e/ou local), quanto nas formas de arranjos institucionais.

Neste contexto, o papel das cidades-regiões no processo de reestruturação produtiva do capital e do território passa a ser avaliado por uma nova forma de regionalismo, o chamado *novo regionalismo* que emerge na década 1990, com duas vertentes: *a globalista e a regionalista*. A primeira vertente parte do princípio que há uma tendência de homogeneização do espaço, tendo em vista a grande mobilidade do capital e do trabalho, ampliando a competitividade entre cidades para atrair novos capitais e trabalhadores mais qualificados, a partir das suas vantagens competitivas. Variações dessa vertente são identificadas desde a década de 1970, através de uma primeira linha de pensamento pautada nos processos de reestruturação de cidades e regiões da Europa e USA, em decorrência do processo de desindustrialização, que gerou grande retração nos empregos

¹⁸ Trata-se de um novo conceito para denominar as grandes metrópoles contemporâneas e as unidades geográficas policêntricas (redes urbanas), com população superior a 1 milhão de habitantes. Este conceito ganha força a partir da Conferência Internacional *“Global City Regions”* realizada em outubro de 1999 em Los Angeles na Califórnia, que reuniu especialistas do mundo todo para discutir a questão regional no contexto do atual estágio do capitalismo.

industriais, o esvaziamento econômico desses espaços com o fechamento das indústrias e a ampliação das desigualdades (Klink, 2001).

Já a vertente *regionalista* defende a possibilidade da re-territorialização do desenvolvimento no contexto da nova economia internacional globalizada. Esta deve ser entendida como um processo que garante certas condições econômicas, políticas, sociais e culturais, que ao se concentrarem espacialmente num determinado local, proporcionam uma especificidade local. Parte do princípio que a comunidade local é capaz de refletir e agir sobre as condicionantes de fatores estruturais globais, a partir das suas especificidades. Tem como base os trabalhos sobre distritos industriais desenvolvidos por Marshall no início do século XX, que atribui à formação das aglomerações industriais aos seguintes fatores: a concentração de mão-de-obra qualificada; a concentração de redes de diferentes produtores e fornecedores especializados; e as externalidades tecnológicas que garantem a inovação e difusão dos conhecimentos tecnológicos na região. Fatores que devem ser combinados para promover o desenvolvimento econômico local na visão *regionalista*. Pressupõe a constituição de uma rede de relações entre empresas, em especial de pequeno e médio porte, que conjugam cooperação, troca de informações e competição, com base na confiança mútua. Assim, como as experiências da Terceira Itália e do Vale do Silício. As decisões devem ser tomadas pelos agentes locais, os chamados *stakeholders*, através de um processo de participação conjunta. No Brasil, pode-se destacar a experiência de articulação regional do ABC Paulista a partir da década de 1990, como exemplo dessa vertente. (Klink, 2001)

Há também na vertente *regionalista* variações, como os estudos dos regulacionistas, da chamada escola de regulação de origem francesa, assim como Lipietz, Valladares e Preteceille. Entre esses autores há divergências, porém, no tocante à questão espacial há concordância de que no modelo pós-fordista é mais fácil implantar-se a produção flexível em aglomerações espaciais e estas favorecem os agrupamentos de empresas (*clusters*). Na década de 1980 cresce também o interesse dos geógrafos e economistas pelo desenvolvimento regional endógeno. Seguida dos estudos da escola californiana, representada por autores como Allen Scott, Michel Storper e Richard Walker, sobre as chamadas economias de aglomeração como a estratégia de diminuição dos custos de transação e de monitoramento das empresas pela proximidade local. Mais tarde, chegam a conclusão que a aglomeração tanto é consequência como causa da dinâmica econômica e espacial, portanto um modelo unidimensional simples, pautado apenas nas relações do mercado. Avançam incorporando a ideia de que o arcabouço institucional de regulação tanto é condicionante das relações mercantis e de insumo-produto, como das possíveis alternativas de desenvolvimento regional. Uma outra linha de pensamento da vertente *regionalista* que emerge na década de 1980 tem como premissas para o desenvolvimento regional endógeno: a alta tecnologia, os sistemas de inovação e os pólos tecnológicos. O

denominador comum desses estudos aponta para uma combinação de fatores tangíveis e intangíveis relacionados com a articulação de empresas, sociedade civil, sindicato de trabalhadores e governos locais no distrito industrial.

Desta forma, torna-se necessário fomentar a governança local com a articulação das forças econômicas, políticas e sociais em torno dos problemas comuns para o fortalecimento da identidade local. Em síntese, requer a coordenação do complexo ambiente econômico e social da totalidade da cidade-região, bem como à ação coletiva dos segmentos específicos da vida urbana, buscando alternativas possíveis em âmbito local à competição global. Tendo em vista a importância de diferenciação das regiões no *novo regionalismo*, as políticas de desenvolvimento econômico local ganham relevância como instrumentos de ampliar as vantagens competitivas, que se difunde globalmente através das agências de fomento internacionais.

Nessas circunstâncias, a gestão das cidades-regiões visando o desenvolvimento econômico local enfrenta grandes desafios como algumas questões colocadas, a seguir: como buscar um equilíbrio entre a cooperação e a competição entre as empresas, bem como entre os governos das municipalidades locais? como articular e integrar as várias políticas de desenvolvimento regional, nacional e supranacional? quais as consequências da flexibilização da regulação urbanística pelo setor público no intuito de atrair novos investimentos? será que é possível compatibilizar uma ação pública eficiente e empreendedora voltada às rápidas mudanças externas da economia global com a responsabilidade aos interesses públicos perante a população local? Enfim, resta saber até que ponto esses novos arranjos institucionais contribuem para emancipação das regiões ou são colaboradores dos interesses hegemônicos do capital, gerando mais desigualdades.

Segundo Oliveira (2001, p.11), *“desenvolvimento local poderia, pois, corresponder, em âmbitos mais restritos, mais circunscritos, à noção de desenvolvimento humano trabalhado pela ONU, vale dizer, à satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e qualidade de vida.”* Porém, essa aproximação do desenvolvimento humano, pautado na qualidade de vida¹⁹ e no bem-estar, segundo o autor ainda não é suficiente, pois faltam dimensões decisivas, como por exemplo, o conceito de subdesenvolvimento e de cidadania²⁰. Para o autor o desenvolvimento local deve dar conta da complexidade da sociedade moderna com as suas especificidades, pois se trata de uma noção polissêmica que comporta tantas quantas sejam as dimensões em que se exerce a cidadania, portanto qualquer tentativa de transformá-la em modelos paradigmáticos está fadada ao fracasso. Essas questões nos levam a pensar como esse modelo de gestão está sendo implementado

¹⁹ Qualidade de vida é algo mais abrangente que engloba uma série de coisas que não podem ser simplesmente adquiridas pelos indivíduos no mercado, e que em vários casos não podem ser mensuradas numa escala de grandeza, mas que interferem no bem-estar dos indivíduos. (Souza, 2005, p.117)

²⁰ “Cidadania é um estado de espírito, dir-se-ia em linguagem deliberadamente arcaizante. Ela é irreduzível à quantificação. Embora o bem-estar e uma alta qualidade de vida devam ser direitos dos cidadãos, não se deve colocar tais direitos como sinônimo de cidadania. (...)” A noção de cidadania deve se referenciar ao indivíduo autônomo, crítico e reflexivo, ou seja, o sujeito social. (Oliveira, 2001, p. 12)

no Brasil no contexto das especificidades do processo de urbanização e da cultura social e política da sociedade brasileira. No caso do Brasil, essa questão merece maior atenção, *“posto que aqui o “desmanche” - como chamou Roberto Schwarz - chegou antes do edifício estar de pé: é o desmanche do simulacro do estado de Bem-estar.”* (Oliveira, 2001, p.16). Portanto, o desafio do desenvolvimento local é criar alternativas reais as tendências dos processos dominantes (centralização, flexibilização e desregulamentação), ancorada numa cidadania participativa, que se dá pela autonomia e pela explicitação dos conflitos como forma de superação e não, necessariamente, pelo consenso e pela “concertação.”

É preciso diferenciar as especificidades do processo de desenvolvimento urbano e regional das grandes cidades-regiões localizadas nos países em desenvolvimento, como o Brasil, que passaram por um rápido e acelerado crescimento urbano em função do impulso de desenvolvimento industrial, que gerou intenso fluxo de migração populacional, como aconteceu na região Baixada Santista. Os principais fatores que induziram ao crescimento metropolitano “desigual e combinado” nos países da periferia do capitalismo, estão relacionados a concentração de investimentos econômicos nas áreas urbanas, em especial, nas capitais, em detrimento das áreas rurais. A industrialização rápida que se torna dependente da concentração espacial de infraestruturas, necessárias a produção e a circulação de mercadorias; a tendência de concentração das atividades econômicas avançadas e da população urbana nas metrópoles mais dinâmicas; a centralização política e administrativa; e a constituição de uma rede urbana articulada, mas com grandes disparidades nos padrões de urbanização e de renda da população. Diante deste contexto, torna-se mais difícil resolver os graves problemas sociais e ambientais das cidades-regiões nos países em desenvolvimento do que em países desenvolvidos. Estas metrópoles assumem formas espaciais que refletem sua segmentação social e uma situação de crise urbana: desigualdade, segregação socioespacial, ilegalidade, deficiências de infraestrutura, degradação ambiental, marginalidade, dentre outras. Além disso, muitas das estruturas políticas desses países para solucionar os problemas das suas cidades-regiões são inadequadas ou são importadas de países desenvolvidos com contextos bem diferentes, conseqüentemente, os resultados muitas vezes são perversos para a localidade. Portanto, *“as cidades-regiões globais nos países em desenvolvimento representam o melhor e o pior do processo de desenvolvimento.”* (Scott et alli, 2001, p.22)

Neste contexto, as regiões e cidades portuárias são estratégicas para o capital, tendendo a ganhar cada vez mais importância na rede econômica global com as transformações produtivas ocorridas e a intensificação das atividades portuária e turística. A cidade portuária é o elemento central desse intenso fluxo de mercadorias que se dá através dos portos, que se constituem como nós dessa rede (Rita Cruz, 2005). Resta saber se as riquezas geradas nesses fluxos são incorporadas ao processo de desenvolvimento dessas regiões, tendo em vista, que as reflexões apresentadas anteriormente demonstram os

impactos negativos desse processo, com a maior concentração de riqueza e poder, com ampliação das desigualdades que se expressão no espaço urbano.

Diante dessa tendência, evidencia-se a relevância do tema da pesquisa, considerando que a região da Baixada Santista tem papel estratégico na economia estadual, nacional e internacional por sua atividade portuária, caracterizando-se como um espaço de fluxos globais. O processo de desenvolvimento da cidade de Santos está atrelado a um determinismo geográfico, muito em função da significativa participação do Porto de Santos²¹ no comércio exterior e na balança comercial brasileira²². A questão portuária é, portanto, determinante no processo de estruturação da região da Baixada Santista e também nas linhas mestras do urbanismo santista, pioneiro nas reformas urbanas que introduziram o urbanismo moderno no país. Com a acumulação do café grandes investimentos públicos e privados em infraestrutura urbana e, principalmente, de acessibilidade foram produzidos pela importância dessa atividade. O que deu condições para a implantação das demais atividades econômicas da região.

Para tanto, é preciso identificar as mudanças perceptíveis no contexto do espaço urbano-metropolitano, nas suas várias dimensões, em especial socioeconômica e espacial, no contexto da macrometrópole paulista²³. Nas duas últimas décadas do século XX esse modelo econômico baseado no tripé de sustentação da Baixada Santista - porto/indústria/turismo - deixa de gerar efeitos multiplicadores sobre a cidade de Santos e na região. Apesar da ampliação dos fluxos gerados pela atividade portuária e do aumento da produção industrial em detrimento da retração dos postos de trabalho, os impactos econômicos e as transformações socioespaciais ocorridas na região, demonstram que a riqueza gerada, principalmente pela atividade portuária não está mais produzindo o desenvolvimento de outrora. Há uma queda nos indicadores de qualidade de vida e uma perda de importância econômica da região, conforme analisado por Carriço (2006). Os investimentos públicos e privados foram (re)orientados para outras regiões, principalmente voltadas à agroindústria no interior de São Paulo e em outros estados. Essas regiões passam a ser o novo "locus" agroexportador do porto de Santos.

No tocante ao turismo balneário pode-se observar que o modelo de desenvolvimento turístico adotado (segunda residência) gerou e ainda gera grandes impactos na região, acarretando sérios problemas urbanos e ambientais. Portanto, pode-se dizer que o turismo balneário na Baixada Santista movimentou o mercado de

²¹ O Porto de Santos possui atualmente 13 Km de cais, somando-se as duas margens do estuário, localizadas nos municípios de Santos e Guarujá, além dos terminais da COSIPA e Ultrafertil, localizados no município de Cubatão.

²² Segundo dados da CODESP relativos a 2009, o Porto de Santos movimentou nos primeiros cinco meses do ano US\$ 27,8 bilhões, o que representa 27% da balança comercial brasileira, que atingiu US\$ 101,6 bilhões. (Fonte: CODESP, disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/>, acesso em 30/08/2009).

²³ Macrometrópole Paulista: conceito utilizado por Maria Adélia de Souza para denominar uma entidade territorial que conjuga além da RMSP outras regiões conurbadas, como Campinas, Baixada Santista e o Vale do Paraíba (eixo São Paulo-Rio de Janeiro), no estudo denominado "Cidades Média e Desenvolvimento Industrial - Uma proposta de Descentralização Metropolitana", pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, em 1978.

empreendimentos imobiliários, mas não consolidou uma infraestrutura turística de qualidade capaz de propiciar o desenvolvimento regional, contribuindo de forma pouco expressiva para a geração de renda e melhoria das condições de vida na Baixada Santista.

Neste contexto, definiu-se como recorte temporal principal da pesquisa o período atual, delimitado pela década 1980 até os dias de hoje, marcado pela chamada “globalização econômica”, com a emergência da acumulação flexível²⁴ e a reestruturação produtiva do capital, acarretando a intensificação dos fluxos na rede global. A partir da década de 1980 evidencia-se a crise da acumulação capitalista no Brasil, com a mudança da matriz produtiva, em especial na indústria, derivando no aumento da produtividade com expressiva retração de postos de trabalho no mercado formal. Impactos que levaram ao acirramento da crise urbana, da ampliação das desigualdades sociais e a emergência de novas formas de sociabilidade, que se refletiram fortemente no território da Baixada Santista, instaurando um período de crise econômica. Este cenário traz a necessidade de novas estratégias de desenvolvimento para recompor a atual dinâmica metropolitana nas suas várias dimensões – social, econômica, espacial, cultural e ambiental. Em especial, com o período que se inicia de reação a crise com as perspectivas de exploração do pré-sal na Bacia de Santos e a modernização e expansão do porto e do polo petroquímico de Cubatão, caracterizando-se como uma grande oportunidade, mas também um ameaça.

Para o desenvolvimento da pesquisa a metodologia está fundamentada em eixos teóricos e metodológicos sobre Desenvolvimento, Metropolização e Planejamento urbano-regional, que estão (inter)relacionados com os eixos analíticos sobre o objeto empírico abordados em cada capítulo da tese. Os principais eixos teóricos têm como objeto buscar compreender: a gênese e a evolução do conceito de desenvolvimento até a atualidade, com a difusão da noção de desenvolvimento sustentável e cidades sustentáveis; as metamorfoses das cidades e das teorias e práticas do urbanismo, em especial do planejamento urbano no processo de produção do espaço urbano-regional; compreender o fenômeno urbano da metropolização no contexto histórico global e local com a expansão do capitalismo, através da gênese da metrópole industrial e as especificidades da metrópole contemporânea, e do processo de urbanização das cidades brasileiras e sua relação com o modelo de desenvolvimento adotado no país; como também, a regionalização como instrumento de gestão e controle do Estado sobre as regiões, em particular as regiões metropolitanas brasileiras e seu sistema de gestão; além da questão da participação na gestão metropolitana, através da governança regional. Essas reflexões dialogam com os eixos analíticos sobre o objeto empírico, que tem como foco central o processo de desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista e o seu sistema de planejamento e gestão.

²⁴ Harvey (1992) denomina de acumulação flexível - a flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo - surgindo novos setores de produção com rápidas mudanças nos padrões das divisões territoriais do trabalho.

Com base nos pressupostos teóricos e metodológicos relacionados a análise crítica da atual realidade regional, procura-se apontar os limites e possibilidades para uma gestão metropolitana, que possa contribuir para a sustentabilidade do desenvolvimento socioeconômico na região da Baixada Santista. Averiguar assim, a relação e as contradições entre a ação do Estado, Sociedade e Mercado no processo de desenvolvimento do espaço urbano-regional.

Os procedimentos de pesquisa contemplaram a pesquisa bibliográfica, com o levantamento de publicações, teses, artigos e documentos existentes sobre o tema estudado, em âmbito nacional e internacional, que deram base para definição do referencial teórico e metodológico que subsidiaram as reflexões sobre as várias dimensões do problema investigado. A pesquisa documental sobre o processo histórico de construção das ideias que conceberam a produção do espaço da região da Baixada Santista, através do levantamento e análise de publicações, matérias e artigos de jornais, documentos, pesquisas, informações e dados secundários, indicadores, cartografias, acervos fotográficos e demais estudos existentes sobre os processos de estruturação e regulação urbanística do espaço urbano da RMBS. Esses procedimentos de pesquisa foram de fundamental importância para compreensão dos processos exógenos e endógenos que caracterizam a dinâmica socioespacial da região e os principais impactos decorrentes das atividades econômicas (porto/indústria/turismo). E a regulação urbanística do Estado sobre esse território, através da análise da legislação urbanística, dos planos e projetos no âmbito das políticas de desenvolvimento urbano-regional, procurando avaliar a implementação dessas políticas e a eficácia dos planos e da legislação urbanística na gestão do território da Baixada Santista. A pesquisa de campo, através de entrevistas com os agentes sociais representativos da região, contribuiu para o resgate da memória coletiva da Baixada Santista, com base na sua história, social, política e econômica, identificando as tensões e conflitos existentes e as novas formas de sociabilidades.

A motivação central dessa pesquisa é compreender a região da Baixada Santista, através da relação entre a memória coletiva e o espaço, procurando apontar as contradições e os conflitos gerados na construção deste espaço em termos de passado, presente e futuro. Identificar as principais transformações sociais e políticas através dos próprios agentes sociais que interagem na produção, reprodução e consumo do território da RMBS. Investigar assim, a morfologia social para identificar as mudanças na estrutura da sociedade, sua relação com espaço da Baixada Santista e como se dá o jogo social e político neste processo. Enfim, buscar explicitar os conflitos e tensões entre os vários grupos sociais na produção e consumo do espaço urbano-regional.

Para tanto, é preciso refletir sobre a relação da memória coletiva e o espaço. Segundo Halbwachs (1990) esta não se confunde com a memória histórica, que é externa, pois se coloca fora dos grupos e tende a dividir a seqüência dos fatos históricos em

períodos, buscando demarcar as transformações entre os acontecimentos, os principais momentos de ruptura. Caracteriza-se, deste modo, como um quadro de mudanças, uma compilação dos fatos que ocuparam maior destaque na memória dos homens, tendendo a ser universal. A memória coletiva, ao contrário, é um grupo visto de dentro e num período que normalmente não ultrapassa a duração média da vida humana. Está pautada nas tradições, buscando suas lembranças num movimento contínuo, que retém do passado o que está vivo na consciência de um determinado grupo. Portanto, é um quadro do grupo no tempo, um quadro de analogias, pautado na noção de reconhecimento. O essencial, segundo Halbwachs, é que os traços pelos quais o grupo se diferencia dos demais, subsistam e que estejam assinalados por todo o seu conteúdo. São então múltiplas as memórias coletivas, pois existem vários grupos no espaço e no tempo.

Para Halbwachs (1990, p.133), as imagens espaciais desempenham um papel importante na memória coletiva, pois *“quando um grupo está inserido numa parte do espaço, ele a transforma à sua imagem, ao mesmo tempo em que se sujeita e se adapta às coisas materiais que a ele resistem. (...) Não é o indivíduo isolado, é o indivíduo como membro do grupo, é o próprio grupo que, desta maneira, permanece submetido à influência da natureza material e participa de seu equilíbrio”*. Segue dizendo que o lugar ocupado recebe as marcas do grupo e vice-versa, portanto todas as ações do grupo podem se traduzir em termos espaciais. As características desse lugar, nos seus aspectos e detalhes, têm um sentido que é inteligível somente para os membros desse grupo, pois todas as partes do espaço que este ocupou correspondem a outros tantos aspectos diferentes da estrutura de vida de sua sociedade, ao menos naquilo que havia nela de mais estável. Afinal, quando os objetos materiais que estamos em contato no cotidiano mudam pouco, isso nos dá uma imagem de estabilidade, de permanência, de equilíbrio. Porém, quando acontecem mudanças no quadro espacial, há um período de incertezas, antes de nos adaptarmos a esse novo entorno material. Portanto, as imagens habituais do mundo exterior são inseparáveis do nosso eu. Nosso entorno material leva ao mesmo tempo nossa marca e a dos outros. A diferenciação de uma cidade resulta na origem de uma diversidade de funções e costumes sociais, por conseguinte, as cidades se transformam no curso da história, afirma Halbwachs (1990).

Com base neste referencial teórico, busca-se apontar quais são as principais mudanças nas relações políticas e de sociabilidade, como também nas funções e formas urbanas no território da Baixada Santista, o que permeia todos os capítulos da tese, evocando os múltiplos olhares dos diversos agentes sociais da região. Portanto, a estratégia maior em termos teórico metodológico é aprofundar as interpretações das entrevistas realizadas pela pesquisadora. Construindo assim, um mosaico vivo de opiniões, idéias e utopias.

A partir da metodologia definida foram selecionados dentre os vários segmentos sociais, os mais representativos em termos do processo histórico de estruturação e desenvolvimento da Baixada Santista, como também os segmentos atuantes no presente, em especial os novos agentes sociais. O objetivo principal foi levantar as diferentes percepções sobre a região, através da diversidade de olhares dos agentes sociais, econômicos e políticos que interagem no processo de (re)produção e consumo do espaço urbano-regional da RMBS. Com base no conteúdo das entrevistas, procurou-se explicitar o que é comum a maioria das representações, bem como os principais conflitos e tensões no jogo de poder dessa importante região litorânea e portuária, que abriga o Porto de Santos, o maior da América Latina.

Desta forma, foram realizadas 32 entrevistas no período de janeiro a junho de 2009 com representações dos diversos segmentos que foram abordadas como sujeitos coletivos. Estas representações estão divididas em três grandes grupos: os Grupos Sociais Organizados²⁵ (14 entrevistas); o Capital - Setor Empresarial²⁶ (05 entrevistas); e o Estado²⁷ entendido como executivo e legislativo, nos três níveis de governo (13 entrevistas). O roteiro das entrevistas foi elaborado com objetivo de levantar as diferentes percepções em relação ao passado, presente e futuro da região da Baixada Santista. Este foi estruturado em 12 questões que foram aplicadas em todas as entrevistas com pequenas adaptações, considerando as especificidades das representações (Anexo 1). As entrevistas realizadas, na sua maioria foram feitas pessoalmente pela pesquisadora, sendo devidamente gravadas e depois transcritas, outras foram respondidas por escrito pelas representações e enviadas à pesquisadora. Assim, busca-se atender aos objetivos da pesquisa sobre as diferentes visões do processo de estruturação e desenvolvimento da região e da ação do Estado, através do planejamento e gestão do espaço urbano e metropolitano da Baixada Santista. Os objetivos específicos que nortearam a elaboração do roteiro de entrevista foram os seguintes:

- **Resgatar a memória coletiva da região no contexto das transformações socioespaciais**, com base na sua história social, política e econômica. Assim, levantar quais os momentos mais significativos na história da Baixada, procurando contrapor memória histórica x memória coletiva; e qual a constituição identitária da região, em especial na relação capital/trabalho (questão 1).
- **Identificar a participação dos vários agentes sociais no processo de (re)produção e consumo do espaço urbano-regional**. Procurar levantar os

²⁵ Foram realizadas 14 entrevistas, sendo 07 com representações de classe dos trabalhadores, através dos sindicatos; e 07 com representações da sociedade civil organizada, através de Associações, Movimentos e Organizações não-governamentais (ONGs ou OSCIPs) relacionadas ao tema.

²⁶ Foram realizadas 05 entrevistas com representações do setor empresarial da base de sustentação econômica da região, ou seja, porto, indústria e turismo (comércio e serviço).

²⁷ No âmbito do Estado foram realizadas 10 entrevistas com representações do poder executivo dos três entes federados (03 Governo Federal, 03 Governo Estadual e 04 Governo Municipal); e 03 com lideranças políticas do poder legislativo nas três esferas de poder (01 deputado federal, 01 deputado estadual e 01 vereador).

- principais conflitos, tensões e os desfechos dos embates ocorridos ao longo do processo histórico de desenvolvimento da região (questão 2);
- **Identificar os principais problemas e as potencialidades da região** na visão das diferentes representações, bem como as ações e responsabilidades para resolvê-los e/ou desenvolvê-las (questões 3 e 4).
 - **Levantar os principais impactos que afetaram a região com a globalização econômica e a reestruturação produtiva do capital**, como também as novas formas de sociabilidade na atualidade. Qual a atual dinâmica socioeconômica da região? Quem são os novos sujeitos coletivos? O que mudou na constituição política, cultural e identitária da região? (questão 5).
 - **Apontar os principais marcos geográficos**, considerados referenciais significativos da Baixada Santista, que possam representar a identidade da região na visão das diferentes representações (questão 6).
 - **Levantar a avaliação das várias representações em relação a institucionalização da RMBS e sobre a atuação das suas instâncias de gestão (CONDESB e AGEM)**. Apontar possíveis avanços e limites da gestão metropolitana na visão de cada representação (questão 7).
 - **Levantar as expectativas futuras para o desenvolvimento da RMBS a partir dos diferentes olhares dos agentes sociais, os desafios e a contribuição de cada representação na construção de futuro**. Que região se deseja (se quer) para o futuro? Que projeto de desenvolvimento deve orientar essa construção coletiva (discurso ideológico x prática)? (questões 8 e 9).
 - **Avaliar a visão das várias representações em relação a governança regional**. Levantar qual o papel dos grupos sociais organizados, da iniciativa privada e do Estado no olhar das diferentes representações (questão 10).
 - **Avaliar qual a importância dos instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano e metropolitano na visão das várias representações, bem como a participação nos processos de discussão**. Levantar como e a quem cabe compatibilizar os vários planos regionais e municipais para promover o almejado desenvolvimento regional sustentável e integrado; e qual a participação e contribuição de cada representação (questões 11 e 12).
 - **Explicitar e analisar os consensos, bem como conflitos e tensões** dos pressupostos de poder e as forças subjacentes nos diferentes momentos de desenvolvimento da região.

As primeiras 07 entrevistas realizadas foram com representações sindicais de trabalhadores de âmbito regional, dentro do grupo da sociedade civil organizada, composta por sindicatos de trabalhadores, ligados a cinco categorias profissionais: aos arquitetos e urbanistas (Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas de São Paulo - SASP/1971); aos

comerciários (Sindicato dos Empregados do Comércio de Santos e Baixada Santista - S.COMERCIÁRIOS/1923); aos metalúrgicos (Sindicato dos Siderúrgicos e Metalúrgicos da Baixada Santista - S.METALÚRGICOS/1933); aos trabalhadores do Porto de Santos²⁸ (Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo - SINDAPORT/1933; Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão - ESTIVA/1930; e Sindicato dos Operários e Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos, Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo - SINTRAPORT/1931); e aos trabalhadores da construção civil (Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Montagem e Manutenção Industrial e do Mobiliário de Santos - SINTRACOMOS/1938).

Assim, procurou-se identificar os sindicatos de trabalhadores com maior expressão nos principais setores de sustentação econômica da região, vinculados ao porto, ao comércio e a indústria, incluindo a indústria da construção civil. As entrevistas foram realizadas pessoalmente pela pesquisadora em contato direto com os atuais presidentes desses sindicatos; excetuando os sindicatos dos metalúrgicos e dos arquitetos e urbanistas que foram realizadas, respectivamente, com um ex-presidente e com a atual representante regional do SASP da Baixada Santista. Pode-se verificar que a maioria desses sindicatos foi fundada na década de 1930²⁹, demonstrando a organização e a força do movimento operário na vida política e social santista, em especial dos trabalhadores do porto. A amostra para esse segmento foi de 10 entrevistas, no entanto apenas 03 não foram realizadas apesar dos vários contatos feitos, a saber: com o Sindicato dos Empregados de Operadores e Terminais Portuários - SETTAPORT/1939; com Sindicato dos Petroleiros da Baixada Santista - SINDIPETRO/1958, que se encontrava em período de mobilização e greve dos petroleiros; e com o Órgão Gestor de Mão de Obra do Porto de Santos - OGMO/1995, uma instituição de utilidade pública e sem fins lucrativos que faz a gestão do trabalhador portuário.

Foram realizadas outras 07 entrevistas com representações da sociedade civil organizada, como Associações de classe, Movimentos de moradia e Organizações não-governamentais (ONGs ou OSCIPs), a saber: Rotary Club de Santos fundado em 1927 que teve participação relevante na história da cidade de Santos; Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro criada em 2001, um novo agente na questão ambiental das zonas costeiras, em particular na Baixada Santista; Associação de Engenheiros, Arquitetos e

²⁸ Cabe destacar que existem mais de 20 sindicatos de trabalhadores ligados ao Porto de Santos, porém os mais representativos nas operações portuárias são vinculados a 06 atividades conforme estabelecido no artigo 26 da Lei 8.630/93: capatazia, estiva, conferência de carga, conserto de carga, bloco e vigilância de embarcações nos portos organizados. Os 10 sindicatos mais representativos são: SINDAPORT, ESTIVA, SINTRAPORT, CONFERENTES DE CARGA, SINDOGEESP, VIGIAS, RODOVIÁRIOS, CONSERTADORES, CONFERENTES DE CAPATAZIA e BLOCO.

²⁹ A legislação sindical brasileira foi criada no governo de Getúlio Vargas, possibilitando a fundação de vários sindicatos e, apesar do controle do Estado sobre a ação sindical, constituiu-se como o reconhecimento da questão social.

Agrônomos de Bertioga (AEAAB) e Associação de Engenheiros e Arquitetos de Praia Grande (AEAPG), ambas agregam os profissionais da categoria que atuam na região; Comitê do Plano Diretor Participativo de Santos que está organizando as discussões sobre a revisão do plano diretor, sendo composto pelo Fórum da Cidadania de Santos, a Câmara Municipal de Santos (Comissão Especial de Vereadores - CEV de política urbana e funções sociais da cidade) e a Universidade Católica de Santos - UniSantos; Instituto Caá-Oby Sócio-ambiental, uma OSCIP ambientalista que representa a região no Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA; e Associação Movimento Pró-moradia Sítio do Campo, criada em 1994 que atua no movimento de moradia no município de Praia Grande. Das 12 entrevistas solicitadas 05 não foram realizadas apesar dos contatos feitos³⁰.

As 05 entrevistas com representações do setor empresarial que atuam na região da Baixada Santista foram as seguintes: Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista - ASSECOB fundada em 1981, tendo hoje 66 empresas associadas na região, através do atual Presidente; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Regional de Cubatão) - CIESP/Cubatão, órgão de representação das indústrias de Cubatão, Guarujá e Bertioga, através do Gerente Regional; Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Regional de Santos) - CIESP/Santos criado em 1982, órgão de representação das indústrias de Santos, São Vicente, Praia Grande e Litoral Sul, através do Gerente Regional; Instituto de Pesquisa *A Tribuna* - IPAT vinculado ao maior veículo de comunicação da região, o Jornal *A Tribuna*, fundado em 1894, através do seu Coordenador e Pesquisador; Santos e Região Convention & Visitors Bureau - SRC&VB criado em 2002 para fomento do desenvolvimento do turismo regional, é uma entidade formada pela união da iniciativa privada, poder público e entidades de classe, através da atual Presidente. Cabe destacar que das 07 entrevistas solicitadas neste grupo, duas não foram realizadas apesar dos vários contatos feitos: Associação Comercial de Santos - ACS, fundada em 1870 que teve papel expressivo na história de Santos e região; e o Grupo Mendes³¹ que hoje abrange empresas de hotelaria, eventos, construção civil, shoppings centers e entretenimento, com significativa participação na vida econômica da região desde a década de 1970.

Foram realizadas 13 entrevistas com representações do grupo que integra o Estado, sendo 10 com representações do poder executivo dos três entes federados, sendo 03 do Governo Federal, 03 do Governo Estadual, 04 dos Governos Municipais e 03 com lideranças políticas do poder legislativo da região nas três esferas de poder legislativo (01

³⁰ O roteiro de entrevistas da pesquisa também foi enviado às Associações de Engenheiros e Arquitetos do Guarujá, de Peruíbe e de São Vicente, bem como a ONG Ambiental Assessoria e Desenvolvimento Local, mas não houve retorno das respostas. Quanto a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Santos (AEAS), a mais antiga da região, criada em 1937, solicitou-se uma entrevista com o presidente da entidade, mas também não houve retorno para agendamento da entrevista.

³¹ Empresas do Grupo Mendes: Parque Balneário Hotel e Carina Flat Hotel (Hotelaria); Mendes Convention Centers, Parque Balneário Hotel e Capital Disco (Eventos); Miramar Construtora e Vistamar Construtora (Construção Civil); Praiamar Shopping e Brisamar Shopping (Shopping); e Capital Disco, Black Jaw Choperia, Jovem Pan FM Santos e Classic Pan (Entretenimento). Fonte site: <http://www.grupomendes.com.br/empresas-do-grupo>, acesso em 03 de agosto de 2009.

deputado federal, 01 deputado estadual e 01 vereador). Essas entrevistas possibilitaram levantar e avaliar os diferentes olhares dos representantes técnicos e políticos dos poderes públicos, ligados ao planejamento e gestão institucional de atividades ou órgãos de interesse metropolitano.

Com as representações do Estado na esfera federal, de significativa relevância nas principais atividades econômicas da Baixada Santista foram realizadas as seguintes entrevistas: Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, responsável pela administração e operação do Porto de Santos, por meio da Superintendente do Meio Ambiente, Saúde e Segurança; Petrobras (UN-BS), através do Gerente Geral da Unidade de Negócios de Exploração da Bacia de Santos com sede no município de Santos; e Secretaria Especial dos Portos da Presidência da República - SEP/PR³² criada pelo governo federal em 2007, através do Subsecretário de Planejamento e Desenvolvimento Portuário.

Três representações do Estado foram entrevistadas na esfera do governo estadual, através de instituições com atribuições no planejamento e gestão da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a saber: Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SMA, Departamento de Planejamento Ambiental Estratégico, através da Diretoria de Zoneamento Ambiental, responsável pela coordenação do Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista (ZEE BS); Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - EMPLASA, através da Analista de Planejamento e Coordenadora de Projetos. Uma empresa criada em 1975 e vinculada à Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo, que tem como função dar apoio ao planejamento, programação, organização, coordenação e execução de serviços comuns de interesse metropolitano, que hoje atua nas três regiões metropolitanas existentes no Estado: São Paulo, Baixada Santista e Campinas; Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM, através da Diretoria Técnica, uma autarquia criada em 1998 que também está vinculada à Secretaria Estadual de Economia e Planejamento e tem por finalidade integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum na RMBS.

Da mesma forma foram realizadas entrevistas com representações do Estado no âmbito do governo municipal, através de quatro das nove prefeituras que integram a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a saber: Prefeitura Municipal de Santos (PMS), município sede da região e o maior em população, localizado no núcleo central da Ilha de São Vicente, por meio do Secretário de Governo, Márcio Antônio Rodrigues de Lara, na gestão do Prefeito João Paulo Papa (PMDB) que foi reeleito e exerce seu segundo mandato (2009/2012); Prefeitura Municipal de Bertioga (PMB), o município mais novo da região, criado em 1991, localizado no litoral norte, através de José Mauro Dedemo Orlandini (DEM)

³² A Secretaria Especial de Portos da Presidência da República - SEP/PR foi criada pela Medida Provisória nº 369 de 07 de maio de 2007. Após aprovação pelo Congresso Nacional foi sancionada pelo presidente da república em setembro do mesmo ano. A Lei nº 11.518 consolidou o funcionamento da SEP/PR e o novo modelo de gestão do setor portuário. Fonte: site <http://www.portosdobrasil.gov.br>, acesso em 31/08/2009.

que exerce o seu segundo mandato como Prefeito Municipal na gestão 2009/2012, depois de 12 anos; Prefeitura Municipal de Itanhaém (PMI), um dos municípios mais antigos da região que localiza-se no litoral sul, através do Prefeito Municipal que também é o atual Presidente do CONDESB, João Carlos Forssell Neto (DEM), que foi reeleito para a gestão 2009/2012; Prefeitura Municipal de Cubatão, município que abriga o pólo industrial petroquímico da região, localizado na área continental do núcleo central, através do Gabinete da Prefeita, Márcia Rosa de Mendonça Silva (PT) que exerce seu primeiro mandato como prefeita na gestão 2009/2012.

Durante o mês de maio de 2009 foram realizadas as seguintes entrevistas com lideranças políticas da região nas três esferas do poder legislativo: Deputado Federal Márcio França (PSB), ex-prefeito de São Vicente por dois mandatos consecutivos (1993/2000) e atualmente está no seu 2º mandato na Câmara dos Deputados no Congresso Nacional; Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT) exerce o seu 4º mandato na Assembléia Legislativa de São Paulo, ex-vereadora de Santos pelo PT (1993/1996), tendo assumido a Presidência da Câmara, e também foi Secretária Municipal de Educação na gestão da prefeita Telma de Souza/PT (1989/1992) em Santos; Vereadora Telma Sandra Augusto de Souza (PT), líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores na Câmara Municipal de Santos (2009), sendo eleita a vereadora com maior número de votos. Já foi deputada federal por três mandatos consecutivos (1995-2006), prefeita de Santos (1989/1992), deputada estadual (1987/1988) e vereadora da Câmara de Santos (1982/1986), com mandatos sempre exercidos no Partido dos Trabalhadores.

Para atender aos objetivos específicos da pesquisa, as entrevistas foram sistematizadas em quadros sínteses por categoria de representação para facilitar a análise dos resultados obtidos, sendo organizadas em 07 quadros sínteses das entrevistas: Grupos Sociais Organizados - Sindicatos (Representações do Trabalho) com 07 entrevistas; Grupos Sociais Organizados - Associações, Movimentos e ONGs ou OSCIPs com 07 entrevistas; Capital (Setor Empresarial) com 05 entrevistas; Estado - Governo Federal com 03 entrevistas; Estado - Governo Estadual com 03 entrevistas; Estado - Governo Municipal com 04 entrevistas; Estado - Lideranças Políticas do Legislativo com 03 entrevistas.

Com base nesses quadros e nas transcrições das entrevistas realizadas foram definidos os próximos passos junto ao orientador, com objetivo de analisar o conteúdo desse rico material resultante da pesquisa empírica. Em primeiro lugar, definiu-se fazer uma análise dos quadros por categoria de representação e destacar o que há de comum, de específico e de diferente na visão dos entrevistados, buscando explicitar os consensos, conflitos e tensões. O segundo passo foi a identificação de citações dos entrevistados que fundamentavam a análise elaborada no quadro síntese, para tanto, destacou-se trechos relevantes nas entrevistas. O terceiro passo foi fazer uma análise comparativa entre as várias representações pesquisadas, procurando explicitar os diferentes olhares sobre o

processo histórico de desenvolvimento e a ação do Estado, através do planejamento e gestão da região da Baixada Santista. Desta forma, elaborou-se um relatório analítico dos 07 quadros sínteses das entrevistas realizadas, no intuito de aprofundar a análise e explicitar as tensões e conflitos existentes, bem como os consensos e dissensos.

Nos capítulos da tese, procura-se analisar a (inter)relação entre os eixos teóricos e analíticos, buscando assim, articular os aspectos teóricos, metodológicos e empíricos. Através de uma periodização faz-se um resgate histórico, estruturado nos períodos considerados de maior importância no desenvolvimento de Santos e da Baixada Santista no contexto das transformações econômicas, sociais e urbanas, no intuito de compreender melhor a complexidade do período atual, foco principal deste trabalho. Constata-se que os grandes ciclos de desenvolvimento econômico da região ocorrem, em média, a cada 50 anos, conforme destaca a representante do SASP:

Então, eu vejo aí um grande intervalo de tempo, pois se nós considerarmos que a COSIPA e a Refinaria são do início da década de 1950 e o porto e os canais são do início do século XX, nós temos ciclos de desenvolvimento de 50 em 50 anos. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Portanto, optou-se em iniciar este trabalho pelo período atual de desenvolvimento, considerando que hoje se vivencia uma efervescência de grande otimismo com a emergência de um novo ciclo econômico de desenvolvimento no país e na região. Em especial com as expectativas de exploração do petróleo e gás na Bacia de Santos (Pré-sal) e com os vultosos investimentos previstos na expansão e modernização do porto de Santos e do polo industrial de Cubatão. Assim, a estrutura da tese proposta não é linear em termos dos períodos históricos. Inicia-se no presente com o olhar voltado para o futuro (capítulo 1), procurando retratar esse “3º ciclo de desenvolvimento” da região, para depois voltar ao passado em dois capítulos que vão retratar os dois ciclos de desenvolvimento econômico anteriores, respectivamente, o ciclo do café no capítulo 2 e a industrialização de Cubatão e o incremento do turismo balneário de veraneio no capítulo 3.

No capítulo 1 faz-se uma análise da idealização de futuro, através do discurso ideológico em relação às perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para a região, ou seja, “a Baixada do Futuro”. Procura-se também apreender que região se deseja para o futuro, que projeto de desenvolvimento deve orientar essa construção coletiva e os desafios e as contribuições das representações regionais para realização dessa meta, ou seja, “a Baixada Ideal”. Busca-se apreender essas expectativas futuras na visão das lideranças políticas e representações econômicas e sociais de importância regional, através de publicações nos meios de comunicação e das entrevistas realizadas pela pesquisadora, nos itens 1.1 e 1.2. Procura-se apontar os desafios a serem enfrentados pelo planejamento regional, em especial no tocante a antever os impactos e transformações no espaço metropolitano, no contexto da organização institucional da RMBS, através do seu atual sistema de planejamento e gestão metropolitanos, tema do item 1.3. Por fim, identificar os

consensos e dissensos, a diferenciação entre os fins e os meios propostos e os riscos e ameaças sobre a região dessa nova fase de acumulação capitalista, em especial, em se mantendo o atual modelo de desenvolvimento econômico brasileiro, concentrador e desigual. Com base num referencial teórico sobre desenvolvimento e sustentabilidade faz-se uma reflexão sobre o mito do desenvolvimento e procura-se identificar o que há de “novo” no velho discurso do progresso, do desenvolvimento sustentável, conforme análise do item 1.4.

A análise do capítulo 2 parte do pressuposto que o porto é o fio condutor do desenvolvimento de Santos e região, possibilitando grandes investimentos em planos urbanísticos e obras de infraestrutura, durante o 1º grande ciclo de desenvolvimento de Santos e região, com a acumulação cafeeira. Busca-se analisar os movimentos do urbanismo santista no contexto do processo histórico de formação da cidade de Santos. Resgatar as bases do urbanismo moderno, através das reformas urbanas, para interpretar as transformações da ideia de cidade correlacionadas à cidade real, no contexto das relações de produção e reprodução do capital e da urbanização no Brasil. Procurar assim, compreender as metamorfoses urbanas: da vila a cidade (item 2.1) e depois da cidade colonial a cidade moderna (item 2.2), no período a partir da segunda metade do século XIX até a década 1930. Trata-se de uma fase de grandes transformações econômicas, sociais e políticas no país (abolição da escravidão, proclamação da república, introdução do trabalho livre), trazendo mudanças significativas na concepção da cidade e no modo de vida, com a ruptura da cidade colonial para dar lugar à cidade moderna, objeto de análise do item 2.2. A acumulação do capital em São Paulo com ciclo do café trouxe grandes investimentos em infra-estrutura para escoar a produção, como a inauguração da ferrovia São Paulo Railway em 1867 e a construção do porto moderno em 1892 que alteram significativamente a paisagem urbana e a relação porto/cidade. Há o aumento da movimentação do porto, a expansão do comércio e o crescimento da cidade que se consolida como portuária e comercial (Lanna,1996). Momento marcado pelas reformas urbanas de cunho higienista, com intuito de “sanear” a cidade e o porto das grandes epidemias, lançando as bases do urbanismo moderno no Brasil. O plano do engenheiro sanitário Saturnino de Brito para Santos (1905), tema do item 2.3, que promove o saneamento e a expansão da cidade no sentido centro-praia, acarretando assim, a valorização da terra urbana. Busca-se a construção de uma “nova” imagem, a cidade moderna, através dos planos de melhoramento e embelezamento das cidades e da regulação urbana, gênese do planejamento urbano brasileiro, demonstrando que na época as elites tinham um projeto urbano para as cidades (Maricato, 2000). Surgem nesta época os Códigos de Postura com a retórica de resolver os conflitos de vizinhança e a insalubridade das construções e da cidade, promovendo uma limpeza higienista, mas também social, com a expulsão das classes menos abastadas. A crise econômica do café em 1929 expressa o declínio deste período, com a estagnação da

cidade de Santos. No item 2.4 analisa-se a história social e política da formação da cidade, através do olhar dos trabalhadores e do movimento operário santista. O que valeu a Santos, após o advento do trabalho livre, a denominação de “Barcelona operária brasileira” durante a República Velha, e mais tarde de “Nova Moscou”, na década de 1940. Santos se configurava como uma cidade com intensa participação política e em permanente comunicação com outros países pela sua atividade portuária, sendo palco de várias manifestações e greves em prol dos interesses dos trabalhadores. A cidade que já era conhecida como a “terra da promessa e da liberdade” pelo seu envolvimento político em momentos significativos do país, como na abolição da escravatura e na proclamação da República, passou a ser vista também como a “Cidade Vermelha, a Barcelona brasileira”, devido à combatividade do movimento operário santista.

O capítulo 3 faz uma reflexão sobre o processo de construção da cidade-região³³ Baixada Santista, no contexto da industrialização e da urbanização brasileiras, considerada o 2º ciclo de desenvolvimento econômico da região. A metropolização como fenômeno urbano pressupõe uma análise histórica da formação do espaço urbano-regional através das transformações socioespaciais e dos mecanismos de poder exercido pelos diferentes agentes sociais no jogo político (forças hegemônicas x resistências sociais). Dando assim, continuidade à reconstrução histórica da região a partir de Santos com a emergência da metrópole industrial (moderna) e as principais transformações no processo de transição para a metrópole contemporânea. Para tanto, tem-se como referencial teórico a noção de região e de organização espacial, que são conceitos fundamentais para melhor compreensão do tema. Este capítulo abrange o período do Estado Novo de Vargas, passando pelos impactos da Segunda Guerra Mundial até a década de 1980, período do regime militar. A partir da década de 1930 observa-se uma nova fase do urbanismo no Brasil que se consolida como área de conhecimento e de prática profissional (Leme, 1999). Muito em função do desenvolvimento industrial e da urbanização acelerada, com a expansão capitalista. Sob a hegemonia da burguesia urbana, a cidade agora precisa ser eficaz para viabilizar a produção, através da ciência e da técnica que começam substituir os conceitos de melhoramento e embelezamento que vigora até a década de 1940 (Maricato, 2000). Começa a fase da inutilidade da maioria dos planos³⁴ elaborados no Brasil. Os problemas urbanos passam a ser enfrentados pelo planejamento urbano, através do plano-discurso, que esconde ao invés de mostrar, pois somente as obras de interesse do capital são cumpridas, obedecendo a um plano não explícito. No período do pós 2ª guerra, há a consolidação do processo industrial no Brasil com a produção de bens duráveis em substituição as importações. Há grandes investimentos na região da Baixada que fortalecem

³³ Cidades-regiões são aglomerações metropolitanas ou redes regionais de cidades que abrigam mais de um milhão de pessoas. Estas podem se desenvolver no entorno de um núcleo central ou em unidades geográficas mais policêntricas. (Scott et alli, 2001, p.11)

³⁴ As denominações dos planos variam segundo Maricato (2000, p.138): “Plano Diretor, Planejamento Integrado, Plano Urbanístico Básico, Plano Municipal de Desenvolvimento, entre outros”.

as funções portuária e turística, possibilitando assim, a retomada do desenvolvimento. Prestes Maia elabora nesta época o Plano Regional de Santos (1950), tendo o porto como elemento central de desenvolvimento regional, objeto de análise do item 3.1. Cubatão consolida-se como pólo industrial com a implantação do Polo Petroquímico, uma decisão estratégica do planejamento estatal do governo federal, conforme exposto no item 3.2. Este, em conjunto com a expansão da infraestrutura de acessibilidade à região (ferroviária e rodoviária), é considerado um grande impulso do desenvolvimento regional. A inauguração da rodovia Anchieta (1947), em conjunto com a implementação das leis trabalhistas (férias remunerada), possibilita o incremento do turismo de massa a partir da década de 1950. O turismo de veraneio de 2ª residência passa a ser uma atividade indutora do desenvolvimento regional, conforme análise do item 3.3, gerando um boom imobiliário voltado ao turismo e lazer que muda a paisagem urbana das cidades, com a verticalização das construções na orla da praia, inicialmente em Santos. A intensificação dos fluxos migratórios causa um transbordamento populacional para os municípios vizinhos (cidades dormitório) com o crescimento das periferias urbanas, ampliando o processo de ocupação irregular de áreas impróprias e a favelização. A década de 1970, período do chamado “milagre econômico”, é marcada pelo processo de metropolização da urbanização brasileira, ligada aos fluxos migratórios, ampliando as desigualdades inter e intra-regionais. São criadas as primeiras regiões metropolitanas pelo governo federal. Trata-se do momento de apogeu do planejamento modernista e funcionalista, auge da tecnocracia, exercido através de um Estado centralizador e interventor. Por fim, investiga-se no item 3.4 um momento marcante e de grande ruptura no país e na região quando se deu o Golpe Militar de 1964. Na Baixada Santista, o governo militar cassa a autonomia política de Santos e Cubatão em 1969, as duas cidades economicamente importantes da região, iniciando um período de intervenção, com prefeitos nomeados. Apesar do golpe militar e do AI-5, havia focos de resistência, em particular com os portuários e os petroleiros. Santos e Cubatão são declarados como área de segurança nacional por abrigarem o Porto e a Refinaria Presidente Bernardes e também por ter uma classe operária bastante organizada. Este período se encerra com o processo de redemocratização do país na década de 1980 com a emergência dos partidos políticos de esquerda e dos movimentos sociais, iniciando um processo de retomada da democracia, com as conquistas da Constituição de 1988.

O capítulo 4 pretende elucidar as principais transformações ocorridas no território da Baixada Santista nas duas últimas décadas do século XX, em função dos impactos da internacionalização econômica e da reestruturação produtiva. Este foi o período da crise do estágio extensivo do capitalismo no país, quando se deu início a modernização da base produtiva do capital, fruto dos avanços tecnológicos e da adoção de políticas neoliberais, por meio das privatizações e terceirizações. A região da Baixada Santista, assim como o país, amargou um período de forte crise econômica em razão das políticas de ajustamento à crise

internacional, que levaram à recessão e ao aumento do desemprego. Em especial, com as privatizações na COSIPA e no Porto de Santos, os dois maiores empregadores da região, causando grande desemprego e a ampliação do fosso na correlação de forças entre capital e trabalho, que se tornou ainda mais desigual. Neste contexto, busca-se analisar os principais impactos e transformações produtivas, sociais e espaciais decorrentes desse processo. Impactos que levaram ao acirramento da crise urbana, com a ampliação das desigualdades sociais, da segregação socioespacial e novas formas de sociabilidade, em especial nas grandes metrópoles. Com o colapso do planejamento urbano estatal, da crença no controle racional e centralizador do Estado sobre o espaço urbano, passa-se adotar a partir da década de 1990 o planejamento estratégico de cidades como forma de superação da crise, buscando um novo modelo de desenvolvimento, através da “estratégia” e “da sustentabilidade”. Tal análise tem como base as entrevistas realizadas pela pesquisadora com os vários agentes regionais e a pesquisa sobre a dinâmica atual do espaço metropolitano da Baixada Santista, conforme consta no item 4.1. Nos subitens faz-se a análise das diferentes visões dos agentes regionais sobre os impactos da crise econômica regional, decorrente desse processo de “modernização” neoliberal. Tal análise é elaborada a partir dos assuntos e questões que mais foram destacados pelas representações pesquisadas. Como os impactos no tripé de sustentação econômica da Baixada Santista - porto, indústria e turismo - e nos setores diretamente ligados a essas atividades, como comércio e serviços, bem como no mercado imobiliário, com o reaquecimento da construção civil, tendo como pano de fundo as perspectivas de exploração do petróleo e gás, no pré-sal. Busca responder até que ponto o Porto de Santos, o Pólo Petroquímico de Cubatão e o Turismo balneário, com os impactos da globalização econômica e da reestruturação produtiva, ainda são responsáveis pelo desenvolvimento da região. Dá-se destaque às mudanças estruturais nos processos de produção e logística, mas, principalmente na fragilização da relação capital/trabalho. A emergência da questão ambiental e da organização dos movimentos sociais na década de 1990 e a importância desse período para a região, com a criação da RMBS em 1996 são os impactos positivos de maior destaque. Desta forma, procura-se sublinhar as principais transformações socioeconômicas ocorridas na região, a partir da década de 1980 até o período atual.

O capítulo 5 vai fazer uma reflexão sobre a região metropolitana da Baixada Santista (RMBS), no contexto do processo de urbanização das metrópoles contemporâneas. Para tanto analisa a “Baixada Santista de Fato”, no intuito de problematizar as questões urbanas metropolitanas e apontar hipóteses sobre a (inter)relação e contradições entre Metropolização e Desenvolvimento, ou seja, compreender a metropolização, como processo em sua dimensão social, econômica e espacial. Desta forma, analisar o processo de metropolização no contexto global e local para compreender as especificidades e diferenças em relação ao mesmo fenômeno nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. No

tocante ao objeto empírico busca-se compreender a atual dinâmica socioespacial da região da Baixada Santista no contexto do Brasil metropolitano, procurando explicitar as heterogeneidades do espaço metropolitano e do desenvolvimento urbano. Faz-se uma análise, através das diversas dinâmicas³⁵ analisadas nos cinco subitens, para identificar as disparidades inter-regional e intra-urbanas, muito em função das diferentes funções econômicas dos municípios. Procura assim, apreender as transformações do espaço urbano-metropolitano a partir da atual dinâmica socioeconômica da Baixada Santista. Quais são as estratégias adotadas ou propostas para promover o desenvolvimento urbano e regional, através das principais atividades econômicas, avaliando os impactos e as transformações socioespaciais na região. Pode-se observar que a região vem reagindo a crise econômica da década de 1990 e apresenta indicadores econômicos bastante favoráveis, em contrapartida os indicadores sociais que indicam a manutenção das desigualdades socioeconômicas, com ampliação da segregação territorial.

O capítulo 6 analisa a regionalização, ou metropolização, como ferramenta de ação e controle, o que significa regionalizar por meio da ação e organização espacial do planejamento e gestão estatal. A regionalização como instrumento de ação e controle é uma prerrogativa do Estado, através da definição de uma dada região de planejamento, com base em um conjunto de aspectos (geográficos, econômicos, sociais, políticos etc.). Desta forma, busca-se compreender os conceitos que norteiam o tema em questão e como o Estado atua sobre o espaço urbano nas suas diferentes escalas, refletindo, assim, sobre a construção da gestão metropolitana e da organização da governança³⁶ regional, no contexto histórico global e local, através dos novos arranjos institucionais do regionalismo. Um importante eixo de preocupação é refletir sobre a ação do Estado no processo de produção do espaço urbano-regional com a institucionalização da região metropolitana da Baixada Santista, através do seu sistema de planejamento e gestão metropolitana. Procura entender o processo de construção do espaço metropolitano e identificar os compassos e descompassos do sistema de gestão metropolitana com outras instâncias de âmbito regional, como o PDZ do Porto de Santos e o Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista, bem como a compatibilidade com os Planos Diretores. À luz do Estatuto da Cidade, tendo por princípio legal a participação da população no planejamento e gestão das cidades procura-se avaliar o grau de participação, governança e integração entre as políticas de desenvolvimento urbano dos municípios e os principais planos metropolitanos na busca do “*desenvolvimento regional integrado e sustentável*”, como previsto no PMDI.

³⁵ São analisadas as seguintes dinâmicas da RMBS nos itens 5.1.1 a 5.1.5: Dinâmica Ambiental, Dinâmica Demográfica, Dinâmica Econômica Regional e Disparidades Socioespaciais.

³⁶ Governança é uma palavra amplamente utilizada hoje para descrever multifacetados tipos de coordenação social e econômica, através de agências de desenvolvimento, consórcios, organizações não-governamentais, parcerias público-privadas etc. Como também, refere-se à coordenação do complexo ambiente econômico e social da cidade-região global como um todo, bem como à ação coletiva no que tange a segmentos específicos da vida urbana. (Cf. Scott et alii, 2001, p.19)

Por fim, as considerações não conclusivas sobre estudos e análises elaborados ao longo da tese, procura apontar os limites e possibilidades para uma gestão regional que contribua para a sustentabilidade do desenvolvimento no espaço da RMBS. Para assim, buscar superar o imediatismo e os descompassos existentes entre a atual organização federativa, com a inexistência ou ineficácia de instituições adequadas para fazer a gestão supramunicipal. Em particular a gestão metropolitana, no tocante aos problemas complexos que extrapolam os limites territoriais dos municípios. O que parece exigir uma nova institucionalidade que possibilite de fato um desenvolvimento pautado nas premissas da sustentabilidade no território da Baixada Santista. Requer, portanto, uma gestão metropolitana democrática que garanta a sustentabilidade do desenvolvimento, em especial contemplando a dimensão socioambiental. A partir de novas estratégias e uma articulação regional, entre municípios e demais esferas de governo e a sociedade civil, para assim, fortalecer as instâncias regionais. Uma gestão compartilhada pressupõe o envolvimento dos vários segmentos da sociedade civil e o reconhecimento da realidade regional, através da compreensão das atuais transformações (econômicas, sociais, políticas, culturais e ambientais), decorrentes do processo de globalização econômica e das transformações produtivas, que tende a estabelecer uma nova configuração territorial e novas formas de sociabilidade.

O Porto de Santos, neste contexto, pode se constituir num importante elemento de articulação regional, através de uma gestão integrada (municipal, regional, estadual e federal), assim como idealizado por Prestes Maia nos anos de 1950. Deste modo, é oportuno se pensar em uma nova relação entre Cidade-região, Estado e Sociedade como forma de viabilizar o desenvolvimento regional, frente às atuais mudanças no cenário local e global, através de uma gestão democrática e compartilhada. Porém, fica evidente que isso demanda uma mudança de cultura, que não se resolve no âmbito da técnica, através do planejamento urbano-regional e seus instrumentos, mas principalmente no campo social e político. Coloca-se aí um grande desafio ao planejamento urbano. O que despertou o meu interesse e me motivou a desenvolver este trabalho na área das Ciências Sociais.

Capítulo 1

A BAIXADA SANTISTA EM PERSPECTIVA: O MITO DO DESENVOLVIMENTO E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL



CAPÍTULO 1

BAIXADA SANTISTA EM PERSPECTIVA: O MITO DO DESENVOLVIMENTO E OS DESAFIOS DO PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL

Enfrentamos um paradoxo: destruição, morte e desesperança acompanham incríveis inovações tecnocientíficas. (Gilberto Dupas, 2006)

No primeiro decênio do século XXI vive-se um grande paradoxo em que o saber científico e a tecnologia, grande instrumento de poder, cada vez mais se conjugam com grandes inovações, fruto da criatividade e inventividade humana. A invenção cultural tende a organizar-se em torno de dois eixos: a busca da eficácia na ação pela técnica e a busca de propósito para a própria vida, através dos valores. O que desde Max Weber é denominado de racionalidade formal ou instrumental e racionalidade substantiva ou dos fins. Assim, na civilização industrial, a criatividade do homem favoreceu a criação da técnica em detrimento dos valores substantivos. Segundo Celso Furtado, a inventividade humana na civilização industrial:

Será levada ao paroxismo, dando origem a uma civilização em que os homens são expostos, em uma fração de suas vidas, a mais inovações do que conheceu a humanidade em toda a história anterior. (Furtado, 2002, p.61)

A difusão desses avanços tecnocientíficos vem transformando as relações sociais, políticas e econômicas no mundo contemporâneo. Nunca se teve tantas condições tecnológicas de se dar um salto qualitativo civilizatório, possibilitando o desenvolvimento da humanidade. Todavia, cada vez mais parece vigorar a barbárie, causando um mal-estar coletivo pelas grandes contradições do mundo social, muito em função de um progresso técnico e científico a serviço de um capitalismo selvagem, que tem como finalidade apenas a acumulação e, regra geral, está sob o controle do capital. Essa combinação de inovações tecnológicas com práticas arcaicas pode ter consequências perversas:

A capacidade de produzir mais e melhor não cessa de crescer e assume plenamente a assunção de *progresso*; mas esse *progresso*, ato secular, traz também consigo exclusão, concentração de renda e subdesenvolvimento. De um lado, o sentimento de nada mais é impossível, que se conquistam novíssimos mundos dos quais os homens são seus criadores, numa *performance* que se traduz no culto desse otimismo. De outro, um medo crescente e o claro sentimento de impotência diante dos impasses, dos riscos, da instabilidade dos sinais que orientam os percursos da vida e da precariedade das conquistas. (Balandier apud Dupas, 2006, p.11).

No contexto histórico, a ideia de progresso tem origem religiosa e está relacionada à conquista de bem estar e ações meritórias, sob a forma de sacrifícios realizados no presente, como poupança e investimentos, em troca de recompensas futuras. (Furtado, 2002, p.45) As raízes da noção de progresso podem ser identificadas em três correntes do pensamento europeu que assumem uma visão otimista da história a partir dos anos oitocentista: a primeira vinculada ao Iluminismo que idealiza a história como uma marcha progressiva para o racional; a segunda parte da ideia da acumulação de riqueza projetada

para o futuro que evoca uma promessa de melhor bem-estar; e a terceira visão de que a difusão mundial da influência européia poderia significar a conquista de uma forma superior de civilização para as demais nações em atraso, portanto, “civilizatória”. (Furtado, 2000, p.9) Entretanto, em termos semânticos o termo progresso¹ compreendido como evolução, como movimento adiante é relativo e não tem um significado preciso, depende de quem o pronuncia, pois as palavras podem ser tomadas no seu sentido explícito ou oculto e subjetivo. (Cf. Dupas, 2006) Logo, o progresso técnico caracteriza-se como uma expressão vaga:

Progresso técnico é, em realidade, uma expressão vaga que, no seu uso corrente, cobre o conjunto das transformações sociais que possibilitam a persistência do processo de acumulação, por conseguinte a reprodução da sociedade capitalista. (Furtado, 2000, p.14)

Mesmo com tal imprecisão, o conceito de progresso, uma herança do positivismo, está na base dos enfoques tradicionais de desenvolvimento existentes no mundo moderno. Na obra de Adam Smith,² escrita no século XVIII, Sunkel e Paz (*apud* Diegues, 1992) já encontraram esse conceito, onde a riqueza material aparece como indicador do potencial produtivo das nações. A sociedade é concebida como um conjunto de unidades econômicas que seguem processos mecanicistas. O conceito de progresso, essencial para se entender os modelos clássicos de desenvolvimento, tem como base a crença na razão, no saber técnico-científico como instrumento de conhecimento e dominação da natureza, pautado no crescimento econômico e no avanço tecnológico, que têm como mola propulsora a industrialização.

Apesar da ideia de desenvolvimento vir desde a antiguidade, a origem do desenvolvimento econômico surge no século XVIII, concomitantemente com a noção de evolução no campo das ciências naturais, partindo do princípio que o homem sempre almeja melhores condições de vida. Celso Furtado (2000, p.8) considera o desenvolvimento como um processo global que trouxe grandes transformações na sociedade, na forma de produção e acumulação, na divisão social do trabalho, nos hábitos de consumo, gerando ao mesmo tempo a estratificação social, a dominação e a destruição de valores, bem como a supressão da capacidade criadora.

Existem três principais enfoques sobre o desenvolvimento, segundo Sunkel e Paz (*apud* Diegues, 1992): *desenvolvimento como crescimento*, pautado nos níveis de produção e consumo material, medidos por indicadores econômicos, que não incorporam variáveis como a equidade social e a distribuição das riquezas produzidas pelo crescimento econômico; *desenvolvimento como etapas*, constituído por uma série sucessiva de etapas

¹ A palavra progresso pode ter vários significados, o que pode se constatar na consulta dos mais renomados dicionários, tais como: progredir, progredimento, progressão; expansão ou propagação; um movimento ou marcha para avançar adiante; uma evolução, ou seja, um conjunto das mudanças ocorridas no curso do tempo; a ideia de desenvolvimento no sentido favorável; bem como a acumulação de bens materiais e de conhecimentos capazes de transformar a vida social e de conferir-lhe maior significação e alcance no contexto da experiência humana.

² Segundo Celso Furtado no livro *A riqueza das Nações*, “Adam Smith pretende demonstrar que a busca do interesse individual é a mola propulsora do bem estar coletivo”. (Furtado, 2000, p. 10)

históricas que os países não-desenvolvidos devem passar para se tornarem uma sociedade moderna, através do processo de industrialização; e o *desenvolvimento como processo de mudanças estruturais*, o que implica mudanças sociais e políticas estruturais. Esse último enfoque tem grande contribuição de sociólogos e economistas latino-americanos, que criaram o modelo de análise centro-periferia, considerando o desenvolvimento e o subdesenvolvimento como faces da mesma moeda e criados pelos mesmos processos que aumentam os níveis de produção e qualidade de vida nos países centrais e mantêm os demais atrasados. A teoria da dependência foi proposta nessa mesma linha, apontando interesses opostos entre os países do centro e da periferia. Porém, o que caracteriza a totalidade desses modelos é a crença na industrialização como indutor do desenvolvimento para se chegar aos níveis dos países desenvolvidos. Em todos esses modelos, a natureza é considerada um elemento imutável, fonte inesgotável de matéria-prima e não um sistema vivo com processos e funções próprias.

Deste modo, o conceito de progresso, tal como ele se apresenta hoje em dia, não poderia existir antes da revolução capitalista e industrial. A ideia de progresso, que na Grécia Antiga era sinônimo de aprimoramento humano, após a revolução industrial, foi reformulada como um conceito específico da economia, transformando os economistas em verdadeiros “*senhores do progresso*”, mas de um determinado tipo de progresso: o econômico. Segundo Melo (2001), progresso passa então a ser sinônimo da modernização das sociedades ocidentais, associado ao desenvolvimento e ao conceito ambíguo de modernidade. Portanto, com o desenvolvimento do capitalismo é que a ideia de progresso tornou-se presente na consciência humana, associada à dimensão econômica. A história da humanidade começou a ser interpretada como se seguisse uma tendência natural em direção a um progresso contínuo, em que o futuro é considerado sinônimo de mais produção e acumulação.

Durante a Antiguidade e na história do Oriente, os efeitos do tempo sempre foram vistos como um processo circular, sem a linearidade que, no Ocidente, serve de base para caracterizar o progresso. Entre os gregos, a ideia de progresso vai se apresentar como um sentimento de aperfeiçoamento cultural do homem. O progresso associa-se à busca da perfeição e ao avanço das artes, das ciências, das reflexões filosóficas. Grandes pensadores, como Platão, Aristóteles, Epicuro e outros consideravam que “há de se escutar a natureza, não se servir dela”. Para Morin (1984) a noção de desenvolvimento tem um fundamento biológico:

O processo de desenvolvimento opera-se com limitações, coações, e até regressões (...). Cada desenvolvimento biológico é a repetição de um desenvolvimento precedente, inscrita geneticamente, e assim por diante. É o retorno cíclico de um passado, e não a construção inédita de um futuro. (apud Melo, 2001, p.8)

Nas sociedades ocidentais pautadas no desenvolvimentismo há um distanciamento da perspectiva biológica, constrói-se a noção de desenvolvimento econômico com a

premissa de voltar-se sempre para o futuro, que caminha para noção do progresso econômico contínuo. Portanto, o desenvolvimento está historicamente associado à sua dimensão econômica, e esta à dominação do capital e da natureza:

Desenvolvimento é a palavra mestra, onusiana, na qual se encontraram todas as vulgatas ideológicas da segunda metade do nosso século (XX). Na base da idéia [sic] mestra de desenvolvimento está o grande paradigma ocidental do progresso. O desenvolvimento deve assegurar o progresso, o qual deve assegurar o desenvolvimento. (Morin apud Melo, op. cit., p.10-11)

Portanto, progresso e desenvolvimento estão associados à dimensão econômica e se confundem com um movimento ideológico circular de retroalimentação e retroafirmação, dentro do paradigma da modernidade, próprio do mundo capitalista, conclui Melo (2001). Neste contexto, a crise ambiental global e local constitui nas últimas décadas uma expressão do esgotamento deste modelo de progresso perseguido insistentemente pelas sociedades modernas. Fruto da crise de paradigmas do pensamento moderno, em que a contradição entre natureza e cultura é uma das bases de sua constituição, conforme analisa Morin:

Nesse ideário, ciência, razão, técnica e indústria apresentam-se inter-associados e cada uma dessas dimensões desenvolve a outra, assegurando assim o desenvolvimento do homem. (...) Na base dessa idéia-chave [sic] de desenvolvimento estava o grande paradigma do humanismo ocidental; o desenvolvimento socioeconômico alimentado pelo desenvolvimento científico-técnico garante só por si o desabrochar e o progresso das virtudes humanas, das liberdades e dos poderes do homem. (Morin apud Melo, op. cit., p.11)

Desta forma, é preciso compreender a dimensão política do encontro entre saber e poder, entre conhecimento e governança pública no contexto do atual cenário econômico. Em especial, por meio da ação do Estado, procurando explicitar os conflitos e tensões entre os diferentes grupos sociais, econômicos e políticos no processo permanente de produção do espaço urbano capitalista.

No cenário atual, o Brasil e a região da Baixada Santista vivenciam uma nova fase de ufanismo quanto às perspectivas futuras de desenvolvimento do país³ e da região, muito em função das recentes descobertas das reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos, o chamado Pré-sal. Assim, as expectativas futuras de desenvolvimento socioeconômico para a Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS são consideradas promissoras diante do novo papel dessa importante região portuária, industrial, turística e agora petrolífera, que se torna ainda mais estratégica para o desenvolvimento da economia estadual, nacional e internacional. Aposta-se na exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos, como principal potencial de desenvolvimento futuro da região, como forma de ampliar a produção e acumulação de riquezas. Sem dúvida, uma grande oportunidade que pode ser o motor do desenvolvimento regional, mas que também pode agravar os problemas

³ Conforme anunciado pela mídia, a perspectiva para Brasil é de um: "Futuro promissor. Os bons números da economia brasileira registrados no segundo semestre deste ano atestam, de forma incontestável, a completa superação das dificuldades que foram impostas ao País a partir da crise financeira mundial deflagrada a partir dos Estados Unidos. (...)." (Jornal Boqueirão, editorial de 19 a 25 de dezembro/2009)

existentes, criar novos e ampliar as desigualdades. Tendo em vista que a civilização contemporânea parece ter abandonado a prudência em relação à crença cega no progresso da ciência e da tecnologia que passou a existir após as experiências desastrosas das grandes guerras⁴ mundiais do século XX, que explicitou as consequências perversas do progresso:

E as conseqüências [sic] negativas do *progresso* - transformado em discurso hegemônico seja no sistema capitalista, seja no sistema do socialismo real -, para além dos seus irresistíveis sucessos, acumulam um passivo crescente de riscos graves que podem levar de roldão o imenso esforço de séculos da aventura humana para estruturar um futuro viável e mais justo para as gerações futuras. (Dupas, 2006, p.16)

Para tanto é preciso analisar a idealização de futuro, através do discurso ideológico em relação às perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para a região, ou seja, “a Baixada do Futuro”. E também apreender que região se deseja (se quer) para o futuro, que projeto de desenvolvimento deve orientar essa construção coletiva e os desafios e as contribuições das representações para realização dessa meta (discurso ideológico x prática), ou seja, “a Baixada ideal”. Assim, nos itens 1.1. e 1.2. procura-se apreender as expectativas futuras para a Baixada Santista na visão das lideranças políticas e representações econômicas e sociais de importância regional, através de publicações nos meios de comunicação (imprensa escrita e falada) e das entrevistas realizadas pela pesquisadora no período de janeiro a junho de 2009. Com isso, avaliar os consensos e dissensos, a diferenciação entre os fins e os meios propostos e os riscos e ameaças sobre a região, em especial, em se mantendo o atual modelo de desenvolvimento econômico, concentrador e desigual, típico de um capitalismo semiperiférico⁵ como o brasileiro. Afinal, o Brasil foi um dos países cuja economia mais cresceu no período entre a segunda metade do século XIX e a primeira do século XX. No entanto, o povo pouco se beneficiou desse crescimento econômico, cujos frutos ficaram nas mãos de uma minoria empenhada em reproduzir o padrão de vida dos países centrais. A riqueza que deveria ser investida em atividades reprodutivas foi aplicada na modernização dos padrões de vida para uma elite privilegiada, tendo como traço peculiar a concentração de renda com grandes desigualdades regionais e socioeconômicas:

Cabe a pergunta: houve desenvolvimento? Não: o Brasil não se desenvolveu, modernizou-se. Afinal, o desenvolvimento verdadeiro só existe quando a população em seu conjunto é beneficiada. (Furtado, 2002, p.21)

Cabe então, apontar os desafios a serem enfrentados, em especial no tocante a antever os impactos e transformações no espaço metropolitano, uma atribuição do Estado,

⁴ Em especial, as duas grandes guerras mundiais, com uso do avião para fins bélicos e depois a destruição de Hiroshima e Nagasaki com o lançamento de bombas atômicas, demonstrando o lado perverso do progresso técnico aliado às práticas arcaicas.

⁵ Semiperiférico diz respeito a uma posição intermediária na estrutura da economia capitalista mundial no contexto de uma rede de trocas desiguais entre os países centrais, periféricos e semiperiféricos (núcleo central e periferia). Os Estados semiperiféricos identificados também como semi-industrializados, normalmente ocupam uma posição intermediária nessa rede de troca desigual e colhem apenas benefícios marginais quando estabelecem relações com os Estados do núcleo orgânico (industrializados). (Cf. Arrighi, 1997, pág.207-208)

através do planejamento urbano. E assim, ponderar sobre esses desafios no contexto da organização institucional da RMBS, através do seu atual sistema de planejamento e gestão metropolitanos, objeto do item 1.3. Por fim, a questão central a se fazer sobre as perspectivas otimistas de futuro para o país e a região da Baixada Santista é sobre o que há de novo no discurso de desenvolvimento proposto? A quem se destina (fins)? E quais os meios de implementação? O que é objeto do item 1.4.

1.1. A Baixada Santista em perspectivas: o futuro passa pelo pré-sal... Oportunidade e/ou ameaça?

Região avança para seu 3º ciclo de desenvolvimento. Café e porto impulsionaram 1ª fase e pólo [sic] industrial consolidou 2ª. Agora obras portuárias e petróleo e gás conduzem Baixada Santista para nova era. (Jornal A Tribuna, manchete de capa, 28/12/2008)

A Baixada Santista, histórica região litorânea e portuária do estado de São Paulo, há muito tem importância no cenário político e econômico nacional e internacional por abrigar o maior porto da América Latina, o Porto de Santos, bem como o Polo Industrial Petroquímico de Cubatão. Tais atividades somadas ao Turismo se constituem nas principais bases de sustentação econômica da região, que foram impulsionadas pelo desenvolvimento de diferentes fases do modo de acumulação capitalista que, em média, se sucederam em ciclos históricos a cada 50 anos: inicialmente a economia agro-exportadora com o ciclo do café na virada do século XIX e o trinômio ferrovia/porto/cidade; depois a economia industrial-urbana com o processo de industrialização em Cubatão a partir da década de 1950, bem como o desenvolvimento do turismo balneário de massa, que impulsionaram a expansão urbana na região; e agora, no período da acumulação flexível com a reestruturação produtiva do capitalismo, a exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos, sob a camada do pré-sal,⁶ conforme previsões “bombásticas” de crescimento econômico do jornalista Joemir Betting, que causou forte impacto na região:

A economia da Baixada Santista já com 509 anos de história, ela terá doravante duas idades: a Baixada a.p.s e a Baixada p.p.s, antes do pré-sal e depois do pré-sal. (Joemir Betting, rádio Jovem Pan, 04/08/2009)⁷

Porém, a região, assim como o país, amargou um período de crise econômica nas últimas duas décadas do século XX, fruto dos impactos da globalização econômica e das transformações produtivas do capitalismo, que atingiram fortemente a economia regional, inserida na rede dos fluxos globais. Este processo trouxe grandes mudanças tecnológicas na matriz produtiva e, em conjunto com as privatizações no contexto das políticas

⁶ “O termo pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para a geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que em certas áreas da costa atinge espessuras de até 2.000m. O termo pré é utilizado porque, ao longo do tempo, essas rochas foram sendo depositadas antes da camada de sal. A profundidade total dessas rochas, que é a distância entre a superfície do mar e os reservatórios de petróleo abaixo da camada de sal, pode chegar a mais de 7 mil metros.” Fonte: <http://www.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/>. Acesso em 18/12/2009.

⁷ A fala completa do jornalista econômico Joemir Betting sobre as previsões de desenvolvimento para a RMBS está disponível no site http://www.radiobandeirantes.com.br/audios_rb/09_08/090804_jbetting.mp3

neoliberais, provocou significativa retração de postos de trabalho dos principais empregadores da região, o Porto de Santos e a Companhia Siderúrgica Paulista - COSIPA, em Cubatão. Consequentemente, instaura-se um período de crise econômica na região, em que os níveis de desemprego no final da década de 1990 chegaram a mais de 20% da população economicamente ativa (NESE⁸, 2004).

Todavia, no cenário econômico atual do país, Santos e a região Baixada Santista vivenciam uma nova fase de grande “otimismo” quanto às perspectivas futuras da região em função do desenvolvimento das suas principais vocações econômicas, decorrentes das condições geográficas, da biodiversidade dos recursos naturais existentes e da oferta de uma mão de obra barata, fruto da forte migração gerada pelo processo industrialização do Sudeste. Essa euforia se dá muito em função da implantação da cadeia produtiva de exploração de petróleo e gás na região; a expansão e modernização do Porto de Santos; os vultosos investimentos na modernização e ampliação do Mega Polo Industrial de Cubatão, sobretudo na COSIPA (hoje, Usiminas) e na Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão - RPBC; e o desenvolvimento do potencial turístico da região, principalmente com a emergência das temporadas de cruzeiros marítimos.

Vigora o discurso hegemônico⁹ do crescimento econômico e do desenvolvimento sustentável ancorados nos avanços da ciência e da tecnologia. Resta saber até que ponto este discurso camufla os reais problemas socioambientais da região, fruto dos ciclos econômicos de desenvolvimento passados, atrás do velho mito do progresso e da ilusão do desenvolvimento. E se tal “otimismo” se justifica para além da dimensão econômica, em razão das recentes descobertas das reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos (Pré-sal), cuja primeira unidade de negócios de exploração e produção da Petrobras no Estado de São Paulo (UN-BS), que vai coordenar toda exploração e produção de óleo e gás nesta bacia, está sediada em Santos, polo central da região. Essa nova perspectiva de desenvolvimento, segundo o governo federal, pode representar a auto-suficiência econômica do país através da exploração dessa matriz energética, conforme enaltece o presidente da república em discurso à nação no dia comemorativo da Proclamação da Independência do Brasil:

É comum que o 7 de setembro sirva para a gente enaltecer o passado e pensar o presente. Desta vez é diferente: este é o 7 de setembro do Brasil festejar o futuro. De celebrar uma nova independência. Esta nova independência tem nome, forma e conteúdo. Seu nome é pré-sal. (Luiz Inácio Lula da Silva, 07/09/2009)

⁸ O Núcleo de Pesquisa e Estudos Socioeconômicos da Universidade Santa Cecília - NESE/UNISANTA foi criado em 1997 e tem por objetivo desenvolver pesquisas e estudos socioeconômicos relativos à Baixada Santista.

⁹ Com base nos conceitos de Gramsci e Arrighi entende-se por hegemonia “a liderança associada à capacidade de um Estado (elite ou grupo) de se apresentar como portador de um interesse geral, e ser assim percebido pelos outros. Portanto nação ou elite hegemônica são aquelas que produzem discursos hegemônicos que têm a competência de conduzir um sistema (de nações ou culturas) a uma direção desejada, mas ao assim fazer, ainda conseguem ser percebidas como se buscassem o interesse geral. Por outro lado, as soluções oferecidas devem tentar criar razoáveis condições de governabilidade, construindo legitimidades e respondendo à demanda das outras nações (ou grupos) pressionadas(os) por suas próprias tensões”. (Dupas, 2006, p.16)

O Pré-sal¹⁰ é uma área de aproximadamente 800 km de extensão que se estende do litoral do Espírito Santo até Santa Catarina e abrange três bacias sedimentares: Espírito Santo, Campos e Santos. As reservas de petróleo estão localizadas abaixo da camada de sal em águas profundas, a uma profundidade de 5 a 7 km abaixo do leito do mar, o que ainda demanda investimentos em pesquisa e tecnologia para exploração das reservas. A Bacia de Santos abrange uma área de 352 mil km² de extensão e está dividida em 05 polos de exploração e produção, englobando os campos de Tupi,¹¹ Iara, Carioca, Guará, Júpiter, Parati, Bem-te-vi e Caramba (Figura 1.1.). A Petrobras e seus parceiros detêm 40 mil km² de concessões exploratórias, sendo que 52% da área ficam em águas paulistas. O restante está situado no Rio de Janeiro (35%), Santa Catarina (7%) e Paraná (6%). (Jornal A Tribuna, 23/04/2009, p. C-4)



Figura 1.1 - Visão dos Polos de Produção da bacia de Santos.

Fonte: Petrobras, UN-BS (2007).

Para exploração do Pré-sal o governo federal aprovou recentemente no Congresso Nacional um novo marco regulatório que estabelece as novas regras para exploração e produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal e em áreas que venham a ser consideradas estratégicas. Tal legislação “define o sistema de partilha de produção para a exploração e a produção nas áreas ainda não licitadas do pré-sal; a criação de uma nova estatal (Petro-Sal); a formação de um Fundo Social; e a cessão onerosa à Petrobras do

¹⁰ Para se ter uma visão geral do pré-sal, a previsão de investimentos da Petrobras é de US\$ 28 bilhões até 2013, com a estimativa de produção de óleo em 219 k de barris de petróleo por dia (bpd) e cerca de 7 milhões de metros cúbicos por dia de gás natural (MMm³/d) disponibilizados ao mercado em 2013. Estima-se 6 unidades de produção iniciando até 2014 em Santos e Espírito Santo, sem contar com os testes de longa duração (TLD) e diversos sistemas de produção iniciando até 2020. A produção de óleo deve atingir 582 k bpd em 2015 e 1.815 k bpd em 2020, com a disponibilização de gás natural atingindo o montante de 40 MMm³/d. Fonte: Plano de Negócios da Petrobras 2009-2013, 26 de janeiro de 2009, slide 50.

¹¹ O campo Tupi é o projeto piloto da Petrobras e já está operando com a produção de 100 mil barris por dia de petróleo e 4 milhões de metros cúbicos de gás natural (Jornal A Tribuna, 23/04/2009, p. C-4).

direito de exercer atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-Sal, até o limite de 5 bilhões de barris, além de uma capitalização da Companhia".¹²

A Petrobras¹³ é uma companhia de energia de capital misto de importância mundial, sendo a 5ª em produção de óleo e gás, em 2008, com a produção de 2,4 milhões boe/dia e líder mundial em águas profundas, operando 23% da produção global, em 2007. Segundo as previsões do "Plano de Negócios da Petrobras 2009-2013" (2009), o desenvolvimento do pré-sal da Bacia de Santos, considerada uma das mais importantes do país e do mundo, vai direcionar o crescimento da produção no longo-prazo. O investimento total em exploração e produção entre 2009 e 2013 está previsto em US\$ 104,6 bilhões, sendo 17% no pré-sal da Bacia de Santos. Isso representa um investimento de cerca de US\$ 18 bilhões até 2013, que pode chegar a US\$ 99 bilhões até 2020. Por conseguinte, o presidente da empresa projeta forte impacto econômico na região da Baixada Santista.

Sem dúvida, são cifras que impressionam em termos de investimentos econômicos, porém, uma escala similar de investimentos da Petrobras já foi investida na região petrolífera do Norte Fluminense do Rio de Janeiro, que gera cerca de 35 mil empregos diretos, com 3500 empresas fornecedoras. No entanto, é uma região marcada pelas desigualdades, o que demonstra que o crescimento econômico por si só não traz prosperidade:

Trata-se de uma região-problema com profundas desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, (...); o enclave petrolífero contribuiu para a reprodução do padrão concentrado e polarizado do seu desenvolvimento econômico (...); com isso o mercado de trabalho regional é restrito, seletivo, polarizado e excludente. (Cruz et alli, 2005, p.97)

Tal como no Norte Fluminense, vislumbram-se muitas oportunidades de negócios e geração de emprego e renda na Bacia de Santos com as perspectivas de desenvolvimento da cadeia produtiva de exploração de Petróleo e Gás, cuja Unidade de Negócios de Exploração e Produção da Bacia de Santos da Petrobras (UN-BS) já está sediada em Santos.¹⁴ Esta foi uma conquista da articulação política regional com a participação de parlamentares da bancada paulista, com objetivo de trazer a sede do escritório da Petrobras para Santos, que na época disputava com o município de Niterói. A justificativa da escolha por Santos está relacionada à sua localização estratégica e à qualidade da infraestrutura existente na cidade, segundo justificativa do presidente da Petrobras:

¹² Fonte: <http://www.petrobras.com.br/minisite/presal/perguntas-respostas/>. Acesso em 18/12/2009.

¹³ A Petrobras foi criada na década de 1950 e hoje é a maior empresa do Brasil e 8ª do mundo no valor de mercado, sendo uma sociedade anônima de capital aberto. Atua como uma empresa de energia nos setores exploração e produção, refino, comercialização, transporte e petroquímica, distribuição de derivados, gás natural, biocombustíveis e outras fontes renováveis de energia e energia elétrica. Líder do setor petrolífero brasileiro vem expandindo as suas operações para estar entre as cinco maiores empresas integradas de energia no mundo até 2020. Fonte: <http://www.petrobras.com.br/pt/quem%2Dsomos/perfil/>. Acesso em 18/12/2009.

¹⁴ A UN-BS está sediada provisoriamente em dois endereços: Av. Conselheiro Nébias no bairro da Vila Nova e na Praça Mauá, no Centro da cidade.

A localização geográfica e a infra-estrutura oferecida pela cidade foram alguns dos fatores determinantes que influenciaram na decisão técnica da empresa. (José Sérgio Gabrielli, Diário Oficial de Santos, 11/01/2006)

Essa declaração foi feita no evento “Gás na Economia”, durante a apresentação do “Plano Diretor para Desenvolvimento da Produção de Gás Natural e Petróleo da Bacia de Santos”.¹⁵ realizado em 2006 no Mendes Convention Center em Santos. Da mesma forma, a relevância dessa unidade de negócios para os projetos e investimentos da Petrobras foi destacada pelo gerente da UN-BS:

Acreditamos que esta unidade terá papel fundamental no desenvolvimento de todos os projetos e investimentos que a Petrobras fará na Bacia de Santos. (José Luiz Marcusso, Diário Oficial de Santos, 11/01/2006)

A Unidade de Negócios da Bacia de Santos (UN-BS) dispôs de um orçamento de US\$ 4,5 bilhões para o ano de 2009 para investimentos em projetos e administração dos escritórios provisórios que hoje abrigam 800 funcionários. A empresa já opera com três helicópteros no Aeroporto de Itanhaém no litoral Sul para embarque dos seus funcionários para as plataformas. A partir de 2010, a Petrobras vai construir 03 grandes edifícios¹⁶ em um terreno de 25 mil m² no bairro do Valongo,¹⁷ adquirido da Prefeitura de Santos por R\$ 15,1 milhões, que vão abrigar 6 mil funcionários da empresa. A nova sede irá coordenar as operações da Bacia de Santos e contará, também, com Laboratório de Sedimentologia, auditório, restaurante e Museu do Petróleo e da História da Bacia de Santos, com a previsão de conclusão das obras da primeira torre para julho de 2012. Estima-se que outros 14 mil prestadores de serviço da cadeia produtiva vão ter como local de trabalho o centro e os bairros adjacentes de Santos, totalizando 20 mil profissionais.

Cabe destacar o Projeto BS-08 do PROMIMP,¹⁸ que tem por objetivo dotar a Baixada Santista de recursos de infraestrutura adequada para a construção e manutenção de plantas de processo e de plataformas de petróleo e despertar o interesse do empresariado local para essa nova atividade econômica na região. Além desse grande investimento com a construção da nova sede, a Petrobras pretende contribuir no projeto de revitalização do antigo bairro, em conjunto com a Prefeitura de Santos, em especial no tocante à melhoria do sistema viário e de transportes. Trata-se do projeto “Porto Valongo Santos”, que faz parte do “Programa Alegria Centro”, que pretende implantar um complexo cultural, empresarial e

¹⁵ Este Plano foi elaborado entre setembro e dezembro de 2005, por grupo de trabalho composto por 14 profissionais da Petrobras, entre gerentes e consultores da área de Exploração e Produção e do Centro de Pesquisas. (UN-BS, 2007).

¹⁶ O custo do projeto arquitetônico da nova sede da UN-BS da Petrobras em Santos foi de R\$ 2 milhões. A obra deverá empregar cerca de 1.200 trabalhadores na construção e após entrar em funcionamento a primeira torre vai abrigar 2.200 funcionários.

¹⁷ A ocupação do bairro Valongo data do século XVI e coincide com a colonização da cidade de Santos que abriga importante conjunto arquitetônico e histórico formado pelo Santuário Santo Antônio, pelo prédio da Estação Ferroviária Santos-Jundiá (antiga São Paulo Railway) e pelas ruínas do Casarão que abrigou a antiga Prefeitura de Santos. Fonte: <http://www.investsantos.com.br/bairros/valongo.html>. Acesso em 21/12/2009.

¹⁸ O PROMIMP - “Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural, coordenado pelo Ministério de Minas e Energia, foi instituído pelo Governo Federal através do Decreto nº 4.925, do dia 19 de dezembro de 2003, com o objetivo de maximizar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior.” Site <http://www.prominp.com.br/>. Acesso em 20/01/2010.

turístico numa área de 55 mil m², entre os armazéns 1 e 8 do porto. O projeto segue os moldes dos projetos de revitalização de *waterfront* realizados em Barcelona, Buenos Aires, Recife e Belém, no intuito de dar novos usos às áreas portuárias ociosas voltadas ao turismo e lazer. Assim, será estimulado o movimento na região do Valongo, com a instalação de restaurantes, comércio variado e outros escritórios de profissionais ligados ao setor, além de um parque tecnológico. Destaca-se ainda a construção de um “mergulhão” para a passagem subterrânea neste trecho, com cerca de 1km, e um novo terminal turístico de passageiros, dentre outros (Jornal da Orla, 17/08/2009). Tais expectativas e empreendimentos já estão gerando uma onda de valorização imobiliária na região central de Santos. Segundo o jornal *A Tribuna* (19/04/2009, p. C-1) há uma expectativa de maior alta de preços do metro quadrado no centro santista com a instalação da Petrobras e do projeto de revitalização da área central, através do “Programa Alegria Centro” da Prefeitura Municipal.

Na visão da maioria das representações pesquisadas as perspectivas futuras são bastante prósperas, apesar da recente crise econômica mundial. Para os representantes dos governos municipais entrevistados, a Baixada Santista é cada vez mais considerada uma região estratégica para o desenvolvimento econômico do estado e do país:

Apesar da atual crise na economia mundial, os projetos prioritários de diferentes vocações tendem a consolidar a Baixada Santista como estratégica para o desenvolvimento econômico nacional. O Porto será expandido com novos terminais e continuará sendo o mais importante do hemisfério sul. Gradativamente, a cadeia de petróleo e gás para a Bacia de Santos vai se implantar na região ampliando a participação na movimentação da economia regional. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS,¹⁹ entrevista em 30/05/2009)

Essa efervescência econômica, que parece reeditar o velho desenvolvimentismo,²⁰ pode ser visualizada na mídia nacional, estadual e local, principalmente nas manchetes diárias do jornal de maior circulação na Baixada Santista, do sistema de comunicação *A Tribuna*, dentre outros veículos de comunicação. Percebe-se uma grande euforia diante de um futuro que parece estar cada vez mais próximo, conforme algumas manchetes que podem demonstrar as perspectivas em relação ao futuro da região diante dessa nova fase da acumulação capitalista, considerada “uma nova onda de crescimento”:

Petróleo & Gás: Nova economia começa a brilhar. - Não é mais uma perspectiva. A atividade da bacia de Santos já está se tornando realidade no litoral paulista. (Jornal da Orla, 19/10/2008)

Alia-se a esse “otimismo”, a expansão e modernização do complexo portuário no intuito de consolidar o Porto de Santos como concentrador de cargas, denominado *hub port*, com a previsão de aumento significativo da sua capacidade. Segundo o estudo da

¹⁹ PMS: Prefeitura Municipal de Santos.

²⁰ “*Desenvolvimentismo foi o nome que recebeu a estratégia nacional de desenvolvimento e a ideologia que a orientava, pautada na idéia de nação.*” (Bresser Pereira, 2007, p.78-79) Tem como princípio o Estado como indutor da economia e que o crescimento econômico é o grande condutor da distribuição de renda. O conceito é originário dos anos 1950 e vigorou no Brasil até 1980; está relacionado aos governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubistchek, bem como aos governos militares. Nesse período a economia do Brasil cresceu de forma acelerada (4% ao ano), muito em função dos vultosos investimentos em infraestrutura realizados pelo Estado.

consultoria VKS Partex (2009), com os projetos de expansão o porto pretende ampliar em 260% a sua capacidade, passando de 110 milhões de toneladas/ano para cerca de 400 milhões de toneladas de carga por ano, gerando mais de 42 mil empregos na região até o final da próxima década. Porém, deste montante deve-se considerar apenas 18.400 empregos fixos gerados nessa operação, tendo em vista que os 23.700 são estimados para as obras e deixam de existir com a conclusão das instalações. Por conta disso, a própria consultoria alerta para o risco do "passivo social" que poderá ser gerado na região com o fim desses trabalhos, ampliando o processo de favelização, um problema que a região já vivenciou no período da industrialização. O Complexo Barnabé-Bagres (Figura 1.2), idealizado para movimentar 110 milhões de toneladas por ano, é outro projeto polêmico em termos de impacto ambiental. Trata-se de um novo conjunto de terminais a ser construído na margem esquerda do cais, na área continental de Santos (A Tribuna, 23/04/2009). Conforme dados da CODESP (2008) este empreendimento demandará para sua implementação recursos estimado em R\$ 9 bilhões.²¹ Esses investimentos para expansão do porto são confirmados pelo Sub-secretário de Planejamento da SEP²²:

No cenário futuro, enxergamos o Porto de Santos como um “grande concentrador de cargas”, principalmente depois da dragagem de aprofundamento e alargamento do canal de acesso aquaviário, obra feita pela Secretaria Especial de Portos. A Implantação do Complexo Barnabé-Bagres garantirá a expansão e o crescimento do Porto, assim como aproveitamento de áreas impactadas como é o caso das favelas de Conceiçãozinha e Prainha²³, transformando aquelas áreas em terminais portuários, além de resgatar a cidadania daquelas pessoas que moram em situação, muitas vezes, de risco. A recuperação financeira da Autoridade Portuária é outra expectativa do Governo Federal quanto ao futuro do Porto de Santos. A resultante destas ações se irradia por toda região da Baixada Santista. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/05/2009)

A construção das Avenidas Perimetrais, previstas desde os anos 1950, nas duas margens do porto, já é uma realidade na margem de Santos e está em licitação no lado do Guarujá. A dragagem de aprofundamento do canal para 15 metros, após muitos impasses no processo de licenciamento ambiental, finalmente foi iniciada, o que possibilitará a circulação de navios de maior porte. Esta obra conta com recursos do PAC, orçados em R\$ 199,5 milhões. O Plano de Expansão do Porto de Santos prevê também a expansão da área portuária com a construção do novo terminal da Embraport (Figura 1.2.) que pode chegar a

²¹ Fonte: CODESP (2008), disponível no site <http://www.portodesantos.com/releases/arquivo2/0337.html>. Acesso em 15/01/2010.

²² SEP ou SEP/PR: Secretaria Especial de Portos da Presidência da República.

²³ Conceiçãozinha e Prainha são ocupações irregulares que se localizam em Vicente de Carvalho, distrito do município do Guarujá, na margem esquerda do Porto de Santos. O Sítio Conceiçãozinha é um antigo núcleo Caiçara da virada do século XIX que a partir da década de 1950 sofre um grande crescimento demográfico em função do desenvolvimento da região pela industrialização, porto e turismo, sem ser acompanhado de uma política habitacional, transformando-se em uma favela. Assim, como a Prainha que hoje tem mais de meio século e é uma extensão do bairro do Pae-Cará. Ambas fazem parte do “Projeto Favela-Porto-Cidade” a ser financiado pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC do Governo Federal que prevê a remoção de grande parte das famílias desses assentamentos para ampliação do porto, gerando conflitos e tensões entre os moradores e a CODESP.

movimentar 1,85 milhão TEU²⁴ e o terminal da Brasil Terminal Portuário (BTP), que pertence à Europe Terminals da armadora MSC Shipping, que irá movimentar 1,1 milhão de contêineres e 1,2 milhão de toneladas de graneis líquidos, na área do antigo Lixão da Alemoa. Somados à otimização e expansão dos terminais existentes que projetam 1,9 milhão TEU para Santos Brasil, 1,35 milhão TEU para Libra Terminais, 900 mil TEU para o Tecondi e 800 mil TEU para a área do Saboó. A ampliação do setor de graneis líquidos também deverá ocorrer com a construção do terminal da BTP e a implantação de novos berços na Ilha Barnabé e no Terminal da Alemoa. Há perspectiva também de empreendimento na área de Conceiçãozinha, no Guarujá, destinado a granel sólido. Esse aumento da movimentação demandará novos terminais, uma segunda etapa de dragagem de aprofundamento do canal (17 m) e investimentos na melhoria da acessibilidade ao porto e região, em complementação ao sistema rodoviário, através da multimodalidade (ferroviário, hidroviário, aeroviário e dutoviário). Estes vultosos investimentos, públicos e privados são objeto de destaque na mídia local:

Porto. Governo e empresas investem na expansão do porto. – Construção das avenidas perimetrais e dragagem de aprofundamento do canal do Estuário aumentarão capacidade operacional do complexo portuário. (Jornal A Tribuna, manchete de capa, 02/02/2009)

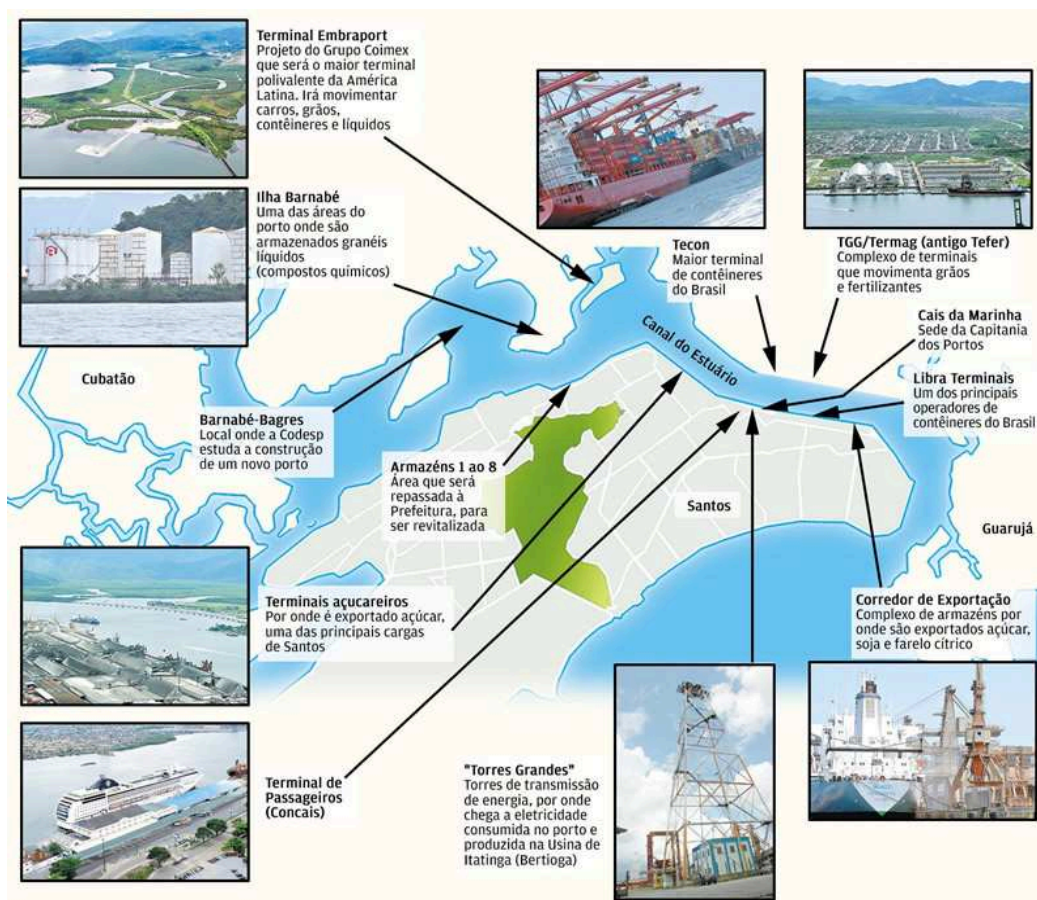


Figura 1.2 - Planta de localização dos principais terminais do Porto de Santos.

Fonte: site www.santosexport.com, Acesso em 20/01/2010.

²⁴ TEU: "Twenty-foot Equivalent Unit", unidade de equivalência utilizada para contêineres. 1 TEU corresponde a um contêiner de 20 pés de comprimento por 8 pés de largura e 8 pés e 6 polegadas de altura. (Gonçalves e Nunes, 2008)

Além disso, tem-se os investimentos bilionários na modernização e ampliação do Polo Industrial de Cubatão, sobretudo na COSIPA (hoje, Usiminas) e na Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão – RPBC, conforme noticia o jornal *A Tribuna*:

Indústria. 6,6 bilhões de reais são investidos em obras de expansão pela Refinaria, Usiminas, Fosfertil e Ecopátio. (Jornal *A Tribuna*, 22/05/2009, p. E-1)

Durante o evento *Mega Polo 2008* realizado em Cubatão, em maio/2008, segundo os representantes do CIESP/FIESP regional e da RPBC, foi anunciado que o Polo Industrial de Cubatão vai receber investimentos de US\$ 6,6 bilhões para a expansão e modernização das atuais unidades industriais e na construção de novos empreendimentos até 2012. Em especial na USIMINAS, na RPBC, na Carbochloro e na Petroque, já estão aplicando em obras US\$ 2,6 bilhões desse montante, conforme matéria do jornal *A Tribuna* de 20/05/2008:

Essas obras já vêm gerando a média de 4 mil empregos, número que dobrará nos momentos de pico dos empreendimentos. Os outros US\$ 4 bilhões destinam-se a construção de uma nova usina siderúrgica nas proximidades da COSIPA, com um potencial de geração de até 20 mil empregos durante a obra; e na implantação de uma carteira de redução de enxofre no Diesel produzido pela refinaria de Cubatão.

Resta avaliar o impacto dessas obras em Cubatão e na região, pois esses investimentos tendem a atrair um grande contingente de mão de obra à procura de emprego. Esse fluxo migratório depois do término das obras pode gerar a ampliação da pobreza e das áreas subnormais, semelhante ao processo ocorrido na década de 1970, quando houve a formação de várias favelas e dos bairros cotas dentro do Parque Estadual da Serra do Mar. Apesar do governo federal ter liberado R\$ 550 milhões de recursos da União para convênios do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) com o Governo do Estado para saneamento (R\$ 286 milhões) e prefeituras para habitação (R\$ 265 milhões), conforme noticiado pela *A Tribuna* de 21/05/2008, esses investimentos vão resolver o passivo da região nestas áreas e não necessariamente atender a demanda futura.

Outro fator é o desenvolvimento do potencial turístico da região, principalmente através da diversificação do turismo e da melhor exploração das temporadas de cruzeiros marítimos:

Turismo. Cruzeiros movimentarão mais de 800 mil turistas. - Temporada de transatlânticos 2009/2010 deve bater todos os recordes do Porto de Santos. (Jornal *A Tribuna*, 06/10/2009, manchete de capa)

O turismo voltado às temporadas dos transatlânticos tem movimentado um volume cada vez maior de passageiros no Porto de Santos. Cerca de 16 a 20 navios, e 800 mil passageiros que movimentam cerca de R\$200 milhões foram os números registrados nas últimas temporadas (desde 2008).

Dentro desse quadro, as expectativas para a região são “as melhores possíveis” diante das projeções para a economia do país que, segundo especialistas, deve crescer cerca de 5% em 2010. A Baixada Santista deve acompanhar a dinâmica da economia

nacional, o que vai acarretar um grande crescimento econômico e populacional²⁵ em decorrência desses vultosos investimentos públicos e privados na região. Estes tendem a aquecer a economia regional e expandir a oferta de oportunidades e empregos, em especial os de maior qualificação profissional, voltados à Bacia de Santos, e na construção civil com as inúmeras obras em andamento e previstas. Conforme noticia a manchete de capa do Jornal A Tribuna que dá destaque ao montante de investimentos em diversas obras públicas na região:

Perspectiva 2010. Pré-sal e obras públicas vão aquecer a economia da região. - Bacia de Santos. Petrobras inicia operações no campo de mexilhão e o projeto piloto na área de Tupi. Porto. Dragagem aumentará profundidade do canal de navegação para 15 metros. Saneamento e Habitação. Investimentos oficiais vão ultrapassar R\$ 1,9 bilhão. (Jornal A Tribuna, manchete de capa, 27/12/2009)

Esse conjunto de informações divulgado nos meios de comunicação pode demonstrar as expectativas ufanistas em relação ao futuro da Baixada Santista diante dessa nova fase de acumulação do capital, na qual a Baixada Santista ganha destaque como uma região estratégica para o desenvolvimento econômico do estado e do país. Assim como nos depoimentos das lideranças políticas e representações dos vários setores da região, em especial os econômicos, que são analisados ao longo deste trabalho, através das entrevistas realizadas pela pesquisadora e de matérias publicadas na imprensa escrita e falada. Como, por exemplo, o depoimento do gerente da Unidade de Negócios de Exploração e Produção da Bacia de Santos (UN-BS), durante audiência pública na Câmara de Santos:

O futuro passa pela Bacia de Santos. Isso tem que ficar claro. Na segunda metade da próxima década, a Bacia de Santos já vai ser a maior produtora do país. Precisamos nos preparar aqui na região. (José Luiz Marcusso, 02/09/2009)

Trata-se, portanto, de uma grande oportunidade que pode promover desenvolvimento desde que explorada de forma adequada, mas que ao vigorar o modelo de desenvolvimento atual pode agravar problemas já existentes, criar novos e ampliar as desigualdades, conforme alerta o próprio Presidente da República:

A história tem mostrado que a riqueza do petróleo é uma faca de dois gumes. Quando bem explorada, traz progresso para o povo. Quando mal explorada, ela traz conflitos, desperdícios, agressão ao meio-ambiente, desorganização da economia e privilégios para uns poucos. Assim, alguns países pobres, ricos em petróleo, não conseguiram jamais sair da miséria. (Luiz Inácio Lula da Silva, 07/09/2009)

A exploração de petróleo caracteriza-se como uma atividade altamente impactante que demanda que a região se prepare com antecedência para receber tais impactos, conforme analisa a ex-prefeita e atual vereadora de Santos, Telma de Souza, sobre as

²⁵ "Mais 456 mil virão em 20 anos. Nos próximos 20 anos, a população da Baixada Santista crescerá 456 mil pessoas, mais do que o número atual de habitantes de Santos. Antes disso, a Cidade perderá o antigo posto de maior da região, em termos demográficos: será ultrapassada por Praia Grande e Guarujá, onde viverão 40% dos 2 milhões 246 mil moradores locais calculados para 2030", segundo dados da Superintendência Regional Sabesp. (A Tribuna, 17/05/2009, p. A-6)

perspectivas futuras da Baixada Santista com a descoberta das reservas de gás e petróleo na Bacia de Santos:

(...) hoje o assunto que frequenta quase que diariamente as páginas da imprensa da região, em especial no que se refere à gama de oportunidades que a atividade exploratória e seus desdobramentos apresentam em termos de desenvolvimento econômico para a Baixada. Tenho, reiteradamente, chamado a atenção para a necessidade mais do que urgente de nos prepararmos não apenas para usufruirmos dos benefícios que essas transformações trarão, mas também para os impactos urbanos e sociais que elas acarretarão, os quais, dependendo das ações que tomarmos, poderão trazer tanto repercussões altamente positivas quanto altamente negativas. (Telma de Souza²⁶, 13/07/2009)

Tal preocupação também é compartilhada por outras representações regionais, como os sindicatos de trabalhadores, que também temem os impactos negativos na Baixada Santista, com o crescimento populacional pelo fluxo migratório, a sobrecarga da infraestrutura, a deficiência na qualificação da mão de obra local e a falta de um debate regional mais amplo. Desta forma, ampliam-se as desigualdades que podem comprometer a qualidade ambiental da região, do mesmo modo como aconteceu no município de Macaé, importante região petrolífera do Norte do Rio de Janeiro, conforme alertam os sindicatos portuários e dos metalúrgicos, respectivamente:

A descoberta do Pré-sal na nossa região, aonde a gente tem que tomar como parâmetro cidades que já viveram isso, para que se evitem aqui os erros cometidos. Tem que ter planejamento sério, um planejamento adequado. Aqui não pode se tornar uma Macaé 2. Nós temos que ter conhecimento que a mão de obra especializada da região hoje não deverá atender toda demanda, portanto virão pessoas de fora. (Robson Apolinário/SINTRAPORT²⁷, entrevista em 17/03/2009)

Que a riqueza gerada fique na região, que não seja só explorado, como Macaé que é um bom exemplo. (Rodnei da Silva/ESTIVA²⁸, entrevista em 17/03/2009)

Há um processo de contradição, porque há todo um potencial de crescimento, mas nós não temos ainda uma discussão ampla. Eu tenho medo, às vezes, de chamar Santos de "Nova Macaé." (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS²⁹, entrevista em 13/03/2009)

O complexo extrativista da região Norte Fluminense, implantado na segunda década de 1970, é responsável por mais de 80% do petróleo produzido no Brasil. Apesar do grande volume de riquezas que circula pela região, que abrange as microregiões de Campos de Goitacazes e de Macaé, a maior parte dos municípios produtores da Bacia de Campos apresenta índices negativos no tocante aos indicadores de desenvolvimento humano e social, socioeconômicos e de qualidade de vida. Trata-se de uma região historicamente marcada pela pobreza, segregação social, desemprego, estagnação e esvaziamento econômico em grande parte do seu território, conforme analisado por Cruz (2005):

A primeira vista, pareceria tratar-se de um paradoxo entre riqueza e subdesenvolvimento, que pode ser equacionado pelos recursos que a economia do petróleo trouxe para a região. No entanto, o Norte Fluminense (NF) tem assistido, recentemente, já nos tempos do petróleo e

²⁶ Artigo do Boletim site Telma de Souza de 13/07/2009. Disponível em www.redetelma.com.br, acesso em 20/12/2009.

²⁷ SINTRAPORT: Sindicato dos Operários e Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos, Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo.

²⁸ ESTIVA: Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão

²⁹ S.METALÚRGICOS: Sindicato dos Siderúrgicos e Metalúrgicos da Baixada Santista.

dos royalties, à reprodução e, em alguns aspectos, ao agravamento dessa herança histórica. (Cruz et alli, 2005, p. 51)

A matéria do jornal *Folha de São Paulo* de 18/11/2007 no caderno Cotidiano já alerta para o risco de ampliação da favelização do litoral em decorrência de uma possível reedição do fluxo migratório de trabalhadores não qualificados em busca de trabalho:

Boom do petróleo ameaça piorar favelização no litoral. Municípios e Petrobras prevêem [sic] uma reedição do fluxo migratório dos anos 70. Obras para a exploração das reservas descobertas na bacia de Santos tendem a atrair grandes contingentes de trabalhadores braçais.

Há, portanto, um paradoxo entre esse otimismo exacerbado e a tensão em relação aos riscos e ameaças gerados pelo progresso técnico, motor do desenvolvimento econômico. Portanto, é preciso reconhecer e enfrentar a problemática atual da região da Baixada Santista, uma herança dos ciclos de desenvolvimento econômico anteriores, fruto de um processo de industrialização a baixos salários e de um modelo de desenvolvimento urbanístico excludente e concentrador que vigora nas nossas cidades. E, ainda, expressão da histórica desigualdade existente no país e na estrutura da sociedade brasileira.

Ao mesmo tempo em que a mídia noticia essa euforia em relação às perspectivas futuras de desenvolvimento para o Brasil e a região, veicula-se, não com o mesmo destaque, matérias que retratam os problemas da região, que também são comuns às demais metrópoles brasileiras, tais como: crescimento urbano desordenado; número significativo de habitações subnormais em áreas impróprias e/ou irregulares em contraponto à valorização imobiliária das áreas centrais, ampliando a segregação socioespacial dos mais pobres e o crescimento da verticalização na faixa da orla da praia:

Áreas de risco na região abrigam 300 mil pessoas, o que representa quase 20% da população da Baixada Santista vivendo em áreas de risco, cerca de 60% no Guarujá e Cubatão (A Tribuna, 16/02/2009, manchete de capa).

Crescimento vertical traz preocupações. (A Tribuna, 11/03/2009, p. A-3).

Alguns dos problemas referem-se a deficiências na infraestrutura urbana, principalmente na coleta e tratamento do esgoto, na destinação dos resíduos sólidos e gargalos no sistema viário metropolitano que causam problemas no trânsito³⁰ e congestionamentos, bem como a falta de integração dos transportes metropolitanos; a degradação ambiental dos ecossistemas com a poluição das praias e corpos d'água:

Baixada cobra melhoria nos acessos ao Porto e ao Pólo [sic]. Lideranças da região querem soluções para problemas crônicos em estradas. (A Tribuna, 08/06/2009, manchete de capa)

Caminhoneiros apelam à paciência para driblar congestionamento. - Alemoa. Motoristas enfrentam problemas para ingressar nas vias de acesso aos terminais de carga instalados na região. (A Tribuna, 20/12/2009, p. A-11)

³⁰ Editorial publicado em 05/11/2008 pelo jornal *A Tribuna* expressa preocupação pelos problemas crescentes e cada vez mais graves que o trânsito de Santos vem apresentando. Conforme já enfatizado em duas reportagens anteriores do mesmo jornal, a cidade possui um carro para cada 2,2 habitantes, um dos índices mais altos de todo o Brasil. Além disso, a cada dia pelo menos 30 novos veículos se incorporam à frota santista, que no ano passado, superou a marca de 200 mil unidades. Trata-se, sem dúvida, de um quadro complexo e que exige intervenções imediatas dos poderes públicos envolvidos.

Balneabilidade piora, mesmo com menos chuvas. PRAIAS. Ponta da Praia e José Menino têm os menores índices. (A Tribuna, 27/08/2008, p. A-3)

Questões ligadas à saúde pública, ao desemprego, a violência urbana, dentre outros:

Mortalidade infantil na região é preocupante. Saúde. Em 28 anos, a Baixada registrou índice acima da média estadual 26 vezes. (A Tribuna, 21/05/2009, p. A-4)

Desemprego sobe 1,17% em SV. (A Tribuna, 19/12/2009, p. A-12)

Exposição à violência é maior em dois municípios. Cubatão e Guarujá são as cidades paulistas onde os jovens de 12 a 29 anos estão mais expostos à violência e a situações de risco que podem levar à morte por assassinatos e acidentes de trânsito. Numa relação de 266 municípios brasileiros com pelo menos 100 mil habitantes, aparecem, pela ordem, em 53º e 56º lugares. (A Tribuna, 26/11/2009, caderno Baixada Santista)

Amplia-se assim, às desigualdades sociais e econômicas, o que se reflete no espaço urbano-regional pela crescente segregação territorial dos mais pobres e a grande heterogeneidade na qualidade da infraestrutura urbana dos municípios. A dualidade na região se dá entre os municípios e dentro das cidades, na forma de ocupação do espaço urbano entre a porção legal e a outra parte da cidade, que fica esquecida na sua carência e irregularidade.

A questão central que se coloca é até que ponto essas perspectivas promissoras de desenvolvimento, enaltecidas cotidianamente na mídia local pelas lideranças políticas e empresariais, vão realmente trazer ganhos para a região como um todo, com a justa distribuição da riqueza gerada e a destinação de recursos para o enfrentamento do passivo socioambiental existente e para melhorar a infraestrutura regional. Será que a Baixada Santista está preparada para receber tantos impactos gerados por essa gama de empreendimentos e projetos que estão na pauta nacional, estadual e regional?

Cabe então, fazer uma reflexão sobre as perspectivas de desenvolvimento socioeconômico para região metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e dos desafios para o planejamento e gestão metropolitanos, a partir da ideia de região retratada pela mídia e no olhar das principais representações sociais, políticas e econômicas de âmbito regional, a partir das várias entrevistas realizadas pela pesquisadora. Neste sentido, importa analisar tais expectativas com base nos diferentes olhares das representações regionais pesquisadas ligadas ao tema, buscando avaliar o que há de novo no velho discurso do progresso e do desenvolvimento e como isto, adunar a dimensão política do tema.

1.2. Baixada Santista do futuro no olhar das representações regionais: expectativas, utopias e desafios para o desenvolvimento regional

Perdemos a promessa do progresso, mas afinal foi um enorme progresso descobrir que o progresso era um mito. (Edgar Morin)

Os depoimentos a seguir se referem a duas questões do roteiro de entrevistas que procuraram apreender a visão de futuro sobre a Baixada Santista em termos de desenvolvimento. A primeira no tocante às expectativas futuras para a região, no contexto do quadro atual. E a segunda questiona que projeto de região se deseja (quer) para a

Baixada Santista, procurando apontar os principais desafios para realização dessa meta no olhar de cada representação e como as mesmas estão contribuindo para esse tipo de desenvolvimento regional. No subitem 1.2.1 aborda-se a visão da Baixada do Futuro no olhar dos grupos sociais organizados que estão divididos em dois grupos: Sindicatos dos trabalhadores e Associações, Movimentos e Organizações não-governamentais. No subitem 1.2.2 são retratadas as mesmas questões do ponto de vista das representações do setor empresarial, representando o capital. O subitem 1.2.3 contempla a visão do Estado sobre a Baixada Santista do Futuro nas três esferas de governo sob a ótica dos poderes executivo e legislativo (federal, estadual e municipais).

1.2.1. Grupos Sociais Organizados: Sindicatos e Associações, Movimentos e Organizações não-governamentais (ONGs e OSCIPs)

Baixada do Futuro no olhar dos sindicatos de trabalhadores: o futuro passa pelo petróleo e gás, porto e turismo, mas também pelo fortalecimento do movimento sindical

Pensando em futuro, as expectativas para Baixada Santista na visão das representações de classe, através dos sindicatos de trabalhadores pesquisados, são de grande crescimento e desenvolvimento. Todos vislumbram um futuro promissor para a região, ou seja, trata-se de uma perspectiva de futuro consensual. Neste sentido, a descoberta e a exploração do petróleo e gás na Bacia de Santos (Pré-sal) são enaltecidas como o principal potencial futuro de desenvolvimento regional:

O Pré-sal é fundamental! Foi um golpe de mestre trazer a Petrobras aqui para Santos. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS³¹, entrevista em 24/03/2009)

Além das instalações da Petrobras, a expectativa é que outras empresas que prestam serviços técnicos na área de tecnologia e do setor industrial devem gradativamente se instalar na Baixada Santista, dando condições para a formação de um polo tecnológico e de pesquisa para exploração e estudo do pré-sal:

Eu vejo para a Baixada Santista a possibilidade de um grande desenvolvimento de áreas relacionadas à tecnologia. A prevalecer e se desenvolver efetivamente todo esse setor de Petróleo e Gás, então, nós vamos ter um novo polo especializado e de alta tecnologia. (Lenimar Gonçalves Rios/SASP³², entrevista em 29/01/2009)

Todavia, os sindicatos também manifestam apreensão com os impactos negativos sobre a região e a ausência de uma política ampla para discussão do futuro da Baixada Santista que possa distribuir as riquezas geradas e diminuir as desigualdades, rompendo

³¹ SINTRACOMOS: Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Montagem e Manutenção Industrial e do Mobiliário de Santos.

³² SASP: Sindicato dos Arquitetos do Estado de São Paulo.

com o histórico processo de um desenvolvimento econômico capitalista, desigual e combinado:³³

A prevalecer essa mentalidade dos poderes públicos, em geral aqui da nossa região, isso não vai ser acompanhado da melhor distribuição dos bônus desse processo. Então, o que nós vamos ter é um núcleo muito qualificado e especializado, levando a cabo pesquisa e alta tecnologia, e uma periferia cada vez menos articulada com essas coisas, com a ampliação das desigualdades. Se a gente for pensar no governo do estado e nas nossas prefeituras é esse o modelo que eles estão construindo hoje. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

O presidente do SINDAPORT³⁴, Everandy Cirino (16/03/2009), defende o aproveitamento do potencial petrolífero para corrigir os erros do passado e resgatar o poder econômico da região. Destaca-se também a grande preocupação com a formação e qualificação da mão de obra local para ocupar os novos postos de trabalhos na cadeia produtiva de exploração do petróleo e gás, como também no porto, tendo em vista a modernização e ampliação do Porto de Santos. Para tanto, o presidente do SINDAPORT afirma que é preciso garantir os direitos dos trabalhadores e o respeito ao meio ambiente. Porém, isso demanda maior participação dos sindicatos nessa discussão e a retomada do movimento sindical como um todo, o que é um grande desafio:

O sindicato tem a obrigação de estar trabalhando em cima disso. E os cidadãos da cidade terem cursos, terem formação para que possam ocupar esses novos postos de trabalho na região. Mas há necessidade de uma discussão profunda sobre isso. Em relação a ter primeiro esses postos ofertados para a região, se não nós estaremos na livre concorrência da mão de obra. Portanto, a gente deve ver a questão do cidadão local, não precisa que ele tenha a prioridade, mas que ele seja qualificado e tenha um incentivo para isso. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Conforme já exposto, há uma preocupação das representações sindicais com a reprodução do modelo de Macaé na Baixada Santista. Ou seja, com o risco da riqueza gerada pelo “ouro negro” não ficar na região, ampliando as desigualdades; com o aumento do fluxo migratório de pessoas em busca de trabalho, que tende a acarretar a sobrecarga da infraestrutura urbana e o crescimento desordenado em áreas ambientalmente frágeis; e com o aquecimento do setor imobiliário, que, ao ampliar a valorização e a especulação sobre áreas mais estruturadas pode levar à expulsão da população de menor renda. Conforme alerta o presidente dos comerciários:

Petróleo que está para chegar, a Bacia de Santos, pois apesar de ser uma potencialidade, isso vai gerar um grande boom imobiliário aqui na Baixada. E já está acontecendo! E será que nós estamos preparados para receber esse boom imobiliário? (Arnaldo Biloti/S.Comerciários³⁵, entrevista em 02/03/2009)

O presidente do Sindicato dos Comerciários dá ênfase também ao Turismo como potencial futuro da região. Para os Comerciários, apesar das deficiências na rede hoteleira,

³³ Teoria do desigual e combinado é uma importante contribuição de León Trotsky à teoria marxista, no sentido de buscar compreender as contradições econômicas, sociais e culturais dos países do capitalismo periférico e semi-periférico, norteados pelo progresso linear que combina no processo de desenvolvimento setores avançados e atrasados.

³⁴ SINDAPORT: Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo.

³⁵ S.Comerciários: Sindicato dos Empregados do Comércio de Santos e Baixada Santista.

todas as cidades da Baixada Santista estão melhorando a sua qualidade de vida e, conseqüentemente, isto vai trazer aumento populacional com a proximidade de São Paulo. Isso já está gerando um “boom imobiliário”, não só em Santos, mas também em Praia Grande e no Guarujá. Neste contexto, a expectativa para os comerciários é que surgirão novas empresas e novos empregos, portanto, vislumbra-se um futuro bastante promissor para a categoria e para a região.

Esse novo “boom imobiliário” está acontecendo em função do grande aporte de dinheiro disponível para crédito, menores juros e a possibilidade de financiamento com maior prazo, o que vem movimentando o mercado da construção civil em quase todo o país.³⁶ Apesar destas constatações, as representações do setor (Sinduscon e Secovi) ainda não legitimam esse “boom” com a justificativa de que a construção civil está passando na verdade por um “novo patamar de crescimento sustentável” após 20 anos de estagnação. Santos ganhou destaque na mídia de São Paulo em razão das especulações em torno da exploração de petróleo e gás pela Petrobras:

Santos tem sido considerada uma pérola nesse mar de concreto. Primeiramente, pela descoberta, este ano, de um megacampo de petróleo, que elevará em 50% as reservas brasileiras. Só a Petrobras abrirá na cidade, sede da Bacia de Santos, 1.200 vagas permanentes em dois anos e 3 mil até 2015, para engenheiros, geólogos e geofísicos, com salários acima de R\$ 5 mil. Os empregos indiretos devem chegar a 12 mil, segundo o gerente-geral da Unidade de Negócios da Petrobras na Bacia, José Luiz Marcusso. (Jornal O Estado de São Paulo, 27/12/2007)

Em Santos, os preços dos terrenos são maiores na faixa da orla marítima e vão decrescendo no sentido da área central da cidade. Portanto, há uma priorização dos investimentos na melhoria da infraestrutura urbana na região da orla, gerando externalidades que valorizam os imóveis nesta área e agregam valor aos novos empreendimentos imobiliários, o que leva a uma maior verticalização, formando uma verdadeira muralha, com a construção de torres que destoam na paisagem urbana e comprometem as boas condições de ventilação e insolação.

Destaca-se ainda que, segundo estimativas de especialistas para Baixada Santista, em 2010, o setor imobiliário deve crescer 8% e a expectativa de geração de empregos e renda é de 4%, o que demonstra o real aquecimento da economia regional, em decorrência do crescimento dos setores de comércio, serviços, construção civil e petróleo e gás (Jornal A Tribuna, 27/12/2009, p. E-1).

Quanto ao projeto de região que se deseja (quer) para a região, a “Baixada Santista ideal”, procurando apontar os principais desafios para realização dessa meta e a

³⁶ “O setor da construção civil emprega 1,75 milhão de trabalhadores formais e vive o seu melhor momento no país desde da década de 1970, porém seu crescimento esbarra em gargalos como a escassez e o aumento de preços de terrenos e falta de profissionais qualificados. Isso se dá pelo crescimento da economia, pelo aumento da renda e pela expansão do crédito, o chamado PIB da construção civil que deve fechar o ano com crescimento entre 7,9% e 9,3% melhor desempenho desde 1986, época do Plano Cruzado, segundo o Sinduscon/SP. O mercado imobiliário comemora a liberação de 155,8 mil financiamentos com recursos da poupança de janeiro a setembro deste ano, 69,3% superior ao registrado no mesmo período de 2006. O valor financiado atingiu R\$ 14,6 bilhões, alta de 87% em relação a 2006.” Fonte: Jornal Folha de São Paulo (05/12/2007).

contribuição de cada representação para o desenvolvimento regional há uma diversidade maior de respostas. A questão mais almejada é a qualidade de vida:

A Baixada Santista de um modo geral, eu considero como uma cidade do interior, mas que ela tem a qualidade de vida de uma capital. Seja por termos quase tudo aqui ou por termos uma Imigrantes e estarmos muito próximo a São Paulo. Então essa qualidade de vida tende a melhorar e vem melhorando. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

Vislumbra-se uma região com segurança, cada vez melhor em termos de condições de vida e de crescimento econômico, ampliando a geração de trabalho e renda para sua população, em especial através do porto:

Nós esperamos uma região tranquila, segura, com uma boa condição de vida. Hoje podemos dizer que já temos uma boa condição de vida, então queremos melhorá-la cada vez mais. E também na questão do trabalho, voltando ao nosso foco, e trabalho também, que é uma região que possa alcançar bastante trabalho para o nosso povo e que também tenha um crescimento cada vez maior, como nós temos principalmente localizado no porto. Um porto que vive batendo recordes e mais recordes, anualmente, que ele continue assim, cada vez mais. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Outro anseio e grande desafio, segundo o SINDAPORT, é implantar um Projeto Portuário que possibilite a integração porto/cidade, conciliando a expansão portuária com as condições ambientais e a defesa do mercado de trabalho no porto de Santos:

O principal projeto voltado para o setor portuário é a integração cada vez maior do porto com a cidade e a defesa do mercado de trabalho no porto santista. O Porto de Santos ainda é hoje o maior empregador da cidade e é graças a ele que a região tem importância nacional. (Everandy Cirino dos Santos/SINDAPORT, entrevista em 16/07/2009)

Neste sentido, o presidente do SINTRAPORT ressalta a necessidade de se construir um projeto regional com base numa visão de conjunto sobre a Baixada Santista. Destaca que essa questão não depende só de desejo e vontade, mas sim da capacidade de trabalho e elaboração da região para projetar o seu futuro, ou seja, expressa uma visão de construção coletiva dos agentes locais como protagonistas:

O projeto é uma coisa que tem que ser elaborada, tem que ser trabalhada, não é fruto só de desejo e vontade, mas da capacidade de estabelecer, de projetar e eu acredito que nós ainda não temos isso, essa visão de conjunto. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

O desejo da representante do SASP para a Baixada Santista é um desenvolvimento com justiça social que promova a redução da segregação socioespacial e a melhor distribuição das riquezas, o que pressupõe alternativas ao modelo vigente:

Ver um desenvolvimento com a justa distribuição, (...), de forma a reduzir no menor tempo possível a exclusão físico-territorial. Que todos possam receber os bônus desse processo de desenvolvimento que parece estar aí e deverá nortear o futuro de Santos e região. (Lenimar Gonçalves Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Quanto aos desafios para realização dessas metas, segundo o Sindicato dos Comerciários, isso passa pela conquista do bem estar da população e por trabalhar melhor o receptivo para o turista, o que demanda qualificação profissional do trabalhador do comércio. O SINTRAPORT diz que é preciso resolver as questões da saúde e ter um sistema de transporte coletivo integrado entre todas as cidades da Baixada Santista. A

questão da moradia requer a construção de novos conjuntos habitacionais para resolver o grande déficit habitacional da Baixada, conforme destaca o SINTRACOMOS:

Moradia! Eu acho que a moradia hoje, ainda existe um déficit habitacional extraordinário aqui na Baixada Santista. (...). Ainda existe muita palafita, muitas casas de madeira! A gente espera que nos próximos 20 anos isso seja banido do mapa dessa cidade. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

O sindicato dos Metalúrgicos defende o estímulo do uso do aço da USIMINAS, antiga COSIPA, para produção de casas populares na região, o que pode contribuir para resolução da questão da moradia e gerar mais empregos, bem como investir na indústria naval que também é um grande potencial para a região:

Duas áreas que se poderiam utilizar a matéria prima que está em Cubatão. Com dupla situação social, pois se você tem fabricação de aço e a fabricação de casas você está dando emprego, não só para metalúrgicos, mas também para outras categorias. (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS, entrevista em 13/03/2009)

Em relação às contribuições de cada sindicato para o desenvolvimento regional desejado, o SINTRACOMOS destaca que a sua contribuição é na relação com o governo federal, através da Casa Civil, com a reivindicação de parte dos recursos do projeto de construção de 1 milhão de moradias para a região da Baixada Santista ("Programa Minha Casa, Minha Vida"³⁷). Segundo o presidente, agora depende dos prefeitos disponibilizarem os terrenos e os projetos habitacionais rapidamente. Esta questão guarda uma contradição, visto que o aquecimento do mercado imobiliário e a abertura do capital das grandes construtoras na bolsa de valores vêm possibilitando a formação de um banco de terras monopolizado por essas empresas, o que dificulta a ação das prefeituras em viabilizar terrenos em áreas mais centrais para construção de moradias destinadas à população de menor renda. O que requer a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade para garantia da função social da propriedade.

O SASP informa que participa como membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano de Santos - CMDU nas discussões sobre desenvolvimento urbano, que atualmente está discutindo a revisão do Plano Diretor do município. O Sindicato dos Comerciários relata que promove vários cursos de qualificação e tem conseguido aumento dos salários da categoria acima da inflação. O Sindicato dos Metalúrgicos faz a crítica ao movimento sindical que está fragmentado e cada sindicato busca resolver apenas os seus problemas:

Eu sinto que nós temos ainda o movimento sindical muito parado, cada um na sua, buscando resolver o problema de imediato, não estão pensando no futuro. Não há uma articulação entre os sindicatos para discutir essas questões, por exemplo, dentro do CONDESB, da AGEM. Não, nada, nada, não participam. (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS, entrevista em 13/03/2009)

³⁷ O Programa Minha Casa Minha Vida é um programa do governo federal, em parceria com os Estados, municípios e empresas que pretende construir um milhão de habitações, priorizando famílias com renda de até 3 salários mínimos, mas que também abrange famílias com renda de até 10 salários mínimos. (Disponível no site www.caixa.gov.br/habitacao/index.asp, acesso em 27/12/2009).

O Sindicato dos Estivadores concorda que a fragmentação dos sindicatos fragiliza a atuação do movimento sindical e manifesta o desejo de unificação dos sindicatos portuários:

A nossa posição política é que haja a unificação dos sindicatos portuários. (...) um sindicato único como é no modelo europeu. A Estiva carrega essa bandeira, (...). (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

O SINTRAPORT diz que participa em todas as questões que envolvem os portuários e tem como atuação política estabelecer contato com parlamentares e promover discussões com seus filiados. Quanto à retomada do movimento sindical como um todo, lamenta-se o divisionismo existente entre os vários sindicatos:

É vontade só de uns e recusa de muitos! Recusas essas feitas em locais reservados, pois em público não, todo mundo tem o discurso da unidade. (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009)

Os depoimentos demonstram que é consenso entre os sindicatos de trabalhadores pesquisados que a Baixada Santista deverá ter um futuro promissor, muito em função do petróleo e gás (pré-sal), porto e turismo, ou seja, através do desenvolvimento das suas múltiplas vocações econômicas. Contudo, há uma preocupação com os impactos negativos deste processo de crescimento econômico e populacional de não se reproduzir os erros do passado, como na própria região e a experiência de Macaé, no Norte Fluminense do Rio de Janeiro. Porém, essa perspectiva futura de desenvolvimento econômico vai depender de como a região está se preparando para receber tais impactos. Os sindicatos defendem uma ampla discussão sobre o futuro da Baixada Santista, através do planejamento regional e da participação social do conjunto de agentes envolvidos. Como também, priorizar investimentos dos recursos financeiros gerados para equacionar os problemas existentes na região, em especial a qualificação dos trabalhadores para exercer os novos postos de trabalho e a diminuição das desigualdades. Todavia, o grande desafio posto pelos sindicatos, principalmente portuários e metalúrgicos, é a retomada do movimento sindical operário para equilibrar a correlação de forças desigual entre capital e trabalho e, assim, garantir maior participação dos sindicatos e da sociedade civil no debate regional e recuperar a força política dos trabalhadores frente aos seus direitos e nas decisões sobre o futuro da região. No entanto, a almejada unidade sindical parece esbarrar na falta de um ideal coletivo que leve os vários sindicatos a superarem seu corporativismo e as divergências políticas, como outrora.

Quanto aos anseios, a Baixada ideal, vislumbra-se uma região com qualidade de vida, com segurança, com melhores condições de vida e de crescimento econômico, ampliando a geração de trabalho e renda e a oferta de moradia digna para a população local, bem como integrada fisicamente pelo sistema viário e de transportes metropolitano. Através de um desenvolvimento com justiça social que promova melhor distribuição de renda e a diminuição das desigualdades sociais e urbanas o ideal para a Baixada será

alcançado. Este deve ser fruto de um projeto de região participativo e com visão de totalidade. Romantismo³⁸ ou Utopia³⁹?

Isso parece depender da capacidade das forças sociais e políticas da região em explorar as suas potencialidades além da dimensão econômica, reconhecer e enfrentar seus problemas, bem como investir as riquezas geradas pelo crescimento econômico na melhoria da infraestrutura metropolitana e na diminuição das desigualdades socioeconômicas, conforme proposto por Flávio Viegas Amoreira (2010) em artigo na Tribuna Livre:

Ousadia com senso estético, desenvolvimento com inclusão: nosso pré-sal fundamental deve ser o valor humano compartilhado num espaço repensado. (Jornal A Tribuna, 16/02/2010)

Através dos depoimentos pode-se perceber que há uma consciência dos sindicatos em relação às principais problemáticas da região (habitação; segurança pública; infraestrutura de acessibilidade; saúde; conflito porto/cidade; trabalho e renda), principalmente, quanto à qualificação profissional e à garantia dos direitos do trabalhador. Porém, pouco aparece a questão educacional, que antecede essa etapa como base do processo de aprendizagem, bem como a questão salarial que é inerente a qualidade do trabalho. Outra questão específica desse grupo diz respeito à fragmentação do movimento sindical, principalmente portuários, em vários sindicatos de categorias, que atuam nas suas especificidades com uma participação restrita aos seus interesses mais imediatos. Estes, cada vez mais, se pautam pelo corporativismo e perdem o foco das lutas políticas coletivas, o que enfraquece a organização do movimento sindical e, conseqüentemente, a força política dos trabalhadores como classe no jogo de poder.

Observa-se que há certo descompasso entre a ideia de região futura e a realidade (discurso ideológico x práxis), considerando a atual correlação de forças entre capital e trabalho, cada vez mais desfavorável ao trabalho. Percebe-se nas falas um romantismo que o crescimento econômico por si só vai resolver problemas de ordem social e política. Trata-se, portanto, de uma questão de natureza cultural e político que vai depender da mudança de mentalidade e, por conseguinte, das práticas dos vários agentes sociais, o que se dá no campo das lutas políticas. Isso pressupõe um processo de governança regional que garanta a participação social e o equilíbrio na correlação de forças na construção de futuro da

³⁸ As idéias do romantismo estão centradas na valorização: "da cultura, como conjunto de valores morais e tradicionais, em detrimento do desenvolvimento técnico e material da civilização moderna; da comunidade, como agregação de relações sociais diretas, em detrimento da sociedade, como agregação mecânica e artificial de pessoas; do valor de uso dos bens produzidos em detrimento do valor de troca; dos vínculos de ordem qualitativos, de ordem religiosa, ética, cultural ou estética em detrimento da quantificação da vida, no âmbito das relações do mercado; da arte, como resultado de todo trabalho livre e criativo, em detrimento do artefato industrial, como produto alienado". (Ancona apud Viana, 2003, p. 67)

³⁹ O inglês Thomas Moore contribui para difusão do termo "utopia" ao conceber modelos utópicos de cidades que foram publicados na sua célebre obra *Utopia* (1516), em que propõe um modelo de organização do espaço suscetível de ser realizado e com capacidade de transformar o mundo natural. Superou-se aí a idéia renascentista de uma "natureza intocada" associada a um "mito sagrado". Essa obra anunciou questões e proposições que influenciaram os utopistas posteriores. Atribui-se ao termo utopia a concepção de uma sociedade ideal que se constrói por meio de um processo dialético de emancipação humana que possa promover a verdadeira transformação da sociedade, com base nos valores da justiça e liberdade. (Cf. Moore, 1516)

região. Resta então, avaliar a condição de governança existente na Baixada Santista entre os grupos sociais, poder político e forças econômicas, o que vai ser objeto do capítulo 6.

Baixada do Futuro no olhar das Associações, Movimentos e ONGs: o futuro passa pelo petróleo e gás, turismo, mercado imobiliário, mas também pelas lutas e resistências dos movimentos sociais

Dentro do cenário atual, com os vultosos investimentos previstos na modernização e expansão do porto e do polo industrial de Cubatão e pela Petrobras, as expectativas futuras para a Baixada Santista são positivas, na visão de quatro das sete representações entrevistadas desse grupo. Vislumbra-se um crescimento econômico e populacional, em razão da implantação da cadeia produtiva de exploração do petróleo e gás, do desenvolvimento do turismo, com incremento do mercado imobiliário e da construção civil. Segundo as associações de engenheiros e arquitetos, isso requer mais investimentos na infraestrutura da região, por meio de um planejamento regional que garanta a participação do conjunto dos atores locais:

As expectativas são positivas, por dois motivos: porque existe uma conscientização da necessidade de se planejar os municípios, e estamos vendo o fortalecimento da interlocução dos agentes envolvidos, e pelos investimentos na região no mercado imobiliário e turismo e também na futura exploração de Petróleo e Gás. Neste sentido que consideramos as perspectivas: Investimento e Planejamento. (André Rogério de Santana/AEAAB⁴⁰, entrevista em 11/05/2009)

O crescimento é certo, teremos muitas oportunidades para nossa valorização profissional, porém é fundamental que todos estejam participando desse processo e que as informações sejam realizadas para todos sem exceção. (Alexander Ramos/AEAPG⁴¹, entrevista em 05/05/2009)

O Rotary Club de Santos aposta no desenvolvimento do Turismo, através das temporadas dos transatlânticos (cruzeiros marítimos) - que vêm batendo recordes de movimentação de passageiros - como oportunidade de crescimento da atividade turística em toda a Baixada Santista. Destaca que o turismo é importante para todas as cidades, mas que é preciso investir mais na rede hoteleira que hoje está concentrada no Guarujá e em Santos:

Área de hotelaria tem que ser melhor investida e divulgada, para que possam as pessoas que vierem de fora utilizarem esses hotéis. (Carlos Henrique Alvarenga Bernardes/Rotary Club de Santos, entrevista em 13/04/2009)

Na avaliação do representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro (ABGC) vai haver maior procura pela região como local de moradia em função da qualidade de vida e da exploração de petróleo e gás. Visualiza a Baixada do Futuro como uma “cidade-região dormitório”, considerando essa possibilidade como positiva. No entanto, chama a atenção para a necessidade da região se preparar para receber esses impactos. Quanto à questão da sazonalidade do turismo, este pondera que esse problema hoje não

⁴⁰ AEAAB: Associação de Engenheiros, Arquitetos e Agrônomos de Bertioga.

⁴¹ AEAPG: Associação de Engenheiros e Arquitetos de Praia Grande.

está influenciando tanto a região, em especial nos municípios do núcleo central. Contudo, argumenta que não visualiza o turismo como uma alternativa futura para desenvolvimento da região, mas sim, a região como local de moradia fixa em função da sua qualidade de vida:

Em algumas cidades sim, mas nos núcleos essa sazonalidade não está. Tem que explorar isso! A questão do Petróleo e Gás está associada a isso! Eu não sei se seria o Turismo, acho que mais a Habitação mesmo, como cidade! Turismo eu acho que não é o caminho, a vertente! Eu acho que explorar mais a população local, a qualidade de vida! (Antonio Eduardo Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Os representantes do Comitê do Plano Diretor Participativo do Fórum da Cidadania de Santos e do movimento ambientalista se diferenciam dos demais entrevistados pelo ceticismo em relação ao futuro da região diante dessa euforia que mascara a realidade. Ambos expressam uma visão pessimista ao se considerar a continuidade do modelo de desenvolvimento desigual, o desequilíbrio entre as forças sociais e econômicas no jogo político e a dificuldade de se reconhecer os graves problemas da região, que implicam diretamente na sua qualidade ambiental que, paradoxalmente, é a sua maior riqueza. Logo, vislumbram que a tendência é de ampliação dos problemas, conflitos e tensões:

Pessimista, pois os problemas advindos da metropolização avançam em velocidade muito superior às soluções. O problema é político e na política deve ser resolvido. Mas não vejo horizonte para isto. (José M. Carriço/Comitê do PDP Santos⁴², entrevista em 11/05/2009)

A possibilidade de ganhos ambientais significativos para o ambiente e para a qualidade de vida das populações locais, muito ao contrário. Decisões já tomadas são de difícil reversão. Há uma cegueira social instalada e uma surdez institucional endêmica junto ao poderes públicos locais. Só se ouve o que agrada aos ouvidos e não se escutam fatos relevantes, como aqueles relacionados às vulnerabilidades regionais. Estudos sérios e consistentes são afastados, deixados de lado em prejuízo ao futuro da região e da sociedade. Não há articulação social, a não ser uns poucos que se dedicam a mobilizar e informar a sociedade de forma a criticar o modelo proposto. Diante deste quadro, enxergo aumento de tensões, de todo inevitáveis, em especial no que tange a judicialização de determinadas questões. (Fábio Dib/Instituto Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

Por fim, o movimento de moradia Sítio do Campo reafirma essa tendência, dizendo que “a expectativa é de muita luta e resistência”, mas reconhece que há avanços significativos no processo de mobilização e organização social e na legislação urbanística que passa a garantir instrumentos de gestão democrática da cidade, através do Estatuto da Cidade:

Existe o amadurecimento dos movimentos sociais. A luta dos Sem Teto no país, hoje se tornou na área urbana o maior movimento reivindicatório por políticas públicas inclusivas. Hoje temos leis que criaram alguns instrumentos fundamentais (lutas de muitos anos), possibilitando-nos a realizar debates com a nossa comunidade, com os direitos em nossas mãos. Estas mesmas leis obrigam o poder público constituído a realizar alguns processos de debate com a sociedade (audiências, seminários, conferências etc.), ampliando, portanto a ocupação de espaços sociais e conquistar as nossas reivindicações. Vamos usar todos os meios para construirmos a cidade e a região que desejamos para todos. (Almir Manoel/ Movimento de moradia Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

⁴² PDP Santos: Plano Diretor Participativo de Santos.

Quando questionados sobre o projeto de região que se deseja para a Baixada Santista e quais os desafios para realização dessa meta, a maioria das representações almeja um desenvolvimento sustentável para a região, com a melhoria da qualidade de vida para toda população e o fortalecimento da sociedade civil regional, através da participação e do controle social:

Nossa visão é o desenvolvimento econômico e social com preservação ambiental, por serem os três fatores que criam uma interdependência entre si. (...). (André Rogério de Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

Dar qualidade à cidade, (...). Eu falo cidade como região, dela ser realmente o abrigo dessa população permanente, evitando essa corrida pela sazonalidade e ter oportunidade nos aspectos de eliminar esses núcleos irregulares de população (...). (Antonio Eduardo Poletti/ Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, entrevista em 08/04/2009)

Baixada Santista com uma sociedade cônica dos desafios sociais e ambientais e com maturidade para fazer frente a grupos de interesse que não se preocupam com a qualidade de vida (e ambiental) daqueles que vivem na região. (Fábio Dib/Instituto Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

O movimento de moradia Sítio do Campo expressa seu desejo de ter uma região com políticas públicas planejadas e inclusivas, necessariamente metropolitanas, com amplo debate democrático e respeito a autonomia de cada município, dando ênfase ao papel transformador do movimento neste processo de construção coletiva:

O movimento não faz política sozinho, existe um conjunto de fatores que compõe um projeto, o nosso papel neste processo é conquistar espaços sociais, formar lideranças para mudar esta realidade. (Almir Manoel/Movimento Sítio do Campo, em 05/06/2009)

Os desafios passam pela resolução dos vários problemas de âmbito regional, que não fogem à problemática das metrópoles brasileiras, como a especulação imobiliária, a segregação socioespacial, o déficit habitacional, as deficiências de infraestrutura, em especial de saneamento básico, a degradação ambiental, questões relativas a educação e saúde, bem como a carência de espaços públicos democráticos que se pautem no interesse público:

A educação, a informação, a criação de espaços verdadeiramente públicos de debate, a construção de caminhos de diálogo verdadeiro, com instâncias de decisão que se apoiem na observação dos interesses públicos fazem parte dos desafios. (Fábio Dib Instituto Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

Os maiores desafios são de ir contra os interesses econômicos na forma de especulação imobiliária. Equacionar o déficit habitacional já que o crescimento acaba atraindo mais pessoas. Implantar infraestrutura, principalmente saneamento que acompanhe o crescimento da cidade de modo a não degradar o Meio Ambiente. (André Rogério de Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

Fazer com que essa população que está localizada na periferia seja integrada, uma maneira de integrar. Minimizar o aspecto da possibilidade de invasão pra garantir espaços preservados que eu acho fundamental pra manutenção da qualidade ambiental. O que depende da política habitacional. (...). (Antonio Eduardo Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

O representante do Comitê do PDP de Santos e também membro do Núcleo de Habitação de Interesse Social (NHIS BS), destaca os principais entraves da Política Regional de Habitação de Interesse Social - HIS quanto à regulação urbanística na garantia

da função social da propriedade e da cidade, bem como no âmbito político. Tendo em vista que apesar do avanço dado pela aprovação do Estatuto da Cidade aprovado em 2001 há dificuldades na implementação dos seus instrumentos, o que depende da aprovação dos planos diretores em consonância com a lei federal, da vontade política dos governos municipais e da sociedade exercer o controle social. Além disso, ainda vigora a falta de articulação entre as esferas de poder, em especial do Governo do Estado que centraliza recursos e decisões na região:

a) alto valor da terra, num quadro generalizado de não implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que buscam garantir a função social da propriedade e, b) no âmbito político partidário, a prevalência do governo estadual na região, que subliminarmente combate as políticas federais de HIS, contaminando as administrações locais com uma certa má vontade, para implementação dos programas do MCidades. Isto é visível em projetos como PAC e Minha Casa, Minha Vida. (...). (José Marques Carriço/Comitê do PDP de Santos, entrevista em 11/05/2009)

Em relação às contribuições de cada representação para o desenvolvimento regional desejado, os representantes do Comitê do PDP de Santos e do Movimento Sítio do Campo destacam a importância das suas contribuições na luta pelo direito à cidade e a moradia digna, através da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade (EC) e pelo fortalecimento dos movimentos sociais:

A nossa contribuição poderia ser evidenciar estes fatos e lutar para a implementação dos instrumentos do EC e para que os movimentos tenham autonomia para buscar suas próprias soluções habitacionais, dependendo menos das prefeituras. (José Marques Carriço/Comitê do PDP de Santos, entrevista em 11/05/2009)

Com dezesseis anos de construção do nosso movimento a nossa maior contribuição é continuarmos a construir a luta por uma cidade mais digna. Isto nos envaidece, pois já passaram milhares de famílias pelos nossos cadastros e continuamos perseverantes nos nossos objetivos. (Almir Manoel/Movimento Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

A AEAPG está trabalhando em projeto de lei que dispõe sobre habitação de interesse social e quer contribuir para a conscientização da população na questão ambiental. A associação promove debates com os profissionais da sua área de atuação e mantém diálogo com o poder público e outras entidades da sociedade civil organizada sobre temas afins:

Queremos colaborar com a conscientização ambiental, construção de casas populares junto à política habitacional e institucionalizar os profissionais da área tecnológica a caderneta de obras para acompanhamento do profissional em suas participações técnicas, seja ela de responsabilidade física nas obras ou em seus gabinetes. Nossa contribuição se dá através de movimentos como: palestras, ofícios às autoridades locais (Prefeito, Ministério Público, Presidente da Câmara Municipal etc.) entre diálogo com outras entidades organizadas como: Associação Comercial, OAB, associações de amigos de bairro etc. (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

A AEAAB dá ênfase à sua atuação nos conselhos municipais e regionais, na participação no processo de elaboração do plano diretor do município e destaca a atuação dos profissionais da área como gestores públicos, como, por exemplo, o atual prefeito de Bertiooga que é arquiteto e associado dessa associação de classe:

Atua nos Conselhos Municipais e Regionais e muitos associados hoje ocupam cargos de destaque nos órgãos de Governo. A concepção do primeiro Plano Diretor teve a intensa participação da entidade e deverá ser o mesmo para a revisão. (André Rogério de Santana/AEAAAB, entrevista em 11/05/2009)

O representante do movimento ambientalista avalia que a entidade pode contribuir prestando informações, participando de conselhos, mobilizando pessoas, trabalhando normas e acessando o judiciário quando necessário. A Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro defende o desenvolvimento de outras vocações que poderiam estar associadas à vocação portuária para ampliar o valor agregado da economia regional, possibilitando a produção ou a manufatura desses produtos na região em distritos de industriais leves. Isso poderia fortalecer o binômio porto/indústria e agora a cadeia produtiva de Petróleo e Gás:

Podia fazer um distrito industrial com uma vila industrial, realocando pessoas de situação de risco pra essa vila. Criar um distrito de indústrias leves. Tentar fazer através de incentivo a realocação dessas pequenas indústrias pra esse ambiente seria muito mais inteligente do que pensar numa expansão portuária. Criar suporte para a atividade portuária! (Antônio Eduardo Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

De forma específica, o presidente do Rotary Club de Santos faz referência à atuação voluntária da sua entidade que almeja continuar com seus projetos sociais em caráter permanente, como o apoio dado na manutenção da Casa da Esperança, que atua na recuperação de pessoas que sofrem algum tipo de mutilação. Além do trabalho voltado às crianças com deficiências, o combate ao analfabetismo, principalmente no setor da construção civil, e a contribuição para diminuição da mortalidade infantil.

Quanto à idealização da Baixada Santista do futuro, pode-se perceber que todas as representações desse grupo reivindicam maior participação dos atores regionais, em especial da sociedade civil no processo de planejamento e construção do desenvolvimento regional. A maioria dessas instituições vislumbra um crescimento econômico e populacional na região em função do desenvolvimento das suas vocações econômicas, em especial, petróleo e gás e turismo com o incremento do mercado imobiliário. Porém, as representações ligadas aos setores que mais sofrem impactos do atual modelo de crescimento econômico, como habitação popular, desenvolvimento urbano e meio ambiente, são mais céticas em relação ao discurso do almejado “futuro promissor da região”, ao permanecer o modelo de desenvolvimento vigente, concentrador de renda, que, cada vez mais, amplia as desigualdades socioespaciais. Diferentemente das demais entidades, os movimentos de moradia e ambientalista explicitam as fragilidades da região e ratificam a sua posição de luta e resistência em relação aos grupos de interesse meramente econômicos. O que pressupõe o fortalecimento político dos movimentos sociais frente à atual correlação de forças, em que predomina a hegemonia do mercado capitalista, sob a tutela do Estado, que tem o papel de “institucionalizar” as regras do jogo, segundo Oliveira (2006) e, assim, garantir as condições necessárias à acumulação do capital, em detrimento do interesse público.

A Baixada utópica para essas representações passa por um desenvolvimento sustentável, com a melhoria da qualidade de vida para toda população e o fortalecimento da sociedade civil regional. Pode-se perceber que a palavra de ordem é “qualidade de vida” em quase todas as falas dos entrevistados. O que implica em um desenvolvimento com equilíbrio entre a eficácia econômica, a equidade social e a prudência ecológica, através de políticas públicas que privilegiem o interesse público. Almeja-se um projeto coletivo de região, fruto da participação social democrática dos atores regionais, que reconheça e enfrente a problemática regional, principal desafio para realização dessa meta.

Quanto à contribuição dessas representações, todas estão diretamente ligadas às questões urbanas e ambientais no território da Baixada Santista. Apesar das preocupações com os impactos negativos do desenvolvimento econômico serem semelhantes, as perspectivas de futuros são diferentes, o que demonstra maior heterogeneidade de interesses, que são específicos em função da área de atuação, e menor coesão entre os discursos dessas entidades. As duas Associações de classe (arquitetos e engenheiros) e a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro são mais otimistas e expressam um discurso da busca de conciliação entre o desenvolvimento econômico e o meio ambiente nas suas ações. Já a atuação dos movimentos de moradia e ambientalista é claramente de resistência e luta no tocante à garantia dos seus direitos e ao controle social sobre o Estado, na implementação das políticas públicas voltadas às suas áreas de atuação. Cabe destacar, que o movimento de moradia pesquisado reconhece o amadurecimento dos movimentos sociais e os avanços da política de desenvolvimento urbano, através do Estatuto da Cidade. Porém, o impasse está na implementação dos instrumentos da lei federal, o que depende de uma série de fatores, em especial de vontade política dos governos municipais e da efetiva participação da população.

1.2.2. Capital - Setor Empresarial

Baixada do Futuro no olhar do setor empresarial: futuro passa pelo desenvolvimento econômico das principais vocações da região

Ao refletir sobre as expectativas futuras para a Baixada Santista dentro do quadro atual, as cinco representações do setor empresarial consultadas, ou seja, por unanimidade, vislumbram um “futuro promissor” pautado no desenvolvimento econômico. Quer dizer, na exploração de Petróleo e Gás, no desenvolvimento do turismo, na expansão do porto e no crescimento do Polo Industrial de Cubatão. A presidente do Bureau⁴³ enaltece a importância econômica da região e as suas potencialidades, em especial como polo turístico de negócios:

⁴³ Santos e Região Convention & Visitors Bureau (SRC&VB).

A região é notadamente um grande polo do turismo de negócios, recebendo grandes eventos, congressos e encontros nacionais e internacionais, que debatem os mais variados temas técnicos, científicos, educacionais, entre tantos outros, e nos coloca inseridos na evolução de tais assuntos. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SRC&VB, entrevista em 11/05/2009)

Na mesma direção o coordenador do IPAT,⁴⁴ Alcindo Gonçalves (05/05/2009), acredita que “o cenário é promissor! Dentro do terceiro ciclo histórico, esse de 50 em 50 anos, tanto para o Porto, quanto na exploração do Petróleo e Gás”. O diretor regional do CIESP⁴⁵/Santos também exalta o Petróleo e Gás; a expansão do Porto de Santos, através da lei de parceria público-privado; a exploração dos pontos turísticos da região, com a definição de marcos referenciais em cada município, sob coordenação do Governo do Estado, pela AGEM,⁴⁶ que deve incentivar ações em cada município. Defende também aproveitar as oportunidades da Copa do Mundo de 2014, grande evento que pode trazer benefícios para a região. O representante do CIESP/Cubatão aposta no crescimento do Polo Industrial de Cubatão com os investimentos previstos, em consonância com a Agenda 21 de Cubatão:⁴⁷

As expectativas são de crescimento do Polo Industrial local, com os investimentos de ampliação e melhoria dos processos produtivos das empresas, aumentando a produção, gerando empregos para a população local, sempre com base nos projetos inseridos na Agenda 21 de Cubatão. (Valmir Ramos/CIESP Cubatão, entrevista em 15/05/2009)

O presidente da ASSECOB⁴⁸ ressalta que a principal matéria prima do setor de construção civil é desenvolvimento. Portanto, destaca que não é só o custo da terra urbana que interessa ao setor, mas também a qualidade da infraestrutura urbana, que em grande parte fica a cargo do Estado:

Ter uma cidade com prosperidade, crescendo, desenvolvendo, aí você vai ter condição de fazer e vender! Não adianta eu fazer só... tem que ter venda, tem que ter estrutura! (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009).

Quanto ao projeto de região que se deseja (quer) para a Baixada Santista, procurando apontar os principais desafios para realização dessa meta e as contribuições para o desenvolvimento regional, este grupo almeja desenvolvimento, prosperidade e melhoria da qualidade de vida. Para o coordenador e pesquisador do IPAT o conceito de desenvolvimento vai além da sua dimensão econômica. Este defende um desenvolvimento com expansão das liberdades:

O sentido do desenvolvimento não é simplesmente crescimento do PIB ou produção de riqueza. É também a distribuição da riqueza, é melhorar a qualidade de vida, é cuidar do ambiental, é oportunidade para todos, é reduzir as desigualdades regionais, é integrar a região do ponto de vista viário, é oferecer oportunidades pros jovens, muitos que tiveram que sair de casa na busca de emprego. Eu acho que é isso! É desenvolvimento com essa ótica,

⁴⁴ IPAT: Instituto de Pesquisa A Tribuna.

⁴⁵ CIESP: Centro das Indústrias do Estado de São Paulo.

⁴⁶ AGEM: Agência Metropolitana da Baixada Santista.

⁴⁷ A Agenda 21 de Cubatão envolveu vários setores da sociedade num processo participativo de discussão dos problemas e potencialidades do município, contando com apoio das indústrias do Polo. Este processo resultou na construção de uma agenda de projetos e ações, divididos em vários temas centrais, a serem realizadas no curto, médio e longo prazos, através da cooperação e da co-responsabilidade, com objetivo de trazer melhorias para o município, vislumbrando uma cidade mais sustentável até 2020.

⁴⁸ ASSECOB: Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista.

desenvolvimento com expansão das liberdades! É uma ação de natureza política, estratégica, de formação e organização das comunidades. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Desta forma, procura relacionar no seu discurso “distribuição de renda”, “qualidade de vida”, “respeito ao meio ambiente” e “igualdade de oportunidades”. O que de certa forma sintetiza os anseios da maioria dos entrevistados que utilizam essas palavras-chaves, que são recorrentes nos depoimentos. Porém, são questões que não se materializam pelo simples fato de haver crescimento econômico, lembrando que o país já vivenciou por um longo período o célebre slogan “é preciso aumentar o bolo para depois dividi-lo”. Trata-se de uma conquista de natureza política que vai depender da organização da sociedade no enfrentamento do jogo de poder.

O presidente da ASSECOB diz que o que pode trazer prosperidade para região é o aumento de volume de emprego e de negócios, principalmente através do Turismo. Neste sentido, a presidente do Santos e Região Convention & Visitors Bureau (SRC&VB) destaca os desafios para o fomento ao turismo, que passa pela melhoria da infraestrutura regional e da ampliação da rede hoteleira:

Ter uma região com toda infraestrutura necessária para cada vez melhor receber os turistas nacionais e internacionais é um dos principais desafios, partindo da ampliação da rede hoteleira e demais equipamentos e atrativos, que devem sempre estar evoluindo e adequando-se aos novos tempos. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SRC&VB, entrevista em 11/05/2009)

O diretor do CIESP/Santos defende o fortalecimento da relação porto/indústria na região, pois considera o porto como uma parte do complexo industrial. Destaca que hoje há uma mudança da concepção do setor ao demandar uma indústria mais diversificada e complementar, tendo em vista que o mundo ficou pequeno com a globalização econômica que trouxe mudanças significativas no conceito de produção e na logística de circulação. Portanto, acredita que é preciso investir na cadeia industrial como um todo, da qual o porto é um elemento chave.

Os desafios para melhorar a qualidade de vida e desenvolver mais a Baixada Santista, para essas representações, passam pela integração física da região, em especial para o Litoral Sul, e a melhoria da infraestrutura metropolitana. Desta forma é preciso que as obras de integração regional, como o Veículo Leve sobre Trilhos - VLT, a proposta do túnel ou ponte estaiada fazendo a ligação seca entre Santos/Guarujá e outras previstas há tempos na pauta regional, sejam realmente efetivadas pelo Governo do Estado. A questão é que essas obras são, recorrentemente, prometidas no âmbito político, mas não há previsão orçamentária para sua efetivação, conforme noticia a mídia:

O Orçamento do Estado de São Paulo para 2010, aprovado na madrugada desta quarta-feira, 17/12, não prevê recursos para o sistema de Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) e nem para a ligação seca Santos-Guarujá.⁴⁹

⁴⁹ Disponível em <http://www.jusbrasil.com.br/noticias/2039990/sem-recursos-para-o-vlt-e-para-ligacao-santos-guaruja>. Acesso em 20/01/2010.

Em relação às contribuições para o desenvolvimento regional o CIESP/Cubatão destaca a sua participação ativa na elaboração da Agenda 21 local e o compromisso com a realização dos vários projetos definidos, em conjunto com o poder público e com apoio da comunidade. O que caracteriza uma ação inovadora do setor industrial e demonstra uma interação com a cidade no sentido de viabilizar projetos prioritários para o município no contexto regional. O CIESP/Santos destaca a integração da FIESP⁵⁰ com Porto de Santos, através de investimentos na modernização logística nos terminais portuários. A contribuição através do SESI e SENAI que oferecem cursos à distância e equipamentos de ensino modular voltados para construção civil, área têxtil, dentre outras, com mais de 40 cursos de capacitação. Há a previsão da construção de um SESI no município de São Vicente, além do “Projeto Piloto PROA”, um projeto itinerante realizado em convênio com as prefeituras que oferecem a estrutura física. Segundo o CIESP/Santos, este já formou 600 alunos em São Vicente, em 2008.

A ASSECOB ressalta que o empresário do setor da construção civil gera empregos, paga impostos e atende a demanda do mercado imobiliário, externando assim, a clássica visão do empresariado. A contribuição do IPAT se dá através da realização de pesquisas ou de avaliações, quando demandado pelo jornal *A Tribuna* ou por alguma instituição pública ou privada que os contrate para tal função. Caracteriza-se como um espaço de pesquisa privado, ligado a um forte e tradicional grupo empresarial da região, que representa o pensamento dominante, sendo o principal formador de opinião. O Santos e Região Convention & Visitors Bureau diz que colabora com diversas iniciativas, como a captação e apoio para realização de eventos, a qualificação da mão de obra especializada de várias categorias que atendem aos turistas e a promoção da região e seus atrativos turísticos por meio do “Circuito Turístico da Costa da Mata Atlântica”, um produto turístico de divulgação da região:

A formatação do Circuito Turístico da Costa da Mata Atlântica é um bom exemplo. Idealizado e formatado pelo Bureau e Sebrae-SP, apresenta sugestões de roteiros, que variam de 1 a 10 dias. (...). São propostas de 3 Roteiros Temáticos: Histórico e Cultural, Ecológico e Rural e o Científico e Ambiental. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SRC&VB, entrevista em 11/05/2009)

Os roteiros elaborados divulgam a diversidade e riqueza dos 245 atrativos identificados na Baixada Santista e que fazem parte do Circuito Turístico, além de um calendário de eventos regional. No momento o Bureau diz que está desenvolvendo outro circuito para divulgar os roteiros náuticos e as trilhas ecológicas. Um trabalho sem dúvida necessário, mas que de certa forma se replica na AGEM que tem um Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista - PDTUR, elaborado pela Universidade Mont Serrat – UNIMONTE, em 2002.

Nas declarações dos representantes do setor empresarial o viés econômico é o grande motor do desenvolvimento para promover o futuro próspero desejado para a região.

⁵⁰ FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo.

Apesar de prevalecer a manutenção de um discurso desenvolvimentista, semelhante ao período de industrialização do país - que ainda vigora como ideologia nas forças econômicas e políticas - percebe-se também outra roupagem em relação ao conceito de desenvolvimento. A novidade parece ser a incorporação da “preocupação ambiental” e da “qualidade de vida” ao velho discurso do progresso, que através da promessa futura “da geração de trabalho e riquezas para todos”, legitima os interesses do poder econômico pela aceitação dos riscos, inerentes aos impactos das atividades econômicas.

Quanto às contribuições para atingir o ideal para a região, a Baixada utópica, pode-se observar que todos atuam dentro da lógica de mercado que, direta ou indiretamente, visa um retorno financeiro às empresas dos investimentos feitos. O setor industrial, ao investir na capacitação profissional para jovens e trabalhadores do setor, tem por objetivo principal melhorar o desempenho da produção industrial. E, portanto, da acumulação do capital, tendo em vista o processo de reestruturação produtiva da indústria, que amplia a polaridade entre o desigual e combinado. Isso requer investimentos no trabalho para viabilizar uma mão de obra com qualificação condizente às novas tecnologias empregadas no processo de produção, o que demanda cursos de capacitação e principalmente maiores investimentos na educação. Entretanto, cabe destacar a atuação do CIESP Cubatão na elaboração da Agenda 21 local de Cubatão que parece denotar algo de novo ao conciliar os investimentos do setor industrial ao desenvolvimento do município de forma sustentável, através do pacto social estabelecido neste importante instrumento de planejamento e gestão ambiental, de forma participativa.

1.2.3 Estado: Federal, Estadual, Municipais e Lideranças Políticas do Legislativo

Baixada do Futuro no olhar do governo federal: o futuro passa pela expansão do porto e a exploração de petróleo e gás na Bacia de Santos

As expectativas futuras para a Baixada Santista na visão das representações da esfera federal são positivas e de crescimento econômico, em especial em relação à expansão do porto e a exploração de petróleo e gás na Bacia de Santos. Conforme depoimentos dos representantes da Secretaria Especial de Portos - SEP e da UN-BS da Petrobras, respectivamente:

O Porto de Santos é o mais importante complexo portuário do País. As expectativas para o futuro são na mesma proporção dessa importância. (...) (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/05/2009)

As perspectivas são as melhores possíveis! Começando pela própria produção, hoje a Bacia de Santos ainda tem uma produção em estágio inicial, só o Polo Pré-sal da Bacia de Santos vai produzir 1 milhão de barris por dia em 2017 e 1,8 milhão em 2020. (José Luiz Marcusso/UN-BS, entrevista em 05/05/2009)

Quanto à preocupação com a questão habitacional, em relação a atrair mão de obra de fora da Baixada Santista, semelhante ao processo de migração que aconteceu no período de industrialização, a partir da década de 1950, que teve como consequência a formação dos bairros cotas em Cubatão e uma proliferação de ocupações subnormais na região, o gerente da UN-BS pondera que a Bacia de Santos vai gerar muitas obras e empregos por um longo prazo. Portanto, é preciso qualificar essa mão de obra para ocupar esses postos de trabalho, conforme previsto nas ações do PROMINP,⁵¹ o que demonstra uma iniciativa concreta da Petrobras em relação a questão:

Essa é uma questão muito importante! O que ocorreu, fundamentalmente, é que em algumas situações a obra acabou e as pessoas não tinham o que fazer! Eu acho que esse risco é muito minimizado com o próprio PROMINP, porque este tem duas vertentes: desenvolver a indústria de bens e serviços e de capacitar pessoas. Como a Bacia de Santos tem muitas obras e muitas instalações que vão produzir ao longo de muitos anos essas pessoas vão ter oportunidades, estando capacitadas, de terem continuidade de emprego. Tendo continuidade de emprego terão condições também de terem moradias melhores! E não morar em ocupações subnormais. Então, eu acredito que com o PROMINP, com a CESP⁵² a gente vai dar melhores condições para que essas pessoas não fiquem a ver navios, assim que termina uma obra! Até porque virão outras obras! (Idem)

A representante da área ambiental da CODESP⁵³ manifesta otimismo quanto ao futuro do porto e da região, mas também a preocupação em não se reproduzir os mesmos erros do passado, alegando a falta de planejamento no crescimento do porto e da região. Porém, não fica claro como a CODESP vai enfrentar essa questão, tendo em vista o volume de obras em andamento e previstas no processo de modernização e expansão do porto:

A expectativa para o Porto e pra Baixada, ambos, é de crescimento! Mas eu acho que tem que ser um crescimento não como foi feito no passado, porque ambos cresceram bastante. A Baixada Santista ela tem um destaque importante, ela tem um papel de destaque no estado paulista. (...). Ela tem um papel econômico importante! Só que isso foi mal planejado, ela cresceu totalmente desordenadamente. (...) Ela não consegue hoje, eu acho, desenvolver todas as suas potencialidades, por conta de todos os problemas da ausência total de planejamento no crescimento da Baixada Santista como um todo! E do Porto vale a mesma coisa! Mas, a expectativa pra mim, eu acho ainda que é de crescimento. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Em relação ao conflito porto/cidade, segundo a CODESP, a tendência é a expansão do porto territorialmente, na margem esquerda e para a área continental de Santos; quanto à cidade, há uma clara limitação física para a expansão urbana na parte insular do município de Santos. Portanto, defende uma política habitacional e de reordenamento dos espaços na cidade e também no porto, além da possível expansão:

Do porto é expansão mesmo, pra cidade você tem uma limitação física. Aí quando você falou da questão da habitação na área continental de Santos, então, eu questiono um pouco isso! (...) Hoje você tem áreas dentro da ilha de Santos e São Vicente, dentro da parte insular, que você tem que no fundo melhorar a forma de habitação! Alguns você tem que reassentar, outros você vai ter que reurbanizar. Tem que ter uma política habitacional e não só de expansão! A mesma coisa vale pro Porto! O Porto ele tem que ter uma política ao mesmo tempo de reordenamento dos seus espaços, mas também de expansão! (Idem)

⁵¹ PROMINP: Programa de Mobilização da Indústria Nacional do Petróleo e Gás foi lançado pelo governo federal em dezembro de 2003.

⁵² CESP: Comissão Especial de Petróleo e Gás.

⁵³ CODESP: Companhia Docas do Estado de São Paulo.

Quanto ao reordenamento do Porto de Santos, destaca que hoje não há terminal portuário sem retro-área, como por exemplo, as áreas dos armazéns 1 ao 8, que não são mais propícias para o tipo de operação portuária que se pratica. Por isso, essa área foi repassada à Prefeitura de Santos para o desenvolvimento de um projeto turístico semelhante aos vários exemplos existentes no mundo inteiro de reestruturação de zonas portuárias. Quanto à interligação das áreas seccionadas do porto produtivo no trecho entre os armazéns 1 a 8, defende um tratamento urbanístico para tentar fazer essa interligação, procurando resolver o fluxo de caminhões. No tocante à ferrovia, acredita que o trem de carga pode passar por esta área, desde que as composições sejam mais modernas; para tanto, é preciso colocar condicionantes no projeto. Cabe destacar que na faixa portuária o transporte ferroviário é um investimento da ALL Logística, que, segundo a CODESP, ainda demanda estabelecer uma parceria público-privada.

Arguidos quanto ao projeto de região que se deseja (quer) para a Baixada Santista e quais os desafios e contribuições de cada representação para realização dessa meta, o foco dos representantes da SEP e da CODESP está no desenvolvimento e modernização do Porto de Santos. O que demanda investimentos em tecnologia que garantam maior produtividade do porto, possibilitando o crescimento da movimentação de cargas, da oferta de emprego e renda, aumento da receita e o retorno aos investimentos feitos:

O porto precisa garantir o crescimento da movimentação de cargas, visto que esta é sua fonte de receita e ainda, garantir emprego e renda aos trabalhadores, retorno para o capital investido pela iniciativa privada e receita fiscal para municípios e União. É necessário que os terminais invistam em tecnologia para garantir ganhos de produtividade. Quando um terminal de contêiner salta de uma marca de 50 para 100 movimentos por hora é em tese, como se o porto ganhasse um novo terminal. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

Por outro lado, investir em tecnologia na atividade portuária vai demandar trabalho qualificado que em estágio anterior demanda educação e desenvolvimento profissional. Nesse sentido, o representante da SEP defende que o desenvolvimento do porto terá que ter uma base educacional forte. Trata-se de uma questão central, que segundo a SEP, deve ser uma tarefa assumida pelas administrações municipais da região, como um desafio integrador. A contribuição da Secretaria Especial de Portos para a região é garantir investimentos públicos para as obras de aprofundamento do canal e em projetos novos voltados a ampliar a competitividade do porto.

Para a representante da área ambiental da CODESP o desafio está em investir na modernização e no reordenamento do Porto de Santos como vetor de desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo garantir a participação da Companhia nos fóruns regionais para que se possa ter uma atuação mais efetiva no processo de desenvolvimento da região. Assim, como Prestes Maia na década de 1950, defende-se que o porto seja um segmento condutor de desenvolvimento regional, considerando a sua atribuição pública:

O porto deve ser um vetor de desenvolvimento regional! Pra mim isso é muito claro, ele tem que ter esse papel! Ele não pode só ter o papel de ser..., de movimentar carga! Eu acho que

ele tem que ter esse papel, porque ele tem a função pública! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Cabe destacar que a CODESP, apesar de se constituir em uma importante entidade pública federal que administra o Porto de Santos, não participa oficialmente das instituições de planejamento e gestão regional da Baixada Santista. Isso quer dizer, que ela não tem assento e direito de voto no CONDESB⁵⁴ o que dificulta uma ação mais integrada com a região. Na questão portuária, a criação da Secretaria de Assuntos Portuários pela Prefeitura de Santos foi considerada uma iniciativa importante, pois apesar dos conflitos existentes entre porto e cidade, essa ação possibilitou uma aproximação, tendo como resultado alguns trabalhos conjuntos. Afinal, para se fazer uma grande obra no porto tem que haver a participação das prefeituras que abrigam o complexo portuário, em especial a Prefeitura de Santos. Outro avanço apontado pela CODESP é a ação do Ministério Público que vem cobrando uma participação do porto nas questões urbanas, o que não existia na época da Cia. Docas de Santos (CDS). A representante da CODESP acredita que o porto, além de fornecer emprego, pode ter uma política com os terminais privados no sentido de fazer investimentos nos municípios da região, através dos recursos destinados à compensação ambiental, considerando os impactos da expansão portuária:

A compensação ela pode ser na região, a partir de um planejamento de conjunto. Eu acho que está tendo discussões neste sentido, a gente sempre defende isso! Já propôs várias vezes isso, ter uma política de compensação pro Porto de Santos, que eu acho também que pode ser algo que vai diminuir muito os conflitos na questão da expansão portuária. Tudo bem, a gente vai expandir, mas então vamos negociar a compensação, porque o impacto ele vai ter, mas então vamos negociar localmente a compensação. (Idem)

Quanto aos grandes investimentos previstos na Baixada Santista, em função dos impactos da cadeia de petróleo e gás, o gerente geral da UN-BS da Petrobras afirma que a empresa dispõe dos recursos financeiros para os investimentos previstos, como a construção da sede da UN-BS no bairro do Valongo no centro de Santos. Estes investimentos estão sendo discutidos nos fóruns pertinentes ao tema, como PROMIMP, CESPAG e AGEM. No que se refere ao governo estadual, responsável pelos investimentos em infraestrutura viária e transportes metropolitanos, saneamento básico, habitação, dentre outros, cabe averiguar junto às representações do estado.

As perspectivas futuras para a Baixada Santista na visão das instâncias federais pesquisadas são positivas e de crescimento econômico devido em grande parte à expansão do porto e da exploração de petróleo e gás. Pode-se observar que estas representações dão ênfase às questões de interesse nacional e do grande capital que estão sob a sua administração, ou seja, o Porto de Santos por meio da SEP e da CODESP, a exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos e a gestão da RPBC, através da Petrobras, demonstrando assim o grau de ingerência externa na região, em função da sua importância estratégica para a economia nacional e internacional. Isso, talvez, justifique a dificuldade de

⁵⁴ CONDESB: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista.

participação da CODESP e outros órgãos de âmbito federal nas instâncias de planejamento e gestão regionais, que ficam sob gestão do Governo do Estado. Ao mesmo tempo, perde-se uma grande oportunidade de articulação entre os principais agentes políticos e econômicos que atuam na região, no sentido de otimizar recursos e construir pactuações, através da cooperação e complementaridade.

Quanto aos desafios para uma Baixada melhor, a representante da área ambiental da CODESP externa a sua preocupação em não se reproduzir os erros do passado e atribui a “falta de planejamento” como principal causa do crescimento desordenado do porto e do espaço urbano da Baixada Santista. O que no seu entendimento demanda uma política habitacional e de reordenamento dos espaços do porto e da cidade (Santos). O subsecretário de Planejamento da SEP reforça a necessidade de investimentos privados em tecnologia no porto, bem como na qualificação profissional. Porém, alerta para uma questão estrutural em relação à capacitação do trabalhador que demanda investimentos em uma base educacional consistente, investimentos estes que compõem um desafio que deve ser enfrentado por todos os municípios da região de forma integrada. As contribuições ao desenvolvimento futuro da Baixada por essas representações são as grandes obras de infraestrutura do PAC⁵⁵ para a expansão do complexo portuário (avenidas perimetrais e dragagem do estuário) através da SEP e CODESP; a possibilidade de investimentos na região através das compensações ambientais do porto (CODESP/Terminais privados); a geração de receitas, empregos e oportunidades de negócios pela expansão e modernização do porto e pela exploração de petróleo e gás; e as ações da Petrobras, através do PROMINP e CESP, para a implementação da cadeia produtiva de petróleo e gás e na qualificação profissional da mão de obra na área de petróleo e gás.

Baixada do Futuro no olhar do governo estadual: o futuro passa pelo desenvolvimento com investimentos e a melhoria da qualidade de vida

As expectativas futuras para a Baixada Santista na visão das representantes técnicas do governo do estado de São Paulo entrevistadas, no contexto do cenário atual, são otimistas por um lado, com a previsão de grande crescimento econômico e populacional advindo dos grandes investimentos previstos para a região:

Apesar da tão falada crise mundial, as expectativas para a região são de grande crescimento econômico advindo dos grandes investimentos previstos para a Região (...) (Sânia Cristina Baptista/EMPLASA,⁵⁶ entrevista em 19/05/2009)

Assim como, pela maior consciência ambiental, muito em função da ampla divulgação na mídia dos debates de temas sobre a questão ambiental, como as discussões sobre o Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista (ZEE-BS), pela participação

⁵⁵ PAC: Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal.

⁵⁶ EMLASA: Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.

e realização de estudos e pesquisas nas universidades, bem como pela organização e mobilização do movimento ambientalista:

Eu estou otimista por um lado, primeiro porque eu estou acompanhando a discussão do zoneamento há 6 anos e agora eu vejo assim, esses pontos polêmicos estarem saindo no jornal, estarem sendo mais divulgados, estarem sendo tratados, trazidos pra dentro das universidades. Isso tem um lado bom! O movimento ambientalista se articulou bastante em torno dessa questão. (Marta Emerich/SMA⁵⁷, entrevista em 06/05/2009)

Como também, com a expectativa de um desenvolvimento com investimentos que possibilite a melhoria da qualidade de vida para a população e para os turistas que visitem a região, que deve ser um parâmetro para o desenvolvimento regional:

(...) vejo expectativas reais da busca de qualidade de vida pra Baixada. Eu acho que isso é uma constante em vários níveis de discussão, em vários fóruns, se quer o desenvolvimento, mas não se quer o crescimento! O desenvolvimento no sentido de você ter investimento, mas você ter qualidade de vida da população, tanto pra quem mora e pra quem quiser visitar! Uma atividade turística ela se dá se a cidade tem qualidade que é para os seus habitantes e visitantes! E eu acho que isso a região busca, claramente busca! Eu acho que é um fator diferencial. Então, a gente tem várias expectativas de desenvolvimento, mas tudo isso tem que ser medido pela qualidade que isso vai trazer. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Por outro lado, observa-se uma preocupação com o futuro da Baixada Santista relacionada aos impactos sociais e ambientais sobre a região, ao permanecer o imediatismo do crescimento econômico, em detrimento de um planejamento mediado pelo Estado que prepare a região para receber tais impactos e promova um desenvolvimento sustentável. Nessas circunstâncias, amplia-se o risco de agravar as desigualdades, principalmente a segregação territorial dos mais pobres:

(...) a permanecer a ausência de planejamento e intervenção/mediação dos poderes públicos, poderá agravar a segregação sócio-espacial já existente. As projeções indicam grande crescimento demográfico nos municípios mais distantes e uma estagnação do município sede, confirmando a expulsão das populações de menor renda para a periferia da região. (Sânia Cristina Baptista/EMPLASA, entrevista em 19/05/2009)

A representante da SMA, apesar de reconhecer a importância do aumento da consciência ambiental e da articulação dos movimentos ambientalistas no controle social sobre os licenciamentos ambientais, vê a necessidade de se cobrar mais investimentos no conhecimento da biodiversidade da região. Como por exemplo, o Projeto Biota/Fapesp, que se caracteriza como um grande passo dado para trazer a público todo o conhecimento da biodiversidade da Mata Atlântica. Por meio da pesquisa e estudos nas universidades, vê-se a possibilidade de apontar alternativas de manejo e de um crescimento urbano mais ordenado, através de novas possibilidades de uso e ocupação do solo, menos conflituosas, adequadas as características de uma região litorânea como a Baixada Santista, rica em atributos ambientais:

Eu espero que toda essa articulação que tem acontecido agora, isso que está espelhado nos jornais e na articulação dos movimentos ambientalistas, que isso se traduza, vamos dizer assim, no aumento (...) do rigor dos licenciamentos. Que forcemos aí, as entidades, as universidades a pesquisarem mais, a trazerem mais estudos pra que a gente conheça melhor

⁵⁷ SMA: Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Estado de São Paulo.

a nossa região, a nossa biodiversidade, pra que a gente tenha alternativas de uso e ocupação (...) adequadas, modernas, que consideram os atributos ambientais. E não necessariamente que a gente importe projetos e modelos de ocupação ou mesmo traga eles do passado e reproduza os modelos de ocupação. (...) Agora, nós que somos da área territorial precisamos também mostrar pra sociedade os nossos avanços, o que nossas pesquisas têm trazido pra dar resultados aí pra que a ocupação seja menos conflituosa e o crescimento mais ordenado. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

O projeto de região externado pelas representantes técnicas do Governo do Estado passa por uma Baixada Santista institucionalmente forte, com menos conflitos e desigualdades socioeconômicas, através da implementação de políticas redistributivas das riquezas geradas pelo desenvolvimento, com a geração de trabalho e renda para a população residente na região. Segundo a diretora técnica da AGEM, a base de articulação e debates dos temas e de interesse regional deve se dar através das instituições metropolitanas, como CONDESB, AGEM e o Fundo Metropolitano. Portanto, a AGEM tem como grande desafio conciliar os diferentes interesses e se tornar o espaço de articulação das políticas regionais entre os três níveis de governo:

A AGEM tem uma atribuição nessa expectativa futura que é de ser o grande articulador dessas políticas em todos os níveis de governo. Eu acho que talvez isso facilite, já que ela não é a operadora dessas políticas. Então, acho que isso deve facilitar muito! É um papel importante, às vezes é o maestro, às vezes não, o pacificador, mas o conciliador! Eu acho que esse papel é importante, porque você tem interesses diferenciados muitas vezes nos 03 níveis de governo e conciliar esses interesses eu acho que é a grande questão que a gente vai ter nos próximos tempos. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

A representante técnica da SMA deseja uma Baixada Santista que não tenha tantas disparidades econômicas e sociais, uma característica comum às cidades brasileiras, que acabam se refletindo no Meio Ambiente. Almeja, ainda, que todos tivessem acesso à terra urbanizada, à moradia, ao trabalho, à informação, ao lazer, ao ecoturismo com todas as belezas da região, através da melhor distribuição das riquezas geradas:

Começaria daí o meu projeto utópico para a Baixada Santista! Que as disparidades fossem resolvidas e que a riqueza que tem naquela região, seja ela do petróleo, seja ela da pesca, do turismo, fossem distribuídas pra quem mora lá! E que as pessoas que moram lá também pudessem participar disso, tanto trabalhando na utilização, na exploração desses recursos. Que tivessem formação pra isso, que o acesso à informação também fosse disponibilizado. O que a gente vê na Baixada, simplesmente, é o retrato do que a gente vê no Brasil como um todo! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Na mesma direção, a representante técnica da EMPLASA externa sua preocupação com o agravamento dos problemas já existentes, tendo em vista as projeções de crescimento para a região diante desse novo ciclo de desenvolvimento econômico. Neste contexto, defende um amplo debate com a sociedade civil sobre o futuro da região, através de fóruns participativos para definir os rumos do desenvolvimento regional:

(...) uma região que expulsa seus pobres cada vez para mais longe, resultando no paradoxo de haver perda de população nas áreas centrais e mais equipadas da cidade, onde a sociedade tem investido ao longo de pelo menos um século e, por outro lado, um grande crescimento em áreas mais distantes sem investimentos e na maior parte das vezes inadequadas à urbanização (encostas, manguezais, etc), sendo que os empregos continuam se concentrando nas áreas mais centrais, gerando um aumento dos custos em transportes, os congestionamentos de trânsito e uma infraestrutura que, mesmo ociosa por grande parte

do tempo, tem que ser dimensionada para os momentos de pico ficando portanto mais cara. Certamente não é esse tipo de desenvolvimento que queremos para a região! O que fazer? É esse o debate que toda a sociedade deve realizar, não podemos deixar a definição dos rumos de nosso desenvolvimento apenas sob influência do grande capital, premidos sempre pela “ameaça” de que não haverá emprego para todos. (Sânia Cristina Baptista/EMPLASA, entrevista em 19/05/2009)

Percebe-se que há consenso entre as representantes técnicas dos órgãos estaduais pesquisadas em relação às expectativas futuras de crescimento econômico e populacional na região, considerando os grandes investimentos previstos. Apesar do otimismo em relação ao cenário econômico futuro e do reconhecimento de avanços na área ambiental - aumento da consciência ambiental e da articulação dos movimentos ambientalistas em relação ao controle social - há uma preocupação referente aos impactos socioambientais desse “novo” ciclo de desenvolvimento econômico. Afinal, este pode trazer muitos benefícios, mas também riscos e ameaças ao meio ambiente e à qualidade de vida, considerados uma riqueza e um diferencial da região. Isso demanda um planejamento mediado pelos poderes públicos que possibilite a articulação entre os três níveis de governo, uma atribuição da AGEM. E a construção de alternativas aos modelos vigentes, que em grande parte reproduzem os modelos e projetos de países desenvolvidos, em geral, sem a preocupação de fazer as correlações com a realidade local, o que pode acarretar o agravamento dos problemas existentes. Observa-se que há uma consciência dos problemas sociais e ambientais da região e dos desafios diante das ameaças do desenvolvimento na percepção dos quadros técnicos do Governo do Estado.

Quanto à Baixada Santista ideal, almeja-se uma região política e economicamente forte com menos desigualdades socioeconômicas, através de um desenvolvimento que preserve a qualidade de vida e promova a distribuição de renda e a geração de trabalho para a população local. Portanto, trata-se de um desenvolvimento diferente do modelo vigente que está pautado apenas na racionalidade do econômico. Isso requer um amplo debate com a sociedade para se definir de forma coletiva e participativa o futuro da região. A grande contradição no tocante ao desejo de fortalecimento institucional da região está na estrutura do atual sistema de gestão metropolitano que não contempla a participação da sociedade civil, bem como das representações federais, como CODESP e IBAMA. A gestão metropolitana é feita pelas instituições regionais vigentes, que buscam se legitimar como articuladoras das políticas regionais junto aos demais agentes sociais e entes federativos. Todavia, evidencia-se um cenário de conflitos e tensões, em especial entre o governo estadual, responsável pela gestão metropolitano, e o governo federal, responsável pela gestão do Porto de Santos, RPBC e UN-BS da Petrobras, questões diretamente afeitas ao interesse nacional e ao grande capital transnacional. O que é recorrente na história de Santos e região pelo grau de ingerência externa na sua dinâmica política e econômica.

Baixada do Futuro no olhar dos governos municipais: o futuro passa pelo desenvolvimento das múltiplas vocações econômicas da região, em especial petróleo e gás

No contexto do quadro atual, as expectativas futuras para a Baixada Santista na visão dos representantes políticos das administrações municipais são bastante prósperas, apesar da recente crise econômica mundial. Tal otimismo se dá, muito em função do desenvolvimento das diferentes vocações da região, em especial, com os investimentos na cadeia de exploração de petróleo e gás na Bacia de Santos, a expansão e modernização do Porto de Santos e o desenvolvimento do potencial turístico da região, enaltecido principalmente pelos prefeitos de Itanhaém e Bertioga:

Acredito que a Baixada Santista, pela sua importância turística, a tendência é que o setor fique ainda mais forte. Principalmente com a criação de pacotes de viagens, envolvendo as cidades da região. Além disso, a Região promete crescer ainda mais com a exploração de petróleo e gás, realizada pela Petrobrás. A Baixada se tornará um dos maiores polos de exploração do País. (João Carlos Forssell Neto/Prefeito de Itanhaém, entrevista em 10/06/2009)

A expectativa é de Fortalecimento das relações de escoamento da produção e desenvolvimento do turismo interno e externo. (José Mauro Dedemo Orlandini/ Prefeito de Bertioga, entrevista em 31/05/2009)

Portanto, a Baixada Santista tende a consolidar-se como uma região estratégica para o desenvolvimento econômico do estado e do país, conforme já externado pelo secretário de governo de Santos e ratificado pela Prefeita de Cubatão:

Apesar da crise presente as perspectivas são muito positivas, pois inúmeros projetos estratégicos – principalmente ligados às recentes descobertas relativas aos poços de petróleo e gás – serão aqui implantados. Notadamente apontamos a questão do gás como primordial para o desenvolvimento esperado uma vez que poderemos ter, a partir de nossa região, um processo de mudança da matriz energética que revolucionará a economia do Estado. Também novos e mais detalhados estudos acerca das potencialidades represadas estão a descobrir nichos que deverão promover processos de evolução econômica local com reflexos importantes no desenvolvimento urbano, caso de investimentos que fatalmente ocorrerão relacionados à indústria naval por exemplo. (Márcia Rosa/Prefeita de Cubatão, entrevista em 22/06/2009)

Questionados quanto ao projeto de região que se deseja (quer) para a Baixada Santista, bem como os principais desafios para realização dessa meta, os representantes municipais vislumbram uma região próspera, ou seja, politicamente forte e econômica e socialmente desenvolvida, com a diminuição das desigualdades. O que requer investimentos na melhoria da infraestrutura regional e maior articulação e cooperação entre os governos de forma suprapartidária:

Uma Baixada com desenvolvimento mais equalizado, ou seja, redução das desigualdades urbanas e de desenvolvimento social. Isto dependerá da complementação da infraestrutura e de compromisso metropolitano entre os governos. Assim, os projetos prioritários – já elencados – nos municípios, de interesse metropolitano, precisam ter defesa e monitoramento de forma suprapartidária pelo corpo de autoridades e entidades. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

Como desafios, o Prefeito de Bertioga reforça a necessidade da integração física regional, através do sistema viário metropolitano que possa garantir melhor acessibilidade

rodoviária entre os municípios da região, bem como a ampliação do debate sobre as questões portuárias e retro-portuárias a todos os municípios da região:

Interligação de Santos ilha com continente ou Guarujá através de uma ponte, ampliação do tema retro porto, envolvendo todas as cidades da região, melhores condições da Mogi Bertioga e duplicação da Rio-Santos com passagem em nível em vários trechos populosos. (José Mauro Dedemo Orlandini/PMB,⁵⁸ entrevista em 31/05/2009)

O Prefeito de Itanháem antevê o fortalecimento regional por meio do CONDESB, que atualmente é presidido por ele, sendo composto por representantes das prefeituras e do governo do estado. Desta forma, acredita que os nove municípios poderão ganhar maior independência política e administrativa e se tornar um polo de exportação de mão de obra qualificada, aproveitando a sua localização estratégica e desenvolvendo suas potencialidades:

A RMBS fica localizada em uma região privilegiada, com polos industriais, comerciais e de qualificação profissional. A idéia [sic] é que potencializamos o que temos de melhor para tornarmos assim, uma região próspera, capaz de exportar mão de obra preparada para outras regiões do estado e do País. (João Carlos Forssell/PMI,⁵⁹ entrevista em 10/06/2009)

Pode-se concluir que é consensual entre os representantes políticos das administrações municipais pesquisadas a ideia de um futuro de prosperidade para a região, através do desenvolvimento das suas múltiplas vocações econômicas, principalmente a cadeia de exploração de petróleo e gás, expansão do porto e o turismo. Para tanto, fala-se em qualificação da infraestrutura metropolitana e maior articulação entre os três níveis de governo. Porém, não fica claro como as prefeituras estão se preparando para receber essa gama de atividades econômicas altamente impactantes, numa região de grande fragilidade ambiental, com cerca de 70% do seu território protegido por legislação de proteção ambiental, com graves problemas socioambientais e desigualdades urbanas e sociais. O mesmo pode-se dizer em relação à questão da qualificação profissional e investimentos na base educacional para formar a mão de obra qualificada, conforme desejado.

Quanto à Baixada Santista ideal, vislumbra-se uma região próspera, que seja politicamente forte e econômica e socialmente desenvolvida, com a diminuição das desigualdades sociais e urbanas. Os desafios passam pela integração física e política da região, através de investimentos na infraestrutura e a integração regional através do CONDESB, com um desenvolvimento das vocações dos municípios de forma cooperada e complementar. E também a ampliação do debate das atividades portuárias e retroportuárias para todos os municípios da região com a qualificação da mão de obra local. Essa questão é central, considerando que os assuntos relativos ao porto, usualmente, ficam restritos aos três municípios que abrigam fisicamente o porto. As contribuições de cada prefeitura para essa construção de futuro não foram descritas pelas autoridades entrevistadas.

⁵⁸ PMB: Prefeitura Municipal de Bertioga.

⁵⁹ PMI: Prefeitura Municipal de Itanhaém.

Baixada do Futuro no olhar das lideranças políticas do legislativo: o futuro passa pela exploração de petróleo e gás da Bacia de Santos

As expectativas futuras para a Baixada Santista podem ser as melhores possíveis, segundo o olhar das três lideranças políticas do legislativo que foram entrevistadas, demonstrando que no momento há um consenso regional de que a exploração do petróleo e gás poderá suscitar um grande desenvolvimento na Baixada Santista. Em especial, para o deputado federal Márcio França (PSB) que vislumbra um expressivo crescimento econômico na região, em decorrência da expansão do porto e da exploração do Pré-sal, que deverá acarretar o incremento da indústria naval e do mercado da construção civil, gerando um “boom imobiliário”:

Espectacular, pois com o grande crescimento dos investimentos no Porto de Santos, instalação provável de estaleiros e tudo que envolverá o Pré-sal, o crescimento natural da construção civil em razão do rodoanel e a proximidade com SP, o “boom” será inevitável. (Márcio França, Câmara Federal dos Deputados, entrevista em 15/05/2009)

Todavia, as representantes da região na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo (ALESP) e da Câmara Municipal de Santos (CMS) chamam atenção para a dubiedade dessa questão que por um lado pode ser positiva, mas também pode agravar os problemas sociais e ambientais existentes. Isso vai depender da forma de gerenciamento das potencialidades, através de um planejamento eficaz e da responsabilidade pública que possam preparar a região para receber tais impactos, com investimentos nas demandas, atual e futura, da região para promover um desenvolvimento sustentável:

Vivemos um momento importantíssimo da nossa história, da nossa história econômica, principalmente com planejamento e responsabilidade podemos ter uma região mesmo desenvolvida economicamente e socialmente. Mas esses elementos, se esse planejamento, se essa responsabilidade pública não se fizer presente, nós podemos agravar os nossos problemas sociais! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

As perspectivas são as melhores e as piores possíveis, dependendo, como já disse, dos passos que dermos para aproveitar as nossas potencialidades e, através dos benefícios por elas gerados, sanar as nossas mazelas. No momento, acho que é consenso regional que a exploração do gás e petróleo vai alavancar o desenvolvimento da região em grande escala. Repito que, se nos prepararmos para gerenciar esse crescimento, em termos de inclusão social e ampliação da qualidade de vida local, nosso futuro mostra-se muito promissor. Se andarmos em direção contrária, o que era uma bênção poderá transformar-se em maldição. Nesse particular, acho sinceramente que estamos bem atrasados nos preparativos(...).Devemos, portanto, correr contra o tempo! (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Ao questionar qual o projeto de região que se deseja (quer) para a Baixada Santista e quais os principais desafios para atingir essa meta, bem como a contribuição de cada representação política, o representante do legislativo federal vislumbra a região como um Polo Portuário, Petrolífero e Turístico. Segundo ele, as contribuições dos dois deputados federais que representam a Baixada Santista (Márcio França/PSB e Beto Mansur/PP) são voltadas para esse futuro próximo. Como, por exemplo, a eleição para sub-relatoria da Comissão de Orçamento na área que trata dos recursos para os portos brasileiros que, em relação ao Porto de Santos, garantiu algo em torno de R\$ 400 milhões para 2010. Além dos

quase R\$ 500 milhões já destinados à região pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC do Governo Federal, a destinação de recursos para obras turísticas diversas e as verbas para implementação do Aeroporto Regional.

As representantes do Partido dos Trabalhadores na Assembléia Legislativa de São Paulo e na Câmara Municipal de Santos têm anseios semelhantes; para elas, o projeto se resume em desenvolvimento com qualidade de vida, envolvendo toda a interdependência que esses dois preceitos implicam. A deputada estadual almeja que a Baixada Santista, em primeiro lugar, garanta a qualidade de vida para seus habitantes e continue sendo uma região que acolha e proporcione o turismo pela sua beleza e riquezas naturais. Isso demanda responsabilidade pela questão ambiental, porque além da Serra do Mar, a região tem todo um potencial marítimo e para exploração da pesca. Os desafios passam pela exploração das potencialidades com responsabilidade, diminuição das desigualdades e um amplo debate regional com visão de conjunto para promover um desenvolvimento sustentável:

O desafio é que ela não seja uma ilha de excelência para poucos! Uma região rica com uma população... Então, nós temos uma responsabilidade muito grande! O que passa por usar as potencialidades da região, mas com a responsabilidade do desenvolvimento sustentável e nem sempre a gente vê isso! Porque os projetos vão sendo feitos, por exemplo, da própria expansão do porto, eles vão sendo feitos um a um e não levam em consideração tudo que a região possa suportar. (Maria Lucia Prandi/Dep. Estadual/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Acho que nós, como entes políticos não somente do Legislativo de Santos, mas das demais Câmaras de Vereadores da região, precisamos ampliar muito mais o debate em nível regional, deixando um pouco de lado questões paroquiais. Estamos diante de transformações de vulto, causadas pela exploração do gás e petróleo e seus desdobramentos, que vão interferir, positiva e negativamente, em diversos senão em todos os municípios da região metropolitana, quiçá com reflexos até no Vale do Ribeira.⁶⁰ É o momento dos Legislativos municipais abrirem o espaço necessário para discutir esse tema. (Telma de Souza/Vereadora da CMS, entrevista em 15/05/2009)

Segundo a deputada estadual, a Assembléia Legislativa tem contribuído com propostas em benefício da Baixada Santista, apesar das dificuldades no jogo de poder entre os partidos políticos da situação e da oposição. Portanto, a atuação muitas vezes se dá pela denúncia ou pelas ações de articulação com os órgãos estaduais, tendo conquistas importantes para a região nas áreas da habitação, saneamento, educação, bem como para a criança e o adolescente. Ressalta ainda a luta dos deputados estaduais da região pelo reconhecimento dos cursos tecnológicos pela Petrobras, fazendo a crítica à postura mercantil das universidades privadas da região:

E aí eu fico muito amedrontada como as universidades que só querem ganhar dinheiro! Você sabe que a Petrobras não reconhece o curso de tecnólogo, nós estamos numa luta! Então, eles estão pagando e não vão fazer concurso na CODESP, nem na Petrobras. Então, ao mesmo tempo a universidade abre o curso, mas não faz a luta paralela! (Maria Lúcia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

⁶⁰ O Vale do Ribeira localiza-se ao sul do estado de São Paulo e ao norte do estado do Paraná, fazendo divisa com a RMBS no município de Peruíbe. Abrange a Bacia Hidrográfica do Rio Ribeira de Iguape e o Complexo Estuarino Lagunar de Iguape-Cananéia-Paranuá e é composto por 31 municípios, sendo 9 paranaenses e 22 paulistas.

Em síntese, percebe-se uma posição otimista das lideranças políticas da região nas três esferas do poder legislativo em relação ao futuro exitoso da Baixada Santista, evidenciando que é consensual a visão de que a exploração de petróleo e gás deve se tornar o principal motor de desenvolvimento da região. Porém, as duas representantes do Partido dos Trabalhadores entrevistadas explicitam com propriedade a dubiedade dessa grande oportunidade, o que vai depender da forma como as potencialidades da região vão ser exploradas e da utilização das riquezas geradas para resolver os problemas regionais.

Quanto à Baixada ideal, as lideranças políticas do legislativo almejam um desenvolvimento com qualidade de vida, o que pressupõe o enfrentamento da problemática regional com a diminuição das desigualdades e melhor distribuição das riquezas geradas, com respeito ao meio ambiente, ou seja, um “desenvolvimento regional sustentável”.

Trata-se, portanto, de um grande desafio para a RMBS que demanda novos arranjos de gestão institucional na busca de uma regionalização democrática através do reforço do federalismo cooperativo, da participação social e da governança regional, que possibilite o fortalecimento político e econômico da região frente aos demais poderes constituídos e às ingerências externas. Isso requer um novo modelo político-administrativo, que possibilite a descentralização dos recursos e das decisões, buscando reverter tendência centralizadora, autoritária e tecnocrática que marcou nossa história no século XX. Para sair do antigo paradigma é essencial modernizar as máquinas públicas para reconstrução do Estado em prol de uma gestão mais democrática e efetiva. Outro desafio à regionalização se refere à necessidade de cooperação entre os entes municipais, por meio de consórcios ou similares. Estas relações intermunicipais constituem algo ainda embrionário no país e sofrem resistência tanto dos políticos locais como dos ocupantes dos cargos estaduais. A deficiência de legislação que incentive a cooperação entre os entes locais favorece ainda mais este cenário. (Cf. Abrucio, 2001)

Uma regionalização democrática implica na maior articulação entre os vários agentes sociais, econômicos e políticos da região na resolução das questões de interesse comum para proposição conjunta de uma agenda regional. Envolve também investimento em um maior conhecimento da região através da pesquisa e de um processo contínuo de planejamento regional integrado e com visão de totalidade, no intuito de antever os impactos e nortear os investimentos necessários ao almejado “desenvolvimento regional integrado e sustentável” da Baixada Santista. Tal desafio vai depender da forma como as potencialidades da região vão ser exploradas e da priorização das riquezas geradas para a resolução dos problemas e melhoria da infraestrutura, possibilitando assim, a superação da desordem e do atraso, fruto de um desenvolvimento capitalista semiperiférico, desigual e combinado, pautado no progresso linear e na concentração de renda. Desta forma, a ação do Estado, através do planejamento e gestão metropolitanos é de fundamental importância no enfrentamento dos obstáculos e na “concertação” dos vários agentes regionais frente às

perspectivas futuras. Cabe então, fazer uma breve análise sobre os desafios colocados ao planejamento urbano-regional no contexto do atual sistema de gestão metropolitana da RMBS e sua interface entre os demais entes federativos.

1.3. Desafios do planejamento urbano-regional: os (des) compassos do sistema de planejamento e gestão metropolitanos frente as perspectivas futuras

As regiões metropolitanas são a mais complexa e evoluída forma de organização urbana alcançada pela humanidade. Sua importância e variedade de suas consequências [sic] justificam o interesse que despertam entre os estudiosos; a procura dos meios para o seu controle representa o mais amplo desafio aos planejadores do século XX. (Reis Filho, 1996, p.15)

O Brasil é uma república federativa, o que pressupõe uma organização de poder compartilhado entre os três entes federativos (União, Estados e Municípios) por meio de um pacto federativo instituído pela Constituição Federal. Uma federação deve conjugar a autonomia dos entes federativos e garantir a interdependência. Portanto, caracteriza-se como um processo político de controle mútuo, através de uma coordenação intergovernamental, o que sempre foi um problema na história da federação brasileira. A grande discussão do pacto federativo é a questão da descentralização, em especial num país continental como o Brasil, que apresenta grandes diferenças regionais, culturais e socioeconômicas, com alto grau de urbanização. (Abrucio apud Konrad-Adenauer, 2001; 16)

No processo de redemocratização do Brasil acirra-se a crise do estado nacional desenvolvimentista e a crise fiscal, quando o governo federal perde poder para os estados e municípios. A Constituição Federal de 1988 dá mais poderes ao município, fortalecendo o chamado municipalismo autárquico como espaço de resolução dos problemas, através das políticas públicas. Porém, contraditoriamente, a maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte e depende das receitas federais e/ou estaduais para exercer suas funções. Outra mudança é que a criação das regiões metropolitanas passa a ser uma atribuição dos Estados, que no caso brasileiro não se caracterizam como entes federativos, ou seja, não se constituem como um poder metropolitano. Com o acelerado processo de metropolização, várias regiões metropolitanas foram criadas pelos Estados. Porém, faltam mecanismos nas constituições estaduais para garantir a descentralização e a cooperação intergovernamental, através de recursos estáveis (orçamento metropolitano), incentivo à cooperação entre os municípios (articulação regional) e a participação dos governos superiores, estadual e federal:

Se não houver isso vamos aumentar o número de regiões metropolitanas. Criamos agora em São Paulo, nos últimos tempos, Baixada Santista e Campinas, e podemos criar mais, podemos criar uma dentro da outra, dentro da outra, (...), e não vai servir para nada, talvez até aumente a fragmentação, que enfraquece a coordenação no Brasil. (Abrucio, 2001)⁶¹

⁶¹ Transcrição da palestra proferida no Seminário "Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada", realizado nos dias 08 e 09 de novembro de 2001 em São Caetano do Sul.

A região metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi instituída pelo Governo do Estado de São Paulo em 1996. Para enfrentar os desafios regionais frente à problemática atual e às perspectivas futuras, a RMBS conta com uma estrutura de planejamento e gestão metropolitanos composta pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM),⁶² uma autarquia com vínculo estadual, braço executivo do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), criado pela Lei Complementar nº 815/96. Este conselho é paritário e tem função normativa e deliberativa, sendo composto apenas por representantes do governo do estado e das 09 prefeituras dos municípios que integram a região. Além disso, existe o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista como suporte financeiro e as Câmaras Temáticas⁶³ para assessoria ao CONDESB. Apesar da AGEM ter o mérito de ter constituído uma base cartográfica regional e elaborado vários estudos técnicos e planos regionais sobre questões de interesse comum, como transportes e sistema viário metropolitano, turismo, habitação, dentre outros, pode-se verificar um olhar fragmentado sobre a região. Na prática, pouco se efetivou dos planos e projetos regionais elaborados, com resultados concretos ainda incipientes em relação à demanda regional, como a sinalização dos atrativos turísticos e do sistema de interesse metropolitano nos vários municípios, a criação da credencial metropolitana de estacionamento para portadores de deficiência e a ciclovia metropolitana que está sendo implantada nos municípios.

A RMBS não tem autonomia orçamentária e política nas decisões de interesse regional, que dependem do orçamento e iniciativas do Governo do Estado. Além disso, a atual estrutura do sistema de planejamento e gestão metropolitanos não contempla a participação da sociedade civil organizada e dos legislativos municipais e dos órgãos federais que atuam na região. Há uma desigualdade entre os municípios que acaba privilegiando os investimentos no município sede, em detrimento dos municípios de menor porte e importância econômica, gerando disputas e a fragmentação dos interesses. Existem vários planos e recortes de planejamento da região da Baixada Santista que pouco ou nada dialogam entre si, tais como: o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, elaborado pela AGEM e EMPLASA em 2002; o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos – PDZ, elaborado pela CODESP em 2006; o Plano de Bacias da Baixada Santista do CBH-BS e a proposta do Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista – ZEE BS. Este último é coordenado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente - SMA e está em discussão há mais de uma década, sem consenso para aprovação da

⁶² A AGEM foi criada pela Lei Complementar nº 853/98 vinculada a Secretaria de Transportes Metropolitanos. Em 2004, através da Lei Complementar nº 956/04, passa a ser vinculada a Secretaria de Economia e Planejamento.

⁶³ Câmaras Temáticas existentes: Assistência e Desenvolvimento Social, Assuntos Tributários, Cultura, Educação, Especial de Agropecuária, Pesca e Aqüicultura [sic], Especial de Petróleo e Gás, Especial de Políticas Públicas para a Juventude, Especial de Saneamento, Esporte, Habitação, Meio Ambiente, Planejamento e Desenvolvimento Econômico, Saúde, Segurança, Transporte Público de Passageiros, de Transporte, Sistema Viário e Deslocamento Turismo. (AGEM, 2009)

proposta no CONSEMA, para tornar-se decreto estadual. Isso decorre, muito em função dos conflitos de interesses existentes entre a proteção do meio ambiente e os usos urbanos, principalmente as atividades econômicas impactantes, como a expansão do porto e industrial. Além desses planos, há a necessidade de compatibilização dos planos regionais com os planos diretores e as leis de uso e ocupação do solo dos 9 municípios, conforme análise elaborada no capítulo 6.

Esse conjunto de instrumentos de desenvolvimento urbano-regional e de gestão ambiental incide sobre o mesmo território geográfico, o que é um fator positivo, e demonstra que não faltam na RMBS planos, projetos e leis de regulação urbana e ambiental, ou seja, Planejamento. Na verdade, falta autonomia política e financeira às instituições regionais, e, principalmente pactuação e cooperação entre os três entes federativos e a efetiva participação da sociedade civil nos debates e decisões regionais. Portanto, questiona-se a eficácia desses vários instrumentos de planejamento e gestão que refletem a disputa de poder no controle do uso e ocupação do espaço urbano-regional, o que ocorre em especial, entre os três níveis de governos que, norteados por diferentes escalas de abrangência, especificidades setoriais e distintos interesses políticos e econômicos, geram situações de conflito e tensão, tendo em vista que são entes autônomos e nem sempre aceitam a coordenação intergovernamental:

Numa federação isso se torna mais complicado por duas razões: a primeira é que, ao contrário de um estado unitário, é uma coordenação entre entes autônomos, eles podem não querer a coordenação: “Não queremos a coordenação, eu sou um ente autônomo, faço o que quero.” Pode ser isso no plano do poder local ou do poder estadual (...). (Abrucio, 2001)

Grosso modo, pode-se dizer que na RMBS ao governo federal cabe a gestão do Porto de Santos, o maior da América Latina e a principal atividade de sustentação da região, através da Secretaria Especial dos Portos - SEP e da CODESP; e também a gestão da RPBC e da cadeia de exploração e produção do Petróleo e Gás, através da Petrobras, bem como das unidades de conservação ambiental de âmbito federal, como o Estuário Santista, através do IBAMA. Ao governo estadual cabe disciplinar também a Política de Meio Ambiente e Saneamento Ambiental, através da fiscalização e dos licenciamentos ambientais, bem como dos investimentos em infraestrutura de saneamento, por meio da Secretaria do Meio Ambiente - SMA e da SABESB. Além da Política de Transportes e Sistema Viário Metropolitanos, de fundamental importância para o desenvolvimento das atividades econômicas de sustentação regional e as Políticas de Saúde, Educação e Segurança Pública. Dada a grande ingerência das outras esferas de poder, aos municípios parece restar a regulação de uso e ocupação do solo, através das políticas de desenvolvimento urbano e da legislação urbanística, que em grande parte atende aos interesses do mercado imobiliário e dos setores da construção civil, que contam com anuência das administrações municipais, como, por exemplo, a verticalização excessiva dos

prédios⁶⁴ nas zonas da orla marítima nos municípios centrais em especial, Santos, com a construção de verdadeiras torres que causam impactos urbanos e ambientais, tais como: trânsito, sobrecarga da infraestrutura urbana, problemas de insolação e ventilação, dentre outros. Por outro lado, essa valorização imobiliária leva à expulsão da população de menor renda para áreas cada vez mais periféricas, ampliando a segregação socioespacial, caracterizando, assim, um modelo urbanístico anárquico e inadequado às especificidades de uma zona costeira, que reflete no território as desigualdades da estrutura social brasileira. Conforme analisa Francisco de Oliveira:

O processo de crescimento das cidades brasileiras (...) não pode ser entendido senão dentro de um marco teórico onde as necessidades da acumulação impõem um crescimento dos serviços horizontalizado, cuja forma aparente é o caos das cidades. Aqui, uma vez mais é preciso não confundir “anarquia” com caos, o “anárquico” do crescimento urbano não é “caótico” em relação às necessidades da acumulação: mesmo uma certa fração da acumulação urbana, durante longo período de liquidação da economia pré-anos 1930, revela formas do que se poderia chamar, audazmente, de “acumulação primitiva. (2006, p. 59)

Neste contexto, vislumbra-se um sistema de planejamento e gestão metropolitanos que busque compatibilizar esses vários planos e projetos a partir de uma visão de totalidade da região, através de uma agenda regional participativa que integre o conjunto da sociedade civil. Assim, estabelecer um diálogo entre os vários setores públicos e privados no intuito de promover o desenvolvimento regional de forma sustentável, por meio da governança pública, o que pressupõe pactuação e co-responsabilidade. Trata-se, portanto, de um grande desafio que não se resolve apenas no plano técnico, mas, sobretudo, no plano político e cultural. O que requer uma mudança da cultura técnica e política ainda vigente no país, norteadas pelo patrimonialismo, pelo imediatismo político, pela descontinuidade das políticas públicas e pelo clientelismo como forma de cooptação das lideranças e grupos sociais. Resta, então, avaliar a viabilidade de tal proposta quando ainda persiste um modelo de desenvolvimento perverso, pautado na modernização excludente, na concentração de renda e no fortalecimento do capital, privilegiando a dimensão econômica em detrimento das políticas socioambientais. Há alternativas para promover um desenvolvimento com base nas premissas da sustentabilidade, no contexto de um capitalismo selvagem que cada vez mais se recicla através de recorrentes “crises econômicas” para ampliar a acumulação?

1.4. A Baixada Santista e o mito do desenvolvimento: o que há de “novo” no velho discurso hegemônico do progresso

A idéia [sic] de desenvolvimento está no centro da visão do mundo que prevalece em nossa época. Nela se funda o processo de invenção cultural que permite ver o homem como um agente transformador do mundo. Dá-se como evidente que este interage com o meio no empenho de efetivar suas potencialidades. (Furtado, 2002, p.7)

⁶⁴ “Prédios muito altos: benefícios para poucos.” “Em Santos, os efeitos do chamado boom imobiliário, iniciado há poucos anos, vêm mobilizando cada vez mais a sociedade. Com o crescimento da economia e mudanças no mercado imobiliário, grandes empresas de fora passaram a construir na Cidade, revelando a face mais deletéria das mudanças introduzidas, em 1998, na legislação urbanística municipal,” afirma Cassandra Maroni, vereadora da Câmara Municipal de Santos. (A Tribuna, 14/04/2008, p. A-11)

Na análise sobre a idealização futura de região, pelo conjunto das entrevistas, pode-se dizer que é consensual entre todas as representações pesquisadas que as perspectivas de desenvolvimento para a RMBS são positivas e promissoras, de grande crescimento econômico e populacional. Isto se deve, em grande parte, ao expressivo volume de investimentos previstos para desenvolvimento das múltiplas vocações econômicas da região (portuária, industrial, turística e agora petrolífera), principalmente com as expectativas da implantação da cadeia de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos, no chamado Pré-sal. Porém, conforme exposto até aqui, apesar de vigorar uma euforia quanto a esse “novo ciclo” de desenvolvimento econômico que se inicia, há uma preocupação (medo) em relação aos riscos e ameaças que os impactos dessas atividades econômicas vão gerar no território da região. Essa dubiedade entre otimismo e medo em relação a um modelo de desenvolvimento norteador pelo progresso das inovações tecnológicas e pelo viés econômico leva ao questionamento do histórico modelo perverso de distribuição de renda adotado no país. Este gerou um acelerado crescimento econômico e urbano no período desenvolvimentista, chamado de anos gloriosos, mas de forma desigual e concentrada, que se reflete em grandes heterogeneidades regionais e sociais.

Apesar da atual efervescência econômica e da melhora do quadro de indicadores socioeconômicos do Brasil, as desigualdades regionais no país ainda são gritantes tanto nos aspectos econômicos, quanto sociais. No tocante às economias regionais, ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao emprego, a mudança que se observa no quadro de desigualdades é decorrente da expansão da fronteira produtiva do Centro-Oeste, que passa a ter um crescimento mais expressivo a partir de meados da década de 1990.⁶⁵ Porém, a concentração da riqueza e empregos formais permanece no Sudeste, seguida do Sul e as regiões Norte e Nordeste continuam sendo o lado desfavorável das desigualdades brasileiras. Paradoxalmente, as regiões economicamente mais ricas, bem como as grandes metrópoles, concentram também grande parte da pobreza urbana do país.

Trata-se do Brasil ornitorrinco de Francisco de Oliveira (2003), bicho enigmático e disforme, uma combinação esdrúxula de setores altamente desenvolvidos, um setor financeiro macrocefálico, mas com pés de barro. Sua figura é magra, esquelética, mas com uma cabeça grande, que é o sistema financeiro, e com pernas esqueléticas e anêmicas que são a desigualdade social e a pobreza extrema. Um mostrengo social produzido pelas transformações da terceira revolução industrial, que combina mundialização capitalista com conhecimentos tecnocientíficos, que deixou de ser subdesenvolvido. Porém, apesar disso, ele não é capaz de passar para o novo regime de acumulação capitalista, para o qual faltam meios, como investimentos em educação e infraestrutura. O que Oliveira (2003; p.15)

⁶⁵ A região Centro-Oeste é a 3ª em PIB no Brasil, atrás das regiões Sul e Sudeste que ocupam, respectivamente, a 2ª e 1ª posição. Fonte: http://aval_ppa2000.planejamento.gov.br/content/programas/PD/macroPD.htm. Acesso em 18/12/2009.

chama de “acumulação truncada” em que o país se define pelo que não é; ou seja, pela condição subdesenvolvida, que não se aplica mais, e pelo modelo de acumulação que não alcança.

No entanto, segundo recente pesquisa do IPEA (2010) sobre pobreza, desigualdade e políticas públicas, o Brasil conseguiu diminuir ao mesmo tempo a taxa de pobreza e a desigualdade dos rendimentos, o que é significativo diante da nossa tradição de grande desigualdade entre indicadores econômicos e sociais. Nos dois períodos de tempo analisados o país reduziu em -1,0 em 1995/2000 e -4,5% em 2000/2005. Entretanto, a taxa de pobreza no Brasil entre 1995 e 2008 reduziu mais rapidamente que a diminuição da desigualdade. O que denota que o combate à pobreza parece ser menos complexo que o enfrentamento da questão da desigualdade de renda no país:

Entre 1995 e 1998, por exemplo, a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -0,9%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -0,8% a.a. Para o período mais recente (2003/08), a queda média anual na taxa nacional de pobreza absoluta (até meio salário mínimo *per capita*) foi de -3,1%, enquanto na taxa nacional de pobreza extrema (até ¼ de salário mínimo *per capita*) foi de -2,1% a.a. (IPEA, 2010, p.8)

Essa queda na taxa de pobreza e na desigualdade de renda do trabalho, segundo o IPEA (2010), parece resultar de uma combinação entre a sustentação de um rápido patamar de crescimento econômico, puxado pelos investimentos e consumo no mercado interno, o avanço no conjunto das políticas sociais e o aumento real do salário mínimo acima da inflação. Avanços que estão associados ao conjunto de políticas públicas decorrente da Constituição Federal de 1988, que dá condições para consolidar intervenções sociais do Estado, através do aumento do gasto social com grandes e complexas estruturas voltadas para as áreas sociais, como saúde, educação, assistência e previdência, infraestrutura e trabalho, entre outras. Outro avanço é a descentralização das políticas sociais que fortalece o papel dos municípios na implementação dessas políticas, em especial, de educação, saúde e assistência social e participação social na conformação e gestão das políticas sociais brasileiras, através dos conselhos e fóruns participativos. Esse conjunto de ações dá condições para obtenção de resultados positivos no Brasil, mais rapidamente e na mesma direção, dos já alcançados pelos países desenvolvidos.

Neste sentido, o IPEA (2010), com base na PNAD⁶⁶ (IBGE), projeta para 2016 um quadro social positivo, no qual o Brasil poderia alcançar neste ano indicadores sociais próximos aos dos países desenvolvidos, em se mantendo o mesmo ritmo de diminuição da pobreza e da desigualdade de renda observado nos último cinco anos (2003 a 2008). O Brasil pode praticamente superar o problema de pobreza extrema em 2016, passando dos atuais 10,5% para 0%, assim como passar dos atuais 28,8% de uma taxa nacional de pobreza absoluta para apenas 4%, o que significa quase sua erradicação. Já o índice de

⁶⁶ Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios elaborada pelo IBGE.

Gini⁶⁷ poderá ser de 0,488, semelhante aos países desenvolvidos que apresentam índices abaixo de 0,4 (IPEA, 2010; p.9). Isso aponta para um cenário futuro positivo para o país que parece ter nas mãos uma grande oportunidade de romper com a histórica tradição de grande concentração de renda e desigualdade socioeconômicas, aproximando os indicadores econômicos e sociais. O que é novo em termos de um modelo de desenvolvimento econômico que sempre se pautou em “fazer crescer o bolo para depois reparti-lo”, uma promessa de futuro que iludiu gerações em situação de pobreza.

Nessas circunstâncias, apesar dos avanços conquistados e das perspectivas de crescimento da economia do país em 5% em 2010 - um cenário bastante animador pós crise financeira mundial causada pela especulação imobiliária nos Estados Unidos -, é preciso ter prudência com tanto ufanismo. Afinal, o Brasil, assim como a RMBS, ainda precisa transpor grandes obstáculos para não reproduzir esse modelo perverso de desenvolvimento, cujas consequências já são bem conhecidas, sendo um receio comum à maioria das representações pesquisadas. A superação dos problemas crônicos e estruturais do país e da região passa pelo enfrentamento dos mesmos e da priorização dos investimentos em um conjunto de políticas públicas, de forma integrada e complementar, para galgar o estágio de desenvolvimento desejado. Isso requer criatividade e investimentos consistentes nas políticas sociais, em especial nas áreas de educação, habitação e assistência social para combater as grandes mazelas do país: baixa escolaridade e qualificação profissional de grande parte da população; grande déficit habitacional; pobreza e desigualdade social; e violência urbana, bem como na melhoria das condições de infraestrutura do país - de fundamental importância para dar base ao crescimento econômico esperado, principalmente nas áreas de infraestrutura viária e de transportes e saneamento básico, em especial coleta e tratamento de esgoto.

Diante desse panorama, no conjunto das entrevistas realizadas há um aparente consenso quanto ao futuro próspero da economia do país e da regional (Baixada do futuro), bem como quanto aos anseios (Baixada utópica). Em geral, todas as representações vislumbram um desenvolvimento com qualidade de vida que promova melhor distribuição de renda e a diminuição das desigualdades sociais e urbanas, em consonância com a proteção do meio ambiente, através de um planejamento regional com visão de totalidade e participação democrática. Quer dizer, um “desenvolvimento sustentável”. Cabe então, questionar: romantismo ou utopia? As representações regionais vislumbram as metas, ou seja, os fins, mas através de que meios?

A diferenciação em relação à idealização futura de região entre os grupos de representações pesquisadas se dá, principalmente, na forma (meios) de como superar os

⁶⁷ Índice de Gini “mede o grau de desigualdade existente na distribuição de indivíduos segundo a renda domiciliar per capita. Seu valor varia de 0, quando não há desigualdade (a renda de todos os indivíduos tem o mesmo valor), a 1, quando a desigualdade é máxima (apenas um indivíduo detém toda a renda da sociedade e a renda de todos os outros indivíduos é nula).” Fonte: http://www.pnud.org.br/popup/pop.php?id_pop=97. Acesso em 18/12/2009.

desafios e como atingir as metas (fins) em relação ao esperado “desenvolvimento regional sustentável”. Porém, todos dentro do mesmo modelo de desenvolvimento e organização social vigente. Os sindicatos de trabalhadores defendem a garantia dos novos postos de trabalho para o trabalhador local, através da qualificação profissional. A contradição está no fato deste mercado de trabalho demandar mão de obra altamente qualificada que domine as novas tecnologias. Portanto, a maioria dos trabalhadores, como por exemplo, os avulsos do porto, estão fadados à extinção ou a cair na informalidade. Evidencia-se assim, um descompasso entre ideia de região futura e a realidade (discurso ideológico x práxis) considerando a atual correlação de forças entre capital/trabalho, desfavorável ao trabalho. Assim como os sindicatos, as associações, os movimentos sociais e as organizações não-governamentais reclamam maior participação democrática dos atores regionais nas esferas de decisão, principalmente da sociedade civil. No entanto, os mecanismos de participação e controle social existentes são institucionais, através de conselhos, fóruns, conferências etc., onde a participação da sociedade civil se dá de forma extremamente desigual, neutralizando o enfrentamento político e favorecendo a cooptação. O setor empresarial mantém um discurso desenvolvimentista em que o crescimento econômico por si só é a garantia desse futuro próspero. Passam a incorporar o discurso da preocupação ambiental e da qualidade de vida, com certa dificuldade de reconhecer o passivo socioambiental existente. Estes apresentam como grande contribuição investimentos na capacitação dos trabalhadores, inerente às necessidades do processo de acumulação do capital, no intuito de reduzir os riscos na utilização das novas tecnologias e, portanto, dos seus custos. No que se refere ao Estado, nos três níveis de governo que são entes autônomos, percebe-se conflitos e tensão norteados por diferentes escalas de planejamento e gestão, especificidades setoriais e distintos interesses políticos e econômicos, dificultando assim, a pactuação e a coordenação intergovernamental. Quanto às lideranças políticas do legislativo, almeja-se a retomada do fortalecimento político e econômico da região frente às ingerências externas, através do enfrentamento da problemática regional e da governança pública. Portanto, parece vigorar uma visão romântica da realidade, expressão de uma crença no velho desenvolvimento sem enxergar além do convencional para poder superá-lo, ou seja, buscar fora do pensamento hegemônico uma nova forma de organização social. A utopia por sua vez é o discurso do possível e do impossível, extraído da fruição, da superação do olhar convencional, do chamado campo cego na visão de Lefebvre (2008).

Aí se explicitam os conflitos e tensões entre os grupos sociais, políticos e econômicos, que no debate público regional, muitas vezes, são tratados de forma maniqueísta, divididos na “turma do sim”, que vê e difunde apenas os aspectos positivos do desenvolvimento econômico, solução de todos os males, os chamados “otimistas”; e a “turma do não”, preocupados com os aspectos negativos do desenvolvimento econômico, mas considerados “pessimistas” e contrários ao desenvolvimento da região – suas críticas

são atribuídas, muitas vezes, a questões políticas e ideológicas. Na região, isso é atribuído à ausência de massa crítica, tanto pela hegemonia das forças conservadoras, por meio da mídia, como também em função da ausência por longo tempo de uma universidade pública na região, mas conquistada recentemente com a implantação da UNIFESP pelo governo federal, inicialmente com cursos na área da saúde. Essa falta de senso crítico faz com que qualquer crítica seja interpretada como oposição ao desenvolvimento, vigorando uma política de embelezamento superficial da região em detrimento ao real enfrentamento dos problemas, em especial em Santos:

Na verdade falta uma massa crítica! E tudo que é colocado é visto como oposição, como querer atrapalhar no desenvolvimento da região, né! (...) Vira a turma do sim e a turma do não. E há uma política meramente de um embelezamento, um embelezamento superficial da região, um embelezamento e não enfrentar os problemas! Um embelezamento que mascara a cidade! (Dep. Estadual Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Walter Benjamin, um crítico revolucionário da filosofia do progresso e um adversário marxista do “progressismo”, ou seja, um desconstrutor do discurso do progresso diz que “a vida da humanidade é um processo de realização e não um caminhar rumo ao tempo infinitamente vazio, característico da ideologia moderna do progresso”. Este defende a interrupção de uma evolução histórica que levaria à catástrofe. Sua preocupação é com as ameaças que o progresso técnico e econômico, promovido pelo capitalismo, faz sobre a humanidade. Portanto, contra um “otimismo de diletantes”, ele opõe um “pessimismo ativo, organizado e prático”, defendendo, assim, “o acionar dos freios de emergência”, ou seja, uma ação contrária ao movimento do progresso capitalista no intuito de impedir o iminente desastre. (apud Dupas, 2006; p. 59). Assim como Maurice Merleau-Ponty (2001; p.76) que diz que *caminhamos* e não *progredimos*, portanto, “transformar caminhada em progresso seria, assim, uma mera elaboração ideológica das elites”. Murray Rothbard, ao contrário, diz que devemos ter esperança no futuro e na alavanca do progresso. Afinal, o liberalismo trouxe para o Ocidente, acima de tudo, a “esperança no progresso”:

A esperança, a esperança num progresso cada vez maior, que tirou a maior parte da humanidade de sua imemorial fossa de estagnação e desesperança. (Rothbard, 1988, p. 24)

As perspectivas ufanistas em relação ao futuro da região da Baixada Santista em função do desenvolvimento das suas vocações econômicas, que através do progresso tecnocientífico vai trazer prosperidade, demonstram que o viés econômico vigora sobre as demais dimensões da realidade, em especial, a social e a ambiental. O que reforça a crença no progresso técnico e científico como uma forma racional de promover o desenvolvimento:

Como o desenvolvimento traduz a realização das potencialidades humanas, é natural que se empreste à idéia [sic] um sentido positivo. (Furtado, 2000, p.7)

Deseja-se um “desenvolvimento sustentável” para a Baixada Santista, reeditando o velho desenvolvimentismo hoje atrelado a políticas neoliberais, através da expansão de atividades altamente impactantes numa região litorânea de significativa riqueza natural, mas também de grande fragilidade ambiental. A conjugação de ideias conservadoras, travestidas

de modernidade, com alta tecnologia parece camuflar o grande risco para humanidade dessa perigosa união, já vivenciadas nas grandes guerras mundiais. Assim, está posto o clássico conflito: Desenvolvimento x Meio Ambiente. Há um questionamento recorrente, de até que ponto é possível haver compatibilidade entre proteção ambiental e o pleno desenvolvimento de uma sociedade, partindo do princípio que esses dois termos são excludentes e inconciliáveis entre si. Esse antagonismo se dá pela percepção de que os principais problemas ambientais são consequências do processo desenvolvimentista, que sempre considerou prioritário a promoção do desenvolvimento econômico e posteriormente, a atenção para o meio ambiente. Nesse sentido, a questão central não é apenas optar por desenvolvimento ou meio ambiente, mas sim compreender a origem das ideias discursivas que se cristalizam em verdades inquestionáveis, apesar das rápidas transformações sociais da atualidade. Portanto, é importante analisar o processo histórico e delimitar os períodos que culminaram em mudanças, identificando o momento em que a variável ambiental passou a ser considerada complementar ao desenvolvimento.

No contexto histórico, o período entre o fim da 2ª Guerra Mundial e a década de 1960 foi extremamente favorável ao crescimento econômico de alguns países. O consumo de massas, baseado num modelo extensivo de energia barata, imperava nos Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão, com a difusão de empresas multinacionais implantadas em vários países não-desenvolvidos. Há uma estratégia subjacente de dominação ideológica, econômica e política, baseada na eficiência da economia de mercado. Portanto, pode-se dizer que a ideologia do crescimento econômico e do produtivismo é subjacente aos modelos dos países industrializados, tanto das economias de mercado, quanto dos países socialistas. Desta forma, observa-se que o controle estatal dos meios de produção não oferece garantia contra o desperdício de recursos e riscos gerados pelo modelo de produção capitalista.

Os países (até pouco tempo) socialistas, principalmente a União Soviética, na ânsia de atingir níveis semelhantes de produção e consumo dos países capitalistas, mesmo antes da 'perestróica' já haviam começado a importar tecnologia e know-how do Ocidente, repetindo os mesmos impactos negativos sobre o meio ambiente. (Diegues, 1992, p.24)

A crise do modelo desenvolvimentista ocorre a partir da década de 1960, com as primeiras reações contra a sociedade da abundância, que surpreendentemente vieram de camadas de classe média das sociedades industrializadas, tendo grande importância os movimentos "marginais" como dos hippies, das mulheres, a contracultura, Maio de 1968 e outros. A partir de então inúmeros intelectuais de várias correntes começaram a indicar os limites sociais e ambientais das sociedades industrializadas. Aumentou a preocupação com a relação homem/natureza nas sociedades "modernas", com o desenvolvimento de novas disciplinas na área da ecologia. Mas o maior golpe à noção de progresso linear e continuado sobreveio com as crises sucessivas do petróleo a partir de 1973. A necessidade de racionar

o petróleo alertou a população mundial para uma nova realidade: a finitude dos recursos naturais. A crise do desenvolvimento é também a crise de seu próprio controle:

Julgávamos controlar a natureza, mas o nosso controle era incontrolado. Julgávamos controlar a economia, mas a crise surgida em 1973 revelou-nos que o controle econômico dos anos posteriores à guerra era não só lacunar, mas também provisório. Julgávamos controlar a técnica, mas é ela que, incontroladamente comanda os nossos processos econômicos e sociais, e não estamos aptos a controlar a gigantesca reconversão operada pela informática e compútica e a eletrônica. Nunca conseguimos controlar o devir mundial, o qual é continuamente crítico, caótico, titubeante, demente e isso é tão feliz (...) quanto infeliz (...) (Morin apud Melo, 2001, p.13)

A revisão dos conceitos desenvolvimentistas alcançou seu auge na década de 1970, com os trabalhos da Fundação Bariloche e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL). A grave crise urbana e ambiental demonstra o esgotamento do atual modelo urbano-industrial, quando surgem modelos alternativos de desenvolvimento⁶⁸ e estilos de desenvolvimento diferentes, tanto nos países desenvolvidos como nos não-desenvolvidos. Esses estilos alternativos, pautados na importância da conservação do meio ambiente, foram denominados de “ecodesenvolvimento”, “desenvolvimento sustentado” e “desenvolvimento sustentável”. Resta saber quais são os seus significados e até que ponto essas novas terminologias do desgastado conceito de desenvolvimento se constituem realmente em novos paradigmas. E se há viabilidade prática de um desenvolvimento sustentável ou se esse modelo ficará apenas na intencionalidade dos discursos e, portanto, no plano da ideologia.

O conceito de “ecodesenvolvimento” foi introduzido por Maurice Strong (ONU), no início da década de 1970, como alternativa para a dicotomia economia-ecologia. Este conceito sobreviveu por um período relativamente curto, ganhando mais notoriedade o conceito de “desenvolvimento sustentável” que foi adotado pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), na conferência organizada pela ONU em 1987 (Diegues, 1992). Esse conceito foi elaborado por Ignacy Sachs e apresenta como meta um modo de organizar a economia em que vigore uma solidariedade sincrônica e diacrônica entre as pessoas e as sociedades, que obedeça simultaneamente a três critérios: “*equidade [sic] social, prudência ecológica e eficiência econômica*”. (Sachs, 1993, p.7)

A ideia de “desenvolvimento sustentável” está associada ao apelo de responsabilidade do homem com a natureza. Portanto, a importância deste conceito evidencia-se quando ele deixa de assumir o ser humano como centro de todas as coisas, passando de uma perspectiva antropocêntrica para a biocêntrica, que considera a relação do homem com a natureza, o que está expresso na definição que popularizou este conceito:

⁶⁸ Segundo a reflexão de vários autores, em análise feita por Diegues (1992, p.25), alguns pontos sobre um estilo alternativo de desenvolvimento coincidem: deve renunciar à crença em um crescimento econômico ilimitado; não dá para se falar em desenvolvimento sustentável apoiado na exportação maciça dos recursos naturais locais; o ritmo crescente da degradação ambiental deve ser revertido; a qualidade de vida deve ser o objetivo fundamental do desenvolvimento; a fé indiscriminada no progresso através da ciência e da tecnologia deve ser revista; não se devem manter os altos níveis de consumo dos países industrializados e também das elites dos países do Terceiro Mundo.

“aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades”. (Brundtland, 1987, p.46) Nesse contexto, baseia-se no princípio da prudência ética, uma herança do pensador inglês Burke, que segundo Leis (1999) foi considerado o último pré-moderno da modernidade, um conservador que rejeitava o afã modernizador, afirmando que não necessariamente as inovações podem trazer melhorias.

No mundo contemporâneo, o discurso do “desenvolvimento sustentável” se difunde e começa a ser recorrente em função dos impactos da expansão do capitalismo industrial, que se traduz na emergência da crise ambiental. O uso indiscriminado deste conceito passa ser a grande panacéia de todos os males causados pela expansão do modo de produção e acumulação capitalista. Na prática, torna-se uma estratégia de marketing do mercado para aferir mais lucro e competitividade, como também uma forma de dominação política das forças sociais pela esperança de realização de um futuro de “prosperidade para todos”. Por conseguinte, há uma banalização deste conceito, que na maioria dos casos, reflete uma mera adjetivação do antigo e desgastado conceito de desenvolvimento, como sinônimo de progresso econômico contínuo e linear.

O emprego do termo “desenvolvimento sustentável” vem conduzindo o discurso governamental e os enunciados de projetos de investimentos, principalmente os financiados por instituições financeiras bi e multilaterais. Portanto, este termo transita pelos mais diversos círculos e grupos sociais – ONGs, institutos de pesquisa, consultores técnicos, ideólogos do desenvolvimento – com aparente consenso, apesar da diversidade de interpretações, como se fosse uma fórmula mágica para resolução dos problemas intrínsecos ao desenvolvimento. Tanto o Banco Mundial, quanto a UNESCO e outras instituições internacionais adotaram-no como marca de uma “nova” filosofia do desenvolvimento. Esse conceito foi também a base para formulação da Agenda 21, resultado da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (UNCED), realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que propõe o “desenvolvimento sustentável” como (re)interpretação contemporânea da noção de progresso. Acselrad (2001) destaca que a imprecisão do conceito de sustentabilidade parece indicar que não há ainda uma hegemonia estabelecida entre os diferentes discursos, mas, segundo ele, o que melhor se apropriou desta noção foi o discurso econômico. Entre outras coisas, o conceito indica também a extensão da tomada de consciência das elites sobre a problemática ambiental. (Cf. Veiga, 1993)

Na década de 1980, o desafio ambiental chegou ao seu auge, o desenvolvimento pautado na sustentabilidade ganha maior força e se difunde como discurso ideológico. A economia mundial não podia mais deixar de considerar as questões ambientais. Neste período ocorreu a reestruturação produtiva com o declínio do modelo fordista e do modelo clássico de cidade industrial, com a consolidação do capitalismo e a ruptura da bipolaridade

entre sociedades capitalistas e socialistas, com o fim da guerra fria, surgindo a cidade “pós-fordismo” ou “pós-moderna”, caracterizada por intenso processo de transformação econômica, social e espacial. Conceitos como “estratégia”, “desenvolvimento” e “sustentabilidade” permeiam a nova matriz do planejamento de cidades, que almejam um “novo” modelo de desenvolvimento, através do empreendedorismo urbano, utilizando como instrumento o planejamento estratégico, por meio de um projeto de futuro ou plano estratégico.⁶⁹

Um Plano Estratégico é a definição de um Projeto de Cidade que unifica diagnósticos, concretiza atuações públicas e privadas e estabelece um marco coerente de mobilização e de cooperação dos atores sociais urbanos. (Borja & Castells, 1996, p.166)

A força político-ideológica do conceito de “desenvolvimento sustentável” ficou em evidência quando este foi adotado como estilo de gestão e atividade empresarial⁷⁰ e depois transformou-se na principal ideia do discurso governamental sobre o meio ambiente e dentro do movimento ambientalista, principalmente para os ambientalistas reformistas. A partir da década de 1990, o setor empresarial tenta dar novo significado ao “desenvolvimento sustentável” na perspectiva do mercado, com forte aproximação das ideologias neoliberais, baseadas no mercado livre, aberto e competitivo.

Portanto, um “desenvolvimento sustentável” baseado na simples retomada do crescimento econômico convencional, combinado com medidas de proteção ou conservação ambiental, assim como se almeja na RMBS, representa uma auto-ilusão ou uma mistificação. (Cf. Rattner, 1992) A concepção de desenvolvimento como estratégia e instrumento para uma melhoria da qualidade de vida, pautada na reprodução do modelo das sociedades industrializadas, com alto consumo de energia intensiva em recursos naturais, como a exploração de petróleo e gás natural, cada vez mais, demonstra ser um modelo não sustentável. (Cf. Diegues, 1992) Portanto, esse conceito só faz sentido à medida que busque viabilizar uma sociedade mais equilibrada e racional, não somente nas relações homem/natureza, mas também nas relações entre os homens, ou seja, maior harmonia e equilíbrio entre as, e dentro das, sociedades contemporâneas. O “desenvolvimento sustentável”, entendido como única forma racional de organização social e de garantia da sobrevivência humana, exige esforços interdisciplinares, dentro de uma visão sistêmica e integrada. A grande contradição deste conceito está no fato de se procurar uma solução de compromisso entre o industrialismo, ainda exigido pelos países periféricos, e o “pós-industrialismo”, já inaugurado nos países centrais. Sejam quais forem os termos desse

⁶⁹ A proposta de um plano estratégico requer uma série de condições, entre as quais pode-se destacar: a vocação expansiva da cidade; a existência de atores urbanos que aceitam a articulação; a sensação generalizada de crise de crescimento ou da perda de oportunidade que permite superar os encontros entre os atores relacionados com os conflitos do cotidiano; a existência de uma liderança unipessoal e compartilhada, segundo Borja & Castells (1996).

⁷⁰ Prova disso foi o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentável (BCSD), fundado em 1990 por dezenas de líderes empresariais, coordenado por S. Schmidheiny. Leis (1999, p.156)

compromisso, uma coisa é certa, a velha utopia industrialista não é sustentável. (Cf. Veiga, 1993)

Portanto, o conceito de “sociedade sustentável” parece ser mais adequado que o de “desenvolvimento sustentável”, uma vez que pressupõe que cada sociedade defina seus padrões de produção e consumo, como também o de bem-estar, segundo suas tradições culturais, políticas, seu processo de desenvolvimento histórico e econômico e seu ambiente natural. Essa noção baseia-se naquela expressa por Chambers (apud Diegues, 1992), em que o homem deve ser o sujeito e não objeto do desenvolvimento. O meio ambiente e o desenvolvimento são meios e não fins em si mesmos. Robinson (1990) define *sustentabilidade* como uma persistência, por um longo período, de certas características necessárias e desejáveis de um sistema sócio-político e seu ambiente natural. Trata-se, portanto, de um princípio ético, que pressupõe equilíbrio entre a sustentabilidade ambiental, social e política.

O desafio da construção de “sociedades sustentáveis”, há séculos perseguida por vários pensadores utópicos, pretendia e ainda pretende, estabelecer um processo de uma relação mais harmoniosa do homem com a natureza e dos homens entre si. Isso pressupõe uma nova postura ética na manutenção da diversidade ecológica, social e cultural dos povos, das culturas e modos de vida. Todavia, essa “mudança de postura” demanda a criação de novos paradigmas, para que essa adjetivação dos conceitos de desenvolvimento e progresso não se converta simplesmente em mais um modismo, dando uma nova roupagem aos velhos conceitos.

Essa questão da “mudança de postura” tem remetido hoje a certa “ambientalização” do debate sobre a cidade e às políticas públicas inerentes ao seu desenvolvimento, com a apropriação do discurso ambientalista, através do apelo por “um uso mais racional” dos recursos naturais, que procura conscientizar a sociedade em relação aos limites da natureza, especialmente os recursos não renováveis, como a água doce, petróleo, que são bens finitos, escassos e com valor econômico. Além da necessidade de investimentos para viabilizar o desenvolvimento de estudos e pesquisas de novas tecnologias e processos mais eficientes. Sem dúvida são questões importantes na procura do equilíbrio da relação homem/natureza que supere os valores vigentes na sociedade moderna, pautada no consumo e no dinheiro.

Pode-se afirmar que nunca houve tanto capitalismo como na atualidade. Vale ressaltar que Marx e Engels já haviam constatado que a história da burguesia mostra uma permanente renovação e relegitimação dos tradicionais valores capitalistas, em cada grande momento histórico, através de um processo paralelo: o abandono de valores obsoletos, por um lado, e a adoção de valores emergentes, por outro. No “Manifesto do Partido Comunista”, Marx (s/d) afirma: *“no curso de sua dominação de classe por nem mesmo um século, a burguesia criou forças produtivas mais massivas e colossais, do que aquelas que*

haviam sido criadas no passado por todas as gerações em seu conjunto.” E em “A ideologia Alemã” (2002) ele diz que “foi ela (a burguesia) que criou verdadeiramente a história mundial, na medida em que fez depender do mundo inteiro cada nação, destruindo o caráter exclusivo das diversas nações que era até então natural (...). E finalmente enquanto a burguesia de cada nação conserva ainda interesses nacionais particulares, a grande burguesia surge como uma classe cujos interesses são os mesmos em todas as nações, e para a qual a nacionalidade deixa de existir.”

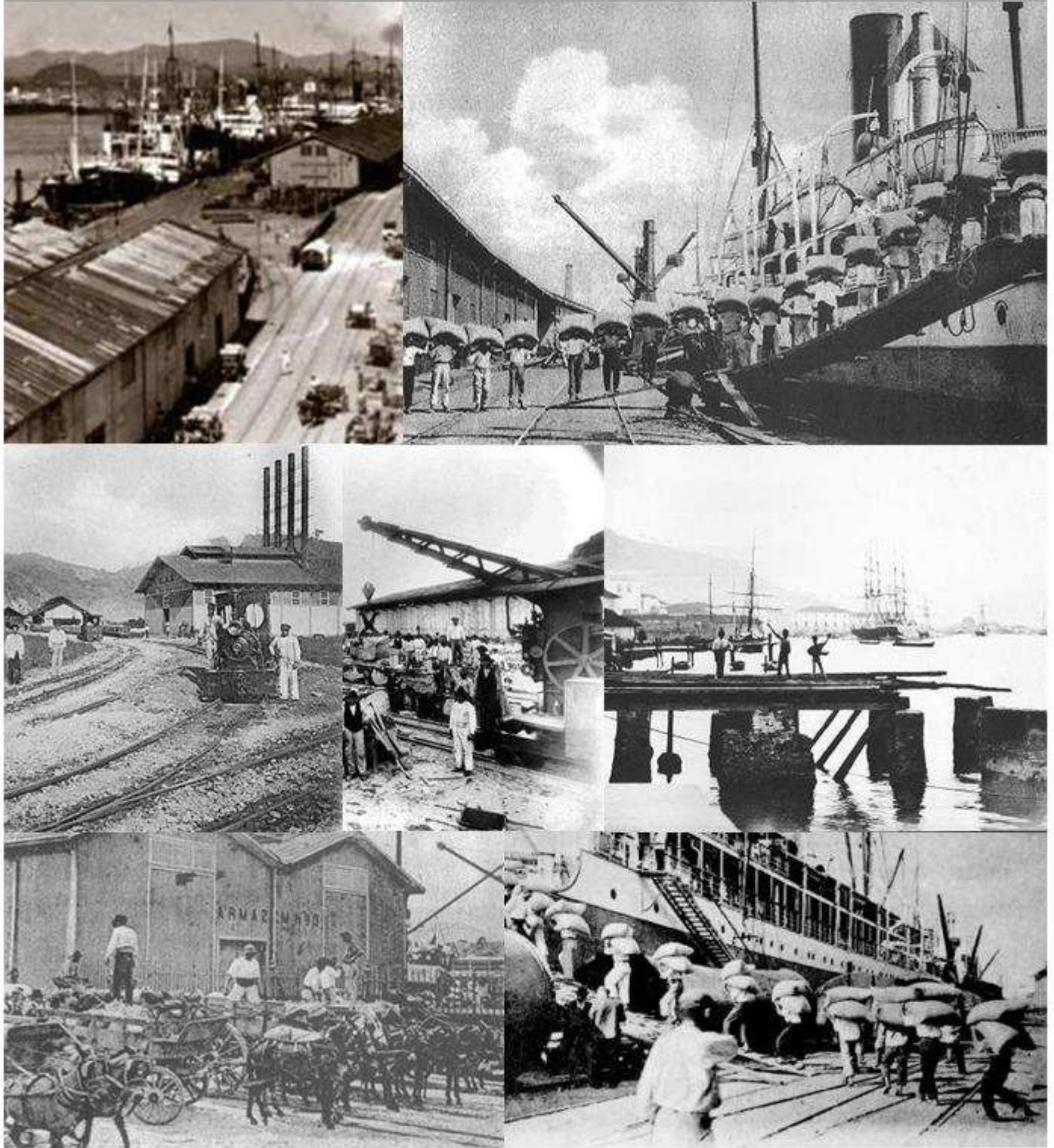
Assim sendo, é preciso ter prudência na apropriação indiscriminada de “novos” conceitos de desenvolvimento, apresentados como inovadores e como alternativas para solução dos problemas, sem que haja uma ruptura com o atual modelo de crescimento econômico regido pela égide do capital. Estes tendem a ser incorporados pelas elites dominantes, num processo de substituição de valores, que amplia a dominação e se apropria das riquezas naturais e culturais, como mais uma mercadoria de troca. Neste sentido, o capitalismo também se apropriou das bandeiras ecológicas, fazendo uso da ideia conciliadora do “desenvolvimento sustentável”, associando qualquer tipo de referência a preocupações ambientais com interesses econômicos. Assim, a natureza na sua totalidade ganha cada vez mais valor econômico.

Enfim, a degradação da natureza acarreta também a degradação da própria natureza humana. As grandes metrópoles na atualidade transformam-se em “verdadeiros campos de batalhas” diante da desigualdade social, da explosão da violência urbana e da precarização das condições socioeconômicas de grande contingente da sua população, que constituem consequências desastrosas da insustentabilidade do modelo de progresso e de desenvolvimento estabelecido e praticado pelas sociedades modernas capitalistas. Vive-se um modelo de desenvolvimento historicamente associado à dimensão econômica, que vem demonstrando ao longo dos tempos a sua incapacidade de promover o desenvolvimento humano integral, através de uma produção social e civilizatória. É indubitável, no entanto, que embora recorrente, a sustentabilidade do desenvolvimento constitui uma utopia e o seu horizonte e expressão devem decorrer do produto do processo social envolvido, na direção de uma sociedade sustentável, capaz de fazer a sua própria história.

A compreensão desse processo de desenvolvimento na metrópole pressupõe uma análise histórica da construção do espaço urbano e regional da Baixada Santista, através das transformações socioespaciais e dos mecanismos de poder exercidos pelos diferentes agentes sociais no jogo político (forças hegemônicas x resistências sociais), o que será objeto dos dois próximos capítulos. Estes vão analisar, respectivamente, o processo de estruturação e desenvolvimento da RMBS a partir do Porto de Santos, que foi impulsionado pela economia agro-exportadora do período da acumulação cafeeira, considerado o “1º ciclo de desenvolvimento”, e depois pela industrialização, dando início ao modelo urbano-industrial, caracterizando o “2º ciclo de desenvolvimento da região”.

Capítulo 2

O PORTO COMO GÊNESE DE DESENVOLVIMENTO: AS METAMORFOSES URBANAS E A EMERGÊNCIA DO URBANISMO MODERNO.



CAPÍTULO 2

O PORTO COMO GÊNESE DO DESENVOLVIMENTO: AS METAMORFOSES URBANAS E A FORMAÇÃO DO URBANISMO MODERNO

Toda cidade é então, necessariamente um lugar de mercado, com seus arrabaldes e com hierarquias entre a rede urbana. (...). As cidades são sempre produtos da sua civilização e por isso têm fisionomias tão distintas. (Braudel, 1970)

Neste capítulo procura-se analisar o processo histórico de formação e desenvolvimento da cidade de Santos e região da Baixada Santista, em especial a partir da ação do Estado sobre o espaço urbano, com a emergência da economia cafeeira. Trata-se de uma metrópole litorânea marcada por decisões externas ao poder local, pela sua importância econômica como zona portuária e turística, que inseriu Santos entre as principais cidades brasileiras, sendo pioneira nas reformas urbanas de cunho sanitaria, que lançaram as bases do urbanismo moderno¹ no Brasil, através dos planos de melhoramento e embelezamento a partir da virada do século XIX.

Ao analisar a estrutura intra-urbana de várias metrópoles litorâneas, como Rio de Janeiro, Salvador, Recife e Porto Alegre, Flávio Villaça (1998) caracteriza o que é comum no desenvolvimento da estrutura básica dessas várias metrópoles. Assim como a Baixada Santista, todas se expandiram em função do porto a partir do qual começou a se desenvolver a aglomeração e o seu centro. Nos seus estudos, ele destaca que as atividades portuárias apresentam requisitos locais próprios e sua localização e/ou posterior expansão é determinada tal como as vias regionais de transportes e as zonas industriais, por razões externas à cidade. A ferrovia, ao ser implantada, vem formar com o porto um binômio altamente articulado. Esta normalmente procura fundos de vale ou planícies e, por razões de espaço regional, mais do que por questões topográficas, raramente penetra na metrópole costeira, pela orla de alto-mar. Ou penetra no espaço urbano pelo interior, ou nas cidades que têm apenas 90 graus de terra firme, pela orla marítima voltada ao interior, como no Rio de Janeiro e Salvador. Mais tarde, condicionantes espaciais regionais fizeram com que também as principais rodovias regionais viessem a ocupar a mesma posição dentro do espaço urbano. O porto passa a marcar um ponto de encontro entre os dois sistemas de transporte. O conjunto porto-ferrovia assume então dupla determinação no espaço urbano da metrópole litorânea. Marca de um lado, o local que se tornaria o centro da cidade e, de outro, o eixo ao longo do qual foram implantadas as primeiras indústrias e armazéns. Posteriormente, as mesmas razões regionais levam as rodovias a se localizarem nas mesmas direções (Villaça, 1999, p.130-131). Fenômenos estes que marcaram a estruturação do espaço da Baixada Santista, caracterizando-a como uma típica metrópole litorânea.

¹ O urbanismo moderno surgiu na Alemanha no final do século XIX, ganhando destaque a partir das duas primeiras décadas do século XX, em especial depois do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna - CIAM realizado em 1929 (Quinto Jr., 1988)

Assim, busca-se interpretar a evolução e os descompassos entre as ideias de cidade² e a construção da cidade real, que foram orquestradas pelas relações de produção e reprodução do capital e da força de trabalho, induzindo o processo de urbanização brasileira. Deste modo, este capítulo procura compreender as metamorfoses urbanas na Baixada Santista, através de uma periodização dos momentos históricos considerados de maior importância neste processo de transformação e ruptura da cidade colonial, com a emergência da cidade moderna. Para tanto, utiliza-se, além da pesquisa histórica, a memória coletiva das várias representações entrevistadas pela pesquisadora no trabalho de campo, buscando explicitar os conflitos e tensões que ocorreram neste período.

Todavia, é preciso fazer inicialmente, uma breve (re)interpretação conceitual da relação espaço/sociedade, ou seja, das interconexões que cidade e sociedade guardam entre si, no intuito de procurar entender as suas características e especificidades, avaliando as transformações do processo de produção do espaço urbano e das ideias subjacentes de cidade.

A palavra cidade vem da Antiguidade e tem correspondido a entidades tão diferentes quanto as sociedades que as construíram: a Cidade-Estado grega ou o centro administrativo do Império Romano, que se extinguiram na baixa Idade Média, para ressurgirem na forma de burgo, cidade feudal, e após nova metamorfose se dissolverem na aglomeração urbana contemporânea. Tais entidades podem ser associadas, talvez em conjunto, a centros de poder na organização social, fato esse ostentado por seus monumentos; mas suas características específicas já derivam sua natureza da respectiva sociedade a que pertenceram, ou pertencem. (Déak, 1991, p.113)

Afinal, as cidades não devem ser consideradas como sujeitos, pois elas são construídas e transformadas pela ação humana com uma determinada finalidade. Essa construção/destruição, ou seja, transformação incessante das estruturas físicas constitui o processo de produção do espaço urbano:

O próprio processo de produção do espaço urbano e que abarca todas as facetas da totalidade da reprodução social, incluindo seus conflitos e antagonismos numa multiplicidade de formas concretas, segundo seus estágios de desenvolvimento. (Idem, p.118)

Deste modo, o aspecto privilegiado que permite caracterizar uma forma histórica concreta de cidade é a diferença, sua caracterização em contraposição à forma histórica anterior e em particular em contraposição à forma imediatamente precedente. Portanto, o método de análise da cidade deve contemplar o estudo de sua transformação, através da sua morfologia³ material (forma) e social (conteúdo).

Para Henri Lefebvre, a emergência dos tempos modernos, de uma “era planetária”,⁴ pode ser imputada à cidade:

² As ideias de cidade concebidas pelo planejamento urbano, através da legislação urbanística e do saber técnico.

³ “*Morfologia é a ciência que estuda as formas, interligando-as com os fenômenos que lhes deram origem*”. (Lamas, 1993, p.37)

⁴ Para Morin (2000, p.22), o que chamamos de Tempos modernos, deveriam chamar-se Era planetária, que “*começa com a descoberta (século XV) de que a Terra não é senão um planeta e com a entrada em comunicação das diversas partes desse planeta*”.

(...) que superando a si própria, rompe com o sistema medieval e passa para relação de produção capitalista (cuja emergência é indubitável) entrando assim num outro modo de produção: o capitalismo. (1972, p.44)

Segundo o autor, o processo de industrialização é o motor das transformações da sociedade, caracterizando-se como o indutor, e pode-se dizer que os induzidos são os problemas relacionados ao crescimento e à planificação, por conseguinte, as questões referentes à cidade e ao desenvolvimento da realidade urbana. A industrialização caracteriza a sociedade moderna, tendo a urbanização e os problemas urbanos entre os efeitos induzidos desse processo. (Cf. Lefebvre, 2001, p.3) Para ele, a cidade é antes obra (valor de uso) do que produto (valor de troca), pois o uso principal da cidade deve ser a festa, que consome improdutivamente, sem nenhuma outra vantagem além do prazer e do prestígio, enormes riquezas em objetos e em dinheiro.

As cidades são centro de vida social e política onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas e as obras (obras de arte, monumentos). (Ibid., p.4)

A expansão das cidades no mundo ocidental é, portanto, uma consequência da evolução da economia capitalista, inicialmente no seu estágio de acumulação extensivo, com a expansão do mercado e do trabalho assalariado (proletariado). Assim, o espaço urbano passa a ser moldado pela intervenção do capital e do trabalho, tornando-se usos do solo, num processo constante de homogeneização e diferenciação⁵ pela construção de infraestruturas urbanas, em especial de transporte e comunicações. Essa crescente diferenciação do espaço é que define o valor das localizações urbanas, resultando na especulação, que também molda o processo de transformação espacial. A estrutura fundiária é outra questão considerada determinante na relação entre cidade e sociedade, pois a produção do espaço urbano capitalista se dá com base na propriedade privada da terra urbana. Esta se torna cada vez mais uma mercadoria especial (valor de troca) com o processo de valorização imobiliária, motor que move e orienta os investimentos na cidade.

A característica do espaço urbano capitalista, para o geógrafo Roberto Lobato Corrêa (1995) é que este é simultaneamente fragmentado e articulado, pois cada uma de suas partes (usos) mantém relações espaciais com as demais e esta divisão articulada é uma expressão espacial dos processos sociais. Por conseguinte, um reflexo da sociedade que expressa a complexa estrutura social de classes e as ações realizadas no presente e no passado. O espaço da cidade capitalista é condicionante da sociedade e este condicionamento se dá através do papel que as obras realizadas pelo homem, as formas espaciais, desempenham na reprodução das condições de produção e das relações de produção.

O espaço urbano capitalista – fragmentado, articulado, reflexo e condicionante social, cheio de símbolos, cenário e objeto das lutas sociais – é um produto social, resultado de ações acumuladas através do tempo, e engendradas pelos diversos agentes sociais que produzem e consomem espaço. (Corrêa, 1995, p.11)

⁵ “Homogeneização e diferenciação formam a unidade dialética do processo de produção do espaço. E ambas, se moldam incessantemente pela intervenção do capital e do trabalho” (Déak, 1991; p. 115 e 118).

Milton Santos, tal como Lefebvre (2001), considera o urbano ou a vida urbana (morfologia social) como um livro aberto, repleto de possibilidades, ou seja, uma construção dos cidadãos, constituindo-se numa obra coletiva. Assim, devemos contemplar a análise da forma e também do seu conteúdo, pois o conteúdo está sempre mudando, é cambiante, e é isso que atribui valor ao espaço urbano:

O espaço deve ser considerado como um conjunto indissociável de que participam, de um lado, certo arranjo de objetos geográficos, objetos naturais e objetos sociais, e, de outro a vida que os preenche e os anima, ou seja, a sociedade em movimento. O conteúdo (da sociedade) não é interdependente da forma (os objetos geográficos), e cada forma encerra uma fração de conteúdo. O espaço, por conseguinte, é isto: um conjunto de formas contendo cada qual frações da sociedade em movimento. As formas, pois, têm um papel na realização social. Enquanto totalidade, a sociedade é um conjunto de possibilidades. (Santos, 1996, p. 26-27)

Essas reflexões enfatizam a necessidade de se considerar o processo de sucessão das atividades no espaço urbano, a renovação dos espaços associada à divisão do trabalho, para responder a um determinado jogo social que dá maior ou menor valor à mesma paisagem. A palavra paisagem é frequentemente utilizada como sinônimo da expressão configuração territorial, ou seja, um conjunto de elementos naturais e artificiais que fisicamente caracterizam uma área:

Paisagem é tudo aquilo que nós vemos, o que nossa visão alcança, é a paisagem. Esta pode ser definida como o domínio do visível, aquilo que a vista abarca. (Santos, 1996, p.61)

O conceito de paisagem é bastante amplo e tem evoluído com o conhecimento, através do estudo da paisagem e do seu desenho:

Adota-se a idéia [sic] de paisagem, como expressão morfológica das diferentes formas de ocupação e, portanto, de transformação de um ambiente em determinado tempo. A paisagem é considerada então como produto e como um sistema. Como produto porque resulta de um processo social de ocupação e gestão de determinado território. Como um sistema na medida em que, a partir de qualquer ação sobre ela expressa, com certeza haverá uma reação correspondente, que equivale ao surgimento de uma alteração morfológica parcial ou total. (Macedo, 1993, p.54)

A paisagem pode, então, ser entendida como aquilo que se abarca com o olhar e que permanece na memória, registrando a história da ação do homem sobre a natureza, como agente transformador. (Cf. Béguin, 1995)

Desta forma, é de fundamental importância entender o processo histórico de formação da Baixada Santista através da (re)interpretação da dinâmica de transformação das formas da paisagem e da sociedade, no contexto das relações de produção do capital e reprodução social, para a melhor compreensão da realidade atual. Busca-se assim, relacionar o conteúdo do pensamento urbanístico com a construção da cidade real, através dos planos e das intervenções urbanas, para explicitar os interesses subjacentes no discurso do planejamento e no exercício da gestão do espaço urbano, ou seja, os descompassos entre o planejamento e a gestão. Afinal, pode-se constatar que a produção das cidades se deu e ainda se dá à revelia das várias utopias urbanísticas e dos modelos ambientais idealizados ao longo da história. Esses modelos, na sua maioria, pecam por partirem de padrões ideais de cidade que não

conseguem assimilar e nem dialogar com a realidade dos lugares,⁶ caracterizando-se como “ideias fora do lugar”, segundo Roberto Schwarz (1990). Essa importação de modelos de desenho urbano dos países centrais do capitalismo, que são aplicados em apenas uma parte da cidade, a oficial, é fruto de uma modernização incompleta e excludente das nossas cidades (Maricato, 2000). Observa-se assim, que há um descolamento entre o ato de planejar e a realidade socioambiental das cidades brasileiras, que crescem de forma desordenada e fora das normas legais. Produzindo assim, uma cidade dual, que reflete a grande desigualdade social do país.

2.1. Da Vila à Cidade: o porto como elemento estruturador do desenvolvimento

A história da região se confunde com a própria história do Brasil desde seu descobrimento, passando para os dias mais próximos com a presença do Porto de Santos, influência direta no PIB-Brasil. (José Mauro Dedemo Orlandini/PMB, entrevista em 31/05/2009)

Os primeiros momentos históricos significativos da região da Baixada Santista⁷ foram sem dúvida a chegada dos portugueses no século XVI, com a esquadra de Martim Afonso de Souza, que funda a Vila de São Vicente e, posteriormente, a fundação da Vila de Santos por Brás Cubas. Período em que se dá a transferência do porto existente para águas mais tranquilas no estuário de Santos, consolidando as raízes do novo povoado, onde tudo começou:

A transferência do porto de Santos, por Brás Cubas, nas primeiras décadas do século XVI, da Baía de São Vicente para o Estuário de Santos resultou na principal facilidade que o porto tem hoje, que é oferecer atracação em águas tranquilas. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

Assim, durante quatro séculos⁸ a região se limitou a apenas três vilas que depois foram elevadas à condição de cidade e futuramente a município: São Vicente (1532), Santos (1545) e Itanhaém (1561). Todavia, o centro de difusão do desenvolvimento regional sempre foi Santos por sua localização privilegiada entre o litoral e a serra, abrigando um porto natural de estuário entre as ilhas de São Vicente e Santos Amaro, que combinava melhores condições naturais, de segurança e facilidade de comércio com a Vila de São Paulo, caracterizando-se como um importante centro de distribuição.

O caráter estratégico que a Baixada Santista assumiu gradativamente para o Brasil deve-se a características naturais e uma série de conquistas construídas ao longo de quase cinco séculos. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

⁶ “O lugar é antes de tudo, um espaço de produção e reprodução de um grupo humano, uma possibilidade de uso social com um dado potencial produtivo, o qual permite uma abordagem vocacional que desvendaria suas vantagens e desvantagem (em face de cada uso) em comparação a outros lugares” (Moraes, 1999, p.15). Trata-se, portanto, de uma riqueza natural, dotada de uma quantidade de recursos naturais e por um conjunto de características, situada numa dada localização. O que define a sua vocação e o seu valor.

⁷ Conforme destacado por várias representações regionais entrevistadas: Lenimar G. Rios/SASP; Alcindo Gonçalves/IPAT; Deputado Federal Márcio França; João Carlos Forsell/ Prefeito de Itanhaém; Alexander Ramos/AEAPG; André Santana/AEAAB e Fabrício Pierdomênico/SEP.

⁸ Nos primeiros séculos da colonização da região, a atividade econômica era baseada na agricultura, principalmente na exploração da cana de açúcar e na mineração. (Carriço, 2006).

Apesar de quase quinhentos anos de história, a região apresentou uma evolução muito lenta no seu processo de desenvolvimento até a primeira metade do século XIX. O açúcar era o principal produto a circular pelo caminho do mar, sendo responsável pelo renascimento do porto,⁹ que passou a monopolizar o comércio de exportação da Capitania de São Paulo, fruto de uma política adotada pelo governador Bernardo José Lorena (1788-1797). “*Essa política afeta tanto o desenvolvimento de outras regiões portuárias paulistas quanto reforça as vinculações planalto-Santos*”, demonstrando que Santos “*foi sempre dependente das condições econômicas do planalto*”. (Lanna, 1996, p.48) São as chamadas “*idades casadas*”, pois “*há entre estes dois núcleos, São Paulo e Santos, uma ação recíproca permanente e a importância de um se projeta fatalmente sobre o outro*”. (Prado Jr., 1989, p.31) Cabe destacar que somente em meados do século XX, a região da Baixada Santista adquiriu a configuração político-administrativa atual com a criação dos demais municípios, através de desmembramentos¹⁰ do território dos três municípios de origem.

O Brasil foi por muito tempo um país essencialmente agrário. As vilas e cidades coloniais eram humildes, pobres e insalubres, caracterizadas por uma mistura de funções e pela convivência dos diferentes grupos sociais no mesmo espaço. Santos não fugia a essa regra (Figura 2.1 e 2.2). Neste período, a vila limitava-se a uma pequena mancha urbana entre os bairros do Valongo e Paquetá (atual centro histórico) construída a partir de um traçado irregular. A vila era voltada para o porto, o principal fator de desenvolvimento regional, que ocupava um pequeno trecho no estuário constituído por pontes e trapiches,¹¹ assim como tão bem retratado no quadro de Benedito Calixto¹² no panorama de Santos e no mapa da vila em 1822 (Figuras 2.3 e 2.4). Abrigava uma população de 4.781 habitantes e a ocupação urbana se limitava longitudinalmente entre o Santuário Santo Antônio do Valongo e o Outeiro de Santa Catarina¹³, ligados pela rua Direita e duas ou três ruas que eram cortadas perpendicularmente, entre o morro Monte Serrat e o estuário, por algumas ruas transversais que acompanhavam o traçado dos ribeirões.¹⁴ As casas e sobrados eram construídos em desalinho, tendo grandes beirais e janelas, com suas fachadas voltadas diretamente para as ruas ou largos, importantes espaços públicos de convivência. Sobressaiam na paisagem às várias construções religiosas (igrejas e conventos) e militares (fortes e fortificações), demonstrando especialmente o poder e a influência da Igreja Católica e da Coroa Portuguesa nas cidades coloniais. “*A ‘cidade’ era bem mais uma emanção do poder longínquo, uma vontade de marcar presença num país distante*”, afirma Milton Santos (2005, p.19).

⁹ “*O açúcar possibilitou o aparelhamento do porto, o aparecimento de uma classe de comerciantes, beneficiadores, encaixadores, que garantiram prosperidade econômica*”, segundo Petrole (1968).

¹⁰ Desmembramentos dos municípios da RMBS a partir dos municípios de origem: Santos (1545); Itanhaém (1561) e Praia Grande (1964) de São Vicente (1532). Guarujá (1934); Cubatão (1948); e Bertioga (1991) do município de Santos. E Mongaguá (1959) e Peruibe (1959) do município de Itanhaém. EMPLASA, 2005.

¹¹ “*Os trapiches eram armazéns onde as mercadorias ficavam guardadas para a exportação e importação*”. (Soares 1984, p.43)

¹² Este quadro está no Museu Paulista (Museu do Ipiranga), em São Paulo/SP.

¹³ O outeiro de Santa Catarina em conjunto com as edificações do Hospital da Santa Casa da Irmandade da Misericórdia e da Câmara Municipal são os marcos iniciais da cidade de Santos a leste. (Lanna, 1996, p.40)

¹⁴ Os ribeirões existentes na época eram: São Bento, São Jerônimo, Iitororó e Soldados.

Pode-se também observar que o traçado urbanístico da área central de Santos guarda semelhanças com o centro do Rio de Janeiro, pois as vias centrais e os perímetros ficam restritos entre a costa e os morros. E ambas são típicas ocupações litorâneas da colonização portuguesa.¹⁵ Apesar de alguns autores, como Sergio Buarque de Holanda (1982), afirmarem que não havia um planejamento na construção das cidades pelos portugueses, Reis Filho (2000, p.11), destaca que “*a documentação disponível permite comprovar a existência de uma atividade planejadora regular do mundo luso-brasileiro*”. Segundo o autor, essa ação foi facilitada pela presença dos engenheiros militares, que eram responsáveis pelos trabalhos de demarcação dos limites, facilitando o controle urbanístico.

O crescimento da circulação de cargas transportadas entre o litoral e o planalto, decorrente de uma política de incentivos à exportação em São Paulo, via porto de Santos, passou a demandar um conjunto de obras de modificações relativas às condições de infraestrutura de circulação. Em 1791 inaugurou-se a Calçada do Lorena, obra elaborada por engenheiros franceses, para escoar a produção de açúcar pelas tropas de muares, que aproveitou a vertente da margem esquerda do rio das Pedras. Entretanto, a ligação terrestre entre Santos e o vilarejo ao pé-da-serra, as margens do rio Cubatão (Figura 2.5), só foi concluída em 1827 com a construção de um aterro,¹⁶ possibilitando intensificação do tráfego de mercadorias com o planalto, em especial a exportação de açúcar.

Depois veio a Estrada da Maioridade (1846), uma via carroçável destinada à ligação entre o planalto e o litoral, que posteriormente foi adaptada para o trânsito de automóveis, passando a ser denominada de Caminho do Mar, como é conhecida até hoje. Esta foi a primeira via de transporte entre São Paulo e Santos apropriada para veículos de cargas e de passeio. (Cf. Soares,1984) Todas essas obras de engenharia foram possíveis graças à evolução da ciência e da tecnologia, com base em modelos europeus, que procuravam responder às necessidades do capital e da burguesia do café.

¹⁵ A colonização portuguesa foi litorânea e tropical, segundo Holanda (1982), preferindo as terras de marinha para ocupação que facilitavam a exploração comercial e o escoamento das riquezas da colônia para Portugal, caracterizando-se mais como feitorização do que colonização.

¹⁶ Cabe destacar que até o aterramento que ligou Cubatão a Santos o deslocamento era feito por barcos até o porto fluvial do rio Cubatão, entreposto para subida ao planalto que era feita pela antiga trilha dos índios Tupiniquins no Vale do Mogi ou através do Vale do Perequê.

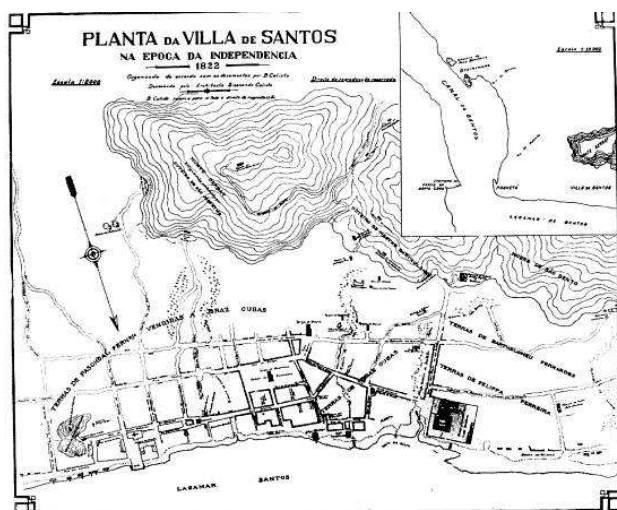


Figura 2.1 e 2.2 - Planta de Santos¹⁷ em 1822 e Quadro de Benedito Calixto do Pelourinho, Igreja do Carmo e Arsenal da Marinha. Fonte: site www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 14/01/2005.

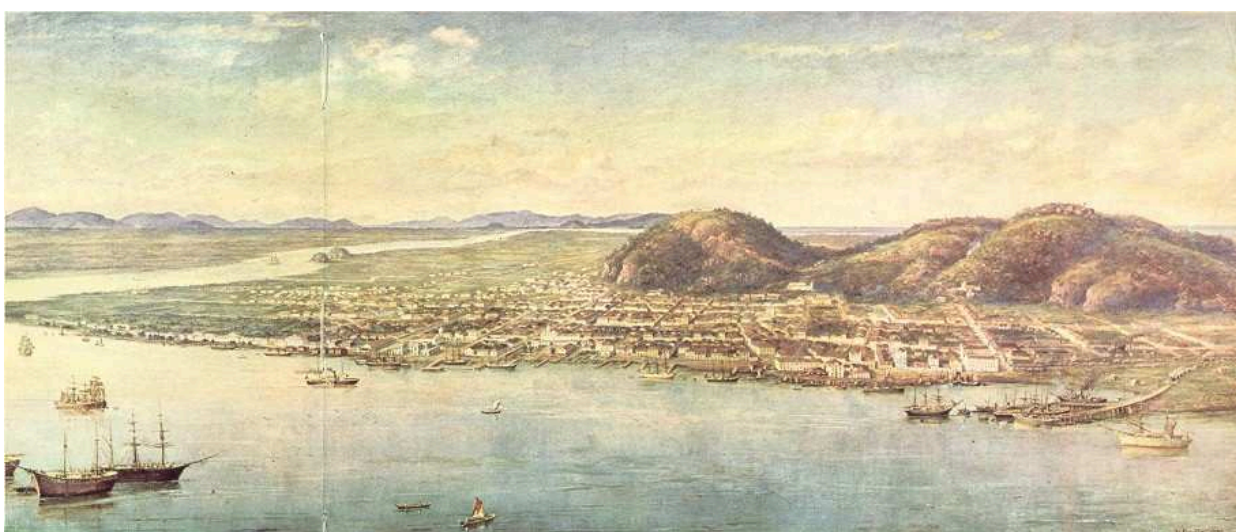


Figura 2.3 - Panorama de Santos, 1822. Quadro de Benedito Calixto, óleo s/tela, 1922.
Fonte: site www.novomilenio.inf.br/santos/calixto.htm. Acesso em 14/01/2005.

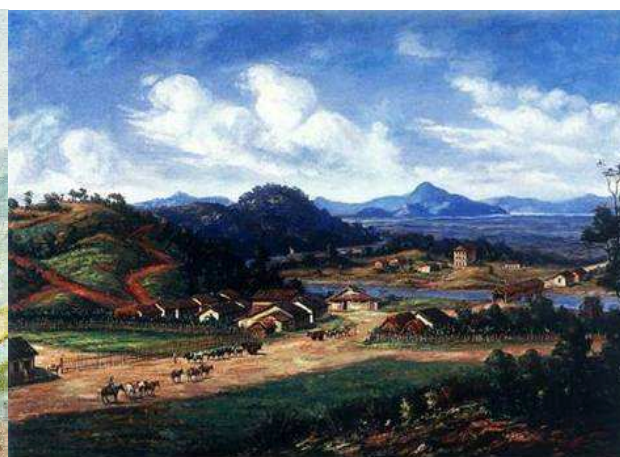
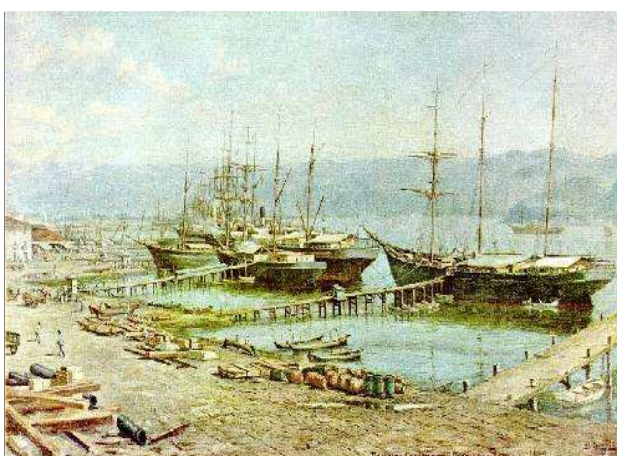


Figura 2.4 e 2.5 - Porto do Bispo em 1888 e Vista de Cubatão em 1826.
Quadros de Benedito Calixto, óleo s/tela, 1922.

Fonte: site <http://www.novomilenio.inf.br/santos/calixto.htm>. Acesso em 14/01/2005.

¹⁷ Conforme publicado na História de Santos na Poliantéia Santista, de Francisco Martins dos Santos e Fernando Martins Lichti, Ed. Caudex Ltda., São Vicente/SP, 1986, 3 volumes.

Trata-se de uma fase de grandes transformações e importância, iniciada com a abertura dos portos¹⁸ por D. João VI com o fim do monopólio português em 1808, um momento importante sublinhado pelas representações sindicais portuárias entrevistadas:

A época do Império quando foi declarada a abertura dos portos no Brasil, quando se inicia de fato um regramento na atividade portuária (...), historicamente isso está colocado para nós como um momento de grande importância. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/09).

Como também, o processo que derivou na proclamação da independência do Brasil em 1822, onde Santos teve uma atuação política significativa, através da influência de José Bonifácio de Andrada e Silva, figura de destaque no governo imperial de D. Pedro II e na história do país:

Se nós pegarmos historicamente, nós vamos ver que a região, especialmente a cidade de Santos, tem uma atuação política e econômica importante. Politicamente as lutas pela Independência, através do José Bonifácio, o patriarca, e economicamente toda a questão do ciclo do café. (Maria Lúcia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

O café gradativamente tornou-se a base da economia nacional. O eixo econômico deslocou-se do Nordeste para o Sudeste, em especial, Rio de Janeiro, Minas Gerais e São Paulo (Prado Jr., 1998). Trazendo assim, a revitalização econômica também para Santos e região, o que caracteriza o primeiro ciclo de desenvolvimento econômico da Baixada Santista:

O ciclo do café que vai formar toda estrutura urbana, principalmente da cidade de Santos, mas que vai dar a base pra um novo momento na década de 50. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Santos foi elevada a condição de cidade em 26 de janeiro de 1839 e até meados do século XIX a parte mais rica da cidade ainda se localizava na região do Valongo, que concentrava o maior movimento comercial e os melhores hotéis e armazéns da cidade, onde residiam as pessoas mais importantes de Santos. Em 1851, deu-se o verdadeiro ponto de inflexão, “*de porto do açúcar, Santos torna-se o porto do café*”, com o crescimento das exportações, segundo a historiadora Wilma Therezinha Andrade (AEAS, 2001, p.52). A acumulação cafeeira deu condições para grandes investimentos que a partir da segunda metade do século XIX transformaram a cidade de Santos e os modos de vida,¹⁹ procurando romper com a cidade colonial, símbolo do atraso. Era preciso mudar a imagem da cidade e ingressar na modernidade²⁰, através de um novo modelo de cidade, agora lócus do capital e, portanto, de uma nova ordem, na qual o urbanismo era condição dessa pretensa “evolução social”.

¹⁸ “A Carta do príncipe regente D. João ao Conde da Ponte, governador da capitania da Bahia, João de Saldanha da Gama Melo Torres Guedes Brito, na qual ordena a abertura dos portos do Brasil a todas as mercadorias transportadas por navios de seus vassallos e de estrangeiros de nações amigas. Foi estabelecido o pagamento de direitos por entrada de 24%, com exceção dos vinhos, aguardentes e azeites doces, que deveriam pagar o dobro dos “direitos” até então pagos, além de liberar, aos mesmos navios, a exportação de mercadorias coloniais, a exceção do pau-brasil e outros produtos estancados, para todos os portos que lhes aprover.” Fonte: <http://www.historiacolonial.arquivonacional.gov.br>. Acesso em 20/01/2010.

¹⁹ Era preciso estabelecer novos modos de vida, semelhante às nações consideradas civilizadas, para assegurar uma nova forma de morar, trabalhar e circular pela cidade, em conformidade com os padrões de modernidade que se pretendia implementar no país. (Cf. Lanna, 1996)

²⁰ O conceito de modernidade para Giddens (1991), diz respeito ao estilo, costume, modo de vida ou organização social que emergiram na Europa a partir do século XVII e que depois se difundiram mundialmente.

2.2. O ciclo do café e a ruptura da cidade colonial: o binômio ferrovia-porto e a expansão urbana

O primeiro momento é no final do século XIX com a construção da estrada de ferro, a construção do porto moderno e o início do desenvolvimento (...) da exportação de café. Aí você tem um binário, um binômio importante que é o porto moderno e os negócios do café! (...). (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

A produção cafeeira desenvolveu-se no Estado de São Paulo ao longo do século XIX, em especial no Vale do Paraíba²¹ e depois no Oeste Paulista,²² com a crescente exportação que passou a superar a exportação de açúcar. Neste período, foram realizados pelo Império investimentos sucessivos em infraestrutura de circulação, através de concessões²³ ao capital estrangeiro, que passou a investir no Brasil, com a construção de ferrovias e a modernização dos portos para escoamento da produção de café. Essa política nacional do Império visava o incremento das atividades econômicas no país, a integração nacional e a regeneração regional. Havia, portanto, uma estreita relação entre a produção do café, o crescimento das cidades e as ferrovias, que passaram a ligar as lavouras aos portos de exportação da produção. O *“desenvolvimento das estradas de ferro não obedecia, portanto, a um plano sistemático, antes foi conduzido pelos interesses dos administradores, dos produtores e dos comerciantes”*. (Pierre Monbeig *apud* Lanna, 1996; p.53) Esses eram apresentados à sociedade e defendidos como interesses coletivos, materializando-se como discurso ideológico.

Em fevereiro de 1867, foi inaugurada a ferrovia São Paulo Railway²⁴ (Figura 2.6 e 2.7) que ligou Santos a Jundiaí, monopolizando todo transporte de café do planalto para o porto de Santos, tornando-se a empresa ferroviária de capital inglês mais rentável da América Latina. Assim, São Paulo passou a ser o principal ponto de entroncamento da rede de ferrovias, fator determinante no surgimento ou decadência de novas vilas e cidades:

A linha Santos a Jundiaí é, como se sabe, o tronco principal de todo o sistema ferroviário do Estado, o caminho mais direto entre as regiões agrícolas do interior e o seu grande mercado de exportação, o que goza do privilégio de passar pela capital, que além da sede de Governo, é o centro da população, comércio e indústria mais importante do Estado. (A. Pinto *apud* Sales 1999, p.46)

Santos, a partir de 1870, entra em novos tempos e ganha mais importância econômica com a construção da ferrovia, que possibilitou o aumento da movimentação do porto e também a expansão do comércio, impulsionada pelos negócios do café. Além das atividades portuárias,

²¹ O Vale do Paraíba teve seu apogeu na produção de café em 1850, mas logo depois veio o declínio. Uma exploração extensiva e descuidada, totalmente dependente do trabalho escravo, que levou a decadência da produção cafeeira nesta região em poucas décadas, em especial a partir da proibição do tráfico negreiro. (Cf. Gonçalves, 2006)

²² O chamado Oeste Paulista era uma região pouco povoada cortada por duas estradas de ferro, a Companhia Paulista e a Mogiana, abrangendo o eixo Campinas/Catanduva e Campinas/Ribeirão Preto, região que apresentava condições favoráveis ao cultivo do café (topografia, qualidade da terra e clima).

²³ As Concessões concediam privilégios, tais como: a isenção de impostos para importação de materiais, a concessão de 5 léguas ao lado da linha férrea e a garantia de juros pelos governos imperial e provincial. (Cf. Saes, 1981)

²⁴ Essa ferrovia é realizada através de uma concessão de 1856 ao Barão de Mauá, ao Marquês de Monte Alegre e a J. A. Pimenta Bueno, através do decreto nº 1759 de 26 de abril deste ano. (Cf. Gonçalves, 2006) Esta concessão é transferida para a companhia inglesa na conclusão das obras e fica sob sua responsabilidade até 1946.

passou a concentrar também as atividades comerciais para exportação do “ouro verde” que criou novas possibilidades de trabalho, constituindo-se em elemento de atração de mão de obra. O que propiciou o crescimento da cidade, levando ao deslocamento das elites do centro para novas áreas de expansão na cidade (Figura 2.8). A área central passou gradativamente a ser ocupada por trabalhadores do porto e da rede ferroviária, composta por imigrantes e nacionais. Assim, a cidade passou por grandes e rápidas mudanças que demarcam um período de ruptura, com a quebra do “marasmo colonial” e a construção do mito-emblema de “cidade livre”. Porém, os problemas sanitários tornaram-se um empecilho para a consolidação da almejada cidade moderna que mais tarde vão derivar em intervenções sanitárias e urbanísticas no porto e na cidade. Desta forma, a ferrovia pode ser considerada o primeiro impulso de desenvolvimento de Santos e da região da Baixada Santista. (Cf. Prestes Maia, 1950)

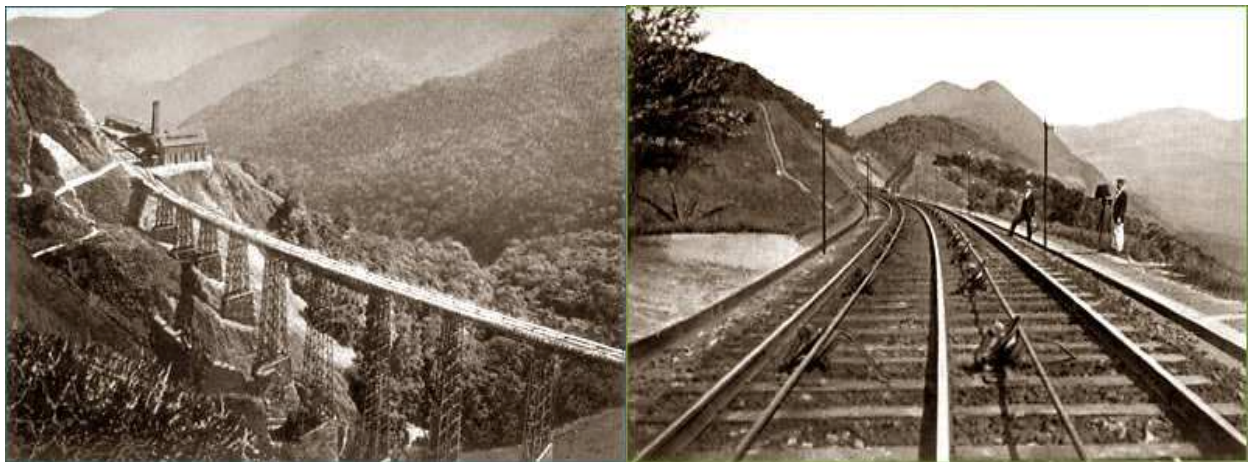
Com a decadência de vários portos - Parati, Angra dos Reis, Ubatuba, São Sebastião e Cananéia - o volume de cargas passou a se concentrar no porto de Santos. O eixo econômico do país foi deslocado do Rio de Janeiro para São Paulo-Santos:

A substituição das tropas de muleiros pelas ferrovias, numa rede cada vez mais intensa, interligando as áreas de produção cafeeira aos seus dois grandes portos, Rio de Janeiro e Santos, levou todo sistema de circulação, que vinha da época colonial, a entrar em colapso. (Araújo Filho *apud* Lana, 1996, p.54)

(...) A construção dessa rede ferroviária, que fez aparecer e desaparecer cidades e vilas, consolidou a crise dos demais portos da província de São Paulo, já que Santos tinha de fato, se transformado em monopolizador de toda a atividade do planalto (...). (Lanna, 1996, p.54)

Porém, o controle político e a monarquia continuaram sediados no Rio de Janeiro, onde uma burguesia em ascensão passou a movimentar o fluxo de capitais nas atividades comerciais, manufatureiras ou indústrias, assim como em São Paulo. O significativo aumento no volume de mercadorias e as novas facilidades de transporte ampliaram as dificuldades do porto de Santos, acarretando uma série de problemas, tais como: cais desaparelhados, congestionamentos de mercadorias e outras deseconomias, ocasionadas pelas epidemias²⁵ constantes que dizimavam a população local. (Cf. Meyer, 1984) A grande expansão econômica da época, gerada pela riqueza da produção cafeeira e pela construção da ferrovia, possibilitaram à cidade de Santos estruturar-se como praça comercial e financeira, na função de suporte da circulação mercantil proveniente do café. Todavia, as péssimas condições de saneamento da cidade, cada vez mais, eram fatores de grande preocupação, pois ameaçavam a população e prejudicavam a atividade portuária.

²⁵ A primeira epidemia de febre amarela vitimou parcela significativa da população de Santos e acarretou quarentenas nos navios que aportavam no Porto de Santos, trazendo prejuízos às exportações e ao comércio.



Figuras 2.6 e 2.7 - Fotos Ferrovia São Paulo Railway inaugurada em 1867.

Fonte: www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 12/04/2008.

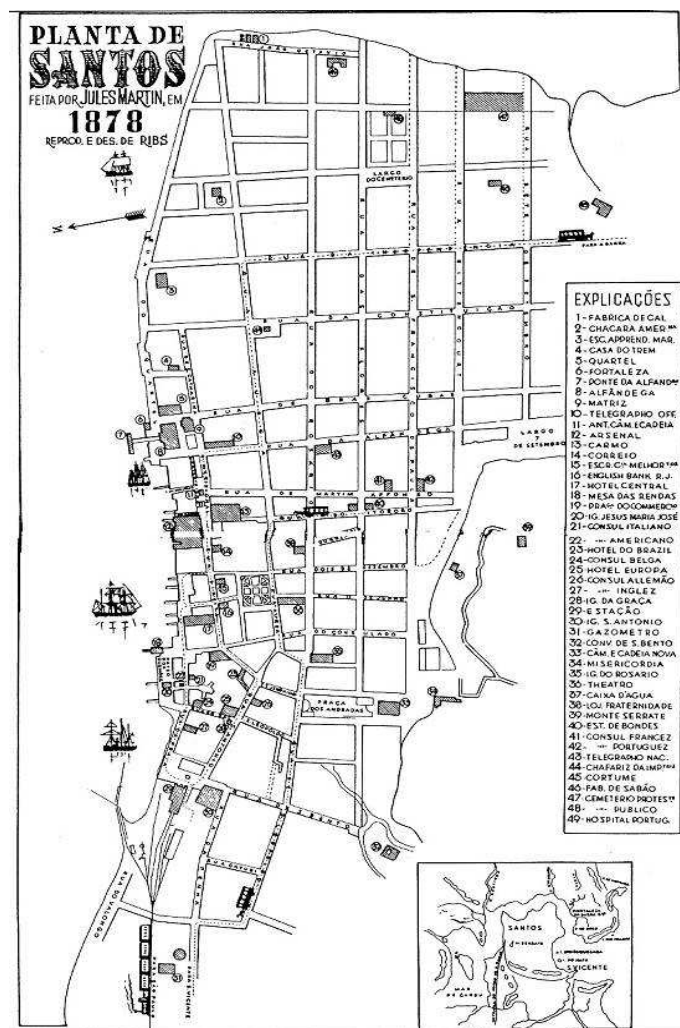


Figura 2.8 - Planta de Santos de 1878. Imagem: Cartilha da História de Santos, de Olao Rodrigues, Santos/SP, 1980.

Fonte: site www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 12/04/2008.

Com o fim da economia mercantil escravagista e a passagem para uma economia agro-exportadora teve início uma fase de significativas transformações no país. A abolição da escravatura deu condições para entrada da mão de obra assalariada no sistema produtivo,

tanto no campo, em substituição ao trabalho escravo, quanto na incipiente indústria e na circulação de mercadorias. O escravo foi substituído pela terra como fonte de riqueza. A terra que era livre quando o trabalho era cativo, passou a ser cativa com a emergência do trabalho livre, ganhando cada vez mais valor. (Cf. Martins, 1979) Neste contexto, foi promulgada a Lei de Terras em 1850, que buscou disciplinar a aquisição de terras devolutas e sob título de sesmaria no país, através da demarcação e venda dessas terras. Entretanto, a implementação da lei acabou consolidando o latifúndio ao invés do modelo de pequenas propriedades, sendo considerada por Maricato (2000, p.148) “*uma das maiores farsas que marcaram a história do Brasil*”. As transações imobiliárias só passaram a ter maior controle depois da aprovação da Lei de Registros em 1864, que estabeleceu a propriedade da terra somente por compra devidamente registrada, não mais admitindo a posse por efetiva ocupação, tornando a terra uma mercadoria. (Cf. Rolnik, 1997)

O trabalho livre era composto de mão de obra estrangeira, europeus e asiáticos (japoneses), correspondendo ao período de maior fluxo de imigração na história do Brasil. Após a Proclamação da República em 1889, quando o controle do Estado foi assumido pelas elites agrárias de Minas Gerais e São Paulo, houve profundas transformações políticas, econômicas e produtivas, bem como sociais e culturais,²⁶ que se refletiram no crescimento demográfico com a expansão das cidades e a mudança no modo de vida, com a incorporação de valores burgueses.²⁷ As cidades passaram a se constituir em polos de atração de mão de obra, das elites e de investimentos do capital, gerando intenso processo de urbanização.

O capital excedente da acumulação cafeeira possibilitou investimentos na expansão das atividades urbanas e industriais, em especial em São Paulo, dando as bases para o processo de industrialização no Brasil. A ação do Estado deveria garantir as condições necessárias para a reprodução do capital e da força de trabalho, no sentido de ampliar a acumulação do capital. As tentativas de controlar e compreender a nova ordem social foram materializadas em intervenções urbanas com base em ideias e modelos europeus, em especial, as realizadas na Europa, em Paris e em Viena. As formas de intervenção e controle que se estabeleceram nas cidades foram frutos do aparecimento de uma visão técnica e estética sobre as cidades, como também da percepção da classe trabalhadora como ameaça à ordem. O planejamento urbano surge como forma de intervenção do Estado na organização do espaço, dominada pelo processo de expansão do capitalismo, através da implantação de infraestruturas.

Trata-se de uma fase de vultosos investimentos na superação das deseconomias, na esfera produtiva das condições gerais de produção, circulação e infraestrutura, criando assim as condições necessárias à reprodução do capital cafeeiro. Neste período, a economia regional

²⁶ A influência de outras culturas européias, além da portuguesa, surge com maior expressão, tornando o Brasil cada vez mais multicultural.

²⁷ Valores burgueses como a implementação de uma cidade higiênica e bela, associando salubridade física e social, como forma de controle da população, em especial da classe trabalhadora. (Cf. Lanna, 1996)

se insere definitivamente na divisão internacional do trabalho, no contexto do modo de produção capitalista, de base agrária e mercantil. (Cf. Meyer, 1984, p. 4)

Em Santos, a inauguração, em 1892 do primeiro trecho do cais do porto organizado, símbolo de modernidade, com a extensão de 260 metros, caracterizou-se como um dos grandes investimentos a conjugar-se com a ferrovia Santos-Jundiaí (o binômio ferrovia-porto), constituindo-se no segundo impulso de desenvolvimento de Santos e região. (Cf. Prestes Maia, 1950)

Outro fato primordial (...) foi a concorrência pública que antecedeu ao Decreto 9.979 de 12/07/1888 que autorizou investidores (iniciativa privada) construir e explorar o porto por um período de 90 anos. A inauguração dos primeiros 260 metros de cais se deu em 02/02/1892. A partir daí o porto de Santos não parou de crescer, do Valongo em direção à Ponta da Praia. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

O porto (Figuras 2.9 e 2.10) foi explorado em concessão por 90 anos, dada pelo Governo Imperial²⁸ para a empresa privada de Gaffrée & Guinle,²⁹ pela Companhia Docas de Santos, à revelia das exigências das elites locais, gerando vários conflitos e tensões entre os interesses santistas, defendidos principalmente pela Associação Comercial,³⁰ e os interesses das demais esferas de poder. Na visão da municipalidade isso representava a perda de autonomia local e a submissão aos governos estadual e central.

O sentimento de “ser santista” aparece sempre nos momentos em que o poder estadual ou grupos econômicos pretendem intervir na cidade e revela tensões existentes nas relações com o planalto. (Lanna, 1996, p.45)

Cabe destacar que a Cia. Docas de Santos, além da atividade portuária, atuou em vários setores da cidade, como no mercado de terras, concessão de linhas de bonde e na disputa do monopólio de energia elétrica com a Light, tendo papel vital na nova configuração da cidade. (Saes *apud* Lanna, 1996, p.60) A Cia. Docas era chamada “o polvo” pela população local e era malvista na cidade, conforme explicam Gitahy e Gonçalves:

A Cia. Docas gozava de grande antipatia em Santos. Seu apelido era “O Polvo”. Uma empresa que era a vida da Cidade, mas que tinha sua sede no Rio de Janeiro, junto aos corredores do palácio, não poderia ser bem vista. Pelo seu contrato de concessão, estava completamente isenta de impostos (nem ao menos Imposto Predial pagava à Prefeitura). (Gitahy, 1992, p.91)

A razão do nome “o polvo” era porque a empresa surgiu como um polvo que dominava tudo, afastando todos os trapiches que eram feitos de madeira, os carroceiros, ou seja, ela foi monopolizando todos os serviços que eram feitos pelo seguimento privado da cidade. Então, há um conflito da Companhia com os setores da cidade. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009).

As tensões entre os donos de armazéns, trapicheiros e carroceiros e a Companhia Docas eram frequentes, demonstrando divergências de interesses e disputa pelo controle do

²⁸ A lei nº 1746 de 1869 autorizava o governo imperial a contratar empresas privadas para construção das docas e armazéns e demais obras no porto.

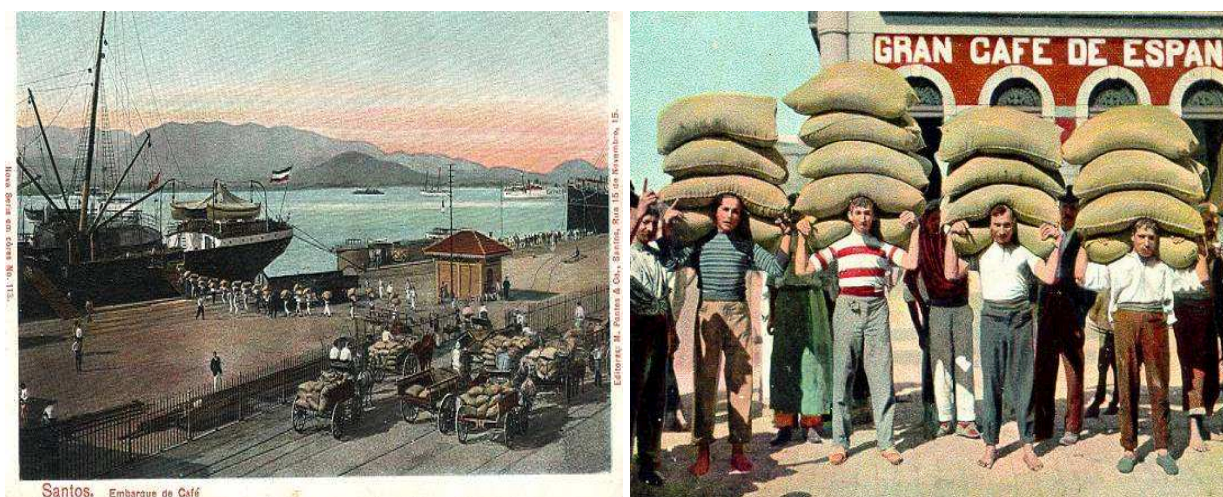
²⁹ O nome Guinle brilhava nos círculos da elite carioca como sinônimo de maior fortuna do país. (Cf. Gitahy, 1992, p.19)

³⁰ A Associação Comercial de Santos foi criada em 1870. Esta representava os interesses dos grupos ligados ao comércio do café, tendo grande influência política no município, constituindo-se quase num poder paralelo. (Cf. Lanna, 1996)

comércio de exportação e importação. Apesar da concessão dada pelo governo federal, a Câmara Municipal de Santos continuou autorizando a construção de novos trapiches:

Travou-se um embate entre comerciantes locais, donos dos antigos trapiches e armazéns e controladores da força de trabalho, representados pela Associação Comercial local e as forças dos grandes capitalistas patrocinadas pelo poder central. (Lanna, 1996, p.58).

Pode-se perceber, pelo jogo de disputas, que o poder municipal em Santos era cerceado tanto pelos interesses estaduais e nacionais, quanto pela presença do capital internacional. Trata-se de uma história com grande particularidade, caracterizando assim, uma cidade prensada entre a lógica de acumulação capitalista no Brasil e a expressiva ingerência do capitalismo internacional.



Figuras 2.9 e 2.10 - Cartões Postais do Porto moderno por volta de 1900 e dos carregadores do café da estiva. Fonte: Poliantéia Santista e site www.novomilenio.inf.br/santos/.

O impacto econômico da reformulação do porto de Santos foi surpreendente. Em apenas 10 anos o porto aumentou em quase dez vezes a sua movimentação de cargas, passando de 124.739 para 1.116.467 toneladas e chegou a mais de 2.000.000 toneladas em 1913. (Cf. Soares, 1984) A expansão física do novo cais passou de 260m para 4.720m no período de 1892 a 1909, estendendo-se dos bairros do Valongo ao Paquetá, graças à exportação de café liderada por empresas estrangeiras (Figura 2.11). Um conjunto de serviços ligados aos negócios do café foi criado, sendo responsável pelo desenvolvimento econômico em Santos e região. Em 1892, a cidade já tinha 30 casas comissárias, enquanto São Paulo tinha apenas 4, evidenciando a relevância da praça santista. (Cf. Pereira *apud* Gonçalves, 2006, p.95) O jornal inglês *Times*, na edição de 26 de dezembro de 1909, assim retratou o empreendimento realizado no porto de Santos e a emergência da cidade moderna:

Em 1892, duzentos metros de cais, construídos por uma firma local e com capitais próprios, foram entregues ao tráfego. Dois anos depois, mais mil metros estavam concluídos para o serviço do porto. Hoje, há uma muralha de cais que se estende desde a estação da São Paulo Railway, até os Outeirinhos, numa extensão de 4.800 metros, com espaço amplo para os grandes transatlânticos que partem da Europa com destino à América do Sul. O belo cais de granito está aparelhado com os últimos e melhores guindastes hidráulicos. O navio, trazendo ou levando 12.000 toneladas de carga, pode ser despachado em dez dias. A cidade de Santos, que em 1892 não passava de vestígio malsão dos tempos coloniais, transformou-se com as obras do

cais em conhecido porto de saúde, com belas ruas e avenidas, bonitos edifícios e trens elétricos. (Site www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 12/10/2008)

Portanto, a vitalidade santista estava intimamente associada à ferrovia e ao porto que permitiram a consolidação das funções portuária e comercial da cidade. (Cf. Lanna, 1996, p.54) Todavia, o porto passou a crescer de costas para cidade, fechando-se fisicamente através dos seus muros, portões e acessos restritos às suas áreas. Os muros do cais fizeram com que o mar ficasse na área central da cidade invisível à cidade portuária. (Cf. Lanna, 1996) A reforma e a ampliação do porto³¹ demandaram necessariamente uma intervenção na cidade, no tocante à rede de infraestrutura de circulação, a rede de serviços urbanos, a moradia para atender a crescente população urbana, ou seja, às necessidades do capital e do trabalho. Esta política de intervenção urbana de forte cunho sanitarista acabou por expulsar a população pobre da área central. Era preciso romper com a cidade colonial, com a construção de uma cidade moderna, seguindo modelos de intervenções urbanas internacionais.



Figura 2.11 - Vista do Porto de Santos e da cidade em 1910. Quadro de Benedito Calixto, óleo sobre tela. Fonte: site www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 12/10/2008.

Entre o final do século XIX e início do XX o antigo centro colonial de Santos foi quase reconstruído, com a demolição dos edifícios coloniais. A urbanização foi acelerada pelos fluxos migratórios através de uma mão de obra livre e assalariada atraída pelos investimentos de infraestrutura e pela própria operação e circulação de mercadorias, no setor de comércio e serviços. As funções administrativas, militares, comerciais se ampliaram ao mesmo tempo em que novos setores apareceram, tais como: bancos, casas de câmbio, empresas públicas, pequenas indústrias, transportes, comércio e serviço de exportação. Além de espaços de

³¹ Cabe destacar que os portos das principais cidades brasileiras foram reformados e ampliados ao longo das duas primeiras décadas do século XX.

cultura e gastronomia, como os teatros Guarany (1898) e o Coliseu Santista (1909), bem como restaurantes e lojas elegantes que se instalaram no centro, em especial na rua XV de novembro. As atividades terciárias se constituíam nas maiores empregadoras na cidade de Santos, como até hoje.

As atividades comerciais de importação, os serviços públicos e o controle alfandegário eram controlados por grupos externos, nacionais ou estrangeiros, como a companhia inglesa *City Santos Improvements* que era responsável pelo serviço de água, luz e gás desde 1870. Apesar dos santistas serem movidos por um ideal de liberdade que buscava a autonomia municipal, sempre houve uma grande ingerência externa nas decisões da cidade, devido a uma dependência das condições econômicas com o planalto. Afinal, o processo de transformação da cidade de Santos se deu em função de algumas especificidades:

A presença de uma elite de cunho comercial e origem portuguesa, fortes clivagem sociais, predomínio de população urbana e uma estreita e tensa relação com o planalto em torno da qual vai se construindo a imagem de cidade livre e independente. (Lanna, 1996, p.44)

Santos era conhecida como a “terra da liberdade”, o que foi bastante lembrado por várias representações entrevistadas. A princípio pela influência dos irmãos Andradas, em especial o estadista, maçom e santista José Bonifácio de Andrada e Silva (1763/1838), conhecido como o patriarca da independência e defensor do fim da escravidão no país, o que resulta em um forte movimento abolicionista³² e depois republicano.³³

Santos também foi um grande palco da luta pela libertação dos escravos e pela República. Então, nós temos toda essa tradição, ao mesmo tempo, um panorama cultural que poderíamos considerar de vanguarda! Então, em Santos a memória coletiva tem assim, vamos dizer, a tradição libertária da cidade! Isso está na memória da população! (Maria Lúcia Prandi/ALESP, 04/05/2009)

E também pelo fato de se constituir em uma cidade portuária que sofre influência de outras culturas e novas ideias políticas, propiciando a propagação dos ideais de liberdade, o que levou a cidade de Santos a ser conhecida como a “Barcelona Brasileira” muito em função do seu caráter libertário, com forte articulação do anarco-sindicalismo presente em várias greves que ocorreram nos anos finais do século XIX e no início do XX:

Temos referências marcantes quanto a episódios e figuras importantes no processo da independência do Brasil e da abolição da escravatura e, pouco depois, já no começo do século XX, do nascimento do sindicalismo brasileiro, a princípio muito influenciado pelo anarquismo europeu. Esse caldo de rebeldia e contestação caracterizaria, em grande parte, o clima político das décadas seguintes e acabaria acarretando à cidade a tão citada denominação de Barcelona Brasileira, a Santos Vermelha. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

³² Consta que a Campanha Abolicionista ocorrida na década de 1880 envolveu não só as elites, mas também conseguiu mobilizar a população, contando com 15 jornais da imprensa abolicionista, além da grande imprensa local representada pelo Diário de Santos (1872/1912) e Cidade de Santos (1888) que apoiaram o movimento. (Cf. Gonçalves, 1995, p.38)

³³ O movimento republicano contou com 12 jornais que defendiam a causa na cidade de Santos, dos 150 jornais que circularam na cidade entre 1873 e 1914. (Cf. Gitahy, 1992, p.48) Desses jornais os que circulam até hoje são os jornais A Tribuna e o Diário de Santos, em especial, o primeiro tem grande importância na cidade e na região da Baixada.

Em Santos foram formados quilombos, como o Quilombo do Pai Filipe e o Quilombo do Jabaquara liderado por Quintino de Lacerda³⁴ que abrigavam os negros fugitivos³⁵ que vinham em busca da liberdade, o que também influenciou no crescimento da cidade, principalmente nos morros. Apesar de Santos ter antecipado o fim da escravidão em 1886, sendo declarado território livre, essa “vocação para a liberdade” dos santistas era também denunciada como uma forma de exploração e manutenção da servidão, ao conseguir em nome da liberdade, uma mão de obra barata e submissa. (Cf. Lanna, 1996, p.190) A ocupação dos morros e da área insular do município se acentuou principalmente com a chegada dos primeiros imigrantes. A maioria dos moradores dos morros era composta por portugueses, vindos principalmente da Ilha da Madeira, que encontraram na topografia irregular um ambiente muito parecido com o seu local de origem. O morro São Bento foi o primeiro a ser ocupado, depois o Morro da Nova Cintra, ocupado a partir da construção de um bonde funicular que ligava o bairro do Jabaquara ao topo do morro. Depois, com o saneamento e embelezamento da região central, os morros passaram a abrigar a população trabalhadora pobre da cidade, expulsa pelo processo de expansão e valorização da área urbana. Todavia, posteriormente suas terras também foram alvos da valorização, gerando vários conflitos e disputas, apesar de poucos investimentos na implantação de infraestrutura urbana nos morros de Santos.

A expansão da cidade passou a incorporar novas áreas, com a ocupação de bairros contíguos ao centro como Vila Nova,³⁶ Paquetá,³⁷ Vila Mathias³⁸ e Macuco,³⁹ e depois no sentido das praias (sul) e para zona leste da ilha modificando significativamente a sua configuração territorial. Em especial, após a implantação das linhas de bondes,⁴⁰ inicialmente por tração animal, puxados por burros, e depois movidos a energia elétrica, que ligavam o centro   praia (barra) pelas avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa. As novas construções nestas vias e na orla da praia deveriam respeitar os recuos frontais e laterais definidos na lei n  82 de 1896. Exigências que, ao garantir padrões ideais de salubridade das moradias, elevaram o custo das edificações, segregando a população trabalhadora para áreas periféricas. Cabe ressaltar que as terras entre a cidade e a barra eram alagadiç as (Fotos 2.12 e 2.13),

³⁴ Quintino Lacerda foi um líder da população negra, considerado um “bom preto” por garantir a ordem na cidade, exercendo a função de inspetor de quarteirão e vereador da república, sendo também arrendatário de terras e mandante de crimes. “*A relação dos ex-escravos com seu líder era de proteção e obediência, de temor e admiração*”. (Cf. Lanna, 1996, p.188-198)

³⁵ Segundo Lanna (1996, p.186), cerca 2 mil a 10 mil negros fugidos estabeleceram-se em Santos nos anos finais da escravidão.

³⁶ O bairro Vila Nova foi o primeiro bairro da cidade de Santos a ser ocupado após a independência do país, fruto da expansão do núcleo central de Santos.

³⁷ O bairro do Paquetá   dos mais antigos de Santos, inicialmente local de moradia das f mlias tradicionais que com a expansão da cidade migraram para orla da praia. Muitas casas do bairro que pertenceram   elite foram demolidas para construção de indústrias e armazéns e as que restaram, transformaram-se em hotéis ou habitações coletivas.

³⁸ A Vila Mathias (1890) foi um loteamento promovido por Mathias Costa, o primeiro loteador da cidade, que também era comiss rio de café e empresário. Consolidou-se como bairro popular próximo ao centro, sendo cortado pela avenida Ana Costa e servido por uma linha de bonde que ia até a praia, local onde depois surgiu o bairro do Gonzaga. (Cf. Lanna, 1996)

³⁹ O Macuco caracterizava-se como um bairro popular, ocupado por trabalhadores do porto, tendo na sua história muitas tradições e lendas.

⁴⁰ A primeira concessão para exploração dos serviç os de bondes a tração animal foi para a Companhia Melhoramentos de Santos em 1870, ligando o centro   praia do Boqueirão. (Cf. Nunes, 2001)

inadequadas à ocupação urbana, o que induziu um crescimento diferenciado, não por sucessão de anéis concêntricos, mas sim uma estrutura fragmentada, com a expansão urbana na faixa da orla ligada por esses dois longos eixos viários à área central.

Este foi o período de maior crescimento demográfico de Santos, resultado do intenso fluxo de imigração⁴¹ e das reformas urbanas no porto e do saneamento da cidade, trazendo profundas transformações, expressão de uma estrutura social mais complexa. A população de Santos em 1872 era cerca de 9 mil habitantes, que passa para 15,5 mil em 1886, e para 50,3 mil em 1900, chegando a quase 89 mil habitantes em 1913.⁴² A população masculina era de 56% e a feminina de 44% neste ano e os imigrantes representava mais de 40% da população total da cidade. (Cf. Gonçalves, 2006, p.109) A taxa anual de crescimento populacional entre 1886 e 1900 foi de 8,8%, a maior já registrada na sua história. (Cf. Soares, 1984) Assim, nas últimas três décadas do século XIX, Santos cresceu a taxas semelhantes à cidade de São Paulo⁴³ e superiores às médias das cidades de seu porte, tornando-se a segunda maior cidade do estado em importância e população. Esse intenso aumento populacional gerou um colapso na oferta de moradias para a classe trabalhadora que derivou num crescente processo de especulação imobiliária, levando-a a ocupar habitações coletivas em péssimas condições de salubridade.



Figuras 2.12 e 2.13 - Região do Outeirinhos e Vila Mathias. Áreas alagadiças, assim como outras áreas de brejo da planície, que depois foram drenadas com a construção dos canais de Santos. Fonte: João Gerodetti, site Novo Milênio.

A partir da última década do século XIX, surgiram as primeiras leis municipais para disciplinar o uso e ocupação da cidade, bem como sua expansão - a definição do perímetro da cidade;⁴⁴ o Código de Posturas de 1895 de cunho higienista e embelezador; e o Plano Geral

⁴¹ A presença de imigrantes em Santos era maciça. Em 1872, os portugueses perfaziam cerca de 10% da população. Em 1913, o total de imigrantes era de 39.802, o que representava 44,7% da população total da cidade. Os portugueses representavam 25% da população, os espanhóis 9% e os italianos 3%. (Cf. Lanna, 1996, p.169)

⁴² Dados do recenseamento da Cidade de Santos de 31 de dezembro de 1913, Prefeitura Municipal de Santos, publicados em 1914. Este recenseamento foi determinado pela Lei Municipal nº 523 de 29/11/1913.

⁴³ A cidade de São Paulo, em 1900, já tinha uma população de quase 240 mil habitantes. Era, portanto, a 2ª maior do país, atrás apenas do Rio de Janeiro que beirava a cifra de 692 mil habitantes. (Cf. Santos, 2005, p.23)

⁴⁴ Lei nº 24 de 09 de junho de 1894, definiu o perímetro da cidade de Santos.

para abertura de novas vias⁴⁵ - consideradas por Nunes (2001) o marco inicial da história do urbanismo moderno em Santos. Apesar da cidade já possuir um primeiro Código de Posturas de 1847 que se limitava a tratar de normas para se edificar e que proibia indústrias no perímetro da cidade. Este foi modificado em 1857, passando a incluir a área que hoje é de Cubatão na lei, como bairro de Santos. (Cf. Carriço, 2006)

Por fim, cabe destacar que este não foi um fenômeno isolado, pois a partir da década de 1870 houve um crescimento acentuado da população urbana em relação ao crescimento da população total brasileira. Por conseguinte, as grandes cidades brasileiras passaram a concentrar cada vez mais população, movimentando um processo de urbanização acelerado, que gerou grandes e graves problemas urbanos, como as epidemias, decorrentes da precariedade ou ausência de infraestruturas nas cidades. O urbanismo emerge como forma de resolver os problemas urbanos, através da ciência e do saber técnico, para sanear e modernizar as cidades.

Segundo Villaça (1999), a ideia de Plano Diretor no Brasil nasceu a partir de 1870, com o início dos planos de melhoramento e embelezamento, o que perdurou até meados da década de 1930. Todavia, teve seu apogeu na virada do século, em 1900, com grandes investimentos públicos em obras de embelezamento das cidades.⁴⁶ No plano do engenheiro Francisco Saturnino de Brito⁴⁷ para sanear a cidade de Santos pode-se identificar características dessa fase do urbanismo, conforme apresentado a seguir.

2.3. Saturnino de Brito e a construção da cidade moderna: as reformas urbanas e o pioneirismo do urbanismo santista

Apoiando-se na periodização de Flávio Villaça para a história do planejamento urbano do Brasil, pode-se afirmar que o período inicial foi marcado pelos planos de saneamento (Estevan Fuertes e Saturnino de Brito) e de embelezamento (Planta de Santos/Brito). (José Marques Carriço do Comitê do PDP de Santos, entrevista em 13/04/2009)

Conforme já exposto, o período da virada do século XIX foi marcado por significativas transformações, mas também por epidemias e por problemas de higiene e insalubridade nas edificações e nas cidades. O Estado passou a ter que reconhecer a relevância das questões urbanas, através da formulação de políticas públicas para as cidades e seus habitantes, o que acarretou grandes e rápidas mudanças no espaço urbano. Esta fase caracterizou-se pelas reformas urbanas em várias cidades brasileiras, lançando as bases do Urbanismo Moderno no Brasil. O objetivo central era a realização de melhoramentos, através de obras de infraestruturas urbanas, em especial de saneamento e circulação, promovendo assim a

⁴⁵ Lei nº 94 de 15 de março de 1897, organiza o Plano Geral para abertura de novas vias.

⁴⁶ Como exemplo pode-se citar a Avenida Rio Branco e o Cais do Porto no Rio de Janeiro, bem como a Avenida Dom Pedro I, o Parque, o Museu e o Monumento do Ipiranga, em São Paulo.

⁴⁷ Francisco Saturnino de Brito (1864/1929) nasceu em Campos de Goytacazes e formou-se engenheiro sanitário na escola Politécnica do Rio de Janeiro, em 1887. Teve papel de destaque na implantação do urbanismo moderno e nas reformas urbanas da virada do século XIX, atuando em importantes cidades, tais como Belo Horizonte, Recife, Vitória, Petrópolis e Campos. (Anais Seminário Saturnino de Brito, 2003)

modernização e o embelezamento das cidades, por meio da ação dos engenheiros⁴⁸ e médicos sanitaristas que seguiam a doutrina higienista.⁴⁹

Ao longo do século XIX as transformações urbanas implicaram, em todo mundo capitalista, um novo modo de viver e pensar a cidade que se transformou em objeto de pesquisa, estudo e análise. A emergência do urbanismo associado ao sanitarismo e à engenharia significou o aparecimento de uma visão técnica e globalizante sobre a cidade que se consolidou nos anos 20 deste século. (Século XX). (Lanna, 1996, p.15-16)

A preocupação com a eficácia passou a nortear os planos e projetos dos urbanistas progressistas das primeiras décadas do século XX, influenciados pelo pensamento de Camillo Sitte.⁵⁰ O espaço urbano passou a ser fragmentado em zonas de uso, governado por uma ordem rigorosa que deveria responder à eficácia da atividade produtiva. Emerge a cidade-máquina que deveria ser capaz de transformar a sociedade e produzir um novo estilo de vida. No Brasil buscava-se a construção de uma “nova imagem” das cidades, ou seja, a transformação da cidade insalubre colonial em cidade moderna, funcional e organizada. Deste modo, nortear a expansão urbana passou a ser fator determinante, assim como definir as bases legais da regulação urbanística em face das exigências do emergente mercado capitalista e da elite do café. O aparato legal urbano, fundiário e imobiliário que se desenvolveu a partir de então, forneceu a base para a gênese do mercado imobiliário fundamentado em relações capitalistas e na segregação territorial. Era preciso sanear⁵¹ as cidades e disciplinar os comportamentos sociais⁵² através da ação planejada pelo urbanismo.⁵³ Criando-se, assim, as bases para a industrialização e produzindo um mercado consumidor urbano. Desta forma, as práticas sanitaristas podem ser consideradas precursoras do planejamento urbano através de intervenções para criação de novos espaços públicos e privados na cidade. Estas foram idealizadas como uma técnica científica “neutra” para a gestão dos problemas da cidade e dos conflitos sociais, tendo grande impacto sobretudo nas classes trabalhadoras, que eram tratadas como caso de polícia. O que demonstrava a pouca importância atribuída à reprodução da força de trabalho no país.

⁴⁸ Segundo Leme (1999, p. 25), “a primeira geração de urbanistas atua neste período na transformação dos antigos cursos de engenharia civil e militar no Rio de Janeiro, Recife e Salvador em Escolas Politécnicas.” Em São Paulo foi criada a primeira escola desse tipo em 1894, seguindo o modelo alemão. Inicialmente a arquitetura é uma especialização da engenharia.

⁴⁹ A doutrina higienista chegou ao Brasil logo após o seu surgimento na Europa, sendo aplicada no Rio de Janeiro já em 1853, mas os seus princípios foram utilizados de forma mais efetiva a partir da Proclamação da República, com adoção da higiene como ideologia, para conduzir o país ao caminho da civilização. (Cf. Viana, 2003)

⁵⁰ Camille Sitte foi um arquiteto do século XIX, sendo pioneiro na defesa da preservação de centros históricos, tendo influenciado o urbanismo europeu e também americano das primeiras décadas do século XX.

⁵¹ Sanear as cidades também significou um processo de “limpeza” social, que exigia uma nova disciplina ética e cultural, um novo tratamento estético e paisagístico para as cidades, com a remoção dos pobres para as periferias, morros e várzeas. (Cf. Lanna, 1996)

⁵² O morador da cidade deveria ser capaz de assistir espetáculos, participar da vida pública e ao mesmo tempo preservar a sua privacidade, dentro de um ideal de ordem e progresso. (Cf. Lanna, 1996)

⁵³ O termo “urbanismo” significa, segundo o dicionário Larousse, “a ciência e teoria da localização humana”. Para Choay (1992, p.2), a expansão da sociedade industrial, pelos fins do século XIX, deu origem a essa disciplina, que se diferencia das artes urbanas anteriores por seu caráter reflexivo e crítico e por sua pretensão científica.

Em Santos, a primeira epidemia de febre amarela assolou a cidade na década de 1840. No ano de 1889, uma epidemia⁵⁴ chegou a eliminar mais de 10% da população santista, levando a população abandonar a cidade, que tinha cerca de 15 mil habitantes e 2.000 domicílios. (Cf. Gitahy, 1992) Na última década do século XIX, as epidemias aniquilaram cerca de metade da população, matando mais de 22 mil pessoas. (Cf. Soares, 1984) A ferrovia possibilitou que as elites se deslocassem para São Paulo como forma de se proteger dos riscos de morte. Essas epidemias decorreram de uma série de fatores que propiciavam a proliferação de agentes transmissores, como: condições geológicas favoráveis, a existência de vastas áreas alagadiças, a superpopulação de nativos e imigrantes, a inexistência de cuidados sanitários e as péssimas condições de moradia nos cortiços. O governo estadual buscava formas de intervir no problema, mas a cidade de Santos tornou-se um foco irradiador de doenças, colocando em risco o funcionamento do porto, que era vital para garantir o desenvolvimento econômico do estado.

Quanto às pessoas que embarcavam ou desembarcavam em nosso porto, posto que inevitável, a conduta pelo temor de vir a ser contagiado era da mínima permanência possível, sendo Santos, conhecida como a cidade onde deve-se passar sem se deter. (Soares 1984, p.51)

Surgiu a necessidade de formulação de parâmetros urbanísticos para o parcelamento do solo, que passou a orientar a produção do espaço urbano. O aparato legal urbano, fundiário e imobiliário que se desenvolveu a partir de então, forneceu base para o início do mercado imobiliário fundamentado em relações capitalistas e de exclusão territorial, como os Códigos de Posturas Municipais de São Paulo (1886) e Rio de Janeiro (1889) que proibiram a construção de cortiços nas áreas centrais, pois era preciso “sanear” as cidades. Cabe destacar que a atividade empresarial imobiliária só foi regulamentada em 1890.

As ações municipais em Santos demonstraram-se ineficazes para erradicar as epidemias que começaram a chegar ao interior do estado. A gravidade do problema levou o Governo do Estado a tomar medidas mais enérgicas, no intuito de sanear a cidade e viabilizar o porto. A luz do Código de Posturas Municipal⁵⁵ e do Código Sanitário Estadual, muitos cortiços⁵⁶ e habitações consideradas “insalubres” da região central de Santos,⁵⁷ assim como no Rio de Janeiro, foram demolidos ao longo dos anos. Segundo Villaça (1999, p.177) essas leis podem ser consideradas “*os rudimentos de um zoneamento*”, ou seja, a gênese da ideia de zoneamento no Brasil, como resposta aos conflitos de vizinhança e às questões de insalubridade das cidades, tendo como primeira manifestação as leis que proibiam os cortiços nas áreas centrais mais valorizadas das cidades do Rio de Janeiro e de São Paulo.

⁵⁴ A epidemia de 1889 foi de várias moléstias: febre amarela, impaludismo, peste bubônica, varíola e tuberculose (Gonçalves, 2006).

⁵⁵ O Código de Posturas de Santos foi aprovado pela Câmara Municipal em 1895. Este foi elaborado pelo engenheiro José Brant de Carvalho em conjunto com o Plano Geral de expansão da cidade aprovado em 1897.

⁵⁶ Os cortiços caracterizavam-se como a forma típica de moradia popular desta época, abrigando a classe trabalhadora em cômodos de dormir alugados nos quartos, porões ou quintais das casas, em construções precárias de tábuas com cobertura de zinco, sem banheiros ou mesmo latrinas, considerados foco de doenças.

⁵⁷ Em Santos foram registrados 771 cortiços dos quais 478 foram considerados em mau estado pelo relatório da Comissão Sanitária de Santos, em 1891.

O Centro de Santos passou por grandes transformações na primeira década do século XX, na gestão do intendente Francisco Malta Cardoso (1902/1904), que promoveu a demolição de antigos quarteirões, onde no lugar do casario existente surgiram novos edifícios de dois pavimentos, de inspiração européia. Para incentivar essa renovação urbana, o governo municipal oferecia isenção de impostos⁵⁸ por um ano, para quem construísse prédios nas duas principais avenidas da cidade, Conselheiro Nébias e Ana Costa, direcionando a expansão da cidade. Esse incentivo da Prefeitura parece que atingiu o seu objetivo, pois a área central da planície começou a ser ocupada. No entanto, a memória da cidade foi destruída em nome do progresso, onde várias igrejas de estilo barroco foram demolidas, restando apenas 5 das 11 existentes.⁵⁹

O processo de higienização da cidade gerou grandes modificações nas edificações e no tecido urbano. Ao suprimir a arquitetura colonial, promoveu a expulsão da população mais pobre, considerada pelas elites como “classe perigosa”, através de um processo avassalador de segregação socioespacial. Registrado com propriedade por Gambeta:

Lenta e silenciosamente, mas não sem violências, os espaços foram redivididos ao arbítrio dos dominantes. Cada pedaço de solo em Santos teve redefinidas suas funções: o lazer nas praias, o comércio no centro, o transporte do café ao longo do estuário, as fábricas na direção da serra, etc. Fora do arruamento ficavam os indesejáveis: hospitais de doenças contagiosas, o cemitério, o matadouro, as hospedarias de imigrantes, o mercado, o depósito de lixo, as cocheiras e os barracos de madeira. (1984, p.25)

Segundo o censo de 1913, dos quase 11 mil edifícios da cidade, cerca 24% foram classificados como casebres, que na sua maioria se localizava na zona considerada rural na época. A riqueza e prosperidade das camadas mais abastadas conviviam, lado a lado, com a pobreza e a exploração dos trabalhadores. Trata-se da emergência da cidade capitalista que transforma toda atividade humana em usos do solo diferenciados, ou seja, o espaço urbano, um produto histórico, em que cada porção da qual é sujeita às relações dentro do todo. Relações essas que constituem as próprias relações da produção capitalista e da reprodução social. (Cf. Déak, 1991, p.115)

A adoção dessa política urbana de forte cunho sanitarista pelos primeiros governos republicanos teve como consequência o enfraquecimento da autonomia municipal e a perda de influência do poder local sobre a cidade, buscando consolidar o poder das elites paulistas do café no contexto nacional, de forma articulada com os interesses do capital internacional. Em Santos, mais uma vez, restringiu-se o poder da municipalidade, gerando conflitos e acusações mútuas entre o poder local e os governos estadual e federal. Ao mesmo tempo, a classe trabalhadora desenvolveu formas de solidariedade e identidade, com base no trabalho livre, constituindo em Santos nas décadas de 1910 a 1920, a imagem da “Barcelona brasileira”. (Cf.

⁵⁸ Lei nº 265 de 05 de junho de 1907.

⁵⁹ “Das 11 igrejas barrocas da cidade restaram apenas cinco: Igreja de Santo Antonio do Valongo, Igreja de Nossa Senhora do Desterro, Capela da Ordem 3ª do Carmo, Igreja do Carmo e Igreja do Rosário”. Site: <<http://www.vivasantos.com.br/05/05a.htm>>. Acessado em 30/04/2008.

Lanna, 1996, p. 227) Isto muito se deveu à influência das ideias anarquistas sobre a classe trabalhadora do porto, composta em grande parte por portugueses e espanhóis.

Um novo sistema de abastecimento de água captada do rio Cubatão foi implantado pela *Cia City of Santos* em 1898, conforme concessão dada pelo Governo do Estado. Outras medidas foram tomadas, com a instalação da Comissão Sanitária do Governo Estadual⁶⁰ que organizou o serviço médico municipal, determinou a construção de um hospital, dentre outras medidas. A Comissão passou a exercer o poder de polícia sanitária, vistoriando habitações insalubres, promovendo desinfecções, fiscalizando os serviços de limpeza, assumindo poder paralelo ao municipal que se restringia a receber as reclamações e pedidos à comissão. Iniciou-se por meio da Comissão de Saneamento a implantação do sistema de esgoto em 1903, através do projeto dos engenheiros José Rebouças e Estevan Fuertes, que acabou sendo abandonado por ser considerado uma proposta dispendiosa. Em 1905, o engenheiro sanitário Francisco Saturnino de Brito passa a chefiar essa Comissão e dá continuidade ao projeto. A cidade de Santos, através da atuação dessas duas comissões, e em especial pela ação de Saturnino de Brito:

Verá ser implementada de forma pioneira a noção de urbanismo como gestão do presente para o futuro, fundada na percepção da totalidade. (Lanna, 1996, p.76)

O engenheiro Saturnino foi um defensor da conciliação das dimensões técnicas e estéticas na construção das cidades, privilegiando os planos gerais ou de conjunto, sofrendo influência das ideias de Camillo Sitte. Era contrário ao “despotismo sanitário” praticado principalmente por Osvaldo Cruz no Rio de Janeiro. (Cf. Lanna, 1996) Cabe destacar que Saturnino de Brito desenvolveu projetos urbanísticos para várias cidades brasileiras, como Campos, Petrópolis, Vitória e Recife, sendo considerado um dos pioneiros do urbanismo moderno, ao introduzir a ideia de planejamento urbano no Brasil. Este concebia a cidade como um organismo vivo em desenvolvimento, buscando soluções para os seus problemas ambientais, através do planejamento e da previsão de expansão da cidade. Saturnino elaborou um plano de saneamento, melhoramento e extensão para a cidade de Santos que contemplava um sistema básico de esgoto e drenagem, através da construção de canais, denominado “Planta de Santos”.

Trata-se de um plano geral, com a função de “*sanear, embelezar e prever a expansão da cidade num único plano*”. (Andrade, 1991, p.59) Os princípios urbanísticos adotados por Saturnino consideravam que o traçado deveria prever a expansão da cidade e das redes sanitárias. No tocante ao traçado das vias, essas deveriam contribuir para embelezamento da cidade, respeitando as características topográficas, as construções existentes e as áreas verdes. A estética era desejável, mas antes deveria atender às necessidades de circulação e do saneamento. Enfim, Saturnino defendia que a técnica deveria se modelar ao meio, através

⁶⁰ Cabe destacar que várias comissões estaduais fizeram estudos sobre a problemática do saneamento de Santos na virada do século, como a Comissão Cochrane, Comissão Lisboa, o anteprojeto de Saturnino de Brito e o Projeto Rebouças.

de projetos que conciliassem a racionalidade técnica e econômica. O resultado do traçado deste plano foi um desenho de padrão estético moderno para a época, que aproximou a paisagem urbana de Santos às cidades européias. (Cf. Andrade, 1991)

A proposta do projeto de saneamento de Saturnino de Brito trouxe intervenções para a estrutura urbana da cidade de Santos na sua totalidade. Em relação ao traçado das vias, propôs aproveitamentos das ruas existentes, avenidas-parques e avenidas diagonais, considerando sempre as exigências sanitárias como prioritárias. Em relação ao saneamento, propôs o sistema separador absoluto e os canais de drenagem, que deveriam drenar a planície, criando área para expansão da cidade em condições salubres. Os canais deveriam estruturar o traçado urbanístico, permitir o transporte por embarcações e embelezar a cidade. Em relação às edificações o plano definiu uma relação entre o edifício e o lote, propondo, ainda, novos espaços públicos, como parques, o jardim da orla, as avenidas-parques e os próprios canais ladeados por calçadas e avenidas arborizadas. Estabeleceu também, instrumentos jurídicos da legislação urbanística para disciplinar a expansão futura da cidade.

A justificativa para elaboração de um plano geral era evitar o crescimento anárquico da cidade, dirimir os conflitos entre interesses particulares e públicos e impedir o comprometimento das futuras obras de saneamento. (Cf. Andrade, 1991) Apesar da superioridade técnica do plano de Saturnino de Brito em relação ao Plano de Expansão da Cidade⁶¹ proposto pela Câmara Municipal de Santos em 1896 (Figura 2.14) - com o tradicional traçado em xadrez, rígido e monótono, sem maior preocupação com os aspectos naturais e topográficos - a Planta de Santos de Saturnino de Brito (Figura 2.15) causou grande polêmica na cidade:

Uma polêmica na qual de um lado a gente tinha o Saturnino e de outro lado técnicos, engenheiros e outros técnicos da Câmara e da Prefeitura. Só que, na verdade, esse conflito se dá diretamente com os proprietários de terra. Quem são esses engenheiros e técnicos da Câmara e da Prefeitura? São aqueles que representavam no governo local os interesses contrariados desses proprietários de terra. Pelo desenho de Saturnino, digamos assim, não teriam como dar um aproveitamento tão grande quanto eles gostariam aos seus terrenos. Neste conflito, eu acredito que quem ganhou foi Saturnino, apesar de não se constituir uma vitória total, pois o projeto dele não foi implantado na sua totalidade. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

O plano foi considerado pelos santistas como uma intervenção do Governo do Estado na autonomia municipal, gerando tensões e um acirrado debate sobre a aprovação do plano na Câmara Municipal. Dentre outras críticas estava a limitação do direito de propriedade, ao proporem-se regras para o parcelamento e ocupação do solo, através da legislação urbanística:

Brito propõe diversos instrumentos jurídicos, formulando tanto uma legislação sobre vias particulares, como também disposições legislativas complementares às que regulavam as expropriações (...). (Andrade, 1991, p.92)

⁶¹O traçado do Plano de Expansão da Cidade apresentava um geometrismo rígido inspirado na ideia de que as linhas retas eram ideais e expressão de um novo conceito de progresso, já utilizado na abertura das Avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias, ignorando os caminhos curvilíneos abertos pela população e dos leitos dos rios e ribeiros e características naturais.

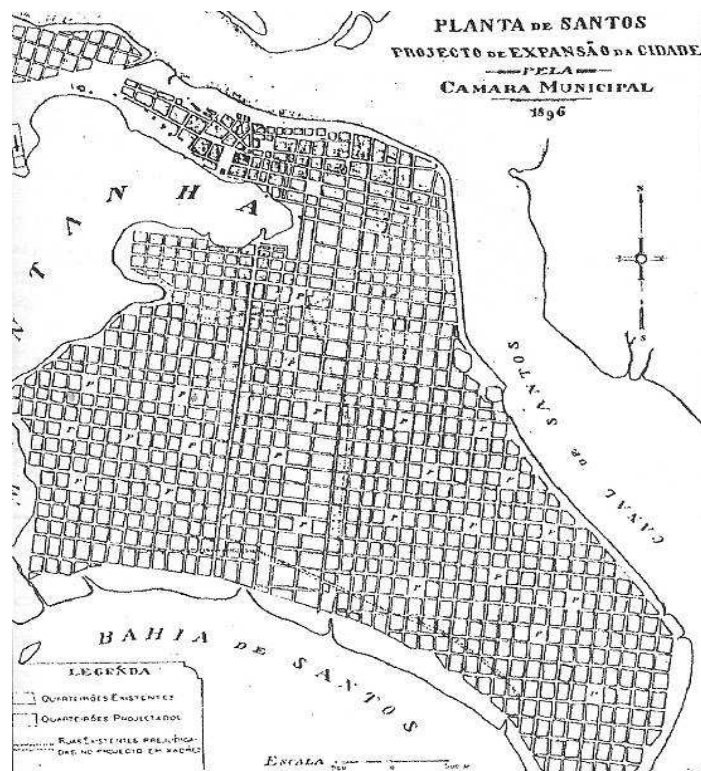


Figura 2.14 - Plano Geral de 1896, elaborada pela Câmara de Santos no final do século XIX.
 Fonte: Brito (1915), Planta I dos anexos.

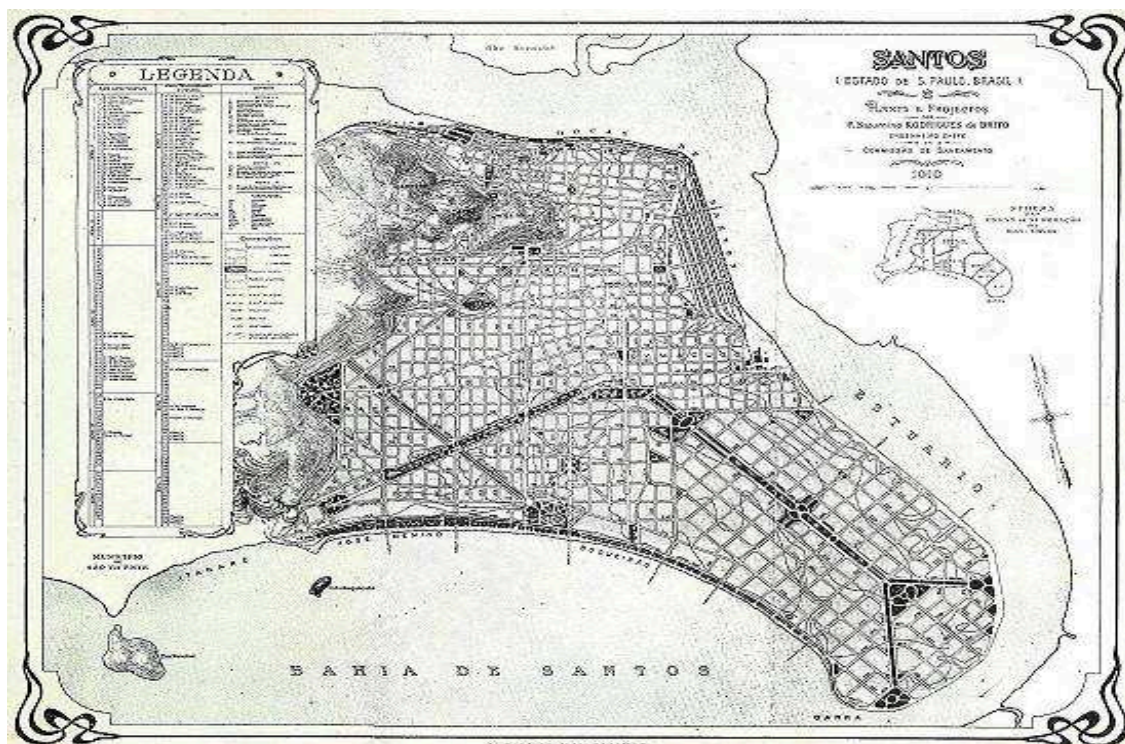


Figura 2.15 – Planta de Santos, elaborada pelo Engenheiro Francisco Saturnino de Brito em 1910. Fonte: Brito (1915) Planta II dos anexos.

As desapropriações necessárias para abertura de vias previstas no projeto foram motivos de muitas reclamações. Os proprietários passaram a exigir indenizações pelos terrenos definidos na implementação do projeto, o que traria ônus à municipalidade. Isso foi

motivo de muitos embates entre o engenheiro Saturnino e o poder local no processo de aprovação da Planta de Santos. A Câmara Municipal chegou a aprovar arruamentos fora do plano original apresentado em 1910, motivo de protestos de Brito, através de artigos publicados nos jornais, procurando garantir o seu projeto:

Talvez a mais bem documentada, pois veio à público em forma de artigos na imprensa e livros, foi a polêmica entre Saturnino de Brito e a Câmara Municipal, em função da apresentação da Planta de Santos. (José Marques Carriço/Comitê do PDP de Santos, entrevista em 13/04/2009)

Pode-se concluir que o debate sobre a proposta de Saturnino foi de fundamental importância para a construção da legislação urbanística em Santos. Segundo Nunes (2001), por traz das discordâncias do desenho proposto para estruturar a expansão da cidade, estava a disputa pelo poder de decisão sobre o parcelamento e propriedade da terra, bem como pela apropriação das terras de marinha da orla. Assim como avalia Paul Singer:

(...) é lógico que o solo urbano seja disputado por inúmeros usos. Esta disputa se pauta pelas regras do jogo capitalista, que se fundamenta na propriedade privada do solo, a qual - por isso e só por isso - proporciona renda e, em consequência [sic], é assemelhada ao capital. (1978, p.21)

A construção dos seis canais de drenagens levou vinte anos para ser concluída, sendo executada a céu aberto, em tecnologia inovadora com a utilização do concreto. O primeiro canal foi inaugurado em 1907 (Canal 1). Esses canais/avenidas estruturaram o crescimento da cidade, possibilitando a drenagem de vários bairros, tornando-se o principal marco referencial de Santos, tombados pelos conselhos de patrimônio histórico estadual em 2002 e pelo municipal em 2007 (CONDEPHAAT⁶² e CONDEPASA⁶³) (Figuras 2.16 e 2.17). A partir daí, o crescimento urbano da cidade se deu pela integração gradativa de novas áreas, seguindo a implantação dos canais, com a formação de novos bairros (Figuras 2.18 e 2.19). A última porção a ser ocupada foi a região sudeste da ilha, denominada Ponta da Praia.

Entre 1905 e 1914, a um custo vultoso para a época, são executados os esgotos de Santos – 80 Km de rede e 17 Km de canais de superfície para águas pluviais – conforme o plano de Brito, transformando o entreposto comercial em uma das cidades mais saudáveis do País. (Andrade,1991, p. 57)

O Plano de Saturnino não foi implementado na sua totalidade e houve descaracterização do projeto original, como a não efetivação dos parques urbanos, dos quais só foram implantados o Orquidário e os jardins da praia, e principalmente, a minimização das largas avenidas parque, um conceito até então desconhecido no país. Essas propostas não vingaram por limitar a atividade imobiliária que foi intensificada com a implantação do plano de saneamento. Porém, contribuiu muito para a definição do crescimento da cidade, com a estruturação do sistema viário e do parcelamento do solo. Demarcou também, o pioneirismo do plano para Santos, com a construção da cidade moderna e a “morte” da cidade colonial:

Não apenas temos a construção de uma cidade moderna, mas também aplicação de princípios urbanísticos revolucionários para a época, onde o passado colonial da cidade desaparece em

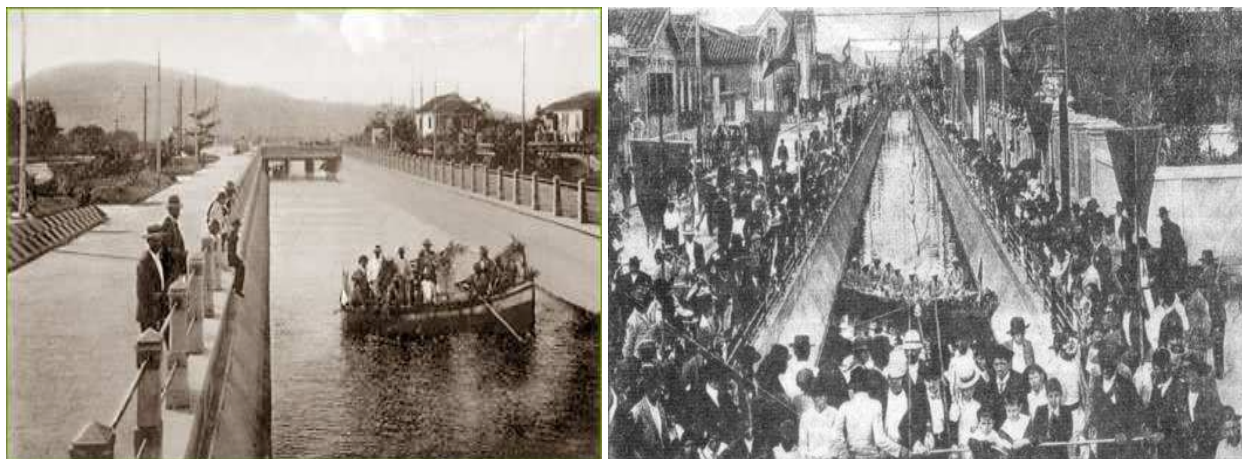
⁶² CONDEPHAT - Conselho de Defesa do patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do Estado de São Paulo.

⁶³ CONDEPASA - Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos.

nome de um futuro marcado pela higiene e pelo progresso, que influenciará definitivamente o desenvolvimento do planejamento urbano no Brasil (...). (Lanna,1996, p.76)

A importância das grandes obras de engenharia em Santos, que foi privilegiada com a construção dos canais de drenagem no início do século XX, que ao mesmo tempo viabilizou o porto e a expansão da cidade foi enaltecida pelos setores ligados à construção civil:

Para cidade de Santos os canais, as obras de engenharia dos canais são respeitadas até hoje no mundo inteiro! (...) são um diferencial absurdo! (...) por tudo que significou isso na história da cidade, secagem e tudo mais... (Renato Monteiro/ASSECOB,⁶⁴ entrevista em 06/04/2009).



Figuras 2.16 e 2.17 - Canal 1 e trecho da Rangel Pestana na inauguração. Saturnino projetou os canais para serem navegáveis por pequenos barcos para transporte. Fotos: coleção João Gerodetti e *História de Santos/Poliântéia Santista*, de Francisco Martins dos Santos e Fernando Martins Lichti, Editora Caudex Ltda., São Vicente/SP, 1986. Fonte: <http://www.vivasantos.com.br/05/05a.htm>. Acesso em 30/04/2008.



Figuras 2.18 e 2.19 - Vista da cidade do Monte Serrat e da Avenida Conselheiro Nébias por volta de 1915, demonstrando o crescimento da cidade em direção à praia (foto acervo M. Serrat). Fonte: idem.

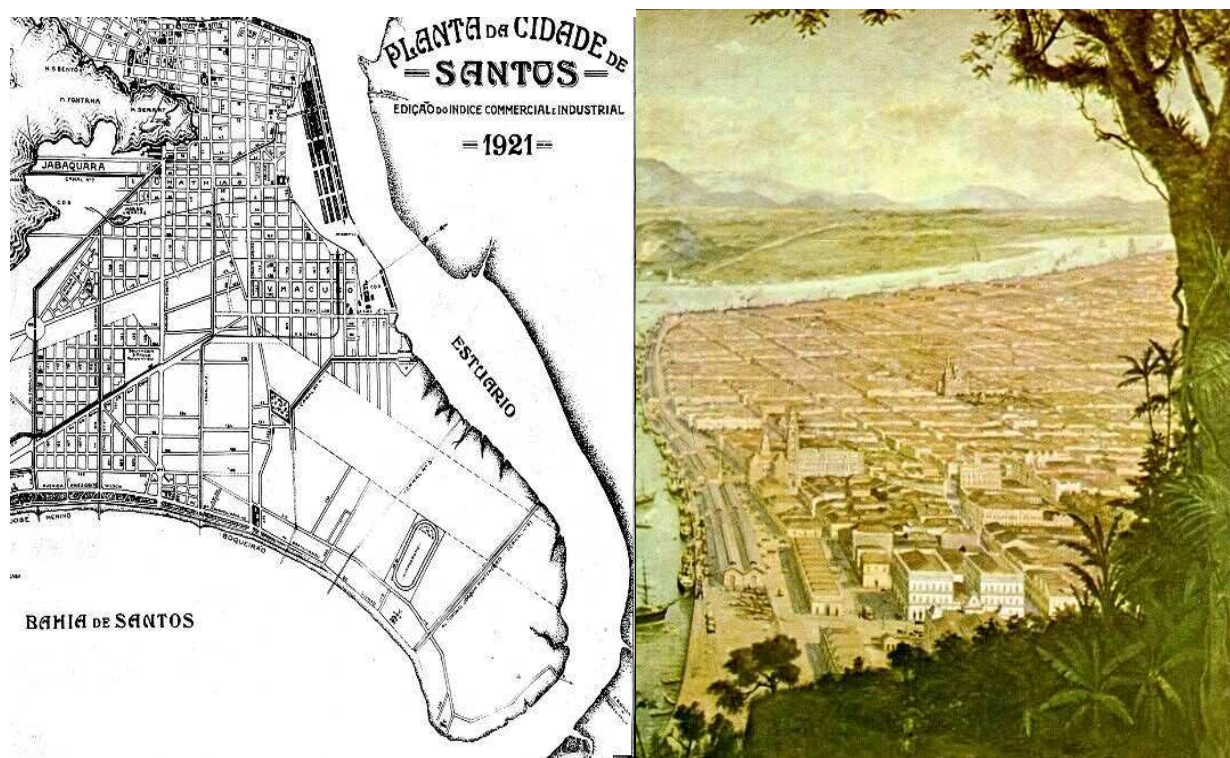
O Plano de Saturnino de Brito, além de sanear a parte leste da ilha, possibilitou a expansão da cidade de Santos no sentido centro-praia, incorporando cerca de 1.787 ha de terra urbana, como área de expansão do centro às praias, aos 287 ha que já existiam na cidade. (Cf. Meyer 1984) Assim, ampliou de forma expressiva o mercado de terras da cidade, valorizando quilômetros de áreas livres, antes terrenos alagadiços, que após 1913 foram saneados e incorporados pela especulação imobiliária na cidade. A Planta da Cidade de 1921

⁶⁴ ASSECOB – Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista.

e o quadro de Benedito Calixto que retrata Santos em 1922 (Figuras 2.20 e 2.21) demonstram a grande expansão da malha urbana no sentido centro/praias, porém desconsidera os morros e a zona noroeste da cidade. Pode-se observar também, a ruptura entre o porto e a cidade quando um passa a dar as costas para o outro. Este processo, ao longo do tempo, expulsou a população de baixa renda para áreas impróprias ao uso urbano, com a ocupação das encostas dos morros, sujeitas a deslizamentos, e as áreas de mangues.

Apesar do plano de Saturnino se limitar à problemática da cidade de Santos foi considerado o terceiro impulso de desenvolvimento, por iniciar o saneamento em grande escala na região. (Cf. Prestes Maia, 1950) Saturnino teve grande importância na introdução do urbanismo moderno no Brasil, influenciando a formação do urbanismo santista. A implementação deste plano deu condições para que Santos se tornasse a segunda cidade mais importante e populosa do Estado, muito em função da sua conjugação com São Paulo, principal centro econômico:

Santos despiu-se das antigas roupagens que a associavam à Colônia, marcou presença no mercado internacional e fez a fortuna de muitos homens. Era uma cidade que contrastava suor, movimentação contínua de mercadorias, barulho e pobreza com novas construções da *Belle Époque*, tais como canais e avenidas, separando os espaços de sociabilidade das camadas abastadas e dos bairros operários. (Silva apud Gonçalves, 2006, p.111)



Figuras 2.20 e 2.21 - Planta de Santos em 1921 e Panorama da área central em 1922. (Quadro de Benedito Calixto, 1922). Fonte: site www.novomilenio.inf.br/santos/. Acesso em 14/01/2005.

Outros investimentos em infraestruturas urbanas foram realizados na região na primeira década do século XX, com a expansão das cidades e a valorização das áreas que foram objetos de intervenção. A instalação em Santos da rede de iluminação elétrica pela *Cia City of Improvements*, utilizando o excedente gerado pela usina hidrelétrica de Itatinga (1911), hoje

localizada no território do município de Bertioga; a construção da estrada de ferro Santos-Juquiá pelos ingleses (1913/1915) que posteriormente foi comprada pelo Governo do Estado e repassada à Sorocabana (1927); e a Ponte Pênsil (1914) em São Vicente, cuja estrutura veio desmontada da Alemanha, possibilitaram a interligação da área insular ao continente, dando acesso ao litoral sul. A construção dessa ponte permitiu o escoamento da rede de esgoto junto ao morro Itaipu⁶⁵ e promoveu a valorização das terras no território hoje pertencente à Praia Grande, dando início ao processo de especulação imobiliária. A presença de grupos estrangeiros ligados à exportação do café, em especial americanos e ingleses, se fez presente na construção de vários casarões em São Vicente, local de preferência das elites por ter um clima mais aprazível. Onde foram implantados equipamentos só existentes nas capitais brasileiras, para atender aos hábitos da burguesia internacional e nacional, como o Jôquei Clube, o Golf Club, o Clube Hípico, Clube de tênis, iates clubes e o chamado Clube dos Ingleses. Registra-se também a presença de uma colônia alemã em Santos na virada do século. (Cf. Gonçalves, 2006, p.99) Assim como há uma colônia japonesa representativa na região, que tem sua sede e um clube chamado Estrela, no bairro da Ponta da Praia, em Santos.

A década de 1920 foi a fase áurea da arquitetura em Santos, com a inauguração do Teatro Coliseu e a Catedral no centro e o Hotel Parque Balneário no Gonzaga. (AEAS, 2001) Outro marco significativo foi a construção do Palácio da Bolsa Oficial do Café e Mercadorias de Santos, na Rua XV de Novembro (Figuras 2.22 e 2.23), que expressava a grande riqueza do café, com sua arquitetura eclética de influência italiana. Um dos símbolos de que o *“progresso sempre crescente de nossa cidade, em todos os ramos da atividade humana, faz crer que em poucos anos Santos se tornará uma das mais belas cidades da América do Sul”*, escreveu Amando Stocler, em relatório à Câmara Municipal em 1924.

No entanto, segundo Sales (1999, p.48), a partir da década seguinte não houve um crescimento significativo da malha ferroviária, que se manteve com seus 7.160 Km, tendo como último investimento a construção da estrada de ferro Sorocabana. Todavia, dois outros grandes investimentos em infraestrutura foram realizados neste período: a Estrada do Mar, inaugurada em 1923, e a usina hidrelétrica Henry Borden da *Cia Light* em Cubatão (1926), para atender à demanda de energia elétrica gerada pelo processo de industrialização de São Paulo. Era a estratégia do governo de Washington Luís (1919/1922) que iniciou uma nova fase de investimentos em infraestrutura de circulação e geração de energia, preparando a base para a industrialização. Enfim, os investimentos em vias de comunicação (ferroviários e rodoviários) caracterizaram-se como fator determinante da formação e crescimento das cidades, modelando os fluxos e influenciando o curso da história. Estes foram considerados por Prestes Maia (1950) o quarto impulso de desenvolvimento da região da Baixada Santista.

⁶⁵ Morro do Itaipu é o local onde foi construída em 1902 a Fortaleza do Itaipú pelos engenheiros militares para proteção da entrada do Porto de Santos. Este forte até hoje é área militar sob o comando do Exército brasileiro e está situado junto ao Parque Estadual Xixová-Japuá com entrada pelo município de Praia Grande.



Figuras 2.22 e 2.23 - Rua XV de Novembro ao fundo a Bolsa de Café (1922), com movimento dos negócios do café, início do século XX. Fotos: acervo Boris Kauffmann e cartão postal da Cia. Melhoramentos de Papel e Celulose (2004).
 Fonte: <http://www.vivasantos.com.br/05/05a.htm>. Acesso em 30/04/2008.

No tocante à legislação urbanística, no período entre 1894 a 1920, mais de 30 leis municipais foram aprovadas para regulação dos usos e da forma de ocupação na cidade, porém de forma bastante esparsa. (Cf. Nunes, 2001) O Código de Construções de Santos, lei nº 675 de 28 de junho de 1922 (Figura 2.24), buscou sistematizar esse conjunto de leis, revogando várias delas e pode ser considerado o primeiro “zoneamento” da cidade de Santos. Introduziu propostas do Código Sanitário do Estado⁶⁶ (1918), definiu novo perímetro urbano, suburbano, de transição e rural, e definiu um primeiro zoneamento para a cidade que foi dividida em três zonas: zona industrial (ZI) - Alemoa e Zona Noroeste; zona comercial (ZC) - área central; e zona residencial - região do centro à praia, entre os morros e o canal 4 (ZR). Estabeleceu limites, mínimo e máximo da altura dos prédios, passando a permitir a verticalização das edificações no centro, definida como zona comercial (ZC), com altura máxima de 18 metros, para construções em vias com largura superior a 10m e de 14m para as vias mais estreitas, demonstrando o processo de valorização dos terrenos na área central. Ao mesmo tempo, a lei agia de forma enérgica em relação aos “chalés de madeira”,⁶⁷ moradia típica da população pobre, que só eram tolerados fora do perímetro urbano, ou seja, das áreas menos valorizadas. Segundo Nunes (2001), esse Código de Obras foi um marco dessa época

⁶⁶ O Código Sanitário de 1918 e a Lei de Arruamentos de São Paulo foram leis que resultaram das discussões teóricas de Vitor da Silva Freire, que foi o introdutor dos primeiros conceitos de análise urbana, influenciado pelo ideário das experiências do zoneamento europeu e americano, em especial leis como *Model Housing Law*. (Cf. Somekh, 1997)

⁶⁷ Os chalés eram típicas construções populares em madeira que proliferaram muito em determinadas áreas da cidade, sendo a forma encontrada pela população para resolver seu problema de moradia. Estes foram proibidos até 1926, quando uma nova lei passou a definir as regiões permitidas pela municipalidade. Estes foram depois substituídos por alvenaria ou demolidos, mas até hoje ainda há alguns remanescentes (Nunes, 2001, p.93).

na história do urbanismo em Santos, passando da “cidade bela para a cidade eficiente e prática”, (Villaça, 1999) Foi quando se deu o declínio dos planos de embelezamento, com o crescimento do investimento em obras de infraestrutura, ficando o embelezamento em segundo plano. Cabe destacar, que a formação do pensamento urbanístico santista teve grande influência dos engenheiros da Comissão de Saneamento de Santos e vários engenheiros⁶⁸ formados pela Escola Politécnica de São Paulo, ligados à iniciativa privada e à prefeitura, que gradativamente foi ampliando seu corpo técnico.

Contudo, ocorreu o 3º congestionamento do Porto de Santos que durou quase dois anos, tendo como principais atores a Cia Docas - CDS (“o polvo”) e a ferrovia São Paulo Railway (“a inglesa”), num jogo mútuo de acusações, que derivou na grave crise de 1925. Vale salientar que no período da Primeira Guerra Mundial (1914/1919) houve uma queda nas exportações e a extensão do cais permaneceu a mesma até 1928. O cais do porto teve apenas o acréscimo de 300m do terminal petroleiro da Ilha Barnabé, chegando a 5.021 metros de cais em 1930. A produção cafeeira ultrapassou a capacidade de exportação, o que se agravou com o surgimento da concorrência externa, derrubando o preço do produto no mercado. O Brasil, estimulado pela política de controle de preços da década de 1920, reproduziu seus investimentos na produção de café frente a um mercado pouco elástico. A crise mundial de 1929⁶⁹ encerrou essa fase de hegemonia do café, em que se evidenciou a fragilidade do capital nacional dependente de um único produto, bem como a situação do mercado externo suscetível às crises cíclicas e o grande comprometimento do Estado com esta parcela do capital.

A cidade de Santos vivenciou uma crise com muitas falências, concordatas e a grande queda da movimentação no porto. São Paulo concentrava os investimentos do capital que passaram a ser aplicados no processo de industrialização, diversificando a sua base econômica. Esse período de estagnação na região da Baixada Santista só foi interrompido após a Segunda Guerra Mundial (1938/1945).

⁶⁸ O engenheiro santista Roberto Simonsen, formado pela Escola Politécnica de São Paulo em 1909, destacou-se como um dos mais importantes personagens desse período. (Cf. Nunes, 2002, p.53)

⁶⁹ A crise de 1929, também chamada de Grande Depressão, foi uma crise econômica que persistiu até a 2ª Guerra Mundial em vários países, em especial nos Estados Unidos. Houve uma queda drástica do PIB, da produção industrial, dos preços das ações em diversos países, causando o fechamento de empresas, grande inflação e altas taxas de desemprego.

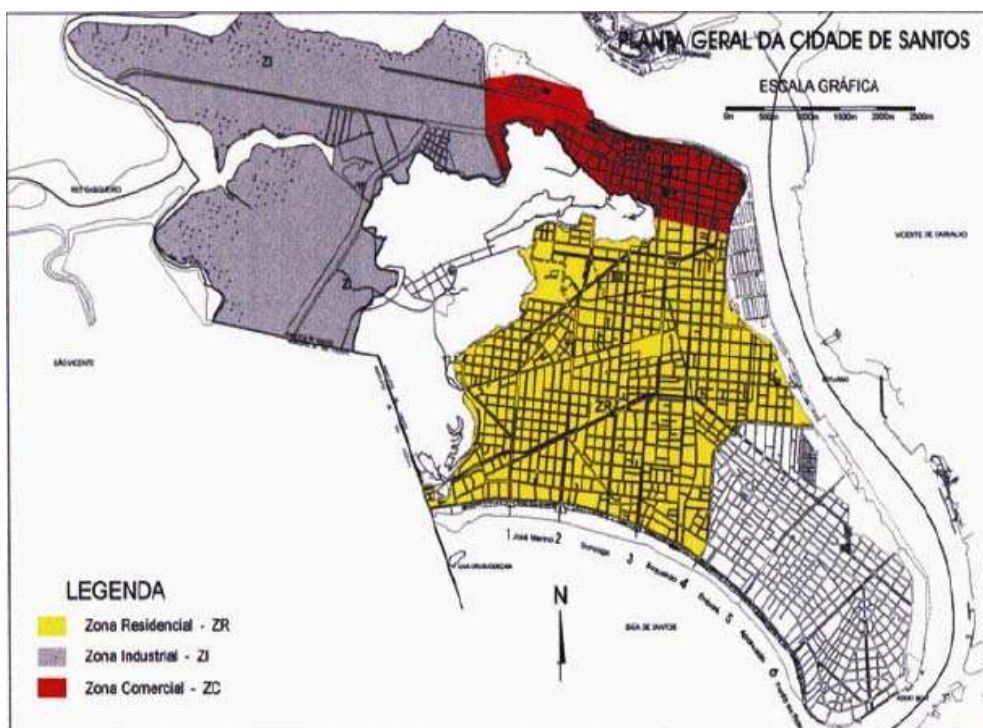


Figura 2.24 - Código de Construção do Município de Santos (1922)

Fonte: Carriço (2006, p.377)

2.4. Santos, a Barcelona Brasileira: lutas, greves e a organização do movimento operário na Cidade Vermelha

Os portos são portas abertas para o mundo e por isso, naturalmente, transfundem experiências que não ficam apenas nos campos operativo e econômico. As idéias [sic] progressistas vão e vêm com as cargas dos navios, tornando as cabeças independentes inquietas por renovações. Esse é o caldo de cultura de Santos, aprisionado muitas vezes, mas sempre rebelde e consciente, sofrido sem ser subserviente, e generoso para todos, porque a história e o tempo sempre dão razão aos que se dispõem à lutar pela igualdade e a justiça entre os homens. (Telma de Souza *apud* Gitahy, 1992)

Até aqui pode-se visualizar a história de Santos pela sua importância econômica e comercial no período do café, muito em função do porto organizado que possibilitou a exportação da produção e a importação de mão de obra estrangeira. Porém, conforme a narrativa da então Prefeita Municipal de Santos, Telma de Souza, na apresentação do livro *Ventos do Mar*, de Maria Lúcia Gitahy (1992), é preciso analisar a história social e política da formação da cidade, através do olhar dos trabalhadores e do movimento operário. O que valeu a Santos, após o advento do trabalho livre, a denominação de “Barcelona operária brasileira” durante a República Velha, e mais tarde de “Nova Moscou”, na década de 1940. Santos se configurava como uma cidade com intensa participação política e em permanente comunicação com outros países pela sua atividade portuária, sendo palco de várias manifestações e greves em prol dos interesses dos trabalhadores. A cidade que já era conhecida como a “terra da promessa e da liberdade” pelo seu envolvimento político em momentos significativos do país, como na abolição da escravatura e na proclamação da República, passou a ser vista também

como a “Cidade Vermelha, a Barcelona brasileira”, devido à combatividade do movimento operário santista.

Na segunda metade do século XIX, o Brasil passou por um processo de diversificação econômica e social, constituindo uma economia agro-exportadora em função do café. O que derivou nas reformas políticas que se materializaram através da abolição da escravidão e na proclamação da república. A imigração, a formação de um mercado de trabalho livre e o intenso processo de urbanização levaram a uma divisão social mais complexa, da qual emerge a classe operária:

Primeiro o nascimento e o fortalecimento da classe operária, cuja origem na cidade é no porto, com uma forte influência anarquista, mas que surge no final do século XIX para o século XX com várias greves e lutas. (...). Então, você tem uma classe operária surgindo e se organizando e evidentemente chegando ao conflito capital/trabalho. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Em Santos, várias instituições são criadas no período denominado de *Belle époque*, momento em que surge o movimento operário, ganhando corpo para formar suas organizações sindicais nas primeiras décadas do século XX. Os trabalhadores do porto se valeram da sua importante condição na economia agro-exportadora para se organizarem a partir de um ideal comum pela causa operária, independentemente das diferenças culturais. (Cf. Gitahy, 1992, p.17-19) A formação da cultura social e política santista foi, gradativamente, composta, não só pelos imigrantes e os trabalhadores (porto, ferrovia e atividades urbanas), como também pelos negros dos quilombos, os intelectuais radicais do movimento abolicionista e republicano e do Centro Socialista de Santos,⁷⁰ criado em 1895, resultando num caldo cultural cosmopolita:

Uma comunidade multicultural e multiracial baseada em afinidades de trabalho e resistência, assim como nos múltiplos constrangimentos da condição operária, desenvolveu-se na cidade, oferecendo um solo fértil ao florescimento de um movimento operário. A linguagem política adotada por este movimento é a do anarco-sindicalismo. (Ibid., 1992, p.18)

Cabe somar a esse caldo cultural os índios, os caiçaras e os caboclos e, posteriormente, no período da industrialização com os intensos fluxos migratórios de outras regiões do país, os nordestinos.

A convivência do mar e da terra, forma um povo diferenciado: o caiçara. E o fato de morar numa ilha! Acho que também tem uma condição diferenciada! (Antonio Poletti/Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, entrevista em 08/04/2009)

Todavia, passados mais de um século da constituição do porto moderno pela Companhia Docas ainda persiste o dilema entre o modelo operacional de modernização do porto e o modelo social de modernização do trabalho portuário, gerando grandes conflitos de interesse entre capital e trabalho, mediados pelo estado, em especial através da CODESP. Neste contexto, os sindicatos de trabalhadores entrevistados destacaram a importância da resistência do movimento sindical que conseguiu sobreviver a tantos golpes ao trabalhador,

⁷⁰ O Centro Socialista de Santos foi fundado em 1895 pelos médicos Silvério Fontes e Sóter de Araujo, além do professor Carlos Escobar que participaram ativamente das campanhas abolicionista e republicana. (Cf. Gonçalves, 1995, p.41)

apesar das mudanças, principalmente no setor portuário, que transformaram radicalmente a relação capital/trabalho:

Em mais de sete décadas de tradição sindical, conseguimos sobreviver a duros golpes contra o trabalhador, ao cerceamento da liberdade e às mudanças que atingiram o setor portuário, que implantaram uma nova realidade e provocaram alterações na relação capital/trabalho. (Everandy Cirino dos Santos/SINDAPORT, entrevista em 16/03/2009)

Assim, busca-se nesta seção apreender os momentos mais significativos da história de Santos e região pelo protagonismo dos trabalhadores. As primeiras greves aconteceram na virada do século, no período das epidemias, quando se deu a ação das comissões sanitárias que derivaram nas reformas urbanas de cunho sanitaristas, em decorrência da grave crise no porto e na cidade causadas pela grande insalubridade. Neste período, muitos profissionais da área de medicina, engenharia e educação vieram para Santos para trabalhar no combate às epidemias e nas obras do cais do porto e da rede de drenagem e esgoto da cidade. Esses profissionais tinham preocupações sociais e uma formação humanista, constituindo assim, uma elite intelectual, que vai influenciar na formação de uma nascente classe média e contribuir para a organização da classe operária local, já fortemente influenciada pelos trabalhadores estrangeiros vindos na imigração. Dentre eles destaca-se o médico Silvério Fontes considerado um dos “precursores do socialismo no país” que teve papel de destaque na atuação política da cidade. (Gonçalves, 1995, p.42)

As primeiras greves⁷¹ datam da virada do século XIX e foram realizadas inicialmente pelos trabalhadores do porto (1877) e depois pela construção civil (1888), que reivindicavam melhores salários e condições de trabalho, considerando que esses trabalhadores moravam em precárias condições (cortiços) e exerciam suas atividades numa cidade insalubre, assolada por frequentes epidemias. Segundo Gitahy (1992), durante a década de 1890 aconteceram cerca de dez greves na cidade de Santos, mas, em 1891 ocorreu a primeira greve generalizada. Esta eclodiu entre os carregadores de café do porto e ganhou adesão de outras categorias, como os estivadores e os operários da construção civil, através da União Operária,⁷² que cedeu espaço para as reuniões e mediou às negociações, chegando a reunir 4 mil grevistas. Apesar da derrota dos trabalhadores, esta greve teve papel fundamental na estruturação do movimento operário santista. Em 1894, entram em greve por melhores salários os trabalhadores da Estrada de Ferro São Paulo Railway Company, chamada na cidade de “Ingleza”. No entanto, a empresa não cedeu e houve muita repressão, com punições através de prisões e demissões de grevistas. Vale dizer que a primeira comemoração do dia do trabalho no Brasil realizou-se em Santos no Primeiro de Maio de 1894.

O movimento operário santista vai se organizar, de fato, a partir da primeira década do século XX. Em 1904 os trabalhadores da construção civil decidiram organizar um sindicato e

⁷¹ Cabe destacar que há uma certa imprecisão nas publicações existentes em relação às datas e detalhes das primeiras greves, considerando que muitos relatos foram registrados a partir da história oral desses fatos.

⁷² A União Operária foi fundada em 1890 pelos mestres da construção civil para prestar serviços médicos e de educação aos seus membros, caracterizando-se como uma sociedade mutualista. (Cf. Gitahy, 1992)

fundaram a “Sociedade Primeiro de Maio” de orientação anarco-sindicalista, cuja primeira reivindicação foi a criação de uma lei municipal que garantisse a assistência médica aos trabalhadores da categoria, que foi indeferida pela Câmara Municipal. No mesmo ano, outro grupo composto de trabalhadores portuários fundou uma segunda associação, denominada “Sociedade Internacional União dos Operários”, que pelo que consta era independente, tendo como objetivo agrupar todos os trabalhadores de Santos. Houve uma proposta de unificação dessas organizações, mas esta foi rejeitada na Assembléia da Internacional por divergências entre os grupos, o que não impediu a atuação conjunta dessas entidades na luta política do movimento.

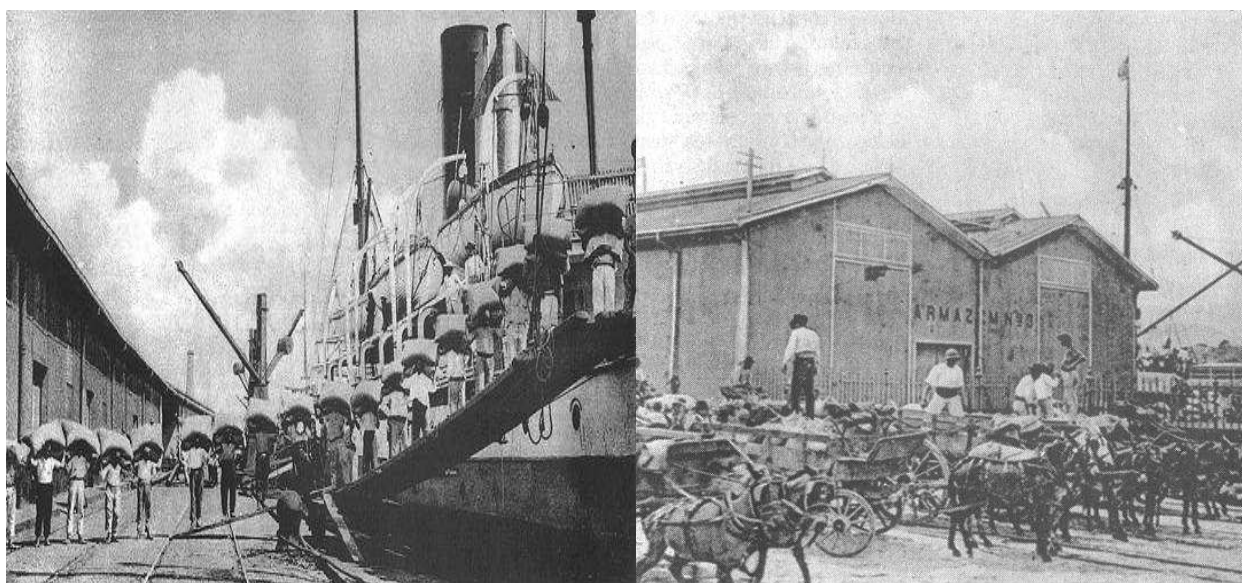
A primeira greve geral aconteceu em 1905, iniciada pelos carroceiros sob a liderança da “Sociedade Internacional”, que após ser invadida pela polícia, ganhou adesão de todas as categorias de trabalhadores da cidade e difundiu-se por outras localidades, com a paralisação dos portuários do Rio de Janeiro em solidariedade ao movimento santista e dos gráficos de São Paulo. Após oito dias de confronto a greve fracassou e teve como saldo várias prisões. Outro momento significativo foi a realização do Congresso Operário Nacional no Rio de Janeiro, em 1906, onde foram estabelecidas algumas linhas mestras para o movimento de todo o país. Neste congresso, tirou-se como deliberação a conquista da jornada de oito horas de trabalho até 1º de maio de 1907. Em Santos, várias categorias iniciaram a campanha por essa luta e os trabalhadores da construção civil são os primeiros a entrar em greve em maio de 1907, obtendo a conquista da sua reivindicação:

A greve geral dos pedreiros que ficaram 10 dias parados. (...) Eles se organizaram e ficaram parados por vários dias, foi uma greve da Baixada Santista que abalou o Brasil, sendo muito significativa! (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

Depois vêm os trabalhadores da Tecelagem Santista que protestam também contra a introdução dos teares na produção. Na sequência, entram em greve os trabalhadores da Cia. Docas e depois do Moinho Santista com a reivindicação da jornada de oito horas. O resultado foi que a maioria das categorias foi derrotada, além de sofrer violenta repressão com prisões, espancamentos e até mortes. Isso resultou na criação da “Federação Operária Local de Santos” - FOLS, nos moldes das federações de São Paulo (FOSP), Rio de Janeiro e Buenos Aires, no intuito de unificar todas as categorias e ganhar mais força política. Era composta pelos trabalhadores da construção civil e outras categorias, como carregadores de café, funileiros e tecelões. Apesar das divergências internas, congregou militantes da “Sociedade Primeiro de Maio” e também da “Sociedade Internacional”, que juntas conseguiram articular as lutas do movimento. (Cf. Githay, 1992)

Mesmo com a repressão, a luta do movimento pela jornada de oito horas não arrefeceu e a última batalha se deu no porto com a greve histórica de 1908 contra a poderosa Cia Docas de Santos, a qual contava com apoio dos governos federal e estadual. Essa greve foi iniciada pelos carregadores de café do porto (Figura 2.25), ganhando a adesão de várias categorias, como dos carroceiros (Figura 2.26). Teve a duração de vinte sete dias e paralisou a cidade que

foi invadida por fuzileiros navais e pela cavalaria, os quais permaneceram durante três meses em Santos. Essa greve contou também com a solidariedade dos trabalhadores da construção civil de São Paulo (FOSP) e dos armazéns de café no Rio de Janeiro. Após violentos conflitos, a greve fracassou e tal derrota teve forte impacto no movimento operário como um todo, caracterizando um momento de crise econômica, desemprego e repressão. Todavia, foi a maior e a mais violenta greve do período e demarcou o crescimento da influência anarcossindicalista no movimento santista, ganhando força em função da grande quantidade de imigrantes europeus na cidade com ideias anarquistas, em conjunto com o grande número de operários, principalmente no porto, o que favorecia a organização de sindicatos como forma de emancipação do trabalhador.



Figuras 2.25 e 2.26 - Carregadores de café que iniciaram a histórica greve de 1908 e dos Carroceiros que também participaram da greve. Fonte: Arquivo Novo Milênio e Fundação Arquivo e Memória de Santos (publicadas no jornal A Tribuna em 11/09/1908).

Segundo Gitahy (1992), parecia haver uma simpatia e solidariedade da população local pelo movimento grevista, tendo em vista que isso reforçava a identidade local e o descontentamento das ingerências externas, como da Companhia Docas de Santos (CDS) e dos governos estadual e federal. Essa rede, segundo a autora, provavelmente era composta pelas colônias estrangeiras, portugueses e espanhóis, trabalhadores do comércio e profissionais progressistas, como médicos, engenheiros e professores, que conviviam diretamente com os trabalhadores do porto, da construção civil e dos transportes no seu cotidiano.

Em 1909, as duas associações, *FOLS* e *Internacional*, fizeram a comemoração do 1º de maio de forma unificada junto aos seus trabalhadores no intuito de construir uma relação de cooperação. Porém, em resposta a uma série de lutas e greves travadas para reconhecimento dos sindicatos, em especial dos padeiros, houve uma forte repressão que levou ao fechamento das sedes das duas entidades. Isso resultou na desestruturação decisiva da *Internacional*, que

fechou suas portas definitivamente, e as greves do porto de Santos foram banidas por três anos. Porém, isso não desanimou os militantes da *FOLS* e a entidade voltou a funcionar em 1910, lançando a publicação do jornal operário *Aurora Social*. Em decorrência do desemprego no porto, fruto das greves e de um período de crise econômica com a queda das exportações de café, o movimento operário passou a girar em torno dos trabalhadores da construção civil que estavam organizados na *FOLS* e já tinham conquistado a jornada de 8 horas diárias, mantendo-se como polo de organização das ações do movimento. Assim, as greves nos anos de 1910 e 1911 ficaram restritas à construção civil.

No ano seguinte o movimento operário volta à cena política, através dos sindicatos da construção civil que, sempre na vanguarda, agora reivindicam o estabelecimento de um salário mínimo para os trabalhadores. Isso deriva em várias greves, como a dos trabalhadores da Cia City, dos motoneiros de bonde que foram violentamente reprimidos e de outras greves de menor porte. Além disso, a *FOLS* organizou uma campanha contra a carestia que teve grande repercussão e adesão popular. Contudo, as greves mais significativas foram as dos estivadores, carroceiros e portuários que aconteceram entre julho e agosto de 1912. Entretanto, após a derrota da greve dos portuários contra a Cia Docas a cidade foi novamente sitiada, com forte repressão policial. As sedes das sociedades operárias foram destruídas, houve centenas de prisões e invasões nas moradias dos operários. A *FOLS* mais uma vez sobreviveu e conseguiu a publicação de uma matéria denunciando a situação da classe operária santista que teve ampla divulgação (no Rio de Janeiro, na Europa e em várias associações portuárias). Com esses apoios, a *FOLS* reabriu suas portas em outro endereço, em março de 1913. Entretanto, o movimento foi se enfraquecendo com essa sequência de crises e repressões com baixas significativas das suas lideranças que foram presas e/ou deportadas do país. Esta crise que se estendeu com a Primeira Guerra Mundial (1914-1918), conjugou-se com a decepção dos militantes anarco-sindicalistas, que eram contrários à participação dos trabalhadores na guerra, com a conduta do movimento na Europa. (Cf. Gitahy, 1992, p.70-74) Apesar do arrefecimento do movimento neste período, na greve geral de 1917, em São Paulo, considerada um marco do movimento operário brasileiro, houve a adesão e solidariedade do movimento operário santista.

Além das lutas políticas do movimento operário, aqui retratadas, pode-se constatar a efervescência política e cultural de Santos pela quantidade de jornais existentes neste período. De 1880 a 1913 circularam cerca de 136 jornais de diversos temas e ideologias, segundo o livro *História da Imprensa de Santos*, publicado pelo jornalista Olao Rodrigues, em 1979. O movimento necessitava de divulgação e propaganda das suas ideias e para tanto foram utilizados vários jornais já em circulação e outros foram criados. Esta produção jornalística também teve importância na história do movimento operário santista que se valia desses instrumentos para divulgar suas doutrinas, propiciar educação e informar os trabalhadores das

propostas e ações do movimento, como os jornais, *O Operário*⁷³ (1892), *A Questão Social*⁷⁴ (1895), *União dos Operários* (1905), *Aurora Social* (1909), *O Proletariado* (1911), entre outros.

Operariado santista que participava do movimento operário, com base no recenseamento municipal de 1913, foi estimado em 24% da população economicamente ativa (PEA), aproximadamente 8.873 trabalhadores, sendo 7.254 braçais ligados ao porto e 1.619 nas atividades industriais. Quanto à classe média, esta já era expressiva em 1913, estimada em 10.802 pessoas, o que representava cerca de 30% da PEA ativa no município, sendo composta na sua maioria por profissionais ligados à atividade terciária, como: empregados e caixeiros, profissionais liberais, patrões e chefes do comércio, bancos, seguros e casas comissárias. Em Santos, esses setores de forma não organizada como a classe operária participavam ativamente nas manifestações políticas da cidade, como por exemplo, as campanhas abolicionista e republicana. Dessa classe social saíram os precursores das ideias socialistas, sendo que uma das mais importantes foi a “Sociedade Humanitária dos Empregados do Comércio”, fundada em 1879. (Cf. Gonçalves, 1995, p.54,57,59) Portanto, tudo leva a crer que havia certa simpatia e solidariedade entre a classe média e a classe operária, o que dificultava a opressão dos setores dominantes às manifestações e lutas de enfrentamento.

Conforme exposto, nas duas primeiras décadas do século XX, as lutas operárias no Brasil foram lideradas pelos anarco-sindicalistas que conseguiram fundar uma Confederação própria, além de várias Federações por todo país. Porém, as mudanças econômicas e políticas fizeram com que eles chegassem ao final deste período bem enfraquecidos. A partir do início da década de 1920, o anarco-sindicalismo começou a se fragmentar. Os movimentos operários de todo mundo passaram por importantes mudanças com a revolução comunista na Rússia. Em Santos, os operários da construção civil adentraram em um novo momento de organização em função da fragmentação dos movimentos operários ligados ao governo, aos comunistas ou aos anarquistas, além dos de origem religiosa com mais de uma tendência. Em 1922, foi fundado o Partido Comunista do Brasil - PCB, que passou a exercer forte influência em alguns setores da classe operária brasileira, assim como em Santos:

O Porto foi uma referência já no século passado desse início, onde a militância política, sindical, se dava com muita ênfase. Por várias razões, entre as quais a caracterização dos serviços, porque o trabalhador portuário naquele momento não tinha vinculação com a empresa, chamado trabalhador avulso, o que dava certa liberdade de atuação. E os partidos comunistas se aproveitaram muito disso para incentivar a militância política desse pessoal. Isso caracterizou Santos como a Cidade Vermelha, porque haviam gestos públicos, objetivos, claros de manifestação política. (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS, entrevista em 13/03/2009)

A partir de 1923 começaram as discussões para criação de uma central de trabalhadores capaz de representar todos os sindicatos no país. Propõe-se a organização sindical por categoria e não mais por ofício como era na organização do anarco-sindicalismo.

⁷³ O Jornal *O Operário* era uma publicação semanal que circulava aos domingos, com tendência socialista e algum apelo nas classes operárias. Fonte: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0156g.htm> Acesso 05/02/2010.

⁷⁴ O Jornal *A Questão Social* circulava entre os trabalhadores que se interessavam pela evolução social da sua categoria e tinham consciência da sua força coletivista. Seus diretores eram Silvério Fontes, Raimundo Sóter de Araújo e Carlos de Escobar do Centro Socialista de Santos. (Fonte: idem)

Nos movimentos dos trabalhadores da construção civil em Santos os comunistas passaram a ter maior destaque do ponto de vista da organização. Estes eram ligados à *Associação de Resistência* que foi organizada na clandestinidade. Em primeiro de maio de 1929 foi fundada a Confederação Geral dos Trabalhadores do Brasil (CGT-B) num congresso realizado no Rio de Janeiro.

Com efeito, a história do movimento sindical santista mostra que a repressão aos movimentos operários no Brasil, através das greves, foi a prática adotada durante a República Velha, em especial na gestão do presidente Washington Luís Rodrigues, com a visão de que o problema social era caso de polícia, concepção muito presente até os dias de hoje. Neste período, vários decretos foram editados para reprimir as lutas políticas do movimento operário, como por exemplo, o decreto 1.641 de 1907, que estabelecia a expulsão de estrangeiros do país que perturbassem a “ordem”, mas que foi considerado inconstitucional. Ao mesmo tempo, as primeiras legislações a tratar da sindicalização no Brasil foram o decreto-lei nº 979 de 1903, que disciplinava a criação de sindicatos rurais e depois o decreto nº 1.637 de 1907, que regulava a sindicalização urbana e as sociedades cooperativas, estabelecendo o pluralismo sindical e dando condições para a regularização do ente coletivo, ou seja, o sindicato. Porém, embora a ordem institucional desse o direito de organização profissional através dos sindicatos, estes não poderiam exercer essa prerrogativa plenamente, o que evidenciava a ambiguidade da lei. Na verdade, o Estado sempre defendeu a ordem liberal, exercendo forte repressão com seu poder de polícia às greves e às lutas dos trabalhadores. O resultado dessa política de repressão foi os altos e baixos vivenciados pelo movimento operário com períodos de inatividade, até o seu processo de reorganização nos primeiros anos da década de 1930. Foram anos marcados, sobretudo, pelo estado de sítio e pela conseqüente desmobilização dos movimentos. Esse conjunto de leis e todo o aparato institucional construído com objetivo de exercer a repressão demonstram a preocupação do Estado brasileiro e das elites dirigentes em conter as diversas greves que marcaram as três primeiras décadas do século XX:

O operariado brasileiro teve uma vasta experiência de luta nos primeiros decênios do século XX. Realizou diversas greves, organizou entidades autônomas, desenvolveu uma imprensa operária e, em certos casos (sindicatos de ofício anarquistas), chegou até mesmo a obter um alto controle sobre a oferta de trabalho em algumas atividades. Tais organizações, é certo, foram duramente reprimidas e, em muitos casos, destroçadas durante o governo Washington Rodrigues, porém, no período pós-revolução havia um nítido esforço de reconstrução. (Campinho, 2006)

Em 1932 foi quando eclodiu a Revolução Constitucionalista no Brasil em meio a um cenário de crise mundial do capitalismo e do liberalismo. Trata-se de um momento importante quando se dá a ruptura da política do café com leite no país, a partir de um rearranjo político no interior das classes dominantes, geradas por tensões internas frente à conjuntura internacional. Desta forma, o poder político se desloca das oligarquias paulistas ligadas à economia do café. Na campanha à presidência da república em 1929, Getúlio Vargas já reconhecia a importância da classe trabalhadora na disputa política nacional, incluindo na sua plataforma eleitoral um conteúdo de apelo operário e social. Este conseguiu ampliar a sua base de apoio através da

Aliança Nacional Liberal, que defendia a justiça trabalhista, o voto secreto e o voto feminino, atingindo as camadas médias da sociedade, em especial conquistando o apoio do movimento tenentista.⁷⁵ Em 1930, Getúlio Vargas liderou o golpe de estado que depôs Washington Luís, assumindo o comando do país e rompendo com o federalismo da República Velha, com a Revolução de 1930, que alterou significativamente a estrutura de poder no país. O governo Vargas promoveu rupturas significativas no modelo institucional, político e econômico, através de um Estado forte e centralizador que assumiu o papel de promotor do desenvolvimento econômico, criando as bases para a implantação de uma política industrial.

A principal mudança que caracterizou o governo Vargas e que deu a marca do seu governo diz respeito às transformações nos padrões de relações de trabalho, com a implantação de uma legislação trabalhista e sindical no país. Criou-se um novo modelo de sindicalismo a partir do decreto nº 19.770 de 1931, que estabeleceu a unicidade sindical e a obrigatoriedade do reconhecimento do sindicato pelo governo federal através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Iniciava-se assim, o controle das atividades sindicais pelo Estado. Este decreto coibia a ação direta dos sindicatos livres, introduzindo um regime tutelar em que a reivindicação dos trabalhadores de regulação do mercado de trabalho foi substituída pela burocracia estatal. A estratégia governamental não era apenas a coerção, mas se deu através do binômio repressão-inclusão para exercer o controle dos sindicatos. A partir da década de 1930, várias associações profissionais e sindicatos foram constituídos por categoria. (Cf. SINTRACOMOS, 2008, p.6-7) Estes foram criados de forma corporativa e na sua maioria eram compostos pelos chamados sindicalistas "amarelos",⁷⁶ conhecidos por terem posições reformistas e buscar soluções institucionais para as questões relacionadas às relações de trabalho, passando a lutar pela implementação de uma legislação social, perdendo a sua autonomia e a dimensão de luta de classes.

A década de 1930 foi marcada pela criação dos sindicatos santistas, a maioria sucedeu as associações e sociedades surgidas no início do século, dando continuidade a organização do movimento operário. (Cf. Gonçalves,1995, p.77) Os sindicatos de trabalhadores que foram entrevistados pela pesquisadora datam deste período, e são denominados sindicatos históricos: o Sindicato dos Empregados do Comércio de Santos e Baixada Santista, fundado um pouco antes, em 1923; o Sindicato dos Estivadores de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão - ESTIVA em 1930; o Sindicato dos Operários e Trabalhadores Portuários em Geral nas Administrações dos Portos, Terminais Privativos e Retroportos do Estado de São Paulo – SINTRAPORT, fundado em 1931; o Sindicato dos Trabalhadores Administrativos em

⁷⁵ O movimento tenentista ganhou força entre militares de média e baixa patente nos últimos anos da República Velha. No período em que surgiu o levante dos militares, a inconformidade das classes médias urbanas contra os desmandos e o conservadorismo presentes na cultura política do país. Evidenciou também, o processo de decadência da hegemonia dos grupos políticos vinculados ao meio rural brasileiro. Seu maior líder foi Luiz Carlos Prestes.

⁷⁶ O termo "amarelo" visa identificar uma orientação que floresceu no sindicalismo portuário carioca da *belle époque*. Esse termo foi usado pelos anarquistas para rotular todas as outras orientações rivais (socialistas, cooperativistas, republicanos radicais, sindicalistas) dentro do movimento operário, dividindo o campo político em anarquistas e não-anarquistas. (Cf. Gitahy, 1992, p.155)

Capatazia, nos Terminais Privativos e Retroportuários e na Administração em Geral dos Serviços Portuários do Estado de São Paulo – SINDAPORT, fundado em 1933; o Sindicato dos Siderúrgicos e Metalúrgicos da Baixada Santista - S.METALÚRGICOS também fundado em 1933; e o Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil, Montagem e Manutenção Industrial e do Mobiliário de Santos – SINTRACOMOS, criado em 1938. Cabe destacar que as mobilizações do movimento operário sempre se deram em Santos em virtude de obter maior visibilidade e também pela localização das sedes dos sindicatos das várias categorias de trabalhadores que estão centralizadas na cidade.

Em Santos, segundo Gonçalves (1995), a agitação sindical era intensa neste período; o Sindicato dos Carroceiros (1913) constituía-se no centro do movimento sindical santista. Porém, entre 1931 e 1934 foram os operários da construção civil que novamente assumiram a vanguarda do movimento operário local. A “*Associação de Resistência dos Trabalhadores na Indústria da Construção Civil*”, fundada em 1933, liderou uma greve que durou 87 dias, conquistando o reajuste dos salários dos seus trabalhadores. Em 1934, vários movimentos grevistas aconteceram na cidade, e depois surgiu a “*Frente Única Sindical e Popular de Santos e Litoral*”. Este foi o momento de projeção do Partido Comunista em Santos, decorrendo na instalação do núcleo municipal da *Aliança Nacional Libertadora* (ANL), em ato histórico no teatro Guarany, em março de 1935. Esse movimento cresceu e coincidiu com a criação da “*Federação Sindical Proletária de Santos*”. Todavia, ao mesmo tempo em que crescia a organização sindical, aumentava também a repressão e a violência por parte da polícia. Decretado o estado de sítio no país e a ilegalidade da ANL, deu-se nova onda de repressão, resultando na invasão de vários sindicatos e a prisão de lideranças:

Em Santos são presos cerca de 120 dirigentes sindicais (em uma cidade com cerca de vinte organizações sindicais) e cerca de 20 pessoas vinculadas diretamente com os outros movimentos. Entre os presos encontram-se, além de operários, profissionais liberais, funcionários públicos, comerciantes e pequenos proprietários. (Araújo apud Gonçalves, 1995, p.76)

Em 1937, Vargas instaurou o “Estado Novo”⁷⁷ no país, fechando o congresso nacional, extinguindo os partidos políticos e outorgando uma nova Constituição Federal. Isso derivou na perda de autonomia dos municípios até 1947, mas em Santos a recuperação da autonomia política só se deu em 1953. No porto, os estivadores recusaram-se a embarcar um carregamento de café para a Espanha franquista, dando início à primeira greve deste período, que se caracterizou por grande coibição o que acarretou muitas mortes, violência, demissões em massa e a intervenção da cidade, que foi ocupada por tropas do exército. O café acabou sendo embarcado por soldados e a resistência dos estivadores entrou para história do movimento, reforçando a ideia da Cidade Vermelha, núcleo de resistência. Apesar do autoritarismo que vigorava no país, não houve descontinuidade no desenvolvimento das lutas do movimento sindical santista:

⁷⁷ Estado Novo foi o regime político centralizador e autoritário instituído por Getúlio Vargas em 1937, vigorando no país até 1945, quando Vargas foi deposto pelas forças armadas.

A cultura política de lutas é, pois, reforçada; o processo permanente de construção da identidade segue e é revigorado nos períodos repressivos e inibidores da livre expressão da vontade política. Quando o Estado Novo se viu forçado a iniciar o processo de abertura, acelerado em 1945 (...), a atividade política adquire novo ímpeto e explode na cidade. (Gonçalves, 1995, p.78)

Em síntese, no tocante ao processo de desenvolvimento da região da Baixada Santista, buscando explicitar os principais conflitos e tensões, os representantes dos sindicatos dos trabalhadores deram ênfase à história política de Santos que desde os tempos da colônia é marcada por contestações e enfrentamentos, em especial no Porto de Santos, assim como destacou o representante da SEP:

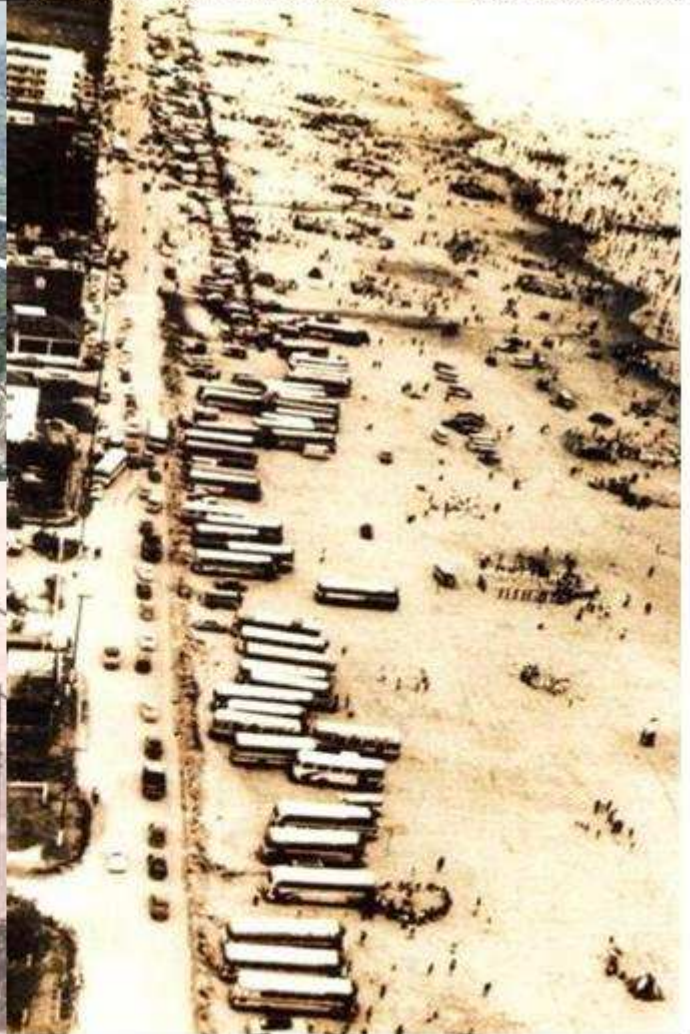
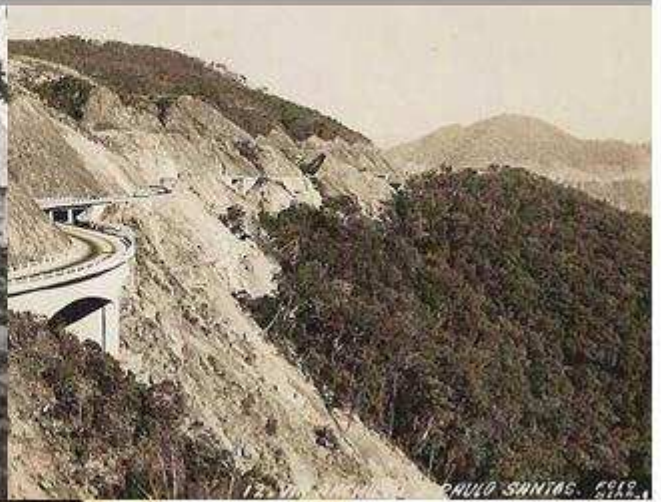
Santos tem uma história repleta de participação nas lutas e revoltas brasileiras. Desde as revoltas nativistas contra o julgo português, as lutas pela independência, pela abolição da escravatura, pela república e contra as diversas ditaduras. No âmbito portuário podemos citar a Revolta do Sal (contra o monopólio na venda do produto), a Revolta do Chaguinhas (em 1821, por melhoria dos soldos militares) e a Revolta dos Trapicheiros contra a concessão e construção do cais (...) por uma empresa de fora da cidade. Ainda, a última vez que a fortaleza da barra disparou seus canhões foi por ocasião da revolta da armada no início da República. Porém, as lutas dos trabalhadores portuários pela preservação do emprego e renda é um capítulo à parte. (Fabrizio Pierdomenico, entrevista em 18/08/2009)

A análise do processo histórico de formação da cultura política de Santos demonstrou a construção de uma identidade marcada por atitudes e posturas progressistas e contestadoras que levaram a cidade a ser conhecida como a “Barcelona Brasileira” (primeiras décadas do século XX) e depois a “Moscou Brasileira” (1930/1950), muito em função da efervescência do movimento operário, em especial ligado ao porto, explicitando assim, os conflitos entre capital e trabalho. Em contraponto, sempre existiu uma forte tensão com setores dominantes conservadores, ligados ao grande capital, como a Cia Docas, a Associação Comercial de Santos, o Jornal A Tribuna, gerando tensões e conflitos na correlação de forças. Apesar da forte repressão e violência do Estado brasileiro, o movimento sindical, gradativamente, conseguiu avanços significativos no fortalecimento do trabalho.

Há momentos de grande ruptura que foram sublinhados por várias representações pesquisadas. Todavia, os momentos de construção do movimento operário foram lembrados pelas lideranças sindicais entrevistadas de forma mais esparsa. Essas representações deram maior destaque para a grande ruptura causada pelo golpe de 1964 e os anos sombrios vividos pelos sindicatos e pelo movimento operário brasileiro sob a repressão da mão de ferro da ditadura militar, conforme analisado no capítulo 3. Assim como a fase atual, com os impactos da globalização econômica e da reestruturação produtiva do capital, em especial, depois das privatizações e da aprovação da lei de modernização dos portos (8.630/93), que modifica radicalmente a relação capital/trabalho. O que será objeto de análise do capítulo 4.

Capítulo 3

A CONSTRUÇÃO DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA: DESENVOLVIMENTO E SUPREMACIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL



CAPÍTULO 3

A CONSTRUÇÃO DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA:

DESENVOLVIMENTISMO E A SUPREMACIA DO PLANEJAMENTO ESTATAL

Os momentos marcantes na história da região foram aqueles em que a atividade sofre câmbios significativos em Santos, sempre decorrentes das transformações na economia e na política. (José Marques Carriço/Comitê do PDP de Santos, entrevista em 13/04/2009)

O objetivo deste capítulo é fazer uma reflexão sobre o processo de construção da cidade-região¹ Baixada Santista, no contexto da industrialização e da urbanização brasileiras, considerada o 2º ciclo de desenvolvimento da região. A regionalização como fenômeno urbano pressupõe uma análise histórica da formação do espaço urbano-regional através das transformações socioespaciais e dos mecanismos de poder exercido pelos diferentes agentes sociais no jogo político (forças hegemônicas x resistências sociais). Assim, pretende-se dar continuidade à reconstrução histórica da região a partir de Santos com a emergência da metrópole industrial (moderna) e as principais transformações no processo de transição para a metrópole contemporânea.

Para tanto, é importante compreender dois conceitos, região e organização espacial, que são conceitos fundamentais não só para a Geografia, mas também para as Ciências Sociais e para a Economia, que estão presentes nas diversas correntes do pensamento geográfico. (Corrêa, 2002) Estes conceitos constituem-se em materialidades sociais, expressões concretas da história que resultam das relações mutáveis entre os homens e entre a natureza. Portanto, configuram dimensões da sociedade, mas também são objetos de interesse do sistema de planejamento em sua dimensão espacial. A objetivação do estudo da sociedade pela geografia faz-se por meio da organização espacial, que se constitui como espaço do homem e suas obras, como a construção das cidades.

O conceito de região é complexo e com diferentes significados dentro das várias correntes teóricas como forma de compreender as relações entre natureza e sociedade numa perspectiva histórica. A noção fundamental é da diferenciação das áreas da superfície da terra. Os principais conceitos de região na Geografia, segundo Corrêa (2002), são a *região natural*, a *região geográfica* de Vidal de la Blache, a *região como classe de área* e a *região como um instrumento de ação e controle* dentro de uma sociedade de classes.

O conceito de *região natural* foi dominante no período do *determinismo ambiental*, que vigorou no final do século XIX até a década de 1920. Pode ser entendida como um ecossistema onde seus elementos acham-se integrados e são interagentes. Tem como base o clima e o relevo, constituindo-se em estudos sistemáticos dos diferentes ecossistemas ou regiões naturais modificadas pelo homem ao longo da história. O clima é considerado fator

¹ Cidades-regiões são aglomerações metropolitanas ou redes regionais de cidades que abrigam mais de um milhão de pessoas. Estas podem se desenvolver no entorno de um núcleo central ou em unidades geográficas mais policêntricas. (Scott et alli, 2001, p.11)

determinante sobre o homem e até mesmo sobre a história. No Brasil foram introduzidas por Delgado de Carvalho em 1913, derivando na divisão das regiões naturais brasileiras: Norte, Nordeste, Leste, Sul, e Centro-Oeste. Visa estabelecer uma divisão de caráter prático e duradouro que possibilita a comparação de dados estatísticos. (Corrêa, 2002, p.23 a 27)

O conceito de *região geográfica* ou *humana* vem de uma segunda corrente denominada *possibilismo*, uma reação ao *determinismo ambiental*. Esta considera a evolução das relações entre o homem e a natureza ao longo da história, que passa de uma adaptação humana a uma ação modeladora, criando, assim, a paisagem. Pauta-se, na ideia de harmonia, de equilíbrio, da combinação da diversidade dentro da singularidade da região. A região geográfica é considerada uma entidade concreta, palpável, um dado com vida, supondo uma evolução e um estágio de equilíbrio. Nesta concepção, região e paisagem são conceitos considerados equivalentes ou associados. No Brasil, norteou as bases territoriais dos censos de 1950 e 1960 do IBGE.

O conceito de *região como classe de área* foi adotado pela corrente da *nova geografia*, fundamentada no positivismo lógico. Utiliza a técnica da estatística para mensuração das regiões, calcada em princípios de classificação espacial (padrão/tipologia). Apresenta dois enfoques: as *regiões simples*, com uma variável, ou as *regiões complexas* com várias variáveis; e as *regiões homogêneas* (invariáveis) ou *regiões funcionais* (fluxos). Pressupõe uma objetividade máxima, através da classificação, não se atribuindo nenhuma base empírica prévia. Trata-se, portanto, de uma criação intelectual. No Brasil, essa vertente desenvolveu-se na Universidade Estadual de Rio Claro e no IBGE em estudos de tipologia e divisão regional. (Corrêa, 2002, p. 32 a 40)

A corrente da *geografia crítica* surgiu na década 1970 e procurou inserir o conceito de região num quadro teórico mais amplo, no intuito de abranger a diversidade da superfície da terra sob a ação do homem ao longo do tempo. Este quadro consiste na lei do desenvolvimento desigual e combinado proposta por Trotsky, que expressa uma das leis da dialética, a da interpretação dos contrários (desigualdade e combinação). A contradição é característica imanente à realidade e o elemento motor de sua transformação. Esta lei tem uma dimensão espacial que se verifica por meio do processo de regionalização, ou seja, da diferenciação de áreas. Segundo Corrêa (2002, p.44), dois aspectos devem ser considerados para a compreensão das conexões entre esta lei e o conceito de região que dela surge: a gênese e a difusão do processo de regionalização como fenômeno; e os mecanismos nos quais o processo se realiza. A região, portanto, pode ser interpretada como resultado da lei do desenvolvimento desigual e combinado, caracterizada pela sua inserção na divisão nacional e internacional do trabalho e pela associação de relações de produção distintas.

Pode-se dizer que a região é considerada uma entidade concreta, resultado de múltiplas determinações sobre um quadro territorial já previamente ocupado, caracterizado por uma natureza já transformada, heranças culturais e materiais e determinada estrutura social e seus conflitos. (Ibid., p.45-46)

Portanto, combina o geral (modo de produção capitalista) e o particular (determinações já efetivadas, elementos de diferenciação). Deste posicionamento crítico, com base no pensamento marxista, fazem parte vários geógrafos e pesquisadores como Aluizio Duarte, Milton Santos e Chico de Oliveira, além de Lipietz, Villeneuve, Dulong e David Harvey.

Para efeito deste estudo legitima-se o conceito de região da corrente da *geografia crítica*, ou seja, a região geográfica no sentido mais amplo, como uma construção histórica da sociedade, considerando-se as suas várias dimensões (cultural, social, econômica, ambiental e política) no contexto das relações do modo de produção capitalista. Feitas as aproximações teóricas desses conceitos norteadores do tema objeto de investigação, pode-se avançar na compreensão do fenômeno da metropolização e o papel do planejamento urbano e regional na construção do espaço da cidade-região Baixada Santista.

Para compreender as metamorfoses do território regional nas suas várias dimensões, retoma-se a reflexão iniciada no capítulo anterior, a partir do processo das revoluções da década 1930 que modificaram a estrutura política e econômica do país, dando base para o processo de industrialização, com a decadência da economia agro-exportadora cafeeira. Esse período foi muito significativo pelas transformações no modo de produção que passou a ser estruturado em torno da produção industrial fordista. O Estado Novo² priorizou investimentos em infraestrutura para o desenvolvimento industrial com objetivo de promover a unificação do mercado nacional, dando início ao chamado “desenvolvimentismo”. No contexto histórico do Brasil, este modelo de desenvolvimento foi iniciado por Getúlio Vargas, permaneceu no governo de Juscelino Kubitschek, estendendo-se até os governos militares que, de certa forma, dão continuidade às políticas desenvolvimentistas. Este modelo alia três elementos que formam o seu conjunto de ideias - a defesa da industrialização, do intervencionismo de Estado voltado ao desenvolvimento econômico e do nacionalismo - que passa a justificar a si mesmo como ideologia. Para os defensores desse ideário, o desenvolvimento passa a ser mais que uma palavra de ordem, constituindo-se como o elemento central de unificação das políticas públicas em programas de ação estatal, o que justifica o intervencionismo do Estado nos mais diferentes campos, além da economia:

O desenvolvimentismo é muitas vezes confundido com outros fenômenos associados a ele em experiências históricas mais típicas: defesa da industrialização e do intervencionismo, que vai desde políticas econômicas expansionistas, pró-crescimento, até o planejamento e a criação de empresas e bancos de fomento estatais, geralmente emoldurados por uma retórica com apelos ideológicos nacionalistas. (Fonseca, 2004, p.225)³

Com a crise da economia cafeeira, a nascente burguesia industrial assumiu a hegemonia política, porém sem romper com os interesses já estabelecidos, mantendo a ambiguidade entre ruptura e continuidade (Cf. Maricato, 2001) através de um modelo de

² O regime ditatorial conhecido como Estado Novo foi instaurado por Getúlio Vargas em novembro de 1937 e perdurou até 1945.

³ Segundo o autor, pode-se considerar como precursores do desenvolvimentismo: os nacionalistas, que datam do período colonial; os defensores da indústria que evocavam o espírito republicano e a modernização; os papelistas, que defendiam a operacionalização da política econômica, valorizando a forma da ação estatal e não os fins; e os positivistas, principal doutrina de oposição ao liberalismo.

desenvolvimento desigual. Assim, os capitais acumulados na produção e exportação do café passaram a procurar investimentos mais seguros e menos dependentes da exportação, pois essa queda do café derivou também na retração das importações, principalmente de bens de consumo industrializados. A produção desses bens, em substituição das exportações, passou a ser objeto de investimentos do capital da acumulação cafeeira, desenvolvendo a industrialização de São Paulo. As restrições impostas à imigração estrangeira, o aumento da produtividade e também da atividade econômica nas grandes cidades, em detrimento do campo, modificou a composição da força de trabalho, atraindo migrantes do interior e de outros Estados, em substituição dos trabalhadores imigrantes, principalmente na indústria, formando assim, o exército industrial de reserva, a baixos salários.

Essas transformações tiveram grande impacto sobre a estrutura urbana das principais cidades brasileiras, que passaram a demandar uma rede de infraestrutura mais abrangente, em especial no tocante ao sistema viário e de transportes. Estes sistemas deveriam articular as diferentes partes da cidade, na ligação centro/bairros e entre bairros, através da elaboração dos planos de conjunto, demarcando um segundo período do urbanismo brasileiro, a partir de década de 1930. (Cf. Leme, 1999) Assim como, por meio de uma legislação urbanística para o controle do uso e ocupação do solo, com as primeiras propostas de zoneamento, maior expressão do urbanismo modernista. Era preciso adaptar as cidades às necessidades de circulação do capital industrial, o que ganhou uma conotação meramente técnica, passando a ser uma competência de especialistas,⁴ como engenheiros e arquitetos.

Neste período, organizaram-se os órgãos de planejamento nas prefeituras das principais cidades brasileiras e o urbanismo moderno se afirmou nas universidades, consolidando-se como área de conhecimento e prática profissional. (Cf. Leme, 1999, p.26) As ideias urbanísticas circulavam no meio técnico, através da contratação de urbanistas estrangeiros para elaboração da maioria dos planos ou pareceres. Como o projeto de Joseph-Antoine Bouvard para o Vale do Anhangabaú em São Paulo, o Plano Diretor para o Rio de Janeiro do urbanista francês Donat Alfred Agache⁵ e os estudos de Le Corbusier, representante da corrente progressista, que utilizava técnicas modernas para concepção da cidade moderna e funcional. Para Villaça (1999), o Plano Agache (RJ) e o Plano de Avenidas de Prestes Maia (SP) inauguraram o segundo ciclo do urbanismo no Brasil, a partir de meados da década de 1920. Os problemas urbanos passaram a ser enfrentados pelo discurso do planejamento urbano, através do instrumento Plano Diretor, com objetivo de “administrar os problemas crônicos da cidade”, através do seu “equacionamento com precisão”, porque era preciso “controlar o crescimento das cidades” (Villaça,1999, p.230). Segundo o autor, foi nesta

⁴ O Decreto Federal 23.569 de 11/12/1933 criou as habilitações para projetar, calcular e construir. (Cf. Nunes, 2001)

⁵ Para Agache, que pertence a uma escola da sociologia aplicada, o urbanismo é uma ciência para compreensão do funcionamento das cidades, as quais teriam funções análogas às do corpo humano, e o plano deveria enfatizar três funções: respirar, circular e digerir. (Cf. Leme, 1999, p.29)

época que o termo Urbanismo caiu em desuso, sendo substituído pelo termo Planejamento Urbano, como símbolo de modernidade.

No município de São Paulo destacaram-se Anhaia de Mello⁶ e Francisco Prestes Maia,⁷ que com seu “Plano de Avenidas” demarcou uma época de grandes investimentos no sistema viário e em intervenções urbanísticas na cidade. Trata-se de um bom exemplo da nova forma de planejar a expansão da cidade, que passa a ser projetada para o transporte sobre pneus em substituição às linhas de bonde. Esses dois profissionais vão influenciar mais tarde propostas na região da Baixada Santista, através do Plano da Cidade (1940), do Plano Regional de Santos (1950) e do Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos (1951).

A estrutura urbana das grandes cidades como São Paulo, Rio de Janeiro e Porto Alegre foi radicalmente modificada a partir de 1937 com a realização das obras viárias. A cidade transformou-se em cidade da circulação de mercadorias e pessoas, ou seja, a cidade do capital, dos fluxos, preparando-se para uma nova fase da industrialização que ocorreu na década de 1950. Porém, o processo de urbanização brasileiro sempre foi marcado pela desigualdade na apropriação dos investimentos, gerando uma expansão periférica da cidade, através da segregação socioespacial, produzindo uma cidade dual, dividida por “muralhas invisíveis” que foram desenhadas pela própria legislação urbanística. (Cf. Rolnik, 1997, p.47)

A Carta de Atenas (1933) torna-se o principal referencial metodológico e ideológico de interpretação das cidades do século XX, sob influência dos CIAMs,⁸ em especial depois do pós 2ª Guerra Mundial, quando foram escritos os principais manuais do urbanismo moderno. Esta carta foi inspirada pela imagem do homem-tipo, idêntico em todos os lugares, reduzindo a cidade a simples suporte físico das funções básicas:

A Carta de Atenas reduz a cidade moderna a simples funções - suportes (valor de uso) do espaço, definindo-a como um grande organismo físico - ao conferir as atividades básicas: circular, trabalhar, habitar e divertir, considerando-os como valores de uso fundamentais, sem considerar a existência de uma complexa rede de relações sócio-espaciais [sic]. (Quinto Jr., 1988, p.7)

A questão da economia política do espaço urbano passou a ser tratada de uma forma dualista, restringindo a lógica do capital imobiliário à simples tarefa do controle do solo e de um planejamento urbano e regional que vislumbrava controlar e combater os conflitos do capital e das classes sociais. A noção básica do urbanismo progressista era a ideia de modernidade, deslocando o interesse das estruturas econômicas e sociais para as estruturas técnicas e estéticas, distanciando-se assim da realidade.

⁶ Anhaia de Mello foi influenciado pelas ideias de cidade-jardim do inglês Ebenezer Howard, como o zoneamento residencial elaborado para o bairro Jardim América em São Paulo. (Cf. Somekh, 1997)

⁷ O Plano de Avenidas de Prestes Maia foi influenciado pela estética haussmaniana, embora sua aplicação se aproxime mais do Zoning Americano. (Cf. Somekh, 1997)

⁸ CIAMs - Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna. Na sua primeira fase (1928/1933), o movimento se preocupava com as questões sociais, em especial habitação, buscando soluções para os problemas urbanos nos países capitalistas centrais. A partir do 2º CIAM, o movimento passou a ter uma visão mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista, sob liderança de Le Corbusier. (Cf. Maricato, 2000)

Cabe ressaltar que o 2º CIAM foi o auge do engajamento do movimento internacional de arquitetos na questão da qualidade de vida do trabalhador, apesar da inflexão do movimento na sua segunda fase, de 1933 a 1947, período em que houve *“uma relativa equalização de oportunidades na cidade, assegurada pelas políticas sociais ao longo das décadas mencionadas”*. (Maricato, 2000, p.128) A garantia do direito à moradia reivindicada nas lutas sociais exigiu mudanças, dentre elas a reforma fundiária, que se desdobraram na reforma urbana realizada nos países capitalistas centrais na década de 1940. Assim, o Estado assumiu o papel da regulação sobre a propriedade e o mercado imobiliário, bem como a implantação das infraestruturas urbanas. Porém, essas importantes reformas não foram efetivadas nas cidades brasileiras, o que demarcou um grande diferencial na estruturação das nossas cidades, com a soberania do mercado, caracterizada pela cidade liberal:

A concepção urbana liberal da cidade latino-americana prevaleceu sobre a construção da expansão e crescimento das cidades brasileiras desde o século XIX até hoje, tornando-as um instrumento de especulação e de valorização imobiliária, sobrepondo-se, portanto, à concepção de cidade segundo a qual os padrões urbanísticos participavam da regulação social. A legislação urbanística nas cidades latino-americanas manteve a perspectiva de regulação do mercado imobiliário para otimização e maximização dos empreendimentos imobiliários em detrimento de uma possível inclusão de segmentos fora do mercado. (Quinto Jr., 2003, p.2)

No Governo de Vargas houve o fortalecimento do mercado interno brasileiro, mas com poucos investimentos na região da Baixada Santista. Entre 1931 e 1944, o porto de Santos permaneceu com a mesma extensão de cais em função da crise da economia cafeeira, da Revolução Constitucionalista e dos impactos da 2ª Guerra Mundial. A cidade de Santos ficou sob intervenção do governo federal por abrigar o maior porto nacional que sofreu bloqueio militar durante a Revolução de 1932, mas também pelo receio da participação do movimento operário santista no conflito, conforme sublinha o presidente do SINTRAPORT:

O período intenso que foi da Revolução Constitucionalista aonde houve uma grande movimentação na atividade portuária por conta da insegurança, até da participação do movimento. (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009)

A concentração das atividades econômicas na cidade de São Paulo, fruto do processo de industrialização paulista levou ao deslocamento de grande parte do setor de capital, ligado à circulação mercantil exportadora, para São Paulo, que passou a ser o grande centro de negócios e de decisões do capital industrial. Em detrimento, Santos vivenciou um período de crise econômica que gerou uma grande quantidade de falências e concordatas, com a queda da movimentação do porto, a grande redução do volume de negócios e o esvaziamento econômico e político da região. A taxa de crescimento demográfico entre 1934 e 1940 foi de apenas 2,6%, uma das mais baixas registradas desde o censo de 1874. Cabe destacar, que a maioria da população regional estava concentrada em Santos, com cerca de 80% do total da Baixada Santista. (Cf. Meyer, 1984, p.9)

A partir de 1945, com o fim da guerra e também da ditadura Vargas, iniciou-se um período de novo dinamismo econômico no país e na região da Baixada Santista, com a diversificação da economia através de investimentos que fortaleceram as funções portuárias,

industrial e também turística. O parque industrial da capital passou a se expandir para outros municípios da Grande São Paulo e para o interior, seguindo os antigos eixos ferroviários e os novos eixos rodoviários implantados no final da década de 1940, intensificando o processo de urbanização. A produção automobilística ampliou o número de veículos sob pneus, transformando a paisagem urbana, com a expansão do sistema viário e, conseqüentemente, do tecido urbano. As cidades mais dinâmicas passaram a ter um intenso crescimento populacional, em especial pelos fluxos migratórios, expandindo de forma anárquica os seus limites. A implantação do Polo Industrial de Cubatão derivou desse processo, principalmente com a inauguração da rodovia Anchieta em 1947, que passou a garantir melhor escoamento entre o litoral e o planalto, impulsionando também o desenvolvimento do turismo de veraneio. O porto cresceu em extensão com a construção do cais do Saboó e com a substituição dos antigos guindastes por equipamentos mais modernos, o que levou ao aumento da sua movimentação de cargas.

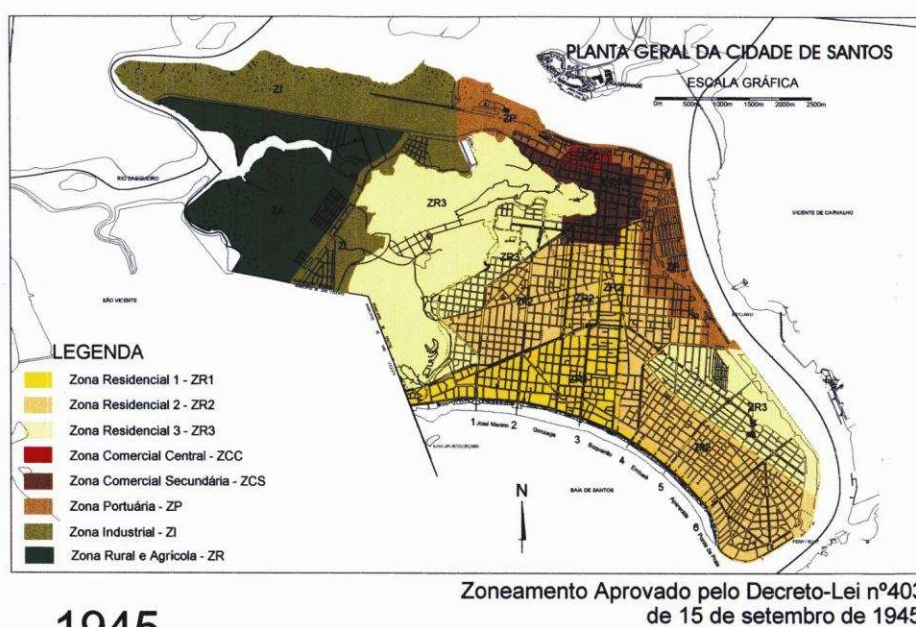
Neste período, a divisão político-administrativa dos municípios de origem foi fragmentada, quando se deu a introdução do modelo urbano-industrial, combinando crescimento das atividades econômicas e expansão da malha urbana. O município do Guarujá, que havia se desmembrado de Santos em 1934, ganhou autonomia em 1947 e Cubatão tornou-se oficialmente município em 1948, emancipando-se também de Santos. Ao mesmo tempo, os bairros antes ocupados pela classe operária na cidade de Santos foram, gradativamente, sendo tomados pela crescente população de classe média, como Campo Grande e Vila Belmiro. Isso acarretou a segregação espacial das famílias operárias que passaram a ocupar os morros, como Penha, Fontana e Nova Cintra, bem como, a Zona Noroeste, considerada, na época, como zona rural.

Como consequência desse grande crescimento urbano, a Câmara Municipal de Santos aprova o Código de Obras da cidade em 1945, pelo decreto-lei nº 403, conforme pode-se visualizar na figura 3.1. Ao analisar a planta de zoneamento dessa legislação pode-se perceber uma divisão mais complexa do território insular com maior número de zonas de uso, incorporando às áreas dos morros como residencial e a zona leste da ilha, no sentido do canal 6 (Ponta da Praia). Esse zoneamento já começa a refletir no espaço urbano a nova divisão social da cidade. Neste decreto consolidou-se o controle da taxa de ocupação do lote e foram definidas regras para o parcelamento do solo. Autorizou-se a verticalização das edificações, permitindo-se a construção de até quatro pavimentos na área do centro e na nova centralidade de comércio e serviço no bairro Gonzaga, na região da orla marítima. Segundo Carriço (2006, p.356), esse decreto tratou também das habitações populares, denominadas de "*habitações do tipo econômico*", que só seriam permitidas pela poder público em áreas específicas, entre a orla e o centro, próximas aos armazéns, depósitos, coqueiras e estábulos. Dessa forma, os usos impactantes foram coibidos nas áreas mais nobres; ao mesmo tempo, as áreas de uso

misto com maior grau de incomodidade foram destinadas às classes populares. Assim, Santos consolida-se como uma cidade tipicamente de classe média.

A partir da década de 1950, a periferia da cidade de Santos expandiu-se para outros municípios da região, ocupando áreas em São Vicente, Cubatão, Vicente de Carvalho na margem direita do porto (Guarujá) e, posteriormente, na Praia Grande, configurando, em grande parte, uma ocupação irregular em áreas urbanística e ambientalmente frágeis, ampliando a degradação socioambiental. O que vai alterar definitivamente as características da ocupação do espaço urbano regional, em conjunto com a intensa verticalização das edificações na orla da praia, nos municípios centrais, impulsionada pelo turismo de veraneio:

O boom imobiliário que houve na Baixada Santista que resultou em toda essa configuração urbana que a gente tem hoje, visível em todos os municípios. Então, eu considero que foi um momento importante do ponto de vista do desenho urbano e ambiental da região. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)



1945
Figura 3.1 - Planta da Cidade de Santos com Zoneamento aprovado pelo decreto-lei nº403 de 1945. Fonte: Carriço, 2006, p.378.

Todavia, cresciam as preocupações com o sistema de transportes (rodoviário e ferroviário) e com as limitações do Porto de Santos,⁹ que sofreu novo congestionamento em 1947, provocado pelo aumento da movimentação, insuficiência do complexo portuário e condições inadequadas de transporte terrestre. Essas questões se refletiram numa crise regional, demandando um plano mais abrangente para nortear a expansão portuária e urbana. O engenheiro Francisco Prestes Maia¹⁰ foi contratado pelo governo estadual a pedido de setores ligados ao porto para elaborar o “Plano Regional de Santos”, que foi publicado em

⁹ Após a Segunda Guerra Mundial a expansão portuária avançou lentamente em duas frentes: para oeste, o trecho Saboó/Alemao, e para sul em direção a Ponta da Praia. (Cf. Sales, 1999, p.97) Assim, o porto cresceu em conjunto com a cidade, chegando a 6.406 metros em 1954. (CODESP, 2008)

¹⁰ Francisco Prestes Maia (1896/1965) nasceu em Amparo (SP) e formou-se em engenharia civil e arquitetura na Escola Politécnica em 1917. Foi autor do Plano de Avenidas de São Paulo, publicado em 1930, e exerceu o cargo de prefeito de São Paulo, no período de 1961/1965. (Cf. Serrano,1997)

1950, contendo um conjunto de intervenções urbanísticas. Este teve por objeto de intervenção a cidade de Santos e a região da Baixada Santista, considerando a sua importância econômica no binômio litoral-planalto e suas potencialidades vindouras, como porto marítimo. Este importante plano regional se caracteriza como um plano de eficiência que visa resolver os problemas urbanos, através da eficácia (Villaça, 1999), tema abordado na próxima seção.

3.1. Prestes Maia e o Plano Regional de Santos: o porto como elemento central do desenvolvimento regional

Santos é e será ainda por longo tempo o centro do comércio exterior do Estado e de vasta zona sul-americana e sobre ele devem convergir os projetos portuários e urbanísticos de vulto, sem prejuízo, para os outros portos paulistas, de planos proporcionados aos seus interesses e papéis puramente locais. (Prestes Maia, 1950, p.39)

Passados mais de meio século, essa afirmação de Prestes Maia parece retratar de forma muito atual a importância da região de Santos por abrigar o maior porto da América Latina. Afinal, o seu processo de desenvolvimento está atrelado a um estratégico posicionamento geográfico e à importância do Porto de Santos na economia nacional. A questão portuária é, portanto, determinante no processo de estruturação da região da Baixada Santista e também nas linhas mestras do urbanismo santista.

O “Plano Regional de Santos”, elaborado em 1947 por Francisco Prestes Maia,¹¹ está inserido no contexto do período pós 2ª Guerra Mundial, quando se deu a retomada do desenvolvimento do comércio mundial e a consolidação do processo de industrialização no Brasil, especialmente em São Paulo. O Brasil entrou em outra fase do processo industrial, com produção de bens duráveis e de produção. A dependência externa se aprofundou, ampliando a condição subalterna do país na divisão internacional do trabalho, marcado por um capitalismo periférico e estruturas subdesenvolvidas, uma característica do modelo de desenvolvimento brasileiro:

O subdesenvolvimento é, portanto, um processo histórico autônomo, e não uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram grau superior de desenvolvimento. (...). É a heterogeneidade tecnológica entre setores e departamentos de uma mesma economia que caracteriza o subdesenvolvimento. (Furtado, 2009, p.161 e 173)

A implantação de indústrias automobilísticas no país para produção de veículos trouxe mudanças significativas na estrutura das cidades e no modo de vida dos seus habitantes, com a introdução do advento do automóvel. Neste período, o porto de Santos vivenciava uma nova crise de congestionamento, com o aumento da movimentação de cargas que demandava a ampliação da área portuária, através da extensão do cais, e a melhoria do sistema de transportes. O Plano Regional de Prestes Maia foi concebido para atender essas demandas. Trata-se de um plano de caráter geral que previa melhoramentos urbanísticos, abordando

¹¹ Prestes Maia escreveu vários artigos sobre essa questão que foram publicados em jornais de São Paulo, de Santos e na revista “Digesto Econômico” entre 1947 e 1948. O plano regional desenvolvido foi consequência dos artigos desta revista, que foram reelaborados no mesmo período dos trabalhos da Comissão do Plano da Cidade. (Cf. Nunes, 2001, p.147)

questões fundamentais de maior alcance econômico, como a circulação de cargas e veículos, através da ampliação do porto e a extensão das vias férreas e rodoviárias. A consolidação e a expansão de Santos como porto foi o seu principal objetivo, buscando a integração das duas margens do estuário. Este deveria se constituir no quinto impulso de desenvolvimento da região e do porto de Santos, segundo Prestes Maia (1950).

No tocante ao desenvolvimento portuário, Prestes Maia demonstrou com muita propriedade que este sempre ocorreu movido a crises e não por um processo de planejamento que antecipasse as necessidades (Cf. Serrano, 1997), reportando-se às várias crises portuárias ocorridas na virada do século XIX, depois em 1912, em 1925 e por fim a crise de 1947. Sendo esta última, fruto da retomada do crescimento das exportações no pós-guerra e do processo de industrialização de Cubatão, formando o binômio porto-indústria. Neste período, verificou-se que o volume de cargas movimentadas pelo porto aumentou em 23 vezes, porém a extensão do cais ampliou-se em apenas 6 vezes:

Embora, possa ser alegado aparelhamento e serviço mais eficiente, a desproporção é flagrante, (...) Salvo poucas exceções, só a acicate das crises ou das ameaças graves tem sido decisivo para vencer a inércia administrativa ou o receio do capital nos serviços de utilidade pública. (Maia, 1950, p.42 e 85)

O engenheiro Prestes Maia baseou-se no relatório sobre a crise portuária de 1925 do engenheiro Hildebrando Góes que sempre defendeu a eficiência dos serviços portuários, em vez da ampliação do cais. Este apontava as deficiências do escoamento ferroviário como principal problema do porto. Uma questão bastante pertinente que está no centro do debate regional com a proposta de modernização e expansão do Porto de Santos. Porém, outro relatório foi realizado em 1925 pela Associação Comercial de São Paulo, denunciando as deficiências das instalações do porto de Santos e defendendo a implantação de um porto em São Sebastião. Isso gerou conflitos entre a Cia Docas e a ferrovia São Paulo Railway, num jogo recíproco de acusações. Apesar desses relatórios e vários projetos para solucionar os problemas, vigorava o imediatismo, pois, segundo Prestes Maia (1950), passada a crise de 1925, constatou-se que pouco foi feito e todos sofreram grandes prejuízos, voltando tudo à morosidade de antes. Por conseguinte, a previsão de um novo congestionamento do porto tornava-se apenas uma questão de tempo.

No tocante a essa questão, a Cia Docas reconhecendo as deficiências apontadas nos relatórios, apresentou, em 1928, e depois em 1938, programas de melhoramentos para o porto de Santos. As propostas apresentadas chegaram a ser iniciadas, mas de forma parcial e lenta, devido à falta de capital, a burocracia e as complicações aduaneiras. Novos programas foram apresentados a partir da década de 1940, todavia demonstraram-se insuficientes, havendo conflitos entre os governos de São Paulo e o Federal sobre a taxaço do porto de Santos.

Nessas circunstâncias, foi também constituída a Comissão Parlamentar de Inquérito na Câmara Federal para averiguar os males do porto de Santos, sendo definidas três espécies de soluções: a ampliação da extensão do porto; os melhoramentos qualitativos das instalações

portuárias; e o aperfeiçoamento dos serviços portuários. Todavia, a Cia Docas adotou o critério de só dar início às obras de absoluta urgência, atendendo, assim, às demandas anteriores e não antevendo as obras necessárias para o futuro, limitando-se à correção de problemas relacionados às crises passadas. Enfim, orientava-se apenas pelos interesses dos seus acionistas e concentrava os investimentos na margem de Santos, desprezando outros projetos relativos à outra margem do canal na ilha de Santo Amaro. Essas foram as principais críticas de Prestes Maia (1950, p. 69).

Ao longo dos 20 anos que separam a crise de 1925 do plano de Prestes Maia, muitas mudanças ocorreram, havendo um grande aumento da movimentação de cargas do porto de Santos *“que passa de 2 para 4 a 5 milhões de toneladas (mais de 100%), enquanto o aumento do cais limita-se a apenas 150m (3%)!”* (Prestes Maia, 1950, p.63)

Em síntese, as principais dificuldades do Porto de Santos apontadas nos relatórios eram as seguintes:

- a falta de espaço na área do porto, com a insuficiência de cais, pátios e armazenagem inadequados;
- a interferência desordenada dos órgãos governamentais e a legislação obsoleta;
- os problemas de ordem social e trabalhista que geravam conflitos na relação capital/trabalho, ocasionando várias greves;
- a insuficiência de transporte ferroviário e a falta de coordenação dos transportes terrestres, causando frequentes congestionamentos;
- a grande espera dos navios;
- a pouca profundidade do canal em alguns pontos, que incide em gastos com dragagem;
- a valorização da faixa portuária pelo grande crescimento urbano;
- o aparelhamento do porto antiquado;
- as altas tarifas, trazendo prejuízos e maiores custos nas operações portuárias.

Pode-se observar que grande parte dos problemas apontados arrasta-se até os dias de hoje na pauta de discussão nacional e regional em relação ao Porto de Santos, com soluções parciais e imediatistas às recorrentes crises. O que reafirma a falta de planejamento e de integração entre a gestão portuária e a gestão urbana e região, em especial do município de Santos. O congestionamento ocorrido em 1983 é um bom exemplo, que demonstra a ineficácia e o aparelhamento obsoleto do porto de Santos quase no final do século XX. O navio de nome “Bauci” registrou dois recordes na mesma escala: o de tonelage de açúcar embarcada e o de permanência no porto com o registro de mais de 40 dias, sendo que o normal seria o navio ficar atracado no cais por algumas horas. Tais fatos podem elucidar como um porto moderno, com algumas centenas de metros de cais, consegue, às vezes, melhores resultados operacionais em termos de quantidade de carga embarcada que um porto quilométrico como o de Santos. Este fato foi registrado pelo jornal santista *A Tribuna*, na seção *Porto & Mar*, na

edição de 22 de junho de 1983, quando a demora na permanência do navio já chamava a atenção dos portuários.

Outro fato registrado em matéria publicada no jornal *A Tribuna* de 12 de maio de 2005 foi o avanço portuário sobre o território urbano, em especial por caminhões com cargas destinadas ao porto, que periodicamente atravancam o trânsito da cidade, especialmente nos acessos rodoviários ao porto. No dia 11 de maio deste mesmo ano houve um grande congestionamento de caminhões que durou cerca 15 horas com um engarrafamento de sete quilômetros na pista Sul da Via Anchieta, devido ao grande número de caminhões com destino ao porto para o escoamento da safra agrícola. Segundo o Sindicato dos Caminhoneiros da Baixada Santista, com o aquecimento da economia esses problemas vão continuar ocorrendo e com mais intensidade devido ao crescimento das exportações. Outro episódio foi publicado num dos maiores jornais da São Paulo quando o diretor de logística da GM na América Latina, África e Oriente Médio, Edgard Pezzo, informou que houve uma redução de cerca de 40% da utilização do Porto de Santos pela empresa:

Sempre usamos o Porto de Santos, mas ultimamente há congestionamento muito grande para estacionar os veículos e no atraque dos navios. (...) Já pensamos em utilizar o Porto de Sepetiba (no Estado do Rio), mas por enquanto ainda não há viabilidade. A GM assumiu uma perda financeira para usar o Porto do Rio, já que a distância em relação a Santos é quase duas vezes maior, mas que acaba sendo compensada por causa da flexibilidade na operação. (Jornal O Estado de São Paulo, 22/12/2005)

Esses problemas tendem a melhorar com a construção das Avenidas Perimetrais nas duas margens do porto, através de investimentos do governo federal pelo Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Atualmente, tal obra está em andamento na margem direita do porto em Santos, o que deverá retirar os caminhões com destino ao porto da malha viária da cidade. Porém, com a construção do trecho sul do Rodoanel, o fluxo de caminhões vai chegar mais rápido à região, o que vai causar grande impacto no sistema viário metropolitano que apresenta vários gargalos pela não construção das obras viárias previstas. Isso implica na necessidade de maior articulação entre os investimentos dos governos federal e estadual na melhoria da infraestrutura viária de acesso e circulação à região.

Quanto aos serviços de dragagem as tratativas da CODESP junto a Secretaria Estadual do Meio Ambiente - SMA para obter as licenças ambientais se arrastaram por anos, sendo objeto de vários conflitos e embates, como a paralisação das dragagens pela CETESB em 2001. Em novembro de 2004, após 23 meses de interrupção do serviço de desassoreamento do canal do estuário santista, uma atividade essencial para o trânsito de navios de grande porte, o Secretário Estadual de Meio Ambiente emitiu a Licença Ambiental de Operação e depois a Licença Ambiental de Instalação para a retomada da dragagem do canal do Porto de Santos. (site CODESP, 2008)

A paralisação das dragagens com certeza eu acho que foi um marco, porque foi a primeira vez que a CETESB veio e paralisou uma atividade tão importante para o Porto. (...) Então, eles começam a ter esse olhar pra questão ambiental! Em 2004, o porto teve a primeira licença de operação da dragagem que foi o primeiro licenciamento da autoridade portuária, não dos

terminais! (...). Então, isso também é importante! A licença de operação da dragagem é uma consequência direta da paralisação da dragagem! (...) a gente foi pego na questão da dragagem e no fundo é pra mostrar que durante muitos anos não se teve esse olhar ambiental no porto! E só passou a ter por ações um pouco drásticas do órgão ambiental, mas acho que se não tivesse sido assim... A partir da paralisação é todo outro contexto, começa-se a estudar com mais atenção as questões ambientais. Começa-se a ter um outro contato com os órgãos ambientais! (Alexandra Sofia Grota/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

O principal condicionante para retomada da dragagem era o monitoramento da área de descarte durante a atividade, que foi feito por uma contratação emergencial de empresa especializada. Todavia, somente em fevereiro de 2005 teve início a dragagem de manutenção do canal e bacias do Porto de Santos. Tal problema voltou ao debate regional devido ao processo de modernização e ampliação portuária coordenado pela SEP e CODESP, em função das obras de aprofundamento e alargamento do canal. Só recentemente chegou-se a uma solução, com a aprovação do licenciamento ambiental e a licitação dos serviços de dragagem em 2009:

O ministro da Secretaria Especial de Portos da Presidência da República, Pedro Brito, assinou hoje a ordem de serviço para a dragagem de aprofundamento do canal de navegação do Porto de Santos (...). Depois de meses de espera, a licença de instalação da obra foi assinada na última terça-feira pelo Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais (Ibama). A dragagem permitirá a ampliação do canal para 15 metros em toda a sua extensão (hoje a profundidade varia de 12,5 a 13,2 metros) além do alargamento de 150 para o mínimo de 220 metros, possibilitando a navegação simultânea nos dois sentidos. (Jornal O Estado de São Paulo, 25/11/2009; caderno economia)¹²

Prestes Maia, lá nos idos anos 50 do século passado, já ressaltava na argumentação do seu plano que a questão portuária deveria levar em consideração outros aspectos em relação ao desenvolvimento dos transportes, tanto ferroviário quanto rodoviário, bem como os aspectos urbanísticos:

A existência de uma cidade atrás do porto, com todos os seus recursos e comodidades materiais, organização administrativa, recursos técnicos, disponibilidade de mão de obra etc, é um fato incalculável. Um grande porto não se resume a um simples meio de embarque e desembarque, mas é uma organização complexa da vida. (Prestes Maia, 1950, p.91)

O que denota que a questão central do crescimento portuário e urbano anárquico não é a falta de planejamento. Segundo Déak (1991, p.117), o crescimento anárquico é característico do padrão de urbanização que acompanha o capitalismo em seu estágio inicial de acumulação, predominantemente extensiva, resultando num crescimento “espontâneo”, como no caso brasileiro.

A ênfase do “Plano Regional de Santos” estava na ampliação do cais do porto em toda margem esquerda do estuário, como também, na expansão urbana com a criação de uma nova cidade comercial e portuária, denominada “Nova Santos” na ilha de Santo Amaro (Guarujá). Prestes Maia parecia antever o processo de metropolização da região da Baixada Santista, que só foi oficialmente criada 40 anos mais tarde, vislumbrando uma unidade regional entre Santos, São Vicente e a ilha de Santo Amaro.¹³ Este lançou as bases do planejamento regional,

¹² Disponível no site: http://www.estadao.com.br/economia/not_eco472104,0.htm. Acesso em 15/01/2010.

¹³ Nesta época, a região limitava-se a esse território, antes dos desmembramentos. Salvo o município de Itanhaém.

caracterizando, portanto, um plano pioneiro e inovador para a época. Afinal, o planejamento regional no Brasil emerge a partir da década de 1970, com a criação das primeiras regiões metropolitanas.

O “Plano Regional de Santos” elaborado por Prestes Maia teve como principais propostas¹⁴ (vide Figuras 3.2. e 3.3):

- Ligação rodoviária e ferroviária, dando acesso à ilha de Santo Amaro, para tanto apresenta duas soluções, uma via ponte e outra por túnel;
- Plano Ferroviário Regional para melhoria da infraestrutura ferroviária;
- Plano Rodoviário para melhor integração regional, com ligação para o Litoral Norte.
- Plano Arterial, mais voltado à cidade de Santos. Este previa profundas alterações no centro urbano, através do alargamento das vias, da abertura de novas ruas e avenidas, privilegiando o sistema viário em detrimento das edificações, por meio de demolições. Previa também a implantação da via perimetral para escoamento do tráfego de caminhões, que só recentemente começou a ser viabilizada;
- Ampliação do Porto na margem esquerda do estuário, na ilha de Santo Amaro;
- Construção da “Nova Santos”, uma cidade comercial ou portuária na ilha de Santo Amaro, hoje Vicente de Carvalho no Guarujá;
- Implantação de Indústria Naval, com o deslocamento da Base Aérea existente no Guarujá, com a transferência do Aeroporto para o território de Praia Grande;
- E várias diretrizes para a cidade de Santos, prevendo a preservação do valor paisagístico dos morros; diversas ideias para a criação de equipamentos de lazer e recreação (parques, jardins e praias) com a valorização paisagística; sugestões relativas a edifícios públicos;¹⁵ o alargamento do sistema viário na área do centro; e a valorização dos monumentos, mas de forma isolada do conjunto urbanístico.
- O aperfeiçoamento do zoneamento como instrumento, em especial no tocante à restrição do gabarito das construções, além da necessidade de uma política habitacional que considerasse também as casas de aluguel e habitações coletivas. (Cf. Nunes, 2001, p.151)

Os principais resultados que foram efetivados do plano de Prestes Maia estão relacionados ao sistema de circulação, ou seja, aos acessos ferroviários e, especialmente, a rede rodoviária proposta, o que era prioritário para a produção e circulação das mercadorias. A integração entre as duas ferrovias que chegavam à região foi executada, mas a obsolescência do sistema não foi superada até hoje. (Cf. Serrano, 1997, p.114) Foram também implantadas as ligações rodoviárias com o planalto, a via Anchieta, ramificando-se em Cubatão e servindo às partes leste, oeste e ao centro da Baixada Santista. Mais tarde os investimentos no sistema rodoviário foram ampliados, superando as previsões de Prestes Maia, com a construção da

¹⁴ Ver Prestes Maia (1950) e a análise realizada por Fábio Serrano (1997).

¹⁵ Como, por exemplo, a rodoviária de Santos, que foi implantada no local previsto por Prestes Maia.

rodovia Imigrantes (1976), a BR 101 (Rio/Santos), a rodovia Mogi-Bertioga, e, recentemente, a construção da 2ª pista da Imigrantes, compondo o sistema Anchieta-Imigrantes. Este conjunto de investimentos em infraestrutura de comunicação foi de fundamental importância para o desenvolvimento econômico da região, com a melhoria das condições de acessibilidade ao porto e aos municípios da Baixada Santista, que apesar desses investimentos ainda apresentam vários gargalos.

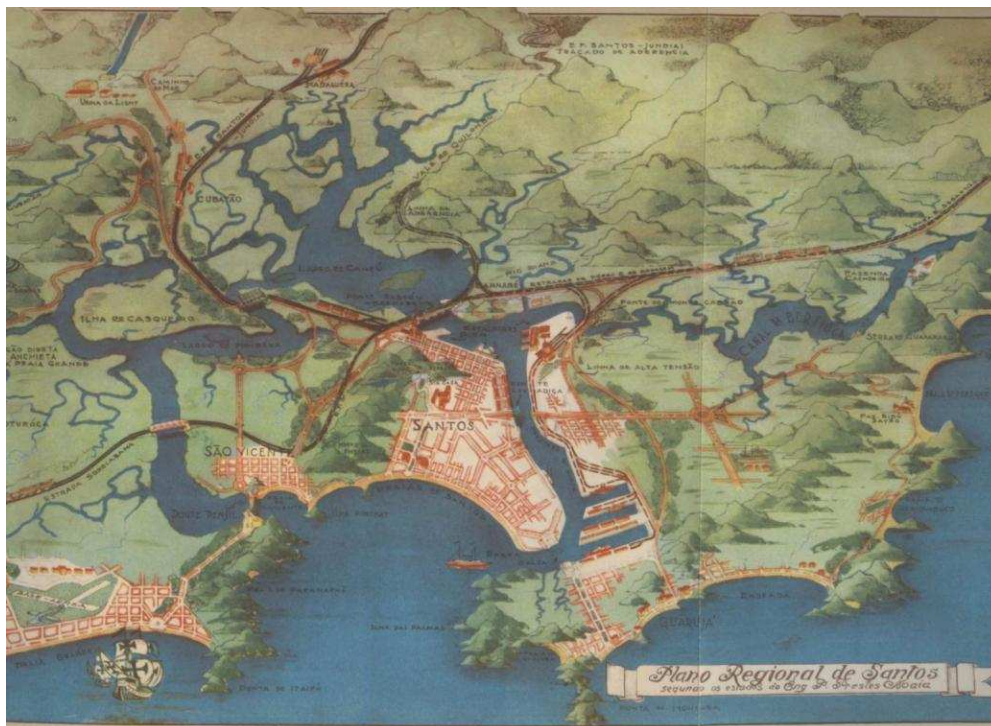


Figura 3.2 - Plano Regional de Santos do Engenheiro Prestes Maia.
Fonte: Maia (1950, p. 177)

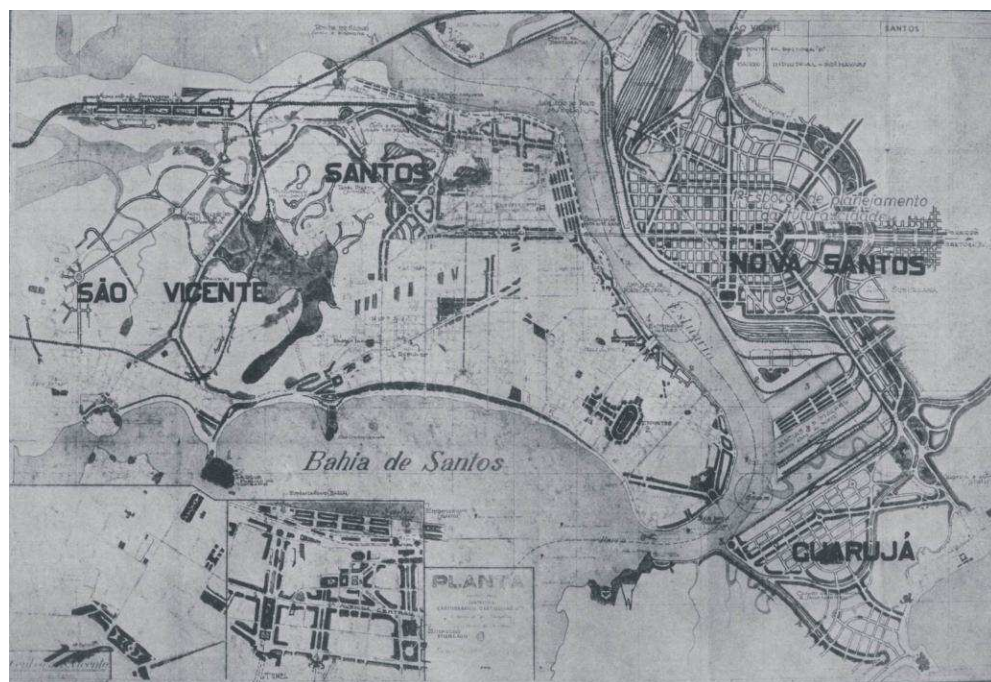


Figura 3.3 - Plano Regional de Santos do Engenheiro Prestes Maia.
Fonte: Maia (1950, p.57).

O Plano regional apesar de não prosperar como plano metropolitano teve grande importância nos trabalhos da Comissão do Plano da Cidade de Santos (1948/1951), ao servir

de base para elaboração do “Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos”,¹⁶ lei nº 1.316 de 1951, contribuindo na consolidação da formação do urbanismo santista (Figura 3.4). Segundo Nunes (2001), além de legitimar parte das ideias de Prestes, essa Comissão conseguiu promover a integração entre política e urbanismo dentro de um processo participativo no debate dos problemas da cidade, que envolveu várias instâncias locais, tais como, Prefeitura, Câmara Municipal, Cia Docas e Cia City. Desta forma, foi considerado um importante momento democrático do urbanismo santista que representou o período de consolidação da prática do urbanismo na esfera municipal, conforme avaliação de Nunes (2001, p.195). A partir daí iniciou-se a fase dos planos diretores, ou seja, do “*planejamento urbano stricto sensu*”, segundo Flávio Villaça (1999, p.175).

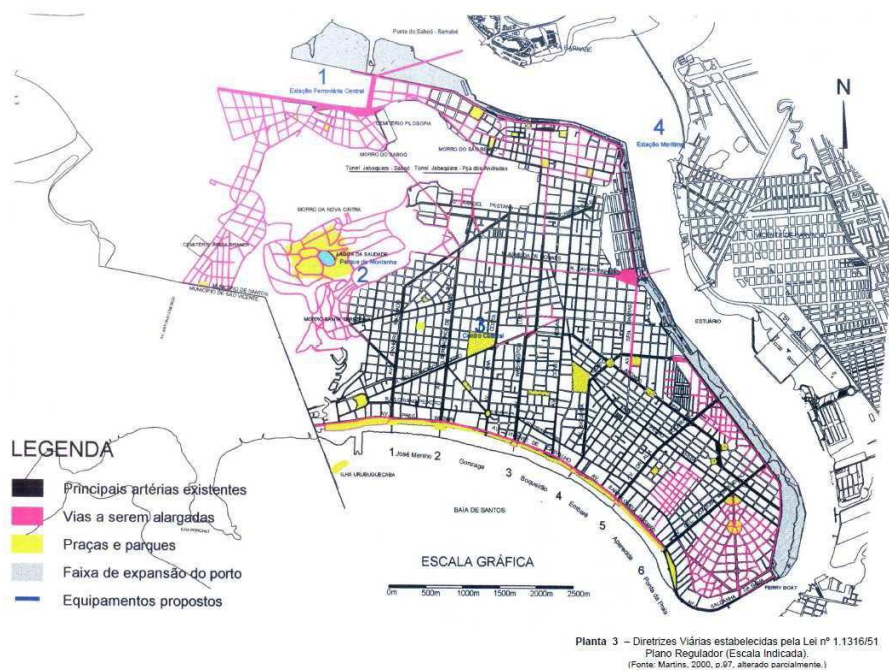


Figura 3.4 – Plano Regulador de Santos de 1951. Fonte: Cardoso, 2007.

Em síntese, pode-se concluir que a questão central do plano de Prestes Maia era o porto de Santos como fator de desenvolvimento regional. O que permanece até hoje na ordem do dia, nos debates nas várias escalas - local, estadual, nacional e até internacional - como importante espaço global de fluxos, constituindo-se como um significativo nó na rede globalizada, um espaço descontínuo e não homogêneo. Portanto, este plano nos instiga a pensar em uma nova relação entre a cidade-região e o porto, como forma de otimizar o desenvolvimento metropolitano. O que deve ser analisado no contexto macro-regional dos fluxos econômicos, através de um planejamento e gestão regional que contemple as transformações nas suas várias dimensões - econômicas, sociais, políticas, culturais e urbanas

¹⁶ O Plano Regulador de 1951 foi elaborado pela municipalidade sob a coordenação de Prestes Maia. Trata-se de uma lei de diretrizes viárias para expansão da cidade, buscando a integração com o Plano Regional. Porém, a maioria das propostas não foi realizada ou foi implantada tardiamente, muito em função dos altos custos. (Carriço, 2006, p.358)

- em razão das mudanças trazidas pelo atual processo de globalização econômica e pela reestruturação da matriz produtiva do capitalismo.

3.2. Pólo Petroquímico de Cubatão: uma decisão estratégica do planejamento estatal

O momento mais significativo na história da cidade e região é a chegada da industrialização de fato, no ano de 1955, com a entrada em operação da Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão (RPBC) e depois, com a implantação da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa, hoje USIMINAS – Usina de Cubatão). Essas duas empresas se tornaram marcos do desenvolvimento industrial e de profundas mudanças sociais no município. (Valmir Ramos/CIESP Cubatão, entrevista em 15/05/2009).

O desenvolvimento industrial no país só foi possível graças à acumulação cafeeira, em especial no Estado de São Paulo que em 1907 já era responsável por 16% da produção industrial brasileira, dispondo de força de trabalho barata e abundante. Esta cifra dobrou em 1919 com a expansão e diversificação da produção em São Paulo, chegando a mais de 45% duas décadas depois. (Cf. Cano, 1998, p.252) Assim, a indústria paulista assumiu a liderança nacional. A partir da década de 1930, o Brasil entra num processo de consolidação do estágio de acumulação extensivo do capitalismo,¹⁷ através da industrialização e da expansão do trabalho assalariado, no contexto do projeto desenvolvimentista.

As condições para o desenvolvimento industrial passaram a demandar uma ação mais efetiva do Estado, principalmente nos setores mais estratégicos, como energia, combustíveis, transportes e telecomunicações. (Cf. Carriço, 2006) Erigir o Brasil moderno passou a ser a meta de todos os governos a partir de Getúlio Vargas. A expansão do movimento de concentração industrial surge a partir de 1945, com o advento dos polos industriais petroquímicos, siderúrgicos e automobilísticos. A implantação do polo industrial de Cubatão fez parte dessa estratégia do planejamento estatal, com a decisão de implantar a Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão - RPBC, através da Petrobras¹⁸ em 1955.

No intuito de compreender melhor a realidade da Baixada Santista e poder projetar o futuro, torna-se necessário resgatar aspectos históricos da industrialização de Cubatão. Segundo Gutberlet (1996, p.99), o processo histórico de desenvolvimento econômico de Cubatão,¹⁹ pode ser dividido em três grandes fases: a colonial, como entreposto para a exportação, em particular de produtos extrativos e agrícolas e o transporte de produtos importados para o planalto; a do início da industrialização até a década de 1930, com Vargas e com a construção de indústrias de processamento de matérias-primas e a expansão da infraestrutura; e a da industrialização até o fim dos anos 1950, voltada para o mercado interno,

¹⁷ Segundo Déak (1991, p. 38), o Brasil iniciou o seu desenvolvimento capitalista em 1850 e permaneceu no estágio extensivo de acumulação até a década de 1970, ou seja, por 120 anos. Porém, até hoje tem dificuldades de ingressar no estágio intensivo que vigora nos países centrais do capitalismo.

¹⁸ A Petrobras foi criada em 03 de outubro de 1953 no governo de Getúlio Vargas pela Lei nº 2.004. Suas atividades foram iniciadas com o acervo recebido do antigo Conselho Nacional do Petróleo (CNP) que manteve sua função fiscalizadora sobre o setor.

¹⁹ Cabe ressaltar que o município de Cubatão foi criado em 1948, após emancipação do município de Santos.

seguida de investimentos do capital estrangeiros orientado para a produção destinada à exportação. Essa fase coincide com o “milagre brasileiro” até a recessão das décadas de 1970 e 1980.

Até a virada do século XIX havia apenas a Cia Curtidora Marx, um curtume instalado em 1895 por imigrantes alemães, que se tornou de posse brasileira após 1ª Guerra Mundial, como Costa Muniz Indústria e Comércio. Depois veio a Companhia Anilinas e Produtos Químicos do Brasil (1916) e a Companhia de Papel Santista²⁰ (1918), consideradas o marco inicial do processo de industrialização no período republicano. As vantagens na localização foram decisivas para implantação das indústrias em Cubatão e todos os investimentos realizados, tais como: a proximidade do porto; a abertura de estradas; a existência de madeira como energia; o potencial hídrico para abastecimento; o lançamento dos detritos; a obtenção de energia elétrica; como também a disponibilidade de espaço para expansão futura. (Cf. Gutberlet, 1996, p.101)

O desenvolvimento industrial foi possível pela expansão da circulação rodoviária entre São Paulo e Cubatão, primeiro com a inauguração da estrada Caminho do Mar. E depois, com a construção da usina hidrelétrica Henry Borden²¹ pela Cia Light em 1926, que aproveitou a abrupta encosta da Serra do Mar e a abundância de chuvas na região para geração de energia. A segunda fase de industrialização de Cubatão só ocorreu após 1930, no governo Vargas. Os investimentos cada vez mais eram direcionados para São Paulo.

No período pós 2ª Guerra Mundial há uma intensificação do desenvolvimento no país, em especial no Sudeste, reflexo da nova conjuntura política. O país passou a importar bens industriais, possibilitando a introdução do setor de bens de produção. (Cf. Singer, 1968) Na Baixada Santista construiu-se o Oleoduto Santos-São Paulo,²² um projeto contido no Plano SALTE de 1948, que foi concluído no ano seguinte. (Cf. Couto, 2003) Nas décadas posteriores, consolida-se a política de substituição das importações, com a implementação do Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek, com a entrada de indústrias multinacionais de bens de capital e de consumo duráveis. Este processo intensifica-se no período da ditadura militar, com o “desenvolvimentismo” e o “milagre brasileiro”, quando o país apresentava altas taxas de crescimento econômico, porém através de um modelo perverso de distribuição de renda, acirrando as desigualdades regionais.

A partir da década de 1950, iniciou-se a formação do grande Parque Industrial de Cubatão, município recém emancipado de Santos, numa região rica em água, com terra a

²⁰ A Cia Paulista de Papel tinha, em 1965, cerca de 400 a 450 operários, na sua maioria qualificados e de origem nordestina, que em grande parte residiam na sua vila operária. Essa indústria existe até hoje, sendo que em 2003 foi incorporada à Ripasa S.A. Celulose e Papel. (Cf. Gonçalves, 2006, p.150)

²¹ “Até o fim dos anos 50, a produção energética de Cubatão constituía 80 a 90% da produção total do Estado de São Paulo e possibilitou sua expansão indústria”. (Gutberlet, 1996, p.101)

²² Segundo Couto (2003, p.59), a justificativa para a construção de um Oleoduto era o volume de transporte de combustíveis entre o Porto de Santos e São Paulo que estava acima de um milhão de toneladas anuais; o alto custo que representava o transporte desse combustível, que mobilizava vultoso material logístico especializado (ferroviário e rodoviário); e um grande consumo de combustível. Esses custos, crescentes a cada ano, tinham relativo peso na balança comercial brasileira.

baixo custo e disponibilidade de energia elétrica, gerada pela Usina Henry Borden da Cia Light. O Governo Federal decidiu construir em Cubatão a Refinaria Presidente Bernardes, primeira refinaria estatal do Brasil, e depois a Companhia Siderúrgica - COSIPA (1963). Este levou em consideração a posição estratégica de Cubatão e questões relativas à “segurança nacional”, através da intervenção do Conselho de Segurança Nacional – CSN. (Cf. Gutberlet, 1996) Portanto, uma decisão de nível político, com base em razões de ordem estratégica, atendendo aos interesses dos grupos econômicos de São Paulo:

A decisão de se localizar na Baixada Santista foi uma decisão política e econômica, a partir da qual se deu o crescimento industrial. Não foi uma localização baseada em critérios de planejamento espacial, nem em teorias de localização industrial. (Goldenstein, 1993, p.25)

O desenvolvimento industrial de Cubatão esteve atrelado à sua localização estratégica, com a proximidade do porto e de São Paulo, e a boa acessibilidade ferroviária e rodoviária, em especial com a inauguração da via Anchieta em 1947. Trata-se, portanto, de um ponto de passagem obrigatório dos diferentes sistemas de circulação:

Cubatão está a 50 Km de São Paulo, grande financiador e mercado consumidor, e apenas a 17 Km de Santos, porto de primeira classe e manancial de mão-de-obra [sic], a região de Cubatão define-se cada vez mais através do desenvolvimento industrial. (Goldenstein, 1965, p.15).

Em relação à atividade portuária, o porto de Santos recebeu investimentos da Cia Docas e do Governo Federal para seu reaparelhamento e ampliação, com a extensão do cais chegando a 6.406 metros em 1954. O porto deu suporte à construção das refinarias de Cubatão e de Capuava no ABC Paulista, assim como à movimentação de petróleo. (CODESP, 2008) É o porto industrial que se expande com a implantação do parque industrial de Cubatão e da Alemoa, ocorrendo também um aumento na concentração de pequenas e médias indústrias de bens de consumo na cidade de Santos.

O Pólo Industrial de Cubatão em conjunto com o Porto de Santos passaram a ser os maiores empregadores na Baixada Santista, gerando grande fluxo de migração de pessoas para a região em busca de trabalho e melhores condições de vida, conforme depoimento do presidente do Sindicato dos Estivadores:

Nós trabalhadores do Porto de Santos e o Parque Industrial com certeza eram os grandes abrigadores de mão de obra no Estado de São Paulo. Então, era uma pujança, nós tivemos momentos de grande pujança, através do porto, o maior do país e da América Latina, e também um dos maiores parques industriais do país, que fica aqui do lado, em Cubatão. (Rodnei Oliveira da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Assim, desenvolveu-se um Polo Industrial moderno na fase da industrialização dos bens de produção no país, com uma concentração de indústrias que induziu um desenvolvimento urbano acelerado nas áreas circundantes. Entre 1955 e 1963 houve a implantação de várias indústrias petroquímicas de capital estrangeiro, como a Cia Brasileira de Estireno, a Union Carbide do Brasil e a Alba S.A., cuja matéria-prima era fornecida principalmente pela Refinaria Presidente Arthur Bernardes de Cubatão - RPBC. Na década seguinte surgiram os grandes projetos estatais, como a Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA) inaugurada em 1963, que alguns anos mais tarde implantou o seu próprio porto. Depois, já no governo militar de Castelo

Branco, foram implantadas as indústrias petroquímicas, como a Carbocloro e a Rhodia em 1966, e de fertilizantes em função da “revolução verde”²³ e da expansão e modernização da agricultura brasileira que demandava maior uso de adubos químicos, como as estatais Petroquisa (1969) e Ultrafertil (1970), que também construiu um terminal portuário próprio, assim como a COSIPA. Entre 1970 e 1975, no período do II PND do governo militar do presidente Geisel, o município ainda recebeu indústrias de grande porte como a Engecloro, a Solorrigo, a IAP S.A. Indústria de Fertilizantes e a Petrocoque.

O período de 1955 a 1968 foi marcado pelo aumento na movimentação dos derivados de petróleo devido ao funcionamento das refinarias de Cubatão e de Capuava no ABC Paulista. Isso demandou a ampliação da área portuária pela Cia Docas, com a construção do cais de Conceiçãozinha, previsto para uso exclusivo da movimentação de petróleo. Porém, essa utilização acabou sendo interrompida em 1969 com a construção de um terminal de petróleo em São Sebastião pela Petrobras e os terminais especializados da COSIPA e Ultrafertil. Com isso, o terminal de Conceiçãozinha passou a movimentar sal e fertilizante. A ocupação da margem direita estava quase esgotada com a expansão do trecho do Macuco à Ponta da Praia em 1968, totalizando 7.034 metros de cais, com significativo aumento da movimentação de cargas em razão do processo de industrialização do país. (Cf. Sales, 1999, p.99) Apesar desse crescimento econômico, Santos e Cubatão²⁴ perdem sua autonomia política em 1969, sendo declaradas áreas de segurança nacional pelo governo militar, passando a ter prefeitos nomeados pelo governo federal.

Há o crescimento dos setores de comércio e serviços, fornecedores da região industrial de Cubatão e a ampliação das atividades portuárias, com o aumento da população residente em Santos. A concentração e especialização dessas atividades, sobretudo do comércio que teve um crescimento de 60% no período de 1950 a 1965, consolidou Santos como centro da região, passando a suprir as necessidades regionais do litoral norte e sul, e das novas ocupações urbanas nos municípios vizinhos. Apesar de se constituir em pólo regional, houve, no entanto, uma tendência de deslocamento para São Paulo das esferas de decisão de setores ligados à atividade portuária, industrial, bancária, de transportes, e outras, beneficiando-se dos efeitos de aglomeração da metrópole.

No período entre 1955 e 1977 foram implantadas 22 indústrias (Quadro 3.1.) em Cubatão, fruto de investimentos planejados pelo Governo Federal, associado ao capital estrangeiro e, a partir dos anos 1970, ao capital privado nacional, consolidando assim, o maior polo industrial de base do país, estruturado no tripé energia-aço-petróleo. (Couto, 2003, p.143) Havia na época um movimento de criação de empresas nacionais, como o polo de fertilizantes

²³ A chamada “Revolução Verde” na década de 1960 foi *“uma receita, patrocinada pelas Nações Unidas, com o fim de aumentar a produção de alimentos e combater a fome em todo mundo. Tal receita da ONU consistia no uso de três agentes para aumentar a produção de alimentos: fertilizantes, pesticidas e sementes de alta produtividade”*. (Couto, 2003, p.148)

²⁴ Em 1968 foi aprovado o projeto de lei nº 13/68, depois transformado na lei 5.449 de 04/06/68, que foi regulamentada pelo decreto 64.124 de 19/02/1969, que tornou Cubatão área de segurança nacional.

implantado no município. Cabe ressaltar que durante todo esse período de implantação do polo industrial a dinâmica da construção civil foi intensa, absorvendo um número expressivo de operários e técnicos nas obras, gerando assim, muitos empregos diretos e indiretos, o que foi um elemento de grande atração de pessoas de fora da região.

Quadro 3.1. - Histórico de Expansão das Indústrias no município de Cubatão por período

Período econômico-político	Ramo Industrial	Empresas	Início de produção	Linha de Produção	Origem do Capital
Até 1930 Fase Colonial	Transformação de matérias-primas naturais	Costa Muniz Ind. e Com.	1895	Curtume: a partir de 1950 produção de mangueiras e correias	Sem dados
	Química	Cia Anilinas e Produtos Químicos do Brasil	1916	Tintas	Sem dados
	Papel	Cia Santista de Papel	1918	Papel e papelão	Capital privado nacional
	Energia Elétrica	Hidrelétrica Light - Serviços Eletricidade	1926	Energia p/ abastecer SP Santos e Cubatão	Capital estrangeiro (Canadá)
1930 - 1955 Modelo de Desenvolvimento orientado na substituição das importações (Vargas)	Energia Elétrica	Ampliação Hidrelétrica: Light - Serviços Eletricidade	1952-1955	Energia p/ abastecer Cubatão, Santos e SP	Capital estrangeiro (Canadá)
	Refinaria de Petróleo	Refinaria Presidente Bernardes (RPBC)	1955	Refinaria de Petróleo e derivados	Capital estatal federal (Petrobras)
1955-1963 Modelo de desenvolvimento com base na importação de capital e tecnologia estrangeira	Petroquímica materiais sintéticos	Cia Brasileira de Estireno	1957	Produtos básicos da indústria química	Capital estrangeiro e nacional estatal (EUA , RFA e Petrobras)
	Materiais Sintéticos	Union Carbide do Brasil S.A.	1958	Poliétileno e outros produtos químicos básicos p/ produção de plástico	Capital estrangeiro (EUA)
	Materiais Sintéticos	Cia Petroquímica Brasileira Copebrás	1958	Produtos básicos da indústria química	Capital estrangeiro e nacional (EUA)
	Materiais Sintéticos	Alba Indústrias Químicas S.A.	1958	Poliéster, resinas sintéticas, metanol etc.	Capital estrangeiro (EUA)
1964 Golpe Militar	Siderúrgica	COSIPA	1963-1965	Aço e derivados	Capital nacional e estrangeiro
1964-1967 Continuação do modelo de desenvolvimento associado a política de estabilização (Castelo Branco)	Petroquímica	Carbocloro Indústrias Químicas	1966	Substâncias químicas	Capital nacional e estrangeiro (EUA)
	Petroquímica	Rhodia Indústrias Químicas	1966	Substâncias químicas	Capital Estrangeiro (França)
	Produtos básicos	Cimento Santa Rita S.A.	1968	Cimento	Capital estrangeiro
1967-1973 Modelo de desenvolvimento orientado p/ modernização tecnológica e a exportação ("milagre brasileiro")	Petroquímica Fertilizantes	Petroquisa (Petrobras Químicas S.A)	1969	Aubos sintéticos	Capital estatal (Petrobras)
1970 Expansão da agricultura mecanizada e modernizada ("Revolução Verde")	Petroquímica	Liquid Carbonic Ind. S.A.	1970	Dióxidos de carbono, gelo seco	Capital estrangeiro
	Fertilizantes	Ultrafértil S.A. Ind. e Com. De Fertilizantes	1970	Aubos sintéticos	Capital nacional e estrangeiro

	Petroquímica	Engeclor Ind. Química S.A.	1971	Clorato de amônia	Capital privado nacional
	Fertilizantes	Solorrico S.A. Ind. e Com. (Fertilizantes União S.A)	1972	Aubos nitrogenados e fosfetados	Capital privado nacional
1973 Crise estrutural do modelo de desenvolvimento (crise do petróleo, preços de importação e juros elevados)	Máquinas	Engebasa Mecânica Engenharia da Baixada Santista S.A.	1973	Caldeiras Indústrias	Sem dados
1974-1979 Crescimento da dívida externa, uso de reservas de capital estrangeiro	Petroquímica	IAP S.A Ind. de Fertilizantes	1975	Aubos sintéticos	Capital privado nacional
	Fertilizantes	Petrocoque S.A. Ind. e Com.	1975	Sem dados	Capital privado nacional
	Fertilizantes	Manah S.A. Com. E Ind.	1977	Aubos sintéticos	Capital privado nacional
	Fertilizantes	Ind. Luchsinger Mandorin (Aubos Treze)	1977	Aubos sintéticos	Capital privado nacional
	Fertilizantes	Ultrafertil Fafer	1977	Aubos sintéticos	Sem dados
	Produtos básicos	Gespa - Gesso Paulista S.A.	1977	Gesso	Sem dados

Fonte: Damiani, 1984; Goldenstein, 1965; Bernet (Editor), 1973 e documentos oficiais da PMC, 1976, 1981. In Gutberlet, 1996, p.103-106.

Porém, houve um arrefecimento do crescimento industrial durante a crise internacional do petróleo (1973), que gerou no país uma queda nas taxas médias de crescimento econômico, o aumento da inflação e o agravamento dos problemas socioeconômicos. Esta crise, aliada ao mau uso do capital estatal em mega-projetos como a Ferrovia do Aço e o Programa Nuclear Brasileiro, levou ao fracasso das metas do III Plano Nacional de Desenvolvimento – PND.²⁵ (Cf. Viana, 2003) Isso resultou na paralisação das obras de expansão das indústrias, sobretudo dos trabalhadores mais vulneráveis das empreiteiras, que tiveram que recorrer ao subemprego, provocando desemprego e a segregação urbana dessa população com efeitos desastrosos.²⁶

A crise econômica que se abateu sobre o país e que refletiu imediatamente nas obras de expansão de várias indústrias, detonou o desemprego em Cubatão. Somente a paralisação das obras de ampliação da Cosipa representou a dispensa de mais de 16 mil trabalhadores das empreiteiras. (Couto, 2003, p.158)

Essas obras só foram reiniciadas em 1984, quando as empresas voltaram a contratar mão de obra, melhorando os níveis de emprego. O número de trabalhadores empregados passou de 18.347, em 1980, para quase 25.000 empregos na década seguinte, e o número de indústrias se manteve, demonstrando que não houve desindustrialização em Cubatão. Assim, o crescimento industrial foi retomado a partir da década de 1980, quando Cubatão cresceu acima da média nacional, respectivamente 16,2% contra 11,3% no período entre 1984 a 1986. (Cf. Gutberlet, 1996, p.108) Ainda, as transformações produtivas ocorridas na indústria,

²⁵ Os PNDs foram elaborados na década de 1970, pelo governo militar, em três versões. Esses planos contemplavam iniciativas de ordenamento territorial e de dotação de infraestruturas, como também a formação de recursos humanos, demandando para sua execução uma reestruturação do próprio aparelhamento do Estado na esfera federal, através da criação de órgãos e programas de interesse estratégico e/ou prioritário. Trata-se de um planejamento autoritário e centralizado que pensava o país como um espaço especulativo. (Cf. Viana, 2003, p.106)

²⁶ Segundo Gutberlet (1996), neste período eram construídos cerca de 40 novos barracos por dia em Cubatão, na sua maioria em áreas impróprias à ocupação urbana. As indústrias e as residências disputavam os poucos espaços disponíveis, com apenas 26,6 km² de áreas próprias para o uso urbano.

comprometeram a retomada dos níveis de emprego anteriores, muito em função de serem indústrias intensivas em capital.

Os problemas relacionados ao processo de metropolização se ampliaram com o crescimento desordenado, a poluição e a degradação ambiental que ameaçavam o equilíbrio dos ecossistemas, trazendo grandes riscos à saúde pública e à vida da população. O incêndio da Vila Socó, a drástica situação da Vila Parisi²⁷ e graves anomalias como o nascimento de crianças sem cérebro causadas pela grande poluição industrial em Cubatão são alguns episódios trágicos deste período que tornaram a cidade mundialmente conhecida como “Vale da Morte” (Fotos 3.1 e 3.2). A princípio, essas deseconomias fizeram com que novas indústrias não se implantassem na cidade. No entanto, esses acontecimentos sensibilizaram a iniciativa governamental para a criação de legislação específica e órgãos de controle ambiental, como a CETESB, responsável pela implantação de um programa de recuperação e controle da poluição industrial em Cubatão, que a princípio provocou forte impacto na produção do polo, mas que depois se tornou modelo de referência no Estado de São Paulo:

A questão ambiental sempre envolve conflitos, porque ela envolve a apropriação de recursos naturais, que não são propriedade particular de ninguém. Então, a atuação da Secretaria do Estado do Meio Ambiente, através da CETESB, na Baixada Santista faz parte praticamente da história da CETESB. (...). Porque muitas das tecnologias hoje de controle da poluição industrial e de controle da poluição urbana também, tanto do ar quanto da água, foram desenvolvidas com base no modelo de conflito que existiu em Cubatão e a construção de todo polo industrial. Então, um pouco da história do controle da poluição do Estado de São Paulo se fez na Baixada Santista, em Cubatão e no Polo Industrial. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Esses acontecimentos trágicos em Cubatão e o risco eminente de desastres semelhantes, como o deslizamento da Serra do Mar, contribuíram também para organização da sociedade civil na região da Baixada e uma maior consciência sobre os impactos negativos do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, dando início a um processo de conscientização da problemática ambiental na região. Conforme argumenta a diretora técnica da AGEM em relação à organização do movimento ambientalista na região:

Porque foi aí que teve a formação das ONGs a nível regional, essa consciência maior das discussões do crescimento e desenvolvimento, o levantamento de todo esse passivo que na década de 80 já se começa a perceber, desse movimento que veio da década de 50. Então, começou-se a ter uma consciência maior de que a região precisava mudar o foco. Foi também, a primeira vez que se fechou a Cosipa por um dia! Nesse momento foi também uma vitória! Houve repercussões grandes, quanto a isso! Então, foi todo um movimento que desencadeou um novo processo de discussão de desenvolvimento na região! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Com efeito, na perspectiva histórica a criação da legislação ambiental e do controle ambiental pela CETESB na década de 1980 foi um momento importante para o município e a região da Baixada Santista. Isso derivou na implantação de várias políticas e programas para recuperação ambiental de Cubatão, resultando na melhora dos índices de poluição e a volta dos guarás vermelhos (Foto 3.3 e 3.4). Isso fez com que o município ganhasse reconhecimento internacional, como sublinha o gerente regional do CIESP/Cubatão:

²⁷ A Vila Parisi era um bairro operário localizado no meio da área do Polo Industrial de Cubatão.

Esta ação foi de fundamental importância para resolver o grave problema da poluição industrial no município, conhecido na época como Vale da Morte. Tal mudança no trato da questão ambiental vai resultar na concessão à Cubatão pelas Nações Unidas como Cidade Símbolo da Recuperação Ecológica, em 1992, um fator muito importante para a cidade e região. (Valmir Ramos, entrevista em 15/05/2009)

A concentração de indústrias e a construção das rodovias de acesso à Baixada Santista atraíram grande contingente de pessoas de outras regiões em busca de empregos, cerca de 54 mil migrantes até 1980 (cf. Gutberlet, 1996, p.95), em especial do Nordeste, que acabaram ficando na região após a finalização das obras:

A 2ª fase da industrialização é um momento de mudança de paradigma pra região, porque a Baixada vai receber uma migração como nunca houve, sem uma infraestrutura adequada. (...) essa migração intensa para construção do parque industrial e ao mesmo tempo para construção de um novo modelo de habitação que é a habitação plurihabitacional, em prédios verticalizados (...). Isso é um fator marcante, porque a partir daí você vai ter o resultado dos passivos que nós ainda temos hoje, que é a falta da infraestrutura de saneamento, ligada à questão da condição da habitação subnormal, ilegal. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

A maioria desses trabalhadores prestava serviço às empreiteiras, apresentando baixa escolaridade e qualificação profissional, logo, não se constituindo em mão de obra para as grandes indústrias. Isso gerou e ainda gera um crescimento populacional e um processo de ocupação desordenada no município. Na forma de loteamentos irregulares e favelas em áreas impróprias para habitação, como a Vila Esperança em área de mangue e os bairros cotas na encosta da Serra do Mar (Fotos 3.5. e 3.6), ampliando a segregação socioespacial, a pobreza e a degradação ambiental das áreas de proteção. Caracterizou-se, então, um outro conflito quando se deu a instalação do Parque Estadual da Serra do Mar por medida do Governo do Estado em 1977. Na época não havia uma política de proteção ambiental como existe hoje, através do Sistema Nacional de Unidade de Conservação - SNUC. A criação do parque estadual pautou-se na transferência da propriedade dessas áreas para o Estado o que trouxe tensões e conflitos que se arrastam até os dias de hoje, como: precatórios; a existência de populações tradicionais dentro do parque; a falta de recursos para desapropriação; e principalmente a ocupação dos bairros cotas por assentamento subnormais, em Cubatão:

Um adensamento que houve em função da construção da Anchieta, os bairros cotas que até hoje tem esse conflito permanente! (...) Dentro da minha experiência na área ambiental foi esse conflito! Compatibilizar a situação da preservação ambiental com todo esse processo de invasão e de ocupação de áreas do Estado. Esses são os momentos mais tensos! (Antonio Eduardo Poleti/Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, entrevista em 08/04/2009)



Fotos 3.1 e 3.2 - Poluição Industrial em Cubatão e Vila Parisi, conhecida como Vale da Morte.

Fotos: enciclopédia *Retrato do Brasil* (Editora Três/Política Editora, São Paulo/SP, volume I, 1985) e acervo do Departamento de Imprensa/Prefeitura Municipal de Cubatão, disponível no site Novo Milênio.



Fotos 3.3 e 3.4 - Guarás Vermelhos nos manguezais de Cubatão e próximos às indústrias.

Fonte: site Novo Milênio (2009).



Fotos 3.5 e 3.6 - Vista aérea da Cota 200, às margens da Via Anchieta no Km 50 da pista ascendente, e da Vila Esperança, que teve sua origem na década de 1970, com a construção da Rodovia dos Imigrantes. Fotos: Departamento de Imprensa/PMC, em 04/10/2002 e 13/03/2006, disponível no site Novo Milênio.

Cabe destacar que a proximidade do porto de Santos foi decisiva para a expansão industrial, como também a construção das rodovias Anchieta e depois a Imigrantes, que garantiram melhor escoamento da produção entre o planalto e a região. Assim, Cubatão tornou-se o maior Polo Industrial de base do Brasil, gerando cerca de 40 mil empregos diretos e indiretos durante a década de 1970 até início dos anos 80, beneficiando toda região da Baixada Santista. (Gonçalves, 2006, p.164)

O município até hoje se constitui num importante centro de matérias-primas e bens de produção dos setores produtivos das indústrias petroquímica e metalúrgica, atendendo principalmente a demanda da Grande São Paulo. Todavia, apesar da concentração de indústrias de grande porte, as decisões estratégicas na sua maioria são tomadas fora da região, nas localidades das sedes das empresas. (Cf. Goldenstein, 1972) Assim, pode-se dizer que Cubatão desenvolveu-se mais como uma extensão do parque industrial da Grande São Paulo e como distrito industrial de Santos, do que propriamente um município industrial típico:

Portanto para o resto da Baixada Santista (...), Cubatão não traduz a imagem de cidade que existe na cultura brasileira. E é aí que se situa o problema. (...). O mito da cidade despossuída tanto pela força da indústria quanto pela falta de mar, gera a contradição mais sutil e, portanto, mais pouco visível, o mito da não cidade. (Guilherme, 1986, p.91)

As indústrias do polo nas últimas décadas vêm sofrendo os efeitos da reestruturação produtiva, com a mudança do modelo fordista para a acumulação flexível,²⁸ e a adoção de políticas neoliberais com as privatizações e as terceirizações, como aconteceu na COSIPA e na Ultrafértil em 1993. A privatização da COSIPA acarretou a demissão de quase 7 mil funcionários até 1998, segundo dados fornecidos pelo Sindicato dos Metalúrgicos (2000). Em 1982 a COSIPA registrava cerca de 14 mil operários, constituindo-se no maior empregador do pólo industrial de Cubatão. Em 2006, esse número caiu para pouco mais de 5 mil operários. (Cf. Gonçalves, 2006) Essas inovações reduziram significativamente o número de empregos formais, causando forte impacto social e econômico na região. Segundo dados do CIESP Cubatão, o total de empregos gerados pelas indústrias de Cubatão em 1987 era de 39 mil empregos, dez anos depois esse número caiu para menos de 24 mil empregos. Em 1995, o desemprego chegou a 20% da população economicamente ativa, a 22,1% em 1998 e a 23,7% em julho de 1999. (Cf. Nese, 2004) Instaurou-se, então, uma crise que afetou toda a região da Baixada Santista, demonstrando a importância fundamental do porto e do parque industrial de Cubatão para o desenvolvimento da economia regional, o que será objeto do capítulo 4.

Pode-se assim dizer, conforme Meyer (1984), que no Brasil alternam-se períodos de grande desenvolvimento (2ª metade da década de 1950 e 1ª metade da década de 1970), com períodos de crises econômicas (pós 1964 e início da década de 1980), num movimento pendular que se repete até hoje. Uma característica de um capitalismo periférico, como

²⁸ Harvey (1992) denomina de acumulação flexível a flexibilização dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo, surgindo novos setores de produção com rápidas mudanças nos padrões das divisões territoriais do trabalho.

brasileiro, marcado pela ambigüidade,²⁹ onde não há rupturas e o moderno convive com o arcaico.

3.3. Turismo balneário como indutor do desenvolvimento regional: planejamento de mercado, verticalização e segregação socioespacial.

A vocação turística da região não vem apenas da natureza exuberante. O local guarda momentos importantes da história do Brasil desde os tempos da colonização até a atualidade, passando pela chegada dos imigrantes de todo mundo, tendo o Porto de Santos como porta de entrada. Além disso, tem traços de uma cultura riquíssima, foi palco para grandes momentos do esporte, e conta com um povo acolhedor, que tornou o turismo uma vocação natural. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SRC&VB, entrevista em 11/05/2009)

A Organização Mundial do Turismo - OMT (1993) define que o Turismo, não é apenas uma atividade exclusiva de férias, mas sim “*as atividades relacionadas pelas pessoas durante viagens e permanência em lugares diferentes do seu local de residência habitual por um período de tempo inferior a um ano, para ócio, negócios e outras finalidades*”. Deve ser entendido, portanto, como um fenômeno econômico, social, político e cultural, que em decorrência da sua ação transformadora, traz grandes impactos socioambientais. (Cf. Rodrigues, 2001) Portanto, o turismo é uma atividade terciária ligada a vários segmentos econômicos, inclusive setores informais. (Cf. Cruz, 2000)

O turismo balneário de sol e mar caracteriza-se como uma importante base de sustentação econômica da RMBS, conjugando-se com outras atividades econômicas, como o comércio e serviço, e, em especial, com a indústria da construção civil e o setor imobiliário. O turismo na Baixada Santista vem de longas datas, constituindo-se inicialmente em uma prática exclusiva das elites. Porém, a atividade turística só vai se consolidar na região ao longo do século XX, em especial a partir da década de 1950, no período conhecido como “trinta gloriosos” ou “anos dourados”, quando emerge o turismo de massa, um fenômeno mundial.

Seu desenvolvimento esteve atrelado à construção da ferrovia São Paulo Railway no período do ciclo do café e depois com as rodovias, que possibilitaram a chegada dos primeiros veículos à região pela estrada Caminho do Mar em 1922. O advento do automóvel trouxe grandes transformações urbanas, nos costumes e nos padrões de consumo, constituindo-se em símbolo do “progresso e da modernidade”:

Os automóveis iam aos poucos substituindo as carruagens e os lazeres das classes trabalhadoras e das elites iam distanciando-se e distinguindo-se. Foi também neste momento que a praia se consolidou como lazer propiciado pelo acesso garantido pela Avenida Ana Costa que não possuía edificações novas, mas já servia para aproximar o santista das praias arenosas que eles aprenderam a apreciar, decorrendo salutares mudanças de usos e costumes locais. (Guilherme Álvaro *apud* Lanna 1996, p.150).

Neste período, a atividade do turismo na região era voltada às camadas mais abastadas, em particular aos barões do café, com a construção de mansões, chalés e hotéis

²⁹ A ambigüidade foi marca da sociedade colonial brasileira, onde o modo de produção não foi pré-capitalista e nem feudal, já que combinava produção para subsistência e a produção para o mercado internacional. As relações eram baseadas no mando, na dominação pessoal e no favor, sobreviviam e ainda sobrevivem num mundo em que se afirmam os direitos civis. (Cf. Maricato, 1996, p.32)

de luxo na orla marítima. Um dos primeiros foi o Hotel La Plage construído em 1892 na Ilha de Santo Amaro (Guarujá) na praia de Pitangueiras, na denominada “Vila Balneária”.³⁰ Mais tarde o Hotel Internacional (Fotos 3.7 e 3.8), o Palace Hotel, Parque Balneário Hotel (Fotos 3.9 e 3.10) em Santos e o Hotel Atlântico, no início do século XX, dando início à construção dos hotéis cassinos. Desta forma, a orla marítima de Santos e São Vicente foi gradativamente ocupada por chalés e mansões de estilo eclético, a arquitetura símbolo da riqueza do café, nas aprazíveis chácaras de propriedade das famílias ricas pertencentes a comissários e fazendeiros do café. Na época, estas já eram utilizadas como segunda residência para temporada de verão das elites, muito em função dos benefícios medicinais do banho de mar para a saúde,³¹ que passou a ser um modismo mundial. A educadora alemã Ina Von Binzer (1994) em 1882 numa temporada de banhos em Santos escreveu sobre a sua estada na praia a uma amiga na Alemanha:

Nossa idílica estada na praia aproxima-se do fim e antes de oito dias, os 32 volumes de bagagem que trouxemos serão reempacotadas e despachados para São Sebastião. Lamento de coração que isso se dê, porque estava tão acostumada com esta chácara que já lhe queria bem (...). (Von Binzer, 1994, p.140)

A praia passou a fazer parte da cidade a partir das várias intervenções urbanas, em especial com a expansão das linhas de bonde e da construção dos canais de drenagem. Descobriu-se então, a praia como espaço de lazer. Assim, iniciaram-se as atividades relacionadas ao turismo balneário, em especial em Santos e Guarujá com uma rede hoteleira já voltada às elites. Com isso, houve uma valorização das terras na orla marítima que passaram a ser disputadas pelo mercado imobiliário. Depois de muita polêmica entre o mercado imobiliário e a cidade, os terrenos da orla marítima foram concedidos pelo Governo Federal para construção dos jardins da praia de Santos, conforme previstos no projeto do engenheiro Saturnino de Brito. Um projeto realizado desde a década de 1920 por vários arquitetos e paisagistas, dentre eles os irmãos Armando e Aníbal Martins Clemente (AEAS, 2001). Porém, o primeiro trecho só foi concluído em 1936, quando também foi implantada uma linha de bonde ligando o centro à orla (Fotos 3.11 e 3.12). Uma vitória da municipalidade, com apoio da sociedade santista, sobre a apropriação dos terrenos da faixa marítima pelos empreendedores imobiliários, que também reivindicavam o aforamento destas áreas. Conseguiu-se então, garantir a apropriação dos terrenos de marinha para uso público e contemplativo da paisagem marítima, através da urbanização da faixa entre a avenida e a praia.³²

³⁰ A Vila Balneária foi o primeiro empreendimento turístico planejado implantado na praia de Pitangueiras. Este era composto de um hotel-cassino, uma igreja e 46 chalés de pinho da Geórgia, vindos dos Estados Unidos, sendo dotado de infraestrutura (água, esgoto e luz elétrica). O acesso dos turistas da estação do Valongo em Santos para Itapema (atual Vicente de Carvalho) era feito por barcas e depois por uma pequena ferrovia para o traslado entre Itapema e a praia de Pitangueiras. (Cf. Medeiros, 1965)

³¹ Segundo Jany Eliete R. dos Santos (2004) os benefícios do banho de mar para a saúde no Brasil foram inseridos na nossa cultura a partir da vinda da Família Real Portuguesa. In *Atlântico Hotel: preservação e modernização, desafios para sua sobrevivência*. Santos: UNISANTOS, 2004. Disponível no Site da Revista Eletrônica Patrimônio, Lazer e Turismo: <http://www.unisantos.br/pos/revistapatrimonio/artigos.php?cod=6>. Acesso em julho/2007.

³² Exceto no local do Hotel Internacional que foi demolido e depois deu espaço a construção de edifícios residenciais plurihabitacionais, chamados pela população santista de “pé na areia”.



Fotos 3.7 e 3.8 - Hotel Internacional, na orla da Praia do José Menino, por volta de 1915. Ao fundo, a Ilha Urubuqueçaba e linha do bonde (acervo Mont Serrat).

Fonte: <http://www.vivasantos.com.br/05/0502.htm> e <http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos076.htm>. Acessado em 30/04/2008.



Fotos 3.9 e 3.10 - Hotel Parque Balneário, vista externa e interna do salão de mármore.

Fonte: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/fotos076.htm>. Acessado em 30/04/2008.



Fotos 3.11 e 3.12 - O primeiro trecho da orla da praia de Santos urbanizado em 1936 e o bonde na Praça Independência no Gonzaga na década de 1930.

Fonte: <http://www.vivasantos.com.br/05/05a.htm>. Acessado em 30/04/2008.

"Uma vitória da Cidade", conforme o título da matéria do jornal *A Tribuna* de 05/01/1922. Para se ter um panorama da época, o francês A. D'Atri teceu o seguinte comentário sobre Santos no guia turístico "L' État de Saint Paul" (1926):

Hoje ela ergue-se soberba sobre o litoral do Atlântico e belos edifícios, palácios modernos e monumentos arquitetônicos surgem alinhadas em ruas sofisticadas e ensolaradas como as cidades marítimas mais reputadas da Europa.³³

Todavia, com a crise do café, os casarões da praia de Santos pertencentes aos barões do café passaram a ser gradativamente ocupados com hotéis e pensões voltadas a atender a emergente classe média, bem como a classe operária paulista. Fruto do processo de industrialização no país, em particular em São Paulo, quando foi implantada a legislação trabalhista no governo Vargas que estabeleceu os direitos dos trabalhadores, como a jornada diária de trabalho e o direito às férias remuneradas. Mais tarde, esses casarões serão derrubados e no seu lugar vão surgir edifícios de apartamentos de 2ª residência, semelhante ao que aconteceu no bairro de Copacabana, no Rio de Janeiro, criando assim, um paredão de edifícios na orla da praia (muralha santista).

Após a 2ª Guerra Mundial, os grandes investimentos voltaram com a retomada do desenvolvimento econômico do país, fortalecendo as funções portuária, industrial e turística na região. A inauguração da rodovia Anchieta em 1947 (Fotos 3.13, 3.14 e 3.15) foi fator determinante neste processo, com a mudança da matriz de circulação no país e do perfil do turismo, passando a atrair um volume expressivo de turistas:

Foi uma opção pelo transporte rodoviário, cada vez mais enfatizado pela política brasileira, que veio dar um golpe final sobre a velha estrada de ferro. Uma política desastrosa para o país, incentivando a construção de rodovias e de fábricas de automóveis, ônibus e caminhões, em detrimento de ferrovias eletrificadas, em uma terra pobre de reservas petrolíferas, mas rica em potencial elétrico. (Gutberlet, 1996, p.102)

Assim, o turismo balneário intensificou-se na região na esteira dos investimentos em infraestrutura de transporte, muito em função do porto e do polo industrial de Cubatão. O turismo se oportunizou do mesmo sistema de circulação para atender a crescente demanda turística. O novo acesso da via Anchieta e o crescimento da frota automobilística no país facilitaram a ligação do litoral com a capital e o interior de São Paulo. Porém, os jogos de azar foram proibidos no Brasil em 1946, levando ao fechamento dos cassinos e à decadência de vários hotéis dessa categoria. A região passou a atrair grande contingente de pessoas, agora de média renda, da Grande São Paulo e interior à procura do binômio sol e mar. Isso gerou o incremento do turismo balneário e do mercado imobiliário, com a expansão de novos loteamentos e da indústria da construção civil, e conseqüentemente da especulação imobiliária. Vários hotéis e casarões da época do café foram demolidos nas décadas seguintes, muito em função da valorização imobiliária e das alterações realizadas no sistema viário, com o alargamento das vias. Poucos hotéis sobreviveram à voracidade do mercado imobiliário especulativo que passou a inibir o setor hoteleiro, com a construção de edifícios de

³³ Disponível no site: <<http://www.vivasantos.com.br/05/0502.htm>>. Acessado em 30/04/2008.

apartamentos, voltado ao turismo de segunda residência. O Hotel Atlântico, na orla de Santos, com seu estilo neoclássico, é um dos poucos que preserva até hoje a memória da década de 1920, época áurea do ciclo do café:

A construção de edifícios é intensificada com incremento dos negócios imobiliários. Esse fenômeno chega a provocar sensível declínio do comércio hoteleiro, explicado pela aquisição maciça de um segundo imóvel pela população turística, além do estabelecimento de intenso comércio de aluguel de apartamentos aos turistas. (Gonçalves, 1995, p.65)

Segundo Singer (1979), o solo urbano é disputado por vários usos que se pautam pelos princípios do mercado capitalista, que se fundamentam na propriedade privada do solo, a qual proporciona renda a quem a detém, e por consequência, assemelha-se ao capital. Porém, o capital imobiliário é, segundo o autor, um falso capital, pois ele é um valor que se valoriza, mas a origem de sua valorização não é a atividade produtiva, mas sim, a monopolização do acesso a uma condição indispensável a uma determinada atividade. O valor da propriedade imobiliária, aferido através da renda, está, portanto, diretamente relacionado à sua localização e à qualidade da infraestrutura urbana. O preço de determinada área do espaço urbano está sujeito a grandes oscilações, o que torna o mercado imobiliário essencialmente especulativo.



Fotos 3.13, 3.14 e 3.15 - Inauguração da Via Anchieta em 1947, que possibilitou melhor acessibilidade à Região da Baixada Santista. Fontes: site Viva Santos e site Novo Milênio (2008)

A atividade turística começou a se expandir pela região da Baixada Santista, e agora também para o litoral sul, onde havia abundância de terras livres na orla para expansão da ocupação. As colônias de férias ligadas a sindicatos³⁴ e entidades de categorias profissionais

³⁴ Cabe ressaltar que este é o período do sindicalismo instituído por Getúlio Vargas desde a década de 1930. Este, diferentemente do período anterior que era movido por ideias anarquistas de luta política, deveria evitar o confronto de classe e garantir a paz social. Era um sindicalismo controlado pelo governo e não pelas decisões dos

também começaram a se estabelecer na região a partir da construção da Anchieta, em particular na Praia Grande, que na época pertencia a São Vicente. Até hoje, Praia Grande concentra 65 colônias de férias, ou seja, 78% do total da região, com cerca de 11 mil leitos disponíveis. Porém, a maior colônia de férias localiza-se em Bertioga e pertence ao Serviço Social do Comércio - SESC e foi inaugurada em 1948, quando esse município pertencia a Santos:

Estes equipamentos desempenham papel menos relevante que hotéis e pousadas, porém representam um ingresso de divisas mais significativo que o propiciado pelo chamado turismo de segunda residência, pois o impacto do consumo de seus usuários, principalmente em serviços, é significativamente maior. (Carricho, 2006, p.198)

A intensificação do turismo balneário na região ocasionou um grande “boom” imobiliário voltado ao turismo e lazer, decorrente do crescente aumento da concentração de renda da população, da intensificação da urbanização e do grande crescimento demográfico. Iniciou-se um acelerado processo de modificação da paisagem urbana com a verticalização da orla marítima, que passou a ter um alto adensamento construtivo e populacional. Os municípios centrais da região, Santos e São Vicente, foram os primeiros a sofrer o impacto do turismo de segunda residência a partir da década de 1950 (Fotos 3.16 e 3.17), depois no Guarujá (Foto 3.18) e após a década de 1970 os municípios de Praia Grande³⁵ (Foto 3.19), Mongaguá (Foto 3.20), Itanhaém e Peruíbe. Novos investimentos no transporte rodoviário, além das duas pistas da Anchieta, possibilitaram a melhor ligação com o litoral sul, como as rodovias Pedro Taques (1961), Padre Manoel da Nóbrega (1970) e a Ponte do Mar Pequeno (1979), que facilitaram esse processo de expansão regional:

Um segundo grande momento é a década de 1950 que vai marcar, por um lado a inauguração da via Anchieta, (...). Essa moderna rodovia vai significar a ligação rápida, confortável e barata com o planalto e vai permitir o acesso dos veranistas e turistas. Vai provocar o desenvolvimento do mercado imobiliário pra construção da 2ª moradia. Começa a construção dos prédios de apartamento na orla de Santos, depois São Vicente, mais pra frente o Guarujá. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

trabalhadores, passando a defender interesses pontuais da classe trabalhadora, como o direito ao lazer, assumindo assim, um papel mais fiscalizador.

³⁵ Praia Grande foi o município que teve maior incremento do turismo de massa, ficando conhecido por muito tempo como “praia dos farofeiros” pelo grande número de ônibus excursionistas que a cidade recebia. Trata-se dos chamados “turistas de um dia”, considerados um problema para os comerciantes e a população local, sob a justificativa de não trazer retorno financeiro e pelos incômodos que causavam.



Foto 3.16 - Vista de Santos nos anos de 1950. O processo de verticalização na faixa da orla já se evidencia. Fonte: <http://www.vivasantos.com.br/05/05a.htm>. Acesso em 30/4/2008.



Foto 3.17 - Vista de São Vicente nos anos dourados. Acervo do professor e pesquisador Francisco Carballa. Fonte: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/fot000nm.htm>. Acesso em 30/4/2008.

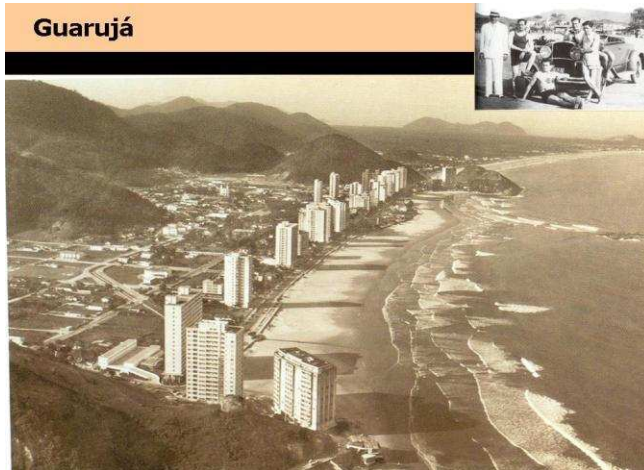


Foto 3.18 - Vista do Guarujá nos anos dourados. Fonte: Dias (2003).

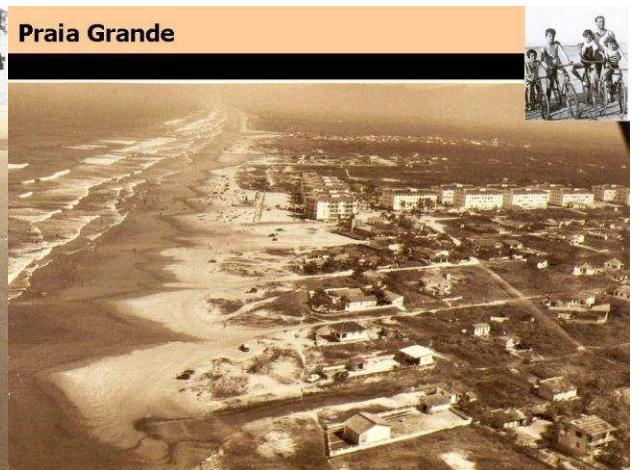


Foto 3.19 - Vista de Praia Grande na década de 1950. Fonte: Dias (2003).



Foto 3.20 - Vista aérea Itanhaém em 1960. Fonte: Acervo de Elói Conceição Marques



Foto 3.21 - Vista de Mongaguá em 1965. Fonte: Ferreira (2007, p.5)

Em Bertioga, município emancipado de Santos em 1991, esse fenômeno ocorreu posteriormente, com os condomínios e loteamentos fechados de veraneio. Na entrevista com o atual Prefeito, este lembrou que a emancipação política do município se deu mediante conflitos e tensões com o município de origem. E que desde 1958 já havia um grupo de moradores que pleiteava a emancipação político-administrativa de Bertioga que era distrito de Santos. Esta foi conquistada 32 anos depois, por meio de um plebiscito, quando houve a oficialização do desmembramento do município de Santos:

As pessoas que participavam das ações políticas de então foram as mesmas que atuaram nos primeiros momentos de autonomia de gestão de Bertioga. Houveram conflitos com os políticos da cidade mãe (Santos) que lutaram para que o Distrito não deixasse de pertencer àquela cidade. Tudo teve um final quando a criação do novo município se deu por vontade da população, através de um plebiscito e sancionado pelo governador Fleury, à época. (José Mauro Dedemo Orlandini/PMB, entrevista em 31/05/2009)

A partir da década de 1950 surgiram as legislações urbanísticas nos demais municípios da Baixada Santista em decorrência desse processo de expansão urbana. Em Santos foi aprovada a primeira lei específica de zoneamento urbano, nº 1.831 de 1965, que permitiu a verticalização da faixa da orla (ZR 1), para atender a demanda do mercado imobiliário e da construção civil voltada à emergente classe média paulista. (Cf. Carriço, 2006) Segundo Moraes (1999), os preços da terra na orla litorânea expressam um monopólio dos proprietários, relações políticas e sociais e responde aos valores culturais vigentes:

Os fenômenos de criação do gosto e da moda influem diretamente nas “leituras das paisagens” e na “valorização subjetiva do espaço”, sendo portanto elementos atuantes na valoração dos lugares e em seus enquadramentos mercadológicos. O litoral, particularmente, é um produto publicitário básico, cuja imagem é amiúde utilizada para a venda de mercadorias sem nenhuma referência marítima, da sua associação direta com uma vivência prazerosa. (Moraes, 1999, p.23)

Essa legislação passou a permitir também o uso comercial na parte térrea dos edifícios de apartamentos nas avenidas de maior fluxo e previa a expansão da zona portuária sobre a cidade, diferente da proposta feita no plano de Prestes Maia. Definiu oito zonas de uso, sendo que as zonas de uso residencial demarcavam claramente a divisão social da cidade e parte da Zona Noroeste ainda era considerada rural (Figura 3.5.). Santos, por apresentar melhor qualidade da infraestrutura urbana, concentra as áreas mais valorizadas da região de grande interesse do mercado imobiliário, portanto, a sua legislação urbanística sempre influenciou o padrão urbanístico dos demais municípios centrais.

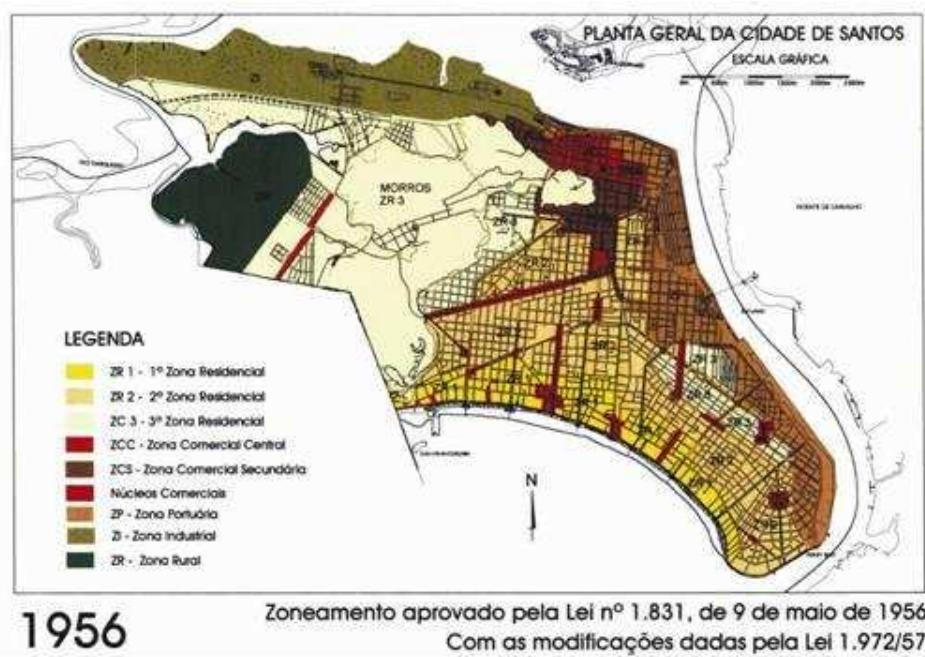


Figura 3.5 - Zoneamento aprovado pela Lei nº 1.831 de 09/05/1956.

Fonte: Carriço (2006, p.381)

Segundo Villaça (1999), as leis de zoneamento caracterizam-se usualmente por serem leis objetivas, normalmente com dispositivos auto-aplicáveis, que acompanham a dinâmica da cidade. Por isso, são alvos constantes de inúmeras alterações ao longo do tempo, na maioria das vezes atendendo a questões pontuais e cedendo às pressões do mercado. Elas constituem, talvez, a expressão mais forte do urbanismo modernista com sua utopia de dirigir ordenadamente o uso e a ocupação do solo, com regras universais e genéricas, separando usos, níveis de circulação, tipologias de edifícios, padrões de ocupação do solo, etc. O zoneamento teve sua ascensão até os dias de hoje, tornando-se uma referência para o mercado, que exige algum tipo de controle. A grande maioria das cidades brasileiras possui lei de zoneamento, mas não necessariamente tem plano diretor. Constitui-se, assim, em uma ação concreta do Estado sobre o solo urbano, tendo história própria. Embora seja considerado mais eficaz que os planos diretores, o zoneamento não conseguiu obter o mesmo status. Esse quadro vem se alterando com a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, que tornou obrigatório a elaboração de Plano Diretor em municípios com mais de 20 mil habitantes, em regiões metropolitanas ou turísticas.

O município de São Vicente, que tinha uma legislação de controle urbano esparsa, aprovou o Código de Obras, Lei nº406 de 1956, que estabeleceu um zoneamento para o território do município, incorporando Praia Grande, e também propiciou a apropriação da orla pelo mercado imobiliário para a construção de apartamentos de veraneio. No Guarujá, até 1955 incidia a legislação urbanística de Santos, quando foi promulgado o Código de Edificações, Lei nº 319, que estabeleceu parâmetros semelhantes aos dos outros municípios, possibilitando também a verticalização da orla para veraneio e definindo o distrito de Vicente de Carvalho para a população de baixa renda. Assim, formou-se gradativamente a “muralha que cerca o mar” (Foto 3.22), segundo Odete Seabra (1979), bem como, intensificou-se o processo

de segregação espacial, decorrente da valorização das terras pela crescente diferenciação do espaço, gerando especulação imobiliária, que resultou num crescimento anárquico, ampliando os contrastes no espaço urbano e regional (Foto 3.23). Reproduz-se assim, o mesmo modelo desigual de ocupação urbana entre a orla e a periferia nos municípios centrais.



Fotos 3.22 e 3.23 - Vista do bairro do Boqueirão em 1954 (“muralha que cerca o mar”) e o Crescimento da ocupação em habitações subnormais. Fontes: sites Viva Santos (2008) e Novo Milênio (2008)

Neste período a divisão político-administrativa da região foi novamente fragmentada, combinando crescimento das atividades econômicas e grande expansão do tecido urbano. Há uma sucessão de desmembramentos dos municípios mais antigos, dando origem à atual configuração territorial da Baixada Santista. Os municípios de Guarujá e Cubatão desmembram-se de Santos, respectivamente em 1947 e 1948, época em que a população da região girava em torno de 267 mil habitantes. Depois foram criados os municípios de Mongaguá e Peruíbe em 1959,³⁶ ambos emancipados do município de Itanhaém que nos primórdios pertenceram à Capitania de São Vicente. Neste período houve o maior crescimento populacional na região, apresentando um taxa anual de 4,67% segundo o IBGE (1950/1960). O município da Praia Grande emancipou-se de São Vicente em 1967, quando a população regional estava em torno de 600 mil habitantes. E Bertioga³⁷ emancipou-se de Santos em 1991, sendo o município mais recente (Emplasa, 2005), conforme pode-se visualizar na figura 3.6, quando a população da região já chegava a 1.215 habitantes. Cabe destacar que a Baixada Santista, até a década de 2000, cresceu em termos demográficos a taxas superiores às do Estado e do Brasil.

A Baixada Santista se estruturou como região a partir deste período e consolidou-se como importante polo turístico e de lazer do Estado de São Paulo, o que trouxe grande contingente de população flutuante nos períodos de temporada, impactando a infraestrutura urbana dos municípios. Destaca-se que na região o investimento em saneamento básico sempre foi menor do que outras partes do estado; em compensação, o investimento na parte

³⁶ Os municípios de Mongaguá e Peruíbe foram criados pela Lei nº 5.285, de 18.02.1959. (Emplasa, 2005)

³⁷ O município de Bertioga foi criado pela Lei nº 7.664, de 30.12.1991. (Idem)

de acessibilidade sempre foi significativo, por reivindicação do porto e da indústria. O turismo balneário de massa passa a ser um elemento indutor do desenvolvimento regional, transformando a paisagem urbana. Todavia, a industrialização de Cubatão, os investimentos no porto e a expansão do mercado imobiliário voltado à segunda residência para veraneio, atraíram grande contingente de trabalhadores com baixa qualificação. Estes, não tendo renda para acesso a moradia na cidade oficial, ocuparam áreas ambientalmente frágeis, proliferando as áreas subnormais, como favelas, loteamentos irregulares e cortiços em Santos (Foto 3.24 e 3.25). Amplia-se assim, as desigualdades na região, consolidando um processo de espraiamento da população de menor renda para áreas cada vez mais periféricas.

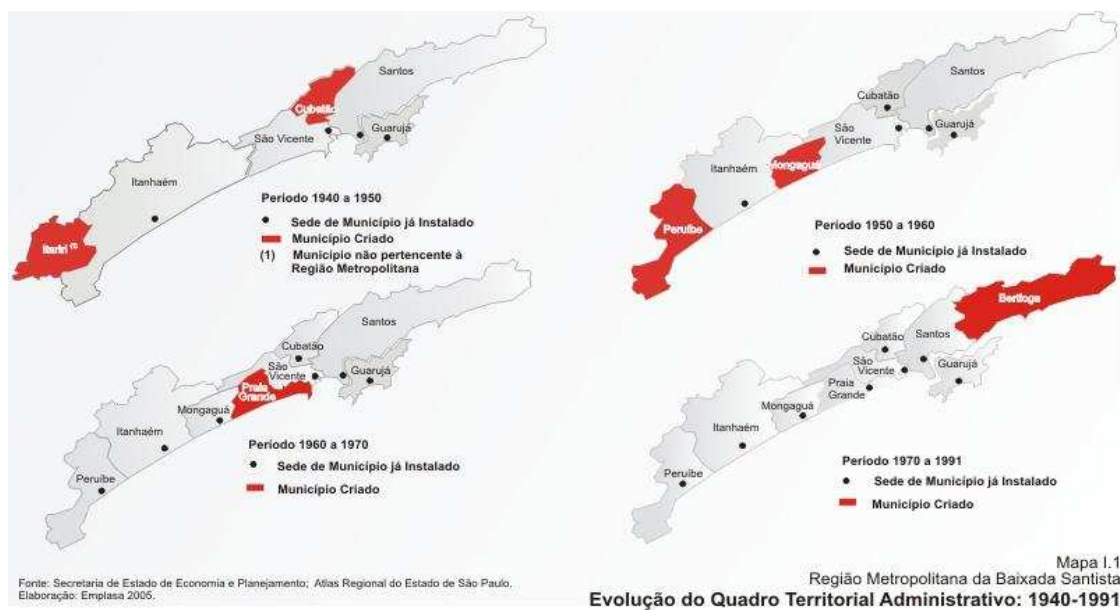


Figura 3.6. - Evolução do Quadro Territorial Administrativo - RMBS (1940-1991).

Fonte: Emplasa, 2005



Fotos 3.23 e 3.24 - Palafitas na Favela do Dique e a deterioração dos Cortiços na área central de Santos. Foto 23: Carlos Nogueira, publicada em *A Tribuna*, em matéria do dia 08/02/2004. Fonte: site Viva Santos (2008).

Em termos de planejamento urbano, a partir da década de 1950, desenvolveu-se um discurso que pregava a necessidade de integração entre os vários objetivos dos planos urbanos diante do crescimento das cidades e da complexidade social. Esse discurso centrou-

se na figura do Plano Diretor e recebeu, na década seguinte, o nome de Planejamento Urbano (ou Local) Integrado. Esse ciclo teve seu apogeu na década de 1960 com os super planos, constituindo-se no período máximo da tecnocracia, durante a ditadura militar. Nasceram, assim, os super planos, sendo dois deles muito significativos: Plano Urbanístico Básico de São Paulo - PUB (1966/1967), na Gestão Faria Lima, e o Plano Doxiadis (1965) no Rio de Janeiro, no governo Carlos Lacerda. Segundo Villaça (1999),

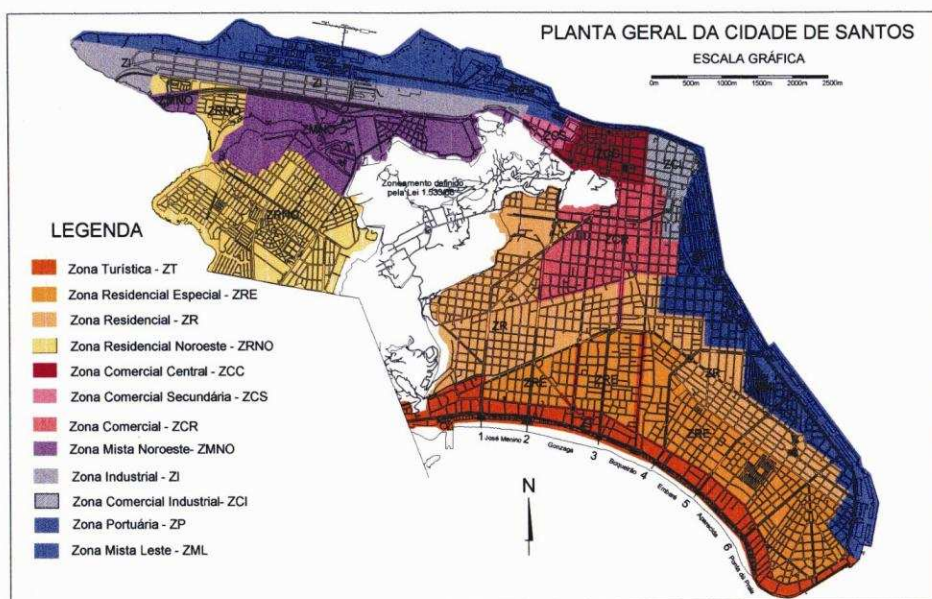
*esses planos foram financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo - Serfhau, com verbas federais, onde se reuniam à nata do conhecimento técnico para elaboração dos planos diretores, que eram pura investigação científica da cidade, não levando em conta a sua execução. Atendiam ao clamor técnico da época, mas não saíram do papel.*³⁸

No período final do Serfhau, que era o gestor do Fundo de Financiamento do Planejamento (Fiplan), só foram financiados grandes projetos urbanos diante da ineficiência dos Planos Diretores. O principal objetivo do Serfhau foi estimular o planejamento urbano no Brasil através de planos individuais, o que na prática não se efetivou. Com o fracasso dos super planos nasceu, no final da década de 1960, o modelo de Plano de Desenvolvimento Local, idealizado pelo arquiteto Adilson Ribeiro. O declínio deste ciclo se deu por volta da década de 1980.

Neste contexto, aprovou-se o primeiro Plano Diretor Físico do Município de Santos em 1968 (Figura 3.7), concebido por Oswaldo Corrêa Gonçalves e Heitor de Souza. Era a lei nº 3.529 que encabeçou um conjunto de legislações urbanísticas, como: o Código de Obras (lei 3.530), novo Código de Posturas (lei 3.531) e normas para disciplinar a ocupação dos morros (lei 3.533). No zoneamento do plano foram criadas zonas de uso específicas com diferentes padrões de adensamento urbano que permitiam maior verticalização das construções, através de parâmetros urbanísticos diferenciados. Foram criadas zonas de uso misto, voltadas às atividades comercial e residencial. Ampliou-se o potencial construtivo na faixa da orla que foi definida como zona turística, consolidando a tendência de adensamento vertical que vigora até hoje. Constituindo assim, um pacto com os interesses do mercado imobiliário. Ao mesmo tempo, proibiu-se a construção de habitações na área central, que foi destinada às atividades comerciais. O que resultou em um gradual processo de esvaziamento e degradação da área central, apesar desta ter mantido suas características de centro comercial e de serviços:

Em Santos, o Plano Diretor anterior era de 1968, fortalecendo o aspecto físico territorial do desenvolvimento, com zoneamento que tardiamente tentou incorporar o conceito funcional da Cidade ao procurar criar zonas de uso específicas (um exemplo foi proibir o uso residencial nas zonas centrais, contribuindo para a degradação). (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

³⁸ Anotações das aulas da Disciplina Planejamento Urbano e Ideologia, ministrada pelo Prof. Dr. Flávio Villaça, FAU USP, São Paulo, cursada no 1º semestre de 1999.



1968

Plano Diretor Físico do Município de Santos
Lei nº 3529 de 16 de abril de 1968

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos

Figura 3.7. - Plano Diretor Físico aprovado pela Lei nº3529 de 16/04/1968.

Fonte: Carriço (2006, p.382)

O Plano Diretor de 1968 contribuiu para reforçar ainda mais a segregação espacial, pois as questões social e ambiental foram pouco consideradas, constituindo-se como um típico plano-discurso (Carriço, 2006). A questão do déficit habitacional foi enfrentada pelo Sistema de Financeiro de Habitação do BNH com a construção de conjuntos habitacionais, que na sua maioria foram implantados em áreas periféricas, ampliando a segregação espacial.

O representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, contraditoriamente, destacou na entrevista realizada o momento de aprovação deste Plano Diretor, que estabeleceu uma iniciativa pioneira de preservação, com a definição de uma área de proteção ambiental no distrito de Bertioga, e inovou ao contemplar a participação de alguns segmentos da sociedade civil. Em termos de Baixada Santista, deu ênfase à experiência de se pensar em um plano regional através de um grupo de trabalho formado na década de 1970, com objetivo de discutir a criação da região metropolitana que na época integraria cinco municípios:

Primeiro foi realmente o processo de votação do próprio Plano Diretor de Santos. Que foi bastante inovador no sentido de ter criado um grupo de acompanhamento do Plano Diretor onde estavam representados alguns, vários segmentos da sociedade civil. A instituição que tava liderando esse processo, que no caso era o setor de planejamento da PRODESAN³⁹ passou a replicar isso, num aspecto mais amplo. Que foi justamente a possibilidade de analisar a criação de uma região metropolitana na Baixada Santista. E a princípio essa região metropolitana era pensada com apenas 05 municípios. Não era ampliada aos 09, não se incluía dentro da região metropolitana o Litoral Sul que tinha outras características completamente... ia até a Praia Grande. E Bertioga estava dentro de Santos, então... a ideia era essa! (Antonio Eduardo Poleti, entrevista em 08/04/2009)

Vale lembrar também que, na década de 1970, foram criadas as primeiras regiões metropolitanas em âmbito federal, que suscitaram o desenvolvimento do conceito de serviços

³⁹ PRODESAN: Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A.

comuns, numa ação integrada entre as três esferas de governo. Optou-se na escala regional pela implantação do Sistema Metropolitano de Planejamento com um órgão técnico e um órgão político, através de um conselho, ligado ao Sistema Estadual de Planejamento. Foi criada, então, a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas - CNPU (Souza, 1999).

Em Cubatão, a primeira legislação de regulação urbanística foi a lei nº 776 de 1969, contendo um zoneamento pouco detalhado, sem a preocupação de criar zonas específicas como Santos. Afinal, o município sofria impactos da atividade industrial e por não ter praia e mar, não era um território aprazível para população de maior renda, que preferia morar em Santos. Essa legislação ignorou um dos maiores problemas do município, a questão da habitação social voltada aos trabalhadores, o que se refletiu no crescimento das ocupações irregulares e subnormais na década seguinte. (Cf. Carriço, 2006) Como a maioria das leis de zoneamento, essa só incidia sobre as áreas de interesse do mercado.

No Brasil, a ação do Estado nas décadas de 1970 e 1980 modificou radicalmente o espaço urbano através de intervenções na área do saneamento, transportes e habitação, muito em função da efetivação do PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) e da atuação do BNH. Em 1979, aprova-se a Lei Federal de Parcelamento do Solo, Lei 6.766/79, tendo em vista o grande crescimento urbano e o processo de metropolização das cidades:

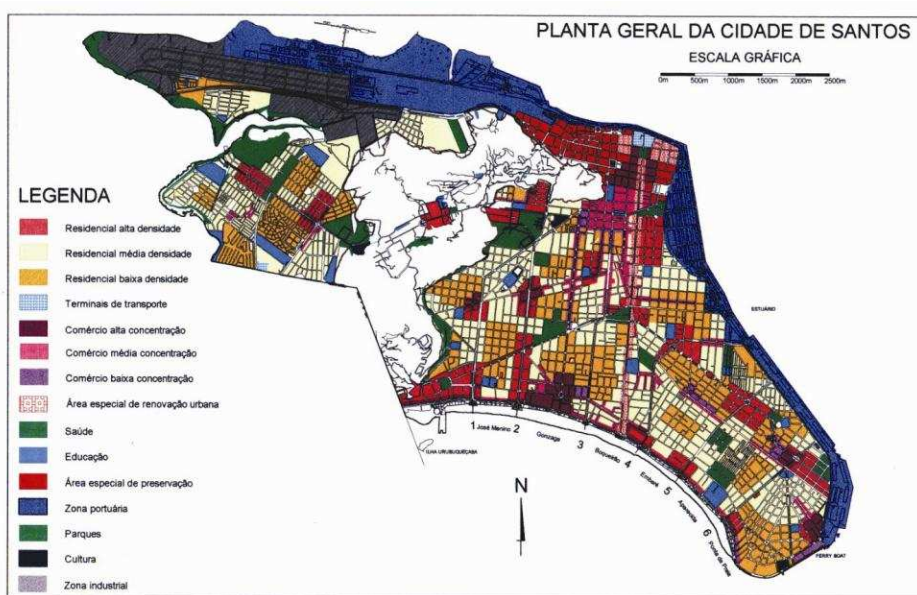
Trata-se de uma lei especificamente espacial. Seu objetivo é a organização do espaço. Entretanto, ainda não é uma lei típica de planejamento urbano, pois refere-se apenas a loteamentos individualmente e não ao conjunto da cidade. (Villaça, 1999, p.172)

A chamada Lei Lehmann tentou disciplinar o parcelamento do solo, o que sem dúvida trouxe a melhora das condições urbanas na cidade formal, com a exigência da implantação de infraestrutura urbana nos loteamentos novos, conforme previsto em lei. Por outro lado, a lei não teve força para se fazer valer em grande parte do território, prevalecendo a impunidade sobre os loteadores inescrupulosos, sobretudo nas áreas mais periféricas. Isso acarretou a proliferação de loteamentos irregulares no espaço urbano, sendo a opção de moradia para grande parte da classe trabalhadora.

Neste cenário, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Santos - PDDI de 1978 (Figura 3.8), pela equipe técnica da PRODESAN e pelo grupo 5 - Arquitetura e Planejamento, coordenado por Csaba Déak. Os estudos realizados em 1976/1978 reavaliaram as hipóteses já trabalhadas no Plano Diretor Físico de 1968, quanto ao turismo, industrialização, como o setor terciário da região. Este teve como principal foco o desenvolvimento da cidade terciária e tentou corrigir algumas distorções do plano anterior como a verticalização indiscriminada. Porém, não se constituiu em instrumento legal, apesar de trazer inovações no tocante às diretrizes de expansão do município, sob a ótica da cidade ideal.

Na região, novo impulso ao turismo veio com a inauguração da 1ª pista da Imigrantes em 1976, a rodovia Rio-Santos (BR 101) em 1983 e depois a rodovia Mogi-Bertioga, que em

conjunto com a rodovia Anchieta, garantiram melhor acessibilidade entre o planalto e o litoral. Intensificou-se, assim, o processo de especulação imobiliária com a abertura de novos loteamentos e empreendimentos para atender à demanda de veraneio, com grande crescimento urbano e populacional, com incremento da construção civil para segunda residência. O que foi demonstrado por Langenbuch em pesquisa realizada em 1971, onde os dados demonstram um arrefecimento do setor de hotelaria em contrapartida à participação da 2ª moradia. O censo do IBGE de 1980 também demonstra essa mudança. Praia Grande destaca-se neste sentido, chegando a ter 67% dos domicílios de temporada, em relação ao total existente na cidade, caracterizando-se como um município de grande crescimento populacional, apresentando taxas de crescimento de 12,85% (1970/1980), 5,88% (1980/1991) e 5,17% (1991/2000), segundo censos do IBGE. (Emplasa, 2002)



1978

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI

Figura 3.8. - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI.

Fonte: Carriço (2006, p.383)

Esse processo especulativo trouxe consequências graves ao meio ambiente e à população residente, pois as cidades não estavam preparadas para receber este grande fluxo de veranistas e turistas, e a decorrente sobrecarga na infraestrutura urbana. A intensificação do processo de urbanização, com a valorização dos espaços centrais, em especial em Santos, provocou um transbordamento populacional que levou à metropolização da região. A população de menor renda foi expulsa para os municípios mais periféricos da região, bem como a população caiçara, passando a morar em áreas impróprias à ocupação urbana. Portanto, o fenômeno da expansão da construção civil para imóveis de temporada, provocou e, ainda provoca, alterações significativas na estrutura urbana e regional da Baixada Santista, ampliando o processo de segregação socioespacial:

A maior fragilidade é a segregação socioespacial que em nossa região, atinge níveis comparáveis às piores situações do país. A valorização imobiliária tem afastado nossa

população de menor renda para a periferia aumentando os custos da cidade. Assim diminuir as desigualdades sociais é o principal desafio. (Sânia Cristina Baptista/Emplasa, entrevista em 19/05/2009)

Instaurou-se uma crise na questão turística quando houve o colapso de infraestrutura em função do grande fluxo de turistas que vieram para os municípios da região, principalmente na questão do saneamento básico. O Governo do Estado tentou implantar uma política pública de terminais turísticos, construindo nos municípios do litoral norte e sul terminais balneários para acesso dos ônibus de turismo dos chamados “turistas de um dia”. Porém, essa estratégia não teve sucesso por gerar uma segregação desses turistas em pontos específicos da orla marítima de alguns municípios:

Essa política, na verdade, não deu certo, porque se chegou à conclusão que também era uma segregação, vamos dizer. Tinha terminal em Bertoga, no Guarujá tinha no Perequê, Praia Grande que era o maior, que chegou até ser construído, mas nunca foi usado no Paquetá, Itanhaém também tinha, Peruíbe também tinha! Só que o que acontece, na verdade os turistas não queriam ficar segregados num ponto só! Que também, se você for perceber era mais fácil criar uma infraestrutura na cidade, do que criar pontos, criar guetos. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Esse quadro se agravou a partir da década de 1980 com a crise macroeconômica, quando o modelo de desenvolvimento turístico de segunda residência passou a ser questionado pelas próprias administrações municipais. O turismo balneário sofreu forte impacto pelo aumento do desemprego e a queda na renda dos trabalhadores da Grande São Paulo, que se constituem na demanda turística da região. As precárias condições de balneabilidade das praias também contribuíram para esse quadro com aumento da poluição industrial e por esgotos. O fluxo do “turismo de um dia” cada vez mais passou a ser considerado um grande problema, por não gerar dividendos à economia regional. Em vez de uma ação conjunta para tratar da questão dos excursionistas, cada município criou dificuldades para inibi-lo, através da cobrança de taxas, limitação do número de ônibus, exigência de hospedagem em pensões, proibição de estacionamento dos ônibus e vans na orla etc.

Para enfrentar a crise e a sazonalidade do turismo, os municípios passaram a investir no turismo de eventos e negócios, com a construção de equipamentos como centros de convenções e exposições e a concessão de incentivos fiscais à rede hoteleira. Porém, percebe-se a falta de articulação regional, com a concorrência entre os municípios, na duplicidade de equipamentos e a sobreposição de eventos ligados ao turismo. O Santos e Região Convetion & Visitors Bureau⁴⁰, no intuito de promover a região, adotou a marca “Costa da Mata Atlântica” em vez de Baixada Santista:

A criação da marca turística Costa da Mata Atlântica, também foi um importante divisor de águas para a promoção e a divulgação das nove cidades que formam a região. A iniciativa foi uma ação do Bureau em parceria com as prefeituras das cidades. Os números positivos⁴¹ alcançados

⁴⁰ O Santos e Região Convetion & Visitors Bureau foi criado em 2002 no intuito de enfrentar a crise do turismo e a falta de articulação entre os municípios da Baixada Santista. É composto por representantes dos municípios e o empresário do setor turismo, tendo ações conjuntas com o SEBRAE e as Associações Comerciais.

⁴¹ A título de exemplificação, a indústria do turismo foi a que mais criou empregos com carteira assinada na Baixada Santista em fevereiro de 2009 em relação ao mesmo mês do ano anterior, segundo pesquisa do Governo do Estado,

são resultado de um esforço conjunto, do Bureau, com o poder público, entidades de classe, empresariado local e os associados e mantenedores que acreditam e se unem em prol do desenvolvimento da região, tornando-a um destino turístico consolidado. (Lúcia Maria Teixeira Furlani, entrevista em 11/05/2009)

Porém, a utilização desta nova marca como produto turístico é bastante polêmica por negar a identidade da região, historicamente conhecida como Baixada Santista⁴². Segundo artigo de Gil Nuno Vaz (2004), a mudança do nome da região “Baixada Santista” como produto turístico se deu devido a três fatores bastante questionáveis:

Primeiro, porque conferia privilégio ao município de Santos como elemento identificador da região, gerando certa animosidade nas demais cidades. Segundo, pela associação cada vez mais forte, principalmente ao longo da década de 80, da palavra Baixada à violência urbana, em razão de acontecimentos ocorridos na Baixada Fluminense, no Rio de Janeiro. E terceiro, por uma provável associação semântica de “Baixada” com “baixaria”, numa percepção de algo inferior, de nível menor. (Vaz, 2004)

Outro atrativo turístico da região é o Santos Futebol Clube, considerado um marco da RMBS por várias representações pesquisadas. Trata-se de uma agremiação fundada em 1912, que ganhou destaque internacional nas décadas de 1950/1960, quando a equipe santista conquistou o campeonato paulista em vários anos (1955/1956/1958 e depois em 1960/1961/1962) e foi também campeã sul-americana e mundial em 1962 e 1963 com Pelé, que foi considerado o maior jogador de futebol do mundo, conforme destacado por várias representações entrevistadas, caracterizando-se como um importante ícone e atrativo turístico da região:

A Vila Belmiro, pelo que representa o Santos Futebol Clube e Pelé, são marcos que identificam a região. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SR&CVB, entrevista em 11/05/2009)

Pode-se concluir que o processo de desenvolvimento do turismo na região consolidou um modelo pautado na segunda residência e na sazonalidade, o que causou, e ainda causa, grandes impactos ambientais e socioeconômicos na região. Afinal, o turismo de veraneio é a principal atividade econômica da maioria dos municípios da Baixada Santista,⁴³ com um fluxo de cerca de 3,5 milhões de visitantes por ano (AGEM, 2004/2005), sem necessariamente trazer os benefícios esperados.

3.4. Cidades amordaçadas e a luta pela autonomia política: do golpe militar de 1964 ao processo de redemocratização do país

Durante 15 anos, no período de 1969 a 1984, ficamos sem a nossa autonomia política! A reconquista da autonomia política ocorreu graças a um movimento civil local muito forte, que garantiu a volta do voto direto para a Prefeitura. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

26,15% das contratações são de profissões ligadas às atividades turísticas. Fonte: Jornal A Tribuna, 11/04/2009, caderno Economia, página C-3.

⁴² A expressão “Baixada Santista”, segundo Vaz (2004), embora já fosse utilizada, muito provavelmente, antes da década de 1960, começou a ser referência comum após a publicação do estudo *A Baixada Santista - Aspectos geográficos*, um conjunto de quatro tomos elaborados por uma equipe de pesquisadores da Universidade de São Paulo - USP, sob coordenação geral do professor Aroldo de Azevedo, publicado pela EDUSP em 1965.

⁴³ Salvo Cubatão, os demais municípios que compõem a Baixada Santista são oficialmente Estâncias Balneárias e Turísticas.

Um momento marcante e de grande ruptura no país e na região se deu a partir do Golpe Militar de 1964. Na Baixada Santista, o governo militar cassa a autonomia política de Santos e Cubatão em 1969, as duas cidades economicamente importantes da região, iniciando um período de intervenção, com prefeitos nomeados. Apesar do golpe militar e do AI-5, ainda havia focos de resistência, em especial com os portuários e os petroleiros. Santos e Cubatão são declarados como área de segurança nacional por abrigarem o Porto e a Refinaria Presidente Bernardes e também por ter uma classe operária bastante organizada. O argumento utilizado foi que essas atividades precisavam ser protegidas, mas a motivação real era acabar com os focos de resistência do sindicalismo ligado a esses setores. Afinal, o Porto de Santos tinha papel estratégico no comércio exterior e também bélico e os petroleiros lidavam com uma matéria prima de alto valor, ou seja, o “ouro negro” que representava o petróleo. As cidades ficaram sob intervenção, perdendo a sua autonomia política, o que perdurou até 1984. Isso restringiu a participação da região nos movimentos políticos nacionais e internacionais. Trata-se de um momento marcante de ruptura que foi destacado nos depoimentos das lideranças políticas pesquisadas:

Em um passado ainda recente, temos, obviamente, a perseguição sofrida por lideranças políticas, sindicais e culturais da cidade a partir do golpe militar de 1964. No entanto, a situação iria se agravar mais ainda em 1969 quando a cidade teve seu prefeito recém-eleito cassado, Esmeraldo Tarquínio, um negro de perfil socialista, e passou a ser considerada área de segurança nacional, perdendo sua autonomia e sendo então governada por chefes de Executivo nomeados pelo Conselho de Segurança Nacional. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Então, o golpe de 1964, esse é um momento que eu diria que foi um momento de ruptura! A cidade é silenciada! (...). O significado disso foi o próprio navio Raul Soares onde lideranças políticas foram trazidas e colocadas lá e penalizadas. (Maria Lúcia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Porém, dada a relevância do porto e do polo industrial de Cubatão, a atividade econômica não foi interrompida nesses setores. Desta forma, houve certo mascaramento do desenvolvimento econômico na região que se refletiu no crescimento do setor terciário, tendo em vista que os trabalhadores do porto e das indústrias, apesar da repressão sobre os sindicatos e as lideranças políticas, mantiveram o seu padrão de remuneração:

O porto, os trabalhadores portuários ganhavam bem, os trabalhadores das estatais ganhavam bem! E com isso havia também um desenvolvimento do chamado terciário, do comércio. Então, a cidade tinha essa máscara, a região tinha um mascaramento de desenvolvimento econômico, vamos dizer assim! E pelos salários, de certo modo, até se considerava um desenvolvimento social! (Maria Lúcia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Desta forma, os impactos do Golpe de 1964 e da repressão durante ditadura militar, com a prisão de várias lideranças dos trabalhadores e períodos de intervenções federais nos sindicatos, interromperam um histórico de lutas do movimento sindical da região, que foram objeto de vários depoimentos das lideranças políticas e representações sindicais da região entrevistadas. Estes destacaram a ação política do movimento sindical através de várias greves na década de 1960 e as lutas contra o Golpe Militar e a ditadura no período de 1964 a 1984, como o movimento pela reabertura política de Santos e Cubatão, conquistada somente

15 anos depois (1983), graças à força de um movimento civil que lutou pelo retorno do voto direto. Como também a participação ativa nos movimentos pela Anistia Política (1979) e pelas Diretas Já (1984). E mais tarde, o grande movimento contra o Governo Collor, em 1991, que conseguiu reverter a decisão do governo federal de demitir cinco mil portuários, paralisando a cidade:

O Sindicato dos Metalúrgicos teve um papel de destaque contra o golpe militar. (...) Muitas lutas foram travadas, participamos, inclusive, de greve geral, coisa incomum hoje, greve geral, nós tivemos as greves de 1961, 1962, 1964, nós paramos também em defesa do pessoal do Moinho, do pessoal da Santa Casa. Isso demonstra que o movimento sindical sempre teve uma ação política. Depois na reabertura política de Santos, a participação no movimento das Diretas Já, na Anistia. O último grande movimento foi em 1991 contra o Governo Collor (...). (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS, entrevista em 13/03/2009)

Todavia, para compreender melhor a importância desse momento histórico é preciso resgatar a cultura política de lutas e contestações que derivou no mito da “Cidade Vermelha”. Esta foi fruto de um processo permanente de construção histórica da identidade local que sempre se reforçou nos períodos de repressão da vontade política, como na ditadura Vargas. Em 1945, com o processo de abertura política, o movimento sindical santista retomou a sua luta rompendo a inércia que vigorou durante o Estado Novo, quando diversos sindicatos sofreram intervenções. Uma greve por melhores salários contra a Cia Docas paralisou os serviços portuários. Após dias de paralisação houve a negociação mediada pelo governo federal, estabelecendo um acordo de reajuste salarial. Os trabalhadores se prontificaram a voltar ao trabalho, mas com a decisão de que se o acordo não fosse cumprido todos os 32 sindicatos da Baixada Santista, representando cerca de 60 mil trabalhadores, entrariam em greve em solidariedade aos companheiros das Docas. (Cf. Gonçalves, 1995, p.79)

Neste ano, criou-se o Movimento Unificador dos Trabalhadores (MUT) articulado pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB) a nível nacional, sob a liderança de João Amazonas. O MUT reivindicou maior liberdade dos sindicatos frente ao controle exercido pelo Ministério do Trabalho e a criação da Confederação Geral dos Trabalhadores Brasileiros (CGTB):

Tal como ocorria em nível da política nacional, a ação do partido no meio operário foi também muito moderada, procurando evitar a ocorrência de greve e agitações que pudessem prejudicar a luta pela “união nacional”, objetivo máximo do PCB no pós-guerra. (Rodrigues apud Gonçalves, 1995, p.79)

No ano de 1945, o MUT chegou a Santos através dos Sindicatos dos Empregados na Administração dos Serviços Portuária e dos Estivadores, que depois foi expandida para outros sindicatos, com a proposta de superar as divergências entre os sindicatos e estabelecer uma política não-sectária de unidade para garantir as liberdades políticas conquistadas. Logo a seguir foi criada a União Geral dos Sindicatos dos Trabalhadores de Santos (UGSTS), composta por 37 sindicatos, que apoiou o movimento da redemocratização, colocando-se como apartidária, que passou a ter grande influência na direção do movimento sindical santista. Neste período a agitação política e social na cidade foi intensa com várias células do PCB que

derivaram na criação de numerosos Comitês Populares na cidade, os quais discutiam, além do debate político, assuntos de interesse das comunidades, com ação reivindicatória:

É clara a influência dos comunistas em toda ação política, social e sindical que ocorre em Santos. Os comunistas atuam no MUT, logo após na União Geral dos Sindicatos de Trabalhadores, nos Comitês Democráticos Populares. Articulam seus interesses e propostas com as ações recreativas, educacionais e reivindicatórias. (Gonçalves,1995, p.81)

Ao longo do século XX houve uma onda de politização em Santos, através das ideias de esquerda que se tornaram muito fortes, em função da posição de destaque da União Soviética no pós-guerra. Logo, o Partido Comunista passou a ter grande expressão na cidade. Na eleição presidencial de 1945, fruto do processo de redemocratização do país, o candidato do Partido Comunista (PCB), Yedo Fiúza, teve mais de 45% dos votos em Santos, sendo o mais votado na cidade, numa votação que totalizou apenas 9,17% em nível nacional. Além disso, elegeu-se em Santos um líder estivador comunista, Oswaldo Pacheco da Silva, como deputado federal. Com isso, ampliaram-se as atividades políticas e sindicais na cidade, tendo como principal fato o boicote aos navios espanhóis no porto pelos estivadores, contra a Espanha franquista pela sua colaboração ao nazismo. Este acontecimento levou a forte repressão, como a interdição da União Geral dos Sindicatos de Trabalhadores e várias prisões. Segundo Gonçalves (1995, p.87), essa ação da classe operária não se limitava à retórica do PCB, mas guardava certa autonomia própria da história do movimento sindical santista no tocante a sua prática de ação e participação política.

Em 1947 houve eleições na esfera estadual e mais uma vez Santos se distinguiu com maior número de votos para as forças progressistas do que na capital e no Estado, totalizando 48% dos votos para o candidato ao governo do Estado, Adhemar de Barros, da coligação PSP-PCB, que teve apoio dos comunistas. O mesmo desempenho se deu nas eleições para Assembléia Legislativa em que, dos seis candidatos mais votados, quatro eram do PCB. Segundo Gonçalves (1995, p.93), o eleitorado mais conservador de Santos se identificava com o Partido Social Democrata - PSD sob a liderança de Antonio Feliciano que fora prefeito nomeado em 1945 e que se elegeu deputado estadual nesta eleição. Este partido vai representar os interesses dos setores mais conservadores e poderosos da cidade, bem como vai fazer oposição ao discurso ideológico dos comunistas.

Nas eleições municipais, em novembro do mesmo ano, de 31 vereadores eleitos na Câmara Municipal de Santos, 14 vereadores eram ligados ao PCB, no momento em que o partido tinha acabado de ser considerado ilegal. Os candidatos concorreram na época por uma legenda de aluguel (PST), mas na verdade eram comunistas. O Partido Social Trabalhista - PST obteve 28% dos votos e conquistou 45% das cadeiras da Câmara. Todavia, essa eleição foi anulada e os vereadores eleitos não puderam tomar posse:

Eles conseguiram fazer 14 cadeiras na Câmara! Então, tem uma forte presença da esquerda e não é a toa que Santos ficou conhecida primeiro como a Barcelona brasileira, depois como a Moscou brasileira. Tem aí toda uma história! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Em seus estudos, Gonçalves (1995, p.100) analisou que em Santos era difícil de identificar uma classe dominante no sentido clássico, ou seja, uma burguesia detentora dos meios de produção, por se tratar de uma cidade que sempre prevaleceu a prestação de serviços. Para ele, os setores mais conservadores estavam nas classes médias tradicionais, formada por profissionais liberais, comerciantes e corretores do café. Porém, havia o que o autor chamava de “pequena classe média” que era formada por empregados do comércio, bancários, funcionários administrativos, professores, intelectuais e trabalhadores não braçais do porto. Assim, a hipótese defendida pelo autor era que havia uma aliança entre a classe trabalhadora e a pequena classe média, que votavam no Partido Comunista Brasileiro - PCB:

A polarização se dá, pois entre a classe média tradicional e os grupos médios inferiores associados ao operariado urbano. [grifo do autor] (Gonçalves, 1995, p.101)

A hegemonia comunista em Santos que levou o movimento sindical dos trabalhadores a romper com a ordem estabelecida, através de uma política de esquerda que incitava a revolução e a tomada de poder fez com que aumentasse os conflitos e tensões a partir de 1948. Um grande comício da campanha nacionalista pelo “Petróleo é Nosso”⁴⁴ foi proibido pela polícia em 1949, mas mesmo assim foi realizado, levando à morte um líder comunista dos portuários:

Em Santos, por exemplo, o estivador Deoclécio Santana foi morto a tiros por policiais, que, em setembro de 1949, dissolveram à bala um comício em defesa do monopólio. Também na cidade, o ex-combatente Aldo Ripassartir e o líder portuário Henrique Moura foram condenados a cinco anos de prisão, acusados de "incitar" comícios em defesa do petróleo brasileiro. (Telma de Souza, artigo “O pré-sal é nosso”, publicado em 14/09/2009)

A repressão se dava principalmente pela polícia marítima, criada por Adhemar de Barros, que assumiu o papel de órgão de repressão política, invadindo vários sindicatos, coibindo manifestações e prendendo lideranças e trabalhadores. A violência da repressão, as cassações e perseguições dos líderes expressavam o radicalismo frente aos comunistas que foram ficando sem perspectivas, caindo no isolamento político e na clandestinidade. A propaganda anticomunista aliada à guerra fria e a radicalização das posições do PCB levaram à perda de influência comunista sobre o movimento operário, resultando na diminuição da sua participação nos quadros sindicais. Foi quando se deu o avanço do trabalhismo no movimento sindical e do partido adhemarista (Partido Social Progressista - PSP) como símbolo das ideias progressistas na cidade. Assim termina o período de hegemonia do Partido Comunista em Santos iniciado em 1945. (Gonçalves, 1995, p.105)

Porém, o declínio da influência do partido comunista na cidade não arrefeceu a força do movimento sindical e dos setores mais progressistas. Em 1950, Getúlio Vargas retornou ao poder eleito com ampla maioria, este teve expressiva votação em Santos, com cerca de 67% dos votos. Iniciou-se, assim, um segundo momento da política santista que vai até 1958, no

⁴⁴ O slogan "O Petróleo é Nosso" foi criado pelo professor Otacílio Rainho, sendo propagado pelo escritor Monteiro Lobato. Este movimento dividiu o país entre os chamados "nacionalistas", que defendiam o monopólio e os "entreguistas", que eram partidários da abertura total do Brasil ao capital estrangeiro. Este movimento teve êxito e o monopólio do petróleo foi estabelecido em outubro de 1953 pela lei 2004 no governo de Getúlio Vargas, perdurando até o governo FHC.

qual vigora a influência do PSP adhemarista em conjunto com o trabalhismo getulista (Partido Trabalhista Brasileiro - PTB), que contou com apoio dos comunistas após 1954. Neste período, em apenas uma das eleições municipais em Santos foi eleito um candidato dos setores conservadores, em 1953, quando houve uma divisão dos partidos PSP e PTB, que lançaram candidatos próprios. No intervalo entre 1958 e o Golpe de 1964 prevaleceu o janismo ligado à política de Jânio Quadros com forte articulação com o sindicalismo. O Fórum Sindical de Debates (FSD), criado em 1956, tinha forte influência do janismo e era composto por 53 entidades sindicais da Baixada Santista e vai liderar as greves e manifestações do início da década de 1960.⁴⁵ Neste contexto, pode-se dizer que a Intersindical Santista tornou-se porta-voz do presidente Jânio:

O janismo representou no movimento sindical santista a ruptura com a corrente nacionalista democrática que, sob a direção de comunistas e petebistas, possuía praticamente a hegemonia da atividade política nos sindicatos desde o fim do Estado Novo. (Gonçalves, 1995, p.152)

A força do movimento operário organizado santista manifestou-se com intensidade no período entre 1960 e 1963 através de uma sequência greves que demonstraram a coesão e a solidariedade entre os vários sindicatos e correntes políticas. Em 1960 houve a emblemática greve geral em solidariedade aos trabalhadores do Moinho Santista que parou a cidade e teve destaque na mídia nacional. Essa greve foi exitosa, com a vitória dos trabalhadores que tiveram a greve reconhecida pelo presidente Juscelino Kubitschek, que mediou o conflito junto à empresa para viabilizar o pagamento dos dias parados aos trabalhadores. Em agosto de 1961 ocorreu a greve em prol dos estivadores do porto e depois a greve pela posse do presidente da república João Goulart. Em maio de 1962 mais uma greve, desta vez em solidariedade aos petroquímicos, que novamente parou a cidade. As lutas pelo “Petróleo é Nosso” e pela jornada de 6 horas na década de 1960 também foram lembradas pelos Metalúrgicos:

Nós temos a luta pelo Petróleo. Aí eu citaria o exemplo dos petroleiros que já em 1961 foram a luta pra conseguir a jornada de trabalho de 6 horas. Então, o trabalhador de turno hoje que faz 6 horas de trabalho, graças à luta dos petroleiros que sempre tiveram à frente dessa briga. (Uriel Villas Boas/S.METALÚRGICOS, entrevista em 13/03/2009)

Em julho de 1962 houve outra greve geral que reivindicava um gabinete nacionalista e democrático, durante o curto período parlamentarista no país:

Os sindicatos dos petroleiros e do porto, com cerca de 15 categorias, tornaram-se muito fortes, em especial os dos Estivadores, dos Guindasteiros e da própria administração do porto. Esses sindicatos eram caracterizadamente braçais, vamos dizer assim, não tinham um corte intelectualizado, mas eram absolutamente ideológicos, com grande influência do Partido Comunista, na época, identificado com o PTB de Jango. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

(...) tudo isso dá a região a característica de ter um sindicalismo bastante forte! E no governo do João Goulart isso é aflorado! Santos e região compunham as grandes lutas ou fomentavam as

⁴⁵ A Baixada Santista teve mais de 40 greves ao longo do ano de 1963, sendo duas greves gerais decididas por 40 entidades sindicais reunidas pelo Fórum Sindical de Debates, em solidariedade aos trabalhadores do porto e da refinaria, ocasiões em que a cidade se transformou em praça de guerra, com a presença de tropas federais. (Cf. Correio da Manhã, 27/01/1964)

greves, até as greves gerais de muitos momentos, muitas iniciadas no porto. (Maria Lúcia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Em setembro nova greve em prol dos trabalhadores da empresa municipal de transporte coletivo (CSTC) que pleiteavam melhores salários. E, por fim, em 1963, a greve geral em solidariedade aos enfermeiros da Santa Casa, com a paralisação da cidade, que teve repercussão nacional pelos graves conflitos entre trabalhadores e militares. Em resposta a toda essa efervescência política, vem o golpe militar de 1964 que deflagra forte repressão, intervenção nos sindicatos e perseguições das lideranças políticas e culturais em todo país, gerando conflitos e momentos de grande tensão na região, em especial no porto:

Em função disso, cada vez que os regimes no país tenderam ao autoritarismo ou se pautaram pelo autoritarismo explícito, a cidade sempre sofreu as consequências de ostentar esse espírito rebelde. O ponto de referência foi o momento do Golpe Militar, em 1964, quando deixamos de viver o estado de direito! Santos sofreu, como todo o Brasil. Depois veio o AI-5, em 1968. Aliás, o Brasil não foi uma exceção, porque isso também aconteceu em outros países, como Uruguai, Paraguai, Argentina, Chile e Bolívia. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Com o golpe militar, o movimento sindical ficou adormecido por muitos anos, até o período de redemocratização do país na década de 1980, várias lideranças sindicais e políticas foram presas no navio-prisão Raul Soares que ficou ancorado no Porto de Santos (Foto 3.26):

Um fator marcante que foi o golpe de 1964, aonde os sindicatos sofreram intervenção do governo alegando que aqui era um antro de comunistas, agitadores, baderneiros. Houve várias prisões de gente dos sindicatos, de trabalhadores que na ocasião foram enviados para o navio prisão Raul Soares, que ficou ancorado aqui ao largo do canal. E depois, após esse momento em que houve realmente a mão forte do Estado, através da ditadura, que foi influenciando diretamente na atividade portuária. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Santos sempre foi um berço do sindicalismo, sempre teve a sua posição contra a ditadura muito forte, muito resistente! (Rodnei Oliveira da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

O presidente do SINTRACOMOS retratou as perdas dos trabalhadores neste período que acarretaram retardo na legislação trabalhista, implicando em prejuízos aos direitos do trabalhador:

O movimento sindical foi muito perseguido, muitos sindicalistas foram presos, depostos, etc. Então, foram momentos infelizes da história do Brasil e da Baixada Santista. Esse desmonte dos sindicatos na época da ditadura foi um atraso nas leis trabalhistas, o trabalhador perdeu aí muitos anos sem avançar na questão da legislação. Porque como não podia se organizar, se reunir com seus candidatos, isso trouxe grandes prejuízos na questão da legislação trabalhista, nos avanços da classe operária. (Geraldino Cruz Nascimento, entrevista em 24/03/2009).

Em 1979, com a anistia dos exilados políticos, ganhou força a luta pela redemocratização do país, organizada pelos movimentos urbanos e populares, principalmente o movimento sindical operário como importante espaço de reação política contra a ditadura. Neste período, surgiu o Partido dos Trabalhadores (PT) tendo como berço o ABC Paulista e a Central Única dos Trabalhadores (CUT, criada em 1983), com a proposta de um sindicalismo classista e de massas, o que deu origem ao “novo sindicalismo”.⁴⁶ Santos e região tiveram um

⁴⁶ O novo sindicalismo propõe um modelo de sindicato livre da estrutura sindical atrelada a uma ação classista, com o retorno das comissões de fábrica, manifestando-se, sobretudo no ABC Paulista. Período em que emergiu também a expressiva liderança sindical brasileira de Luiz Inácio da Silva, o Lula. Hoje presidente eleito do Brasil, exercendo o seu 2º mandato.

papel importante nos movimentos pela “Anistia” e depois pelas “Diretas Já” (1984), considerando que várias das suas lideranças políticas e sindicais tinham sido cassadas. Além disso, cabe destacar a importância cultural da região no cenário nacional, no teatro e na música, que também caracterizou-se como uma forma de resistência, conforme sublinhou a representante da Assembléia Legislativa de São Paulo:

E culturalmente, a gente não pode esquecer aí um grande nome da cultura nacional que é Plínio Marcos! Que coloca a partir da sua própria vivência na nossa região, da sua experiência, as mazelas da situação econômica do país, da política econômica e social, principalmente do país! Plínio coloca isso muito bem, sob a sua vida cultural! Vida produtiva intelectual! Ao mesmo tempo nós tínhamos também, culturalmente falando ainda..., como Gilberto Mendes é impossível não citá-lo na questão da Música Nova! Havia também uma atividade cultural que mesmo em alguns momentos que tentaram amordaçá-la, mas que ela fluía, certo! Então, isso foi muito importante! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Essa força política e cultural de resistência se refletiu nas eleições municipais de 1982 quando são eleitos dois vereadores do Partido dos Trabalhadores (PT), Telma de Souza e Nobel Soares, bem como vereadores do PMDB, através do voto vinculado. Isso demonstrou a força política dos partidos progressistas na composição da Câmara Municipal de Santos. Porém, a recuperação da autonomia política de Santos e de Cubatão só aconteceu em 1983, caracterizando outro momento político marcante destacado pelos entrevistados (Foto 3.27). Em 1984, numa eleição isolada no país, concorreram à prefeitura de Santos, Telma de Souza pelo PT, Oswaldo Justo e Rubens de Lara pelo PMDB, o que já denotava certa divisão partidária das lideranças políticas progressistas. Foi eleito prefeito de Santos, Oswaldo Justo (PMDB) e como vice-prefeito Esmeraldo Tarquínio de Campos Neto, contrariando os prognósticos que previam a vitória de Rubens Lara, também do PMDB. Deste modo, o município resgatou a sua autonomia política:

Eu acredito que essa eleição representou o resgate da cidade, com a eleição do filho do último prefeito eleito em 1968, Esmeraldo de Soares Tarquínio de Campos Filho do MDB, que, como já expliquei, foi cassado pelos militares antes da sua posse. Esmeraldo já havia falecido em 1982, época em que me lancei na política e fui eleita vereadora de Santos. Assim, Santos resgatou a sua história democrática depois do golpe militar de 64. Porém, é preciso registrar que havia na época setores que queriam manter a condição de exceção para continuar como estava. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Essa luta foi fruto da união das forças políticas que derivou em grandes conquistas, como a redemocratização do país e a autonomia política dos dois municípios da região. O deputado federal Márcio França destacou a importância do santista Mario Covas⁴⁷ neste processo:

Mario Covas teve importância como iniciador de um grande movimento ético político no Brasil, que deu origem ao PSDB, hoje um dos maiores partidos políticos do país e que governa o Estado de SP há quase duas décadas. (Márcio França/Dep.Federal, entrevista em 15/05/2009)

⁴⁷ Mário Covas Júnior nasceu em Santos em 21/04/1930. Formou-se engenheiro civil em 1955 pela Escola Politécnica da Universidade de São Paulo. Foi candidato a prefeito de Santos em 1961, pelo PST, obtendo o segundo lugar na votação. Elegeram-se deputado federal em 1962, foi reeleito em 1966 pelo MDB. Em 1969 teve seu mandato cassado pela ditadura militar e os direitos políticos suspensos por dez anos. Em 1982 volta à política como deputado federal. Foi prefeito de São Paulo (1983/1985), depois foi eleito senador em 1986 e governador do Estado de São Paulo em 1994, sendo reeleito em 1998. Faleceu durante o seu 2º mandato de governador. Foi um político de destaque e um dos fundadores do antigo MDB e depois do PSDB em 1988. Fonte: <http://www.fmcovas.org.br/MarioCovas/Default.aspx?MID=0000002>. Acessado em 15/01/2010.

Porém, neste período já começou certa divisão partidária das forças de esquerda, conforme destacou a deputada estadual do PT:

Santos recupera a sua autonomia, mas aí já teve a divisão partidária! É o voto de legenda, de sublegenda, os partidos apresentavam mais de um candidato e foi eleito o Justo, que foi preso no navio Raul Soares, tudo isso, que até tinha uma certa história, mas que já era um perfil mais conservador do que o outro candidato que era o Lara, do próprio PMDB! E ainda bem mais conservador do que as três candidaturas petistas! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Tanto a deputada estadual, quanto a vereadora de Santos do Partido dos Trabalhadores ressaltaram a importância da união e o fortalecimento dos vários movimentos progressistas que passaram a se constituir num movimento plurisetorial, que teve papel fundamental na reconquista da democracia no país:

Bom, esta função do porto que alia todo esse coletivo! É um coletivo, uma elite diferenciada do movimento sindical (...). Surgem também nesta mesma época com mais força, se renovam, os movimentos populares, a igreja católica ganha força nas comunidades eclesiais de base. Enfim, intelectuais, artistas, políticos se juntam, vamos dizer, é um momento de união das forças políticas pela reconquista da autonomia da cidade e a redemocratização do país! Logo após isso, a cidade está preparada, vamos dizer assim, conquistada a autonomia, conquistada a redemocratização do país, a Constituição Federal de 88, tudo isso! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)



Fotos 3.26 e 3.27 - Navio prisão Raul Soares e Comemoração da retomada da autonomia de Santos em 1883 no Paço Municipal na Praça Mauá.

Fonte: <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h013b.htm>. Acessado em 15/01/2010.

No movimento sindical, a greve do porto de 1980 foi considerada um marco, tendo em vista que não houve greves pelos sindicatos portuários no período de 1964 até 1980. Portanto, além do Golpe de 1964, o ano de 1980 foi destacado pelos presidentes do SINDAPORT e do SINTRAPORT como um momento significativo por dois motivos: a mudança de gestão no porto com o fim da concessão de 90 anos da Companhia Docas de Santos, quando se deu a criação da CODESP, e a primeira greve no porto após o golpe militar:

Na história recente posso ressaltar o ano de 1980 em que houve o fim da CDS com a mudança de gestão para a CODESP. (Everandy Cirino/SINDAPORT, entrevista em 16/03/2009)

A primeira greve após 1964 deve ter sido em 1980, foram movimentos que promoveram transformações na cidade como um todo, mas em especial no porto, na atividade portuária. (Robson de Lima Apolinário/ SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

A união das forças progressistas vai influenciar a Constituição Federal de 1988. Esta ampliou o poder dos municípios e também possibilitou a formação de novos partidos, gerando

certa divisão das forças políticas. Em Santos, na eleição de 1988, Telma de Souza (PT) foi eleita prefeita com 1/3 dos votos, por uma diferença de apenas 990 votos em relação ao segundo colocado Del Bosco Amaral (PMDB) demarcando assim outro momento significativo na história de Santos e região, que teve continuidade com a eleição de David Capistrano, em Santos, e Luiz Carlos Luca Pedro, em São Vicente, ambos do Partido dos Trabalhadores:

É uma ruptura com a eleição da Telma Souza! Do PT, mulher, do partido dos trabalhadores! E naquele momento foi muito importante foi possível... e até lembrando que não havia segundo turno. (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Outro período de conflitos e tensões muito claro foi de 1989 a 1996. A formação do PT em Santos e a eleição de vereadores pelo partido contribuíram já em 1982, para disseminação de posturas críticas que culminaram na eleição de Telma de Souza no final da década de 1980. O governo da Telma rompeu com vários pactos políticos existentes (entre outros com a empresa concessionária de transporte coletivo e com o único jornal local de grande circulação) e costurou outros. (...) nesse período o poder público estimulou de várias maneiras a mobilização e a organização da população, processo que teve continuidade com o seu sucessor, David Capistrano. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

O Governo Telma (1989/1992) enfrentou dificuldades junto aos setores conservadores, especialmente com a mídia, através do Grupo *A Tribuna*. Caracterizou-se como um governo democrático que contribuiu para a organização e a participação da população na gestão pública, trazendo avanços significativos nos serviços públicos, mas contrariando os interesses dos setores conservadores:

*Aí começa um período de grandes contendas com os grupos econômicos, gerando confrontos dentro das políticas públicas do novo governo. Em especial, com o Grupo *A Tribuna*, com a *Viação Santos/São Vicente*, que dominava o transporte coletivo, e a grande luta pela desativação da *Casa de Saúde Anchieta*. (Telma de Souza/CMS, 15/05/2009)*

Para se ter um espaço de comunicação junto à população, criou-se uma publicação própria do Diário Oficial denominado "*D.O. Urgente*", produzido na própria gráfica da PRODESAN, bem como o Fórum da Cidade, um espaço de discussão e de consulta composto por empresários, sindicalistas, universidades e demais forças da cidade. Esse Fórum teve papel central na mobilização da cidade na greve geral contra a demissão dos portuários pelo Governo Collor em 1991, um momento importante que demonstrou a força e organização do poder local, tendo repercussão nacional:

A grande luta nacional em relação ao porto foi em 1991, com a greve geral de toda a cidade em solidariedade aos portuários. Uma criação importante desse período foi o Fórum da Cidade, que era um fórum não partidário, composto por várias representações significativas da sociedade, que se reuniam a cada 02 meses com a prefeita para discutir assuntos de interesse da cidade. Através desse fórum, nós conseguimos mobilizar a cidade para a greve geral que culminou com a readmissão dos 5.372 trabalhadores do porto demitidos pelo governo Collor. Eu mesma fui negociar em Brasília com o então ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, e, graças a esse grande movimento da cidade, as demissões foram revertidas. (Telma de Souza/CMS, 15/05/2009)

Essa luta também foi enaltecida como um momento significativo pelas representações dos metalúrgicos e portuários, conforme sintetiza o ex-presidente do S.METALÚRGICOS:

O último grande movimento foi em 1991 quando houve a paralisação da cidade contra a demissão de 5 mil trabalhadores do porto pelo Governo Collor, que conseguiu a conquista de reverter essa decisão do governo federal. (Uriel Villas Boas, entrevista em 13/03/2009)

Ao mesmo tempo, os setores conservadores começaram a organizar uma reação para reconquistar o poder municipal. Entretanto, apesar de contrariar interesses dos setores conservadores a prefeita Telma de Souza conseguiu eleger o seu sucessor, David Capistrano (PT), com base na grande aprovação do seu governo. O aprofundamento das mudanças deu-se no Governo Capistrano (1993/1996), composto por vários quadros de fora da cidade, levando a uma reação dos setores conservadores que passaram a difundir a xenofobia pelos ditos “gafanhotos”. Isso vai derivar na eleição de Beto Mansur (Partido Progressista Brasileiro - PPB) por uma pequena diferença de votos em relação à candidatura de Telma de Souza (PT):

Aí a reação dos setores conservadores se faz de maneira muito feroz! Levantando a xenofobia, que já havia sido questionada no governo da Telma e se aprofunda no outro governo. Ai para voltar ao poder os setores conservadores, os candidatos farão concessão aos grupos poderosos. É obvio que a primeira ação do Beto Mansur foi passar o jornal D.O. Urgente para que A Tribuna e não mais a gráfica da PRODESAN fizesse a edição, a publicação. (Deputada Estadual Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

O representante do movimento de moradia Sítio do Campo de Praia Grande relatou a construção do movimento no bojo das mobilizações dos movimentos populares e sindicais da região na década de 1990, destacando a contribuição dos governos municipais democráticos em Santos e São Vicente, ambos do Partido dos Trabalhadores:

A reivindicação por tarifa dos transportes coletivos mais barata (Chiqueirinho, CSTC) e as reivindicações por melhores serviços de saúde (Policlinicas, Hospital Anchieta⁴⁸, HIV⁴⁹ etc.) eram as referências naquele momento. A administração da cidade de Santos estimulou as ansiedades populares e sindicais para propor mudanças concretas. O movimento sindical (porto, metalúrgicos, petroleiros, construção civil, químicos) também motivou a sermos organizados e enfrentarmos as desigualdades sociais e econômicas. Os governos Telma de Souza em Santos e posteriormente David Capistrano e Luiz Carlos Pedro-LUCA em São Vicente contribuiu muito para as tentativas de mudanças. Aliás, neste período, os movimentos por moradia na região também reforçou este momento de novos governos com perfil popular. (Almir Manoel/Movimento Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

Ao fazer uma breve avaliação do histórico político exposto, pode-se perceber que até o golpe militar vigoravam as forças progressistas em Santos, muito em função da força e tradição de luta do movimento operário santista, que foram interrompidas pela ruptura que representou a ditadura militar. O período pós-ditadura foi caracterizado por uma cidade tensionada entre as forças progressistas e conservadoras, o que se refletiu eleitoralmente. Santos foi administrada pelas forças progressistas num primeiro momento, da conquista das eleições diretas para prefeito em 1983 até a gestão David Capistrano (1996). Após esse período acirraram-se as disputas e a cidade ficou literalmente dividida entre as forças progressistas e conservadoras, demonstrando ainda a resistência da classe trabalhadora, com certo equilíbrio na correlação de forças. Porém, nas três eleições seguidas (1996/2000/2004) ganharam os candidatos que

⁴⁸ Santos iniciou uma experiência inédita no Brasil, criando uma rede de serviços substitutivos ao manicômio Casa de Saúde Anchieta que foi desativado em 1996. A proposta implementada desativou gradativamente o hospital psiquiátrico e foram criados 05 Núcleos de Atenção Psicossocial (NAPS), seguindo o princípio da territorialidade, com a descentralização e reaproximação da população usuária. Fonte: NEMESS PUC SP. Disponível em <http://www.pucsp.br/nemess/links/artigos/micheletti.htm>. Acesso em 05/02/2010.

⁴⁹ Santos foi a primeira cidade a implantar um núcleo de atendimento aos pacientes portadores do HIV, através do Centro de Referência em AIDS - Craids. A cidade ficou conhecida nacionalmente por seus elevados índices de AIDs e depois pelo pioneirismo na organização do programa de prevenção e combate a doença.

representavam os setores conservadores e os grupos econômicos por uma pequena diferença de votos: Telma de Souza (PT) x Beto Mansur (PPB) por duas eleições seguidas⁵⁰, sendo eleito como prefeito de Santos Beto Mansur (1997/2004); e depois Telma de Souza (PT) x João Paulo Papa (PMDB), candidato sucessor do prefeito Beto Mansur, que foi eleito prefeito de Santos em 2004⁵¹ e reeleito em primeiro turno em 2008⁵².

As possíveis justificativas atribuídas à derrota do projeto democrático popular na região passam pelas divergências internas nos partidos de esquerda; o uso da máquina pública e do poder econômico para cooptação de lideranças sindicais e dos movimentos sociais como forma de manutenção do poder político. E principalmente, pelas grandes mudanças que vêm no bojo da globalização econômica e da reestruturação produtiva com a implementação das políticas neoliberais, que desequilibraram a correlação de forças a favor do capital em detrimento do trabalho, desconstruindo a ideia do trabalhador livre:

A Baixada na verdade ela reflete o cenário mundial! O período neoliberal, da globalização, a grande campanha que ganha muitos setores da sociedade e até mesmo os trabalhadores para o processo de privatização. Isso fragiliza os sindicatos e as lideranças políticas que defendem que as empresas estatais sejam gerenciadas enquanto empresas públicas, com controle social, essas lideranças passam a ser vistas como atrasadas! O momento... você pega já quase o Consenso de Washington, de diminuição do Estado, do Estado mínimo, tudo isso! Então, já há grande fragilidade no movimento sindical, no movimento social e os protestos internos batidos, enfim, culmina nos processos eleitorais! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

A vereadora Telma de Souza foi além, ao retratar com propriedade o grande retrocesso causado por três décadas de ditadura militar, que na sua avaliação, até hoje, a sociedade brasileira ainda não conseguiu superar as sequelas do regime autoritário. Diferentemente da visão da Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi, Telma questiona se essa história libertária e de lutas ainda está presente na memória coletiva de Santos e região. Desta forma, deu ênfase à importância de se resgatar e divulgar essa história de contestações e lutas como importante subsídio às novas gerações na construção do futuro da Baixada Santista:

Entendo que até hoje ainda estamos tentando nos recuperar do retrocesso político, institucional e cultural provocado pela violência da ditadura militar. Mas, sinceramente, não sei se todos esses fatos e seus desdobramentos estão muito vivos na memória coletiva local e regional. Acredito, portanto, que resgatar e divulgar essa história seja uma das principais tarefas de todos os que se preocupam não com o passado da nossa cidade e da nossa região, mas sim com seu futuro, que deve levar em conta todas essas referências históricas. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Evidencia-se que a identidade regional é um processo histórico de construção coletiva que se faz permanentemente, mediante tensões e conflitos entre os grupos sociais. A

⁵⁰ Na eleição municipal de Santos de 1996, Beto Mansur vence com 48,97% dos votos e Telma de Souza obtém 46,22% dos votos válidos. Na segunda disputa entre os mesmos candidatos em 2000, Beto Mansur se reelege no 2º turno com 52,2% dos votos, contra 47,7% de Telma de Souza. Trata-se da cidade dividida entre as forças conservadoras e progressistas, já refletindo os impactos da crise da década de 1990, com o enfraquecimento do trabalho.

⁵¹ Na eleição de 2004 o candidato João Paulo Papa surpreende as previsões das pesquisas eleitorais, vencendo por uma diferença de 1.771 votos, totalizando 50,37% dos votos válidos contra 49,63% de Telma de Souza, demonstrando a divisão da cidade entre as forças conservadoras e progressistas.

⁵² Na eleição municipal de Santos de 2008 há uma divisão das forças progressistas entre PT e PSB que lançam candidatas próprias. O resultado foi a reeleição do Prefeito João Paulo Papa (PMDB) no primeiro turno com 77,22% dos votos, contra 13,24% da candidata Maria Lúcia Prandi (PT) e 8,06% da candidata do PSB, Mariângela Duarte, uma ex-petista que teve a sua trajetória política no Partido dos Trabalhadores.

preservação dessa memória, material e imaterial, demanda investigação e diferentes formas de registros e meios de difusão desse processo de construção histórico para as futuras gerações. Todavia, a definição do ser social, da identidade social, não é dada apenas pelas condições objetivas que definem as categorias sociais, como por exemplo, a hierarquia socioeconômica. Esta se dá também pelo ser percebido por si mesmo ou pelos outros, através da noção de pertencimento a um determinado espaço e/ou grupo social. Para Bourdieu (apud Chartier, 2002), a identidade social que se percebe através do que cada grupo mostra de si mesmo e que se remete à incorporação mental coletiva de esquemas de percepção, vai refletir na materialização desta identidade social através daquilo que representa este grupo de uma maneira individual ou coletiva. A dinâmica do mundo social se dá através das representações e pelos discursos que pertencem à construção ideológica do mundo social, que se transformam e se reinventam permanentemente. Portanto, a sociedade do mundo contemporâneo sofreu grandes e rápidas mudanças, assim como no mundo da produção capitalista, alterando a relação tempo e espaço e colocando em cheque os valores éticos e culturais numa sociedade dominada pelo poder do dinheiro e pelo consumo material. Essa busca incessante pelo progresso linear e pela modernidade se dá por uma obsolescência cada vez maior, através da ideia de que o antigo, pejorativamente chamado de “velho”, é sinônimo de atraso, e que o novo sempre expressa modernidade. Desta forma, há uma tentativa de desconstrução da história, em especial das lutas e conquistas das minorias sociais e políticas, sufocadas pelo discurso hegemônico das elites, retratada com destaque na história oficial e pela mídia.

A título de ilustração, na pesquisa de campo ficou evidenciado a disparidade de informações e registros existentes sobre Santos, como centro político e econômico, em relação aos demais municípios que compõem a região. Como também, a hegemonia da história oficial ligada aos grandes ciclos econômicos de desenvolvimento, em especial o ciclo do café, em detrimento das lutas políticas protagonizadas pela classe trabalhadora. Das trinta e duas entrevistas realizadas com as representações dos três grandes grupos (Grupos Sociais Organizados, Capital e Estado), poucos trataram dessa questão, que foi destacada apenas pelas representações sindicais dos trabalhadores, por lideranças políticas, em especial ligadas a correntes de esquerda, e por pesquisadores em ciências humanas. No capítulo 4 analisam-se os impactos das transformações econômicas e produtivas do capitalismo sobre a região da Baixada Santista nos múltiplos olhares dos seus agentes sociais, demonstrando a ampliação das desigualdades na correlação de forças entre capital e trabalho.

Capítulo 4

A BAIXADA SANTISTA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DA CRISE AS NOVAS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO



CAPÍTULO 4

A BAIXADA SANTISTA EM TEMPOS DE GLOBALIZAÇÃO E REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: DA CRISE ÀS NOVAS PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO

“Globalização” é um mito no sentido forte do termo, um discurso poderoso, uma “idéia-força”, uma idéia [sic] que tem força social, que realiza a crença. É a arma principal das lutas contra as conquistas do *welfare state* (...). E é em nome desse modelo que se impõe a flexibilidade, outra palavra chave do liberalismo. (Bourdieu, 1998, p.48)

O mundo vem passando, nas últimas décadas, por grandes transformações decorrentes da chamada “globalização econômica”, com a emergência do regime de acumulação flexível¹ e com a reestruturação produtiva,² gerando a intensificação dos fluxos na rede global, reflexos da crise do capitalismo na tentativa de recuperar e promover a acumulação do capital, através da disseminação de políticas neoliberais.³ Há uma forte ideologização que, cada vez mais, difunde a “globalização” como um fenômeno novo do capitalismo mundial, que vem trazendo mudanças significativas na realidade social, econômica e política dos Estados nacionais, das chamadas “cidades globais” e das regiões transnacionais, no intuito de configurar uma “nova” cultura global, em um “mundo unificado”. Trata-se, portanto, de um conceito que apresenta diferentes interpretações, caracterizando-se como um fenômeno polêmico e contestado por vários autores,⁴ conforme analisa Ferreira (2007):

A imagem de “novidade” que recebem se deve muito mais à força da ideologia dominante do que das características do fenômeno. Em outras palavras, o mundo resultante da “globalização” talvez seja apenas a complexização, aperfeiçoamento e agravamento simultâneos da dicotomia “modernização x crise estrutural” que vem sendo construída pelo capitalismo desde a Revolução Industrial. (Ferreira, 2007, p.110)

Na prática, há uma ampliação da escala e da complexidade das operações que se tornam bem mais vastas, com o crescimento dos setores de serviços e finanças que passam a ter maior participação na economia, bem como a flexibilização do mercado e das relações de trabalho e do capital transnacional. Assim, constitui-se uma outra forma de organização do capital apoiada na ideologia⁵ neoliberal ou do neoliberalismo, como instrumento de dominação

¹ Para Harvey (1992, p.140), a “acumulação flexível” é marcada por um confronto direto com a rigidez do fordismo. Pressupõe a flexibilização dos processos e mercados de trabalho, dos produtos e dos padrões de consumo. Surgem novos setores de produção que implicam em rápidas mudanças dos padrões desiguais de desenvolvimento, entre os setores e entre as regiões geográficas, e da divisão territorial do trabalho. O que resulta em altos níveis de desemprego, menores ganhos salariais, destruição e reconstrução das habilidades e retrocesso do poder sindical.

² A “reestruturação produtiva” decorre dos avanços das tecnologias de produção, comunicação e transportes que possibilitaram que o setor produtivo se reorganizasse em redes mais diversificadas e complexas, fragmentadas espacialmente, com a expansão do setor terciário.

³ Políticas neoliberais representam: desmantelamento da ajuda aos municípios com a redução de investimentos públicos (austeridade fiscal); redução das políticas sociais; reforma institucional da esfera estatal local e a destruição do controle orçamentário local democrático; privatização de serviços públicos; reestruturação do mercado imobiliário voltado à habitação; reconfiguração da regulação sobre o mercado de trabalho; reestruturação de estratégias de desenvolvimento territorial; incentivo a projetos especulativos de revitalização; erosão das políticas públicas sociais; redução das liberdades civis, serviços sociais e direitos políticos; nova representação da cidade (desordem social, espaço das “classes perigosas” e declínio econômico). (Brenner, Neil e Theodore, Nick (orgs.). in *Spaces of Neoliberalism. Urban Restructuring in North America and Western Europe*. London: Blackwell, 2002, p. 2-31 *apud* Carriço, 2006).

⁴ Autores como David Harvey, François Chesnais, Milton Santos, José Luís Fiori, Csaba Déak, dentre outros.

⁵ “Ideologia são idéias [sic] ou representações que tendem a esconder dos homens o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a origem das formas sociais de exploração econômica e de dominação política. Esse

de uma restauração liberal-conservadora que tem por bandeira o progresso, a razão e a ciência no domínio da economia:

O neoliberalismo faz voltar, sob as aparências de uma mensagem muito chique e muito moderna, as idéias [sic] mais arcaicas do patronato mais arcaico. (Bourdieu, 1998, p.49)

O atual processo de “globalização econômica” que tem a especificidade de sobrepor ao mesmo tempo um período e uma crise do capitalismo (Santos, 2008), leva simultaneamente a uma centralização maior do poder decisório e a uma maior fragmentação, com a dispersão das atividades econômicas, gerando um (re)ordenamento dos espaços de reprodução social. Produz-se, assim, uma nova hierarquia dos espaços, com profundo acirramento das desigualdades sociais e territoriais:

Está ocorrendo uma nova hierarquia dos espaços, segundo diferentes atividades, envolvendo tanto a globalização como formação de blocos, fragilização do Estado-Nação, surgimento de espaços subnacionais fracionados de diversas formas, transformação do papel das metrópoles, reforço do papel das cidades e uma gradual reconstituição dos espaços comunitários desarticulados por um século e meio de capitalismo. (Dowbor, 1995, p.3)

Em seus estudos, Sassen (1998) ressalta que ao lado dessas novas hierarquias globais e regionais das cidades, há um vasto território que se tornou cada vez mais periférico e cada vez mais excluído dos grandes processos que alimentam o crescimento econômico na economia global. Portanto, esse é mais um significado da “globalização econômica”, a constituição de “novas geografias da centralidade”,⁶ com grande intensidade das transações entre as chamadas “cidades globais”, que “*são os lugares-chaves para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações econômicas globais*”. (Sassen, 1998, p.34) Ao lado da marginalidade cada vez mais presente no mundo menos desenvolvido, nos países do Terceiro Mundo, como também nos países centrais, firma-se uma profunda desigualdade na concentração dos recursos e nas atividades estratégicas, onde convivem lado a lado guetos de riqueza e de pobreza. Acirram-se, assim, as contradições, a desigualdade e a violência urbana - expressão do modo de produção capitalista -, em especial nas grandes metrópoles.

No contexto histórico, a ideologia neoliberal ganha força no centro do capitalismo⁷ a partir da década de 1970 como uma solução para a crise mundial do petróleo, amparada no tripé desregulamentação, abertura comercial e privatizações (Fiori, 1997), que se torna a base do conceito de “globalização econômica”, também chamada de “mundialização” por alguns autores. No entanto, é preciso avaliar a veracidade das ideias difundidas mundialmente através deste conceito, como força simbólica do discurso dominante. Será que há realmente uma fragilização do Estado-Nação? Ou trata-se de um falso conceito? Segundo Bourdieu (1998), o mito da “mundialização” tem por função instaurar uma restauração, uma volta a um capitalismo

ocultamento da realidade social chama-se ideologia. Por seu intermédio, os homens legitimam as condições de exploração e dominação, fazendo com que pareçam verdadeiras e justas”. (Marilena Chauí, 1994; p.21)

⁶ Segundo a autora os exemplos mais eloquentes se referem aos grandes centros financeiros e comerciais internacionais: Nova York, Londres, Tóquio, Paris, Frankfurt, Zurique, Amsterdã, Sidney, Hong Kong, incluindo São Paulo e a Cidade do México.

⁷ Implementada e difundida pelos governos de Ronald Reagan nos E.U.A. e Margareth Thatcher na Inglaterra.

selvagem, mais racionalizado e cínico, portanto é preciso retornar aos fatos, à história para assim, combater esse mito. Afinal, a “globalização” não é uma homogeneização, ao contrário, é a expansão do domínio de um grupo restrito de nações dominantes sobre outras nações, através do mercado de capital internacional que reduz a autonomia dos mercados de capital nacional e a ingerência dos Estados nacionais na economia pela coação, com aparência de fatalidade:

A idéia [sic] de que passamos a viver em um planeta mais integrado, em que os Estados-nacionais passaram a desempenhar um papel coadjuvante, perante a economia “globalizada”, adquiriu enorme força, sendo responsável pela aceitação da proposta liberal, facilitando a manutenção e aplicação dos níveis de acumulação no centro do capitalismo. (Carriço, 2006, p.3)

Trata-se, portanto, de um fenômeno econômico, político e também ideológico que tem a aparência de global, através de um novo sistema técnico, presidido pela tecnologia da informação, que garante ampla e veloz difusão dos valores liberais, como se o mundo estivesse ao alcance das mãos, de todos. (Cf. Santos, 2008)

Fiori (1997) lembra que a globalização não é apenas resultado dos avanços tecnológicos ou da evolução dos mercados em competição. Ela é um fenômeno econômico, político e também ideológico. (...) A globalização é um fato. Mas é tudo, menos global. (Maricato, 2000, p.129)

Fala-se na fragilização do Estado, quando na verdade o que se vê é o seu fortalecimento para atender as demandas do mercado financeiro e dos interesses internacionais, em detrimento da população que sofre as consequências desse processo perverso de internacionalização do mundo capitalista. No entanto, a formação de um mercado financeiro unificado, de cunho especulativo, em torno das economias das nações ricas e dominantes, é uma realidade. Assim como a precariedade do padrão de urbanização é real e um grande desafio a se enfrentar, principalmente nas grandes metrópoles e nos países menos desenvolvidos, o que vem ampliando as desigualdades socioespaciais.

Na verdade, a “globalização econômica” se impõe para a maioria da população mundial como uma “fábrica de perversidades”: desemprego, pobreza, fome, perda salarial e em qualidade de vida, dentre outras, bem como enfermidades como a AIDS, que passam a ser fatos generalizados e permanentes nas grandes cidades. A título de exemplificação, “*no final do século XX havia mais 600 milhões de pobres no mundo do que em 1960; e 1,4 bilhões de pessoas ganhavam menos de um dólar por dia*”, lembra Milton Santos (2008, p.59). Pode-se observar que a estrutura internacional de poder amplia a concentração dos investimentos nas mãos das grandes corporações e dos países mais ricos, aumentando a desigualdade entre os países ricos e pobres, como também a heterogeneidade entre regiões, entre cidades e no espaço intra-urbano.

Assim, o predomínio da chamada ideologia neoliberal é um fato a se considerar, ao trazer a desregulamentação e a flexibilização, a difusão da ideia do fim da história e do intervencionismo estatal na economia, no intuito de assegurar a liberdade de mercado. Essas mudanças e a implementação das políticas neoliberais também incidem sobre as bases do planejamento urbano e regional, com a emergência do planejamento estratégico de cidades e

do empreendedorismo urbano. Reforça-se a ideia do planejamento estratégico⁸ como forma de superação da crise ambiental e socioeconômica, por meio de um novo modelo de desenvolvimento pautado na noção de estratégia, eficácia e sustentabilidade. Segundo Harvey (2006), com aparente consenso no mundo capitalista dos benefícios gerados pelas cidades ou regiões que adotam uma postura empreendedora em relação ao desenvolvimento econômico, através da competição entre cidades e/ou regiões.

Neste contexto, as regiões e cidades portuárias são estratégicas para o capital, e tendem a ganhar cada vez mais importância na rede econômica global com as transformações produtivas ocorridas e a intensificação das atividades portuárias e turísticas. A cidade portuária é o elemento central desse intenso fluxo de mercadorias que se dá através dos portos, que se constituem como “nós” dessa rede global. (Cf. Cruz, 2005) A noção de território, na atualidade, transcende a ideia apenas geográfica de espaços contíguos vizinhos, que caracterizam uma região, e se volta para a noção de rede, formada por pontos distantes uns dos outros, ligados por todas as formas e processos sociais. (Cf. Santos, 1994) Assim como a região da Baixada Santista, que tem papel estratégico na economia estadual, nacional e internacional por sua atividade portuária, caracterizando-se como um espaço de fluxos globais. Todavia, com esse processo de “globalização econômica”, que caracteriza um período de transição do modelo fordista para a acumulação flexível, ocorre a mudança da matriz produtiva, em especial na indústria, acarretando o aumento da produtividade e uma expressiva retração no mercado de trabalho formal, com mudanças significativas na relação capital/trabalho:

No campo dos trabalhadores, a nova correlação de forças leva ao desmanche dos direitos conquistados ao longo da quadra anterior. A extração da mais-valia encontra menos resistência e o capital perde o efeito civilizador que pudesse ter. A tendência vai para a informalização do trabalho, para a substituição do emprego pela ocupação, ou, ainda, para a desconstrução da relação salarial. A liga do trabalho rebaixado com dependência externa, consolidada na semi-exclusão científico-técnica do país, aponta para a sociedade derrotada. (Oliveira, 2003, p.13)

Impactos que se refletem no território da Baixada Santista, levando ao acirramento da crise urbana e ambiental,⁹ a ampliação das desigualdades sociais e novas formas de sociabilidade. Este cenário traz a necessidade de novas estratégias de desenvolvimento para recompor a atual dinâmica metropolitana nas suas várias dimensões - social, econômica, espacial, cultural e ambiental - uma possibilidade que se abre com as recentes descobertas do petróleo e gás na Bacia de Santos e os vultosos investimentos previstos para a região. O que, conforme já analisado no capítulo 1, pode ser uma oportunidade, mas também se caracteriza como uma ameaça.

Assim, este capítulo pretende elucidar as principais transformações ocorridas no território da Baixada Santista nas duas últimas décadas do século XX, em função dos impactos

⁸ Sobre o Planejamento Estratégico de Cidades consultar Melo, Matilde M. A. *Da Cidade à Cidade Intencional: Cidade ABC. A Utopia Colaboradora*, tese de doutorado, PUC SP, 2001.

⁹ Na década de 1980, a poluição industrial em Cubatão tornou a cidade mundialmente conhecida como “Vale da Morte”, levando o Governo Estadual a adotar medidas rígidas de controle da poluição industrial, através da CETESB que impactaram a produção das indústrias num primeiro momento.

da internacionalização econômica e da reestruturação produtiva. Este foi o período da crise do estágio extensivo do capitalismo no país, quando se deu início a modernização da base produtiva do capital, fruto dos avanços tecnológicos e da adoção de políticas neoliberais, por meio das privatizações e terceirizações. A região da Baixada Santista, assim como o país, amargou um período de forte crise econômica em razão das políticas de ajustamento à crise internacional, que levaram à recessão e ao aumento do desemprego. Em especial, com as privatizações na COSIPA e no Porto de Santos, os dois maiores empregadores da região, causando grande desemprego e a ampliação do fosso na correlação de forças entre capital e trabalho, que se tornou ainda mais desigual. A título de exemplificação, no parque industrial de Cubatão, segundo dados do CIESP/Cubatão, havia cerca de 25 mil postos de trabalhos diretos em 1980, que em uma década passaram para apenas 10 mil. O que, conseqüentemente, se refletiu nas condições socioeconômicas da população local, instaurando uma crise social. Estudos do NESE (2002) mostraram que o desemprego na RMBS chegou a 20% da população economicamente ativa em 1995, a 22,1% em 1998 e a 23,7% em julho de 1999, bem acima da média nacional:

Então, se a crise dos anos 90 foi sentida em todo o país, na Baixada Santista, por suas características especiais, ela foi muito mais perversa, acarretando índices de desemprego muito além da média nacional. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Tal análise tem como base as entrevistas realizadas pela pesquisadora com os vários agentes regionais e a pesquisa sobre a dinâmica atual do espaço metropolitano da Baixada Santista. Desta forma, procura-se elucidar as principais transformações socioeconômicas ocorridas nesta região litorânea e portuária, a partir da década de 1980 até o período atual.

4.1. A Baixada Santista e a reestruturação produtiva: principais impactos e transformações no olhar das representações regionais

O efeito da globalização e da terceira onda da economia foi verificado em todo o mundo e, portanto, também em nossa região. As atividades da indústria de base e do porto movimentador de carga geral perderam peso. No caso em análise, houve privatização da indústria em Cubatão e dos terminais portuários em Santos e Guarujá, com redução dos postos de trabalho, repito sem que os trabalhadores fossem requalificados em tempo de ocupar novas funções. (...) (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

A RMBS sofreu forte impacto dos efeitos da crise econômica gerada pelos ajustes do capitalismo internacional que repercutiu intensamente no Brasil e na região, gerando grandes transformações econômicas e sociais, em especial a partir da década de 1990, período em que se deu a abertura do mercado nacional e a adesão do país ao modelo da globalização neoliberal, através da adoção das estratégias do Consenso de Washington.¹⁰ Atendendo,

¹⁰ Consenso de Washington resultou numa cartilha com 10 recomendações que deveriam ser seguidos pelos países que queriam aderir ao capitalismo global (disciplina fiscal; contenção de despesas públicas; reforma tributária; liberalização financeira e do mercado; controle cambial; abertura para investimentos externos; privatizações; desregulamentação; e garantia dos direitos de propriedade). Esta foi elaborada no seminário realizado em 1993 na cidade de Washington nos EUA e teve grande influência nos países da América Latina, em especial no México. (Cf. Ferreira, 2007)

assim, aos interesses das elites nacionais em consonância com os interesses do capital internacional, reeditando o entreguismo dos anos 1950 em detrimento da possibilidade de construção da nação. (Cf., Sampaio Jr.,1999) Difundiu-se a ideia da necessidade do Brasil adentrar na competição internacional do mundo globalizado, através de um discurso de forte cunho ideológico que colocou como inevitável a “modernização” do país, mas na verdade reiterava a histórica modernização conservadora. Isso acarretou uma diminuição da ação do estado, em especial em termos de políticas públicas de planificação e desenvolvimento, no contexto de um sistema de proteção social frágil, com a manutenção do atraso e a não superação das desigualdades regionais e sociais.

O resultado foi a ampliação da dependência do país em relação ao capital estrangeiro, consequência de um câmbio super valorizado e de altas taxas de juros que comprometeram o desempenho da economia brasileira e a ampliação da dívida externa com grande ingerência do FMI e do Banco Mundial nas decisões dos investimentos nacionais. As privatizações e terceirizações causaram forte retração dos empregos e a queda salarial dos trabalhadores e, conseqüentemente, a ampliação da desigualdade social. O projeto de modernização neoliberal do país inicia-se no Governo Collor (1990-1992), o primeiro presidente eleito após quase 30 anos de ditadura militar, quando houve um desmonte e esvaziamento dos aparatos estatais de planejamento remanescentes, representando um desaparelhamento do Estado para intervir sobre a realidade do país. Todavia, as políticas neoliberais se intensificaram no Governo de FHC (1995-2002), com as privatizações das empresas estatais e das riquezas do país, comprometendo o patrimônio nacional. Fato que a região vivenciou na COSIPA, em Cubatão, e no Porto de Santos, com o processo de privatização das indústrias estatais e dos terminais portuários. Emerge a crise econômica, instaurando um longo período de forte crise na Baixada Santista, trazendo grandes mudanças no porto e no parque industrial de Cubatão, que vão impactar a produtividade desses setores, e principalmente o emprego formal e a organização dos trabalhadores. Assim, passou a vigorar o neoliberalismo com a soberania do mercado privado em detrimento do Estado, levando à flexibilização do trabalho, às privatizações das empresas estatais e à retratação do emprego:

Fomos afetados sob vários aspectos, mas seguramente os principais deles referem-se às atividades portuárias e à mudança de perfil do parque industrial petroquímico de Cubatão. Quando se fala em globalização e reestruturação produtiva, não se pode deixar de citar o sistema econômico e político que deu origem a isso, qual seja, o neoliberalismo, no qual o mercado passou a ter prioridade total e incontestável. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

A Baixada Santista, em termos macrorregionais, é uma extensão funcional da região metropolitana de São Paulo através dos setores mais dinâmicos da sua economia, ou seja, o porto, o polo industrial de Cubatão e o turismo de veraneio, caracterizando uma forte interdependência. Porém, nas duas últimas décadas do século XX, esse modelo econômico baseado neste tripé de sustentação, deixa de gerar efeitos multiplicadores sobre a cidade de Santos e a RMBS. (Cf. Carriço, 2006) Os investimentos públicos e privados foram reorientados

para outras regiões do interior paulista, principalmente voltados à agroindústria. Portanto, essas regiões passaram a ser o novo “lócus” agroexportador do porto de Santos, que é o principal motor de desenvolvimento regional.

A região também sofreu impactos do processo de desconcentração industrial que ocorreu do núcleo central da RMSP em direção à sua periferia, o que estava diretamente relacionado com a expansão territorial da metrópole. “Em 1950, São Paulo detinha 84% do VTI industrial da RMSP, baixando essa cifra para 80% em 1960 e para 71% em 1970. Essa desconcentração fez com que os demais municípios da RMSP passassem, entre 1950 e 1960, de 10,5% da produção industrial do Estado de São Paulo, para 14,3%, saltando para 20,3% em 1970”. (Cano e Cruz, 1997, p.43) Portanto, a indústria mais moderna e diversificada foi progressivamente se instalando nos municípios do entorno da capital, em especial no ABC Paulista, e depois no interior paulista, principalmente Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e São Carlos, como também para outros estados. Apesar de não ter ocorrido o mesmo na RMBS, esse processo de desconcentração industrial da RMSP, impactou a economia da Baixada Santista que não expandiu seu parque industrial, por “não” apresentar os pré-requisitos¹¹ para implantação das novas plantas industriais, o que contribuiu para o aprofundando da crise regional:

A dita “globalização” foi trágica para a região, que possuía grande dependência econômica do setor estatal, especialmente no Porto e Indústrias de Cubatão. A perda de participação na produção paulista, que já ocorria na década de 80, advinda da dispersão industrial, para o interior, foi reforçada por este processo, provocando uma crise sem precedentes na região. Neste aspecto, chama a atenção o total abandono do planejamento regional, por parte do Estado brasileiro. (José Marques Carriço/Comitê do PDP de Santos, entrevista em 11/05/2009).

A Baixada Santista, por ser uma região portuária e sediar um parque industrial de base, tem forte influência dos fluxos globais e de decisões externas à região. Assim, os anos 1990 demarcam outro momento importante de ruptura na região, quando houve a privatização dos terminais do porto sem que houvesse uma preparação para essa mudança do modelo produtivo, principalmente no tocante ao aspecto humano. Portanto, não houve a necessária e prévia qualificação da mão de obra para que esta pudesse ser absorvida no novo sistema. Ao contrário do que aconteceu em outras partes do mundo, como em Barcelona, por exemplo, onde essa transição durou anos, dentro de um planejamento pré-estabelecido. No Porto de Santos a mudança foi brusca, provocando uma enorme onda de desemprego, com as previsíveis reações em cadeia nos demais setores econômicos da região. Se o impacto causado pela transformação do Porto de Santos foi grande, este foi ampliado ainda mais com a privatização da COSIPA, em Cubatão, provocando desemprego em massa e o efeito dominó nos outros segmentos, como na construção civil:

Problemas para o meu setor é (...) a instabilidade de regras e as crises econômicas que não são geradas por nós, mas sofremos as consequências! (...). A região ficou para trás em razão de

¹¹ Em relação ao Polo Industrial de Cubatão pesaram na escolha das novas localidades das plantas industriais as exigências ambientais decorrentes da legislação de controle da poluição industrial, a escassez de terrenos e o nível de organização do movimento sindical na RMBS.

crise econômica por muito tempo, muito tempo, 20 e tantos anos! Crise econômica de 80/90 (...)! A Baixada sofreu demais com a desestatização das empresas que geravam muitos empregos (...) da COSIPA, da Companhia do Porto e tudo mais! Então, a cidade deu uma queda de renda tremenda e ela está retomando há coisa de 2 ou 3 anos. (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista 06/04/2009)

Isso gerou uma crise de desenvolvimento na região, com ampliação das disparidades intra-urbana e regional. Deste modo, cabe analisar os diferentes olhares dos vários agentes sociais, políticos e econômicos que atuam na região, sobre os impactos da “globalização econômica” e da reestruturação produtiva nos seus respectivos segmentos e na região da Baixada Santista, vistos como agentes intervenientes no processo de desenvolvimento que transformam as relações sociais e econômicas no território, através das suas ações:

As ações dos agentes intervenientes no processo de desenvolvimento podem ser complementares ou conflitantes, mas são essas ações que provocam os impactos e, conseqüentemente [sic], as transformações nas relações sociais e econômicas, em todas as escalas geográficas. Do ponto de vista econômico, esses agentes promovem o fluxo de mercadorias e alteram seu valor gerando riquezas. (Gonçalves e Nunes, 298, p.181)

A crise no Porto e na COSIPA, gerada pelas transformações produtivas do capitalismo no atual estágio de desenvolvimento, levaram a um esvaziamento econômico em Santos e região, o que foi bastante ressaltado nas entrevistas nos seus diferentes aspectos. Conforme já exposto, o maior impacto negativo foi a grande retração do emprego nos grandes empregadores, mudando radicalmente a relação capital/trabalho, que se desdobrou na crise econômica regional:

Os impactos em Santos foram sentidos de uma forma muito dura no esvaziamento econômico, (...). Essa reestruturação produtiva que no porto recebeu o imponente nome de “modernização portuária” teve um impacto visível na nossa cidade e região, com a perda de emprego, não só no porto, mas também na COSIPA, porque tudo aconteceu na mesma ocasião. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Assim, faz-se nos subitens a seguir a análise das diferentes visões dos agentes regionais sobre os impactos da crise econômica regional, decorrente desse processo de “modernização” neoliberal. Tal análise foi elaborada a partir dos assuntos e questões que mais foram destacados pelas representações pesquisadas. Como os impactos no tripé de sustentação econômica da Baixada Santista - porto, indústria e turismo - e nos setores diretamente ligados a essas atividades, como comércio e serviços, bem como no mercado imobiliário, com o reaquecimento da construção civil, tendo como pano de fundo as perspectivas de exploração do petróleo e gás, no pré-sal. Dá-se destaque às mudanças estruturais nos processos de produção e logística, mas, principalmente na fragilização da relação capital/trabalho. Como impactos positivos, a emergência da questão ambiental e da organização dos movimentos sociais na década de 1990 e a importância desse período para a região, com a criação da RMBS em 1996.

4.1.1. Porto de Santos: “modernização” portuária x fragilização do trabalho

Quem achava que a crise não iria bater à nossa porta, ou melhor, em nosso Porto, estava enganado. A crise chegou ao Porto de Santos. Prova disso foi a discussão sobre a vinculação de avulsos por terminais de contêiner. A contratação de 300 com carteira assinada deixaria mais de mil que trabalham hoje por meio de rodízio sem serviço. (...) Se antes a discussão desses temas poderia gerar greves e manifestações, hoje gera aceitação para evitar perda de postos de trabalho. Porém, nem sempre é possível evitar demissões. Várias empresas estão cortando gastos e diminuindo suas equipes. (Everandy Cirino dos Santos/SINDAPORT, entrevista em 16/03/2009).

A internacionalização da economia trouxe grandes mudanças ao sistema portuário mundial que tornaram necessárias a reformulação dos papéis dos portos e das cidades marítimas ou portuárias. (Cf. Monié & Vidal, 2006) A questão portuária no século XXI passou a ser norteada não só pela eficiência, mas, sobretudo, pela qualidade dos serviços prestados ao consumidor, como base do comércio da atividade, referenciada pelo padrão internacional. A cidade portuária surge, assim, como novo espaço produtivo de uma circulação que agora exige não somente a criação dos terminais, mas também de outras funções econômicas, capazes de constituir uma praça portuária que possa organizar uma rede de serviços que integre a produção e o comércio, fazendo a interface entre empresa e mercado consumidor:

As cidades-portuárias na plena acepção do termo - cidades do comércio marítimo internacional - impõem-se como protagonistas centrais da globalização. (...) pois nelas o porto é considerado o instrumento maior do desenvolvimento da cidade. (Baudouin, 199, p.31 e 33)

Desta forma, o porto deverá ter uma identidade intimamente ligada ao seu espaço geográfico e socioeconômico, ou seja, o porto-cidade. (Cf. Porto, 1999) Assim, o porto e as operações das mercadorias que ele movimenta, cada vez mais, tendem a penetrar no tecido urbano da cidade, como também em toda economia regional. Isso exige novas estratégias para mobilização dos recursos humanos e espaciais das cidades marítimas, como nova forma social produtiva de maneira diferente da era industrial, que marginalizou as praças de comércio marítimo em proveito do porto, como simples espaço dos fluxos. (Cf. Baudouin, 1999) Afinal, nas duas últimas décadas do século XX houve um crescimento mais acelerado da circulação de mercadorias em relação ao da produção, o que levou a uma transformação significativa da logística e suas trocas multimodais.

O fenômeno da conteneurização trouxe uma grande mudança nos portos com a evolução da tecnologia marítima, que demandou uma nova logística portuária e de transporte marítimo e terrestre, conforme aconteceu no Porto de Santos (Figuras 4.1 e 4.2). A emergência do contêiner,¹² das embarcações de grande porte¹³ e das corporações de transportadores

¹² Em português, contêiner, e na língua inglesa, container: “é um recipiente construído de material resistente, destinado a propiciar o transporte de mercadorias com segurança, inviolabilidade e rapidez, dotado de dispositivo de segurança aduaneira e devendo atender às condições técnicas e de segurança previstas pela legislação nacional e pelas convenções internacionais ratificadas pelo Brasil”. Definição dada no Artigo 4º do Decreto nº 80.145 de 15 de agosto de 1977.

¹³ A conteneurização permitiu quadruplicar as dimensões médias dos navios, as quais dobraram de tamanho na década de 1990. Em especial, com a utilização dos navios “roll-on-roll-off” adaptados a serviços mistos, mercadorias e passageiros. Estes são dotados de rampa para embarque e desembarque de mercadorias, ao invés do uso de guindastes. (Cf. Hall, 1991)

globais, representou uma verdadeira revolução, demandando a expansão e modernização dos portos para atender às novas demandas. O que se reflete diretamente no maior consumo de meio ambiente,¹⁴ bem como no território das cidades, demandando também a reestruturação e a requalificação de setores urbanos, como os armazéns 1 a 8 do Porto de Santos na área central a cidade que, por não dispor de retro-áreas, tornaram-se obsoletos para a atividade portuária, sendo repassados à Prefeitura de Santos para uma intervenção urbana de “retorno do waterfront” à cidade, através da requalificação voltada ao turismo regional e de negócios:

Não seria exagerado afirmar que a revitalização dos portos tem sido símbolo da política imobiliária e urbanística do último decênio (século XX), um pouco como a construção de rodovias e novas cidades caracterizaram os anos 50 e 60. As causas desse fenômeno são diversas: a evolução tecnológica causou pressões notáveis sobre vastas áreas localizadas em torno dos centros urbanos. Inesperadamente privadas de suas tradicionais funções portuárias ou industriais, estas áreas perderam seu valor, acrescentando, porém, um enorme valor potencial. (Hall, 1991, p.8)¹⁵

Além disso, o uso da tecnologia e a mudança na logística dos transportes de cargas, com a containerização gerou grande retração na mão de obra no porto, alterando a relação capital/trabalho, conforme atestam o presidente do SINTRAPORT e a diretora da AGEM:

Eu diria que na década de 1970 nós tivemos o primeiro impacto significativo da modernidade que veio a impactar na relação capital/trabalho que foi o advento do contêiner. Santos que é o maior porto da América Latina não só em extensão, mas também em movimentação e tudo mais, este teve um decréscimo da sua vocação agrícola, com a exportação de commodities, o café e o açúcar por excelência, pois a soja não era tão forte naquela época. De repente vem o advento do contêiner e promove o primeiro grande impacto na redução de utilização de mão de obra. (Robson de Lima Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Quando você tem a mudança definitiva pro contêiner, você tem uma mudança radical em termos de tecnologia, porque aí o trabalhador precisa ter uma qualificação mínima, porque ele vai começar a mexer com equipamentos mais caros. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)



Fotos 4.1 e 4.2 - A containerização que revoluciona a logística portuária e de transporte marítimo e terrestre com o uso da tecnologia; e Vista do Porto de Santos (margem direita).

Fonte: Assessoria de Comunicação CODESP (2008).

¹⁴ Segundo Baudouin (1990, p.218), a atividade portuária no estágio atual é altamente consumidora de meio ambiente, pelo uso do solo, água, ar, recursos humanos etc., o que demanda alternativas para promoção de um desenvolvimento sustentável em seus ambientes, no sentido de agregar “valor” à atividade.

¹⁵ Texto elaborado a partir da transcrição de palestra de Peter Hall sobre “Áreas Portuárias: uma nova Fronteira Urbana” no Encontro “Water Front: Uma Nova Fronteira Urbana”, organizado pelo Centro Internacional “Città D’Acqua di Venezia”, em 1991, com a tradução elaborada por Lenimar Gonçalves Rios.

Em 1980, com o fim da concessão de noventa anos da Cia Docas de Santos (CDS), a gestão do Porto de Santos voltou para o governo federal, que assumiu a estrutura portuária em precárias condições e com grande déficit financeiro, necessitando de expressivos investimentos. Criou-se, então, a Companhia Docas do Estado de São Paulo - CODESP, uma sociedade mista responsável pela administração e operação portuária que tem por maior acionista a União. No entanto, é a partir desse momento que a economia brasileira entra em colapso e os investimentos em infraestrutura são reduzidos a valores mínimos, afetando fortemente o Porto de Santos, que ficou sem investimentos em novas obras no intervalo de 1981 a 1990. O que levou ao debate de alternativas para viabilizar a modernização dos portos, considerando a necessidade de grandes investimentos por parte do Estado para responder a tais necessidades:

O porto perdeu nesta fase 20 a 25 anos de crescimento e oportunidades. A situação, de tão grave, provocou intensos debates e resultou na Lei de Modernização dos Portos (Lei 8.630 de fevereiro de 1993), que impôs significativas mudanças no setor sendo a principal a transferência da operação portuária para a iniciativa privada através do arrendamento mediante licitação, de áreas e terminais já operantes. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

No início dos anos 1990, com a abertura da economia brasileira, a questão das infraestruturas portuárias passou a ser objeto de um processo de modernização e privatização das suas instalações e infraestruturas, uma ação estratégia no intuito de ganhar competitividade, para possibilitar ao Brasil o enfrentamento da competição global. Estabeleceu-se, assim, uma relação direta entre privatização e eficiência das infraestruturas, como forma de superar a baixa produtividade e os altos custos, o chamado “Custo Brasil”, o que se tornou o discurso dominante como solução para sobrevivência dos portos brasileiros. Extinguiu-se a Portobrás (1975-1990) que era responsável pelo sistema portuário nacional e iniciou-se o processo de reforma desse sistema, derivando na aprovação da Lei de Portos, Lei Federal nº 8.630 de 25 de fevereiro de 1993.¹⁶ Trata-se de uma lei para reestruturação dos portos públicos que se pauta na desregulamentação, descentralização e desfederalização, que nortearam a reforma do Estado brasileiro. (Cf. Porto,1999) Contudo, esse processo impôs grandes perdas ao trabalhador portuário, como elo mais frágil dessa cadeia produtiva, que foi responsabilizado pelo alto custo de movimentação de cargas nos portos:

Diziam que o “Custo Brasil” era a mão de obra, quando a mão de obra não chega a 2% dos custos. Quer dizer, se mostrou depois que o custo não estava na mão de obra, mas até aí já tinha se tomado posições, principalmente da iniciativa privada, sem a participação do Estado, pois nesse momento em que a lei foi implementada o Estado se ausentou da mesa, se ausentou até do poder de estar na discussão. E com isso, quem perdeu com isso? O trabalhador que é o lado mais fraco, o capital com certeza será sempre mais forte, infelizmente! (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

A aprovação da Lei de Portos promoveu uma ampla mudança na gestão portuária com a expansão do porto, possibilitando que grande parte das áreas, terminais e armazéns fossem arrendadas à iniciativa privada, mediante licitação pública, através do Programa de

¹⁶ Lei 8.630/93 dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências (LEI DOS PORTOS).

Arrendamentos e Parcerias – PROAPS,¹⁷ o que transformou radicalmente a relação capital/trabalho. Modificou-se a divisão de trabalho no porto, que passou a ser classificada de outra forma: funcionários da CODESP, associados ao SINDAPORT; funcionários celetistas dos operadores portuários e terminais retroalfandegados, a maioria associada ao SETTAPORT;¹⁸ e trabalhadores avulsos, vinculados ou não, em grande parte associados aos sindicatos históricos. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2008) A privatização dos terminais portuários possibilitou o fortalecimento do setor privado como força econômica, ao se apropriar de grande parte da renda gerada no complexo portuário, em detrimento do Estado, o que representou uma remodelagem das administrações portuárias direcionada para atender o mercado. A CODESP passou de Operadora do porto a Autoridade Portuária, assumindo apenas funções administrativas no porto organizado, e iniciou um processo de redução do seu quadro de trabalhadores. Em 1990, a Companhia tinha 10.358 trabalhadores que foram decrescendo ano a ano, chegando a apenas 1.977 trabalhadores em 1999 (Tabela 4.1.). E mais tarde a 1.373 trabalhadores em 2006.

Tabela 4.1. Números de Trabalhadores no Porto de Santos entre 1990 -1999

Ano	Codesp c/ Vínculo	Codesp - outros*	Avulsos de Bordo	Avulsos de capatazia	Operadores Portuários***	Total
1990	10.358	-	5.954	-	-	16.312
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	-	-	13.836
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**	2.100	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

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

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

(***) Estimativas do pessoal com vínculo empregatício

Fonte: Rodrigues e Vaz, 2001, p. 7

Apesar da tendência de vinculação do trabalhador às empresas que operam os terminais, o presidente do Sindicato dos Estivadores¹⁹ lembrou uma significativa vitória da categoria: a conquista da manutenção dos trabalhadores avulsos, que até hoje mantêm uma posição de grande resistência, a despeito de estarem em permanente ameaça de extinção da

¹⁷ Os arrendamentos no porto foram iniciados em 1995 e, segundo dados da CODESP, até 2005 foram firmados 38 contratos de arrendados ao setor privado, totalizando uma área de 1,84 milhão de m² do porto, com investimentos previsto de 528 milhões de reais. (Cf. Carriço, 2006)

¹⁸ SETTAPORT - Sindicato dos Empregados Terrestres em Transportes Aquaviários e Operadores portuários do Estado de São Paulo.

¹⁹ O Sindicato dos Estivadores (ESTIVA) é o maior dos sindicatos históricos portuários, com cerca de 5 mil postos de trabalho e 6,3 mil de sócios, sendo 2,9 mil ativos e 3,4 inativos. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2008, p.110)

categoria. Muito em função das mudanças estruturais na legislação dos serviços dos avulsos²⁰ e da capatazia,²¹ as duas grandes categorias que existiam até a aprovação da Lei dos Portos, como também da forma de operação das atividades portuárias:

Nós tivemos dois decretos baixados pelo Governo Sarney aonde extinguiu as categorias de avulso, antes da lei de modernização portuária. O PL 8 que depois se transformou na lei de modernização portuária, a Lei nº 8.630/93. E com isso nós tivemos uma resistência muito grande por parte dessas categorias portuárias, principalmente a Estiva, aonde conseguimos derrubar esses dois decretos, o governo voltou atrás, extinguiu os decretos e não extinguiu os avulsos. Foi uma grande conquista! (Idem)

Um dos primeiros reflexos dessa política de “modernização” foi a demissão de mais de 5 mil trabalhadores da CODESP, em decorrência de uma das maiores greves gerais dos portuários por reajustes salariais. Tal decisão gerou um grande movimento de luta política em 1991, organizado pelos sindicatos e que teve adesão da administração municipal e da sociedade local. Este movimento em solidariedade aos portuários conseguiu paralisar a cidade de Santos e reverter as demissões junto ao Governo Collor, conforme já relatado no capítulo 3. Porém, outras medidas não tardaram a chegar, causando prejuízos aos trabalhadores e um retrocesso na organização do movimento sindical operário, que corroboraram para a ideia de “sociedade derrotada”, de Chico de Oliveira (2003):

Com a globalização nós temos um retrocesso na organização dos trabalhadores, nas grandes lutas. Há uma política meramente de manutenção dos empregos! (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Muita coisa mudou ou foi forçada a mudar no cais santista. Portuários tiveram que aderir aos Planos de Desligamento Voluntário (PDV's). Mais de 3 mil funcionários da CODESP foram transformados em avulsos. A iniciativa privada tomou conta das áreas portuárias. A figura do órgão gestor de mão de obra foi criada e a CODESP deixou de ser Operadora Portuária (...) e passou a exercer o papel de Autoridade Portuária. Foram muitas as transformações e todas, direta e indiretamente, alteraram significativamente a atuação do Sindicato. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Nas entrevistas realizadas com os três maiores “sindicatos históricos”²² do Porto de Santos, houve questionamentos e críticas à chamada “modernização portuária”, principalmente em relação à situação do trabalhador. Assim como, as críticas ao imediatismo e à falta de planejamento, transparência e organização do governo federal no processo de privatização dos portos, através da implementação da lei de modernização, conforme avaliação do presidente da ESTIVA. Apesar de reconhecer os investimentos da iniciativa privada na modernização tecnológica do porto, este fez críticas ao descompasso da lei em relação ao trabalhador e ao entreguismo da abertura dos portos à iniciativa privada:

²⁰ Os trabalhadores avulsos operam nas embarcações, sendo compostos por estivadores, consertadores, vigias, trabalhadores de bloco e conferentes de carga e descarga, não tendo vínculo empregatício. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2008, p.109)

²¹ Os trabalhadores de capatazia operam em terra, sendo composto por operários portuários, empregados na administração portuária, guindasteiros, motoristas e conferentes de capatazia, que apresentam vínculo com a operadora portuária. (Gonçalves e Nunes, 2008)

²² Cabe destacar que existem vários sindicatos no porto, sendo o movimento sindical portuário formado por 09 sindicatos que apresentam certa coesão: Estivadores, SINTRAPORT, SINDAPORT, SINDOGEESP, Consertadores, Vigias, Bloco, Conferentes e Rodoviários. Desses foram entrevistados os atuais presidentes dos três primeiros. Além desses sindicatos, existe o SETTAPORT, que não participa desse grupo e sofre críticas dos mesmos, por se alinhar aos mecanismos da modernização portuária. Este concentra hoje o maior número de postos de trabalho (8,6 mil).

A lei de modernização portuária na época, colocada como modernização portuária, no seu bojo não trouxe nada de modernização. Isso foi só fictício para nós trabalhadores. Os portos precisavam de investimentos em aparelhagem, nós concordávamos que necessitava, mas houve sim, em troca dessa propaganda enganosa para nós, houve uma abertura dos portos à iniciativa privada sem uma organização, sem uma disciplina de estarem explorando os portos. Quer dizer, a iniciativa veio, pagou a preço de banana os nossos portos e hoje estão aí, grandes terminais... Fizeram seus investimentos? Fizeram! Houve equipamentos modernos colocados pela iniciativa privada? Houve! Mas não houve no nosso entender uma forma de exploração transparente e também organizada, de visão de conjunto. A lei no seu bojo de modernização só trouxe mais artigos que se aplicam ao trabalhador e não à classe patronal, mas se não tivesse acontecido uma resistência muito grande por parte das direções na época, com certeza a gente estaria muito pior. O trabalho pagou a conta, pagamos a conta (...). (Rodnei Oliveira da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

O presidente do SINTRAPORT²³ criticou a intencionalidade da lei que em nome da “modernidade” acabou atendendo aos interesses do setor econômico, no sentido de tirar a autonomia dos sindicatos portuários, enfraquecendo o poder do movimento sindical:

Foi o objetivo principal do setor econômico de promover a Lei 8.630, com intuito de quebrar a espinha dorsal do movimento sindical, que lhe impingia perdas, pois a correlação de forças naquele momento era totalmente diferente, sob o manto de alegarem modernidade e que ela poderia ser conseguida pelos méritos que não necessariamente dispõe o movimento sindical. O que eles fizeram? Promoveram a lei, inicialmente o PL 8/91 que depois derivou na Lei 8.630/93 que no fundo é isso, veio para quebrar a espinha dorsal do movimento sindical. (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009)

Com efeito, esse marco jurídico fragilizou a situação do trabalhador portuário e restringiu o poder dos sindicatos, em especial com a criação do Órgão Gestor de Mão de obra OGMO²⁴ em 1994, para gerir a mão de obra do porto, sob a administração majoritária dos operadores portuários. No ano seguinte foi criado o Grupo Executivo para Modernização dos Portos - GEMPO para implantação e monitoramento do programa de modernização portuária. Assim, acabou o monopólio dos sindicatos de trabalhadores na intermediação dos trabalhadores avulsos que passou a ser uma atribuição do OGMO, perdendo, assim, a sua tradicional importância, o que configurou uma mudança radical, reconhecida por outras representações regionais, pois se refletiu diretamente na organização social e política da cidade:

O fato dos sindicatos terem perdido, isso no meu olhar, a importância que eles tinham, pois hoje quem organiza o trabalho no porto é o Órgão Gestor de Mão de Obra, o OGMO. Embora os sindicatos ainda tenham a sua importância, pois todo mundo que trabalha no porto, em princípio, parece que tem que ser sindicalizado, mas os sindicatos perderam muito da sua importância, ou seja, da sua tradicional importância. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 20/01/2009)

²³ O SINTRAPORT é o segundo maior sindicato histórico portuário, com 2 mil postos de trabalho e 4,8 mil associados, sendo 3 mil ativos e 1,5 mil inativos. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2008, p.110)

²⁴ Segundo o artigo 18 da Lei de Modernização dos Portos, o OGMO tem como finalidade: administrar o fornecimento de mão-de-obra do trabalhador portuário; manter o cadastro do trabalhador portuário e o registro do trabalhador portuário avulso; promover o treinamento e a habilitação profissional do trabalhador portuário, inscrevendo-o no cadastro; selecionar e registrar o trabalhador portuário avulso; estabelecer o número de vagas, a forma e a periodicidade para acesso ao registro do trabalhador portuário avulso; expedir os documentos de identificação do trabalhador portuário; arrecadar e repassar, aos respectivos beneficiários, os valores devidos pelos operadores portuários, relativos à remuneração do trabalhador portuário avulso e aos correspondentes encargos fiscais, sociais e previdenciários. Segundo Carriço (2006), no Brasil foram criados 25 OGMOS após a aprovação da lei.

Hoje o porto tem uma produtividade diferenciada porque tem um investimento privado, mas por outro lado a organização dos trabalhadores tem muito menos força! Porque hoje os contratos são feitos de forma diferente, os próprios sindicatos têm muito mais dificuldades! Então, quer dizer, você tem uma mudança radical dessa organização da atividade portuária com a cidade hoje. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

A Lei de Portos estabeleceu também a criação do Conselho de Autoridade Portuária - CAP como espaço de negociação e participação dos representantes das instituições ligadas direta e indiretamente à atividade portuária. Este é composto pelo poder público nas três esferas, pela iniciativa privada e pelos trabalhadores, através da participação dos representantes dos sindicatos. Porém, fez-se a crítica não só à criação do OGMO, mas também à forma de funcionamento dos Conselhos, que apesar de serem criados como espaços de gestão compartilhada, reproduzem internamente a correlação de forças desigual entre capital e trabalho:

A lei de modernização veio exatamente para tirar o poder dos sindicatos, da hegemonia dos sindicatos na atividade portuária. E o patronato e o próprio governo entendem que não devem fortalecer os sindicatos. Um exemplo é o OGMO que veio para gerir mão de obra e sempre foi administrado pelo capital, com exceção dos trabalhadores que estão dentro dos conselhos de supervisão, mas em condições inferiorizadas que no máximo podem protestar, mas não invertem o resultado das decisões ali proferidas. Ou seja, só tem o poder de registrar o seu veto, a sua indignação, mas não altera a correlação de forças. Não há interesse de fortalecer os sindicatos, muito pelo contrário! Criam-se estruturas paralelas como o OGMO e depois o CENEP.²⁵ (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Segundo os sindicatos portuários entrevistados, a reestruturação produtiva, com as privatizações, a terceirização e o uso intensivo de tecnologia eliminou postos de trabalho, acarretou cortes nas empresas e a diminuição dos funcionários. No Porto de Santos, os impactos da lei de modernização portuária levaram a redução da mão de obra e dos ganhos do trabalhador, não trazendo investimentos no treinamento desse trabalhador para lidar com as novas tecnologias. Assim, cada vez mais, o trabalhador se torna resistente às mudanças, segundo avaliação do presidente do SINTRAPORT:

Nós principalmente que éramos o maior fornecedor de mão de obra sofremos muito com isso. Porque essa questão da reestruturação produtiva, dos novos métodos de manipulação com os novos equipamentos trouxe pra gente uma redução da mão de obra. “Ternos de homens” que são as chamadas equipes, que nós chamamos de ternos, as equipes de trabalho que eram compostas por 08 a 12 homens, invariavelmente hoje são compostas por 04 a 02 homens. Ora, tivemos um corte de mais de 50% em alguns casos! Então, reduziu drasticamente! E como a tecnologia (...), na realidade ela tira postos de trabalho, ela elimina postos de trabalho. Mais ainda, como esse trabalhador nunca teve oportunidade de ser treinado, hoje ele é resistente. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009).

A grande contradição na questão do processo de “modernização” dos portos, segundo a ESTIVA, está no fato de que quem contribuiu para o setor empresarial chegar a esse estágio de desenvolvimento e poder econômico, para ter as condições de adquirir os equipamentos de última geração foram os trabalhadores. Afinal, até pouco tempo atrás o porto dependia 100% do homem. Porém, o trabalhador não foi contemplado com investimentos do setor empresarial como previsto na lei, no tocante ao treinamento e à requalificação profissional. A título de

²⁵ CENEP: Centro de Excelência Portuária.

exemplificação, a política da CODESP em relação à qualificação profissional realizou 609 cursos em 1993, enquanto no ano 2000 foram realizados apenas 78 cursos. (Cf. Rodrigues e Vaz, 2001)

Na lei nós não fomos contemplados, a realocação de pessoal, o treinamento de requalificação, com alguns de qualificação que nós necessitamos, não foi pensado na lei naquele momento. Por mais que até tem o artigo 32 da lei que fala de treinamento de qualificação e requalificação, mas não houve investimentos do setor empresarial nesse sentido. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

O modelo de gestão portuária adotado no Brasil manteve a administração pública dos portos, mas agora através da co-gestão, ou seja, da parceria público-privado. Evidenciou-se assim, que a “modernização” dos portos no Brasil não teve a preocupação de implantar um modelo social em conjunto com as questões operacionais, como aconteceu na Europa. Ao priorizar as privatizações e a modernização tecnológica em detrimento das questões sociais reproduz o histórico e perverso modelo de desenvolvimento desigual do país. O que foi constatado pelos presidentes dos sindicatos portuários, depois de conhecerem a experiência de modernização dos portos europeus, com administrações portuárias públicas²⁶, que foram visitados recentemente a convite do poder público local de Santos:

Outra coisa é a questão social, porque o porto é um próprio nacional, é um próprio da população desse país, não é um bem de ninguém, particular, não existe isso! E, portanto, a exemplo do que nós pudemos observar numa viagem que fizemos ao exterior, à Europa, os países que promoveram essa mesma modernização há 60 anos atrás tiveram cuidado de se preocupar com a questão social. Aqui não! Só se importou o modelo de privatização, de escravização, o modelo de investimento em novos métodos de operação de cargas, instrumentos de mecanização e de automação, mas esqueceu-se do homem, do ser humano em dois momentos: primeiro em ter a compensação social e segundo em ter a formação, a adequação desse trabalhador à nova realidade que estaria por vir. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Pode-se observar uma falta de autonomia dos sindicatos portuários ao terem que depender da iniciativa e tutela do Estado para estabelecerem essa troca de experiência entre trabalhadores portuários de outros portos, em especial europeus, o que era uma prática comum no período de formação e consolidação do movimento operário, na primeira metade do século XX:

Outra questão importante é que depois de 15 anos os trabalhadores conseguiram criar condições de visitar portos europeus, que sempre foi colocado para nós que tinha uma modernização portuária incrível. Mas eles nunca trouxeram o modelo social para nós lá dos outros portos, só trouxeram o modelo operacional, o social não trouxeram! Depois de nós reivindicarmos por muitos anos a ida, nós vimos de perto que lá existe um modelo social em contrapartida ao modelo operacional. Nós estivemos na Bélgica e na Holanda, em Antuérpia e Rotterdam. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Segundo o presidente do SINDAPORT,²⁷ Everandy Cirino dos Santos (16/03/2009), a fragmentação do movimento sindical pelas diferentes correntes políticas também contribuiu para o arrefecimento da organização sindical e maior fragilização do trabalho. O presidente do

²⁶ Os Portos de Antuérpia, Rotterdam e Hamburgo, dentre outros no continente europeu, possuem administrações públicas com a gestão do poder local (municipal), diferentemente do continente norte-americano. (Cf. Porto, 1999)

²⁷ O SINDAPORT é o terceiro maior sindicato histórico portuário concentrando 1,3 mil postos de trabalho e 4,3 mil associados, sendo 1,26 mil ativos e 1,75 inativos. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2008, p.110)

SINTRACOMOS também enfatizou a mudança no papel dos sindicatos que teve que assumir funções que antes eram das empresas e do poder público, o que dificulta a atuação política dos sindicatos e onera seus custos de manutenção:

O papel do sindicato hoje pra atender o trabalhador não se restringe somente a fazer uma convenção, você tem que ter um aparato maior para acompanhar as demandas do trabalhador, como empréstimo consignado, saúde bucal, plano de saúde, vem fazer um complemento à própria família do trabalhador. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

O presidente da AEAAB chamou atenção para uma questão importante ao considerar que as mudanças ocorridas com o desenvolvimento tecnológico na modernização do porto podem, ao contrário do discurso dominante, diminuir a demanda de serviços locais voltados à atividade portuária, em função do expressivo crescimento das cargas em contêineres que já vêm preparadas para embarque, o que teve significativo crescimento no Porto de Santos. E também a facilidade de acessibilidade à região, que permite que os prestadores de serviço ao porto, não necessariamente, se instalem no território da região:

O fato da região possuir um Porto de importância nacional não exige a necessidade de demanda de serviços e produção local já que os produtos chegam fechados em Contêineres e só necessitam de espaço de armazenamento. O investimento na infraestrutura se deve à necessidade econômica (Custo/Tempo), estes acessos que impulsionam o Turismo e a seus aspectos econômicos, também inibe e faz desnecessário que empresas e prestadores de serviço venham se instalar nos municípios já que em menos de uma hora é possível chegar a importantes regiões da Macro-metrópole, e existe acessos para outros estados e de outros países através do Porto. (André Rogério de Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

Quanto aos aspectos positivos da Lei 8.630/93, estes foram destacados pelos representantes do setor empresarial e do Governo Federal, demonstrando o imbricamento de interesses entre Capital e Estado, que difundem a ideia de “modernidade” como único meio de desenvolver o país. O presidente do CIESP/Santos avaliou que a aprovação dessa lei foi muito importante, porque foi remodelada a cultura portuária após 1993, com grandes investimentos privados e a criação de terminais retroportuários alfandegados para a carga de exportação. Acredita que Santos e região vão se beneficiar do desenvolvimento do Estado de São Paulo com o “boom” de exportação paulista, em especial na relação indústrias/usinas de álcool. Teceu críticas à retórica de que o Porto de Santos é o mais caro do mundo, o chamado “Custo Santos”, o que, na sua avaliação, não é verdadeiro, tendo em vista os investimentos feitos e o rápido avanço tecnológico promovido pela “modernização” portuária. Destacou que em 1996/97 houve investimentos dos operadores privados na ordem de R\$ 4 bilhões no porto para possibilitar as operações portuárias assumidas pela iniciativa privada. A título de exemplificação, só a Santos Brasil S.A. investiu cerca de R\$ 1 bilhão no Porto de Santos nos últimos dez anos nos terminais de contêineres (TECON) e granéis (Guarujá):

A Santos Brasil bateu recorde com 104 movimentações de carga ou descarga por hora, idêntico a qualquer um dos portos internacionais. Houve também uma queda significativa do preço de movimentação, que hoje é de 150 a 200 dólares por contêiner, uma redução de 300% de 1993 para cá, quando o custo era de 600 dólares. Os contêineres que antes o empilhamento era de apenas 02 unidades, hoje passou para 05 a 06 unidades, otimizando a logística de armazenamento. (Ronaldo de Souza Forte/CIESP Santos, entrevista em 17/04/2009).

Em relação à logística de transporte portuário, o domínio das empresas que operam no porto são das transportadoras²⁸ nacionais, muitas com sede na região. Assim, o setor rodoviário caracteriza-se como o mais competitivo dos modais por ter maior concorrência no mercado e, portanto, menor custo. O modal ferroviário caracteriza-se por ter longo prazo de retorno dos investimentos, portanto ainda não se constitui num atrativo para setor privado. Os navios que operam no porto não são de bandeira nacional, fazendo a crítica à falta de investimentos nesse segmento, pois “no Brasil não temos Marinha Mercante”. (Ronaldo de Souza Forte/CIESP Santos, entrevista em 17/04/2009)

Outros aspectos positivos da “modernização” portuária foram sublinhados pelo coordenador do IPAT do Grupo *A Tribuna*, como o aumento do comércio exterior que tem levado o porto a bater recordes²⁹ sucessivos e que na última década quase dobrou a sua produção, fruto de uma integração ao comércio internacional. As mudanças que estão acontecendo a partir da implementação da lei de modernização portuária com o aporte de recursos privados e os impactos na relação capital/trabalho foram colocados sob outro viés pelos representantes do governo federal (SEP/PR e CODESP). Estes deram destaque ao aporte de investimentos privados na modernização tecnológica do porto e ao crescimento da movimentação portuária e dos empregos nos terminais, o que, segundo eles, vem impactando positivamente a economia nacional e regional:

A Lei 8.630 impactou as operações portuárias ao possibilitar que as mesmas sejam realizadas por operadores privados e permitir o arrendamento de áreas para construção de terminais, como também dos terminais já em operação. Isto trouxe de volta ao setor investimentos não só em construção como também em tecnologia e gestão portuária. A modernização resultante causou forte impacto no emprego e renda da região, assim como o crescimento da economia (exportações e importações) que vem gradativamente abrindo novas vagas. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

Trata-se, portanto, de uma visão bem diferente dos sindicatos históricos consultados. Paradoxo ou controvérsia? Na verdade, ambos parecem ter razão, pois houve categorias que foram mais impactadas, como, por exemplo, os Estivadores e Consertadores. Estes últimos eram mais de 500 trabalhadores na década de 1960, porém, hoje, somam menos de 150 trabalhadores, uma redução de 71% do total. Entretanto, a categoria dos Guindasteiros vinculados ao SINDOGEESP,³⁰ atestaram que a mudança foi para melhor, pois houve aumento das vagas e dos ganhos do trabalhador em função do crescimento da demanda dos terminais portuários, mas de mão de obra especializada. (Cf. Gonçalves e Nunes, 1999, p.75) O coordenador do IPAT ao destacar os pontos negativos da globalização e da reestruturação

²⁸ São quase 500 empresas transportadoras que operam no complexo portuário, empregando cerca de 12 mil trabalhadores diretos e 36 mil indiretos. (Cf. Carriço, 2006, p.138) A maioria dessas empresas são voltadas ao transporte de cargas e estão instaladas no distrito industrial da Alemoa na entrada de Santos.

²⁹ Segundo dados da CODESP divulgados no jornal *A Tribuna*, o porto movimentou 6,8 milhões de toneladas em abril de 2009 um recorde histórico para o mês, o que representa um aumento de 10,4% sobre o volume escoado em abril do ano passado. O Porto de Santos segue na liderança da balança comercial brasileira movimentando US\$ 22,1 bilhões em mercadorias, o que representa 27,65% do total movimentado pelo país. Fonte: Caderno Porto & Mar, página C-5 do jornal *A Tribuna*, em 04/06/2009.

³⁰ SINDOGEESP - Sindicato dos Operadores em Aparelhos Guindastes, Empilhadeiras, Máquinas e Equipamentos Transportadores de carga dos Portos e Terminais Marítimos e Fluviais do Estado de São Paulo.

produtiva na Baixada Santista, fez referência a essa questão, mas coloca como inevitável a redução da mão de obra braçal pelo uso da tecnologia. O que vem acirrando o tradicional conflito capital/trabalho que parece estar longe de ser equacionado:

E no próprio porto também, que surge uma nova organização, com investimentos privados, a modernização dos equipamentos e uma nova organização do trabalho através da OGMO. Porém, foi um processo muito brusco, não houve compensações adequadas. O uso de equipamentos com mais tecnologia reduziu a utilização da mão de obra braçal, o que é inevitável, como consertadores e estivadores também, cuja tendência é diminuir mais. Mas sempre vai ser necessário algum tipo de mão de obra pra operar as cargas. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/03/2009)

Percebe-se que a questão da vinculação dos trabalhadores do porto às empresas é uma questão central no conflito entre a iniciativa privada e os sindicatos portuários mais tradicionais. Estes defendem a autonomia dos trabalhadores avulsos e a não contratação de trabalhadores pelos operadores fora do quadro do OGMO, o que representa a resistência a esse modelo brusco de “modernização” portuária, que não implementou as medidas necessárias para uma transição que poderia ter sido menos traumática, conforme ponderações feitas pela Deputada Maria Lúcia Prandi/PT (04/05/2009). No entanto, o lado patronal quer a vinculação dos trabalhadores às empresas pela necessidade de melhorar a gestão das operações (eficiência) e pelo alto custo investido nos maquinários, que requer treinamentos específicos, como forma de controle e responsabilização do trabalhador. Tais conflitos são mediados pelo Estado, que tende a corroborar com a visão do Capital ao ver como uma tendência “natural” a vinculação dos trabalhadores avulsos às empresas:

O sistema implantado em 1993 com a modernização portuária com relação aos trabalhadores, não funciona hoje na prática. Segunda coisa, o patrão deles não é o dono da carga, (...) então o terminal não tem como ter algum mecanismo de punição desse trabalhador. (...) Claro que da mão de obra atual, eu acho que vários podem ser reaproveitados! Mas, eu acho que é o sistema que não funciona! (...) pra mim é muito claro, você tem que ter uma vinculação com o terminal, com o operador portuário que é responsável, mas eles não querem e eu não vejo como! (...) Então, você começa a não ter mecanismos de nortear a operação como você acha que deve ser feita! (Alexandra Sofia Grota/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Quanto aos investimentos da iniciativa privada, a CODESP previa cerca de R\$ 1,5 bilhões, mas os operadores apresentam cifras mais expressivas que chegam a R\$ 4 bilhões, conforme já exposto pelo CIESP Santos. (Cf. SOPESP apud Gonçalves e Nunes, 2008) Portanto, não se pode negar que a lei de modernização dos portos, ao permitir a operação portuária pela iniciativa privada, trouxe grandes investimentos para viabilizar a modernização tecnológica do porto. Com a ampliação da movimentação de cargas, do volume de obras da construção civil, do conjunto de serviços ligados a atividade portuária e do turismo de cruzeiros marítimos no terminal do Concais. Porém, os recursos voltados à qualificação e treinamento da mão de obra foram pífios. Cabe destacar que o presidente do SINTRACOMOS reforçou a importância da modernização do porto sob outra óptica dos demais sindicatos, ou seja, pelas oportunidades de realização de grandes obras, como a construção das Avenidas Perimetrais, dos acessos ao porto, a demanda de estacionamentos para caminhões e a necessidade de recuperação dos antigos armazéns do porto, de interesse do seu setor:

Santos precisa urgentemente da modernidade dos portos, tem-se feito algumas modernizações, mas está muito lenta! Esses armazéns que já são muito antigos que precisam ser restaurados, ser refeitos todos os armazéns. Essa Perimetral que está sendo construída aqui é muito importante para essa cidade, mas tem que construir mais acessos ao porto, estacionamentos de caminhões ainda são muito frágeis e nós precisamos de mais estacionamentos de caminhões, carretas etc. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

Houve um aumento da movimentação de cargas no porto de Santos, segundo as estatísticas: em 1990 era de 28.847.630 toneladas que passou para 42.675.507 toneladas em 1999, representando um aumento de 48% (Tabela 4.2.). Ao mesmo tempo, houve uma diminuição da receita operacional da CODESP de 65%, demonstrando que o crescimento da produtividade do porto não trouxe ganhos a Autoridade Portuária. Segundo Rodrigues e Vaz (2001), isso significa que a empresa dispensou mão de obra e abriu mão de receitas, numa sincronia perversa que derivou no aumento do seu passivo financeiro, enquanto perdia fontes de receita que ficaram com a iniciativa privada. Quanto ao contingente de trabalhadores do porto houve uma redução de 23% entre 1990 e 1999, passando de 16,3 mil para 12,6 mil. Porém, pode-se observar um maior crescimento dos postos de trabalho na categoria dos operadores portuários com vínculo à empresa, o que é uma tendência dentro do atual sistema (Tabela 4.1.). A remuneração do trabalho, incluídas todas às categorias vinculadas à administração da CODESP e dos avulsos, diminuiu em 33,1%. Fruto de profundas mudanças institucionais, administrativas, gerenciais e operacionais instituídas pela lei de modernização portuária. (Cf. Rodrigues e Vaz, 2001) Essa diminuição dos postos de trabalho em decorrência da informatização das operações e da queda da remuneração dos portuários causou a precarização do trabalho e se desdobrou em impactos negativos na região:

No momento em que o porto começa a pagar mal, a remunerar mal o seu trabalhador, todo o entorno sofre! (...). Então, eu vejo como um problema a falta de mercado, a queda da renda do trabalhador portuário. (Robson Apolinário SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Tabela 4.2. Relação entre Receita e Movimento do Porto de Santos entre 1990-1999
(R\$/mil/dez.1999)

Ano	Receita Operacional R\$ mil	Movimento do porto em toneladas	R\$ por tonelada
1990	399.458	28.847,630	13,85
1991	331.161	29.097,528	11,38
1992	541.478	28.421,252	19,05
1993	445.270	29.111,337	15,29
1994	525.474	34.121,361	15,40
1995	593.826	35.111,367	16,91
1996	545.949	36.339,360	15,02
1997	390.980	38.472,130	10,16
1998	229.017	39.940,386	5,73
1999	140.829	42.675,507	3,30

Fonte: Rodrigues e Vaz, 2001, p. 11.

Apesar dos altos custos sociais, a redução dos custos de operação do porto não teve queda significativa. O que leva a crer que o chamado “Custo Santos”, em decorrência da mão de obra, fica mais na esfera do discurso do que da realidade, demandando maior investigação, o que não é objeto deste trabalho. Essa deterioração do poder aquisitivo e da massa salarial dos trabalhadores portuários teve forte impacto na economia regional, que em grande parte, baseia-se na atividade portuária. Ao mesmo tempo, houve ganhos expressivos de produtividade no porto que não foram partilhados com a população e os municípios da região, provocando efeitos negativos que ainda se fazem presentes:

Os resultados do desempenho do Porto de Santos, nesta década de transformações, mostram ganhos de produtividade expressivos na movimentação de cargas, a despeito de uma performance bastante tímida da economia brasileira. Demonstra-se que tanto a massa de salários quanto a receita operacional da Codesp decresceram substancialmente, em razão do modelo de exploração portuária implantado após o advento da nova lei dos portos, promulgada em 1993. De forma coincidente, nos anos finais da década de 90, registram-se aumentos nas taxas de desemprego, em Santos, e queda na participação do ICMS na receita municipal. Os efeitos da baixa na massa de salários ainda perduram, sugerido pelo impacto negativo provocado no comércio em geral e na rede de serviços da cidade. (Rodrigues e Vaz, 2001, p.50)

Cabe destacar que em 1999 foi criado no Porto de Santos um departamento que tem por atribuição lidar com as questões ambientais relativas ao porto, o que sem dúvida é um avanço. Porém, ainda há portos no Brasil que não dispõem desse tipo de departamento, demonstrando um descompasso na questão portuária, tendo em vista que hoje qualquer obra deve levar em consideração a questão ambiental. Trata-se de uma exigência legal que demanda um processo de licenciamento ambiental, recorrentemente considerado pela mídia e pelos setores econômicos como um obstáculo para efetivação dos investimentos públicos e privados na região, ou seja, um entrave ao progresso. Assim, o discurso ambiental vem sendo incorporado ao discurso oficial dos setores públicos e privados;

O que entra como um grande gargalo, um grande demandador é a questão das licenças ambientais. Então a gente tem que ter uma atenção muito especial e esse é um trabalho que tem que ser feito em articulação. (José Luiz Marcusso/UN-BS Petrobras, entrevista em 05/05/2009)

Se você quer desenvolver, ter uma política desenvolvimentista pra questão dos portos e realmente tem que ter, porque o mercado cresce, enfim, você tem que ter acoplado a isso um setor, um departamento ambiental que consiga dar andamento às questões ambientais e viabilizar as obras! (...). Hoje você no Brasil não viabiliza obra nenhuma se não tiver uma responsabilidade, não é nem responsabilidade, se você não tiver um tratamento ambiental pra questão. Então, isso é mais verdadeiro ainda num contexto portuário, porque os portos, eles se inserem em áreas, geralmente, ecologicamente muito importantes! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Em 2007 foi criada pelo Governo Federal a Secretaria Especial de Portos da Presidência da República - SEP/PR que tem por atribuição a formulação de políticas e diretrizes para o fomento do setor, além da execução de medidas, programas e projetos de apoio ao desenvolvimento da infraestrutura portuária, com investimentos orçamentários e do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). As metas estabelecidas pela Secretaria Especial de Portos constam do Plano Nacional Estratégico dos Portos – PNE/PORTOS. A criação da SEP foi considerada um fator positivo para o desenvolvimento do porto de Santos,

dando maior agilidade às questões portuárias, tanto na avaliação do CIESP/Santos, quanto dos sindicatos portuários pesquisados:

Outro grande momento foi recentemente no Governo Lula com a criação da Secretaria Especial dos Portos. Por que isso? Porque até então, não obstante a importância dos portos para a riqueza nacional, para o trânsito das riquezas pela via portuária (...), nós éramos um apêndice do Ministério dos Transportes, que como tal, não tínhamos a importância que julgávamos merecida. Isso era uma coisa sentida não só pelo setor laboral, mas também patronal, para todos, todos, era uma coisa relegada ao segundo plano, aonde o grande foco do Ministério era as rodovias. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Os representantes do governo federal entrevistados também consideram a criação da Secretaria Especial de Portos como um avanço para o setor portuário, ao estabelecer uma política nacional portuária, sendo uma grande contribuição do governo federal para o desenvolvimento do país e da região:

A Secretaria Especial de Portos pro mundo portuário eu acho que foi um avanço, porque começa de novo a se ter um olhar para os portos que estavam assim..., acho que do ponto de vista federal, esquecidos! Então, agora a gente tem cobranças da SEP diárias. (...). Está tendo uma política portuária nacional! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

A SEP/PR é responsável pelo desenvolvimento das grandes obras de infraestrutura do porto de Santos, como a dragagem de aprofundamento do canal, as avenidas perimetrais e a expansão do porto, consideradas fundamentais para o seu desenvolvimento:

A criação da Secretaria Especial de Portos estabeleceu um canal direto entre o desenvolvimento da região e investimentos do Governo Federal. Várias obras, com impactos diretos na economia regional estão acontecendo, como a construção da perimetral na margem direita do Porto de Santos, a dragagem de aprofundamento ao canal de acesso do Porto e a licitação da perimetral na margem esquerda. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

A avaliação da atuação da SEP/PR até o momento foi positiva, apesar da crítica de ainda ser incipiente na mediação da relação capital/trabalho:

Nós podemos sentir melhoras, embora isso, ainda não ter chegado a intervir na relação capital/trabalho. Achamos que as ações ainda são tímidas, deviam ser mais eficazes, no sentido de equilibrar a correlação de forças, não que deva ser uma intervenção tendenciosa pro lado dos trabalhadores, não, de maneira nenhuma. Mas, equilibrar a correlação de forças que hoje é muito desfavorável à organização do trabalho. Então, eu considero esse o divisor de águas, a criação da SEP, a Secretaria Especial dos Portos. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Houve também a criação do Centro de Excelência Portuária - CENEP em 2007, que foi avaliada pelos sindicatos como um passo importante para a capacitação profissional dos portuários e a adequação do trabalhador à nova realidade da gestão portuária, apesar de chegar com 15 anos de atraso em relação às prerrogativas da Lei de Portos. Evidencia-se, assim, a consciência das lideranças sindicalistas da necessidade de qualificar o trabalhador portuário:

Um outro grande fator catalizador (...), é o Centro de Excelência Portuária, que do ponto de vista prático ele ainda é embrionário, (...), mas do ponto de vista conceitual esse embrião ele é muito importante, é fundamental, porque terá sido a primeira vez na história portuária que se buscará dar treinamento profissional aos trabalhadores. Na realidade, todos que estão aí são ótimos trabalhadores são uma mão de obra muito qualificada, mas que carece de formação profissional. Todos têm conhecimentos adquiridos de forma empírica, àqueles que são passados de pai para

filho, de colega para colega. Nunca houve uma formação, uma metodologia, isso inexistiu! (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Porém, tanto a ESTIVA quanto o SINTRAPORT se manifestaram contrários à vinculação do CENEP ao Governo Federal e ponderaram que essa responsabilidade de investir na qualificação dos trabalhadores deveria ser das empresas privadas que operam no porto, ou seja, do capital e não do Estado:

Nós ficamos sem um centavo de investimento patronal esses anos todos. O artigo 32 da lei é o CENEP, Centro de Excelência Portuária. Esse veio agora, depois de muita luta por parte dos trabalhadores portuários, (...). Agora, depois de 15 anos da lei estabelecida criaram o CENEP, mesmo assim com dinheiro público e não privado! (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Nós reivindicamos que a verba que deverá ser destinada aos portuários, deva ser para manter o CENEP, portanto, em condições de poder prover os cursos profissionalizantes. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, 17/03/2009)

Segundo os sindicatos portuários, houve uma grande mudança no perfil do trabalhador portuário que no século XX carregava sacos nas costas o que exigia um porte físico avantajado. Hoje ele apresenta uma composição física de menor porte e maior nível de escolaridade, em função das mudanças tecnológicas e da ampliação do acesso à educação. Porém, o que não mudou é o fato do trabalhador do porto continuar aprendendo o seu ofício na prática, tendo em vista a ausência de investimentos na formação profissional por tantos anos, conforme depoimentos das lideranças sindicalistas:

O trabalhador que no começo do século e até pouco tempo atrás o estereótipo dele desejado seria um cara musculoso, com pouca qualificação, pouca leitura, com bastante massa muscular e nenhuma massa cinzenta. Hoje é diverso, hoje você pode ter um trabalhador com uma composição física menor, menos do que comparada com o que era no meio do século, porém com a capacidade de se adequar às mudanças e a capacidade de raciocinar que tem que ser estimulada. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Quanto ao perfil do novo portuário é natural hoje ter maior acesso a escolaridade, pois lá atrás, veja só, nós não tínhamos tanta base de dados e condições das pessoas irem à escola como hoje. Isso mudou! Então com certeza seria natural nós termos outro perfil de cidadão, não precisa nem ser na área portuária ou metalúrgica, isso naturalmente. Vamos imaginar assim, seus avôs não tiveram tanto acesso à escola como seus pais. Porém, o que nós tivemos no passado, o estivador, por exemplo, que aprendia na lida, no trabalho do dia a dia, isso se mantém hoje, há continuidade, pois não há investimento em qualificação. (Rodnei Oliveira da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

Quanto à relação do jovem portuário com os sindicatos os depoimentos dos presidentes da ESTIVA e do SINTRAPORT refletem visões diferenciadas. Para o primeiro, mais otimista, o novo portuário tem maior acesso à informação e outro perfil de cidadão, mas ainda mantém uma relação com os sindicatos:

Quanto à politização, os trabalhadores antigos tinham uma relação mais forte e direta com os sindicatos. Hoje há mais acesso às informações via internet, porém a iniciativa privada faz investimentos para desmontar, para quebrar os sindicatos considerados opositores. A OGMO veio nesse sentido. Eu acredito que a relação do jovem portuário com os sindicatos diminuiu, mas não se perdeu! (Rodnei da Silva, entrevista em 17/03/2009).

O presidente do SINTRAPORT foi mais crítico ao dizer que o novo portuário ainda não chegou, ainda vai ser formado para obter os conhecimentos técnicos necessários. Quanto ao

jovem portuário, avaliou que este não tem consciência do que representa um sindicato, o que considera uma perda irreparável:

Então, o perfil desse novo trabalhador é esse que o CENEP vai formar! Que vai resultar num biotipo diferente. Não haverá tantas exigências de condições físicas, mas sim de condições do intelecto e principalmente de relações pessoais e interpessoais. (...) os mais jovens não sabem nem o que é um sindicato! Não têm a menor ideia! Isso eu considero uma perda irreparável! É a segunda grande perda. (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/09)

Tal perda de consciência política foi atribuída como uma das consequências do Golpe Militar de 1964 que ceifou as centrais sindicais. Depois, com a abertura política, adotou-se uma prática de cooptação dos líderes sindicais, quando passou a vigorar o “peleguismo” nos sindicatos. Assim, as novas gerações passaram a ter resistência à questão sindical, não reconhecendo as lutas e conquistas históricas dos trabalhadores, o que chegou a dificultar a discussão política dentro dos sindicatos, conforme relatou o presidente do SINTRAPORT:

Há 7 anos atrás falar em política era proibidíssimo! Eles diziam: “Que política! Eu preciso de trabalho, eu preciso do meu mercado de trabalho, de um salário, de um ganho!” E não sabendo o cara que a garantia do mercado de trabalho dele, que a garantia de uma boa remuneração depende de participação, de atuação e do exercício político! Hoje nós conseguimos melhorar um pouco, mas mesmo assim ainda temos alguns focos de resistências. (...). Os jovens que estão no mercado não têm tradição de se reunir, fazer assembleias, de discutir política. É uma geração perdida! (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/09)

A representante do SASP ao abordar a questão da grande transformação cultural da sociedade nessa virada de século, também reconheceu essa mudança no perfil do portuário tradicional, dizendo:

Agora eu vou mais uma vez para um olhar mais cultural. O portuário tradicional acabou. (...) o que a gente vê, passados mais de 14 anos, é um acomodamento de situação com outras características, com um portuário que hoje é um tipo bastante diferente daquele tradicional. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Ao que tudo indica o portuário tradicional está fadado à extinção, considerando as inovações tecnológicas na atividade portuária e a crescente demanda por mão de obra especializada e com maior grau de escolaridade. Mais uma vez, adota-se uma política de uma modernização excludente com altos custos sociais, que só se implementa parcialmente, naquilo que interessa para garantir a eficácia, a competitividade, em função dos ganhos de produtividade e, conseqüentemente, ampliar a mais valia do capital. As demandas relacionadas ao trabalhador, as questões sociais, chegam agora com mais 15 anos de atraso, sucateando gerações de trabalhadores que estão fadados ao subemprego e à informalidade. Assim, segue o trator do progresso, do desenvolvimento sobre a história, sobre a cidade, tentando sempre apagar, as marcas das lutas políticas e das conquistas sociais. Cabe então, manter viva essa memória.

O Porto de Santos hoje e seu impacto sobre a região

O Porto de Santos é historicamente o motor de desenvolvimento regional e elo de várias cadeias produtivas, tendo papel estratégico na economia nacional, representando hoje

28,3% da Balança Comercial brasileira. Nos seus 13 km de cais acostável e ocupando uma área de 7,7 milhões de m², encontram-se os terminais especializados nas duas margens (Santos e Guarujá), com 56 berços de atracação. Grande parte desta área está sob contrato de arrendamento à iniciativa privada após a Lei 8.630/93, que privatizou os terminais marítimos e transformou radicalmente a relação capital/trabalho, conforme já analisado. Esse processo possibilitou grandes investimentos da iniciativa privada na modernização tecnológica, mas ao mesmo tempo fragilizou as condições de trabalho.

O porto dobrou a sua movimentação em dez anos (1997/2007), passando de 38,4 milhões de toneladas em 1997 para 80,7 milhões em 2007, porém, o número de empregados caiu de 4,5 mil para 1,3 mil no mesmo período, com uma queda significativa da massa salarial. (Cf. Gonçalves e Nunes, 2007) Quanto à produtividade do porto, a movimentação de contêineres cresceu mais de 140% entre 2001 e 2007, a importação de carros cresceu 360,6% em 2008, com a valorização do real e a queda cambial, e o transporte de turistas nos cruzeiros marítimos³¹ bate recorde a cada ano, chegando a 820 mil passageiros na temporada 2009/2010. Porém, este se expandiu ao longo de uma área estuarina entre duas ilhas (São Vicente e Santo Amaro), tendo limitações de áreas e restrições ambientais para expansão territorial (Foto 4.3).



Foto 4.3 - Vista panorâmica do Porto de Santos no estuário santista, entre as Ilhas de São Vicente (Santos) e Santos Amaro (Guarujá). Fonte: acervo CODESP (2008)

Com efeito, é inegável que as mudanças trazidas pela modernização operacional do porto trouxeram grande ganho de produtividade, com os investimentos e inovações tecnológicas, com os sucessivos recordes de movimentação do porto chegando a 82,8 milhões de toneladas em 2009. O que representa um crescimento de 2,2% sobre 2008 que movimentou 81 milhões de toneladas. Esse incremento foi resultado das movimentações de graneis sólidos (12,1%) e graneis líquidos (10,6%), em especial, com aumento do volume de exportação do açúcar e soja, demonstrando, assim, que a pluralidade no atendimento ao mercado é um dos diferenciais que caracteriza a força do Porto de Santos, conforme o relatório do “Balanço da CODESP 2009”.

³¹ A questão das temporadas dos Cruzeiros Marítimos será analisada no item sobre Turismo.

Entretanto, a relação capital/trabalho ainda é um impasse que demanda maiores investimentos e a efetiva participação do trabalhador e dos sindicatos nesse processo. Os dados atuais apontam que houve um crescimento na oferta de emprego no porto, em função do aquecimento do comércio exterior, mas para uma mão de obra especializada e com maior nível de escolaridade. Cabe então, o desafio de promover a modernização portuária por completo, ou seja, partilhar os ganhos de produtividade por meio de investimentos nas questões sociais e ambientais, que apesar de muito presente nos discursos da comunidade portuária ainda caminham a lentos passos na sua implementação. Portanto, é preciso também melhorar a relação porto/cidade, através de um planejamento integrado de investimentos:

Hoje, o porto precisa sim da cidade, da região, da infraestrutura que a cidade deve proporcionar. E a mão de obra qualificada não surge do dia para a noite. Isso abre um cenário extremamente atraente, com perspectivas de efetivo desenvolvimento econômico, mas é preciso estar preparado para isso com planejamento e organização. (Alcindo Gonçalves, 25/04/2008)³²

No tocante aos impactos da dinâmica do complexo portuário na RMBS, percebe-se que os efeitos da atividade portuária são marcantes na cidade de Santos e em menor grau no Guarujá e Cubatão, que também abrigam o porto. Em Santos, o porto representa 38% dos empregos entre atividades econômicas, direta ou indiretamente, ligados ao Porto de Santos. Porém, os impactos socioeconômicos podem ser percebidos nos demais municípios da região, pela demanda de serviços e insumos que são ou podem ser ofertados por empresas instaladas nesses municípios, também por abrigarem trabalhadores do porto (diretos e indiretos) que residem nessas cidades e principalmente pela geração de renda e emprego. Trata-se, portanto, de um fenômeno que se irradia, em menor ou maior grau, por todos os municípios da Baixada Santista. Segundo estudos de Gonçalves e Nunes (2008), 62% das empresas pesquisadas por eles declararam prestar serviço para outras empresas relacionadas ao porto, oferecendo serviços e produtos dos mais variados, o que representa quase 2/3 do total de empresas pesquisadas. Grande parte dessas empresas era de pequeno e médio porte e para mais de 1/3 delas o porto representava o maior faturamento. Além disso, a análise das classes de atividades econômicas que tiveram maior aumento no número de empregos entre 2002 e 2007 demonstrou que a atividade portuária foi determinante para a economia regional.

No entanto, frente às perspectivas otimistas de expansão e crescimento da capacidade de movimentação do Porto do Santos, paira também a preocupação com os riscos e ameaças que essa gama de empreendimentos pode gerar no território da região. Portanto, é preciso analisar de forma mais abrangente os impactos gerados por esse grande complexo portuário e seus desdobramentos em relação a outras dimensões, em especial nos aspectos sociais e ambientais, de fundamental importância para um desenvolvimento global, que supere o imediatismo e a visão do desenvolvimento meramente pelo viés econômico:

³² Palestra proferida pelo coordenador do IPAT, Alcindo Gonçalves, no Seminário "O Porto da Minha Vida", realizado em 25/08/2008 na Associação Comercial de Santos.

Então, qual a capacidade que o porto e a cidade suportam? O potencial que o porto tem para expansão tem que ser tratado de forma global! Quais as medidas de transportes para escoar a produção? Há uma ausência de planejamento dessa questão, embora haja investimentos em ferrovias, mas com atraso. A atividade portuária não pode matar as demais atividades como, por exemplo, a pesca! É preciso considerar as possibilidades tecnológicas, a situação de contaminação do Estuário. Superar assim, a visão imediatista, de obter resultados imediatos, o que demonstra que nós estamos sempre atrasados! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Trata-se de um grande desafio que deve ser enfrentado pelos poderes públicos constituídos em conjunto com a sociedade regional na busca de possíveis alternativas, através de um amplo debate e da pactuação dos interesses comuns. Para tanto, é preciso ampliar a discussão, através de uma gestão compartilhada e negociada entre os vários agentes envolvidos, conforme defende o representante da Agência de Gerenciamento Costeiro:

A discussão porto deve ser ampliada, não é exclusiva, tem que haver uma gestão, não é dar a uma companhia administradora do porto. Ela tem que ser compartilhada, a gestão tem que ser compartilhada com a sociedade civil, com os agentes portuários! Tem que haver uma instância de participação, eu acredito muito nesse instrumento que é a agenda ambiental portuária negociada. Eu acho que é um instrumento que pode mudar um pouco a cultura e a participação. (Antônio Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Pode-se concluir que o Porto de Santos apesar dos expressivos investimentos para sua expansão e modernização, que derivou na queda do número de empregos diretos e no aumento da sua produtividade, ainda conta com uma organização administrativa e operacional obsoleta e pouco eficiente na gestão portuária e ambiental. Quanto à gestão portuária, o processo de arrendamento dos terminais à iniciativa privada segregou ainda mais o território da cidade através de uma gestão portuária partilhada (público-privado), que se fragiliza com falta de integração entre os três níveis de poder: municipal, estadual e federal. A prefeitura de Santos sempre reivindicou maior participação na gestão portuária, criando uma Coordenadoria de Assuntos Portuários em 1993 e, recentemente, uma Secretaria Municipal de Assuntos Portuários e Marítimos. Este exemplo foi seguido pelas atuais administrações de Cubatão e Guarujá que também abrigam o porto, direcionando secretarias municipais para lidar com tais questões. Apesar dos avanços na articulação das gestões entre porto e os municípios há críticas e divergências políticas pelo fato de apenas 03 municípios monopolizarem o potencial portuário, o que é apontado como um problema por algumas representações, como o Prefeito de Bertioga e o SINDAPORT.

O Governo do Estado defende a regionalização do Porto de Santos como uma necessidade para o desenvolvimento de São Paulo. O governador José Serra fez tal pleito junto ao presidente da república, Luís Inácio Lula da Silva, alegando que *“a estadualização é necessária para que o Estado possa fazer as reformas necessárias no porto, além de transformá-lo em um eixo estruturante do desenvolvimento de São Paulo”*. (site GOESP, 2007) Cabe destacar que o Governo do Estado é responsável pelas obras de melhoria da infraestrutura viária de acessibilidade metropolitana, como o Rodoanel, a duplicação das rodovias, a ligação seca entre os municípios de Santos e Guarujá, dentre outras.

Essa ligação Santos/Guarujá foi proposta pelo Governo do Estado inicialmente com a construção de um túnel na entrada do porto e depois por uma polêmica Ponte Estaiada,³³ só para veículos leves e bicicletas, que está em discussão na pauta regional. Ao mesmo tempo, no planejamento de expansão do porto de Santos pelo governo federal, está previsto um túnel de cargas sob o estuário entre Santos e Guarujá, ligando as duas margens do porto. E a CODESP reivindica maior discussão sobre essa ponte, tendo em vista que ela pode comprometer a atividade do porto futuramente. Esse conflito de gestão entre os entes federativos parece agravar-se com o processo de arrendamento das áreas aos operadores portuários, que se colocam como novos atores nesse processo, com o peso da sua força econômica. Afinal, trata-se de uma “privatização” de um espaço público, com o parcelamento de mais de 2/3 da área portuária para várias empresas, mediante contratos de concessão da União por tempo determinado, através de arrendamentos de 20 a 30 anos (Figura 4.1).

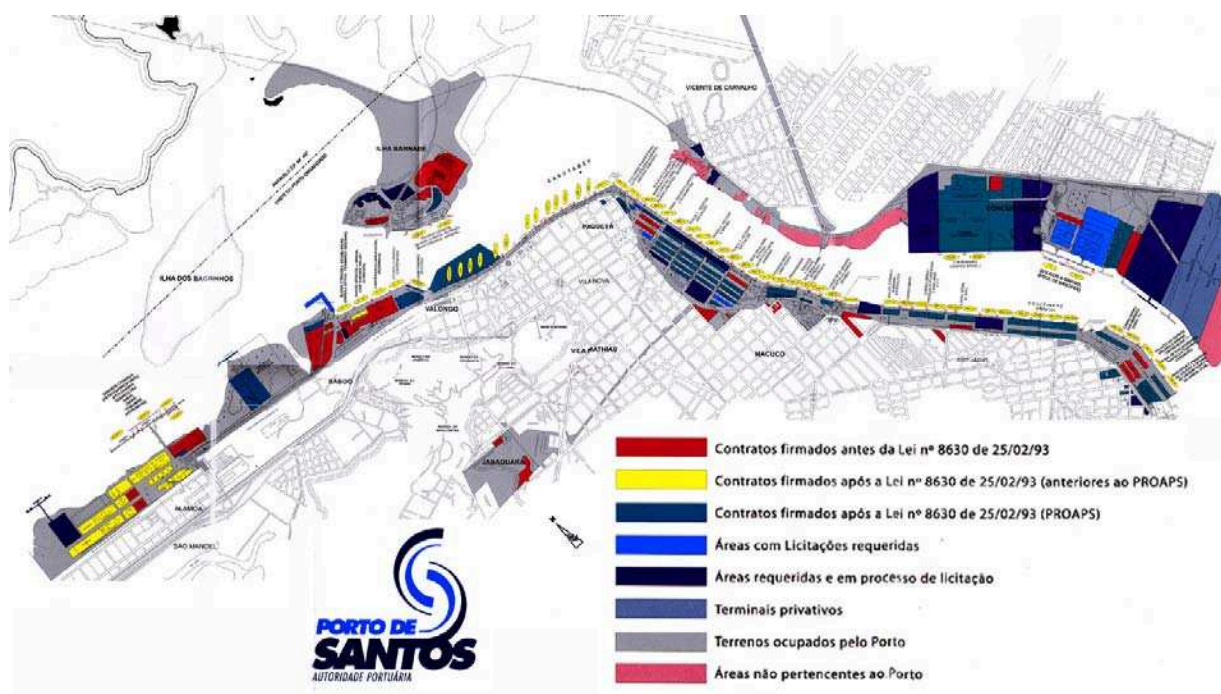


Figura 4.1 - Planta do Proaps, com o parcelamento do Porto de Santos, em áreas ocupadas pelas empresas arrendatárias (1999). Fonte: Elaborada pela CODESP (2005).

O que dificulta um possível reordenamento do porto como um todo e a efetivação de uma gestão regional que possa promover uma harmonização das relações entre a cidade-região e o porto, através da governança regional. Portanto, constitui-se em uma questão bastante complexa que parece esbarrar no imediatismo da implementação dos contratos de arrendamento à iniciativa privada a partir de 1993 e da falta de pactuação entre os vários agentes envolvidos nas questões portuárias. Assim a região tem vivenciado os aspectos

³³ A construção da Ponte Estaiada foi anunciada pelo governador José Serra (PSDB) com objetivo de fazer a ligação entre Santos (SP) e Guarujá (SP), em substituição das balsas da Dersa. O projeto prevê 4,6 km de extensão incluindo 1 km de ponte estaiada, com altura prevista de 80 m, orçado em R\$ 700 milhões. A questão é se essa ponte no futuro não irá inviabilizar o Porto de Santos, considerando a tendência de navios cada vez maiores.

negativos dos arrendamentos por falta de um projeto de desenvolvimento regional integrado, conforme analisa Rodrigues e Vaz (2001):

A região de Santos, no entanto, até este momento, viu apenas efeitos insatisfatórios dos arrendamentos, até adversos, em razão da inexistência de um projeto integrado de desenvolvimento regional que contemple o porto e seus segmentos associados. Ainda perduram as formas tradicionais de interação dos potenciais disponíveis no binômio porto/cidades, cuja reversão favorecerá novos investimentos, compatíveis com vantagens comparativas regionais oferecidas pela mão-de-obra [sic], condições geográficas e da natureza. Sob este aspecto, a participação dos poderes regionais na formulação das políticas portuárias e do uso do solo nas áreas agregadas, poderá representar o fator diferencial positivo, ainda ausente. (Rodrigues e Vaz, 2001, p.52)

4.1.2. Polo Petroquímico de Cubatão: privatização, terceirizações e desemprego

A crise econômica que se abateu sobre a região no final do século XX, fruto da falência daquele modelo econômico calcado em Porto, Café, no Parque Industrial de Cubatão. A retomada desse crescimento, do desenvolvimento é, por outro lado, uma potencialidade na busca de alternativas. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

A região da Baixada Santista sentiu de perto os efeitos da crise econômica e da adesão ao projeto neoliberal, não só no porto, mas em especial na estatal COSIPA (hoje USIMINAS) que concentrava 60% dos empregos industriais do Polo Industrial de Cubatão (Fotos 4.4 e 4.5). Durante o Governo Itamar Franco (1993) houve a intervenção na estatal que logo depois foi privatizada por meio de leilão público. Assim, deu-se início a um ciclo de privatizações das indústrias estatais e maior participação do capital internacional que passou a adquirir empresas de capital nacional no polo. (Cf. Couto, 2003) Só no primeiro ano após a privatização da COSIPA houve uma redução de quase 10 mil trabalhadores, através das demissões e dos Programas de Desligamentos Incentivado (PDI) pela nova direção da empresa. Assim, a COSIPA, de 15,3 mil trabalhadores em 1986 passou para 5,6 mil em 1999, representando uma redução de 63%. (Cf. Couto, 2003, p.225) Nas entrevistas realizadas, o gerente do CIESP/Cubatão destacou os aspectos negativos desse processo com as sucessivas crises econômicas que afetaram fortemente o setor industrial de transformação de Cubatão, reafirmando o compromisso da CIESP regional e das indústrias com a região, através dos vultosos investimentos para expansão e modernização do polo industrial:

Nos anos de 80 e 90, o parque industrial de Cubatão não se expandiu devido às dificuldades da economia brasileira naquele período. Entre 1993 e 1997 houve, inclusive, um intenso processo de redução de empregos, ocasionado tanto pela abertura da economia brasileira, quanto pela privatização de empresas, e pela necessidade de competição internacional. Depois, a crise financeira mundial em 2008 abalou as linhas de produção das indústrias do Polo Industrial de Cubatão, que consequentemente impactou a Prefeitura local na arrecadação de impostos. Porém, a realidade do Ciesp/Cubatão continua a mesma, pois a crise atual não abalou o compromisso das indústrias com a região, e os investimentos no Polo permanecem com obras de ampliação e melhoria de processos produtivos. (Valmir Ramos/CIESP Cubatão, entrevista em 15/05/2009)

O coordenador do IPAT lembrou que no final da década de 1990 os níveis de desemprego na região chegaram a mais 20% de PEA, com forte impacto no Polo Industrial de Cubatão e no Porto de Santos:

No parque industrial de Cubatão, segundo dados da FIESP de Cubatão, alguma coisa em torno de 25 mil postos de trabalhos diretos em uma década passaram para 10 mil. Um negócio impressionante! Isso de 1990 a 1999 aproximadamente! O próprio porto reduziu o seu contingente, somado aí a uma crise nacional na década de 80/90, às chamadas décadas perdidas, teve um grande impacto, um cenário de depressão econômica muito grave aqui na região! Agora, felizmente essa década tem demonstrado sinais de transformação, de recuperação, o cenário futuro é mais promissor. (Idem)



Fotos 4.4 e 4.5 - A cidade de Cubatão ao centro, a estação da Sabesp à direita, a RPBC à esquerda e os manguezais ao fundo; e Vista panorâmica do Parque Industrial de Cubatão.

Fonte: <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=351744>. Acesso em 20/01/2010.

Para o ex-presidente do Sindicato dos Metalúrgicos a situação do trabalhador é paradoxal, tecendo a crítica à falta de uma política social que possibilite melhor distribuição de renda e promova a inclusão social dos mais pobres, considerando que houve o aumento da produção industrial, mas ao mesmo tempo uma grande retração dos empregos pelas privatizações e terceirizações:

Nós estamos numa situação paradoxal. Marx já disse um dia, que quando diminuísse a jornada, seria melhor (...). Mas o que acontece hoje, nós temos duas situações. Uma delas, a tecnologia a qual você não pode ser contra, só que tecnologia tira postos de trabalho! Quando não há tecnologia suficiente eles colocam a terceirização. Já há uma tendência normal da terceirização. Então essa perspectiva é muito perigosa... (...). A gente percebe que falta uma política que vise uma questão social mais ampla. Não é distribuir renda no sentido paternalista, (...). É distribuir a renda no sentido de investir para que as pessoas possam utilizar formas de se tornar cidadãos e, conseqüentemente, participar da sociedade de forma diferenciada. (Uriel Villas Boas/S. Metalúrgicos, entrevista em 13/03/2009).

Assim como os sindicatos portuários, o representante dos metalúrgicos sublinhou também a despolitização e a falta de discussões coletivas dentro do Sindicato, onde o novo metalúrgico não valoriza as conquistas passadas, o que segundo ele, requer um processo de sensibilização e mobilização permanente, qualificando os trabalhadores através da cultura, do esporte e lazer. Além disso, denunciou o processo de cooptação dos metalúrgicos aposentados, através da contratação de membros da família, no intuito de neutralizar a militância política desses trabalhadores:

Há um novo perfil dos metalúrgicos que é marcado pela despolitização. Eles não sabem da luta para garantir os direitos trabalhistas, portanto não valorizam essas conquistas. As contratações hoje são feitas via CIE vinculados à FIESP, eles costumam contratar filhos dos aposentados como estratégia de neutralizá-los politicamente, em prol da manutenção do emprego. Há,

portanto, a necessidade de sensibilização e mobilização permanente dos metalúrgicos e da valorização do sindicato na área social, buscando promover a sensibilização e qualificação dos trabalhadores pela cultura, pelo esporte e lazer. Como forma de chegar às pessoas, de quebrar o gelo para, assim, estabelecer um diálogo. (Idem)

Na Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão - RPBC houve também um forte impacto com o fim do monopólio da Petrobras sobre a produção e comercialização do petróleo e derivados, com a implementação de medidas que diminuíram a sua produção em quantidade, mas passando a agregar valor à produção. A estratégia era investir na modernização da refinaria para torná-la a mais moderna do Brasil e em condições de competir com as melhores do mundo. Assim, em 1998 implantou-se uma unidade de tratamento de diesel. O refino desse processo passou a ser 100% automatizado, com a produção de gasolina de viação, exportada para outros países da América. (Cf. Couto, 2008) Só a refinaria responde por 11% da produção brasileira de derivados de petróleo e as indústrias de combustíveis, metalurgia básica e química são as maiores em termos de arrecadação do ICMS, segundo dados da Seade (2009). Atualmente está sendo construída para abastecer de energia a indústria da Petrobras e canalizar o excesso de eletricidade para o Sistema Interligado Nacional a Usina Termelétrica Euzébio Rocha dentro da área da Refinaria Presidente Bernardes, que está em vias de conclusão das obras.

Em decorrência da crise econômica e das restrições ambientais impostas pelos elevados índices de poluição em Cubatão a partir da década de 1980, apenas pequenas indústrias se instalaram no polo na década de 1990. Como a BOC Gases do Brasil, em 1999, e algumas indústrias de transformação de aço, que se instalaram próximas da Usiminas (antiga COSIPA), como uma forma de obter ganho de escala e complementaridade entre as indústrias desse setor, aumentando a competitividade. (Cf. Couto, 2008) Todavia, as indústrias de transformação de Cubatão são intensivas em capital, mas geram poucos empregos, o que requer um trabalhador cada vez mais qualificado, contribuindo para ampliação do desemprego regional.

Porém, esse não é um fenômeno isolado. Ao se analisar as Pesquisas da Atividade Econômica Paulista - PAEP de 1996 e de 2001 da Fundação Seade pode-se perceber que a indústria de São Paulo atravessou uma fase de retração com a crise econômica, que elevou os índices de desemprego no Estado, achatando ainda mais a massa salarial dos trabalhadores. Neste período, a Baixada Santista foi uma das poucas regiões metropolitanas onde a participação do setor industrial na economia paulista ainda cresceu. (Cf. Carriço, 2006) Houve uma melhora nos indicadores econômicos da indústria da RMBS no final da década de 1990, apesar da grande retração nos empregos decorrente das privatizações e modernização do processo produtivo no setor industrial. A participação da indústria regional no total do Estado de São Paulo passou de 1,30% para 1,38% entre 1996 e 2001, a do pessoal ocupado na indústria de 1,11% para 1,19% e a do valor adicionado industrial de 2,11% para 2,85%.

Demonstrando assim, uma pequena reação ao forte impacto que sofreu com crise econômica da década de 1990, em função da reestruturação produtiva do capital.

Entre 1990 a 2001, houve um aumento da produção industrial no Pólo Petroquímico de Cubatão que passou de 11,6 milhões de toneladas para 15,9 milhões de toneladas, demonstrando um fortalecimento do setor. Todavia, a mão de obra passou de 36,3 mil para 21,2 mil postos de trabalho, representando uma redução de 42% dos empregos, acima da média nacional. (Couto, 2003, p.224-225) Apesar das terceirizações no pólo industrial terem provocado um crescimento de 113,4% dos empregos nos serviços entre 1991 e 1999, são empregos com menor remuneração e menos garantias trabalhistas, o que implica na precarização das condições de vida do trabalhador.

A consequência no território da região foi o aumento da pobreza, da degradação socioambiental e da segregação territorial, o que é objeto do capítulo 5. Conforme apontou o gerente regional do CIESP/Cubatão, os principais problemas do município são algumas questões já identificadas na Agenda 21 local, tais como: a maioria da população do município vive em áreas de ocupação desordenada, sem infraestrutura e acesso a serviços públicos adequados, com graves problemas sociais e ambientais; a falta de espaços disponíveis para expansão urbana, com um mercado imobiliário ainda incipiente com pouca oferta de imóveis voltado à classe média; e, assim como o diretor do CIESP/SANTOS destacou, a saturação do acesso rodoviário ao Porto de Santos e problemas na Rodovia Cônego Domenico Rangoni (Piaçaguera-Guarujá) que geram congestionamentos no município de Cubatão. (Valmir Ramos, entrevista em 15/05/2009) Além disso, ainda perduram os riscos da poluição do estuário, rios e praias por resíduos industriais, pela intensa atividade industrial e portuária, somadas à precariedade de infraestrutura de saneamento básico em vários municípios da região, comprometendo, assim, a qualidade ambiental e a balneabilidade das praias, gerando riscos à saúde pública e de contaminação do solo e do lençol freático.

Cabe destacar que o município de Cubatão, apesar de apresentar o maior PIB per capita da região e o 2º maior orçamento municipal, depois de Santos, caracteriza-se como um paradoxo, ao gerar ao mesmo tempo tamanha riqueza com ampliação das desigualdades e pobreza. Do total de sua população, segundo estimativa do IPEA (2004), 12% são pobres. Segundo o ranking do PNUD (2000) registra o menor IDH-M (0,772) da região e apresenta a menor renda *per capita* da região, com 1,77 salários mínimos, segundo dados do Perfil Municipal da Seade (2000). Além disso, quase 56% dos trabalhadores ocupados recebem até 3 salários mínimos (NEPP/NEPO/UNICAMP-FINEP, 2000). O que significa que a riqueza gerada não trouxe desenvolvimento ao município e à sua população.

O Polo Petroquímico de Cubatão hoje vem passando por um processo de modernização e expansão semelhante ao porto, com a ampliação e qualificação da sua produção, através de expressivos investimentos em obras de expansão em várias empresas, conforme já abordado no capítulo 1. Em especial, na RPBC e na USIMINAS que vem gerando

um número significativo de novos empregos diretos, que demandam maior qualificação do trabalhador e indiretos, principalmente ligados à construção civil e às terceirizações de serviços da indústria. Assim como no porto, esse processo parece ser irreversível.

4.1.3. Turismo: expansão regional, valorização imobiliária e o desafio da diversificação

É preciso trabalhar melhor a questão turística, (...). A Baixada Santista foi muito tratada como local de residências secundárias! E não deveria ser assim, você deveria chamar um turismo... Desenvolver melhor essa questão turística, que não é bem desenvolvida! Outra potencialidade é a questão do mercado, de estar do lado, na porta de São Paulo. A maior cidade do Brasil! A localização, realmente não tem o que dizer! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

O turismo balneário completa a tríade de sustentação econômica da RMBS, caracterizando-se como uma atividade terciária que agrega os setores de serviços, comércio e ligados ao mercado imobiliário. O turismo deve ser visto como um fenômeno multidimensional, portanto, deve ser interpretado a partir de uma visão de conjunto. Este se caracteriza por um tipo de consumo diferente dos outros, pois se realiza em outro local e não visa a satisfação de uma necessidade fundamental do homem, pois o turismo não é um dado da natureza ou do patrimônio histórico, porque nenhum lugar é turístico em si. Portanto, o turismo deve ser entendido como um produto da evolução sociocultural. (Cf. Boyer, 2003) Há uma interdependência entre o espaço urbano e o turismo em função dos fluxos de pessoas que a atividade turística movimenta sobre um determinado espaço. O que demanda equipamentos e uma infraestrutura urbana e turística que, ao serem implantados, causam grandes transformações no território. A demanda turística tende a gerar um processo de valorização imobiliária, em particular nas áreas mais atraentes para a atividade do turismo, como as faixas próximas à orla marítima, que passam a ser objeto de disputa e, portanto, de especulação imobiliária, derivando na expulsão da população autóctone, como inicialmente os índios e os caiçaras, e depois a população de menor renda.

A Baixada Santista vivenciou esse fenômeno urbano a partir da década de 1950, consolidando um modelo de turismo de segunda residência voltado ao veraneio. Esse se deu a partir dos municípios centrais, com a inauguração da rodovia Anchieta³⁴ e, posteriormente para os demais municípios litorâneos da região, conforme exposto no capítulo 3. A expansão da atividade turística gerou um boom imobiliário com a verticalização das edificações na orla dos municípios centrais, em especial em Santos. Os casarões da praia construídos na época do café foram gradativamente sendo demolidos para dar espaço aos arranha-céus, assim a cidade começou a crescer para o alto. Houve também a proliferação de loteamentos e condomínios de veraneio em toda a faixa litorânea da região. Em Bertioga, no litoral norte, esse processo aconteceu posteriormente, com a implantação de loteamentos e condomínios

³⁴ “Em 1950 tráfegaram pela Via Anchieta 815.369 automóveis, em 1960 são 2.303.682 veículos de passeio.” (Gonçalves & Souza [1967] apud Gonçalves, 1995, p.64)

fechados de médio a alto padrão, tendo como modelo urbanístico a Riviera de São Lourenço.³⁵ A expansão desses empreendimentos imobiliários trouxe um grande impacto ambiental, ampliando a degradação dos ecossistemas existentes com os desmatamentos e a ocupação desordenada em áreas de proteção ambiental, como mangues, restinga e a Mata Atlântica, desestimulando investimentos na rede hoteleira.

Assim, a região se consolidou como área de lazer e turismo da Grande São Paulo e do interior paulista, muito em função da sua localização diferenciada, da boa acessibilidade e da infraestrutura existente. A localização litorânea lhe confere um diferencial por apresentar características naturais e de ocupação que lhes são próprias, englobando um monopólio espacial de certas atividades. A interface com o mar propicia vantagens locacionais e alguns usos quase exclusivos do litoral, como a exploração de recursos marinhos, a circulação pelo transporte marítimo tanto de mercadorias quanto de pessoas, e como espaço de lazer por excelência, voltado às atividades turísticas e de veraneio. (Cf. Moraes, 1999) Estas particularidades dos espaços litorâneos implicam também em especificidades na forma de uso e ocupação do solo, constituindo-se em áreas com alto potencial de geração de renda diferencial. Conforme destacado por Moraes (1999, p.26): *“Beira mar, um lugar incomum, uma localização rara e estratégica.”*

Nas últimas duas décadas, o maior fluxo turístico da população flutuante teve como destino os municípios no entorno do centro regional, em especial o litoral sul. Segundo a Emplasa (2005), do total de cerca 860 mil domicílios na região, 42,5% estão na categoria de não ocupados que engloba domicílios vagos, fechados e de uso ocasional, fenômeno que ocorre principalmente nos municípios do litoral sul e em Bertioga, devido ao turismo de veraneio. Dados da Fundação Seade (2004) estimam em cerca de 35% o número de imóveis de uso ocasional na região, um paradoxo em relação ao grande déficit habitacional regional. Nos meses de férias e nos feriados há um grande aumento da população flutuante que atinge o dobro da população fixa no período do verão e carnaval, chegando a triplicar em alguns municípios, como Praia Grande e Itanhaém. Isso implica num aumento sazonal da população flutuante nas temporadas de verão e nos feriados prolongados, sobrecarregando a infraestrutura urbana.

Portanto, pode-se afirmar que o turismo balneário na Baixada Santista movimentou o mercado de empreendimentos imobiliários, mas não consolidou uma infraestrutura turística de qualidade capaz de propiciar o desenvolvimento regional, contribuindo de forma pouco expressiva para a geração de renda e melhoria das condições de vida nos municípios da

³⁵ Um grande empreendimento imobiliário de casas e edifícios de apartamentos de veraneio lançado na década de 1980 pela empresa Sobloco. Há um tratamento urbanístico de condomínio fechado, apesar de não se constituir como tal, com acesso apenas pela portaria não tendo interligação com a malha urbana da cidade e sistema de tratamento de saneamento próprio (água e esgoto). Hoje a Riviera tem cerca de 50% de sua área ocupada com mais de 2000 casas construídas e habitadas, 330 casas em construção, 120 edifícios entre seis e dez pavimentos habitados e em construção e um segmento do Riviera Shopping Center em funcionamento com 50 lojas. Fonte: <http://www.rivieradesaolourenco.com/area-História,44,1.html>. Acessado em 21/01/2010.

Baixada. Além disso, gerou grande impacto socioambiental no território regional através do crescimento urbano desordenado e da valorização dos terrenos próximos à faixa litorânea, ampliando a segregação territorial. Cabe lembrar que Prestes Maia (1950), no seu Plano Regional, já fazia advertências em relação aos possíveis reflexos do turismo de massa, que na época principiava na Baixada Santista. O que demonstra, que o desenvolvimento do turismo nem sempre traz o desenvolvimento esperado:

Desenvolvimento turístico não é sinônimo de desenvolvimento, pois nenhuma atividade econômica setorial pode assegurar um desenvolvimento global, que contemple todas as dimensões da vida social. (Cruz, 2000, p.25)

No tocante às entrevistas realizadas, a maioria dos representantes do setor empresarial visualizou como positiva as mudanças trazidas por esta nova fase de acumulação do capitalismo, a partir do viés do desenvolvimento econômico. Dentre as várias vocações regionais, o turismo aparece como um dos setores que mais se beneficia do processo de globalização econômica, conforme pode-se verificar no depoimento da presidente do Santos e Região Convention & Visitors Bureau (SRC&VB):

O turismo movimenta direta e indiretamente mais de 50 segmentos produtivos, gerando renda, empregos e conseqüentemente fomentando a economia das nossas cidades. Sem contar que o segmento foi um dos maiores beneficiados com a globalização, pois a facilidade ao acesso às informações ficou muito mais veloz aumentando a competitividade saudável entre os destinos e encantando cada vez mais os turistas. O Porto de Santos bate recordes seguidos de movimentação de cargas, e o ramo da construção imobiliária é crescente e promissora, sendo assim, estamos em franca expansão produtiva e econômica. (Lúcia Maria Teixeira Furlani, entrevista em 11/05/2009)

Entre os momentos considerados significativos na história recente do setor do turismo na região, a presidente do SRC&VB também destacou a importância da melhoria da acessibilidade viária, principalmente com a construção da 2ª pista da rodovia Imigrantes (2002), que contribuiu para o desenvolvimento do potencial turístico em todos os municípios da região, a partir da complementaridade e da diversificação das atividades turísticas. Porém, cabe destacar que isso também trouxe um grande volume de trabalhadores da construção civil, com baixa qualificação profissional que se fixaram na região após o final das obras.

A construção da nova pista da Imigrantes que facilitou muito o acesso à Baixada, reduzindo consideravelmente o tempo de chegada em relação ao centro financeiro de São Paulo e o aeroporto de Congonhas, um dos mais movimentados do país. Individualmente cada cidade teve momentos importantes como, por exemplo: a revitalização do Centro histórico de Santos, e a construção do Terminal Marítimo de Passageiros (Concais), que movimenta anualmente milhares de turistas do Brasil e exterior durante as temporadas de cruzeiros. A mudança do tipo de turismo praticado em Praia Grande, e a volta da auto-estima da população de São Vicente, com a criação da encenação da Fundação da Vila de São Vicente (considerado o maior espetáculo em areia de praia do mundo). Os investimentos feitos na hotelaria do Guarujá, a virada do estigma que Cubatão carregava por conta da poluição emitida pelas indústrias, e a consciência das cidades do litoral sul, de que existe um potencial turístico muito claro para todas com segmentos como o ecoturismo, turismo religioso, rural, náutico, entre outros. (Idem)

Percebe-se um grande esforço das municipalidades, dos empresários dos setores ligados ao turismo, através do SRC&VB em parceria com o SEBRAE Regional, e da AGEM no sentido de desenvolver as potencialidades turísticas dos municípios, dentro das suas

especificidades, e promover a diversificação da atividade na região. Porém, essa questão esbarra na precariedade da infraestrutura urbana, em especial de saneamento básico que afeta diretamente a balneabilidade das praias, impactando negativamente na atividade do turismo balneário de maior expressão na região. O Projeto “Onda Limpa” do governo estadual, que está sendo implantado pela SABESB, promete melhorar essa situação ampliando a cobertura de água e, principalmente coleta e tratamento de esgoto. Porém, esse não intervém nas áreas irregulares e subnormais. O turismo sazonal ainda é muito forte na região, considerando a grande incidência de domicílios de uso ocasional. Segundo pesquisa da Ipson Marplan (2002), quase 50% dos turistas que visitam a Baixada Santista ficam em imóveis de veraneio próprios, outros 31% ficam em residências de amigos ou parentes, 12% alugam imóveis e somente 3% ficam em hotéis. (apud Carriço, 2006) O que resulta num significativo estoque de imóveis vazios de uso ocasional, localizados em áreas com boas condições de infraestrutura urbana, que fica assim, subutilizada em grande parte do ano.

O Turismo marítimo é uma realidade na região, batendo recordes a cada ano, o que foi apontado como um grande potencial pela maioria das representações pesquisadas:

Eu vejo o passo que foi dado já de alguns anos pra cá na questão do terminal de passageiros, através dos navios de passageiros, um grande ponto turístico. Essa entrada e saída de turistas pela nossa região, com certeza pode ser melhor aproveitada, principalmente dos estrangeiros. Então, isso com certeza, eu acho que é um grande potencial que nós temos que explorar mais. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

As temporadas de cruzeiros marítimos vêm movimentando um volume crescente de passageiros no Porto de Santos no período de outubro a março de cada ano. Na temporada 2008/2009 passaram pelo o Terminal Marítimo de Passageiros do Concais³⁶ (Fotos 4.6 e 4.7) 16 navios e 769 mil passageiros, o que representa um crescimento de cerca de 28% em relação ao número de passageiros da temporada anterior e 8 vezes o volume de passageiros nos últimos 10 anos (Tabela 4.3.). A expectativa para temporada de 2009/2010 dos transatlânticos é de um movimento recorde de passageiros, com a previsão de mais 820 mil turistas e 20 navios passando pelo terminal de passageiros entre os meses de outubro a maio de 2010, em uma temporada estendida. (Concais, 2009) Além da movimentação dos passageiros, há toda uma movimentação no porto para abastecimento dos navios de água e combustível, fornecimento de alimentos, bebidas e flores que movimentam a economia regional. Na temporada de 2008/2009 foram R\$ 170 milhões e na temporada de 2009/2010 a estimativa da Secretaria de Turismo de Santos é movimentar R\$ 200 milhões com os gastos de abastecimento dos navios, somados aos serviços de atendimento aos turistas e aos gastos dos mesmos com transporte e no comércio regional, em especial em Shopping Center. (A Tribuna, 23/10/2009, p.C-8)

³⁶ O Terminal do Concais começa a operar em 23/11/2008 depois de ser reformado e ampliado, passando a ser denominado “Terminal Marítimo de Passageiros Gilfredo Santini”, que tem capacidade de receber 34 mil passageiros/dia. Fonte: <http://www.concais.com.br>. Acesso em 10/07/2009.

Apesar das expressivas cifras de movimentação de passageiros e volume de recursos gerados pelo turismo marítimo, a atividade absorve pouca mão de obra local. A maioria dos trabalhadores é contratado como avulso ou por prestação de serviço pelo período de duração da temporada dos cruzeiros marítimos. Além disso, cabe destacar que o setor de turismo remunera seus profissionais a níveis salariais inferiores à média nacional:

Além de pagar salários inferiores à média nacional, as ocupações turísticas caracterizam-se ainda por estarem nas posições mais baixas da pirâmide salarial brasileira (...), postos de trabalho sazonais, vínculos precários, extensas jornadas de trabalho, salários baixos e incerteza de rendimentos por parte de vendedores ambulantes. (Ouriques apud Carriço, 2006, p.194)



Fotos 4.6 e 4.7 - Terminal de passageiros do Concais na temporada de Cruzeiros Marítimos no Porto de Santos. Fonte: Concais, 2009.

Tabela 4.3. - Movimentação de Passageiros Marítimos Giusfredo Santini - Concais (1998/2010)

Ano	TOTAL de passageiros	Varição anual
1998/99	94.713	-
1999/00	37.356	-60,56%
2000/01	88.656	137,33%
2001/02	151.850	71,28%
2002/03	151.471	-0,25%
2003/04	153.828	1,56%
2004/05	225.553	46,63%
2005/06	354.278	57,07%
2006/07	494.320	39,53%
2007/08	587.000	18,75%
2008/09	769.016	13,10%
2009/10	822.847*	1,07%

Fonte: Departamento de Assuntos Metropolitanos da Prefeitura Municipal de Santos até a temporada 2006/07; Jornal A Tribuna, 07/04/2008, p.A-6 para 2007/08. In Gonçalves e Nunes, 2007, p.94. Atualização dados Cocais, 2009 e Jornal A Tribuna, 06/10/2009, p.C-1 para 2008/2009 e 2009/2010 (estimativa*).

Portanto, o grande desafio é conseguir a permanência desses turistas na região, antes ou depois das viagens. Segundo Gonçalves e Nunes (2008, p.96) a média das taxas anuais de passageiros em trânsito no Porto de Santos é de cerca de 12% em relação ao total, bem

inferior ao do Porto do Rio de Janeiro que chega a 52%. Assim, o Porto de Santos vem se consolidando como um porto expressivo em termos de movimentação de passageiros (embarque e desembarque), mas grande parte dos turistas não têm estadia na região. Desta forma, é preciso que a RMBS crie estratégias para aproveitar melhor esse potencial no sentido de agregar maior valor para a economia da Baixada Santista. O que demanda investimentos para o desenvolvimento e profissionalização do Turismo, conforme avalia o presidente dos Comerciantes:

O Turismo em Santos até pouco tempo acontecia por osmose. O turista vinha e chegava e estava tudo certo! Mas hoje, o Turismo tem que ser encarado de outra forma, para fazer com que as pessoas venham e fiquem não só no final de semana, mas o tempo todo, o que é muito bom para o comércio e para região. (Arnaldo Biloti/S.Comerciantes, entrevista em 02/03/2009)

Em relação ao turismo náutico o litoral paulista concentra 70% dos barcos produzidos no país, distribuídos em 117 marinas, garagens náuticas e iates clubes. O Guarujá é o polo nacional deste setor com cerca de 25 empreendimentos dessa natureza, com marinas de grande porte que chegam a ter 300 empregados. Porém, as restrições ambientais têm limitado a construção de novos empreendimentos voltados ao turismo náutico na região (Cf. Carriço, 2006), o que demanda maior conhecimento dos biomas e ecossistemas existentes com a formulação de projetos de novos empreendimentos náuticos que incorporem a questão ambiental como uma premissa de sustentabilidade.

Quanto ao turismo ecológico, sem dúvida é uma vocação da região, tendo em vista o seu grande potencial ambiental, que além da biodiversidade da planície costeira concentra significativo remanescente de Mata Atlântica. Porém, ainda é uma modalidade de turismo pouco explorada na região. Nas entrevistas realizadas várias representações defenderam maiores investimentos no desenvolvimento do turismo por meio da exploração sustentável do meio ambiente, em especial voltada ao turismo ecológico e náutico:

Em termos de potencialidade o Turismo é um ponto muito forte aqui na Baixada Santista, espetacular! (...) deveria ser construídas mais Marinas em Santos que tem muito poucas, as marinas que têm são em São Vicente. Eu acho que o ecoturismo também é uma coisa muito interessante que deve ser feita em Santos (...). (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 23/04/2009).

Os representantes do Estado enaltecem as riquezas naturais da região, o diferencial em relação à qualidade de vida e o potencial de geração de emprego e renda do turismo, o que demanda investimentos na profissionalização da atividade e na qualificação profissional da mão de obra:

Temos que desenvolver o turismo mais profissionalizado (cruzeiros, turismo de aventura, pesca, náutico, cultural e ecológico). (Deputado Federal Márcio França/PSB, entrevista em 15/05/2009)

Cada vez mais o número de pessoas que visitam a Baixada Santista está crescendo. Além de ser uma região repleta de atrativos naturais, as cidades estão se desenvolvendo, com cada vez mais opções de entretenimento, aliado à qualidade de vida, o que, por exemplo, é difícil encontrar nas grandes metrópoles. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)

O turismo histórico-cultural, apesar dos investimentos de mais de duas décadas feitos por alguns municípios, só agora começa a ganhar força na região, tendo em vista que a

Baixada Santista é uma das regiões mais antigas do país. O maior investimento tem se dado no centro de Santos, que vem desenvolvendo desde a década de 1990 programas e ações para revitalização da área central. Essas ações ganham mais destaque a partir de 2003, com a criação do *Programa Alegria Centro*,³⁷ sob a coordenação da Prefeitura Municipal de Santos, no viés do planejamento estratégico de cidades. Dentre as ações, a principal é a implantação de um complexo cultural, turístico e náutico empresarial no bairro do Valongo e nos armazéns 1 a 8 do porto, assim como projetos desenvolvidos em outros países (Barcelona, Londres, Buenos Aires) e no Brasil no Porto de Belém do Pará. A principal atração turística hoje é o bonde que circula por um trajeto de 5 km, que foi recentemente expandido, passando pelo conjunto arquitetônico de maior expressão histórico-cultural do centro antigo. Este conta com guia turístico que faz a narrativa da história da cidade, a um preço de R\$ 5,00 por pessoa, o que restringe o uso do equipamento exclusivamente para o turismo. A implantação do *Programa Alegria Centro* tem resultados positivos no tocante à recuperação do patrimônio histórico e à renovação de usos economicamente mais rentáveis. Houve a restauração e revitalização de vários edifícios de valor histórico públicos, como os teatros Coliseu e Guarany, e privados, neste caso mediante a concessão de incentivos fiscais aos empreendedores. Além da implantação de restaurantes e casas noturnas mais sofisticadas, em especial na Rua XV de Novembro que tem promovido uma certa elitização do centro. Assim, o projeto não contemplou os atuais moradores (cortiços) e pequenos comerciantes da área central, que aos poucos estão sendo expulsos. Com as críticas ao processo de *gentrificação* - que tende a atrair as classes médias para o centro, substituindo as classes populares (Cf. Bidou-Zachariassen, 2006) - a prefeitura aprovou recentemente o *Programa Alegria Centro Habitação*³⁸ na área central, em especial no bairro Paquetá, que tem a maior concentração de cortiços da cidade. Trata-se de um avanço, porém o mais importante é a sua implementação que ainda não se tornou uma realidade. A prefeitura de Santos também inaugurou em 2008 a "*Santos Film Commission*"³⁹ para explorar comercialmente o cenário criado com a revitalização do casario do centro, que se tornou o epicentro de grandes produções de época de filmes e novelas. Com isso, Santos arrecadou nas últimas filmagens, cerca de um milhão de reais, portanto, a expectativa é que a "*Santos Film Commission*" movimentará economicamente o município de forma significativa, publicou o jornal A Tribuna (07/03/2008). Assim, guiado pela cartilha do planejamento estratégico de cidades, Santos caminha para construção da cidade mercadoria, da cidade

³⁷ O Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos - Alegria Centro tem como principal objetivo a preservação do patrimônio histórico em conjunto com a valorização da paisagem urbana e a retomada do desenvolvimento econômico e social da área central de Santos e, conseqüentemente [sic], da cidade e da região da Baixada Santista. (Lei Complementar nº 470 de 05/03/2003)

³⁸ O Programa de Reabilitação do Uso Residencial na Região Central Histórica de Santos, denominado "Alegria Centro - Habitação" é o Projeto de Lei Complementar N° 022/2009 que tramita na Câmara Municipal de Santos.

³⁹ As "Film Commissions" são criadas não só para captação de novas produções, sejam de longa ou curta metragem, novelas, séries, mini-séries, documentários e filmes publicitários, como também para dar apoio técnico logístico e de infraestrutura para as produções. Existem cerca de 30 no Brasil e 300 na Europa e EUA com o objetivo de gerar rendas e ampliar o mercado de trabalho audiovisual nos municípios onde estão instaladas. (Jornal A Tribuna, 07/03/2009)

espetáculo, que tem por objetivo maior atrair novos negócios, através do modelo internacional de projetos de revitalização de centros urbanos. Desta forma, gradativamente mata-se o cotidiano do centro, que deixa de ter vida e torna-se um mero cenário da ficção.

Na mesma direção, São Vicente construiu em 2001 uma réplica da antiga Vila de São Vicente dentro da Praça João Pessoa, que fica em frente à igreja Matriz, na área central da cidade. Este é denominado “Parque Cultural Vila de São Vicente”, abrigando restaurante, cafés, lojas de souvenir e um museu com objetos e indumentárias da época, tentando reproduzir as histórias e costumes da Vila de São Vicente por encenações de teatro. Além disso, tem investido na “Encenação da Fundação da Vila de São Vicente”, um evento que vem sendo realizado desde 1982 como a principal atividade de comemoração do aniversário da cidade, no dia 22 de janeiro. Trata-se de um espetáculo teatral ao ar livre na Praia do Gonzaguinha que reconta a chegada de Martim Afonso de Sousa, o fundador da Vila de São Vicente. A cada ano a encenação recebe inovações e garante maior visibilidade e marketing com a participação de vários atores da Rede Globo nos papéis principais. Na divulgação do evento pela Prefeitura de São Vicente, o slogan anunciado é como “o maior espetáculo em areia de praia do mundo”.⁴⁰ Assim, recria-se a história como espetáculo, em detrimento dos fatos históricos e da preservação da memória coletiva.

Ainda na questão da importância histórica da Baixada Santista, o Prefeito de Itanhaém enalteceu nas entrevistas as personalidades históricas do seu município e da região, como o português Martim Afonso de Souza, o padre José de Anchieta e o escritor e pintor Benedito Calixto, que nasceu em Itanhaém. Destacou a importância da presença da Igreja Católica no período da colonização, através da ação missionária com a peregrinação de Anchieta pelo litoral paulista, que tem sido a fonte de inspiração para o desenvolvimento do turismo histórico no município, com a implantação da “Passarela de Anchieta” na praia do Sonho e dos “Painéis de Anchieta”. Preserva-se assim, a história de dominação dos portugueses e da igreja católica sobre os índios que habitavam a região.

Na verdade, Itanhaém teve grandes personagens que fizeram parte de sua história e que até hoje são lembrados como grandes ícones do passado. Além de Martim Afonso de Souza, quem também contribuiu foi o Padre José de Anchieta que, segundo relatos de historiadores, passou por Itanhaém durante a sua jornada de catequização pelo litoral paulista. Inclusive, o Município eternizou a passagem do beato através de pontos turísticos como a Passarela e os Painéis de Anchieta. O primeiro deles é uma passarela, construída em parceria com o Governo das Ilhas Canárias, terra de origem de Anchieta, que utilizou materiais derivados do eucalipto ecológico. A construção leva a uma formação rochosa, que remete a um abrigo, onde Anchieta repousaria e se inspirava para a elaboração de seus poemas. Já o Painel, desenvolvido em parceria com a Sabesp, consiste na decoração dos reservatórios de água da estatal. Outro ilustre personagem, e que devemos ressaltar efusivamente é o escritor e artista plástico, Benedito Calixto de Jesus, que nasceu em Itanhaém e foi sepultado em Santos. (João Carlos Forssell Neto/PMI, entrevista em 10/06/2009)

Quanto ao turismo de negócios e eventos, vem sendo uma modalidade desenvolvida pelos municípios centrais, mas ainda de forma desarticulada. O presidente do sindicato

⁴⁰ Disponível no site <http://www.encenacaosaovicente.com.br/encenacao.php>. Acessado em 09/02/2010.

patronal do setor de bares, hotéis, restaurantes e similares destaca que o turismo de negócios em Santos está se consolidando, em virtude da realização de congressos e seminários, exigindo do mercado a capacitação dos profissionais do ramo. Segundo o presidente do sindicato, houve um crescimento de empregos no setor nos últimos dois anos com um aumento de 25% a 30% nos postos de trabalho, tendo como principal fator o início das operações da Unidade de Negócios da Bacia de Santos da Petrobras, em Santos:

A vinda da estatal para o Município movimentou a economia e esperamos que continue assim, mas ainda é cedo para fazer uma estimativa para os próximos anos. (José Lopes Rodrigues apud A Tribuna, 21/07/2008)

Em decorrência disso, o setor hoteleiro vem demonstrando otimismo com as perspectivas futuras. Segundo a assessoria de imprensa do Mendes Plaza Hotel e do Mendes Panorama Hotel do Grupo Mendes a média de reservas mensais é de 220 hóspedes, totalizando 1.300 diárias por mês, de pessoas ligadas às atividades de petróleo e gás, que vêm para reuniões, treinamentos e eventos. O período de permanência desses hóspedes varia de 2 ou 3 dias até o máximo de um mês. (Jornal A Tribuna, 21/07/2008) Porém, a rede hoteleira da região está aquém da demanda com as expectativas da implantação da cadeia produtiva de petróleo e gás na Baixada Santista. Várias representações nas entrevistas sublinharam a necessidade de se investir mais na rede hoteleira da região, principalmente em Santos. Como o gerente da UN-BS que expressou a preocupação da Petrobras com a falta de leitos de hotel, em especial em Santos, o que é considerado um problema para empresa:

Outro problema que a gente enxerga aqui na região, que é grave pra Petrobras, é leito de hotel! Uma cidade como Santos, se eu não me engano, tem 1000 quartos ou 1000 leitos, eu não sei direito, mas é algo muito pequeno! (José Luiz Marcusso/UN-BS, entrevista em 05/05/2009)

Explorar o turismo nosso é uma grande potencialidade! Eu vejo na questão do turismo que hoje nós precisamos ter mais investimentos na rede hoteleira. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

A maioria dos hotéis da rede hoteleira da região, em particular os mais confortáveis, concentra-se no Guarujá e em Santos, municípios que vêm investindo de forma crescente no turismo de negócios (Tabela 4.4.). Porém, existem apenas 04 hotéis de alto padrão que juntos não chegam a ofertar 800 leitos. Com o anúncio da vinda da Petrobras para Santos, três redes mundiais de hotelaria anunciaram a construção de empreendimentos na região. O grupo Riviera está construindo um novo hotel que aumentará a capacidade de leitos na cidade em 12%, no bairro do Gonzaga, em Santos, no terreno do hotel e das salas de cinema Indaiá, que foram demolidos, localizado na Avenida Ana Costa. A rede hoteleira Accor já construiu dois hotéis, o *Ibis* e o *Mercury*, na esquina do Canal 3 com a avenida da praia, também no bairro do Gonzaga, onde antes era sede do tradicional Clube XV, que foi demolida para dar espaço ao “progresso” da cidade. E o grupo Sílvio Santos inaugurou em 2006 o *Sofitel Jequitimar Hotel* em parceria com a Accor, na praia de Pernambuco, no Guarujá.

Tabela 4.4 - Meio de Hospedagem nos Municípios na RMBS (2009)

Município	Categoria																							
	Luxe				Muito Confortável				Confortável				Médio Conforto				Simples				Sem Categoria			
	Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats	
	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH
Bertioga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	122	3	238	8	152	-	-	-	-	-	-
Guarujá	-	-	-	-	2	574	-	-	-	-	-	-	3	194	-	-	10	316	1	56	-	-	-	-
Itanhaém	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	50	-	-	3	81	-	-	-	-	-	-
Mongaguá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13	-	-
Peruíbe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	38	-	-	18	308	-	-	-	-	-	-
Praia Grande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	109	-	-	-	-	-	-
Santos	-	-	-	-	-	-	-	-	2	223	-	-	2	199	1	49	4	338	1	72	-	-	-	-
São Vicente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	30	1	51	1	53	1	35	-	-	-	-
Total RMBS	0	0	0	0	2	574	0	0	2	223	0	0	13	633	5	338	46	1357	3	163	1	13	0	0

Fonte: Elaboração própria com base em Carriço (2006) e atualização no Guia Quatro Rodas - Brasil (2009).

Obs.: UH - Unidades Habitacionais (quartos, apartamentos, chalés e outros).

A possibilidade de desenvolver outras modalidades de turismo, além do veraneio, com a diversificação da atividade turística nos municípios da região foi uma proposta recorrente das representações nas entrevistas. O coordenador do IPAT ressalta a possibilidade do desenvolvimento de serviços e atividades culturais, aproveitando a proximidade com a Grande São Paulo, buscando implantar na região algumas atividades culturais de vulto no Brasil, capazes de atrair pessoas para região. E também explorar outras potencialidades, principalmente a questão histórica da Baixada Santista. Os sindicatos de trabalhadores destacaram que o turismo tem potencial para crescer e gerar mais empregos na região, o que demanda maiores investimentos na infraestrutura turística e na capacitação profissional para incentivar essa diversificação:

Temos que estimular a cultura, o lazer, o lazer desde a criança de colo ao adulto, ao idoso, ou seja, estimular a diversificação do turismo. (Uriel Villas Boas/S.Metalúrgicos, entrevista em 13/03/2009)

Exaltou-se também a força do turismo balneário de sol e mar e o potencial das temporadas de cruzeiros marítimos em Santos, com críticas ao marketing turístico de Santos e região:

O sol é nosso maior aliado que somado à praia traz turismo para a Baixada Santista e turismo para a região significa empregos. (...) Santos tem que aproveitar para divulgar mais o seu turismo não só no Brasil, mas também, no resto do mundo. Porque nós temos aeroporto aqui próximo, nós temos o aeroporto de Itanhaém que logo logo vai começar a operar. E tem os navios que quando vêm para cá eles vêm da Europa. Então, seria um meio de fazer um atrativo para trazer essas pessoas para cá. Ou seja, ampliar o potencial de Turismo. Então, eu acho que na área turística a divulgação deixa a desejar. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

A questão da segurança pública também foi enaltecida pelo presidente dos Comerciários, lembrando que apesar da diferenciação do policiamento no período da

temporada de verão, que é reforçado pelo Governo do Estado, a criminalidade na região é uma realidade, em especial nos municípios mais periféricos:

Hoje na época de temporada o policiamento na Baixada Santista é intensificado de um modo geral, mas algumas cidades ainda deixam a desejar, onde a criminalidade é muito grande e isso vem estragar a imagem não só da cidade, mas de toda região. É algo que tem que ser atacado para melhorar a Baixada Santista. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

A questão da violência urbana também foi destacada pela Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT) como outra questão presente na realidade da Baixada Santista, com a presença do crime organizado, muito em função do porto e do turismo:

E a violência que é um ponto que sempre aparece, a gente não pode negar pela própria topografia da região, pela presença do porto, pelo turismo, nós temos sim, o crime organizado presente na região! (Deputada Estadual Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Essa questão remete à desigualdade social e urbanística nos municípios turísticos da Baixada Santista, na diferenciação entre as áreas turísticas e a periferia da cidade, tendo como uma das consequências a ampliação da violência urbana, como aconteceu em Praia Grande, com o aumento da incidência de furtos de veículos e em geral, latrocínios, cativos de sequestros, dentre outros. Isso levou o município a investir de forma pioneira na região em um moderno sistema de monitoramento⁴¹ por câmaras nos seus 22,5 Km de orla marítima. Apesar dos bons resultados obtidos com essa medida, isso reforça a ideia de que a questão social e da criminalidade é apenas caso de polícia e de coação. O que demanda maior consciência da importância do desenvolvimento dos municípios e da região pela priorização dos investimentos para garantir a qualidade urbanística para a população como um todo e não apenas nas áreas de interesse do mercado imobiliário, como a faixa da orla marítima, voltada ao turismo:

O desenvolvimento no sentido de você ter investimento, mas você ter qualidade de vida da população, tanto pra quem mora e pra quem quiser visitar! Uma atividade turística ela se dá se a cidade tem qualidade e a qualidade é para os seus habitantes e visitantes. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

O Turismo na atualidade vem sendo apontado como uma alternativa para os países menos desenvolvidos viabilizarem sua inserção na economia mundial, buscando o desenvolvimento turístico de regiões e cidades, em especial nos aspectos ambientais e culturais, levando, assim, a uma mercantilização da paisagem e dos recursos naturais, históricos e culturais. Deste modo, é preciso adotar instrumentos de planejamento e gestão regional, que possam compreender e direcionar as tendências de ocupação do turismo, em especial o balneário. No contexto dos movimentos e fluxos regionais no território da Baixada Santista:

Turismo: *desenvolver um planejamento para criar ações conjuntas, inclusive com pacotes de viagens, com roteiros entre as cidades da RMBS. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)*

⁴¹ Segundo o departamento de imprensa da prefeitura depois da instalação das câmeras em 2002 houve queda de 36% no índice de criminalidade e de mais de 90% nos atos de vandalismo em escolas e repartições públicas. Nos últimos anos, a Secretaria de Estado da Segurança Pública registrou diminuição de quase 70% no índice de homicídios em Praia Grande: de 143 em 2002 para 43 em 2006. Disponível no site: <http://www.clicklitoral.com.br/09101.html>. Acesso em 20/10/2008.

Buscar, assim, alternativas de políticas públicas e formas de intervenção no território com base no conhecimento das especificidades das zonas costeiras e portuárias, bem como dos impactos econômico, social e ambiental das atividades turísticas. Portanto, a diversificação do turismo na Baixada Santista é uma proposta bastante pertinente diante das características e potencialidades da região. No entanto, é preciso enfrentar a voracidade do mercado imobiliário capitalista que consolidou esse modelo perverso de turismo de veraneio de 2ª residência que pouco contribuiu para o desenvolvimento da região. Tal desafio passa pela governança regional que será objeto do capítulo 6.

4.1.4. Comércio e serviços: a chegada das grandes redes e a formação do polo universitário

Em função das principais atividades de sustentação econômica da região – porto, indústria e turismo - outras atividades terciárias complementares se desenvolveram, como os setores de transportes de cargas, de hospedagem, de educação, de alimentação e de serviços pessoais e sociais. O que, por um lado, contribuiu muito para o desenvolvimento do comércio regional a partir da década 1980, com a diversificação e expansão das grandes redes de hipermercados, lojas de conveniências e shoppings centers, em grande parte concentrados em Santos e nos municípios centrais (Tabela 4.5.). Por outro, contribuiu também para a falência de redes de comércio local e para o achatamento dos salários dos comerciários.

O grande marketing para instalação deles era a geração de empregos. Isso em princípio é uma verdade, só que a posteriori, considerando que as grandes redes vendem todo tipo de produtos, isso fez com que o comércio da região ficasse bastante fragilizado, prejudicado. Para cada 80 empregos gerados na região, próximo a essa grande empresa que se instalou, acabam com pelo menos 120 empregos no comércio local. Além disso, as grandes redes são as que mais brigam para achatar salários. (Arnaldo Biloti/Comerciários, entrevista em 02/03/2009).

A construção dos Shoppings Centers mudou a lógica do comércio e do comportamento dos consumidores, criando novas centralidades nas cidades e enfraquecendo o comércio de rua, principalmente das áreas centrais. Isso pode ser sentido no centro de Santos, que antes se caracterizava como o principal centro de comércio regional e que, agora, passou a ter um caráter mais financeiro e institucional. Hoje o centro de São Vicente e de Vicente de Carvalho no Guarujá são os principais centros comerciais regionais, voltados às classes mais populares.

Tabela 4.5. - Shoppings Centers - RMBS (2009)

Município	Estabelecimento	Nº de lojas*
Bertioga	Pop Shopping Bertioga	29
	Riviera Shopping Center	63
Guarujá	Shopping Jequiti	29
	Shopping Ferry's Boat Plaza	22
	Shopping La Plage	102
Itanhaém	Mendes Praia Shopping	24
Mongaguá	Mongaguá Praia Shopping	30
Praia Grande	Boqueirão Praia Shopping	25
	Litoral Plaza Shopping	160
Santos	Parque Balneário	170
	Miramar	138
	Praiamar	200
	Super Centro Comercial do Boqueirão	140
	Pátio Iporanga	80
São Vicente	Brisamar	138
	Shopping São Vicenter	30
Total RMBS		1.380

Fonte: Elaboração própria com base de informações dos estabelecimentos.

(*) Número de lojas em atividade

O Presidente do Rotary Club de Santos reconhece que a crise econômica mundial repercutiu na região e na sua entidade que tem como principal órgão financiador a Fundação Rotary, tendo como fonte de recursos as doações dos rotarianos e não rotarianos. Neste contexto, a Fundação foi prejudicada e, por isso, está com certa dificuldade na definição dos seus planos e projetos sociais. Em relação aos impactos na região da Baixada Santista, também faz referência aos impactos no comércio local com a entrada das grandes redes, assim como já destacado pelo sindicato dos Comerciantes:

Sentimos que as pequenas firmas de comércio e roupas ficaram prejudicadas e de eletrodomésticos. Essas pequenas firmas elas foram sendo substituídas pelas grandes empresas, só as grandes empresas é que conseguem sobreviver em decorrência desses impactos econômicos! (Carlos Henrique Alvarenga/Rotary Club, entrevista em 13/04/2009)

Além das questões já pontuadas pelo presidente dos Comerciantes, a deputada estadual lembrou outros impactos indiretos da crise econômica que se abateu sobre a região, como o aumento do custo de vida, principalmente em Santos, com a valorização da terra urbana. O que gerou a segregação socioespacial das camadas mais pobres que, cada vez mais, vão morar nas áreas periféricas. Ressalta, ainda, que o poder público acaba contribuindo com esse fenômeno ao propor soluções aos problemas habitacionais que transferem essa população para outros municípios, em conjuntos habitacionais em áreas distantes dos centros urbanos, desprovidas de serviços e infraestrutura urbana:

Nós tínhamos um comércio de famílias tradicionais e hoje as grandes redes destruíram. Então você tem um comércio pujante, mas cujos lucros não ficam pras famílias ou não ficam propriamente na região! Por exemplo, a rede Peralta de supermercados. Até mesmo porque aqui tinha uma certa tradição da indústria de confecção. Também impactos indiretos, você tem o encarecimento do custo de vida, principalmente em Santos e um processo cada vez mais

acelerado de expulsão das camadas mais pobres. (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

De forma específica, o Prefeito de Itanháem avaliou que a crise econômica trouxe reflexos inevitáveis na arrecadação da prefeitura municipal. Apesar disso, destacou que o comércio do município não sofreu com a queda nas vendas. Porém, o setor mais atingido em Itanháem foi da agricultura:

Muitos produtores que forneciam alimentos para grandes distribuidoras sofreram com o cancelamento das vendas, ou uma redução drástica com o valor do preço do alimento. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)

Cabe destacar que a atividade agropecuária é pouco desenvolvida na região com menor peso na economia regional, em razão da baixa qualidade dos solos, com apenas a bananicultura e a cultura do palmito da pupunha, em especial em Itanhaém e Peruíbe, e a piscicultura. A pesca extrativa marinha vem ganhando importância como atividade comercial na região, principalmente nos municípios de Santos e Guarujá. Trata-se de uma atividade que tem vínculos com vários setores econômicos, desde o processamento do pescado, a fabricação e a manutenção das embarcações até a comercialização do produto. A pesca apresenta um significado social no setor primário, seja no âmbito do que se convencionou chamar de pesca artesanal ou da pesca em grande escala. Na região existem cerca de 2.058 pescadores profissionais registrados, segundo censo do IBGE (2000), a maior parte no Guarujá, em Peruíbe e São Vicente, respectivamente. (Cf. Carriço, 2006)

Em relação a conflitos e tensões da categoria dos comerciários, aparece a luta do sindicato contra o fechamento do comércio aos domingos. Como desfecho, o sindicato considera uma grande vitória ter conseguido estabelecer um acordo favorável ao comerciário com o sindicato patronal, bem como a união das centrais sindicais para aperfeiçoar o teor dessa lei junto ao governo federal.

Uma das lutas mais recentes foi a luta que nós tivemos contra a abertura do comércio aos domingos, onde quase toda a mídia ficou a favor do grupo patronal. Isso representaria, na visão deles, mais empregos para os trabalhadores do comércio, o que de fato não ocorreu. O que ocorreu foi uma maior utilização do trabalho do comerciário, ou seja, ele passou a trabalhar mais horas em virtude da abertura do comércio. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

Com as perspectivas da exploração do Petróleo e Gás e os demais investimentos na Baixada Santista, a percepção é que o comércio e os serviços da região estão se reerguendo, conforme avalia a representante do SASP. Assim como o presidente da Estiva, que inicialmente destacou o impacto da privatização do porto sobre o trabalhador e o reflexo dessas mudanças no comércio da região:

Agora a cidade e a região estão se reerguendo economicamente, especialmente a atividade de comércio e de serviço. Enfim, estão se recuperando. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

O trabalhador pagou a conta, pagamos a conta, tanto que hoje é reflexo na região. A Baixada que sentiu esse reflexo, muitos pais de famílias foram mandados embora, a cidade, como a Baixada, perderam com isso, o comércio caiu. Hoje nós estamos tendo de volta esse comércio, mas nós podemos dizer que há 10 ou 15 anos atrás nós tivemos um reflexo muito grande, teve

um impacto na sociedade, um impacto na Baixada, muito grande! E por quê? Porque os que vieram e começaram a investir aqui, eles não deixam os investimentos deles aqui, eles levam para fora e nós perdemos com isso. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009).

Quanto aos serviços de saúde, a região dispõe de hospitais públicos e privados nos municípios centrais, a maioria concentrado em Santos, 9 com quase 2 mil leitos, como a Santa Casa de Misericórdia,⁴² a Beneficência Portuguesa e o Hospital Estadual Guilherme Álvaro. Essa concentração gera grande demanda de pacientes de outros municípios da região e até do Vale do Ribeira, que se deslocam para Santos à procura de atendimento médico e hospitalar, consultas e internações. O que foi considerado um grande problema da região pela maioria das representações pesquisadas. Em relação à central de vagas hospitalares, que atualmente é regulada pelo Governo do Estado, o Prefeito de Itanhaém faz a crítica que esta não atende à demanda regional de casos de internação:

O ideal para o Sistema de Saúde da região seria distribuir os serviços de atendimentos dos casos de média e alta complexidade. Atualmente, as internações são administradas somente pelo Governo do Estado. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)

Como desfecho positivo deste período, a representante do SASP aponta a expansão do polo de faculdades e universidades na região, com a formação de profissionais qualificados e de massa crítica, dentre elas a Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAUS), que já formou gerações de arquitetos e urbanistas na região.

A partir da década de 1980 a gente começa a ter um processo (...) onde os profissionais têm procurado se colocar, se contrapor a certas formas de olhar o urbano e a gestão urbana, que é produto do crescimento do parque universitário. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

A região tem várias faculdades e universidades particulares e filantrópicas, com apenas duas públicas: a UNIFESP, recentemente instalada em Santos pelo governo federal, e a UNESP, em São Vicente, que é estadual. (Seade, 2007) Esse polo de educação superior se expandiu em especial na década de 1990, em função de incentivos e políticas públicas federais, visando aumentar a escolaridade da população brasileira frente a um mercado competitivo. No censo da educação superior, realizado pelo MEC/INEP em 2004, Santos aparece em 21ª posição no ranking dos municípios brasileiros, com mais de 34 mil alunos matriculados (Tabela 4.6). E no 5º lugar no ranking estadual, representando 3,5% do total dos alunos matriculados nas instituições de ensino superior do Estado e 87,6% da RMBS. (Cf. Carriço, 2006, p.215) Esse polo universitário atrai estudantes de outras regiões, movimentando significativamente a economia local, embora não haja estudos específicos sobre essa questão. Este é mais voltado para ensino e extensão e ainda é incipiente em relação à pesquisa, contando com poucos cursos *stricto sensu* (Tabela 4.7). O que foi apontado como uma limitação pela pouca oferta de cursos de mestrado e a ausência de cursos de doutorado nas universidades da região, com a proliferação de cursos tecnólogos, em particular de petróleo e gás, que não são reconhecidos para ingresso nos concursos da Petrobras.

⁴² A Santa Casa de Misericórdia foi fundada por Brás Cubas em 1542, sendo o primeiro hospital do Brasil. (Gitahy, 1992, p.146)

Tabela 4.6. - Educação Superior - Ranking dos municípios brasileiros segundo o nº de alunos matriculados

Municípios	UF	Matriculas
1º São Paulo	SP	405.574
2º Rio de Janeiro	RJ	270.952
3º Belo Horizonte	MG	118.640
4º Brasília	DF	111.064
5º Curitiba	PR	104.672
6º Salvador	BA	94.851
7º Goiânia	GO	75.073
8º Fortaleza	CE	74.657
9º Recife	PE	69.847
10º Porto Alegre	RS	63.923
11º Manaus	AM	59.437
12º Campinas	SP	55.635
13º Belém	PA	50.555
14º Niterói	RJ	46.073
15º Canoas	RS	39.050
16º São Luis	MA	37.833
17º São Bernardo do Campo	SP	37.403
18º Teresina	PI	36.459
19º Natal	RN	35.756
20º Santo André	SP	34.540
21º Santos	SP	34.234

FONTE: Censo da Educação Superior 2004, MEC/INEP.

Tabela 4.7. - Cursos de Graduação e Pós- Graduação nas Instituições de Ensino Superior na RMBS (2009)

Instituição	Localização	Nº de campi	Nº de cursos de graduação	Nº de cursos de pós-graduação (stricto sensu)
UNISANTOS	Santos	5	30	5
UNISANTA	Santos	1	24	4
UNIMES	Santos	4	13	1
UNIMONTE	Santos e S. Vicente	3	21	0
UNAERP	Guarujá	1	11	0
UNIP	Santos	2	20	0
UNILUS	Santos	3	8	1
UNIFESP	Santos	2	6	0
UNESP	São Vicente	1	1	0
FALS	Guarujá	1	5	0
ESAMC	Santos	1	9	0
UNIESP	Guarujá	1	10	0
DON DOMENICO	Guarujá	1	6	0

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelas respectivas instituições.

A concentração de universidades e de centro tecnológico em Santos é enaltecida como um potencial da região, que em conjunto com as demais vocações, poderá gerar o crescimento de negócios e da demanda por habitação por estudantes e professores. O que pode potencializar o mercado imobiliário e a construção civil, conforme avaliação do presidente da ASSECOB (Renato Monteiro, entrevista em 06/04/2009). Na gestão ambiental dos processos, considerando que os recursos naturais devem ser explorados com respeito à capacidade de suporte dos ecossistemas, as universidades também poderiam contribuir muito na formação profissional e na busca de alternativas sustentáveis de desenvolvimento para região, conforme apontam os representantes dos movimentos de moradia e ambientalista:

Uma variada rede de instituições de ensino público e privado, com vasta experiência da formulação técnica para contribuir na construção de um novo modelo de cidade. (Almir Manoel/Movimento Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

Universidades prontas para receber investimentos e capacitar jovens para o trabalho em atividades econômicas de baixo impacto e alto valor agregado com a prestação de importantes serviços ambientais da natureza, ainda exuberante em determinadas localidades. (Fábio Dib/Instituto Caá Oby, entrevista em 19/05/2009)

Essa diversificação econômica na região consolidou o setor terciário - comércio atacadista, varejista e os serviços - como a principal base da economia da Baixada Santista, concentrando mais de 90% dos estabelecimentos formais e 84,6% dos empregos formais, segundo dados da Rais/MTE (2006). Estes setores tiveram melhor desempenho no crescimento dos empregos na última década, segundo pesquisa do NESE (2008), demonstrando recuperação do forte impacto sofrido pela crise econômica da década de 1990.

4.1.5. Construção Civil e Mercado Imobiliário: após a crise emerge novo “boom” imobiliário

O céu é o limite? Parece que sim para a construção civil. Pelo menos no que diz respeito a construção de edifícios, esse setor vem se mostrando audacioso. Em Santos, por exemplo, o chamado paredão de prédios da orla, que até então parecia muito alto, agora parece nanico perto dos novos empreendimentos. (Andrea Rifer, Jornal A Tribuna, 28 de Junho de 2009, p. A4)

A chamada “década perdida” demarcou um período de crise econômica sem grandes investimentos na região da Baixada Santista. Houve um arrefecimento nas obras da construção civil e, conseqüentemente, no crescimento urbano com a diminuição das migrações externas e dos empreendimentos imobiliários, dando início a um período de acomodação, conforme analisado pela diretora técnica da AGEM:

Então, aparentemente se congelou o uso e ocupação do solo, porque não se liberava mais nada, nem loteamentos, nem nenhum investimento pesado, mas ao mesmo tempo também, pelo menos na minha visão como pesquisadora dessa área, foi interessante para os próprios empresários, porque não havia dinheiro pra investir, não havia financiamento. Então, houve aí, na verdade, uma coisa que um acomodou o outro, não se aprovava nada, mas também não se tinha muita coisa pra aprovar! (Débora Blanco Bastos Dias, entrevista em 26/05/2009)

O setor imobiliário e da construção civil tiveram uma queda nas atividades em função da forte crise que se abateu na região. Em contrapartida, houve o adensamento e expansão das ocupações irregulares e subnormais, reflexo das altas taxas de desemprego e da perda salarial dos trabalhadores, ampliando a degradação social e ambiental. Dentro desse cenário, alguns municípios buscaram implementar políticas públicas voltadas às questões de habitacionais de interesse social e de proteção ambiental, como uma forma de enfrentar os problemas socioambientais. Assim como o município de Santos, que decidiu investir nessas questões através de legislações específicas, criando as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS (1992) e a Área de Proteção Ambiental da Área Continental de Santos - APA (1992). São Vicente também criou a proposta do Macrozoneamento Urbano Ambiental (1996), que depois foi incorporada ao Plano Diretor (1999), as Zonas de Habitação de Interesse Social - ZHIS e

definiu uma política de proteção ambiental através da criação de zonas e parâmetros voltados à preservação, proteção e recuperação ambiental do município.

Ao lembrar as várias ocupações irregulares que ocorreram na Baixada Santista, o presidente da ASSECOB afirma que *“nós temos aqui na região um histórico de absolutamente como não deve fazer!”* Quanto à criação das ZEIS para resolução desse problema, destinando áreas urbanizadas à população de menor renda, fez-se a crítica que não adianta criar ZEIS em áreas distantes que não são dotadas de infraestrutura e equipamentos urbanos. Porém, essa é uma prática recorrente na implementação da política habitacional de interesse social nas cidades brasileiras. Na visão da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (ASSECOB) o desenvolvimento urbano deve se dar através do uso do solo misto, com a justificativa de que o cidadão *“tem que trabalhar próximo, tem que ter a escola, tem que ter o supermercado, tem que ter o cinema, o shopping e tudo mais”*. (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

A construção civil contribuiu muito para o país superar a crise econômica e se desenvolver com a geração de novos empregos, ao se caracterizar como um setor dinâmico e que emprega muita mão de obra com baixa qualificação profissional, conforme avaliou o presidente da ASSECOB:

A crise que é o maior problema não é gerada por nós! Mas, nós podemos ajudar... Como por exemplo, o que está sendo feito agora com a redução de taxa de juros, de incentivo ao nosso setor (...) que significa por volta de 13 a 14% do PIB brasileiro, o setor de construção civil! É o que mais emprega na base! Quando eu falo base é a pessoa despreparada! E em contrapartida ele pode gerar benefícios fazendo obras públicas e tudo mais, mas principalmente na área de habitação gera benefício com um déficit⁴³ estúpido, imenso que nós temos! (Renato Monteiro, 06/04/2009).

Na avaliação da ASSECOB, as obras do PAC e o Programa “Minha Casa Minha Vida” do Governo Lula para construção de 1 milhão de casas vão contribuir para melhorar essa situação, sendo considerada uma medida acertada. Afinal, o governo tem que ser indutor, em especial para a classe de baixa renda, por meio de subsídios. Porém, a burocracia estatal é vista como um grande entrave, como, por exemplo, a complexa questão fundiária em relação aos terrenos de marinha na região, de domínio da União. O que dificulta a viabilização de áreas para construção de conjuntos habitacionais de HIS (Habitação de Interesse Social) pela irregularidade fundiária:

Nós temos aqui na região um sem número de áreas que estão presas pelo Serviço de Patrimônio da União (SPU) que não tem solução, que estão presas por qualquer discussão. Às vezes são dois entes do próprio governo discutindo pela área! E aí invadem e fica o que acontece! (...) as regiões metropolitanas, as grandes cidades não têm área! Não é que não tem só fisicamente! Tem muita área que poderia estar sendo ocupada e que está em discussão burocrática no governo! (...) Simplesmente é um poder absoluto do SPU, que é o Serviço de Patrimônio da União. Todo aquele nosso canto da Zona Noroeste, São Vicente, do Guarujá, é tudo área do SPU! Você vai fazer empreendimento ali de classe média baixa ou o que for... não tem legalidade, o terreno não está 100% legal, não dá para fazer! Não consegue fazer! (Idem)

⁴³ “Santos precisa de 12.115 moradias, o equivalente a 9,25% dos domicílios da Cidade, para eliminar seu déficit habitacional”, segundo diagnóstico feito por empresa de consultoria contratada pela Prefeitura para revisão do Plano Municipal de Habitação. Fonte: Jornal A Tribuna, Caderno Baixada Santista, página A-7 em 24/05/2009.

Isso requer maior agilidade nos trâmites da burocracia estatal. No caso de uma área central mais valorizada para construção de conjuntos habitacionais, a representação dos construtores defendeu uma análise urbanística pelo poder público para definição da melhor destinação das áreas públicas que possam ser negociadas com a iniciativa privada com as devidas compensações sociais, caso não seja apta para habitação popular pelo valor da terra.

Quanto aos aspectos positivos da globalização da economia, o presidente da ASSECOB enalteceu a possibilidade de maior troca de experiências com outros países sobre os empreendimentos imobiliários e o aumento da produtividade do Porto de Santos, principal motor de desenvolvimento regional:

A globalização do ponto de vista de empreendimentos imobiliários do setor gerou uma circunstância muito interessante da gente aprofundar a visão de experiências de outros lugares, de outros países e tudo mais. Aprofundou bastante! (...) Agora do ponto de vista regional a globalização ajudou muito, porque o nosso porto cresceu em função do aumento de movimento, da troca de circunstâncias com aumento da exportação e importação, o que interessa. (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

Quanto ao recente aquecimento da construção civil, em especial em Santos, o representante da Secretaria Especial dos Portos acredita que os impactos na região com implantação da Unidade de Negócios da Bacia de Santos (UN-BS) da Petrobras para coordenar a exploração de petróleo e gás já podem ser percebidos:

A região de modo geral já está sendo impactada pela questão do petróleo e gás em Santos, particularmente, pela construção civil em decorrência das alterações no Plano Diretor ocorridas em 1998. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

Questionado sobre essa questão, a avaliação da ASSECOB é que a atual expansão imobiliária em Santos não está ligada à vinda da Petrobras para a cidade, mas sim ao crescimento da economia brasileira. Segundo o presidente da ASSECOB, a Petrobras não teve tanta relevância no reaquecimento do setor como divulgado pela mídia regional. Quanto ao atual “boom” imobiliário, a ASSECOB admite que haja um crescimento imobiliário forte em Santos e no Guarujá, mas em áreas específicas. Desta forma, pondera que ainda não dá para chamar esse fenômeno de “boom imobiliário”, como está acontecendo na cidade de São Paulo e ocorreu na região a partir da década de 1970:

O que fez o desenvolvimento foi a melhoria da economia como um todo! A nossa região estava represada de uma expansão há 20 anos! A cidade, a região não crescia há mais de 20 anos! Por exemplo, nós estamos falando que houve uma expansão imobiliária, sem dúvida que houve! Mas, não é uma expansão imobiliária nem perto do que já aconteceu na região! A década de 70 realmente foi um boom! (Renato Monteiro, entrevista em 06/04/2009)

O perfil de venda dos empreendimentos imobiliários em Santos, segundo a associação dos construtores da região, não chega a 20% da demanda externa, o que é considerado irrisório para uma cidade litorânea e turística. Ao que parece, as famílias de maior renda estão trocando suas residências unifamiliares por apartamentos em condomínios verticais pela questão da segurança e pela oferta de vários serviços, como lazer, recreação etc. A avaliação é que a região ainda vai enfrentar essa demanda gerada pela exploração do pré-sal, ao receber os trabalhadores da cadeia de petróleo e gás, desde a base que vai trabalhar na

plataforma até o gerente. Aí sim, o mercado imobiliário vai ter que atender todos os níveis de renda e não só a demanda de alta renda, que é o principal foco do mercado.

Segundo a ASSECOB, as construtoras da região estão levando vantagem em relação às de fora por conhecer melhor o perfil do santista, tendo em vista que as construtoras de São Paulo decidem o seu empreendimento no gabinete e, portanto, tendem a “*errar no Brasil inteiro!*” Atualmente, o setor passou a questionar os mega empreendimentos, os chamados empreendimentos clubes, porque as pessoas compram um apartamento e se animam com as áreas comuns de lazer e recreação, mas depois vão ver o custo de manutenção desses espaços no valor do condomínio, que é uma despesa permanente. (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

De qualquer forma, esse novo “boom” imobiliário está sendo bastante festejado pelo setor imobiliário e pelos atuais gestores políticos da região. O Plano Diretor e a Lei que disciplina o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo aprovados, respectivamente, pelas Leis nºs 311 e 312 de 1998, alteraram as regras de uso e ocupação do solo na área insular do município, modificando os parâmetros urbanísticos para beneficiar a construção civil na cidade, em especial na orla de Santos.⁴⁴ A legislação, ainda em vigor, liberou o gabarito dos novos projetos, eliminando a exigência de altura máxima dos empreendimentos que era de 14 pavimentos.⁴⁵ Fixou uma taxa de ocupação escalonada que permite ocupar 60% da área do lote nos 4 primeiros pavimentos para os edifícios com mais de 10 pavimentos, desde que a utilização destes pisos seja para comércio, prestação de serviços ou atividades comuns do edifício, criando o que a população denomina de “caixotão”. A partir desse nível, a taxa de ocupação passa a ser a 40% do lote. O coeficiente de aproveitamento permitido é de 5 vezes a área do lote, o que determina o número de vezes que a metragem do terreno pode ser reproduzida em área construída, no caso de Santos, descontadas as áreas comuns. Tais parâmetros urbanísticos possibilitaram a construção de torres de edifícios, chegando a mais de 30 andares, que estão gerando grande polêmica na cidade. A maioria dos empreendimentos é de apartamentos de luxo,⁴⁶ gerando uma onda de valorização dos imóveis, que chegaram a triplicar de preço e vêm modificando a paisagem urbana da faixa da orla marítima (Fotos 4.8 e 4.9). Assim, como explica o arquiteto e pesquisador José Marques Carriço:

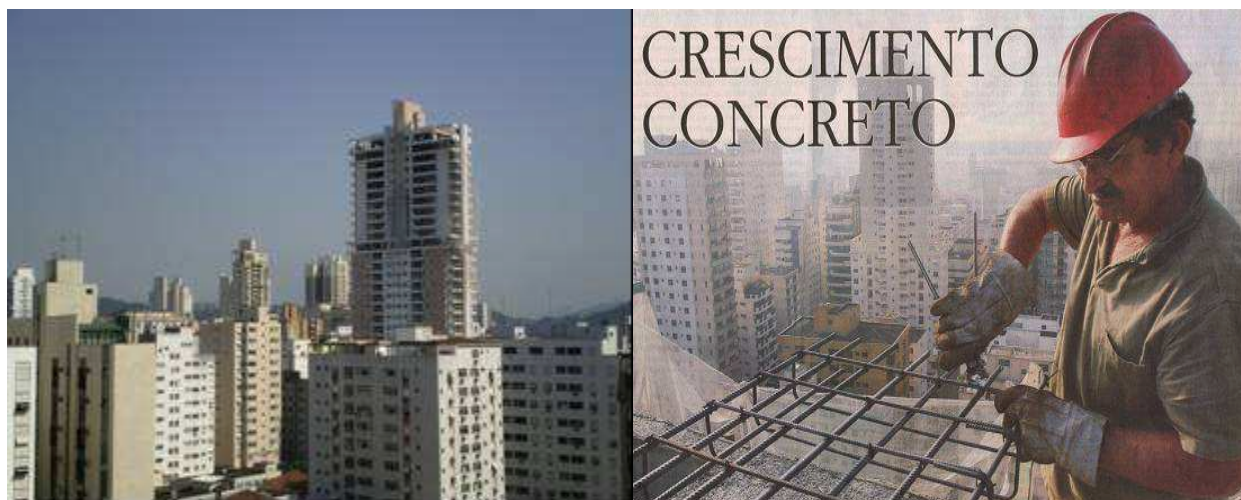
As áreas comuns (hall de entrada, áreas de lazer e garagens) não possuem limites legais, e, com esta liberdade, muitos empreendedores constroem um “caixotão” na base do prédio, que ocupa entre 200% e 400% do terreno. É aí que surge o problema: estas áreas, quando ultrapassam 10 metros de altura, criam uma barreira que impede a circulação dos ventos e a

⁴⁴ Dados da Prefeitura mostram que de novembro/1998 até junho/2008 foram aprovados 60 empreendimentos com mais de 20 pavimentos, com tendência de crescimento, com 17 projetos aprovados entre 2007 e 2008. Os bairros que mais crescem para o alto são os da orla, com 15 empreendimentos no Gonzaga, 10 na Ponta da Praia, 9 no Embaré, 8 no José Menino e 7 no Boqueirão. (Jornal A Tribuna, 28/06/2008, p. A4)

⁴⁵ Eram 14 pavimentos na versão 1ª do antigo Plano. Na década de 1980 mudou e foi fixada em 10 pavimentos, depois de discussões sobre as condições do solo de Santos, um dos piores do país, e os prédios tortos da praia.

⁴⁶ O valor médio de IPTU para unidades habitacionais de médio padrão em Santos é de R\$ 1.500 por ano. Já em empreendimentos de alto padrão, o número salta para R\$ 6 mil por ano. O valor médio do metro quadrado em Santos varia bastante. Segundo a Prefeitura, nos morros o valor é de R\$ 20 o metro quadrado. No Gonzaga o valor médio do metro quadrado é de R\$ 2.700. Na Avenida Ana Costa, próximo a orla, o metro quadrado varia de R\$ 2.400 a R\$ 262, próximo ao Centro. (Jornal A Tribuna, 28/06/2008; p.A4)

iluminação solar no imóvel vizinho. Além disso, a atual legislação não apresenta um limite para a altura máxima dos pavimentos. Assim, temos pavimentos com cerca de 3,5 metros de altura, o que significa prédios mais altos e menos ventilação. (Jornal A Tribuna, 17/04/2008, p.A4)



Fotos 4.8 e 4.9 - Vista das “torres” de edifícios na faixa da orla de Santos, após liberação do gabarito e “Crescimento Concreto”, publicada na matéria “Santos vive um novo boom imobiliário, que deve mudar a cara da Cidade.” Fotos: Mônica A. Viana em 26/02/2010 e Luiz Fernando Menezes do *Jornal da Orla* edição de 7 de 08/07/2007.

Em Santos, as unidades habitacionais aprovadas ou em aprovação entre 1998 e 2008 somam 4.829 unidades de padrão superior, 3.674 de padrão médio e os empreendimentos de padrão popular totalizam 2.954, sendo a maioria na Zona Noroeste⁴⁷ e no bairro do Marapé (PMS, 2008), conforme figura 4.2. O mercado imobiliário agora passou a investir na classe média e nos empreendimentos populares, o que é uma tendência nacional, com a liberação dos recursos federais para financiamento da casa própria. Porém, esses empreendimentos considerados de “baixa renda” custam mais de 100 mil reais, inacessíveis à população de menor renda, o que o setor da construção civil considera pouco atrativo para as construtoras:

Apartamento para baixa renda nos empreendimentos lançados: 03 quartos por R\$ 140, 150 mil e 02 por R\$ 110, 120 mil. Por exemplo, até R\$ 130 mil entra no financiamento do FGTS que é muito baixo, muito pouco! (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

Esses empreendimentos “populares” somados aos projetos em planejamento pela COHAB Santista e as unidades consolidadas chegam a mais de 8 mil unidades habitacionais. O que é muito positivo, tendo em vista que há uma demanda reprimida há muitos anos. Todavia, o maior déficit habitacional é para a população de 1 a 3 salários mínimos, que pouco é contemplada nesses empreendimentos, muito em função do alto preço da terra, o que leva à sua expulsão para outros municípios mais periféricos. Fenômeno que o setor da construção civil acha natural, por acontecer em todo o mundo:

Isso acontece em qualquer lugar do mundo! Não tem como! Como é que vai segurar um bairro que está cotado, que tem valor: “não aqui não pode mais, vai ser para baixa renda!” Não acontece! Se você restringir cresce mais o preço ainda! (Idem)

⁴⁷ O “Programa Santos Novos Tempos” anunciado pela Prefeitura de Santos, que prevê soluções para as enchentes na Zona Noroeste e nos Morros, já despertou o interesse do setor imobiliário com a construção de empreendimentos nessas regiões, tendo em vista a valorização dos imóveis na Zona Noroeste e adjacências.

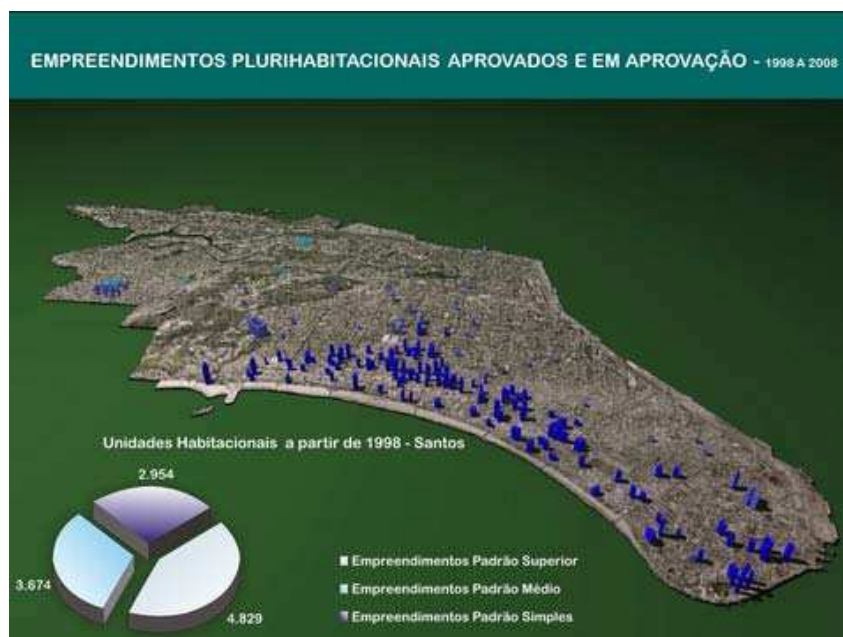


Figura 4.2 - Empreendimentos Plurihabitacionais Aprovados e em Aprovação em Santos (1998 a 2008). Fonte: (PMS, 2008)

Por conseguinte, é preciso refletir sobre os impactos dessa nova expansão imobiliária para evitar os desdobramentos negativos, que se ocultam sob o discurso ufanista veiculado na mídia regional. A sociedade santista só agora começa a se preocupar com a questão, quando vivência os impactos negativos das demolições e das novas obras, com os incômodos bate-estacas, o que tem gerado debates públicos em universidades, no Fórum da Cidadania⁴⁸ e na Câmara Municipal de Santos, bem como várias matérias sobre o assunto na imprensa regional. O arquiteto João Meyer,⁴⁹ na Audiência Pública, realizada em abril de 2008 pela Câmara Municipal de Santos sobre esse assunto, criticou o coeficiente de aproveitamento permitido para as construções, principalmente na região da orla da cidade, que estaria supervalorizando os imóveis e expulsando as pessoas com menor poder aquisitivo de Santos:

O modelo de cidade que está sendo cristalizado agora vai ser difícil de reverter! Tem um efeito bilhar que empurra a população de baixa renda para extrema periferia. Esta migração dentro da região, assim como o adensamento, produz impactos no sistema viário, um dos muitos problemas decorrentes de coeficiente de aproveitamento muito alto. (A Tribuna, 17/04/2008, p.A4)

Na mesma direção, o presidente do SINTRAPORT fez a crítica à escassez de áreas de expansão e à valorização da terra urbana em Santos, que levam ao crescimento da verticalização da orla e ao mesmo tempo ampliam a segregação socioespacial:

Há um aumento muito grande da capacidade demográfica numa cidade que é uma ilha, o continente é pouco explorado e agora só tem como crescer para cima e para cima em torres (...). Então, a habitação está se tornando um problema, por dois motivos: falta de espaço e custo,

⁴⁸ O Fórum da Cidadania de Santos foi criado em março de 2002, como decorrência do evento “Semana da Cidadania”, organizado anualmente pelo SESC, desde 1997, em parceria com várias entidades civis. Integram este fórum lideranças comunitárias que atuam em cerca de 60 entidades representativas, das mais diversas instâncias da Sociedade Civil, como ONG’s, Associações, Movimentos Sociais, Universidades, Comunidades Religiosas (site Fórum da Cidadania. Acesso em 12/05/2008).

⁴⁹ O arquiteto João Meyer é Doutor pela FAU USP e professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTOS.

porque Santos está se tornando uma cidade proibitiva, muito cara, talvez a mais cara. Com isso, as pessoas que podiam viver bem aqui, bem situadas, bem localizadas... Está tendo um êxodo que nem é mais para a Zona Noroeste, elas estão indo muito além (...). (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009).

O presidente do Sindicato dos Trabalhadores na Construção Civil contestou que esse crescimento das obras de construção civil está gerando tantos empregos como alardeado pela mídia e pelos defensores da verticalização. Denunciou, assim, a precariedade das condições de trabalho no setor e a baixa remuneração da mão de obra:

O atual "boom" imobiliário não vem gerando empregos como foi apregoado pelos seus defensores, pois muitas construtoras usam mão-de-obra [sic] terceirizada e sem equipamentos de proteção adequados. O nível salarial ainda é muito baixo e dezenas de acidentes com trabalhadores, muitos deles fatais, vêm ocorrendo na região, nos últimos anos, sempre relacionados com a precariedade do trabalho no setor. (Audiência Pública da Câmara Municipal de Santos, sobre os impactos do "boom" imobiliário, 16/04/2008)

Em relação ao mercado de emprego da construção civil, o presidente do SINTRACOMOS destaca que os empregos no setor têm caráter temporário, com a duração em função do período da obra previsto em contrato, o que já se tornou uma rotina para os trabalhadores da construção civil. Cada reforma ou obra requer um determinado serviço especializado e uma mão de obra especializada. Quando termina o serviço demite-se o operário e depois se recontrata. Trata-se, portanto, de um setor muito dinâmico, que também sofreu com a crise dos anos 1990, mas tem grande capacidade de adaptação aos períodos de crise:

A construção civil passa sempre por um momento de crise e nós suportamos. Porque na construção civil ninguém tem emprego, os empregos são temporários, durante o período de uma obra, durante o período de uma construção, de uma reforma. Então perder o emprego na construção civil não abala muito os trabalhadores, porque eles convivem no dia a dia com essa realidade. Então, já é uma rotina da construção civil essa demanda de entrar e sair das empresas, não é grande novidade. E a construção civil ela se adapta muito, ela tem uma grande capacidade de adaptação à questão de crise. A construção civil vive momentos de altos e baixos, isso é rotineiro! (Geraldino Cruz Nascimento, entrevista em 24/03/2009)

Assim como os demais sindicatos de trabalhadores, o SINTRACOMOS também ressaltou o problema da falta de mão de obra especializada na região e a necessidade de cursos de capacitação profissionais na sua área de atuação. Nesse sentido, o sindicato criou o Centro de Qualificação do Trabalhador - CTEP em 2003, em parceria com SENAI, para qualificar os trabalhadores da construção civil. Muito em função do expressivo número de trabalhadores que prestam serviço à COSIPA e RPBC, através das empreiteiras:

Nós temos cerca de 20 mil trabalhadores nas empreiteiras que prestam serviço à COSIPA e à RPBC. Esses trabalhadores, essas pessoas têm que ter realmente cursos de capacitação profissionais. (...) Hoje não pode mais ser amador. (...). O ensino de qualificação nosso já foi realizado para qualificar o trabalhador, porque a gente sabe que há muita falta de mão de obra qualificada. Nós fizemos por necessidade esse Centro de Qualificação do Trabalhador para que a gente possa qualificar os nossos trabalhadores. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

Além disso, criticou a falta de escolas profissionalizantes e a pouca escolaridade dos trabalhadores da construção civil, caracterizando um fator que dificulta a capacitação profissional:

Outro problema também é a falta da escolaridade, pois os trabalhadores migram da região nordestina e vêm em busca de sonhos. E às vezes os sonhos deles estão muito distantes do alcance deles. Então, é um problema muito grande que nós temos que resolver esse problema da escolaridade. (Idem)

O representante do Comitê do Plano Diretor Participativo de Santos pertencente ao Fórum da Cidadania propõe investimentos na qualificação profissional, principalmente dos mais jovens, e na construção de moradias populares, através dos recursos federais disponíveis para financiamento:

É importante investir na qualificação profissional, sobretudo da população mais jovem, e na reversão do processo de segregação sócio-espacial, aproveitando a oferta de recursos federais para habitação de interesse social e de mercado popular. (José Marques Carriço/CPDP Santos, entrevista em 11/05/2009)

Para a Prefeitura de Santos e os empreendedores do setor, o atual “boom imobiliário” é considerado positivo para o desenvolvimento econômico da cidade, tendo em vista que o Plano Diretor de 1998 trouxe “facilidades” antes inexistentes, despertando a atenção de grandes construtoras, possibilitando que o setor se desenvolvesse, impulsionado pelo crédito e pelo crescimento da renda no país. Para presidente da ASSECOB, Renato Monteiro, essa expansão imobiliária gera empregos e traz desenvolvimento para a cidade. O atual secretário de Planejamento da Prefeitura de Santos avalia que a cidade está vivenciando um “bom momento”, pela grande valorização imobiliária dos terrenos em Santos:

Tudo isso valorizou o preço do terreno na Cidade, é a lei da oferta e da procura. Não há como fugir. Não há órgão público que consiga interferir. A gente pode minimizar, disse Bechara. Com o novo Plano Diretor é possível potencializar os terrenos, dividindo por uma quantidade maior de unidades o valor do metro quadrado do solo. (Jornal A Tribuna de 30/03/2008)

Isso representa o modelo de cidade liberal, comandada pelos interesses do mercado, onde o poder municipal deixa de exercer o seu papel na regulação urbana em benefício do mercado imobiliário e em detrimento do interesse público e do bem estar da coletividade. O processo de valorização da terra urbana é comandado pela obtenção de maior renda diferencial, caracterizando a cidade mercadoria.

Segundo Moraes (1999, p.23), o preço da terra não traduz o valor total de um lugar, mas pode fornecer subsídios importantes dos vetores que comandam o uso do solo e seu ritmo de ocupação, caracterizando-se como um dos agentes estruturantes do ordenamento espacial de maior poder na atualidade: o mercado. Pensar a gestão urbana e ambiental sem essa determinação é totalmente inócuo. Cabe ao Estado exercer o seu papel de regulador no processo de valorização dos espaços costeiros, uma mercadoria associada a uma vivência prazerosa, através da legislação urbanística que disciplina, impede ou induz os usos do solo, influenciando diretamente o processo de ocupação. E como agente produtor do espaço urbano, através da implantação ou melhoria das infraestruturas. Logo, a ação do Estado tem papel central na definição do valor de uma localidade. As intervenções estatais, em paralelo com a estrutura fundiária e com o mercado de terras, se dão pela legislação, planos e projetos realizados.

A conta tem que chegar num ponto de equilíbrio. A indústria da construção civil é extremamente importante, mas ela tem que ser controlada de um lado e incentivada de outro. (João Meyer, Jornal A Tribuna, 28/06/2008, p.A4)

Portanto, cabe à sociedade santista rediscutir o Plano Diretor Participativo do município, que está na etapa conclusiva do processo de revisão, iniciado no final de 2008, para corrigir tais distorções. Destaca-se, ainda, que discutir o Plano Diretor de Santos é discutir a região da Baixada Santista, considerando a influência das dinâmicas do município sede sobre os demais. Como também, o modelo de desenvolvimento implícito na legislação urbanística de Santos que acaba ditando regras para os demais. Neste sentido, o setor imobiliário tem feito pressão e ameaças, apostando na competição entre os municípios:

O diretor regional do Sinduscon, Ricardo Beschizza, diz que o processo de revisão do Plano Diretor precisa estar voltado ao planejamento do desenvolvimento. Monteiro lembra que São Vicente e Praia Grande adotaram medidas que estimularam o crescimento econômico. *"Se Santos impor barreiras, os investidores irão para outras cidades."* (Jornal A Tribuna, 16/05/2009, p.C1)

O presidente da Associação de Engenheiros e Arquitetos de Praia Grande demonstra preocupação com os impactos do crescimento populacional previsto para a região com o aquecimento da construção civil, que podem ameaçar a qualidade de vida na Baixada Santista:

Há uma expectativa no aumento da população em nossa região. Seja pela qualidade de vida (sempre divulgada pela mídia televisiva), ou seja pela divulgação de novos campos de petróleo na região. Com isso a construção civil está desenvolvendo um trabalho dinâmico e agressivo e os impactos serão uma alta na densidade populacional em nossa região e a consequência será a perda da atual qualidade de vida (trânsitos, filas, poluição sonora etc.). (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

O Prefeito de Itanhaém também enaltece a qualidade de vida e a localização privilegiada da região, próxima à RMSP, como um potencial para investimentos do mercado imobiliário e manifesta preocupação com a legislação urbanística que deve contemplar mecanismos para evitar os impactos negativos na região:

Mercado Imobiliário é um setor que está crescendo muito, porque cada vez mais as pessoas estão em busca de maior qualidade de vida, diferentemente do que há nas grandes metrópoles. A Baixada Santista é a melhor opção para quem procura mais tranquilidade e por ficar localizada a poucos quilômetros da Grande São Paulo. Desta forma as construtoras estão investindo fortemente na região. A única precaução que deve ser tomada é em relação às leis reguladoras da construção civil para que não haja um impacto negativo na região. (João Carlos Forssell Neto/PMI, entrevista em 10/06/2009)

Eis o grande paradoxo do modelo desigual de desenvolvimento urbano capitalista. Assim como sintetiza com propriedade a representante técnica da Secretaria Estadual do Meio Ambiente em relação à Baixada Santista, que reflete as características da urbanização das cidades brasileiras:

A grande fragilidade da Baixada Santista é realmente esse modelo histórico de ocupação. A fragilidade está expressa e vem desse modelo histórico de ocupação que concentra toda infraestrutura nas áreas que são utilizadas para população de mais alta renda e não existem alternativas pra população de baixa renda que queira se instalar ali. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Ao mesmo tempo em que o setor imobiliário vende, e vende caro, a paisagem, a qualidade de vida, a tranquilidade da região e as amenidades ligadas às especificidades

litorâneas, como principais apelos de marketing. Esses empreendimentos de condomínios verticais estão causando forte impacto nas cidades, em especial Santos, transformando a paisagem urbana e trazendo uma série de problemas típicos das grandes metrópoles, como: trânsito caótico, a sobrecarga da infraestrutura urbana, poluição visual e sonora, deficiências na ventilação e insolação, dentre outros. O que está gradativamente matando a memória histórica da cidade com um surto de demolições e comprometendo a qualidade ambiental e as potencialidades dos municípios, logo, da região. Reproduz-se, assim, o velho modelo de desenvolvimento liberal, agora travestido com novas roupagens, que amplia as desigualdades e a segregação socioespacial, e que em nome do progresso e da modernidade traduz a cidade como lugar de negócios, como mercadoria.

Petróleo e Gás na Bacia de Santos: potencial futuro de desenvolvimento

Outra questão que emerge no período de globalização econômica e da reestruturação produtiva e atualmente está na pauta regional é a exploração do pré-sal na Bacia de Santos, com a instalação da Unidade de Negócios da Petrobrás na região. As oportunidades e riscos dessa atividade econômica como uma nova perspectiva de desenvolvimento econômico do país e da RMBS já foram analisadas no capítulo 1. Portanto, cabe aqui apenas relembrar a importância deste assunto na presente seção.

4.1.6. A emergência da questão ambiental e a organização dos movimentos sociais

A região da Baixada Santista, estrategicamente é uma região importantíssima pro país, a potencialidade da sua localização, da sua configuração geográfica como área portuária! (...). E também a questão da presença dos atributos, da presença dos atributos naturais como uma potencialidade e não como um conflito. (...). É uma região supor valorizada se soubéssemos aproveitar! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

A partir da década de 1980, ocorre a crise do modelo de desenvolvimento industrial que ganha dimensões mundiais, anunciando-se também como uma crise ecológica em que a dinâmica da ordem mundial foi marcada por um processo de grande transformação econômica, social e espacial. Como também pela emergência ou intensificação dos problemas socioambientais em âmbito global. Neste período, a questão ambiental chega ao centro do debate internacional, o que permanece até hoje, com a ampla divulgação dos relatórios e projeções futuras sobre o aquecimento global pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), criado em 1988 pelas Nações Unidas, e pelas periódicas Conferências Internacionais do Meio Ambiente, que trazem a público as contradições do modelo de desenvolvimento urbano-industrial e as suas mazelas, buscando formas de conciliar os conflitos e tensões entre proteção ao Meio Ambiente e Desenvolvimento Econômico.

Nas entrevistas realizadas, o coordenador de projetos do Instituto Socioambiental Caá-Oby deu ênfase aos momentos significativos da política ambiental e do movimento

ambientalista na Baixada Santista. Por ocasião da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92, realizada no Rio de Janeiro, houve o fortalecimento do movimento ambientalista da Baixada, quando vários representantes da região se fizeram presentes. Essa Conferência foi o ponto de inflexão da questão ambiental no Brasil, influenciando a tomada de consciência ambiental e a implementação de políticas públicas voltadas ao meio ambiente, através da legislação e de órgãos de planejamento, gestão e controle ambiental. Apesar do movimento já se articular e participar da construção de políticas públicas e conselhos antes desse período, o representante do movimento ambientalista ressalta que os principais marcos na questão ambiental são ainda recentes. Quanto aos conflitos e tensões nas questões ligadas ao Meio Ambiente, o Instituto Caá-Oby avalia que são múltiplos, fazendo críticas à atuação do poder público e do setor empresarial:

Os conflitos são múltiplos e geralmente envolvem grandes empresas e poderes públicos municipais, em especial quanto à administração pública ambiental que para nós deixa muito a desejar. Os empresários não são diferentes. Há grupos de interesse com viés reacionário e autoritário. (Fábio Ribeiro Dib, entrevista em 19/05/2009)

A Baixada Santista é uma região que tem a presença marcante da Serra do Mar, uma grande matriz florestal do Estado de São Paulo, com toda a biodiversidade da Mata Atlântica que está concentrada no Parque Estadual da Serra do Mar. Deste modo, a expansão urbana na região tende sempre a gerar conflitos em relação à legislação florestal que é bastante restritiva, conforme alerta a representante da SMA:

Então, as expansões, as necessidades pra empreendimentos, pra expansão urbana, industrial, ou qualquer que seja a atividade, sempre vai esbarrar na questão da legislação florestal ali, porque a gente tem na Baixada Santista a presença forte (...) da Mata Atlântica. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Na Baixada Santista, a problemática ambiental sempre esteve muito presente pelas circunstâncias geográficas da região que abriga o maior porto da América Latina, importante polo industrial petroquímico, e que consolida um modelo de turismo de veraneio de 2ª residência. Assim, caracteriza-se um conjunto de atividades econômicas altamente impactantes numa região rica em biodiversidade, mas ambientalmente frágil, que sofre os efeitos de uma urbanização acelerada com a degradação dos ecossistemas, em especial no estuário santista, nos manguezais e restingas e na Mata Atlântica:

A questão ambiental, pois nós estamos numa região ambientalmente frágil que é extremamente solicitada por atividades altamente impactantes, inclusive o Turismo com todos os desdobramentos que essa atividade traz. (...) eu vejo como um grande problema. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009).

A poluição industrial em Cubatão na década de 1980, conforme já analisado no capítulo 3, é um bom exemplo da gravidade do problema ambiental na região. No entanto, o coordenador do IPAT destaca que as questões relativas ao Meio Ambiente têm tido avanços na região, exemplificando com a implementação do programa de recuperação ambiental de Cubatão, que teve bons resultados:

Foi fruto da mobilização da sociedade, fruto da legislação, da maior consciência mundial e nacional, da ação do poder público e do Ministério Público. Eu acho que tem havido sensíveis melhoras nessa questão! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Para o representante do movimento ambientalista os principais impactos da internacionalização da economia e da reestruturação produtiva na questão ambiental da Baixada Santista são relativos ao desenvolvimento das atividades econômicas de maior vulto da região, ou seja, porto, indústria, turismo e, agora, petróleo e gás:

A ampliação do porto e do polo industrial, bem como continuidade de atividades de turismo de segunda residência, perverso com as pessoas e com a natureza. E também as atividades ligadas à exploração do pré-sal. (Fábio Ribeiro Dib/Instituto Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

A recente descoberta de petróleo e gás na Bacia de Santos também é destacada pela representante da SMA por trazer novas possibilidades para a região, mas gerando grande impacto ambiental, o que demanda um planejamento articulado. Contudo, avalia que hoje os investidores estão mais organizados do que as instituições que estão interessadas em equacionar a questão ambiental através do planejamento:

Essa entrada da questão do Petróleo e do Gás em todo nosso litoral! Ela realmente teve a capacidade de mobilizar algumas forças pra tentar se organizar e estudar e planejar o que vai acontecer! Mas, no entanto, eu não estou vendo muita resposta ainda do ponto de vista do planejamento! (...). Ao que parece os investidores estão mais organizados do que quem está interessado em resolver a questão ambiental! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Assim, a questão ambiental não pode ser vista só como um problema, mas também como uma grande potencialidade da RMBS. Tendo em vista que as principais atividades de sustentação econômica da região estão diretamente afeitas a sua localização estratégica e à sua configuração geográfica como área portuária por excelência, caracterizando-se como um porto de estuário. Além dos seus atributos naturais com grande potencial a ser explorado, em especial por um turismo sustentável e pela cadeia produtiva do petróleo e gás que gradativamente vem se implantando na região. Conforme avaliam os representantes da EMPLASA e da Agência de Gerenciamento Costeiro, que não veem a questão ambiental como um problema, mas sim como uma grande potencialidade:

Em nossa região as questões ligadas à sua localização estratégica e ao ambiente estuarino definem seu grande potencial como o maior porto da América Latina e como importante destino turístico do Estado. (Sânia Cristina Baptista/Emplasa, entrevista em 19/05/2009)

Potencialidade na área ambiental: o próprio ambiente, o ambiente na parte marinha! O recurso natural que está aí para ser explorado, mas tem que ter cuidado na exploração dentro desse aspecto, respeitando a capacidade de suporte ambiental. E outro é esse aspecto da qualidade ambiental da região pra poder dar essa condição permanente. As condições ambientais da região são muito favoráveis... Então, tem que manter isso! Na verdade a gestão ambiental é que tem que dar base na continuidade desses processos! (Antonio Eduardo Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Quanto à potencialidade dos atributos naturais da Baixada Santista, a representante da Secretaria Estadual do Meio Ambiente enfatiza a importância de se conhecer melhor esses recursos através do planejamento ambiental para que possam ser valorizados e incorporados nos projetos, o que demanda uma mudança na cultura técnica:

(...) toda a Mata Atlântica que nos resta hoje, no Estado de São Paulo, está concentrada na região do nosso litoral. Então, isso tem que ser melhor entendido do ponto de vista do planejamento ambiental e melhor aproveitado! E não apenas tratado como uma restrição à ocupação! (...). Esses atributos naturais têm que ser melhor entendidos e considerados nos projetos! (...) a gente tem que avançar muito ainda nessa questão do desenho! Do desenho e no aproveitamento da dinâmica natural, da geomorfologia, do tipo de solo, da drenagem, da dinâmica hídrica tão peculiar da nossa região costeira. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Portanto, a questão ambiental caracteriza-se ao mesmo tempo como problema, mas também como potencialidade na visão dos agentes sociais regionais. Trata-se de um potencial a ser explorado, mas que também demanda altos investimentos na sua proteção, através de fiscalização e monitoramento. Cabe destacar que uma das grandes riquezas da Baixada Santista que é bastante enaltecida nas entrevistas, como identidade da região, é a Serra do Mar. Esta, por apresentar grande potencial, requer investimentos para se desenvolverem atividades compatíveis com as suas especificidades, como o turismo ecológico e a pesquisa:

A primeira coisa importante que está ficando um pouco mais claro para a região é que a Serra do Mar é um ambiente muito importante para a Baixada Santista. A criação do Parque Estadual e todo esse movimento cada vez maior de investimentos nesta área é fundamental (...) pra própria atividade da Baixada! Nós vamos precisar de água, nós precisamos desenvolver o turismo um pouco mais. Essa questão do turismo ecológico é um potencial imenso! Mesmo a nível de investimento em pesquisa, é uma área fantástica pra pesquisa científica ligada à questão saúde, ligada mesmo à questão dos cosméticos. Se a gente for ver, o potencial que nós temos na questão da Serra do Mar é imenso e nós nem começamos! Mas, também é um problema hoje, porque hoje você precisa ter um investimento pesado em fiscalização e monitoramento. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

As décadas de 1980 e 1990 demarcam o período de redemocratização do país com a efervescência das lutas sindicais, sociais e políticas, que derivaram na organização dos partidos, movimentos sociais e demais movimentos de luta pelos direitos humanos e pela democratização do país. Alguns movimentos constituíram-se em redes de agentes sociais organizados, como ONGs e depois OSCIPs, outros entraram em crise e desapareceram, outros rearticularam-se em novas formas de associativismo com novas agendas e pautas, como os movimentos antiglobalização, e outros passaram a ter uma participação mais institucionalizada através dos vários conselhos gestores criados na esfera pública. Numa perspectiva histórica pode-se constatar que os movimentos sociais tiveram ao mesmo tempo avanços e retrocessos na atualidade:

Os movimentos sociais têm fluxos e refluxos na realidade, eles constituem um campo de ação social coletiva, parte do objeto de estudo da própria Sociologia. Existe uma Sociologia dos movimentos sociais que não pode ser separada ou ignorada enquanto objeto de investigação. O repertório de ações coletivas que os movimentos constroem demarcam interesses, identidades, subjetividades e projetos de grupos sociais específicos. (Gohn, 2003, p.8)

Na Baixada Santista, foi um período de significativas mudanças com a retomada da autonomia política de Santos e Cubatão, mas também de mudanças radicais no porto e no polo industrial, conforme já analisado. No entanto, foi um momento importante na organização dos movimentos sociais na região, conforme relatou na entrevista o representante do movimento de moradia Sítio do Campo, cuja construção se deu no bojo das mobilizações dos movimentos

populares e sindicais da região na década de 1990, com a contribuição dos governos municipais democráticos em Santos e São Vicente, ambos do Partido dos Trabalhadores.

A organização do movimento de moradia Sítio do Campo⁵⁰ em 1994 foi uma difícil luta cheia de tensões com o poder público devido às reivindicações, que através da organização, mobilização e persistência do movimento conseguiu obter várias conquistas. Neste contexto, foram mais de dez anos de luta para o movimento ter a aprovação da lei de doação de uma área para o CDHU, destinada à construção de um conjunto habitacional por mutirão e auto-gestão, denominado Condomínio Vitória, com 192 apartamentos. Uma conquista que supera a luta pela moradia ao contribuir para a conscientização e a formação do cidadão, através da participação e da conquista do direito à cidade:

Com isso começamos a mudar a relação governo x sociedade. Mostramos que é possível para o governo do estado, para o governo municipal, para o poder local (comércio e construtores) e para a sociedade praia grandense. A nossa luta é maior que a construção de uma unidade habitacional. É necessário construir junto com a obra o cidadão, a cidadã, o jovem. A participação da família em todos os momentos da construção de sua moradia amplia direitos e inclui as pessoas na cidade. (Almir Manoel/M.Sítio do Campo, entrevista em 05/05/2009)

Atualmente, o movimento conta com 180 famílias associadas e está realizando um projeto de 146 unidades habitacionais em dois terrenos conquistados por doação da prefeitura municipal de Praia Grande. A orientação técnica do projeto está a cargo da Ambiental Assessoria e Desenvolvimento Local, a mesma assessoria técnica que elaborou o projeto habitacional para Associação de Cortiços de Santos, atualmente em construção no bairro Paquetá. O programa para financiamento é o Crédito Solidário, que aguarda a liberação do governo federal dos recursos solicitados. Fica aqui evidenciada a importância da organização dos movimentos populares para fortalecimento da sociedade civil, capaz de exercer seus direitos e estabelecer um jogo de forças mais equilibrado, através da luta política.

Os relatos dos representantes dos movimentos ambientalista e de moradia demonstram a resistência ao modelo de desenvolvimento urbano-industrial adotado na Baixada Santista, como no país. Da mesma forma que nas demais metrópoles brasileiras esse modelo desigual e excludente cada vez mais amplia as desigualdades, a degradação ambiental, a violência urbana e a segregação socioespacial. Neste contexto, o Instituto Caá-Oby se coloca como uma entidade de enfrentamento:

Somos uma instituição de enfrentamento, inclusive no campo ideológico, político e jurídico. Temos muitas limitações, porém alguma bagagem em militância política e ativismo judicial. (Fábio Ribeiro Dib, entrevista realizada em 19/05/2009)

Pode-se concluir, pelos vários relatos, que a década de 1990 na Baixada Santista, apesar da forte crise econômica e de seus impactos negativos na região, foi muito próspera em termos de organização social e política dos movimentos sindicais, populares e ambientalistas. Caracterizou-se como um período de emergência de governos democráticos populares na

⁵⁰ Esse movimento é filiado à União dos Movimentos de Moradia do Estado de São Paulo (UMM-SP) e enquanto entidade está participando do Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS.

região, muito em função da efervescência do período de redemocratização do Brasil com o fim da ditadura militar.

Institucionalização da Baixada Santista: cria-se a RMBS e seu sistema de gestão

No cenário atual, no período da chamada “globalização econômica” e da reestruturação produtiva, o principal impacto positivo sobre a região foi a própria institucionalização da RMBS pelo Governo do Estado em 1996. O que possibilitou a criação de um fórum de discussão regional entre o governo estadual e os municípios para discussão e busca de soluções à problemática regional. Quanto às mudanças na realidade das questões regionais e no planejamento metropolitano, a diretora da AGEM avalia que houve avanços e que a questão regional hoje está mais amadurecida e ganha maior relevância junto os governantes. Porém, foi um processo longo e complexo, pois no início havia uma dificuldade dos prefeitos na percepção do recorte regional. A importância desse processo de discussão regional e o sistema de planejamento e gestão da região metropolitana da Baixada Santista, através das suas instâncias regionais, são objeto de análise do capítulo 6.

No contexto das mudanças trazidas pela reestruturação produtiva do capitalismo, com esse novo ciclo econômico que se inicia, emerge mais uma vez a força do Porto de Santos, do Polo Industrial de Cubatão e a questão da exploração de Petróleo e Gás na Bacia de Santos, como grandes potenciais de desenvolvimento da região, do estado e do país. O que traz novas possibilidades de geração de riquezas, de emprego e renda para a população da região, com as perspectivas promissoras de desenvolvimento futuro, conforme analisa a vereadora de Santos, Telma de Souza (PT):

No momento, estamos, aos poucos, recuperando a capacidade de gerar renda e emprego, sendo que, ironicamente, um dos polos desse processo é o próprio porto. Mas, com certeza, a exploração do gás e petróleo vai ampliar e sedimentar bem mais isso. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Apesar desse cenário, conforme analisado neste capítulo, permanece o grande descompasso entre a produtividade, com altos ganhos de capital, e a distribuição da riqueza. Portanto, o grande desafio da região, assim como do país, continua sendo o mesmo, ou seja, diminuir as desigualdades através de políticas públicas redistributivas que possam beneficiar o conjunto da população da Baixada Santista, em especial os mais pobres.

Para tanto, o capítulo 5 vai analisar a dinâmica socioespacial da região da Baixada Santista no cenário atual, com o intuito de problematizar as questões urbanas metropolitanas e apontar as desigualdades intra-regionais e intra-urbanas, ou seja, as heterogeneidades do espaço metropolitano, bem como a (inter) relação e as contradições entre Metropolização e Desenvolvimento.

Capítulo 5

A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA: METROPOLIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL



CAPÍTULO 5

A DINÂMICA SOCIOESPACIAL DA CIDADE-REGIÃO BAIXADA SANTISTA: METROPOLIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DESIGUAL

(...) uma nova postura diante da metrópole contemporânea tem se mostrado mais eficaz: o discernimento de sua lógica de organização e funcionamento. (Meyer, 2000, p.8)

O objetivo deste capítulo é fazer uma reflexão sobre a região metropolitana da Baixada Santista (RMBS), no contexto do processo de urbanização das metrópoles contemporâneas, também denominadas de cidades-regiões¹. Para tanto é necessário analisar a Baixada Santista de Fato, no intuito de problematizar as questões urbanas metropolitanas e apontar hipóteses sobre as (inter)relações e contradições entre Metropolização e Desenvolvimento, ou seja, compreender a metropolização, como processo em sua dimensão social, econômica e espacial.

Cabe então, analisar o processo de metropolização no contexto global e local, para compreender as especificidades e diferenças em relação ao mesmo fenômeno nos países desenvolvidos e em desenvolvimento. Afinal, apesar das metrópoles européias, norte-americanas, asiáticas e latino-americanas terem se desenvolvido dentro de um mesmo sistema, o capitalismo industrial, as suas origens e as configurações socioespaciais guardam diferenciações, seja na forma de apropriação do solo, seja na estrutura e organização sociopolítica como também na disponibilidade de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos oferecidos à população. Portanto, as metrópoles têm diferentes padrões de organização que expressam simultaneamente a lógica do modo de produção capitalista e das singularidades de seus contextos históricos e culturais (Meyer, 2000).

Assim, por meio de uma breve reconstrução histórica, faz-se uma análise da emergência da metrópole industrial (moderna) e as principais transformações sofridas pela metrópole contemporânea em decorrência do processo de reestruturação produtiva do capitalismo e dos impactos da globalização econômica, de maneira a elucidar as especificidades da atual organização do espaço metropolitano e entender a nova ordem urbana e regional.

A questão metropolitana surge no período da Revolução Industrial, com o advento do capitalismo, quando a cidade industrial passa a ser o *locus* privilegiado da produção do capital e da reprodução social. Emerge a chamada metrópole moderna, trazendo novas questões de uma escala urbana metropolitana, caracterizada pela busca da eficácia e pela conurbação - uma consequência do acelerado crescimento urbano que gera a continuidade da malha urbana entre cidades - de forma articulada pelas diferentes funções hierarquizadas da sociedade moderna. A organização interna da metrópole moderna se dá “a partir da

¹ Cidades-regiões são aglomerações metropolitanas ou redes regionais de cidades que abrigam mais de um milhão de pessoas. Estas podem se desenvolver no entorno de um núcleo central ou em unidades geográficas mais policêntricas (Scott et alli, 2001, p.11).

explosão sucessiva dos estágios urbanos precedentes”, segundo Meyer (2000, p.5), numa dinâmica que demonstra a necessidade de ser eficiente e a centralidade de forças econômicas, relações sociais, manifestações artísticas e da inovação tecnológica. Assim, a vida metropolitana desde sua origem foi essencialmente moderna, onde se organizou uma sociedade de classe, emergiram multidões, desenvolveu-se uma nova forma de cosmopolitismo e nasceu o indivíduo moderno. Na esfera política, estabeleceram-se relações sociais de conflito entre os principais protagonistas, ou seja, o proletariado e a burguesia urbano-industrial. O “impulso inovador” se tornou a essência da própria dinâmica metropolitana. Portanto, a metrópole moderna foi o fenômeno que conseguiu sintetizar o ideário da sociedade da Revolução Industrial. Lewis Mumford (1991) ao percorrer as limitações das intervenções modernistas na construção das denominadas “megalópolis”², sintetiza e problematiza os complexos problemas urbanos, como a questão da moradia para a classe proletária, o crescimento populacional exponencial, a contínua expansão urbana e a escassez de infraestrutura urbana. Deste modo, ao abordar as origens, transformações e perspectivas das grandes cidades, Mumford consegue elucidar e antever questões inerentes à escala metropolitana que ainda vigoram nas metrópoles contemporâneas.

E esse mesmo motor que conduziu o organismo metropolitano a prosseguir num processo ininterrupto de transformações, alcançando no final do século XX uma nova fase de seu percurso. A materialização de novos padrões de *modernização* oferece hoje uma face nova para a metrópole. (Meyer, 2000, p.5)

Na década de 1980, emerge a cidade pós-industrial³ ou pós-moderna⁴, num período caracterizado pela transição do modo de produção fordista (industrial) para o tecnológico informacional (pós-industrial). Os problemas urbanos da metrópole moderna passam a coexistir com as novas questões colocadas pelo processo de transformação da metrópole, criando ou ampliando os descompassos entre a organização desses dois sistemas econômicos. A chamada metrópole contemporânea traz mudanças significativas no seu conteúdo e forma. Isso nos incita a compreender o seu papel nesse processo de reestruturação do capitalismo como também elucidar as diferenças, as continuidades e descontinuidades neste processo de transição da metrópole, que se constitui, cada vez mais, como espaço dos fluxos (Castells e Sechi), garantindo a articulação entre trechos urbanos aparentemente descontínuos e desarticulados. Dois fenômenos se fazem presentes neste processo: a *fragmentação* que tende a romper com a continuidade do tecido urbano e a *dispersão* que tende a gerar núcleos urbanos difusos e isolados (Meyer, 2000, p.7). Portanto, é preciso compreender a atual dinâmica de organização e funcionamento do

² “Megalópolis está rapidamente se tornando uma forma universal e a economia dominante é uma economia metropolitana, na qual não é possível qualquer empreendimento eficiente que não se ache firmemente ligado à grande-cidade” (Mumford, 1991, p.567). Para Mumford a civilização metropolitana caminha para destruição, a denominada “necrópole”.

³ Sociedade “pós-industrial” conforme conceituação dada por De Masi para denominar a sociedade atual.

⁴ Sociedade “pós-moderna”, conforme denominação de Lyotard, também chamada de “Sociedade em “rede” por Castells.

espaço urbano e metropolitano nas suas várias dimensões. Decifrar seus sistemas, redes e fluxos, em especial, o papel estruturador das grandes infraestruturas e projetos urbanos na organização da metrópole contemporânea.

A particularidade da metrópole contemporânea está no fato de ser um sistema, ou *“um tipo urbano pluriarticulado, um serviço global e dirigido ao desenvolvimento do grande capital contemporâneo. (...) Assim como a metrópole moderna, a metrópole contemporânea é ao mesmo tempo uma forma de organização da força de trabalho qualificada, um equipamento científico do desenvolvimento econômico, uma estrutura econômico-financeira, um mercado, um centro global de poder político e um centro de irradiação de conhecimento e cultura”*, sintetiza Regina Meyer (2000, p. 6/7), tendo como referência os estudos de Massimo Cacciari. Este autor chama a atenção para o caráter progressivo e cumulativo do processo de metropolização:

Um traço inerente à formação e ao desenvolvimento da metrópole é o seu caráter de *espaço que se impõe*, cuja trajetória é governada pelo seu permanente “impulso renovador” rumo a novos patamares. (Massimo Cacciari apud Meyer, 2000, p.4)

Cabe então, investigar a dinâmica atual do processo de metropolização da Baixada Santista no contexto do Brasil metropolitano, através de uma caracterização geral dos aspectos de maior relevância da cidade-região Baixada Santista. Analisar os fluxos e as heterogeneidades no espaço metropolitano da RMBS, composto por 09 municípios que apresentam diferentes características, com funções e realidades socioeconômicas díspares. Procurar assim, explicitar suas características e especificidades, seus principais problemas e potencialidades, a partir de dados e informações sobre a realidade regional. Como também no olhar das representações regionais pesquisadas que nas entrevistas fazem uma reflexão sobre a problemática atual da região da Baixada Santista e apontam alternativas de soluções, para que haja um desenvolvimento regional de forma integrada e sustentável.

5.1. Caracterização da RMBS no contexto do Brasil Metropolitano: as heterogeneidades do espaço metropolitano e do desenvolvimento urbano

O desenvolvimento sócio-espacial [sic] em uma realidade social como o Brasil metropolitano pode ser laconicamente definido como a *minimização* (ou, idealmente, a superação) da *injustiça social* - ou, (...), como a *minimização da desigualdade de oportunidades no acesso aos meios para satisfação de necessidades*. Marcelo Lopes de Souza (2005, p.25)

O Brasil metropolitano⁵ apresenta hoje uma rede urbana heterogênea e concentrada que se desenvolveu ao longo da segunda metade do século XX de forma intensa e acelerada, levando a concentração da produção, das riquezas e, conseqüentemente, da população em torno das grandes metrópoles. Hoje as cidades brasileiras abrigam 83,5% da

⁵ Até 2007 havia 36 Regiões Metropolitanas no Brasil, de acordo com o IBGE (2008), estabelecidas por legislação federal ou estadual, estas podem ser uma região metropolitana propriamente dita - RMs, uma Região Integrada de Desenvolvimento - RIDE ou Aglomerados ou Aglomerações Urbanas - AU. Porém, todas as tipologias operam no sentido de subsidiar a gestão de um espaço em que fluxos geoeconômicos em grande intensidade extrapolam os limites municipais. Fonte: "Municipios_das_Regioes_Metropolitanas_2008.xls", disponível no site www.ibge.gov.br/download/geociencias/organizacao

população total (183.987.291 habitantes), o que representa cerca de 153 milhões de habitantes morando em áreas urbanas (Contagem IBGE, 2007). O número de pessoas vivendo nas metrópoles brasileiras passou de mais de 50 milhões para 70 milhões no período entre 1991 e 2007. Isso significa que a cada ano a população metropolitana brasileira aumenta em cerca de 1 milhão de habitantes. Com isso a população das metrópoles, que em 1991 compreendia 36,2% do total do país, passou a somar 38,2% em 2007, segundo dados do IBGE (Censo 1991 e Contagem 2007). Em suma, a rede urbana brasileira apresenta uma configuração bastante hierarquizada e ao mesmo tempo polarizada que reforça a grande assimetria regional, típica de um desenvolvimento capitalista semi-periférico. (Rodrigues, 2009)

Esse processo de urbanização não é uma especificidade apenas do Brasil, mas uma característica inerente à urbanização dos países da América Latina, principalmente a partir da década de 1950. A urbanização brasileira foi tardia e acelerada e se deu em decorrência do processo de industrialização, que gerou intenso fluxo migratório campo-cidade, fenômeno acirrado pela falta de condições de fixação do homem no campo e também pela modernização agrícola, trazendo grandes transformações socioespaciais nas cidades brasileiras, em especial nas metrópoles. Porém, as cidades brasileiras não estavam preparadas para receber tal contingente, levando ao inchaço populacional e ao processo de metropolização das grandes cidades, através do fenômeno da conurbação urbana e da concentração da produção e riqueza, desencadeando também o aumento do número de cidades de médio porte⁶. Trata-se de uma revolução demográfica seguida de uma revolução urbana. Inicialmente uma urbanização aglomerada, com aumento do número de habitantes e dos núcleos de mais de 20 mil habitantes, em seguida, uma urbanização concentrada, com a multiplicação de cidades de porte médio para, na década de 1970, chegarmos ao estágio de metropolização ou macrourbanização, com aumento considerável das cidades milionárias⁷ e de médio porte, conforme analisado por Milton Santos (2005, p.77):

Quase 30 milhões de pessoas deixaram o campo entre 1960 e 1980, acelerando o processo de urbanização e “inchando” metrópoles e cidades de tamanho entre 100 a 500 mil habitantes.

A terra urbana além de suporte para os usos urbanos passa a ser uma valiosa mercadoria, em que o valor de troca se sobrepõe ao valor de uso. As metrópoles brasileiras são a expressão desse processo, fruto de uma industrialização a baixos salários. A reprodução social, em especial a questão da moradia da classe operária, não foi uma preocupação do Estado, pautado pelos interesses do capital e de uma Sociedade de Elite. Com a falência do modelo de desenvolvimento agro-exportador a cidade passa a ser o *locus*

⁶ A população das cidades com mais de 100 mil habitantes passou de cerca de 8,5 milhões para mais de 120 milhões no período de 1950 e 2000 e o número de cidades passou de 13 para 120, o que evidencia o caráter extremamente concentrado do processo de urbanização brasileiro. (Rodrigues, 2009)

⁷ Segundo Santos (2005, p. 83), “as cidades milionárias eram duas em 1960 (São Paulo e Rio de Janeiro) são cinco em 1970, dez em 1980 e doze em 1991.”

da produção, cuja ocupação do solo urbano foi em grande parte espontânea e desordenada, gerando uma cidade dual, marcada pela segregação socioespacial e por significativas diferenciações de infraestrutura urbana.

Portanto, o processo de urbanização no Brasil modernizou a estrutura urbana das cidades em função das necessidades da sociedade urbano-industrial, impulsionada por um estado desenvolvimentista. Todavia, esse desenvolvimento aconteceu de forma desigual e concentrada, sendo incapaz de promover as chamadas *“reformas civilizatórias do capitalismo (...) e de distribuir melhor a riqueza, como nos países onde se constitui a denominada “sociedade salarial”* (Carvalho, 2007, p.118), através de um conjunto reformas como agrária, urbana, tributária ou uma que universalizasse a proteção social. A característica marcante da industrialização no Brasil é que esta se deu a baixos salários, não incorporando os custos de reprodução da força de trabalho, em especial de moradia. Em contraponto ao desenvolvimento e a modernização de parte do tecido urbano da cidade há a expansão dos assentamentos subnormais, a maioria em áreas impróprias à ocupação urbana, com ampliação da pobreza, da segregação físico-territorial e da degradação socioambiental. Assim, a urbanização brasileira espelha nas suas metrópoles a sua dinâmica socioespacial, caracterizada pela concentração econômica e demográfica em poucas centralidades de âmbito nacional e regional (Souza, 2005).

Na década de 1970, o Brasil passa a ter 55,94% da sua população morando em cidades (IBGE,1970), evidenciando o fenômeno urbano da metropolização. Neste período são criadas pelo governo federal as primeiras nove regiões metropolitanas⁸, todas capitais de estados, dentre elas São Paulo e Rio de Janeiro. Posteriormente, a adoção de políticas de desconcentração da atividade industrial na metrópole paulista e o desenvolvimento da agroindústria no interior do estado de São Paulo levam ao crescimento de outras metrópoles regionais, como Campinas, São José dos Campos, Sorocaba e Santos, que se tornam centralidades dentro da chamada Macrometrópole ou Complexo Metropolitano Expandido (Figura 5.1). O chamado Complexo Metropolitano Expandido, que antes compreendia apenas a Baixada Santista e a Grande São Paulo, hoje inclui a área metropolitana de Campinas, chegando às divisas com Minas Gerais e Rio de Janeiro. Esta nova área de ação corresponde a 17% do território paulista e 0,5% do território nacional (Emplasa, 2002). Porém, concentra um Produto Interno Bruto (PIB) de 615 bilhões de reais, correspondente a quase 70% do PIB paulista e a 23% do PIB nacional (IBGE, 2007).

A exportação da produção agroindustrial traz impactos diretos na atividade do Porto de Santos com a instalação de algumas indústrias desse setor na área portuária. Há grandes investimentos em infraestrutura de acessibilidade viária ao porto, através de rodovias e ferrovias para o escoamento da produção agrícola e industrial do Estado de São

⁸ As primeiras regiões metropolitanas criadas pelas Leis complementares nº14/1973 e nº20/1974 são: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Salvador, São Paulo, Rio de Janeiro e Recife.

Paulo e de outras regiões produtoras do Sudeste, Sul, Centro-Oeste e de países da América do Sul, transformando assim, o Porto de Santos no mais importante distribuidor de cargas da América Latina.

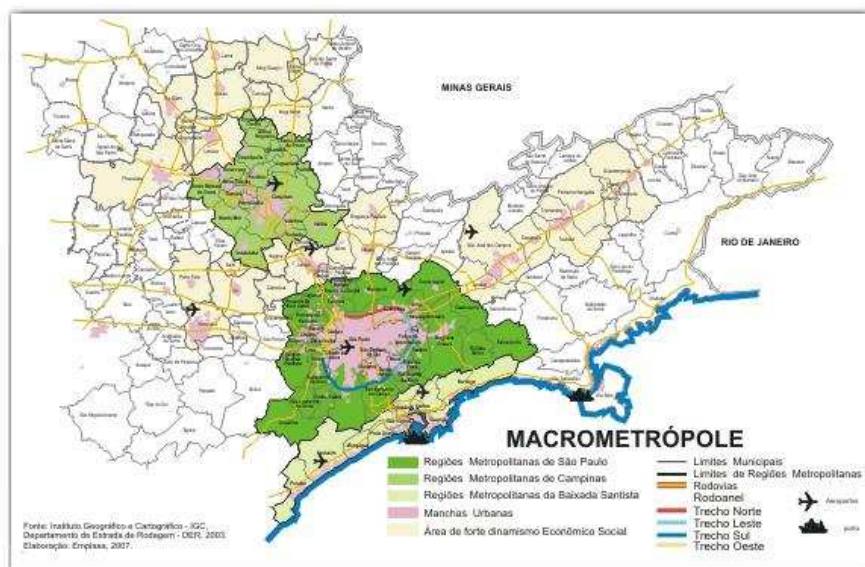


Figura 5.1. - Macrometrópole ou Complexo Metropolitano Expandido

Fonte: Emplasa, 2007.

Dessa forma, a região da Baixada Santista consolida-se como uma região estratégica não só pela proximidade com a Grande São Paulo, constituindo-se como porta de entrada e saída do estado através do porto, mas também pela importância do Polo Industrial de Cubatão. Trata-se de um complexo petroquímico e siderúrgico implantado na década de 1950, que se desenvolveu ao redor da Refinaria Presidente Bernardes da Petrobras (RPBC) e da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), com a implantação de importantes indústrias de fertilizantes e químicas. Assim como, pelo incremento do turismo balneário que impulsionou a expansão urbana regional com o desenvolvimento das cidades do litoral sul e norte da região, através da proliferação de empreendimentos imobiliários de 2ª residência. Este processo derivou na descentralização dos fluxos turísticos da Grande São Paulo e do interior que antes vinham para a cidade de Santos, polo central da Baixada Santista. Trata-se, portanto, de uma importante região litorânea e portuária, que depois se tornou também industrial e turística e, agora, vive a expectativa de se tornar petrolífera com as descobertas das reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos, conforme já abordado no capítulo 1, considerado um “novo ciclo de desenvolvimento” da Baixada Santista.

Cabe, então, indagar se a região da Baixada Santista está preparada para receber os impactos desse “3º ciclo econômico de desenvolvimento”, no contexto da atual realidade metropolitana, com o grande passivo ambiental herdado dos ciclos de desenvolvimento anteriores. A Baixada Santista se constitui em uma típica unidade ambiental da zona costeira brasileira que, segundo Moraes (1999, p.17/18), são espaços geográficos de localização litorânea que apresentam características naturais e de ocupação que lhe são próprias pela interface com o mar, circunscrevendo um monopólio espacial que lhe dá

grande vantagem locacional para o desenvolvimento de certas atividades que exploram os recursos marinhos, tais como: transporte marítimo e navegação pela atividade portuária, turismo e veraneio como espaço de recreação e lazer e a pesca.

No quadro atual, cerca de dois terços da humanidade habitam em zonas costeiras. A maioria das metrópoles contemporâneas localiza-se à beira mar ou próximas a elas, localização que também abriga boa parte das instalações industriais em operação no mundo, de claro perfil urbano e concentrador, como as regiões metropolitanas da Baixada Santista e de São Paulo em sua complementariedade, a “porta e o porto do planalto”. Portanto, trata-se de um espaço raro e privilegiado dotado de especificidades e vantagens locacionais que se traduz em valorização do espaço, ou seja, no preço da terra (Moraes, 1999). No Brasil, dentre as 15 maiores regiões metropolitanas⁹, 06 estão localizados na zona costeira, sendo caracterizadas pela diversidade e pela concentração, abrigando cerca de 15% da população brasileira.

Apesar da Baixada Santista se constituir em uma das regiões mais antigas do Brasil, esta foi oficialmente criada como região metropolitana da Baixada Santista¹⁰ (RMBS) em 1996, como resultado de um processo de mobilização e pressões políticas de lideranças locais, conforme analisado no capítulo 6. Foi a primeira região metropolitana criada no Brasil após a promulgação das Constituições Federal de 1988 e Estadual de 1989, pelo Governo do Estado de São Paulo, através da Lei Complementar nº 815 de 30/07/1996. Abriga hoje 1.606.863 habitantes no território dos seus 09 municípios - Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente (Figura 5.2.) - que apresentam diferentes funções e realidades socioeconômicas heterogêneas. O município de Santos tem como qualificação físico-funcional constituir-se como polo central da região, concentrando grande parte das funções e da riqueza gerada pelo porto, o que se reflete na sua qualidade urbanística. Cubatão é o centro industrial e de suporte logístico, caracterizando-se como o distrito industrial da região que apesar de gerar muita riqueza, abriga muita pobreza. Guarujá, Praia Grande e São Vicente são áreas especializadas em lazer e turismo, como também centro de suporte logístico associado, com características de cidades-dormitório. Por fim, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe caracterizam-se como áreas de especialização predominante em lazer e turismo de veraneio, em especial de 2ª residência, todos com população menor de 100 mil habitantes (Contagem IBGE/2007). A região tem por base de sustentação econômica o tripé porto, indústria e turismo, que são também seu grande potencial no olhar dos agentes sociais da Baixada Santista:

⁹ As 15 maiores regiões metropolitanas do Brasil, segundo estudo do Observatório das Metrópoles (2005) em relação a hierarquia dos espaços urbanos são, respectivamente: São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Brasília, Curitiba, Salvador, Recife, Fortaleza, Campinas, Manaus, Vitória, Goiânia, Belém e Florianópolis.

¹⁰ Cabe destacar que os limites territoriais da RMBS coincidem com as divisões das Regiões Administrativas (RAs) e de Governo do Estado de São Paulo: Região Administrativa e Região de Governo de Santos. (Seade, 2009)

Nós temos uma região que eu diria especial em termos de potencialidade. Nós temos o Porto, que é o maior da América Latina, nós temos um Parque Industrial que reúne desde a área petroquímica a siderurgia, próximo do maior mercado consumidor do estado de São Paulo e por último o Turismo. (Uriel Villas Boas/S. Metarlúrgicos, entrevista em 13/03/2009)

A região está à apenas 70 km da capital, São Paulo, apresentando uma localização estratégica e uma boa acessibilidade, por meio de uma moderna malha rodoviária, composta pelo Sistema Anchieta-Imigrantes e uma rede de rodovias distribuidoras, como: Cônego Domênico Rangoni (SP-248/55), conhecida como Piaçaguera-Guarujá; Padre Manuel da Nóbrega (SP-55) que faz a ligação com o Litoral Sul; Manoel Hypólito do Rego, também conhecida como Rio-Santos, a Caiçara ou via Prestes Maia (BR-101), que faz a ligação com o Litoral Norte; e Dom Paulo Rolim Loureiro (SP-98), mais conhecida como Mogi-Bertioga (Figura 5.3). Além de importantes ferrovias como a Ferrobán, a MRS e a ALL para o escoamento de cargas e os aeroportos de Itanhaém e a Base Aérea do Guarujá, no distrito de Vicente de Carvalho (Seade, 2009).



Figura 5.2. - Divisão Político Administrativa da RMBS. Fonte: Emplasa, 2005.

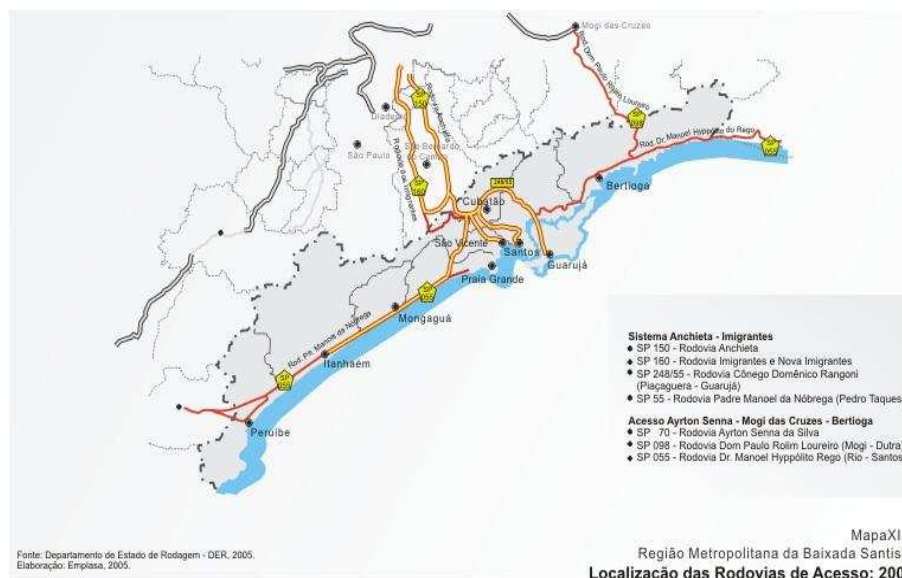


Figura 5.3. - Principais acessos rodoviários entre o Planalto e a RMBS. Fonte: Emplasa, 2005.

O que foi bastante enaltecido pelas representações regionais entrevistadas como uma grande potencialidade da região:

Potencialidades uma delas é a questão justamente de todos esses modais que se interligam. A gente tem um porto importante na Baixada Santista! Você tem rodovias importantes na Baixada Santista! Você tem a linha ferroviária, tudo bem que ainda tem que desenvolver muito, mas existe! Você tem uma infraestrutura de transportes que é importante comparado ao resto do país! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

A região da Baixada Santista, apesar da diversidade geomorfológica, apresenta certa homogeneidade como unidade ambiental litorânea, típica da zona costeira do Sudeste Brasileiro, onde a Serra do Mar isola as planícies costeiras, em conjuntos dotados de grande singularidade e pela sua rica biodiversidade. Porém, a região é também caracterizada pela grande heterogeneidade social, econômica e política intra-regional e também intra-urbana. O que vai se expressar na sua problemática socioespacial e no distanciamento existente entre os indicadores econômicos e sociais, demonstrando a grande desigualdade na distribuição de renda, e conseqüentemente, na qualidade urbanística. Portanto, é preciso apreender a Baixada Santista de Fato, com suas principais características, problemas e potencialidades.

5.1.1. Dinâmica ambiental da metrópole litorânea: Meio Ambiente e Saneamento Ambiental

Não podemos esquecer que moramos numa área que tem uma grande parte de Floresta de Mata Atlântica relativamente preservada. E é algo que a gente ainda desconhece e que a gente pode tirar proveito, sem acabar com ela. Então eu acho que o ambiente, paradoxalmente, é um elemento que traz um potencial muito grande para o futuro da região. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Em termos geomorfológicos, a Baixada Santista localiza-se na parte central do litoral¹¹ do estado de São Paulo, configurando-se como um compartimento em forma de baixada, com morros isolados ao longo da planície litorânea que abrange áreas continentais e insulares, como as ilhas de Santo Amaro (Guarujá) e São Vicente (Santos e São Vicente):

Trata-se de uma área de transição entre o litoral norte e o litoral sul, onde se identificam três baixadas alternadas entre as proeminências da Serra do Mar, a de Bertioga, Santos e Itanhaém. A baixada de Santos se constitui como um verdadeiro golfeão, quase fechado por duas importantes ilhas (Santos Amaro e São Vicente) estritamente ligadas ao continente. (SMA, 2008, p.13)

A região apresenta formato de uma faixa longitudinal e estreita, confinada entre a escarpa da Serra do Mar¹² e o oceano Atlântico, que configura a borda escarpada do

¹¹ O litoral do Estado de São Paulo tem 864 km de extensão numa estreita faixa litorânea que abriga 16 municípios que estão divididos em três grandes compartimentos com paisagens distintas: Baixada Santista (Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe); Litoral Sul (Iguape, Ilha Comprida e Cananéia) e Litoral Norte (São Sebastião, Ilha Bela, Caraguatatuba e Ubatuba). Fonte: Nas Costas do Brasil. Os litorais dos paulistas. In Leite, M. (org.). Nos Caminhos da Biodiversidade Paulista, São Paulo: SMA/Imprensa Oficial, 2007.

¹² A Serra do Mar é uma elevação abrupta que se estende desde o norte de Santa Catarina até o sul do Espírito Santo, caracterizando-se como um elemento definidor da paisagem costeira, em especial no litoral paulista, por estar muito próxima ao oceano. A Serra do Mar é tombada como patrimônio natural pelo Condephatt desde 1985 e também como Reserva Biológica pela UNESCO em 1991. (Leite, 2007)

Planalto Atlântico, formada por terrenos muito antigos, com altitudes que variam de 700 a 1.200 metros, constituindo-se num grande degrau entre o planalto e o litoral (Leite, 2007). Suas encostas são em grande parte recobertas por Mata Atlântica, um dos biomas mais ricos em biodiversidade do mundo. Além de um mosaico de ecossistemas litorâneos como manguezais, restingas, estuários, enseadas, brejos, dunas, praias, costões rochosos e ilhas sedimentares (SMA, 2008). O que caracteriza a riqueza da paisagem ambiental litorânea, uma especificidade e grande diferencial da região costeira.

A orla marítima (praias), a planície costeira (restingas e mangues) e a vertente atlântica (encosta da Serra do Mar com sua Mata Atlântica) são inegavelmente os marcos espaciais naturais mais significativos em nosso entendimento. (...). (Márcia Rosa/PMC, entrevista em 22/06/2009)

Quanto a cobertura vegetal, a Floresta Ombrófila Densa em grande parte recobre as encostas da Serra do Mar. A mata de restinga na planície sedimentar costeira sofre grande pressão dos usos urbanos, embora ainda exista remanescente preservado. Os Manguezais nas margens dos rios litorâneos concentram as maiores áreas do litoral paulista, em especial entre Santos e Bertioga. Dos 237.300 ha de área total da Baixada Santista, 176.504 ha são áreas de vegetação natural, o que representa 74,4% do seu território geográfico, e 102.810 ha são áreas preservadas por algum tipo de legislação federal ou estadual (Tabela 5.1). O que representa 43% do total de áreas protegidas por mais de 20 Unidades de Conservação (UC's) gerenciadas pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e pelo Ibama. A maior unidade de conservação é o Parque Estadual da Serra do Mar¹³ criado em 1977 que abrange o território de todos os municípios da região, acima da cota altimétrica 100. Destaca-se também a existência de áreas indígenas e de sambaquis na região (SMA, 2008, p.17).

Tabela 5.1. - Áreas das Unidades de Conservação Federais e Estaduais em relação à Área Total dos municípios - RMBS (2005).

Município	Área Total (ha)	Vegetação Natural (ha)	Área Preservada (ha)	Relação AP/AT %
Bertioga	48.200	39.466	24.059	49,9
Cubatão	14.800	8.509	7.389	49,9
Guarujá	13.700	6.484	-	-
Itanhaém	58.100	49.320	21.094	36,6
Mongaguá	13.500	10.910	3.772	27,9
Peruíbe	32.800	23.716	14.765	45,0
Praia Grande	14.500	9.588	5.086	35,1
Santos	27.100	18.389	17.891	66,0
São Vicente	14.600	10.122	8.755	60,0
RMBS	237.300	176.504	102.810	43,3

Fonte: Instituto Florestal - Inventário Florestal da Vegetação Natural do Estado de São Paulo, in SMA (2008, p.17).

Essa riqueza ambiental foi reconhecida por várias representações regionais, apesar das contradições quando se trata de desenvolvimento urbano:

¹³ O Parque Estadual da Serra do Mar foi criado e regulamentado pelos Decretos Estaduais nº 10.251/1977 e nº 13.313/1979.

Como empreendedor imobiliário não sou a favor da devastação e defendo a preservação do Parque Estadual da Serra do Mar, que já é protegido por lei ambiental. Os cidadãos da Baixada tem que lutar pra preservar a Serra! O Parque Estadual da Serra do Mar! (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

Porém, o presidente da ASSECOB também advertiu que a preservação só vai funcionar se houver espaço para expansão urbana, em especial para moradia:

Se você não tiver espaço a classe mais pobre vai sendo empurrada e vai invadir! (...). Tem que tirar um pouco a paixão do verde! “Ah! Porque não pode mais nada em lugar nenhum!” Mas o homem não faz parte do meio ambiente? Ele não tem que morar de forma digna? De forma correta? (Idem)

A rede hidrográfica da RMBS é composta pelas bacias dos rios Aguapéu, Branco, Preto, Piaçabuçú, Cubatão, Casqueiro, Moji, Quilombo, Jurubatuba, Diana e Itapanhaú, conforme pode-se visualizar na figura 5.3. Os rios que drenam para região são acidentados no curso superior devido a declividade da Serra do Mar e apresentam meandros na parte inferior ao escoarem pela planície sedimentar (SMA/2008). Cabe destacar que o território geográfico da região metropolitana coincide com a Bacia Hidrográfica da Baixada Santista, portanto, todos os municípios da região pertencem à Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos – UGRHI Baixada Santista. O que é um fator positivo, porque facilita o planejamento, o monitoramento e a construção de banco de dados, considerando que a base territorial é a mesma.

O clima é influenciado pelos sistemas tropical atlântico e polar e por fatores geográficos locais como relevo, altitude e proximidade do mar. Caracteriza-se como quente e úmido, com uma temperatura média anual superior a 24°C na planície costeira e que varia de 20°C a 24°C na área serrana. Os índices pluviométricos anuais variam de 2000 a 3000 milímetros, segundo a série histórica no período de 1960 a 1999. Porém, em Bertioga as chuvas são mais densas e os índices chegam a superar os 4000 milímetros, constituindo-se em uma das regiões mais chuvosas da Baixada Santista e do estado (Emplasa, 2005).

Na figura 5.4. visualiza-se o uso e ocupação do solo da região, em especial, em relação as condições ambientais e sua relação com a mancha urbana da RMBS. O Bioma Mata Atlântica sofreu forte impacto ao longo do processo histórico de desenvolvimento dos ciclos econômicos capitalistas, conforme avalia o representante do Fórum da Cidadania:

Principiaria pela reflexão acerca dos problemas enfrentados no passado, evitando a repetição de processos extremamente nocivos, que levaram à brutal perda de qualidade ambiental e social. (José Marques Carriço/CPD de Santos, entrevista em 11/05/2009)

Além da degradação da flora e fauna houve grandes perdas do patrimônio cultural construído ao longo de séculos pelas comunidades tradicionais como índios, caiçaras, quilombolas e caboclos, que foram expulsos dos seus territórios de origem e correm o risco de desaparecer. Percebe-se que os ecossistemas existentes nos municípios centrais, em especial na região estuarina da ilha de São Vicente, que abriga as cidades de Santos e São Vicente, em grande parte já foram suprimidos ou encontram-se bastantes degradados. Em decorrência dos impactos relacionados com o desenvolvimento das principais atividades

econômicas de sustentação da região (porto, indústria e turismo) e das ocupações habitacionais promovidas pelo mercado imobiliário formal e informal. Esse quadro é expressão do grande conflito entre Meio Ambiente e Ocupação Urbana, que recai no questionamento do modelo de desenvolvimento urbano-industrial, que impulsiona o anárquico crescimento das cidades brasileiras.

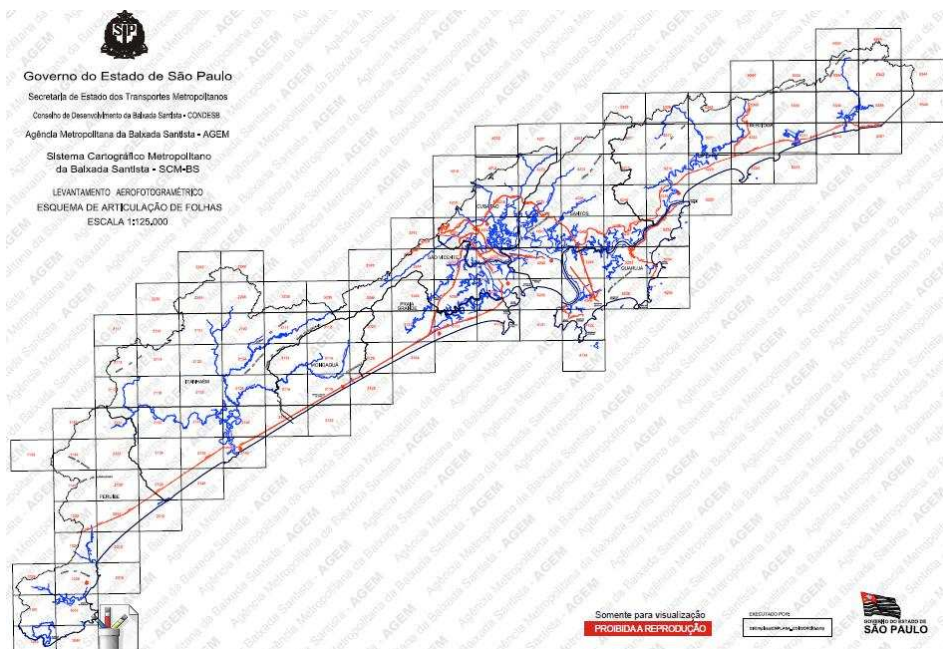


Figura 5.4 - Rede Hidrográfica da RMBS. Fonte: AGEM, 2002.

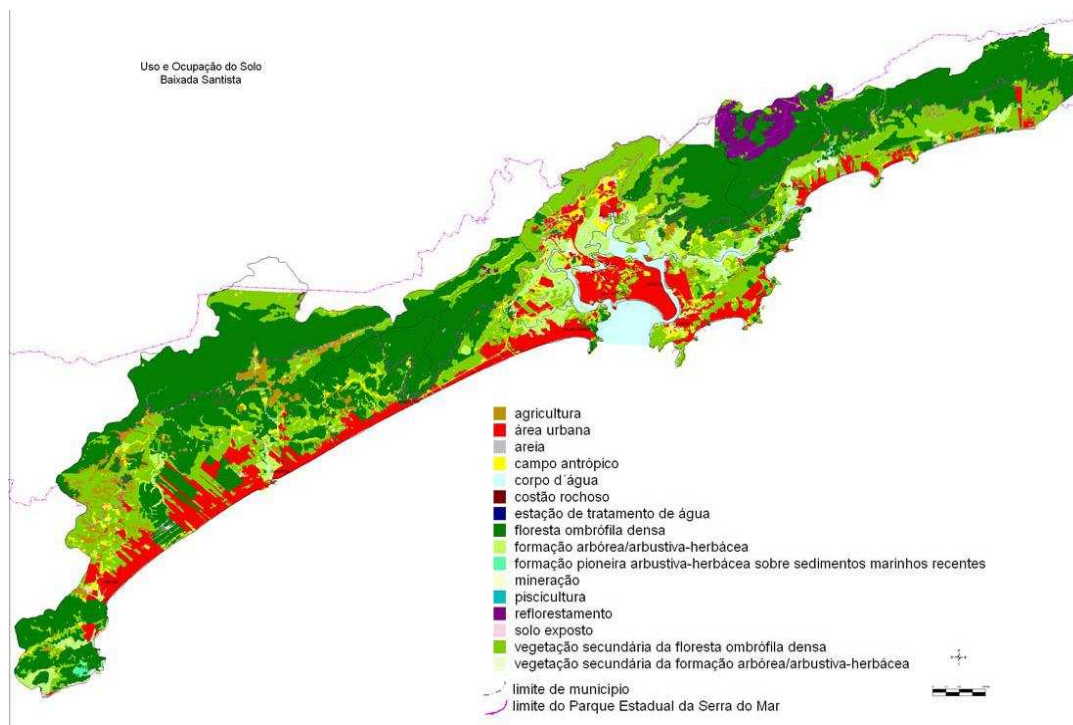


Figura 5.5. - Uso e Ocupação do Solo Ambiental da Baixada Santista. Fonte: SMA, 2008.

A região possui áreas sujeitas à erosão, inundações e deslizamentos de terra, devido aos acidentes geográficos existentes, sobretudo nas encostas da Serra do Mar, o que foi objeto do estudo denominado PRIMAC, elaborado pela AGEM (Figura 5.6). As áreas mais

críticas de ocupação urbana estão nos bairros cota em Cubatão e nas áreas de mangues, em particular nos municípios centrais, que além de se constituírem como áreas de risco, lançam esgoto e lixo diretamente nos corpos d'água, comprometendo a qualidade ambiental. A região ainda sofre forte impacto ambiental causado pela intensa atividade do Porto de Santos e do Polo Industrial Petroquímico¹⁴. Apesar das emissões de poluentes aéreos terem sido contidas e disciplinadas desde a década de 1980, por um controle ambiental mais rígido da CETESB, ainda contribuem para a poluição da Bacia do Rio Cubatão e do Estuário de Santos e São Vicente (Seade, 2009).

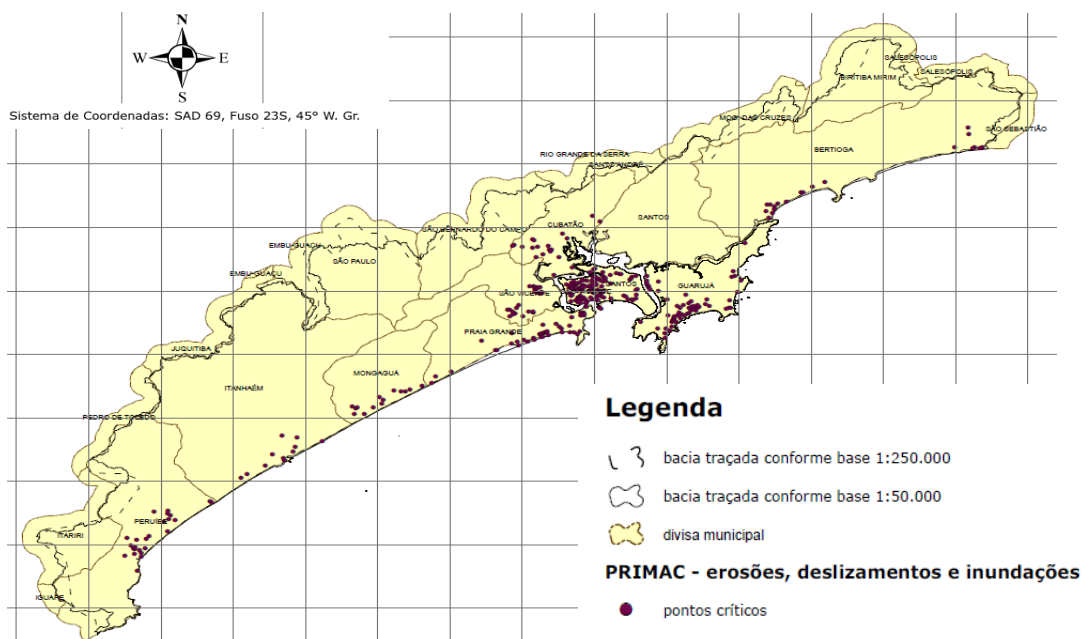


Figura 5.6. - Mapa de Criticidades PRIMAC. Fonte: <http://www.agem.sp.gov.br/projetos>. Acesso em 20/12/2009.

O intenso processo de urbanização da planície litorânea ao longo de décadas vem destruindo as áreas de dunas e restingas que passaram a ser ocupadas por essa mancha urbana contínua e linear, junto à orla da praia. (Afonso, 2006, p.20/22) Todavia, os estudos apontam que a região ainda apresenta uma significativa cobertura vegetal em diferentes estágios de conservação, em grande parte protegida por legislação ambiental, com cerca de 40% de Mata Atlântica, 11% de restinga e 9% de manguezais. (Afonso, 2006, p.185) Isso requer uma política pública de recuperação e proteção ambiental integrada às políticas de desenvolvimento urbano, em especial habitação e infraestrutura de saneamento, o que por sua vez demanda maiores investimentos no conhecimento dos recursos naturais, no monitoramento e fiscalização dessas áreas, possibilitando um manejo sustentável. Em suma, é preciso superar o olhar urbano sobre as áreas de relevância ambiental, através de um planejamento regional com visão de totalidade.

¹⁴ Segundo o Relatório de Qualidade Ambiental do Estado de São Paulo de 2007, elaborado pela Secretaria de Meio Ambiente com informações do ano de 2006 são cerca de 260 fontes poluidoras em Cubatão, como indústrias químicas e petroquímicas, fábricas de fertilizantes, gesso, cimento e papel e uma siderúrgica, que apresentam índices acima do desejável. (SMA, 2008)

Saneamento Ambiental

A Secretaria do Meio Ambiente do Estado - SMA (1998) reconhece que a Baixada Santista encontra-se comprometida em relação à sua qualidade ambiental, em consequência das atividades industriais e turísticas que desencadearam uma série de conflitos, que apontam para ações de controle e recuperação ambiental:

As possibilidades de expansão urbana futura estão limitadas pela disponibilidade de recursos naturais como solo e água. A atual ocupação está marcada por graves impactos ambientais no setor habitacional provocadas pela invasão de áreas protegidas e pela insuficiência de saneamento básico, (...). (SMA,1998, p.8)

Cabe destacar que o Governo do Estado, através da Companhia de Saneamento do Estado de São Paulo - SABESP, vem fazendo investimentos em saneamento básico na região desde meados da década de 1990 para minimizar tal situação. Inicialmente no município de Praia Grande, o que possibilitou a reurbanização da orla da praia e a melhoria das condições de balneabilidade. Consequentemente, gerou o reaquecimento do mercado imobiliário com a valorização dos imóveis na faixa litorânea e o crescimento econômico e populacional do município. No mesmo período houve um declínio do Guarujá, pelas deficiências de infraestrutura urbana, em especial de saneamento básico, e a explosão das assentamentos precários, levando a desvalorização dos imóveis e a migração dos veranistas de maior renda para as praias do litoral norte paulista.

O índice de cobertura do sistema de esgoto na RMBS é de cerca de 60% dos domicílios regulares, caracterizando-se como um dos grandes problemas regionais. Além disso, as disparidades entre os municípios são gritantes, principalmente em comparação com polo central. A melhor cobertura é a de Santos com quase 100%, depois, respectivamente, vem São Vicente (61%), Guarujá (58%), Praia Grande (46%), Cubatão (35%), Bertioga (34%), Mongaguá (21%) e Peruíbe (20%), e a pior situação é de Itanhaém, com apenas 11% de cobertura, conforme tabela 5.2. (SMA, 2007). Portanto, os municípios centrais têm melhor qualidade de infraestrutura, ao passo que a situação mais alarmante em termos de esgotamento sanitário é dos municípios do litoral sul, exatamente a região que mais cresce em termos de população nas últimas décadas. Assim como ressalta o Prefeito de Itanhaém, ao dizer que um dos grandes problemas que a região enfrenta, principalmente no litoral sul (Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe), está relacionado a falta de saneamento básico que afeta a saúde pública da população e a balneabilidade das praias e dos demais corpos d'água. No entanto, avalia que com os investimentos do governo estadual, através da SABESP, esse quadro vem mudando, o que é considerado um avanço significativo para a região:

Com os investimentos do Governo do Estado, que passou a enxergar a região de uma forma diferente, dos últimos anos para cá, a qualidade de vida na região vem melhorando substancialmente. Embora tenhamos ainda muito que evoluir, aos poucos a Região vem conquistando melhorias. Isto já pode ser considerado um resultado significativo para todos nós. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)

Tabela 5.2. - Índice de Atendimento de Esgotamento Sanitário - RMBS (%)

Município	Concessão	População Seade 2006		Atendimento (%)		Corpo Receptor
		Total	Urbana	Coleta	Tratamento	
Bertioga	SABESP	47.686	46.708	34	100	Rio Itapanhaú
Cubatão	SABESP	118.959	118.257	35	100	Rio Cubatão
Guarujá	SABESP	302.122	302.031	58	100	Enseada /Estuário de Santos
Itanhaém	SABESP	88.099	87.165	11	81	R. Poço, R. Itanhaém, Rio Curitiba
Mongaguá	SABESP	44.043	43.862	21	100	Mar
Peruíbe	SABESP	63.807	62.614	20	100	Rio Preto
Praia Grande	SABESP	239.918	239.918	46	100	Mar
Santos	SABESP	425.677	423.293	98	100	Baía de Santos e Canal São Jorge
São Vicente	SABESP	323.434	323.272	61	100	Rio Mariana
TOTAL		1.653.120	1.647.120	60	60	

Fonte: SMA - Relatório da Qualidade Ambiental do Estado de São Paulo, 2007.

No tocante ao abastecimento de água a média do atendimento regional é de cerca de 96%, porém Guarujá e Cubatão apresentam problemas com uma cobertura abaixo de 80%, em razão do grande número de ocupações irregulares nesses municípios, onde as ligações muitas vezes são clandestinas e não há esgotamento sanitário (Figura 5.7). Há questionamentos também em relação a qualidade da água fornecida pela SABESP¹⁵, conforme os indicadores de qualidade da tabela 5.3. Dos 07 pontos de captação avaliados em 2006, em apenas 02, a média dos índices de qualidade de água bruta para fins de abastecimento público (IAP) é considerada boa, 03 são regulares, 01 ruim e 01 o IAP é péssimo. Portanto, tudo indica que as reclamações da população e lideranças políticas locais procedem, o que implica diretamente nas condições de saúde pública. Destaca-se que parte das águas do rio Cubatão, utilizada para a geração energia na Usina Henry Borden, vem da represa Billings que sofre influência da poluição do rio Tietê e das ocupações urbanas dentro da área de manancial dos municípios do ABC Paulista e de São Paulo. Estas são utilizadas para abastecimento público dos municípios de Cubatão e Santos e para uso industrial no Polo Petroquímico de Cubatão.

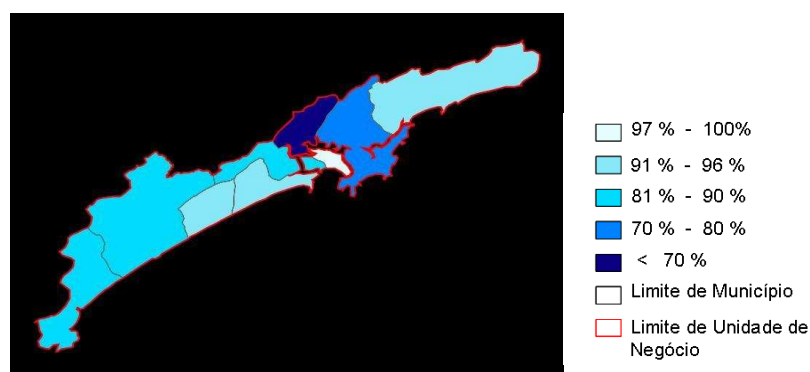


Figura 5.7. - Índice de Abastecimento de Água (2009)

Fonte: Relatório de Gestão Empresarial, SABESP, março/2009.

¹⁵ "Moradores de São Vicente e Praia Grande reclamam da qualidade da água. Os moradores do bairro Canto do Forte, em Praia Grande, e Tancredo Neves, em São Vicente, estão indignados com a qualidade da água fornecida pela Sabesp. A Tribuna On-line, disponível em: <http://portaltvtribuna.grupoatribuna.com.br/noticias.asp?idnoticia=406&idDepartamento=5&idCategoria=14> (Acesso em 03/02/2010).

Tabela 5.3 - Índice de qualidade de água bruta para fins de abastecimento público - IAP - Baixada Santista (2006)

Cód. do Ponto	Corpo de Água	JAN	FEV	MAR	ABR	MAI	JUN	JUL	AGO	SET	OUT	NOV	DEZ	Média	Média
CAMO 00900	Reserv. Capivari-Monos	-	-	-	-	-	-	19	-	-	-	-	-	19	19
CFUG 02900	Canal de Fuga II	-	68	-	-	-	39	-	33	-	-	-	38	45	45
CUBA 02700	Rio Cubatão	-	3	-	-	-	65	-	51	-	-	-	36	39	39
CUBA 03900	Rio Cubatão	-	41	-	61	-	51	-	56	-	55	-	62	54	54
MOJI 02800	Rio Moji	-	30	-	60	-	42	-	-	-	57	-	54	49	49
PERE 02900	Rio Perequê	-	53	-	71	-	0	-	68	-	60	-	79	55	55
PIAC 02700	Rio Piaçaguera	-	22	-	23	-	25	-	24	-	40	-	35	29	29

Qualidade					Não Calculado
Ótima	Boa	Regular	Ruim	Péssima	-

Fonte: CESTESB - SMA. Site: <http://www.cetesb.sp.gov.br/Agua/ugrhis/u07.asp> . Acesso em 03/02/2010.

O Governo do Estado de São Paulo anunciou em 2007 o “Programa de Recuperação Ambiental da Região Metropolitana da Baixada Santista”, denominado “*Onda Limpa*”, que atualmente está em andamento. Este prevê investimentos de R\$ 1,23 bilhão, sendo R\$ 1,04 bilhão em empreendimentos de coleta e tratamento de esgotos e R\$ 187 milhões em aprimoramento dos sistemas de abastecimento de água. Os recursos serão financiados pelo Japan Bank for International Cooperation (JBIC), com contrapartida da SABESP e do BNDES. A conclusão das obras está prevista para 2011 com a expansão da rede coletora de esgoto na Baixada Santista. O índice de atendimento tem como meta para 2025 chegar a 95% de abastecimento de água, coleta de esgoto e tratamento nas áreas regulares da região, segundo o governador José Serra. O programa engloba um conjunto de obras em oito lotes para implantar nos municípios da região: 11 mil km de redes coletoras, coletores troncos, interceptores e emissários; 120 mil ligações domiciliares; 101 estações elevatórias; 07 estações de tratamento de esgoto; 01 emissário submarino e a melhoria e ampliação do emissário de Santos/São Vicente (SABESP, 2007). Sem dúvida um avanço, mas vai resolver parte do problema de saneamento, pois não contempla as áreas de ocupação irregular e nem a demanda futura, intensificada pela perspectiva desse novo ciclo de desenvolvimento econômico na região, com o petróleo e gás.

Em termos de resíduos sólidos a média regional de coleta de lixo chega a quase 100%. Todavia, há problemas na coleta de bairros mais periféricos que não é diária e em relação à destinação final dos resíduos sólidos. Pode-se observar na tabela 5.4. que os municípios de Itanhaém e Mongaguá apresentam em 2006 uma situação bastante alarmante, por deposição dos resíduos em lixões¹⁶, que foram interditados pela CETESB. Dos 09 municípios apenas 02 possuem aterro sanitário¹⁷, sendo um particular em Santos

¹⁶ Os lixões não atendem as normas técnicas de controle ambiental da, o lixo é disposto a céu aberto sem nenhum tipo de tratamento, causando inúmeros problemas, em especial a contaminação do solo e do lençol freático pela ação do chorume, líquido escuro característico da decomposição de matéria orgânica.

¹⁷ Aterro sanitário, segundo a CETESB, é o processo de disposição final de resíduos sólidos, principalmente para lixo domiciliar urbano, baseado em normas e critérios de ordem sanitária e ambiental que permitem a deposição adequada e segura do lixo, em termos de controle da poluição ambiental e proteção do meio ambiente.

(Sítio das Neves) e um municipal em Peruíbe. O aterro Sítio das Neves na área continental de Santos, além do próprio município, recebe o lixo de Bertioga, Cubatão, Guarujá e, recentemente, de Itanhaém. Apesar de utilizar tecnologia avançada e estar em operação há poucos anos, a vida útil deste aterro fica comprometida em função do grande volume de resíduos que recebe dos cinco municípios. São Vicente, Praia Grande e Mongaguá enviam os seus resíduos sólidos para o aterro sanitário de Mauá na região do ABC Paulista, a mais de 70 Km, o que representa altos custos financeiros e operacionais para essas prefeituras.

Na questão da infraestrutura de saneamento básico, segundo a diretora da AGEM, a Secretaria Estadual de Saneamento e Energia está desenvolvendo os planos municipais de saneamento ambiental. Ao mesmo tempo está elaborando um estudo para a instalação de um incinerador regional, considerando que 70% dos resíduos são levados para fora da região:

O aterro existente em Santos tem uma capacidade que vai estar cada vez mais limitada, hoje ele recebe os resíduos de 03 ou 04 municípios. Portanto, a solução de resíduos passa por um estudo de potencialidade de energia, que é um problema hoje, mas pode ser um grande potencial amanhã! Então, isso é o que a Secretaria de Desenvolvimento e Energia vem desenvolvendo, porque aí ele torna-se economicamente viável. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Essa questão está sendo debatido na pauta regional do CONDESB, que aprovou recentemente um Protocolo de Intenções pelo conjunto das nove prefeituras da Baixada Santista para estudo de local adequado para implantatação dessa Usina de Incineração de Lixo de âmbito regional, em parceria com o Governo do Estado. O editorial do jornal *A Tribuna* do dia 05/02/2009 afirma que *"as usinas de queima de lixo, hoje, são equipadas com os mais modernos recursos da tecnologia e praticamente não emitem poluição."* Porém, essa proposta esta sendo bastante questionada, em especial pelos ambientalistas que alegam que as usinas de incineração são fontes de poluição e contaminação por vários resíduos orgânicos e químicos condenados pelas convenções internacionais. Portanto, as usinas de incineração estão sendo banidas na maioria dos países onde foram instaladas. Ao que parece, mais uma vez, as escolhas dos poderes públicos constituídos vão na contra-mão da história, o que poderá comprometer ainda mais as condições de saúde pública e a qualidade ambiental na região.

Portanto, a questão de resíduos sólidos na Baixada Santista demonstra como a situação desse setor é complicada na região, assim como no país. No Guarujá, por exemplo, um impasse entre a Prefeitura e a empresa que fazia a coleta de lixo na cidade fez com que os serviços fossem paralisados, gerando caos na cidade. Em Cubatão foi necessário contar com pessoas voluntárias para recolher o lixo dos rios e dos manguezais. Em Santos, recentemente, o Tribunal de Contas do Estado de São Paulo suspendeu a licitação do lixo, por misturar modalidades diferentes dos serviços no mesmo edital o que fere a legislação em vigor. O que requer maior atenção dos governos municipais, em parceria com os demais entes federativos, para viabilizar investimentos no setor e possíveis

soluções adequadas às características da região, preferencialmente na escala metropolitana.

Esse quadro das condições de saneamento básico compromete a qualidade ambiental da região como um todo, não só em termos de saúde pública da população, com a incidência de várias doenças relacionadas à falta de saneamento¹⁸, mas também contribui fortemente na poluição e degradação dos ecossistemas. Segundo relatório de Qualidade das Águas Litorâneas do Estado de São Paulo de 2008 da CETESB (2009, p.143), não houve registro de praias em condições próprias na RMBS ao longo de todo o ano (Gráfico. 5.1.). Em comparação com o ano anterior houve piora em 55% das praias, sendo que em 2007 esse índice foi de apenas 1%. Isso demonstra que a qualidade das praias da Baixada Santista em 2008 piorou substancialmente em relação ao ano anterior. Na evolução da balneabilidade das praias da região (Gráfico 5.2.), destaca-se que o ano de 2008 atingiu a pior condição dos 10 anos de avaliação, ou seja, 0% das praias próprias em 100% do tempo, inclusive, em termos comparativos, de todo o litoral. Por fim, cabe destacar que a Baixada Santista apresenta várias áreas contaminadas por lixo químico (organoclorados), uma herança do período inicial de industrialização de Cubatão, sob o viés desenvolvimentista, quando prevalecia o slogan do “progresso a qualquer preço”.

Tabela 5.4. - Condições de Deposição dos Resíduos Domiciliares dos Municípios da RMBS (1997- 2006)

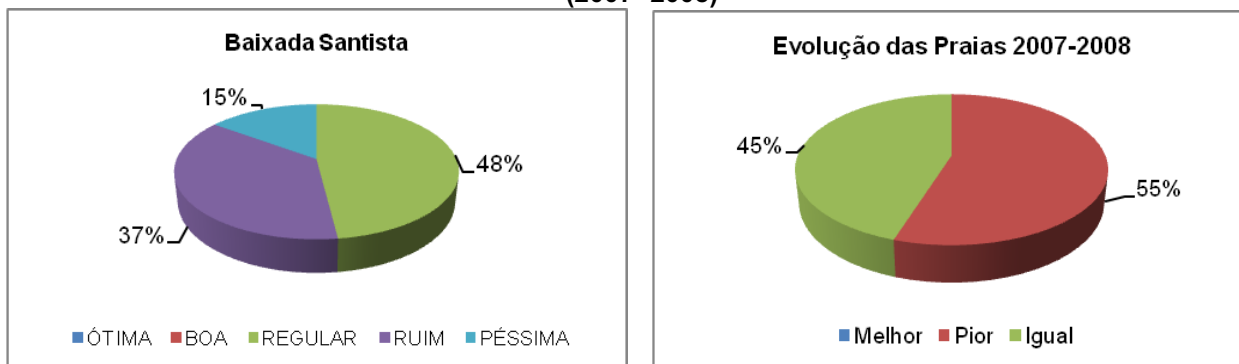
Município	Inventário de Resíduos Sólidos										Observações	Lixo (t/dia)
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006		
Bertioga	4,5	5,7	6,2	6,4	5,8	8,0	6,3	9,6	9,6	9,4	Dispõe em Santos, aterro particular.	20,6
Cubatão	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	7,5	9,3	8,0	9,6	9,4	Dispõe em Santos, aterro particular.	59,1
Guarujá	6,0	6,8	7,5	7,2	7,6	8,0	7,5	8,0	9,6	9,4	Dispõe em Santos, aterro particular.	181,0
Itanhaém	2,8	2,8	3,8	4,5	4,0	4,8	3,8	4,0	4,3	3,5		36,5
Mongaguá	1,8	2,3	3,2	2,2	2,1	2,9	3,5	3,2	3,2	2,4		19,7
Peruibe	7,1	7,4	7,9	8,2	8,2	7,6	6,9	6,9	6,2	6,2		24,9
Praia Grande	2,3	2,6	3,2	2,6	2,4	2,8	2,2	9,8	9,2	8,9	Dispõe em Mauá, aterro particular.	146,1
Santos	3,9	4,2	4,7	3,4	2,8	2,8	9,3	9,6	9,6	9,4		249,5
São Vicente	2,2	2,8	2,9	1,9	2,2	9,0	9,8	9,8	9,2	8,9	Dispõe em Mauá, aterro particular.	194,4

Fonte: CETESB - Inventário Estadual de Resíduos Sólidos Domiciliares – 2007

IQR		ENQUADRAMENTO
0	< IQR <	6 Condições Inadequadas
6,1	< IQR <	8 Condições Controladas
8,1	< IQR <	10 Condições Adequadas

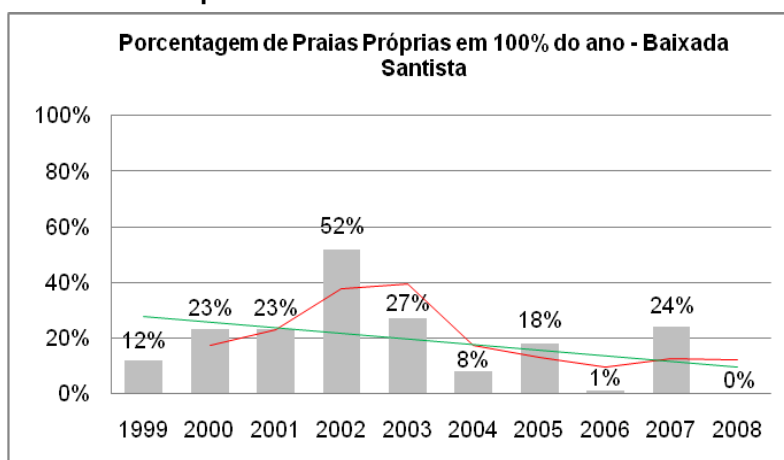
¹⁸ As principais doenças veiculadas a falta de saneamento básico são: amebíase ou disenteria amebiana; ascaridíase ou lombriga; ancilostomose; cólera; disenteria bacilar; esquistossomose; febre amarela; febre paratifóide e tifóide; hepatite A; malária; peste bubônica; poliomielite; salmonelose; teníase ou solitária; e leptospirose. (CETESB, 2008)

Gráfico 5.1. - Classificação anual e evolução das condições de Balneabilidade - RMBS (2007- 2008)



Fonte: CETESB, 2009, p.143.

Gráfico 5.2. - Evolução da porcentagem de praias próprias em 100% no período de 1999 a 2008 - Baixada Santista.



Fonte: CETESB, 2009, p.143.

Na entrevista realizada com a deputada estadual Maria Lúcia Prandi (PT) esta alertou para os vários problemas que influenciam na qualidade de vida da população local. Na área de saneamento básico, destacou os problemas ambientais causados pelo lixo, que ainda não apresenta uma solução metropolitana adequada para os resíduos sólidos; a má qualidade da água para abastecimento público e o atraso nas obras de saneamento da SABESP; Destacou também os problemas de atendimento em saúde (mortalidade infantil, AIDS e Dengue). A Deputada atribui essas deficiências à falta de planejamento urbano adequado e à dificuldade de reconhecimento dos problemas existentes na região:

E ainda amarga problemas ambientais na qualidade de vida! Você tem a má qualidade da água! A água servida na região é uma das piores na qualidade do estado. Há toda uma programação para saneamento, mas as obras estão atrasadas, falta um planejamento adequado. (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Em relação a AIDS a questão é polêmica. Enquanto o índice médio de casos no Brasil é de 0,6% a cada grupo de 100 mil habitantes, em Santos esse índice atinge 2%. Esses dados foram apresentados pelo médico infectologista, Dr. Marcos Caseiro, do Centro de Referência em AIDS de Santos (CRAIDS), durante a Audiência Pública realizada em 16/05/2009, pela Comissão Especial de Vereadores (CEV). Segundo ele, Santos tem uma

população de cerca de 400 mil habitantes e registra de 7 a 8 mil casos de AIDS, o que está acima da média nacional. Todavia, os órgãos responsáveis em âmbito federal e estadual por essa questão declaram desconhecer os números e o representante da Secretaria Municipal de Saúde de Santos não reconhece os estudos apresentados¹⁹.

Ainda na área de saúde pública, cabe destacar a grave situação da Dengue na Baixada Santista. Apesar de ser um problema nacional, na região já registrou o dobro de casos em relação ao ano de 2009, sendo considerada uma epidemia nos municípios de Santos e no Guarujá:

A situação é grave na Baixada Santista. Santos e Guarujá já decretaram estado de epidemia. O Hospital Ana Costa, um dos maiores da região, registrou 63 casos da chamada dengue hemorrágica, a variação mais grave da doença. Em Santos, de acordo com a Secretaria de Saúde, foram notificados 5.605 casos, sendo que apenas 680 foram confirmados. Óbitos pela doença na forma hemorrágica chegam a sete. No Guarujá, ao todo foram registradas 2.166 notificações de dengue desde o começo de 2010.²⁰

Portanto, a resolução dos graves problemas ambientais existentes é condição básica para um desenvolvimento regional equilibrado. No entanto, é preciso reconhecer a problemática para enfrentá-la o que pressupõe o melhor aproveitamento das áreas mais providas de infraestrutura urbana, com a recuperação e a requalificação urbana e ambiental. Pressupõe maiores investimentos na infraestrutura metropolitana, de forma cooperada e pactuada, visando a otimização dos recursos e a proteção ambiental e também investimentos em pesquisas e estudos, que apontem alternativas de manejo sustentável e ampliem a conscientização da população. Para tanto é preciso melhorar a qualificação da administração pública, visando uma gestão democrática e responsável do espaço urbano-regional, o que implica garantir o acesso à informação e a participação efetiva da sociedade, que deve exercer o seu papel de controle social sobre os governos:

Sem dúvida a democratização da gestão da cidade é um fator essencial, mas que deve ser acompanhado de intensos esforços de conscientização da população que é penalizada por esse modelo urbano. Somente envolvendo todos os interessados poderemos encontrar soluções que equilibrem a geração de emprego, com a proteção ao meio ambiente e com a melhoria da qualidade de vida da população. (Sânia Cristina Baptista/ EMPLASA, entrevista em 19/05/2009)

A questão central passa pela minimização das disparidades sociais com a priorização e implementação de políticas públicas integradas, em especial habitacional, fundiária e de desenvolvimento urbano, de forma articulada com outras esferas de governo, visando a provisão de novas moradias, a regularização de núcleos habitacionais precários e o combate à especulação imobiliária.

¹⁹ Notícia: "Divergência sobre índice de prevalência de aids em Santos marca audiência pública". Disponível em <http://www.agenciaaids.com.br/site/noticia.asp?id=11983>. Acesso em 20/01/2010.

²⁰ Disponível em <http://br.noticias.yahoo.com/s/22032010/48/manchetes-dengue-meses-2010-dobro-casos.html>. Acesso em 22/03/2010.

5.1.2. Dinâmica Demográfica: migração, fluxos pendulares e expansão urbana

Santos é destino de aproximadamente 40% dos deslocamentos diários feitos, na região, por motivos de trabalho, estudo e lazer. Outra razão é que, geralmente por causa do modelo econômico adotado em Santos, moradores tem se transferido para cidades com custo de vida mais suportável - e cujas administrações precisam adaptá-las para acolher os migrantes. (Jornal A Tribuna, 05/04/2010, p.A-4)

A RMBS abriga uma população fixa de 1.606.863 habitantes em aproximadamente 425 mil domicílios numa área de 2.373 Km², o que representa 1% da área territorial do estado e cerca de 4% da população estadual (Contagem IBGE/2007). Apresenta uma densidade demográfica de 677,14 hab./km², bem superior a média estadual (163,8 hab./km²), com alta densidade populacional nos municípios centrais, chegando a mais 1.500 hab./km² em Santos, o que decorre da maior concentração populacional e da verticalização das edificações, principalmente nas áreas próximas à orla marítima (Figura 5.8). Portanto, apesar da grande fragilidade ambiental do espaço geográfico, a região registra alto grau de urbanização com 99,6% da população concentradas em áreas urbanas.

Devido à proximidade dos grandes centros paulistas, a região também atrai expressiva contingente de população flutuante à procura das suas praias, o que sobrecarrega a infraestrutura urbana nos períodos de temporada, acarretando problemas como o aumento do trânsito, da poluição sonora, da geração de lixo, dentre outros, em especial nos municípios de Praia Grande e Guarujá. Pesquisas recentes sobre migração demonstram que a Baixada Santista tem acolhido uma população que migra em busca de melhor qualidade de vida e melhores condições de trabalho, principalmente nas ocupações dos setores de serviços e da indústria (NEPP/NEPO/UNICAMP-FINEP, 2009). O que requer investimentos na integração do sistema viário e de transporte metropolitano, através de soluções de âmbito regional:

Ocorre que, cada vez mais, principalmente por questões econômicas e devido à já citada ampliação dos bolsões de exclusão, a interdependência entre as cidades da região e o trânsito de moradores entre elas aumenta. Daí a necessidade de pensarmos cada vez mais em termos de problemas e soluções regionalizadas. (Telma de Souza/CMS, 15/05/2009)

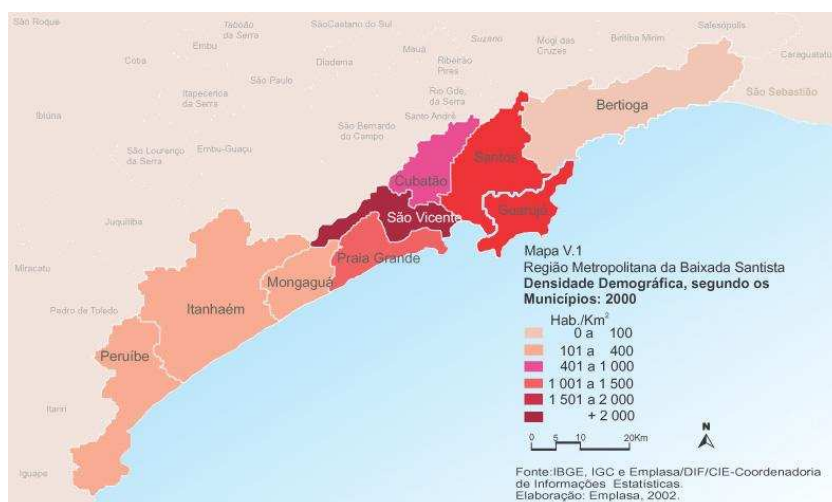
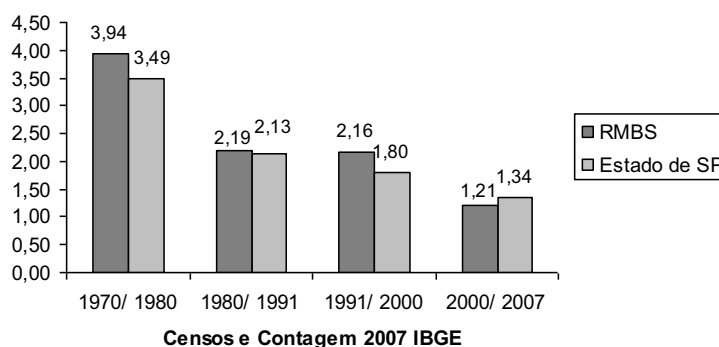


Figura 5.8. - Densidade Demográfica segundo os municípios - RMBS (2000)
Fonte: EMLASA, 2002.

Com base nos dados da Contagem do IBGE de 2007, pode-se verificar que nos últimos sete anos há uma diminuição do ritmo de crescimento populacional da região que passa de 2,16% ao ano em 2000 para uma taxa geométrica de crescimento anual²¹ de 1,21% em 2007, pela primeira vez em quase quatro décadas, abaixo da média do estado que cresce 1,34% ao ano (Gráfico 5.3.).

**Gráfico 5.3. - Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População (%)
Estado de São Paulo e RMBS – 1970/2007**
TGCA (%)



O município de Santos é a sede regional com uma população de 418.288 habitantes, o que representa 26,03% da população total da região, segundo dados da Contagem do IBGE/2007 (Tabela 5.5). Sua participação vem decrescendo desde a década de 1970 quando chegou a representar 52,3% do total da população regional. Isso significa que outros municípios ampliaram a sua participação, como São Vicente (20,1%), Guarujá (18,4%) e, sobretudo, Praia Grande (14%). Observa-se uma grande concentração populacional nos 05 municípios centrais que concentram as principais atividades econômicas da região, abrigando 86% da população regional. Em relação ao crescimento populacional anual, Santos visto de forma isolada, praticamente não cresceu com apenas 0,01% ao ano. São Vicente e Peruíbe apresentaram um crescimento populacional moderado de 0,92% e 0,81% ao ano, respectivamente. Ao passo que Bertioga teve um crescimento anual de 3,83%, Praia Grande 2,73%, Mongaguá 2,04%, Itanhaém 1,66%, Guarujá 1,61% e Cubatão 1,51%, ou seja, esses municípios cresceram a taxas acima da média da região (1,21%) e do Estado (1,34%) (Contagem IBGE/2007). Em termos percentuais foi Bertioga o município que mais cresceu na região nesse período e a contar desde a sua emancipação (1991) a sua população mais que triplicou. Porém, em números absolutos foi Praia Grande, no litoral sul, o município que mais cresceu com um incremento de quase 40 mil habitantes no período 2000/2007. Nos últimos 30 anos Praia Grande teve um aumento de cerca de 12 vezes da sua população fixa, caracterizando-se como o município com maior grau de urbanização (100%), vide tabela 5.6.

²¹ Cabe destacar que há diferenças significativas entre os dados da contagem e estimativas do IBGE para 2007 e as projeções de crescimento populacional feitas pela Fundação Seade. A título de exemplificação a tgca da RMBS no período 2000/2007 pela contagem do IBGE é de 1,21%, inferior a taxa do Estado. As da Fundação Seade nos períodos 2000/2007 é de 1,92% e no período 2000/2008 1,53%, ambas as taxas acima da média do Estado de São Paulo, respectivamente com 1,50% e 1,34%, o que implica em análises diferenciadas.

Trata-se de um processo de deslocamento populacional intra-regional com o transbordamento territorial da população a partir de Santos e São Vicente, principalmente em direção a Praia Grande e aos demais municípios da região, criando novos espaços de concentração de pobreza, bem como loteamentos e condomínios fechados de alta renda, como em Bertioga e Peruíbe. A valorização das terras urbanizadas, com a escassez de áreas livres na ilha de São Vicente, principalmente na porção de Santos, tem intensificado esse processo de expulsão da população jovem e de menor renda para outros municípios da região metropolitana. Trata-se de uma questão polêmica. De um lado as pesquisas e os especialistas demonstram que esse processo de valorização imobiliária está ampliando a segregação socioespacial:

A Baixada Santista é uma região metropolitana, então ela tem uma concentração populacional diferenciada. (...) uma ocupação urbana desordenada. (...) Quer dizer a região de Santos vai se valorizando é aquela história da periferização! O solo vai ficando mais caro e as pessoas de baixa renda vão tendendo a ocupar as margens dessa região urbanizada. São então, áreas desprovidas de qualquer infraestrutura, gerando um conflito socioeconômico ainda maior! (Marta Emerich, entrevista em 06/05/2009)

Por outro lado o setor da construção civil critica essa tese que está recorrentemente presente nos debates sobre desenvolvimento urbano local, incentivada pela legislação urbanística vigente, que contribui para especulação imobiliária. Neste sentido, o presidente da ASSECOB questiona a segregação e legitima a lógica da cidade liberal:

É uma expulsão (...) ou é um assunto causado pela prosperidade? Isso acontece em qualquer lugar do mundo! Não tem como! Como é que vai segurar um bairro que está cotado, que tem valor? Não acontece! Se você restringir cresce mais o preço ainda! (...) a gente tem a cidade que é possível! (Renato Monteiro ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

Segundo Jakob (2003), entre 1995 e 2000, 50% da migração intra-regional se originou em Santos, ao passo que no sentido inverso, apenas 11% fixaram-se na cidade. Dos migrantes que deixaram a RMBS com destino a outras regiões do Estado de São Paulo, 45% eram de Santos e dos 80 mil que chegaram à Baixada Santista, vindos de outras regiões do estado, apenas 13% se fixaram em Santos. Assim, percebe-se o surgimento de novas fronteiras de expansão urbana, através de um processo de espraiamento da metrópole que amplia as desigualdades e a segregação socioespacial.

Tabela 5.5. - População Residente, Taxas anuais de Crescimento Populacional (TGCA) e Grau de Concentração Populacional - RMBS e Estado de São Paulo 1970/2007

Municípios	População				TGCA (%)				Grau de Concentração Populacional (%)											
	1970		1980		1991		2000		2007		1970		1980		1991		2000		2007	
	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	1970/1980	1980/1991	1991/2000	2000/2007	1970	1980	1991	2000	2007		
Bertioga	3.575	4.233	11.473	30.039	39.091	1,71	9,49	11,40	3,83	0,54	0,44	0,94	2,03	2,43						
Cubatão	50.906	78.631	91.136	108.309	120.271	4,44	1,35	1,95	1,51	7,79	8,18	7,46	7,33	7,48						
Guaruja	94.021	151.127	210.207	264.812	296.150*	4,86	3,05	2,62	1,61	14,38	15,72	17,22	17,93	18,43						
Itanhaém	14.515	27.464	46.074	71.995	80.778	6,58	4,82	5,13	1,66	2,22	2,85	3,77	4,87	5,02						
Mongaguá	5.214	9.928	19.026	35.098	40.423	6,65	6,09	7,11	2,04	0,79	1,03	1,55	2,37	2,51						
Peruibe	6.966	18.411	32.773	51.451	54.457	10,20	5,38	5,19	0,81	1,06	1,91	2,68	3,48	3,39						
Praia Grande	19.704	66.004	123.492	193.582	233.806*	12,85	5,86	5,17	2,73	3,01	6,86	10,12	13,10	14,00						
Santos	342.055	412.448	417.450	417.983	418.288*	1,89	0,11	0,01	0,01	52,3	42,9	34,21	28,3	26,03						
São Vicente	116.485	193.008	268.618	303.551	323.599*	5,18	3,05	1,38	0,92	17,82	20,07	22,01	20,55	20,13						
RMBS	653.441	961.254	1.220.249	1.476.820	1.606.863*	3,94	2,19	2,16	1,21	0,037	0,038	0,039	0,040	0,040						
Estado de SP	17.766.000	25.040.712	31.588.925	37.032.403	40.653.736	3,49	2,13	1,80	1,34	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00						

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1970, 1980, 1991, 2000/IBGE, Contagem da População 2007 e Estimativas da População 2007/ TGCA - EMPLASA. Elaboração própria.
Notas: NA: Número absoluto; (*) População estimada Guarujá, Praia Grande, Santos, São Vicente.

Tabela 5.6. - Crescimento Absoluto Populacional, Crescimento Vegetativo e Saldo Migratório Região Metropolitana da Baixada Santista, 1940/2007

Municípios	Crescimento Absoluto				Crescimento Vegetativo				Saldo Migratório			
	1970/80	1980/91	91/2000	2000/2007	1970/80	1980/91	91/2000	2000/2007	1970/80	1980/91	91/2000	2000/2007
RMBS	304.448	257.091	258.932	209.302	152.038	206.007	138.900	102.155	152.410	51.084	120.032	107.147
Bertioga	*	*	*	21.309	*	*	*	4.431	*	*	*	*
Cubatão	27.533	12.427	17.269	12.519	16.200	22.341	15.055	10.373	11.333	-9.914	2.214	16.878
Guaruja	56.326	58.471	55.417	43.752	30.154	45.406	34.019	24.221	26.172	13.065	21.398	2.146
Itanhaém	12.730	18.374	26.075	19.148	4.670	8.474	6.855	5.854	8.060	9.900	19.220	19.531
Mongaguá	4.614	8.953	16.116	10.700	1.216	2.678	2.658	2.600	3.398	6.275	13.458	13.294
Peruibe	11.275	14.435	18.561	14.743	2.370	5.618	5.910	5.108	8.905	8.817	12.651	8.100
Praia Grande	45.670	56.980	70.415	55.098	4.353	16.079	17.543	15.569	41.317	40.901	52.872	9.635
Santos	70.788	12.003	19.325	8.716	62.386	57.532	23.381	11.972	8.402	-45.529	-4.056	39.529
São Vicente	75.512	75.448	35.754	23.317	30.689	47.879	33.479	22.027	44.823	27.569	2.275	-3.256
												1.290

Fonte: Fundação IBGE/Fundação SEADE. Censos Demográficos de 1940 a 2000; Projeção populacional de 2007. Elaboração: Projeto Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo - Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/NEPO/UNICAMP-FINEP. Notas: (*) Dados não disponíveis - municípios criados na década de 1990.

Portanto, é de fundamental importância compreender a relevância dos fluxos migratórios nos processos de redistribuição populacional e de expansão das cidades, principalmente nas Regiões Metropolitanas (RMs), como vem sendo analisado por vários pesquisadores de diversas áreas. No caso da RMBS vários estudos²², como de Alberto Jakob (2003), atestam a importância da correlação entre migração e expansão urbana. Segundo pesquisa do Núcleo de Estudos da Metrópole - NEPO²³ realizada na RMBS em 2007, a maioria dos habitantes da região não são naturais do município de residência e vieram de fora da região:

A Região Metropolitana da Baixada Santista, segundo dados da pesquisa domiciliar realizada em 2007 e estimativas populacionais do IBGE, possuía 1.676.313 residentes em áreas urbanas, sendo que 57,4% não eram naturais do município de residência. Destes não naturais, 66,7% vieram de fora da Baixada Santista, ou seja, trata-se de uma região onde a migração tem um claro e inequívoco impacto ao longo de sua formação, especialmente nos últimos trinta anos. (Jacob, Cunha e Cunha, 2009, p.7)

Trata-se, portanto, de uma região onde a migração tem um claro e indiscutível impacto ao longo de sua formação, principalmente nos últimos trinta anos, afirmam os autores. Estes observaram que nas áreas mais centrais com melhores condições socioeconômicas há maior incidência de pessoas provenientes do Estado de São Paulo. Porém, na periferia mais distante, ou seja, nas áreas mais vulneráveis em termos socioeconômicos, a migração que se originou dentro da própria região é bem mais significativa.

Quando se considera as migrações mais recentes, com menos de 10 anos de residência há maior incidência de migração intra-regional com 36,1%, sendo 15,7% provenientes de Santos e 20,4% de outros municípios da região; 13,3% vieram do Estado de São Paulo; e 50,6% de outras localidades. Com base na pesquisa de Vulnerabilidade²⁴ do NEPO (2008), constatou-se que a mudança mais expressiva ocorre na zona considerada de média vulnerabilidade²⁵ (ZV2), conforme figura 5.9, onde houve um aumento expressivo na participação de responsáveis vindos de Santos (16,8%), em detrimento dos locais mais afastados (ZV1), com 14,6%. Isto indica claramente uma dinâmica de expansão urbana, com

²² Ver estudos de Cunha, Jakob e Young (2006) e recentemente de Jakob, Cunha e Cunha (2009).

²³ Dados da pesquisa amostral domiciliar realizada em 2007 e estimativas populacionais do IBGE realizadas pelo NEPO/UNICAMP. Foram aplicados aproximadamente 1.600 questionários domiciliares, envolvendo cerca de 4.800 pessoas da Baixada Santista. Fonte: NEPO/UNICAMP. Projeto Vulnerabilidade: Sumário de dados da Região Metropolitana da Baixada Santista. Campinas, 2008.

²⁴ "O conceito de vulnerabilidade diz respeito à capacidade de uma pessoa ou família para aproveitar-se das oportunidades, disponíveis em distintos âmbitos sócio-econômicos, para melhorar sua situação de bem-estar ou impedir sua deterioração." (NEPO/UNICAMP, 2008; p.1)

²⁵ As Zonas de Vulnerabilidade são divididas em três tipos a partir da agregação de unidades com características semelhantes: **ZV1**: "abrange as áreas mais periféricas (tanto social como geograficamente) da região metropolitana, localizadas nas franjas municipais. Menos consolidadas do ponto de vista urbanístico, são caracterizadas pela pior infra-estrutura da região, cujos habitantes apresentam grandes carências em termos de econômicos e educacionais. Também abriga a população com o mais alto grau de desproteção social da região." **ZV2**: "contempla as áreas localizadas entre a orla e a periferia mais distante, tratando, portanto, de locais mais consolidados do ponto de vista da infra-estrutura, muito embora ainda apresente grandes concentrações de população de baixa renda." **ZV3**: "áreas mais centrais da cidade, predominantemente localizadas nos municípios de Santos e São Vicente e em zonas próximas ou lindeiras à orla marítima, com grande incidência de população de alta renda e com maior prevalência os domicílios menores, unipessoais e com pessoas idosas." (NEPO/UNICAMP, 2008, p. 5)

uma migração com origem na sede e destino em áreas próximas, ou seja, das áreas mais centrais dos municípios (ZV3) para as áreas de média vulnerabilidade (ZV2) (Jakob, Cunha e Cunha, 2009). A motivação da migração para RMBS e para um determinado município da região se dá principalmente pela busca de trabalho, motivo externado por 32% dos responsáveis por domicílios. Já a migração intra-metropolitana acontece por motivos ligados ao trabalho (34,2%), mas também pelas condições de moradia (32,2%) e a necessidade de acompanhar a família (17,4%). Cabe destacar, que a migração por trabalho é bem mais significativa na zona mais vulnerável (ZV1), mostrando que esse é, sem dúvida, um elemento central para diferenciar a migração dos distintos grupos sociais. Em geral, os estratos mais abastados migram por insatisfação com as condições de moradia, já os mais pobres migram pelas dificuldades de permanecer nas áreas mais valorizadas, como, por exemplo, a área insular de Santos que, cada vez mais, torna-se inacessível as camadas menos abastadas. Conforme declaração do delegado do Conselho Regional de Corretores de Imóveis, Carlos Ferreira, em matéria recente publicada no jornal local:

Santos está ficando muito elitizada. (...) A diferença dos preços dos imóveis entre Santos e São Vicente, por exemplo, pode chegar a 30%, dependendo da localização. (Jornal A Tribuna, 17/01/2010).

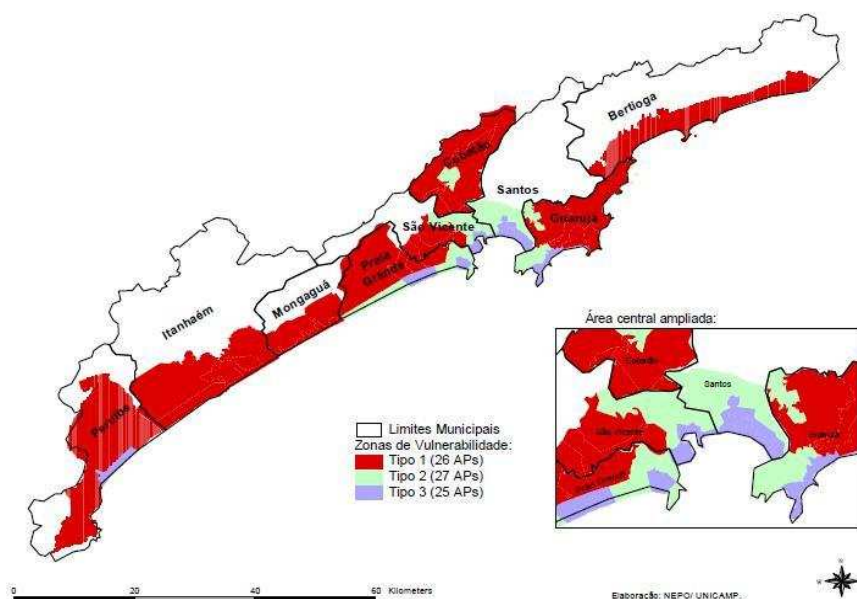
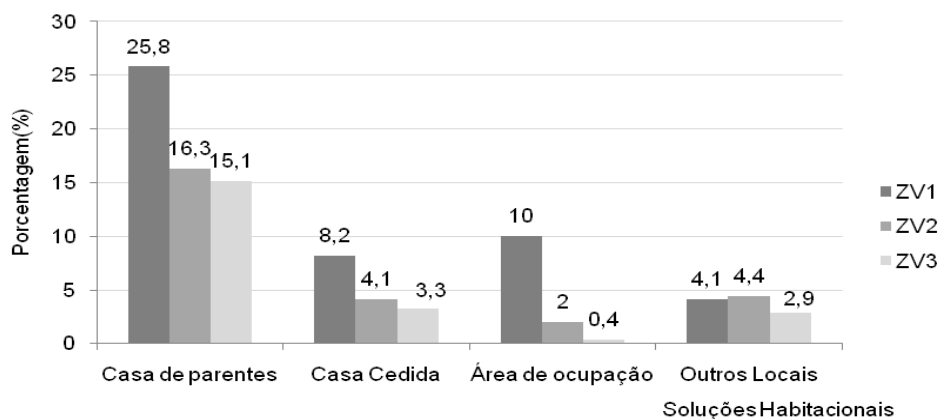


Figura 5.9. Localização das zonas de vulnerabilidade da RMBS - 2007
 Fonte: NEPO/UNICAMP, 2008.

Segundo a pesquisa do NEPO (2008), ao chegarem à RMBS grande parte dos responsáveis pelos domicílios migrantes vão morar em domicílios alugados (39%), em especial na ZV2, ou próprios (27%) a maioria na ZV3, o que demonstra coerência com os níveis socioeconômicos destas áreas. Muito embora o percentual que indica que a ajuda externa é importante ao registrar cerca de 25% dos casos que optaram pela casa de parentes e/ou cedida. Apesar da alternativa por áreas de ocupação ser quase nula no geral da região, quando se trata da zona mais vulnerável socialmente (ZV1) a situação ganha destaque, chegando a 10% do total dos responsáveis pelos domicílios migrantes. Além disso, a maioria

dos responsáveis de domicílios migra para região sem emprego garantido (75%) e por informações de parentes ou amigos (57,5%). Portanto, um fator preocupante em relação ao ufanismo propagado pela mídia regional em relação às expectativas promissoras de desenvolvimento econômico para a RMBS, com a exploração do pré-sal, que poderá atrair um fluxo de migração semelhante às décadas passadas quando se deu o processo de industrialização da região.

Gráfico 5.4. - Percentual dos responsáveis pelos domicílios urbanos com soluções alternativas ao chegar à região, segundo Zonas de Vulnerabilidade habitacionais (2007)



Fonte: NEPO/UNICAMP, 2008.

Quanto à mobilidade intra-municipal da população, a pesquisa mostrou que na RMBS 32,6% dos responsáveis pelos domicílios realizou 3 ou mais mudanças dentro do município de residência atual, fato que revela a intensidade da mobilidade intra-urbana existente na região, em especial nas áreas mais periféricas que chega a 44%. Em relação a mobilidade pendular na RMBS, ou seja, ao deslocamento diário entre municípios por motivos de trabalho ou estudo, apesar da grande concentração dos empregos e funções de âmbito regional nos municípios centrais, a mobilidade intra-regional alcança níveis baixos na região, considerando que apenas 22,3% da população economicamente ativa (PEA) no período da pesquisa trabalhava fora do município onde residia e este percentual cai para 13,2% para os que estudavam. Porém, um dado bastante alarmante da pesquisa foi a constatação que praticamente metade das pessoas com mais de 14 anos de idade não trabalhava (49,2%) e 87% não estudava, o que é preocupante. Há um movimento pendular maior por motivo de trabalho e estudo na zona de média vulnerabilidade (ZV2), com 28,5% por trabalho e 15,7% por estudo, provavelmente pela sua proximidade com a zona de baixa vulnerabilidade (ZV3) que concentra a maioria dos empregos e em grande parte abrange as cidades de Santos e São Vicente (Jakob, Cunha e Cunha, 2009), conforme tabela a seguir:

Tabela 5.7. População urbana maior de 14 anos que trabalha ou estuda em município diferente daquele de residência - RMBS (2007)

Mobilidade	Zonas de Vulnerabilidade (%)			
	1	2	3	Total RMBS
Trabalho	20,7	28,5	16,8	22,3
Estudo	13,3	15,7	9,3	13,2

Fonte: Pesquisa domiciliar, Projeto Vulnerabilidade (FAPESP/CNPq), NEPO/UNICAMP, 2008.

Pode-se perceber na Figura 5.10 que os maiores fluxos de deslocamentos por motivo de trabalho da população se dão entre os municípios centrais, em ordem decrescente de grandeza, de São Vicente para Santos, depois do Guarujá para Santos e de Praia Grande para Santos, o que reforça a característica desses municípios como cidades-dormitório. No caso de Cubatão, observa-se um fluxo pendular nos dois sentidos, o que indica que muitas pessoas que trabalham nas indústrias de Cubatão residem em Santos e, ao mesmo tempo, pessoas que moram em Cubatão trabalham em Santos, em especial no setor terciário.

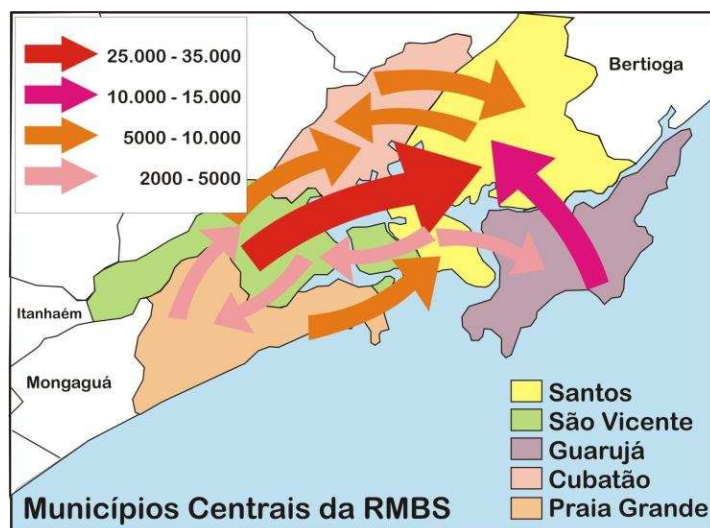
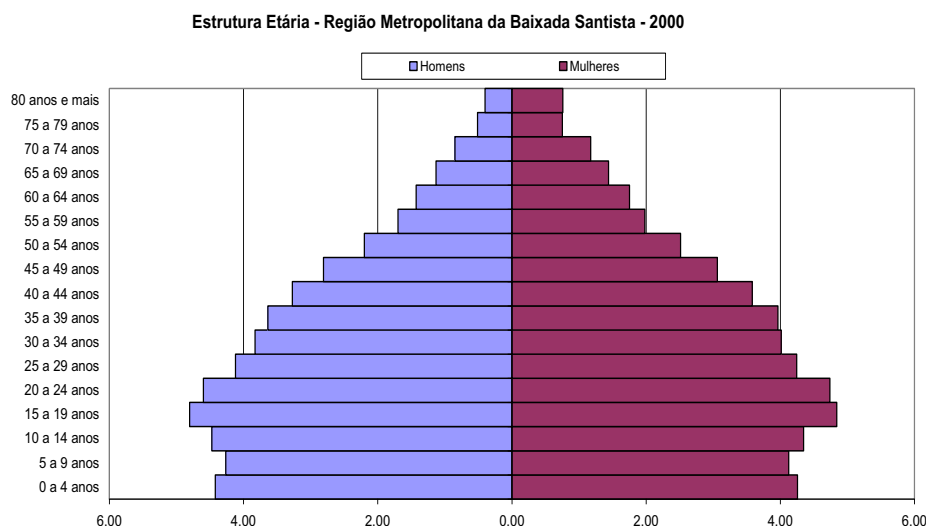


Figura 5.10. - Fluxo acima de 2000 pessoas da PEA ocupadas fora do município de residência - 2000. Fonte: FIBGE, Censos Demográficos 1980, 1991 e 2000. Tabulações especiais NEPO/UNICAMP. Disponível em: www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/atlas/atlas_santos/Atlas_Final/index.htm Acesso em 18/01/2010

Em termos da estrutura etária da população, conforme estudos do NEPO/UNICAMP (2008), a RMBS apresenta um comportamento semelhante ao do Estado de São Paulo e do Brasil. Segundo dados de 2000, pode-se perceber pela pirâmide etária (Gráfico 5.5) que há um estreitamento da base, ou seja, redução do número de crianças, em especial de 0 a 9 anos, um aumento do número de jovens entre 15 e 24 anos, e uma ampliação das faixas superiores. O que indica uma queda nas taxas de fecundidade e natalidade e um envelhecimento da população acima de 65 anos, que representava cerca de 7% da população da RMBS em 2000 e hoje chega a mais de 11% do total (Gráfico 5.6.). Quanto ao crescimento da população jovem isso implica na ampliação da parcela da população economicamente ativa (PEA), que está ingressando no mercado de trabalho. Portanto, demanda investimentos em políticas de proteção social para geração de emprego e renda, acesso a educação e a qualificação

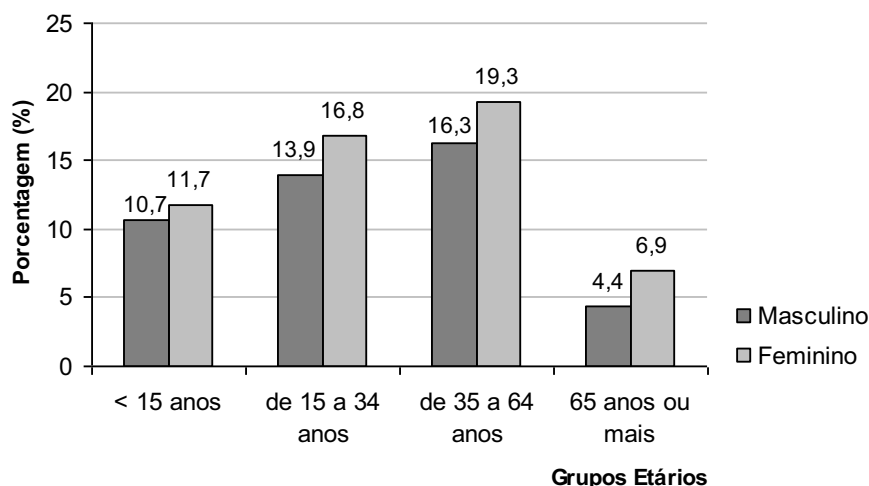
profissional direcionada aos jovens, como também nas políticas de saúde e previdência social em decorrência do envelhecimento da população. Desta forma, pode-se dizer que o Brasil, assim como o Estado de São Paulo e a RMBS, está cada vez mais urbano, adulto e feminino, com maior participação das mulheres na população. Na região, elas já representam mais de 54% do total, sendo maioria em todas as faixas etárias, em especial entre os mais idosos.

Gráfico 5.5 - Pirâmide da Estrutura Etária - RMBS (2000)



Fonte: Fundação IBGE, censo de 2000. Elaboração: Projeto Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo - Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais, NEPP/NEPO/UNICAMP-FINEP, 2009.

Gráfico 5.6. - População urbana residente, por sexo e grupos etários (2007)



Fonte: Pesquisa domiciliar do Projeto Vulnerabilidade FAPESP/CNPq. Tabulações especiais, NEPO/UNICAMP (2008).

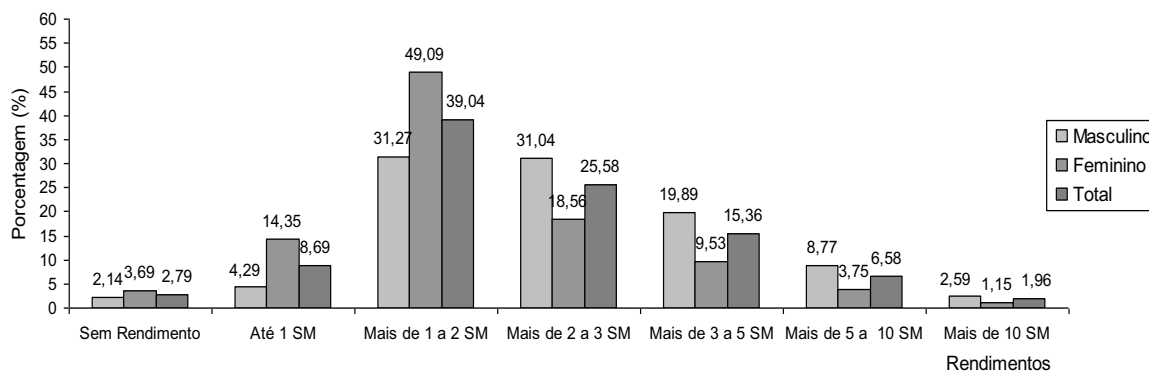
Todavia, ao se fazer uma análise comparativa entre as pirâmides etárias dos municípios da região, observa-se tendências diferentes entre os mesmos, com base nos dados do IBGE 2000. Santos é o município que mais destoa dos demais com a menor base piramidal (crianças), uma população jovem considerável, e expressiva parcela de idosos na sua população, caracterizando-se como a maior em relação aos demais municípios e a média do

Estado (7% em 1991; 11% em 2000 e 14% em 2007, segundo IBGE). Os municípios de Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente apresentam estruturas etárias semelhantes. Em todos os municípios citados a base da pirâmide é maior, o que indica maior incidência de crianças, a parcela de população jovem é significativa na população total e o número de idosos é reduzido em comparação com a cidade de Santos. Bertioga, o município mais novo da região, também tem uma estrutura etária singular em relação aos demais. Apresenta a base da pirâmide mais larga com maior incidência de crianças de 0 a 4 anos, presença significativa da população jovem, de 20 a 29 anos, e registra a menor presença de idosos da região (NEPP/NEPO/UNICAMP, 2008, p. 68).

No tocante a renda da população trabalhadora da Baixada Santista, segundo estudo do NEPO (2008), predominam as faixas de rendimentos entre 1 a 5 salários mínimos que somam 80% do total. Percebe-se no gráfico 5.7 que as mulheres ganham menos que os homens, liderando com quase 50% a faixa de 1 a 2 salários mínimos e chama atenção que a população acima de 10 salários mínimos representa menos de 2% da população total. Isso significa que a RMBS apesar do seu peso na economia do estado e nacional, abriga uma população majoritariamente de baixa renda, o que denota que grande parte da riqueza gerada não fica na região e não é apropriada de forma equitativa por sua população.

Em termos espaciais os mapas a seguir, com base nos dados do censo de 2000, demonstram que a maior concentração de setores censitários com pessoas das menores faixas de rendimentos (até 3 salários mínimos) está localizada nas franjas da região, nas zonas de maior vulnerabilidade (Seade/IPVS, 2005). Portanto, pode-se visualizar que a população pobre é mais expressiva nas áreas periféricas do litoral sul nos municípios de Itanhaém, Peruíbe e Mongaguá, seguidos de Cubatão e Guarujá, que registra o maior número de núcleos subnormais da região. A predominância de concentração de rendimentos de média renda (5 a 10 salários mínimos) está nos cinco municípios do núcleo central de forma mais difusa (Santos, Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande). A população com maiores rendimentos (acima de 10 salários mínimos) concentra-se nos municípios de Santos (zona leste/faixa da orla) e no Guarujá (faixa da orla/condomínios), com menor incidência em São Vicente (área central/orla) e na Praia Grande (centro/Recanto do Forte) e nas áreas centrais, mais consolidadas, dos demais municípios, conforme pode-se visualizar na Figura 5.11. A concentração demográfica, nas áreas mais verticalizadas dos municípios centrais, em especial na faixa da orla marítima, como também nas áreas mais periféricas com presença de assentamentos precários, expressa as disparidades socioespaciais, a dualidade da cidade-região Baixada Santista (Figura 5.12).

Gráfico 5.7. - Rendimento do trabalho segundo sexo - RMBS (2007)



Fonte: Pesquisa domiciliar do Projeto Vulnerabilidade FAPESP/CNPq. Tabulações especiais, NEPO/UNICAMP (2008).

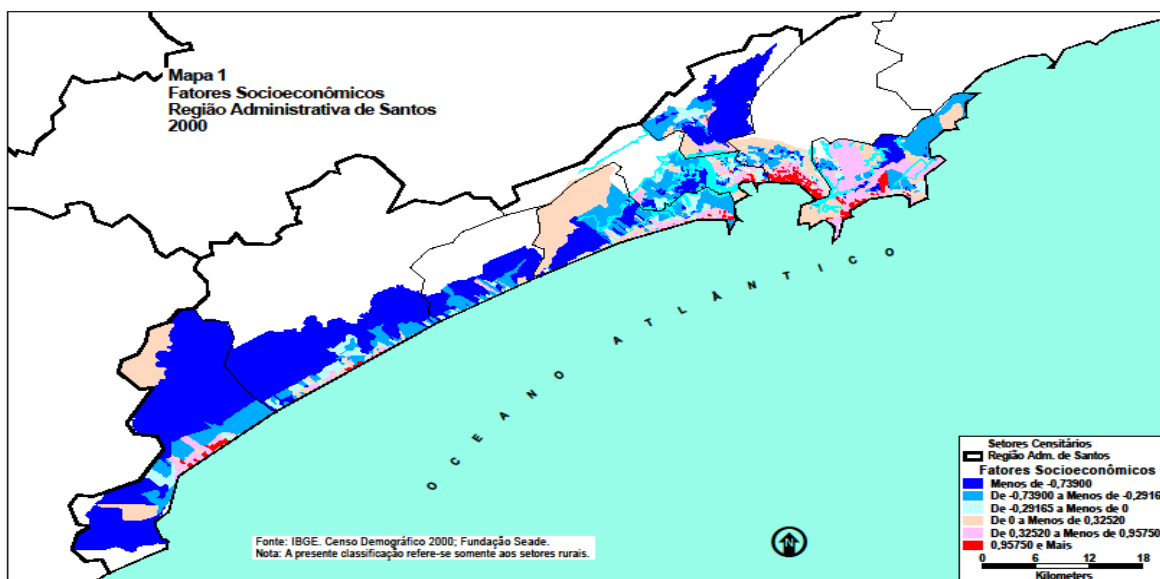


Figura 5.11. - Mapa dos Fatores Socioeconômicos pelos setores censitários - RMBS (2000)
Fonte: Seade/IPVS (2005)

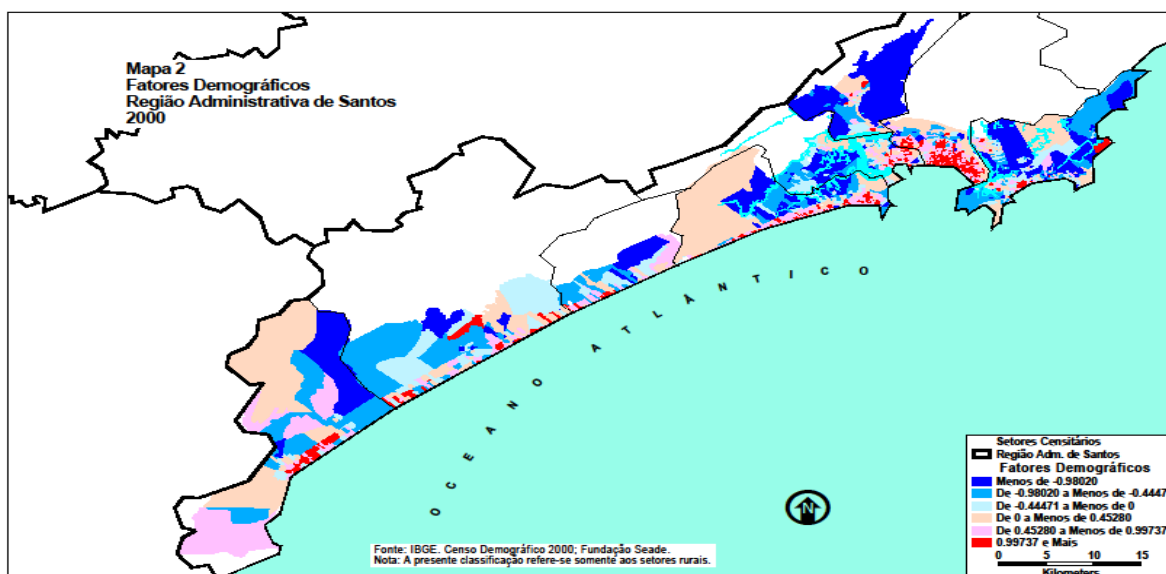


Figura 5.12. - Mapa dos Fatores Demográficos pelos setores censitários - RMBS (2000)
Fonte: Seade/IPVS (2005)

5.1.3. Dinâmica Econômica Regional: reagindo da crise econômica

Agora no século XXI se prenuncia uma nova fase. A lei de modernização, depois de um primeiro decênio meio complicado, começa a trazer resultados objetivos e positivos pra cidade e região. A economia do país foi reativada atingindo o comércio, o serviço, a construção civil, o próprio Parque Industrial de Cubatão e essa novidade aí, que é a exploração do petróleo e gás, que se anuncia como real pra próxima década e que deve trazer consequências importantes para o desenvolvimento da região. Isso nutre os três momentos importantes do desenvolvimento da região! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009).

O Produto Interno Bruto - PIB da RMBS supera 35 bilhões de reais em 2007, o que representa 3,89% de participação no montante do Estado de São Paulo, com PIB per capita de 21.863,44 reais, um pouco abaixo da média estadual (Tabela 5.8.). Os municípios de Santos e Cubatão representam juntos 74% do acúmulo da produção regional, respectivamente, com 19,7 bilhões (56,1%) e 6,2 bilhões de reais (17,8%). Estes ocupam as seguintes posições no ranking²⁶ do PIB Municipal: 19ª (Santos) e 64ª (Cubatão) no Brasil e, respectivamente, 7ª e 20ª no Estado de São Paulo. Os maiores PIB per capita da RMBS são de Cubatão (R\$ 51.968), seguido de Santos (R\$ 47.108) e depois Bertioga (R\$12.192); e os menores são de Itanhaém (R\$ 7.891) e São Vicente (R\$ 6.740), conforme dados do IBGE (2007), vide gráfico 5.9. Isso representa uma diferença de quase 8 vezes entre o maior e o menor PIB per capita dos municípios da RMBS. Denota uma grande desigualdade econômica entre os municípios por apresentarem funções econômicas diferentes: Santos uma cidade portuária e pólo central da região; Cubatão como pólo industrial e de suporte logístico; Guarujá, São Vicente e Praia Grande estão voltados ao lazer e turismo e ao suporte logístico; e Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe ao lazer e turismo (AGEM, 2004/2005). Assim, pode-se constatar que há uma concentração da riqueza nos municípios centrais que abrigam o porto e o polo industrial, conforme pode-se visualizar na tabela 5.8 e o gráfico 5.8. Cubatão apesar de apresentar o maior PIB per capita da região e o 2º maior orçamento municipal, depois de Santos, apresenta significativa parcela de pobres na sua população (12%) e os piores indicadores sociais da região²⁷.

Tal concentração econômica também ocorre na RMSP e nas regiões administrativas paulistas – RAs mais dinâmicas. Só a Região Metropolitana de São Paulo representa 56,4% do PIB total do Estado. Das regiões administrativas a maior participação é de Campinas (RMC) com 15,7%, seguida pelas de São José dos Campos com 5,2%, Sorocaba com 4,9% e Santos com 3,89% (RMBS), que formam a macrometrópole e delimitam uma extensa área de expressivo desenvolvimento econômico. Essas cinco regiões juntas contribuíram com mais de 86,1% do PIB Paulista em 2007 (Gráfico 5.9.), confirmando a tendência de aumento da concentração da atividade econômica nessa área, considerando que em 2002 o conjunto

²⁶ Santos ganha uma posição no ranking nacional do PIB Municipal do ano de 2006 para 2007, passando da 20ª para 19ª posição e se mantém na 7ª posição no ranking paulista. Cubatão perder duas posições no ranking paulista e passa da 18ª para 20ª colocação. Fonte: O PIB dos Municípios Paulista em 2007, Seade, dezembro/2009.

²⁷ Cubatão apresenta o menor IDH-M (0,772) da região (PNUD, 2000); a menor renda *per capita* da região 1,77 salários mínimos (Seade, 2000); e quase 56% dos trabalhadores ocupados recebendo até 3 salários mínimos (NEPP/NEPO/UNICAMP-FINEP, 2000).

dessas regiões já representava 84,6% do PIB do Estado de São Paulo, segundo dados da Fundação Seade (2009). Porém, também concentram os maiores contingentes de pobreza.

Tabela 5.8. Indicadores do PIB Municipal - RMBS (2007)

Municípios	PIB Total 2007 (milhões R\$)	Participação no Est. de SP (%)	Participação na RMBS (%)	PIB Per Capita (R\$)	Participação na RMBS (%)
Bertioga	476.594	0,05	1,36	12.192	7,51
Cubatão	6.250.274	0,70	17,79	51.968	32,01
Guarujá	2.902.313	0,32	8,26	9.800	6,04
Itanhaém	637.442	0,07	1,81%	7.891	4,86
Mongaguá	341.368	0,04	0,81	8.445	5,2
Peruíbe	490.285	0,05	1,4	9.003	5,55
Praia Grande	2.147.360	0,24	6,11	9.184	5,66
Santos	19.704.882	2,18	56,09	47.108	29,02
São Vicente	2.181.038	0,24	6,21	6.740	4,15
RMBS	35.131.556	3,89%	100	21.863,44	100
Est. de SP	902.784,27	100	-	22.667,25	-

Fonte: IBGE, 2007.

Gráfico 5.8. - PIB Total Municipal - RMBS (2007)

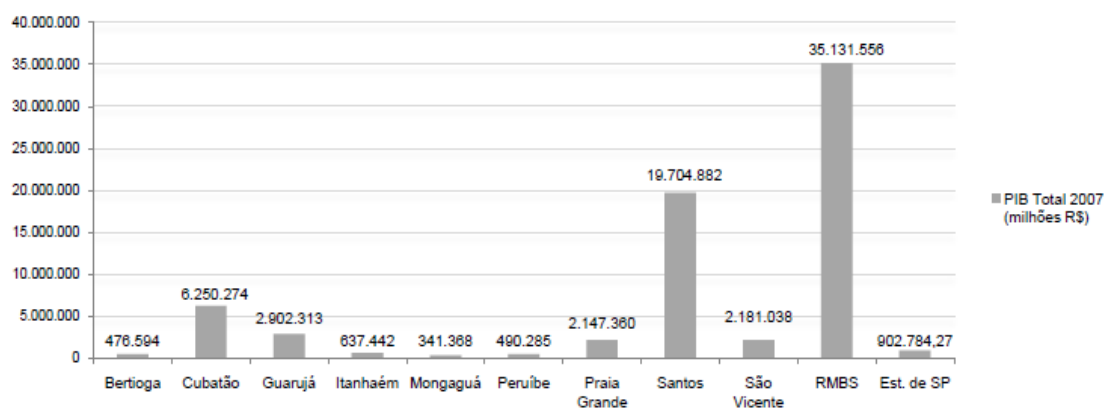
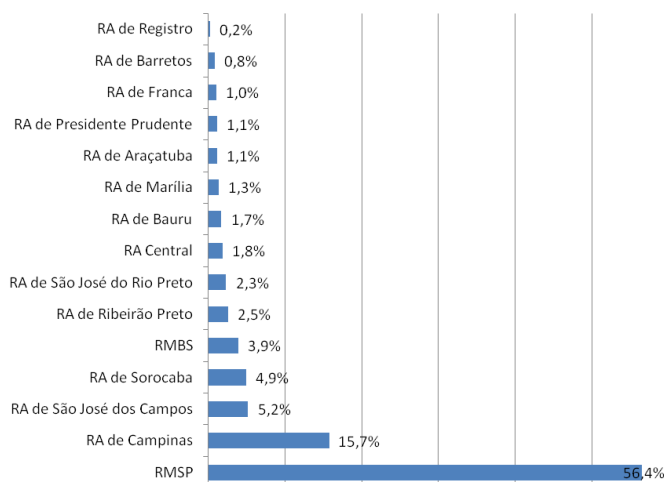


Gráfico 5.9. - Distribuição do PIB Paulista (%) Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2007)



Fonte: Fundação Seade com base no IBGE/2007.

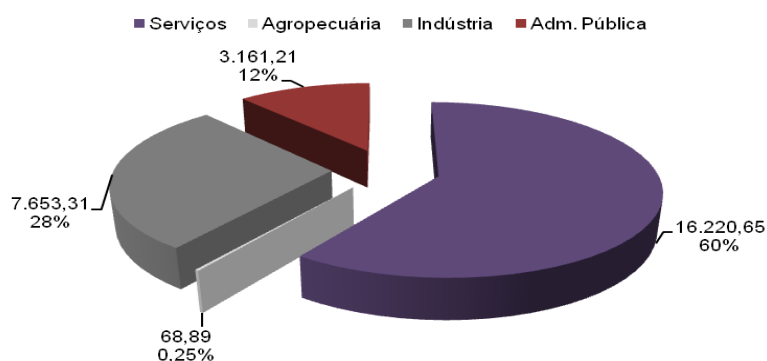
Em termos de Valor Adicionado²⁸ a RMBS registra cerca de 27 bilhões de reais em 2007, o que representa 3,3% do valor adicionado do Estado de São Paulo, com uma média regional de R\$ 16.868,10 por habitante (Tabela 5.9.). O setor de serviços predomina com 60% do total do valor adicionado, depois vem a indústria com 28%, a administração pública com 12% e apenas 0,25% na agropecuária (Gráfico 5.10). Os municípios de Santos (41%) e Cubatão (21%) apresentam melhores desempenhos, seguidos do Guarujá, São Vicente e Praia Grande, demonstrando a concentração de riqueza e empregos no núcleo central da região (IBGE, 2007). Em especial, em Santos e Cubatão que representam mais da metade do valor adicionado da região, caracterizando-se como os motores que impulsionam o crescimento da produção regional. Santos com base no setor de serviços e Cubatão por meio do setor industrial, que representa o principal determinante do seu produto interno. (NEPO/UNICAMP, 2009)

Tabela 5.9. - Valor Adicionado por Participação e Total - RMBS (2007)
(em milhões de Reais)

Municípios	Serviços	Agropecuária	Indústria	Adm. Pública	Total
Bertioga	377,97	3,83	56,99	91,54	530,33
Cubatão	1.939,21	0,135	3.307,46	412,49	5.659,30
Guarujá	1.960,90	23,68	600,68	547,37	3.132,63
Itanhaém	498,22	11,62	82,54	140,35	732,73
Mongaguá	263,08	4,21	51,34	79,8	398,43
Peruíbe	380,57	12,16	61,74	100,11	554,58
Praia Grande	1.689,38	4,13	285,65	430,07	2.409,23
Santos	7.380,27	3.415	2.924,95	867,8	11.176,43
São Vicente	1.731,05	5,71	281,96	491,68	2.510,40
RMBS	16.220,65	68,89	7.653,31	3.161,21	27.104,06
Estado de SP	519.980,79	14.956,57	225.125,05	67.321,89	827.384,30

Fonte: IBGE, 2007. Elaboração própria.

Gráfico 5.10. Distribuição do Valor Adicionado por setor - RMBS (2007)



Fonte: IBGE, 2007.

²⁸ Valor Adicionado Fiscal constitui-se em variável importante como indicador da produção municipal e corresponde para cada município, ao valor das saídas das mercadorias, acrescido do valor das prestações de serviços no seu território, deduzido o valor das entradas de mercadorias em cada ano civil. Em outros termos, o montante a ser recolhido em cada operação, deve subtrair aquilo que tiver sido recolhido em operações anteriores. O Valor Adicionado é utilizado pela Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos Municípios no produto da arrecadação do ICMS. (Emplasa, 2005)

Ao comparar o mercado formal de trabalho e o valor adicionado, observa-se que a indústria da Baixada Santista é bastante intensiva em capital, principalmente nas unidades produtivas do Polo Petroquímico de Cubatão. Porém, o setor de serviços (englobando comércio) mostra-se mais intensivo em mão-de-obra, concentrando cerca de 85% dos empregos²⁹ e 90% dos estabelecimentos formais (Rais/MTE, 2006). No tocante aos empregos industriais metropolitanos em 2008, Cubatão concentra 34,3% e a seguir vem o município de Santos com 6,0% dos empregos industriais. Já o setor terciário é expressivo em Santos, que por se constituir num polo comercial e de serviço, respectivamente com 18,8% e 71,8% dos empregos formais, é a localização preferencial para moradia, oferecendo melhor infraestrutura urbana e qualidade de vida em relação aos demais municípios (Seade/2010).

Segundo relatório sobre emprego formal do NESE (2009), com base nos dados do CAGED³⁰, a maior concentração de empregos está em Santos (47,49%), seguida do Guarujá (14,04%), depois Cubatão (11,32%) e São Vicente (11,26%) e Praia Grande (8,17%). As cinco cidades juntas somam 92,3% dos empregos da região em dezembro de 2008, o que indica o grau de concentração econômica nos municípios centrais, em especial Santos, gerando um movimento pendular dos demais municípios para o polo central, conforme já apresentado na figura 5.10. O estudo do NESE mostra que o emprego formal na RMBS cresceu pelo 9º ano seguido no período de 1996 a 2008, mas num ritmo menor que o crescimento da economia estadual³¹ e nacional³² (Gráficos 5.11). Inicialmente com taxas anuais modestas de 0,13% e 0,32% no biênio 2000/2001 e de 2,5% no biênio 2002/2003, que passam de 4% ao ano a partir de 2004. No período de 2004 a 2008 as taxas anuais de crescimento do emprego formal da RMBS foram, respectivamente, 5,15%, 6,15%, 4,27%, 4,55% e 4,28%, apresentando uma leve queda de 0,2 pp no último biênio. Cabe lembrar que o desemprego na região chegou a 22% da população economicamente ativa em 1998 em decorrência dos impactos da reestruturação produtiva, caindo para 15% em 2002. Só em Santos entre 1995 e 2000 houve uma queda de 6,9% dos empregos formais (NESE, 2002).

Santos apresenta o maior crescimento anual, passando de 3,86% em 2007 para 5,12% em 2008, um acréscimo de 1,26 pp., acima da média nacional, estadual e da região. O que reforça ainda mais a concentração de empregos e renda no município central. Os melhores

²⁹ As cinco atividades econômicas que mais alocam mão-de-obra na região em 2005, pertencem ao setor de serviços, respectivamente: comércio varejista (19%); comércio e administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos (15,4%); serviço de alojamento, alimentação, reparação e manutenção (15,1%); administração pública direta e autarquia (13,5%); e transporte e comunicações (11,2%), segundo dados da Rais/MTE (2005). Observa-se que as 20 principais ocupações do emprego formal na RMBS entre 2005 e 2006 (Rais/2005 e CAGED/2006) são atividades de baixa qualificação profissional e menor remuneração, tais como: auxiliar de escritório em geral, vendedor do comércio varejista, faxineiro, estivador, porteiro, servente de obras, dentre outros (Seade, 2007).

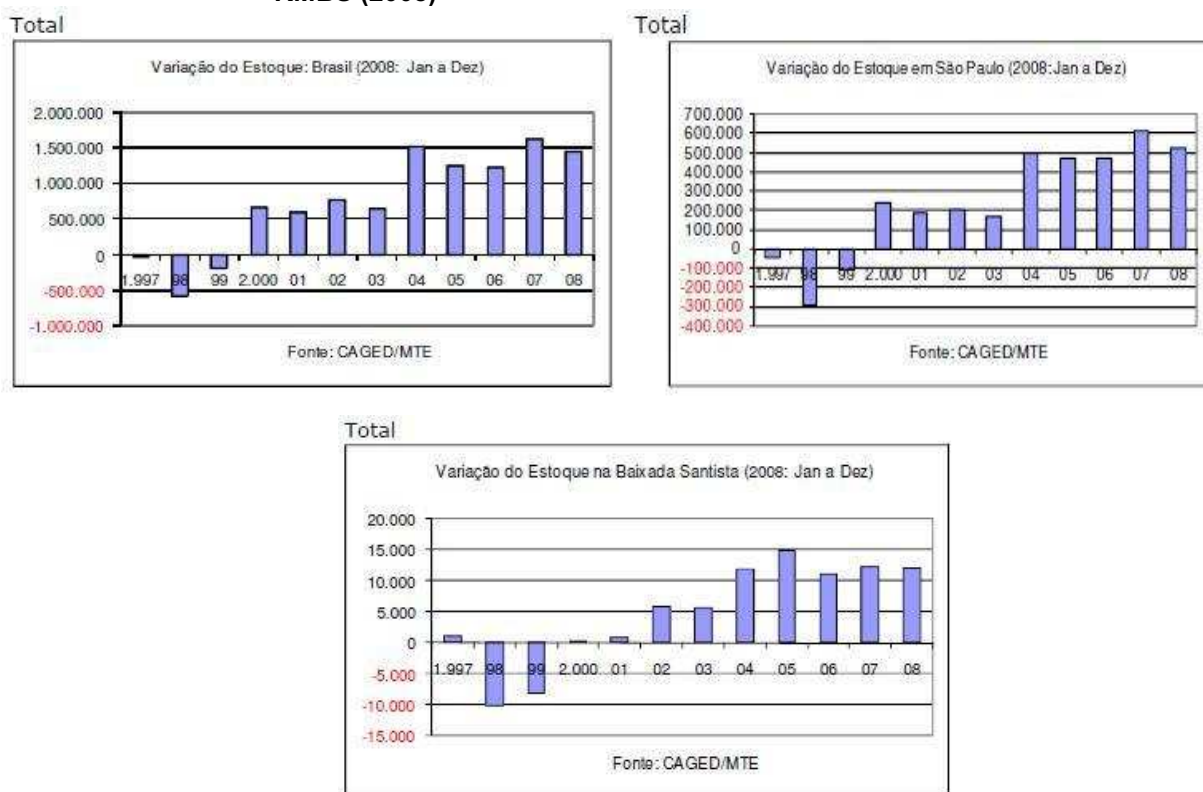
³⁰ O Cadastro Geral de Empregados e Desempregados - CAGED foi criado pelo Governo Federal, através da Lei nº 4.923/65, que instituiu o registro permanente de admissões e dispensa de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. Fonte: NESE/UNISANTA (2009).

³¹ O Estado de São Paulo apresenta um aumento de 2.925.750 postos de trabalho, ou 40,38% no período de 1996 à 2008, tendo como maior expressão os setores de Comércio e Serviço, seguido da Construção Civil, conforme NESE/UNISANTA (2008).

³² O Brasil apresenta um aumento de 8.918.580 postos de trabalho, ou 40,88% no período de 1996 à 2008, tendo como maior expressão os setores de Comércio, Serviço e depois a Indústria. Fonte: NESE/UNISANTA (2009).

desempenhos no crescimento anual do estoque de empregos na região foram nos setores da Construção Civil (5,40%), Comércio (5,30%) e Serviço (4,60%) (Tabela 5.10.). Porém, na série histórica pesquisada, de dezembro de 1996 a dezembro de 2008, os maiores aumentos foram no Comércio (41,55%) e Serviço (28,15%). Isso representa um incremento de 56.571 postos de trabalho, cerca de 24%, nesses 12 anos. Cabe destacar que a Construção Civil (-6,11%), a Indústria (-3,57%) e a Agropecuária (-39,64%) da RMBS têm crescimento negativo em todo período pesquisado, com a diminuição dos empregos, apesar de apresentarem melhores índices em 2008 (5,40%, -0,26% e -10,70%) do que no final da década de 1990. No caso da Indústria, isso representa uma queda na renda média do trabalhador da região, considerando que a indústria remunera acima da média dos setores do comércio, serviço e da construção civil.

Gráficos 5.11. - Variação do Estoque de Emprego Formal - Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2008)



Fonte: NESE (2009)

Chama atenção o setor da Construção Civil que apresentou um crescimento negativo (-6,11) nos últimos doze anos, com a perda de mais de 1000 empregos, fruto da crise econômica da década de 1990. Este passa a ter um crescimento significativo a partir de 2005 e o melhor desempenho entre os setores pesquisados no ano de 2008 (5,40%), gerando 844 postos de trabalho (NESE, 2009). Isso aponta para o reaquecimento do setor da construção civil em razão de vários fatores já citados, como o crescimento econômico nacional nos últimos anos; os investimentos públicos em grandes obras de infraestruturas, principalmente do governo federal, através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC; e o aumento da oferta de

crédito para o financiamento de imóveis, o que vêm alavancando a construção civil não só na região³³, mas em todo o país.

Tabela 5.10. - Série história da evolução do estoque de emprego na RMBS (1996-2008)

Resumo

Baixada Santista

Postos de Trabalho	Indústria		Construção Civil		Comércio		Serviços		Agropecuária		Outros		Total	
	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa	Absoluta	Relativa
1997	-93	-0,35%	553	3,15%	-409	-0,83%	905	0,65%	7	0,29%	-29	-152,63%	934	0,40%
1998	-2.975	-11,23%	-1.944	-10,75%	-1.472	-3,00%	-3.654	-2,62%	-130	-5,45%	17	-170,00%	-10.158	-4,31%
1999	-666	-2,83%	-1.361	-8,43%	-4.339	-9,12%	-1.392	-1,02%	-332	-14,72%	-58	-828,57%	-8.148	-3,62%
2000	-740	-3,24%	127	0,86%	824	1,91%	139	0,10%	-81	-4,21%	6	-11,78%	275	0,13%
2001	-22	-0,10%	-1.442	-9,67%	1.486	3,37%	751	0,56%	-70	-3,80%	2	-4,44%	705	0,32%
2002	812	3,67%	-185	-1,37%	3.496	7,68%	1.736	1,28%	-122	-6,88%	0	0,00%	5.737	2,63%
2003	324	1,41%	-177	-1,33%	1.864	3,80%	3.523	2,57%	-11	-0,67%	9	-20,93%	5.532	2,47%
2004	622	2,68%	22	0,17%	3.902	7,67%	7.196	5,12%	70	4,27%	5	-14,71%	11.817	5,15%
2005	832	3,49%	1.124	8,56%	4.196	7,66%	8.570	5,80%	89	5,20%	29	-100,00%	14.840	6,15%
2006	353	1,43%	960	6,73%	3.303	5,60%	6.458	4,13%	-133	-7,39%	0	indeterm.	10.941	4,27%
2007	670	2,68%	407	2,68%	4.171	6,69%	6.967	4,28%	-58	-3,48%	0	indeterm.	12.157	4,55%
No mês	-171	-0,66%	-551	-3,24%	596	0,86%	820	0,46%	-98	-6,39%	0	indeterm.	596	0,21%
Até 12/2008	-66	-0,26%	844	5,40%	3.525	5,30%	7.808	4,60%	-172	-10,70%	0	indeterm.	11.939	4,28%
12 meses desde 12/96	-66	-0,26%	844	5,40%	3.525	5,30%	7.808	4,60%	-172	-10,70%	0	indeterm.	11.939	4,28%
	-949	-3,57%	-1.072	-6,11%	20.547	41,55%	39.007	28,15%	-943	-39,64%	-19	-100,00%	56.571	24,12%

Fonte: MTE/NESE/SEAS

Fonte: NESE/UNISANTA (2009)

Em termos de rendimento médio nos vínculos empregatícios a média regional é de R\$ 1.492,18, abaixo da média do estado (Seade, 2008). Observa-se na tabela 5.11 que houve um aumento significativo ao longo dos últimos oito anos, em torno de 70%, tanto do rendimento médio na região, quanto do estado. Todos os setores apresentaram crescimento no rendimento médio, um reflexo do crescimento da economia nacional, bem como do aumento real do salário mínimo. Porém, na RMBS o setor da construção civil é o que apresenta maior crescimento no período, em especial nos últimos anos, em razão do boom imobiliário decorrente dos aspectos já analisado, corroborando assim, com a análise elaborada pelo NESE (2009).

Tabela 5.11. - Evolução do Rendimento Médio nos Vínculos Empregatícios (em reais) Total e por Setores (2000-2008)

Localidade	Setor	2000	2002	2005	2007	2008
RMBS	Agropecuária	406,22	488,49	693,13	773,74	877,81
	Comércio	537,84	628,27	798,96	884,3	1.019,84
	Construção Civil	575,11	672,8	932,94	1.107,60	1.187,13
	Indústria	1.312,94	1.458,40	1.804,16	2.503,30	3.028,37
	Serviços	937,96	1.096,15	1.428,79	1.415,99	1.469,53
	Total	867,37	1.007,05	1.300,98	1.381,99	1.492,18
Est. de SP	Agropecuária	382,28	463,43	637,27	782,19	876,36
	Comércio	647,55	741,47	944,51	1.098,49	1.211,80
	Construção Civil	701,94	792,16	1.064,35	1.133,19	1.297,33
	Indústria	1.068,7	1.257,77	1.610,16	1.802,18	1.975,33
	Serviços	1.053,59	1.178,05	1.476,84	1.632,04	1.771,40
Total	951,03	1.082,1	1.365,52	1.524,67	1.663,36	

Fonte: SEADE, 2008.

³³ Na região, além da construção de edifícios de apartamentos na faixa da orla dos municípios centrais, em especial Santos, pela iniciativa privada. Há também um conjunto de obras financiadas com recursos públicos, em especial do PAC, para modernização do Porto (Perimetrais e dragagem do canal do estuário); construção de conjuntos habitacionais para população de baixa renda da CDHU (governo do estado) e financiados pelo Programa Minha Casa Minha Vida (governo federal); obras de saneamento básico do Programa Onda Limpa do Governo do Estado. Vultosos investimentos na ampliação do Pólo Petroquímico de Cubatão, em especial na USIMINAS e na RPBC, bem como para a implantação da unidade de negócios da Petrobrás, que pretende construir três edifícios no centro de Santos.

A expansão e modernização do Porto de Santos e do Polo Petroquímico de Cubatão e os investimentos anunciados pela Petrobras para implantação da unidade de exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Santos (UN-BS) tendem a contribuir para o maior crescimento econômico da região. O mesmo se pode esperar com o desenvolvimento do turismo, através da diversificação das suas atividades na região, em especial o turismo de negócios e dos cruzeiros marítimos, o que é reconhecido pelos agentes regionais:

Como apontam vários indícios, os ventos na Baixada Santista indicam que estamos entrando em um processo de recuperação econômica mais consistente. (...) surgem evidências concretas de que não só o pior já passou, mas também de que novas perspectivas se abrem. (Souza, 2008, p.20)

Pode-se verificar pelos indicadores analisados que está havendo uma recuperação do crescimento da atividade econômica na região, que já está gerando novos postos de trabalho e novas oportunidades de negócios. Resta saber se a riqueza gerada por esse “novo” ciclo econômico de desenvolvimento vai realmente diminuir as disparidades intra-regionais e contribuir para aumento da renda da população economicamente ativa e para melhoria de qualidade de vida da região, conforme amplamente anunciado pela mídia e lideranças políticas:

É um dos mais promissores setores para o crescimento de toda a região, a exploração de petróleo e gás da Petrobrás. Cada vez mais, a Baixada Santista vem se consolidando como um importante polo de estudos petrolíferos. Isto obriga toda Região a se preparar para um processo de crescimento, o que irá abranger com a qualificação para mão de obra especializada e, conseqüentemente, a ampliação de oferta de empregos. (João Carlos Forssell/PMI e CONDESB, entrevista em 10/06/2009)

O desafio é romper com a cultura vigente, substituindo a política norteadora por um modelo de desenvolvimento que amplia as desigualdades e a pobreza, por políticas públicas redistributivas, voltadas a um desenvolvimento regional integrado, que contemple o conjunto dos 09 municípios e não apenas os municípios centrais:

Creio que seja ainda a falta de uma política de desenvolvimento integrado entre todos os municípios da região como os municípios do litoral norte e sul que não fazem parte da região metropolitana. (José Mauro Dedemo Orlandini/PMB, entrevista em 31/05/2009)

Para tanto, é preciso pensar em ações de fomento à atividade econômica e a geração de emprego e renda em uma perspectiva mais abrangente que contemple o espaço metropolitano como totalidade, nas suas várias dimensões, em especial no enfrentamento das questões sociais e ambientais. Cabe então, analisar a dinâmica do espaço urbano metropolitano que se (re)produz no contexto desse modelo de desenvolvimento econômico desigual. Faz-se a seguir uma caracterização socioespacial da RMBS no intuito de demonstrar que apesar de certa homogeneidade em termos das características do meio físico, há uma grande heterogeneidade nas condições urbanísticas dos municípios que compõem o espaço metropolitano da Baixada Santista.

5.1.4. Dinâmica Urbana Metropolitana: conflitos de uso e ocupação do solo e gargalos do sistema viário e de transportes

Os principais problemas seriam a desigualdade social, com a ampliação cada vez maior e mais rápida de bolsões de exclusão; a falta de um planejamento urbano eficaz, moderno e responsável para a crescente e inevitável expansão das cidades, e a falta de um programa eficaz, moderno e responsável para a preservação e recuperação do meio ambiente. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

A Baixada Santista, conforme analisado, tem uma economia dinâmica baseada nas múltiplas atividades de sustentação econômica - portuária, indústria, turismo - o que gerou, e ainda gera, um grande fluxo migratório para a RMBS. A título de ilustração, no período entre 2000 e 2007, chegaram mais de 100 mil habitantes à região, principalmente com destino à Praia Grande e ao Guarujá (Contagem IBGE/2007). Esse crescimento populacional resultou em um processo de expansão urbana desordenado, com grandes desigualdades socioeconômicas, gerando reflexos na forma de ocupação do espaço urbano e nas condições de infraestrutura. Assim como em outras regiões metropolitanas, esse fenômeno levou famílias de baixa renda a morar em aglomerados subnormais³⁴, como favelas e loteamentos irregulares ou clandestinos, usualmente em áreas periféricas e/ou inadequadas à ocupação urbana. Uma decorrência do processo de valorização da terra urbana e da especulação imobiliária, principalmente na cidade de Santos que ocupa 39 km² da ilha de São Vicente:

O reduzido território insular de Santos e a impossibilidade de fixação da população de baixa renda na zona leste da região, devido a valorização dos imóveis da orla, levaram a uma concentração expressiva de assentamentos subnormais nas áreas ambientalmente mais frágeis. Este fenômeno ocorreu, sobretudo, nos municípios vizinhos, onde o controle sobre a ocupação do território era menor. Nesses municípios proliferou a "indústria" dos loteamentos clandestinos e irregulares, a exemplo do processo ocorrido nas áreas de proteção de mananciais da Região Metropolitana de São Paulo. (Seade, 2007, p.4)

Desta forma, o crescimento exacerbado em Santos, Cubatão e Guarujá, aliado a outras atividades geradoras de emprego nos setores de comércio e serviços, provocou um movimento migratório em direção a outros municípios. Isso vem acarretando problemas de trânsito e congestionamentos em gargalos do sistema viário metropolitano, em função dos fluxos pendulares entre os municípios, principalmente em Santos. Há a procura de condições de moradia mais acessíveis para os extratos de menor renda ou com melhores condições de habitabilidade, em condomínios e loteamentos fechados, voltados às faixas de renda mais abastadas. Os municípios de São Vicente e Praia Grande e o distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá, adquiriram características de cidades-dormitório, provocando um fluxo pendular entre os municípios centrais (SMA, 2008). Portanto, apesar da sua função portuária, turística e do expressivo polo industrial siderúrgico e petroquímico, a região apresenta graves problemas socioambientais comuns aos grandes aglomerados urbanos brasileiros, conforme já analisado.

³⁴ O IBGE define aglomerado subnormal como: "conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (casas, barracos etc.) ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular), dispostas, em geral, de forma desordenada e densa. Em sua maioria são carentes de serviços públicos essenciais." (Fundação João Pinheiro, 2007, p.36)

Problemas ligados a questão ambiental e ao acesso à saúde; a carência de infraestrutura urbana, como deficiências no saneamento básico, em especial esgoto e resíduos sólidos; gargalos no sistema viário e a falta de um transporte metropolitano que integre fisicamente a região; e a questão habitacional com grande déficit de novas moradias:

A Baixada tem problemas graves de habitação e saneamento básico com forte impacto nas questões ambientais. (Fabrizio Pierdomenico/SEP, entrevista em 18/08/2009)

Com esse processo de expansão urbana desordenada a região vem sofrendo uma forte pressão que resulta na degradação ambiental, com a proliferação de assentamentos precários, que colocam os moradores em situação de risco social e ambiental. Ao mesmo tempo há uma abusiva verticalização das edificações com o adensamento populacional na faixa da orla marítima nos municípios centrais, em particular Santos. A isso soma-se a poluição industrial, portuária e domiciliar que afeta a qualidade de vida da população, a balneabilidade das praias e dos corpos d'água, e ainda contamina o solo e o lençol freático, comprometendo a saúde da população e dos turistas. O alto grau de urbanização na região com praticamente 100% da sua população vivendo em áreas urbanas vem comprometendo a riqueza ambiental existente, em função da sua fragilidade às ações antrópicas.

Do ponto de vista da apropriação do solo urbano, a RMBS pode ser dividida em três macrozonas distintas: o núcleo central que é a área mais densa e abrange os municípios de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá que se conjugam em torno do estuário, abrigando o Porto de Santos e o Polo Industrial de Cubatão; o litoral sul da região que abrange os municípios de Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, se estendendo por cerca de 80 Km em uma faixa longitudinal próxima à orla até a divisa com a região do Vale do Ribeira; e o litoral norte da região, com menor densidade de ocupação e um tecido urbano fragmentado em Bertioga, que se prolonga por mais de 30 Km entre a faixa litorânea e a rodovia Rio-Santos, fazendo divisa com São Sebastião, apresentando características semelhantes aos municípios do litoral norte paulista (Figura 5.13).

O núcleo central apresenta uma estrutura urbana definida e consolidada pelo processo histórico de ocupação, onde as atividades econômicas desenvolvidas ao longo do tempo geraram uma rápida urbanização nos municípios centrais, acarretando o fenômeno da conurbação urbana, uma das características de região metropolitana. Todavia, em função de barreiras geográficas que se constituem como obstáculos naturais à transposição entre as áreas continentais e as insulares há certa descontinuidade da mancha urbana entre os municípios. Santos e São Vicente ocupam a mesma ilha (São Vicente), cuja mancha urbana é seccionada por um maciço de morros em grande parte ocupado indevidamente. Ao se atravessar o Estuário de Santos a mancha se expande à leste para a Ilha de Santo Amaro no Guarujá; ao norte para a área continental de Cubatão e à oeste para Praia Grande, que gradativamente vem se integrando a dinâmica socioespacial do núcleo central. Esta mancha

urbana vai se tornando rarefeita nas extremidades da região, tanto no sentido do litoral norte (Bertioga), quanto para o litoral sul (Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe) (Figura 5.13).

No sentido ortogonal do território da RMBS, a mancha urbana pode ser dividida em três faixas: orla, intermediária e periférica que, em geral, traduzem no espaço urbano a divisão social num verdadeiro gradiente. Na faixa da orla, predomina a população de maior renda em edificações verticalizadas de uso residencial e misto nos municípios centrais e casas de médio a alto padrão nas extremidades da região, com predominância de uso ocasional. A faixa intermediária fica entre a orla e a linha férrea nos municípios centrais e até a rodovia nos municípios das extremidades com predomínio de população de média renda e prédios de menor gabarito, sobrados e casas térreas de uso residencial fixo. A faixa periférica fica nos morros e nas margens do estuário nos municípios centrais e após a rodovia nos municípios das extremidades, abrigando grande parte da população de menor renda em áreas mais distantes dos núcleos centrais com precariedade de infraestrutura e serviços urbanos, em especial de saneamento básico. As ocupações urbanas nesta faixa fazem forte pressão sobre as áreas de proteção ambiental, principalmente manguezais e restinga. (Figura 5.13.)



Figura 5.13. – Região Metropolitana da Baixada Santista: uso solo urbano (2005).

Fonte: Carriço, 2006; p. 310, com base em cartogramas e dados da Emplasa, ANTT, DER-SP e Prefeituras da RMBS.

Tendo em vista a configuração longitudinal do território regional e os obstáculos geográficos que dificultam a interligação entre os municípios, um dos grandes problemas da região é a questão do sistema viário e dos transportes metropolitanos. Tal problema é citado por vários agentes sociais nas entrevistas, conforme destacam os representantes dos Comerciantes e do SASP:

O gargalo no sistema viário metropolitano, pois as pessoas que circulam de carro encontram facilidade na estrada, mas encontram gargalos na cidade. Como a travessia de balsa de Santos para o Guarujá. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

Eu ando de ônibus, então, eu sei o que é o sofrimento, por exemplo, de quem mora fora de Santos ou na periferia de Santos e tem que depender de um sistema de transporte muito ruim, deficitário. Isso sem contar os acessos, a gente deveria ter um sistema mais moderno, mais rápido, constituindo-se em um problema que afeta muito a população da região. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

No tocante a questão do transporte regional, a proposta do Governo do Estado é a implantação do Sistema Integrado Metropolitano de Transporte de Passageiros da RMBS (SIM), através de uma parceria público-privada (PPP³⁵). O projeto prevê um sistema de média capacidade, operado pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT). A conclusão do primeiro trecho está prevista para 2010, mas até o momento as obras não foram nem iniciadas³⁶. Esse importante, e esperado, projeto de integração regional está há anos na pauta do CONDESB e depois de várias discussões e propostas, pretende interligar apenas os dois municípios que ocupam a área insular, não resolvendo a demanda atual e futura, dos fluxos pendulares intra-regionais. A questão da ligação seca entre a Ilha de São Vicente (Santos) e a Ilha de Santo Amaro (Guarujá) também é considerada fundamental para melhorar a acessibilidade regional. Para tanto, o Governador do Estado lançou recentemente a proposta de um túnel que depois virou uma Ponte Estaiada com objetivo de atender os fluxos urbanos entre as duas ilhas. Esta proposta encontra-se em fase de discussão, através de várias audiências públicas. A resolução dessas questões passa por investimentos em transporte público e no sistema viário de interesse regional para melhorar a integração entre as cidades, o que é vital para que a Baixada Santista se desenvolva como uma região metropolitana de fato, diminuindo as desigualdades intra-regionais:

Quanto a questão da desigualdade regional entre os municípios demanda políticas públicas mais adequadas pra tornar o desenvolvimento mais harmônico na região e também da integração viária. Favorecer isso! A ideia do VLT pode favorecer mais a integração e diminuir essas desigualdades, (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

O desenvolvimento das cidades brasileiras foi marcado pela industrialização a baixos salários e por um histórico de políticas públicas de desenvolvimento urbano e de habitação segregacionistas e pouco eficazes para atender as necessidades do trabalhador, em especial da população de menor renda. A consequência se reflete na dualidade do espaço urbano, com grande parte das cidades construídas de forma irregular e, portanto, condenadas à ilegalidade e a precariedade urbanística. O resultado é um déficit habitacional de 6,3 milhões de domicílios no Brasil, segundo a Fundação João Pinheiro (2007), dos quais 5,2 milhões (ou seja, 82,6%) estão localizados nas áreas urbanas. Isso corresponde a 11% do estoque de domicílios

³⁵ Lei no 11.079, de 2004 dispõe sobre as Parcerias Público-Privadas (PPPs).

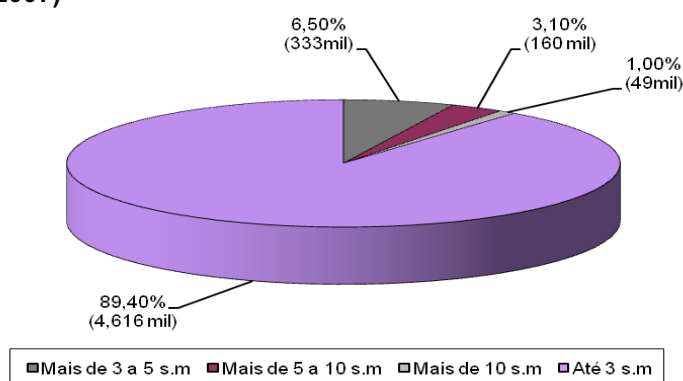
³⁶ O primeiro trecho do VLT pretende fazer a ligação entre a Ponte dos Barreiros em São Vicente até a área do Porto de Santos, ligando os dois lados da ilha. O segundo trecho previsto deverá ligar o bairro Samaritã na área continental de São Vicente até o bairro do Valongo no centro de Santos. Uma terceira fase desse sistema de transporte coletivo pretende interligar o núcleo central aos municípios do Litoral Sul. Para tanto, a ideia é utilizar a faixa do antigo TIM que daria espaço para a tecnologia sobre pneus, Veículo Leve sobre Pneus (VLP), de menor custo de implantação e operação (AGEM, 2009).

particulares permanentes do país, sendo 11% nas áreas urbanas e 13% nas rurais. A região Sudeste concentra grande parte desse déficit habitacional, cerca 2,3 milhões, representando 37% do total. Depois vem a região Nordeste, com 2,1 milhões (34,2%). Cabe destacar, que as grandes regiões metropolitanas são responsáveis por quase 30%, ou 1,85 milhão do total do déficit brasileiro:

Apesar da concentração nas regiões Sudeste e Nordeste, o déficit apresenta características bastante distintas quanto a sua composição. Enquanto na primeira o problema está localizado eminentemente na área urbana, na segunda grande parte das carências está na área rural. Na Sudeste são 2,223 milhões de novas moradias a serem construídas nos centros urbanos e apenas 112 mil nas áreas rurais. Já na Nordeste são 1,462 milhão urbanas e 683 mil rurais. (Fundação João Pinheiro, 2007, p.26)

Segundo a Fundação João Pinheiro (2007, p.28), grande parte desse déficit habitacional está concentrado na faixa de renda de até três salários mínimos, representando 89,4%. Porém, ao se somar a faixa de 3 a 5 salários (6,5%) totaliza-se 96% do déficit habitacional urbano. Uma tendência que se dá em todas as regiões, de forma mais expressiva no Nordeste, com 95,9% os domicílios na faixa até três salários mínimos e apenas 2,7% entre três e cinco salários. Esse padrão pode ser observado em todas as unidades da Federação conforme gráfico a seguir:

Gráfico 5.12. - Déficit Habitacional Urbano por faixas de Renda Média Familiar Mensal - Brasil (2007)



Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (Pnad), 2007. Nota: s.m.: salário mínimo. In Fundação João Pinheiro, 2007.

No tocante a questão habitacional, com base nos dados da Fundação Pinheiro (FJP) de 2000, pode-se verificar que o déficit habitacional da RMBS é de 40 mil moradias (Carriço, 2006). Santos é o município com maior déficit habitacional em valor absoluto, seguido do Guarujá, São Vicente, Praia Grande e Cubatão, ou seja, os municípios que compõem o núcleo central da região (Tabela 5.12.). Porém, quando se avalia percentualmente em relação a população de cada município essa ordem se altera, ficando em primeiro lugar os municípios de Cubatão (11,75%) e Guarujá (11,53%), depois Mongaguá (11,48%), seguido de Santos (9,25%), Praia Grande (8,80%) e São Vicente (8,60%). Cabe destacar que o déficit habitacional quantitativo de Santos em 2009 é de 16.876 famílias, segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS) aprovado em 2009, o que representa um crescimento de 39,3%, ou

4.761 famílias em 9 anos, bastante significativo considerando o reduzido crescimento da população do município.

Quanto a porcentagem de habitações subnormais em relação a população total, Cubatão e Guarujá lideram o ranking, respectivamente, com 41,5% e 39% da sua população morando em moradias precárias (Tabela 5.13). O que demonstra que Cubatão apesar da riqueza gerada pelas indústrias concentra grande parte das habitações subnormais e da população de baixa renda, caracterizando-se como o distrito industrial de Santos, que tem poucos atrativos para população de maior renda. Guarujá e São Vicente também abrigam vários núcleos subnormais, caracterizando-se como cidades-dormitório em função do espraiamento populacional de Santos, que cada vez mais expulsa a população de menor renda do seu valorizado território. Pode-se verificar na figura 5.12. a localização das habitações subnormais nos municípios centrais. A maioria das habitações subnormais encontra-se nos bairros cota de Cubatão na Serra do Mar, nas encostas de morros, em áreas de mangues, em faixas de domínio de ferrovias, linhas de transmissão e nas margens das rodovias, como a favela Vila Esperança em Cubatão e Alemoa em Santos. Cabe destacar a presença de cortiços na área central de Santos e de grandes favelas em palafitas na borda do estuário, como o Dique da Vila Gilda em Santos, México 70 e Saquarem em São Vicente; Conceiçãozinha e Prainha na margem esquerda do porto no Guarujá, dentre outras. Guarujá é o município que apresenta maior número de áreas com habitação desconforme com 42 núcleos, sendo 29 em áreas de risco (AGEM, 2005).

Tabela 5.12. - Déficit Habitacional do Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2000)

Ente Federativo	Déficit Habitacional Básico *						Domicílios Vagos		
	Absoluto			% do total dos municípios			Total	Urbana	Rural
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural			
Brasil	5.890.139	4.140.088	1.750.051	13,15	11,08	23,63	6.029.756	4.580.147	1.449.609
Estado de São Paulo	773.490	718.283	55.207	7,47	7,38	8,81	1.398.358	1.230.327	168.031
Municípios da RMBS									
RMBS	40.441	40.236	205	-	-	-	61.314	60.978	336
Bertioga	654	646	8	7,71	7,84	3,35	1.497	1.451	46
Cubatão	3.455	3.415	40	11,53	11,47	22,99	2.999	2.978	21
Guarujá	8.478	8.478	0	11,75	11,75	0	8.138	8.138	0
Itanháem	1.499	1.494	5	7,31	7,39	1,81	3.511	3.400	111
Mongaguá	1.129	1.114	15	11,48	11,4	26,32	2.055	2.049	6
Peruíbe	1.100	1.100	0	7,65	7,81	0	2.424	2.377	47
Praia Grande	4.837	4.837	0	8,8	8,8	0	11.728	11.728	0
Santos	12.115	11.978	137	9,25	9,18	25,32	16.896	16.896	99
São Vicente	7.174	7.174	0	8,59	8,6	0	11.961	11.961	6

Fonte: Fundação João Pinheiros, FIBGE, 2000. In Carriço, 2006, p. 279.

Tabela 5.13. - Total de habitantes em habitações subnormais nos municípios centrais de RMBS (1996 - 2000)

Município	Nº de Habitantes	Relação com a população no total de cada município (%)
Santos	39.080	9,35
São Vicente	54.410	17,98
Cubatão	44.807	41,52
Guarujá	103.032	38,86
Total	241.329	22,07

Fonte: Carriço, 2006, p.280.

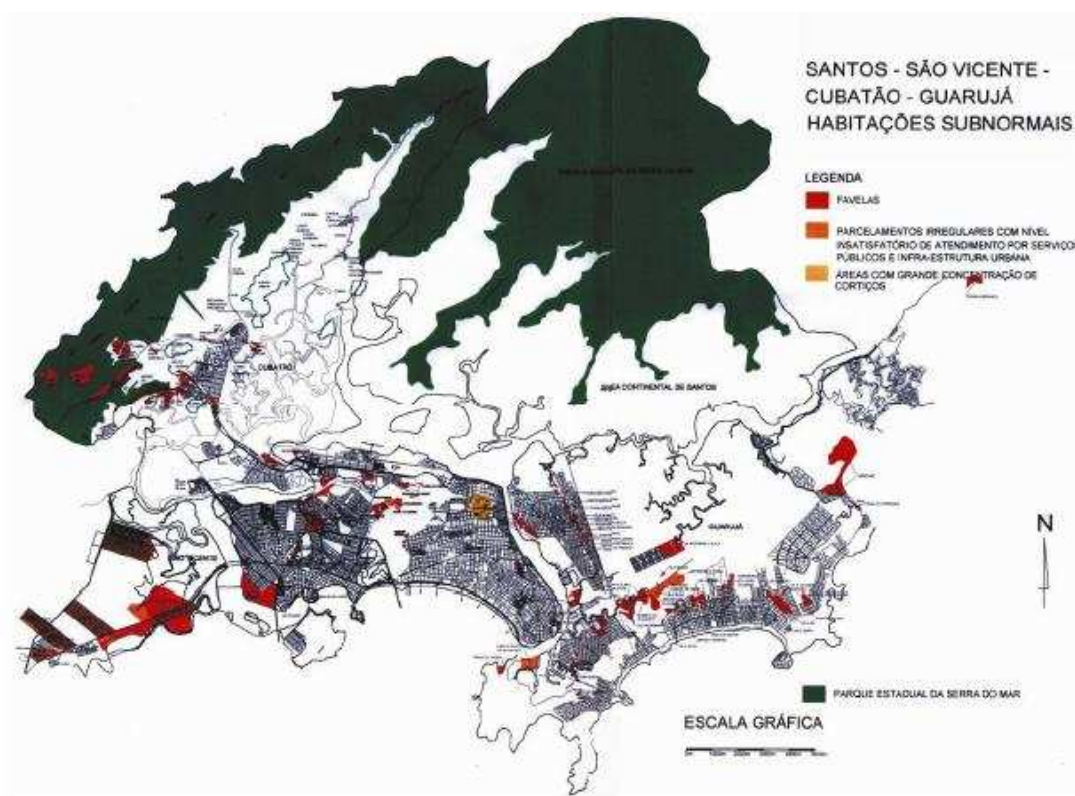


Figura 5.14. - Distribuição dos assentamentos subnormais nos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. Fonte: Carriço (2002: p. 87-88).

Esse quadro habitacional na RMBS vem sofrendo mudanças com a implementação de políticas públicas de habitação de interesse social, com a composição de investimentos das três esferas de governo na provisão de novas unidades habitacionais e na regularização fundiária e urbanística. Essas políticas são fruto da implementação da Política Nacional de Habitação que tem como principal instrumento o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social -FHNIS³⁷. Este disponibiliza recursos para financiamento dos projetos e programas habitacionais para população de baixa renda (até 3 s.m.) mediante a apresentação de Planos Locais de HIS (PLHIS) e a constituição dos respectivos fundos e conselhos. Essa conjugação de esforços prevê um investimento de quase R\$ 500 milhões nos municípios da região, sendo

³⁷ FHNIS - Fundo de Habitação Nacional de Interesse social que reúne recursos do Orçamento da União destinados à habitação e também os recursos do Fundo de Assistência Social (FAS), cuja aplicação obedece às diretrizes de seu Conselho Gestor e da Política Nacional de Habitação.

R\$ 45 milhões na construção de novos conjuntos habitacionais, totalizando 1100 unidades pela CDHU. Um investimento de R\$ 100 milhões para compra de conjuntos habitacionais inacabados da Caixa Econômica Federal CEF/PAR, com 2,6 mil unidades (AGEM, 2008); e cerca de R\$ 345 milhões no *Projeto Serra do Mar* do Governo do Estado em parceria com a Prefeitura de Cubatão para equacionar o grave problema dos bairros Cotas, que prevê o remanejamento de 3,6 mil famílias de áreas de risco para as áreas dos Bolsões 7, 9 e do Jardim Casqueiro e a urbanização dos núcleos onde não há perigo de desmoronamento:

O Governo do Estado agora está fechando um financiamento japonês que envolve a questão do Projeto de Recuperação da Serra do Mar que tem investimento em habitação, que vai tirar, vai realocar mais ou menos, 5 mil famílias da Serra do Mar pras áreas do Jardim Casqueiro e pras áreas dos Bolsões! É um projeto também que muda o paradigma do Estado! (...). Eu acho corajoso, porque é um projeto que enfrenta um passivo que foi feito lá na década de 50 a 70, (...) porque além do investimento financeiro, você tem que ter uma articulação entre todos os entes que estão envolvidos no processo, muito grande! (...) é um projeto que tem que ter realmente sinergia, uma ação integrada muito grande! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Porém, há pontos polêmicos em relação ao *Projeto Serra do Mar*, a começar pela forma de implementação do projeto, considerado impositivo pelas famílias; outros aspectos questionados são o fato de não prever indenização das construções existentes e por deslocar as famílias para novos conjuntos habitacionais longe dos centros urbanos e ainda desprovidos dos serviços e infraestrutura necessários as boas condições de habitabilidade. Outra questão polêmica é que o município tem ao todo 5,3 mil famílias a serem deslocadas e cerca de 1,7 mil vão ter que mudar para outros municípios em conjuntos em Peruíbe, Itanhaém, Praia Grande, São Vicente, Santos, e até na região metropolitana de São Paulo³⁸.

O lançamento do *Programa Minha Casa Minha Vida* pelo governo federal veio reforçar a política nacional de habitação com a disponibilização de expressivo recurso para financiamento habitacional. Porém, o principal problema é disponibilizar terra urbanizada para população de menor renda (0 a 3 s.m.) que representa 90% do déficit habitacional brasileiro, pois com o reaquecimento do mercado imobiliário houve um processo de valorização dos terrenos dotados de infraestrutura urbana, dificultando a realização de conjuntos habitacionais pelas prefeituras. Nas entrevistas realizadas, a representante da SMA advertiu que a maior dificuldade, além dos recursos para financiar os projetos de intervenção, é obter áreas urbanas nos municípios centrais destinadas à construção de moradias para a população de baixa renda. Afinal as áreas ainda disponíveis ou são muito valorizadas ou são passíveis de restrições ambientais:

Então, a solução, não existe milagre! A solução é o governo investir nessas áreas! O mais difícil, do que obter recursos é conseguir áreas para essa população residir, pra você fazer o reassentamento na Baixada... Se a gente tem dificuldade pra implantar projetos, vamos dizer assim, pra alta renda, pra baixa renda, então, nem se fale! O solo disponível é caríssimo! Aonde você tem áreas não ocupadas você tem restrição ambiental, é o conflito ali exposto! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

³⁸ Disponível no site <https://conteudoclipingmp.planejamento.gov.br/cadastros/noticias/2010/2/18/sp-quer-conter-migracao-antes-do-pre-sal>, acesso em 28/02/2010. Matéria do jornal Valor Econômico de 18/02/2010 denominada: "SP quer conter migração antes do pré-sal", escrito por Samanta Maia.

Paradoxalmente ao grande déficit habitacional brasileiro, há um grande número de domicílios vagos³⁹. Segundo a Fundação João Pinheiros (2007, p.36) em todo o Brasil são cerca de 7,35 milhões de imóveis não ocupados, dos quais 5,4 milhões localizados nas áreas urbanas. Desses cerca de 6,2 milhões estão em condições de serem ocupados, ou seja, número que praticamente se iguala ao total do déficit de habitações no país. Na Baixada Santista esse fenômeno urbano é ainda mais expressivo tendo em vista a grande quantidade de imóveis de uso ocasional, utilizados como 2ª residência nos períodos das temporadas de veraneio. O número chega a mais de 61 mil imóveis vagos, o que representa 14,5% do total de imóveis da RMBS e está bem acima do déficit habitacional regional de 40 mil moradias.

Com efeito, a RMBS apresenta hoje espaços urbanos diversos, com diferentes dinâmicas demográficas, ambientais, econômicas e socioespaciais com a maior concentração populacional e das atividades econômicas e emprego nos municípios centrais - Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e mais recentemente Praia Grande - que juntos concentram 86% da população e mais de 90% dos postos de trabalho, dos quais 47% estão em Santos. Essa concentração econômica se reflete na qualidade da infraestrutura e dos serviços urbanos do município sede, local preferencial para moradia de quem pode arcar com os custos dessa valorização imobiliária, o que não se replica nos demais municípios ao seu redor. Estes, apesar de contribuírem na geração de riqueza regional ficam com o ônus dos custos sociais e de infraestrutura urbana para atender grande parte da população que abrigam em seus territórios, assumindo a função de cidades-dormitórios. Em particular, Cubatão que apesar de concentrar a maioria dos empregos industriais (melhor remunerado) tem uma significativa concentração de pobreza e quase metade da sua população morando em condições precárias. Com base nessa caracterização do núcleo central da região, pode-se dizer que em termos de dinâmica metropolitana a RMBS de fato limita-se aos cinco municípios centrais.

Quanto às extremidades da RMBS, Peruíbe e Bertioga, apresentam semelhanças pela preservação e biodiversidade dos seus recursos naturais, mas também pela tendência de proliferação de loteamentos e condomínios fechados, tendo como modelo a Riviera de São Lourenço, em Bertioga. Esse tipo de empreendimento imobiliário reforça a fragmentação do tecido urbano e aumenta os custos de implantação de infraestrutura, contribuindo para ampliar a segregação espacial e, não necessariamente, garante a proteção ambiental e a geração de emprego e renda para população local. Por fim, Itanhaém e Mongaguá no litoral sul são os municípios mais desprovidos de infraestrutura urbana e que tendem a crescer ainda mais com as operações da Petrobras no aeroporto de Itanhaém e os vultosos investimentos previstos para região. Desta forma, o litoral sul é a macrozona da Baixada Santista que tende a crescer

³⁹ Domicílios vagos, segundo o IBGE, são aqueles que estavam desocupados na data base da pesquisa. Difere da unidade fechada, que é aquela que estando ocupada, não havia moradores no período de coleta da pesquisa. Sobre elas não existem informações detalhadas, apenas é possível a identificação de características das unidades domiciliares vagas através da variável 'tipo de entrevista', onde o pesquisador de campo assinala as que estavam em condições de serem habitadas, as de uso ocasional, as em ruínas e as em construção. (Fundação João Pinheiro, 2006, p.36)

mais em termos populacionais e de expansão urbana. Isso requer maiores investimentos em infraestrutura e serviços urbanos de forma planejada, em especial de saneamento e num transporte coletivo de qualidade que integre a região fisicamente, para que haja um desenvolvimento regional mais equilibrado, diferente do modelo que norteou o crescimento no núcleo central. Nesse aspecto, os representantes dos movimentos, ambientalista e de moradia, dão ênfase a necessidade de ampliar a participação democrática e a socialização das informações para construção de um novo modelo de desenvolvimento para região:

A construção de praças de debate em que haja disseminação de informações críticas; Abertura de diálogo entre setores econômicos e agentes sociais de visão ampla e progressista sob o aspecto de novos modelos indução de atividades econômicas; Criação de políticas afirmativas de comunidades e saberes tradicionais, etc. (Fábio Dib/Inst. Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

Capacitando as lideranças e discutindo estratégias para construção um novo modelo de cidade; fortalecer as articulações das organizações não governamentais e movimentos sociais; debater a política local. (Almir Manoel/Mov. Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

Buscar assim, alternativas compatíveis com a reconhecida fragilidade ambiental da região, através de uma gestão democrática que possa construir coletivamente a Baixada Santista do futuro, através da governança regional. *“Fortalecendo e aumentando a interlocução dos agentes que atuam na região (Sociedade Civil, Municípios e Estado), nos Conselhos, Comitês e Agências, a fim de aumentar o planejamento regional e o direcionamento de recursos.” (André Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009). Eis o grande desafio!*

5.1.5. Disparidades Socioespaciais: desigualdade socioeconômica e segregação espacial

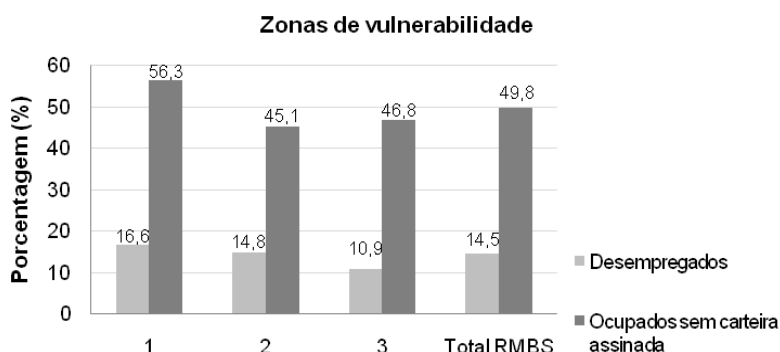
A maior fragilidade é a segregação socioespacial que em nossa região, atinge níveis comparáveis às piores situações do país. A valorização imobiliária tem afastado nossa população de menor renda para a periferia aumentando os custos da cidade. Assim diminuir as desigualdades sociais é o principal desafio. (Sânia Cristina Baptista/Emplasa, entrevista em 19/05/2009)

No intuito de demonstrar a heterogeneidade do espaço metropolitano da Baixada Santista, no contexto do modelo de desenvolvimento urbano, concentrador e desigual, que vigora nas cidades brasileiras, busca-se neste item apresentar outros indicadores que possam refletir as condições sociais da RMBS. Desta forma, explicitar as desigualdades intra-regionais no tocante às dimensões, econômica e social, que guardam entre si um grande distanciamento. Pode-se observar pelos dados analisados que a RMBS está se recuperando da crise econômica da década de 1990 e vem ganhando destaque em termos de geração de riqueza. Todavia, isso não se traduz nas condições sociais e de vida da maioria da população local. A qualidade urbanística e de vida tão anunciada (e vendida) como um diferencial da região, restringi-se em grande parte ao município central, Santos, que concentra as funções e serviços mais qualificados. Para tanto, utiliza-se como principais fontes de consulta a Pesquisa Domiciliar de Vulnerabilidade da RMBS do NEPO/UNICAMP (2008); o IDH do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2000); a série histórica dos indicadores IPRS

e IPVS da Fundação Seade e da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo; e a estimativa do número de pobres dos municípios com base na PNAD elaborada pelo IPEA (2004).

A pesquisa domiciliar amostral sobre vulnerabilidade elaborada em 2007 pelo Núcleo de Estudos de População (NEPO) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) qualifica como alarmante o índice de 14,5% de desemprego na região metropolitana da Baixada Santista. Este pode chegar a 18,4% do total da PEA⁴⁰ (Gráfico 5.13), se for considerado o desemprego oculto pelo trabalho precário e pelo desalento, ou seja, aqueles que desistem de procurar emprego. Segundo os pesquisadores, isso reflete a situação das áreas de maior vulnerabilidade da região, localizadas nas regiões periféricas, social e geograficamente, denominadas de Zona de Vulnerabilidade 1 (ZV1), conforme pode-se visualizar na figura 5.9, na página 280. A definição de Zonas de Vulnerabilidade nesta pesquisa *“parte da concepção teórica de que a situação de vulnerabilidade se relaciona à capacidade que a população tem de responder a certos riscos enfrentados no seu dia-a-dia; riscos estes decorrentes da existência (ou ausência/escassez) de determinados ativos. Estes ativos, por sua vez, podem ser classificados em três categorias: capital físico/financeiro, capital humano e capital social”* (NEPO/UNICAMP, 2008, p.2).

Gráfico 5.13. - PEA urbana por situação de emprego e População urbana ocupada maior que 10 anos com carteira assinada, segundo Zonas de Vulnerabilidade (2007)



Fonte: Pesquisa domiciliar do Projeto Vulnerabilidade FAPESP/CNPq. Tabulações especiais, NEPO/UNICAMP (2008).

As maiores taxas de desemprego são registradas nas periferias da região (ZV1) que somam 17% da PEA, afetando mais fortemente os jovens e as mulheres:

Levando-se em consideração os diferenciais por sexo, fica evidente que são as mulheres as que mais sofrem ambos os tipos de desemprego o aberto e o oculto. Este último eleva as taxas totais femininas para valores acima de 30% nas zonas de vulnerabilidade do tipo 1, afirma o pesquisador do NEPO. (Jornal A Tribuna, 13/09/2008).

A forma mais eficaz para se reduzir a vulnerabilidade social dos grupos mais afetados passa pelo acesso ao emprego. O que pressupõe também acesso à educação e a qualificação profissional, tendo em vista que quanto maior o número de anos de estudo, menor é a taxa de

⁴⁰ O NEPO (2008) estima a população economicamente ativa - PEA da RMBS em 54% da população total, o que representa cerca de 800 mil habitantes. A população em idade ativa - PIA, acima de 10anos de idade, é estimada em 85% do total da população, sendo composta por 39% de inativos, cerca de 650 mil habitantes.

desemprego, em especial a partir dos 12 anos de estudo (ensino superior) que em grande parte se concentra na ZV3, ou seja, nas áreas mais nobres dos municípios da região.

Em relação aos equipamentos de infraestrutura urbana da RMBS, os dados da pesquisa demonstram uma cobertura significativa de guias e sarjetas (78,3%) e calçadas (78,4%). A iluminação pública aparece quase que universalizada com 95,6%. No entanto, a pavimentação das ruas demanda maior atenção, pois apesar de apresentar 66,7% pavimentadas e em boas condições, outras 21,7% ainda estão sem nenhum tipo de pavimentação, o que pode representar dificuldades ao acesso de serviços como transporte público e coleta de lixo. No que diz respeito aos serviços de saneamento básico, quando a questão é avaliada como um todo, o índice varia bastante conforme a localidade. Porém, o estudo do NEPO (2008) detecta dificuldades de acesso a esses serviços por grande parcela da população da região. No tocante ao acesso à rede geral de distribuição de água, observa-se uma quase universalização do serviço com 96,7%. Porém, é preciso avaliar também o sistema de fornecimento de água, pois mesmo tendo ligação à rede geral, nas áreas da ZV1 cerca de 11% dos domicílios não tem acesso à água de forma contínua. Isso significa que há problemas no abastecimento de água potável, uma questão que se agrava nas épocas de temporada, com a sobrecarga do sistema. Em relação ao esgoto a disparidade é bem maior, considerando que nas áreas periféricas (ZV1) apenas 54,2% dos moradores declaram ter acesso a rede coletora, contra uma taxa de 96,4% das regiões próximas a orla (ZV3). No que diz respeito à coleta de lixo diária a diferença é gritante, porque apenas 10% dos moradores das periferias alegam ter acesso ao serviço, contudo esse índice chega 82,5% da população nas áreas mais nobres (ZV3), conforme dados da tabela a seguir:

Tabela 5.14. - Acesso e frequência aos Serviços de Saneamento Básico por Zonas de Vulnerabilidade (2007)

Serviços	Zonas de Vulnerabilidade (%)			Total RMBS
	1	2	3	
Água ligada à rede geral com canalização interna	93,4	99,8	99,8	96,7
Fornecimento continuada da água	88,7	95,9	98,1	91,3
Esgoto ligado à rede geral	54,2	93,0	96,4	79,0
Coleta direta de lixo	88,4	95,2	99,8	94,0
Coleta de lixo diária	10,5	45,8	82,5	42,0

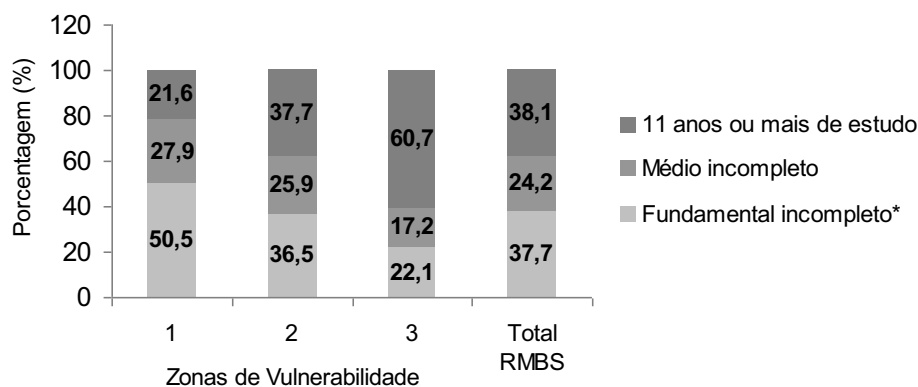
Fonte: NEPO/UNICAMP, 2008.

A proximidade e o acesso aos equipamentos públicos também foi pesquisada pelo NEPO (2008) e constatou-se que os equipamentos de saúde e segurança pública são os mais distantes dos domicílios e de maior dificuldade de acesso, como pronto-socorro, posto de saúde e posto policial. Em relação aos equipamentos de educação a situação é mais favorável, 57% das escolas públicas e 42% das creches se encontram próximas aos moradores, a menos de 10 minutos dos domicílios por locomoção a pé. Quanto ao sistema de transporte público, 95% da população declara ter ponto de ônibus próximos ao seu domicílio, o que é um fator positivo, mas sem uma avaliação da qualidade do serviço. Observa-se também a presença

significativa da mulher como chefe de família, representando 31,6% dos domicílios urbanos pesquisados na região.

No quesito educação, nota-se uma relação direta entre escolaridade e a localização espacial nas diferentes zonas de vulnerabilidade da RMBS. A ZV1 apresenta uma grande parcela da população (50,5%) com ensino fundamental incompleto o que se inverte na ZV3 (22%), configurando um verdadeiro gradiente de situações. Quanto ao ensino médio incompleto há um maior equilíbrio entre as zonas, tendo menor incidência na ZV2 e ZV3, conforme pode-se ver no gráfico 5.14, que revela “a manutenção deste nível de ensino como propedêutico.” Uma característica histórica da educação brasileira que faz do ensino médio uma simples passagem entre aqueles que não conseguiram romper a barreira do ensino fundamental e aqueles que chegam ao ensino superior. (NEPO, 2008, p.27)

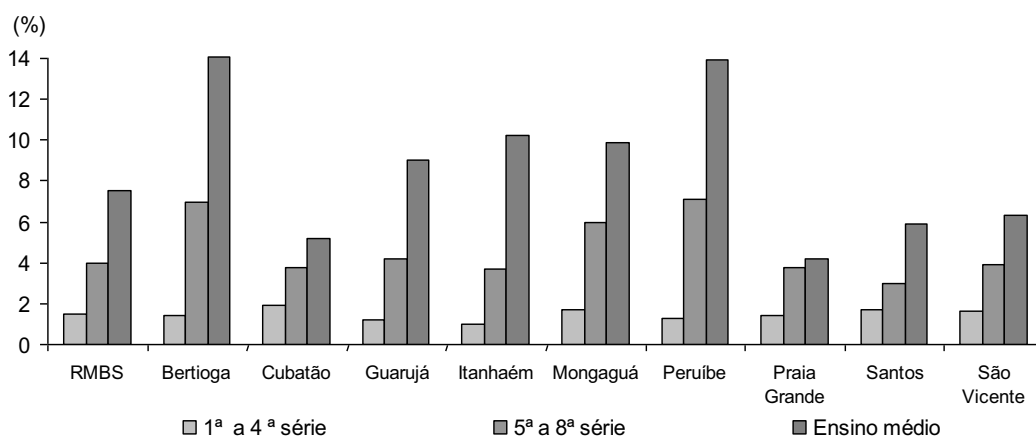
Gráfico 5.14. - Distribuição da população urbana de 15 ou mais anos por nível de escolaridade - RMBS (2007)



Fonte: Pesquisa domiciliar do Projeto Vulnerabilidade FAPESP/CNPq. Tabulações especiais, NEPO/UNICAMP (2008).

Pode-se perceber pelo gráfico 5.15. que a evasão escolar no ensino médio é alta em todos os municípios da região, em particular nas extremidades que estão bem acima da média regional, como em Bertiooga e Peruíbe, seguidos de Itanhaém, Mongaguá e Guarujá.

Gráfico 5.15. – Taxas de Evasão por Níveis de Ensino. RMBS, 2002



Fonte: FINEP/NEPP/NEPO/IE/UNICAMP (2009)

Com efeito, a pesquisa de Vulnerabilidade da RMBS elaborada pelo NEPO/UNICAMP desnuda as desigualdades socioeconômicas da Baixada Santista no contexto do seu espaço

urbano metropolitano, demonstrando que as deficiências em infraestrutura e serviços urbanos estão concentradas nas áreas periféricas dos municípios, social e geograficamente, que abrigam a maioria da população mais carente. A vulnerabilidade social dessas áreas e da população residente, de certa forma, é amenizada pelas redes sociais de solidariedade, ao contar com o apoio de parentes e amigos, bem como a noção de pertencimento aos bairros e comunidades. Cabe indagar, portanto, sobre a omissão e ausência do Estado nessas áreas, quando este deveria promover o bem-estar da população e o desenvolvimento urbano dos municípios, através de um planejamento regional integrado, o que é objeto de análise no capítulo. 6. Na pesquisa elaborada pode-se verificar que dados e indicadores de diversas instituições de pesquisa sobre a realidade social das cidades brasileiras não faltam, no sentido de subsidiar as políticas públicas e a priorização dos investimentos. Porém, não basta constatar através dos indicadores, esse retrato das desigualdades brasileiras precisa ter aplicabilidade na implementação e gestão das políticas públicas, no viés do interesse coletivo.

Índice de Desenvolvimento Humano - IDH

Um indicador mundialmente utilizado para aferir as condições de qualidade de vida de forma comparativa entre os países é o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) elaborado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD⁴¹ da ONU. No Brasil, este se desdobra no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que possibilita reconstituir a evolução dos índices de desenvolvimento humano no âmbito municipal e regional, tendo por base informações dos censos demográficos do IBGE. Este indicador passa a ser utilizado como referência para o planejamento e a avaliação de políticas e programas sociais no país. O conceito de Desenvolvimento Humano é a base do índice, bem como do Relatório de Desenvolvimento Humano (RDH) publicado anualmente pelo PNUD desde de 1990. A construção do IDH parte do pressuposto de que para aferir o avanço de uma população não se deve considerar apenas a dimensão econômica, mas também outras características sociais, culturais e políticas que influenciam a qualidade da vida humana (PNUD, 2009).

Desta forma, o IDH cada vez mais vem sendo utilizado como um instrumento de subsídio para definição de prioridades e metas de políticas públicas. Este utiliza como metodologia a construção de um indicador sintético com base em três dimensões setoriais: renda *per capita*, longevidade e escolaridade para aferir as condições de vida de uma determinada sociedade. Portanto, além do nível de renda também incorpora as condições de saúde e de educação para gerar um indicador mais abrangente. Para tanto, seleciona variáveis específicas para cada dimensão setorial: para a dimensão riqueza utiliza o PIB *per capita*, depois de corrigi-lo pelo poder de compra da moeda de cada país; para a dimensão

⁴¹ “O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) é a rede global de desenvolvimento da Organização das Nações Unidas, presente em 166 países. Seu mandato central é o combate à pobreza.” Fonte: Site PNUD, acesso em 16/01/2010.

longevidade o indicador é a esperança de vida ao nascer; e para a dimensão escolaridade a combinação do índice de alfabetização e da taxa de matrícula em todos os níveis de ensino. Os indicadores sínteses de cada dimensão têm o mesmo peso e variam numa escala de 0 a 1.

O Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil em 1991 era 0,696 e hoje chega a 0,813, ocupando a 75ª posição no ranking do IDH de 2009, na avaliação comparativa entre 182 países (PNUD, 2009). O Brasil permanece assim, no grupo dos países considerados de alto desenvolvimento humano, aqueles com IDH superior a 0,800. Cabe destacar que no último levantamento em 2006, o país aparecia na 70ª posição, com um índice menor de 0,807. Isso significa que houve avanço no conjunto de indicadores do país, em especial na educação com a diminuição da taxa de analfabetismo, mas em um ritmo inferior a outras nações que tiveram um desempenho melhor em termos dos indicadores de condições de vida.

O Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil de 2003 - elaborado pelo PNUD em conjunto com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o IBGE e a Fundação João Pinheiro - faz o ranking dos municípios e das principais regiões metropolitanas brasileiras com base nos dados dos censos do IBGE de 1991 e 2000. Segundo os relatórios analíticos do PNUD (2003) *“das 33 regiões metropolitanas reconhecidas pelo IBGE, as três primeiras colocadas no ranking do IDH-M ficam em Santa Catarina: os núcleos metropolitanos das RMs de Florianópolis, do Norte/Nordeste Catarinense e do Vale do Itajaí. (...) Na década de 90, duas regiões catarinenses subiram para o grupo das 10 mais, desbancando as RMs do Rio de Janeiro e Baixada Santista”*. Percebe-se através das análises dos relatórios que as maiores regiões metropolitanas vêm perdendo destaque no cenário nacional e estadual (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife e Salvador).

No caso do Estado de São Paulo, a RM de Campinas está desde 1991 na 4ª posição do ranking nacional à frente da RMSP, que caiu da 3ª posição em 1991 para 7ª em 2000, perdendo 4 posições. A Baixada Santista também perdeu 5 posições neste período, saindo da 8ª para 13ª posição no ranking (Tabela 5.15.), reflexo da crise econômica da década de 1990 em função dos impactos da reestruturação produtiva do capital e da adoção das políticas neoliberais que geraram, num primeiro momento, a queda na produção e, sobretudo, a grande retração nos empregos:

A queda do emprego e o desastre econômico dos anos 90 no litoral paulista levaram a Baixada Santista a despencar no ranking do IDH, empurrando a região do 8º lugar para o 13º. A privatização do porto de Santos, o maior do país, da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista) e a reestruturação do parque industrial de Cubatão reduziram a renda, retardando o crescimento dos indicadores sociais. Entre 1991 e 2000, o município da região que mais perdeu posições na classificação nacional do IDH foi justamente Cubatão. A cidade, que ocupava o 734º lugar em 91, desabou 544 posições e se tornou a 1.278ª do país em 2000. (Jornal a Folha de São Paulo, 03/10/2003)⁴²

⁴² Matéria Folha de São Paulo: “Maiores metrópoles perdem fôlego e caem no ranking”. Disponível no site <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0310200340.htm>, acesso em 20/01/2010.

Tabela 5.15 - Ranking das Regiões Metropolitanas no Brasil (1991-2000)

Região Metropolitana	IDHM 1991	Rank 1991	IDHM 2000	Rank 2000	Cresc. Relativo	Variação Rank 2000
1. Núcleo Metropolitano da RM Florianópolis (SC)	0,801	2	0,859	1	7,2%	1
2. Núcleo Metropolitano da RM Norte/Nordeste Catarinense (SC)	0,776	7	0,853	2	9,9%	5
3. Núcleo Metropolitano da RM Vale do Itajaí (SC)	0,802	1	0,850	3	6,0%	-2
4. Campinas (SP)	0,788	4	0,835	4	6,0%	0
5. Núcleo Metropolitano da RM Tubarão (SC)	0,778	6	0,835	5	7,3%	1
6. Porto Alegre (RS)	0,782	5	0,833	6	6,6%	-1
7. São Paulo (SP)	0,792	3	0,828	7	4,5%	-4
8. Área de Expansão Metropolitana da RM Vale do Itajaí (SC)	0,758	11	0,826	8	8,9%	3
9. Área de Expansão Metropolitana da RM Carbonífera (SC)	0,737	20	0,824	9	11,7%	11
10. Curitiba (PR)	0,763	10	0,824	10	8,0%	0
11. Área de Expansão Metropolitana da RM Foz do Rio Itajaí (SC)	0,719	26	0,820	11	14,0%	15
12. Maringá (PR)	0,738	19	0,817	12	10,7%	7
13. Baixada Santista (SP)	0,773	8	0,817	13	5,7%	-5
14. Área de Expansão Metropolitana da RM Norte/Nordeste Catarinense (SC)	0,749	17	0,816	14	9,0%	3
15. Rio de Janeiro (RJ)	0,764	9	0,816	15	6,8%	-6
16. Londrina (PR)	0,747	18	0,813	16	8,8%	2
17. Núcleo Metropolitano da RM Carbonífera (SC)	0,753	15	0,813	17	7,9%	-2
18. Goiânia (GO)	0,754	14	0,812	18	7,7%	-4
19. Núcleo Metropolitano da RM Foz do Rio Itajaí (SC)	0,751	16	0,812	19	8,2%	-3
20. Belo Horizonte (MG)	0,757	12	0,811	20	7,1%	-8
21. Área de Expansão Metropolitana da RM Tubarão (SC)	0,729	24	0,806	21	10,6%	3
22. Vale do Aço (MG)	0,733	22	0,803	22	9,5%	0
23. Área de Expansão Metropolitana da RM Florianópolis (SC)	0,719	27	0,802	23	11,5%	4
24. Grande Vitória (ES)	0,730	23	0,798	24	9,4%	-1
25. Belém (PA)	0,755	13	0,797	25	5,5%	-12
26. Salvador (BA)	0,735	21	0,794	26	7,9%	-5
27. Colar Metropolitano da RM Belo Horizonte (MG)	0,724	25	0,792	27	9,4%	-2
28. Recife (PE)	0,715	28	0,780	28	9,0%	0
29. Fortaleza (CE)	0,688	31	0,767	29	11,5%	2
30. Grande São Luís (MA)	0,707	29	0,766	30	8,4%	-1
31. Natal (RN)	0,689	30	0,762	31	10,6%	-1
32. Maceió (AL)	0,660	32	0,724	32	9,7%	0
33. Colar Metropolitano da RM Vale do Aço (MG)	0,601	33	0,687	33	14,3%	0

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil - 2003 (IDH-M/PNUD).

O IDH-M da RMBS em 1991 era de 0,773 o que demonstra que houve um crescimento relativo de 5,7% em relação a 2000 com IDH-M de 0,817, mas em ritmo menor que a maioria das demais regiões metropolitanas, o que derivou nessa perda de 5 posições no ranking nacional. No tocante aos municípios em 1991, Santos tinha a melhor posição da microrregião de Santos, com IDH-M de 0,838, e Guarujá apresentava o pior índice, com 0,720. Dos 6 municípios que na época integravam a microrregião, 5 tinham um IDH-M entre 0,650 e 0,800, representando 83,3% do total, e apenas 1 apresentava um índice entre 0,800 e 1,000, ou 16,7% (Santos). Em termos de população, a maior parte da população regional (64,3%) vivia em municípios com IDH-M mais baixos, entre 0,650 e 0,800; e 35,7% viviam em municípios

com IDH-M entre 0,800 e 1,000 (Santos). No comparativo com os dados de 2000 houve um pequeno avanço do município de Santos e o pior índice passou a ser do município de Cubatão, no entanto a situação regional manteve-se praticamente a mesma. Em termos demográficos, a situação piorou, pois 68,3% da população total passou a viver em municípios com um IDH-M entre 0,650 e 0,800 e 31,7% do total no único município com IDH-M entre 0,800 e 1,000 (Santos), demonstrando o processo de segregação social. Esse pequeno avanço do IDH da RMBS não acompanhou o ritmo de outras regiões metropolitanas, em especial em relação a região sul do país que ocupa as três primeiras posições no *ranking* do IDH-M. Entretanto, é preciso ressaltar que a metodologia utilizada na construção do IDH-M não aponta as desigualdades intra-urbanas (Carriço, 2006). Pode-se concluir que a RMBS em 2000 apresenta condições de vida superior ao IDH brasileiro e a frente de várias grandes regiões metropolitanas, como Rio de Janeiro, Goiânia e Belo Horizonte. Porém, quando se avalia a situação intra-metropolitana do IDH-M fica evidenciada as disparidades entre os municípios, onde Santos concentra os melhores indicadores de condições de vida.

Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS

Outro indicador importante em relação às condições sociais dos municípios é o Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS da Fundação Seade e da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, que é semelhante ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH idealizado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - PNUD. O IPRS preserva as três dimensões do IDH (renda per capita, longevidade e escolaridade), mas tem certas especificidades, pois: agrega mais variáveis a cada dimensão setorial⁴³; mensura as condições de vida em intervalos menores que os 10 anos dos censos demográficos; cria uma tipologia de classificação dos municípios paulistas em cinco grupos diferentes, um ranking de 1 a 5, dos mais ricos aos mais pobres; e os seus indicadores sintéticos são expressos em uma escala que varia de 0 a 100. A série histórica do IPRS se dá a cada dois anos, tendo início em 2000 por uma solicitação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. (Seade/IPRS, 2009)

No comparativo do IPRS entre 2000 a 2006, observa-se um melhora nas dimensões sociais do conjunto de municípios do Estado de São Paulo. O indicador de longevidade estadual passa de 65 para 72, o de escolaridade tem expressivo aumento passando de 44 para 65, galgando 21 pontos. Porém, a riqueza registra um decréscimo de 6 pontos no período, embora expresse sinais de recuperação nos últimos anos, chegando a 55 pontos em 2006. A

⁴³ Na dimensão Riqueza Municipal entram os componentes: consumo residencial de energia elétrica; consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços; remuneração média dos empregados com carteira assinada e do setor público; valor adicionado fiscal per capita. Na dimensão Longevidade: mortalidade perinatal; mortalidade infantil; mortalidade de adultos de 15 a 39 anos; mortalidade de adultos acima de 60 anos e mais. Na dimensão Escolaridade: porcentagem de jovens de 15 a 17 anos que concluíram o ensino fundamental; porcentagem de jovens de 15 a 17 anos com pelo menos quatro anos de estudo; porcentagem de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio; e porcentagem de crianças de 5 a 6 anos que freqüentam a pré-escola. (Seade/IPRS, 2009, pág.12)

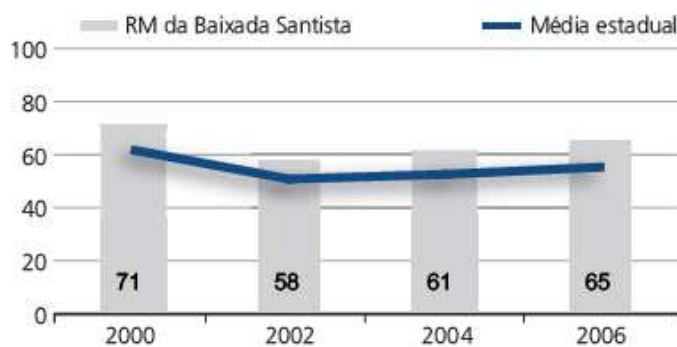
análise comparativa do último período avaliado (2004-2006) mostra que a heterogeneidade econômica e social existente entre os 645 municípios do Estado de São Paulo mantêm-se no mesmo patamar.

A Região Metropolitana da Baixada Santista apresenta elevados indicadores de riqueza, mas conserva os piores índices de longevidade e, em 2006, correspondeu ao segundo pior indicador de escolaridade entre as regiões administrativas do estado (Seade, 2009, p.31-34). O que evidencia a disparidade entre os indicadores econômicos e sociais na região, sinalizando que as riquezas não são distribuídas pelo conjunto da população regional. Isso se reflete na heterogeneidade intra-urbana e intra-regional existentes. A região na sua totalidade está classificada no Grupo 2 do IPRS⁴⁴, que agrega bons indicadores de riqueza, mas deficiência nas dimensões sociais. A única mudança na RMBS no último período avaliado é Santos que passa do Grupo 1 para o Grupo 2.

Entre 2004 e 2006, o indicador agregado de riqueza do IPRS da região cresceu quatro pontos, passando de 61 para 65 (Gráfico 5.16.), um crescimento ligeiramente superior ao observado no conjunto do Estado que galgou 3 pontos, passando de 52 para 55. Esse incremento resulta na manutenção da RMBS no topo do *ranking* para essa dimensão em comparação com as outras regiões do Estado (Gráfico 5.17.). Com maior ou menor grau, quase todos os municípios da região registraram avanços no indicador de riqueza alguns com aumentos superiores a 10% neste período. Destaca-se o município do Guarujá com crescimento de 8 pontos, passando de 63 para 71; depois Praia Grande (56 para 62) e Mongaguá (48 para 54) no litoral sul com acréscimo de 6 pontos; São Vicente que cresce 5 pontos (43 para 48) e Santos com 4 pontos, saindo de 65 para 69. Os municípios que tiveram menor crescimento do IPRS nessa dimensão foram Bertioga (72 para 74), Cubatão (56 para 57), Peruíbe (49 para 51) e Itanhaém (49 para 50). Desta forma, todas as variáveis que compõem o indicador de riqueza elevaram-se neste intervalo. O consumo de energia elétrica nos setores terciário e primário cresceu 13%, um pouco acima da média estadual (12%). O consumo de energia elétrica residencial também se expandiu (9%), em proporção superior ao observado no Estado (5%). O rendimento médio do emprego formal aumentou 5%, comportamento equivalente ao do Estado, ao passo que o valor adicionado fiscal *per capita* elevou-se ligeiramente na região (3%), índice inferior à média estadual (9%). Os municípios que estão acima do índice de riqueza da RMBS (65) são, respectivamente, Bertioga (74), Guarujá (71) e Santos (69). E os municípios que estão próximos ou abaixo da média de riqueza do Estado (55) são, respectivamente, Cubatão (57) Mongaguá (54), Peruíbe (51), Itanhaém (50) e São Vicente (48).

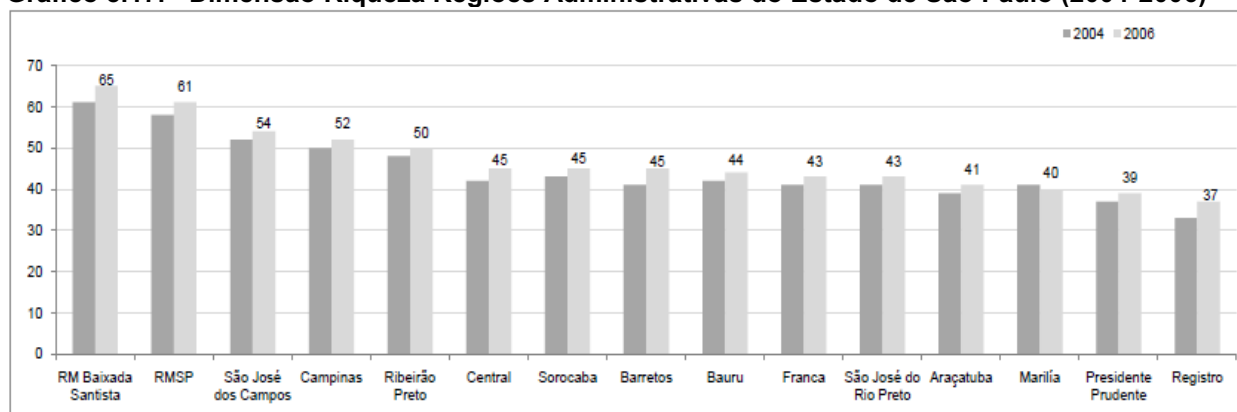
⁴⁴ Grupo 2: engloba localidades com bons níveis de riqueza, que não se refletem nos indicadores sociais, que se situam aquém dos registrados para os municípios classificados no Grupo 1. Entre 2004 e 2006 aumenta de 73 para 78 os municípios classificados nesse grupo, 82% deles se situam em áreas metropolitanas e representam mais de 25% da população estadual, totalizando cerca de 10,1 milhão de habitantes. Esse grupo concentra três segmentos de municípios: industriais; turísticos; e sedes de regiões metropolitanas, como Campinas e Santos. (Seade, 2009; p. 15)

Gráfico 5.16. - Indicadores de Riqueza do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista – (2000-2006)



Fonte: Fundação Seade.

Gráfico 5.17. - Dimensão Riqueza Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)



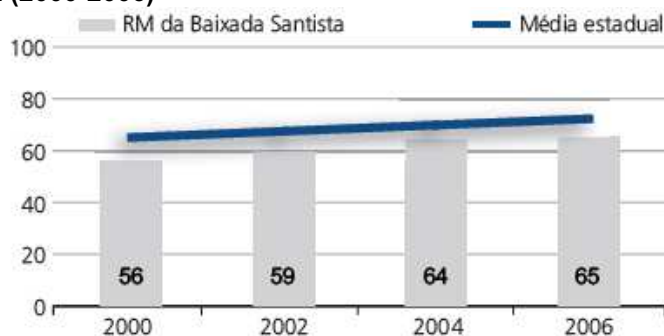
Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS (2009).

Isso significa que está havendo um crescimento econômico dos municípios no entorno do município central, vinculado ao setor terciário, em especial Guarujá, Praia Grande e Mongaguá, indicando a tendência de crescimento populacional desses municípios, que se tornam novos polos de desenvolvimento econômico. Porém, a situação de São Vicente e dos demais municípios do litoral sul é preocupante, considerando o ritmo de crescimento econômico, com indicadores abaixo da média do estado e bem inferiores aos primeiros municípios do ranking regional.

O indicador de longevidade do IPRS da Baixada Santista cresceu apenas 1 ponto, passando de 64 para 65 (Gráfico 5.18), abaixo da média estadual de 72 pontos, portanto manteve-se praticamente estável no período de análise, ocupando o último lugar do *ranking* das regiões administrativas do Estado (Gráfico 5.19). Os índices de quase todos os municípios da região aumentaram com destaque para Mongaguá que tem um acréscimo significativo de 8 pontos, passando de 56 para 64, indicando investimentos na melhora das condições de vida da população. Em contraponto, há uma pequena diminuição do índice em Itanhaém (64 para 62) e estabilidade em Santos (69) e São Vicente (62 para 63). Com exceção da taxa de mortalidade das pessoas com 60 anos e mais que registra estabilidade, todas as demais se reduziram no período 2004-2006, o que é positivo. Cabe destacar o decréscimo de 11% da mortalidade entre as pessoas de 15 e 39 anos, que acompanhou o comportamento verificado no Estado (-13%).

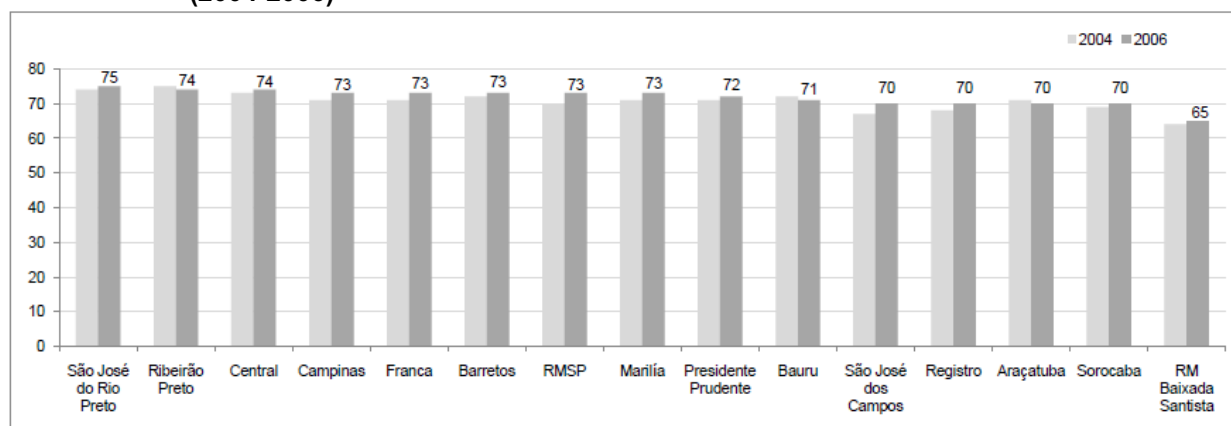
Todavia, é notório que em todos os municípios da RMBS as taxas de mortalidade infantil e perinatal continuam superiores às médias do Estado. Apesar da maioria das localidades terem uma melhora nesses componentes do indicador durante o período avaliado, com exceção de Santos (64 para 65) e Itanhaém (60 para 62) que praticamente se mantiveram estáveis. No caso de Santos, a taxa de mortalidade infantil (por mil nascidos vivos) subiu de 15,1 para 15,7 e a taxa de mortalidade perinatal (por mil nascidos) cresceu de 15,9 para 16,7. Quanto a taxa de mortalidade das pessoas de 15 a 39 anos (por mil habitantes) decresceu de 1,6 para 1,4 e a taxa de mortalidade das pessoas com 60 anos e mais (por mil habitantes) variou de 40,6 para 40,1. Esse quadro sobre as condições de saúde do município de Santos chama atenção, pois trata-se de um município que já foi referência nessa área na década de 1990, demonstrando que há problemas na gestão das políticas públicas afetas a saúde. Indicadores que se refletem espacialmente nas áreas mais periféricas da cidade, evidenciando as precariedades das condições de vida população mais carente.

Gráfico 5.18. - Indicadores de Longevidade do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)



Fonte: Fundação Seade.

Gráfico 5.19. - Dimensão Longevidade das Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (2004-2006)



Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS (2009).

No biênio 2004-2006, observa-se um movimento de crescimento do nível de escolaridade na RMBS que passa de 51 para 61 (10 pontos), acompanhando o comportamento observado para o Estado, que cresceu de 54 para 65 (11 pontos), conforme gráfico 5.20. Entretanto, existe grande disparidades nesta dimensão entre os municípios que compõem a região. Santos e Peruíbe apresentam resultados melhores do que a média estadual,

respectivamente com 72 e 71 pontos. Itanhaém alcança o mesmo escore do Estado (65), enquanto os outros municípios que compõem a região estão abaixo desses resultados, embora tenham melhorado substancialmente seus índices em relação à edição anterior do IPRS: Bertioga passa de 42 para 59 (17 pontos); Peruíbe de 48 para 71 e São Vicente de 49 para 62 (ambos 13 pontos); Praia Grande passa de 47 para 58 (11 pontos); Guarujá de 37 para 48 (11 pontos); Mongaguá de 52 para 58 (6 pontos); e Cubatão tem o pior desempenho passando de 43 para 48, com crescimento de apenas 5 pontos.

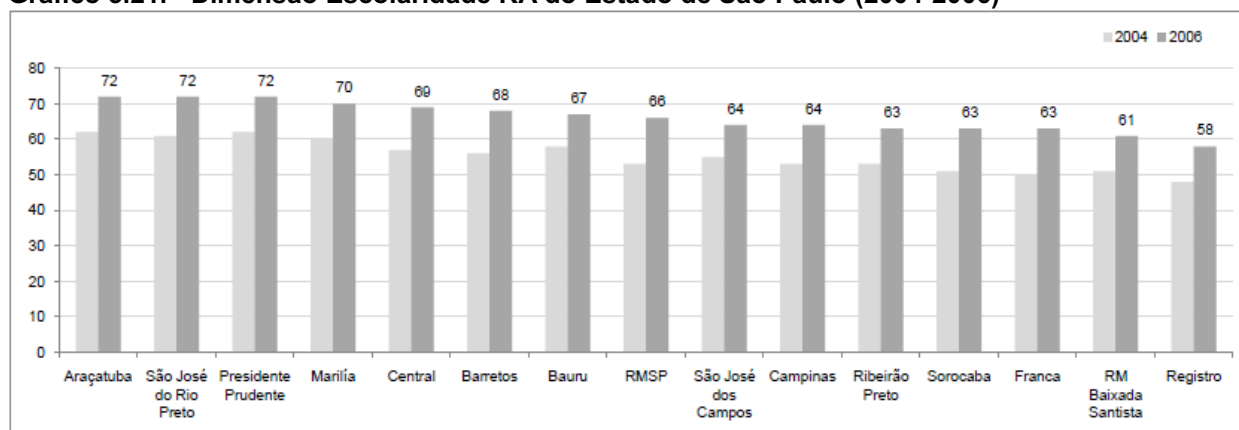
As informações da Fundação Seade (2009) revelam mudanças positivas em todos os índices que compõem a dimensão escolaridade da RM da Baixada Santista, todavia esta ainda permanece abaixo da média estadual e ocupa em 2006, a 14ª posição entre as regiões administrativas do estado, ou seja, a penúltima colocação (Gráfico 5.21.). Além disso, persiste grande desigualdade regional nessa dimensão. Em Santos, a proporção de jovens de 15 a 17 anos com o ensino fundamental completo é de 82,5%, bem superior ao Estado (73,8%), mas em contrapartida, os níveis são muito inferiores em Cubatão (52%) e Guarujá (56%). Com relação à proporção de jovens de 18 a 19 anos que concluíram o ensino médio, a situação é mais grave, pois somente o município de Santos supera a média estadual. Todavia, pode-se destacar como positivo a cobertura do atendimento à pré-escola na região, cujas taxas mantiveram-se superiores à média registrada para o Estado em quase todos os municípios, com exceção do Guarujá (73,4%).

Gráfico 5.20. - Indicadores de Escolaridade do IPRS Estado de São Paulo e RM da Baixada Santista (2000-2006)



Fonte: Fundação Seade.

Gráfico 5.21. - Dimensão Escolaridade RA do Estado de São Paulo (2004-2006)



Fonte: Fundação Seade. Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS (2009).

Análise do comportamento da RM da Baixada Santista, realizada por meio do IPRS, indica que, assim como observado para o conjunto do Estado, houve aumento importante no componente riqueza, mantendo a região como a de maior produção de riquezas do Estado. Contudo, o rendimento médio do emprego formal e o valor adicionado *per capita* permaneceram abaixo da média estadual, apesar da elevação no primeiro componente. Na dimensão longevidade, apesar das reduções verificadas nas taxas de mortalidade infantil, perinatal e das pessoas entre 15 a 39 anos, e da estabilidade na taxa de mortalidade das pessoas com 60 anos e mais, a RMBS permaneceu na última posição no *ranking* em comparação com as demais regiões, em virtude do decréscimo apresentado por esses componentes terem sido inferiores à média do Estado. Quanto à escolaridade, a RMBS caiu para a 14ª posição, superando apenas a região de Registro, mesmo tendo melhora nesta dimensão em relação ao período anterior. Ressalte-se que Santos e Peruíbe estão em situação bem melhor que os demais municípios da região, e o atendimento à pré-escola na RMBS mostra-se no geral satisfatório. Ao se analisar o detalhamento da pesquisa verifica-se a desigualdade entre a dimensão econômica e social do município sede, que apesar de permanecer na 6ª posição em termos de riqueza, cai da 369ª para a 425ª posição em longevidade e no quesito escolaridade, passa da 12ª para a 66ª posição no *ranking* do Estado. (Seade/IPRS, 2009)

Índice de Vulnerabilidade Social - IPVS

O Governo do Estado de São Paulo, através da Assembléia Legislativa e da Fundação Seade criou também outro indicador denominado Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS, ao perceber que o IPRS apesar de classificar os municípios segundo os diferentes graus de desenvolvimento, não consegue responder integralmente às questões relacionadas à equidade e a pobreza existentes no interior dessas localidades. Sobretudo nos grandes municípios e nas regiões metropolitanas que muitas vezes estão bem posicionados no ranking do IPRS, como Campinas e Santos, mas na escala intra-urbana apresentam parcelas de seu território que abrigam expressivos segmentos populacionais expostos a diferentes condições de vulnerabilidade social. Desta forma, a desigualdade das condições de vida, aliada aos grandes contingentes populacionais residentes nos principais centros urbanos paulistas são grandes desafios a serem enfrentados pelas políticas públicas estaduais e municipais. (Seade/IPVS, 2005, p.3)

Nesse intuito, foi criado o IPVS como instrumento de avaliação das políticas públicas, permitindo um conhecimento maior das condições de vida dos municípios paulistas, com a identificação e a localização espacial das áreas que abrigam os segmentos populacionais mais vulneráveis à pobreza. Este se baseou em dois pressupostos: a compreensão de que as múltiplas dimensões da pobreza precisam ser consideradas em um estudo sobre vulnerabilidade social; e a utilização de um método que permite a identificação de áreas

segundo os graus de vulnerabilidade social, com a espacialização dessas áreas para possibilitar o direcionamento das políticas públicas. Para tanto, procurou criar uma tipologia de situações de exposição à vulnerabilidade que expressasse as várias dimensões da pobreza, agregando aos indicadores de renda outras informações relativas à escolaridade e ao ciclo de vida familiar.

Em síntese, o IPVS consiste em uma tipologia derivada da combinação entre as dimensões socioeconômica e demográfica, que classifica as áreas geográficas intra-municipais em seis grupos distintos de vulnerabilidade social, do 1 ao 6, de forma crescente em termos de vulnerabilidade. A dimensão socioeconômica é composta pela renda apropriada pelas famílias e o poder de geração da mesma por seus membros, enquanto a demográfica relaciona-se ao ciclo de vida familiar. Como áreas geográficas adotaram-se os setores censitários utilizados no Censo demográfico de 2000 do IBGE. O IPVS é composto por 6 tipos de áreas, denominados de grupos, conforme quadro 5.1, a seguir:

Quadro 5.1. - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS)

Grupo	Dimensões		IPVS
	Socioeconômica	Ciclo de Vida Familiar	Nenhuma Vulnerabilidade
1	Muito Alta	Famílias Jovens, Adultas ou Idosas	Vulnerabilidade Muito Baixa
2	Média ou Alta	Famílias Idosas	Vulnerabilidade Baixa
3	Alta Média	Famílias Jovens e Adultas Famílias Adultas	Vulnerabilidade Média
4	Média	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Muito Alta
5	Baixa	Famílias Adultas e Idosas	Vulnerabilidade Alta
6	Baixa	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Muito Alta

Fonte: http://www.al.sp.gov.br/web/ipvs/index_ipvs.htm, acesso em 20/12/2009.

No tocante a dimensão socioeconômica do IPVS da Baixada Santista, o relatório “*Espaços e Dimensões da Pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo*” da Fundação Seade (2005, p.6-7) constata que há uma grande diferença na renda média do responsável pelo domicílio entre os grupos de vulnerabilidade. O grupo 1 supera em mais de duas vezes a renda do grupo 2, respectivamente R\$ 2.985 e R\$ 1.270. Porém, essa diferença chega a atingir a ordem de 8,5 vezes em relação ao grupo mais vulnerável, cuja renda média mensal é de apenas R\$ 353 (Gráfico 5.22). Cabe destacar, que o grupo 1 abriga apenas 4,2% da população total da região em 129 setores urbanos, a maioria concentrados nos municípios de Santos (84) e Guarujá (29) nas áreas mais nobres, em especial na faixa da orla marítima (Figura 5.15). Já o grupo 2 é o mais populoso e concentra 35,4% da população total da região com 905 setores, com significativa participação em Santos (64% com 382 setores urbanos) e nos municípios do núcleo central, mas também aparece nas áreas centrais dos demais municípios e com apenas 3 setores em Bertioga, conforme tabelas 5.16 e 5.17. (Seade/IPVS, 2005)

Quando se observa a distribuição de renda, segundo os grupos do IPVS, as desigualdades intra-regionais ficam ainda mais evidentes. Pode-se observar que os 5,0% dos chefes de domicílio pertencentes ao grupo 1 (nenhuma vulnerabilidade), apropriam-se de 15,4% da massa total da renda ganha pelo conjunto dos chefes de domicílios da região. Já os 38,4% dos chefes do grupo 2 (muito baixa vulnerabilidade) detêm metade da massa total dos rendimentos auferida pelos responsáveis pelo domicílio. De forma inversa, os grupos mais vulneráveis, como o grupo 5 (alta vulnerabilidade) e o grupo 6 (muito alta vulnerabilidade) que juntos reúnem 26,8% (13,5% e 13,3%) dos chefes de domicílios, ficam com apenas 11,4% (6,5% e 4,9%) da massa total (Gráfico 5.23). Destaca-se que a maior porcentagem de setores censitários urbanos nos grupos mais vulneráveis, 5 e 6, estão localizados no Guarujá, respectivamente com 78 e 60 setores. Porém, em termos de distribuição de população a maior incidência se dá no município de Peruíbe, respectivamente com 33,5% e 27,3%. Chama atenção que no total da região quase 30% da população está nos setores censitários enquadrados nos grupos de maior vulnerabilidade (5 e 6), totalizando 469 setores urbanos, ou 22,4% do total. Isso significa que a região abriga grandes bolsões de pobreza no espaço urbano dos municípios, com menor incidência em Santos, com 12,6% da sua população nos setores censitários do grupo 5 e 6, o que demonstra as disparidades intra-urbanas.

Gráfico 5.22. - Rendimento Nominal Médio Responsável pelo Domicílio segundo o IPVS - RMBS (Seade, 2000)

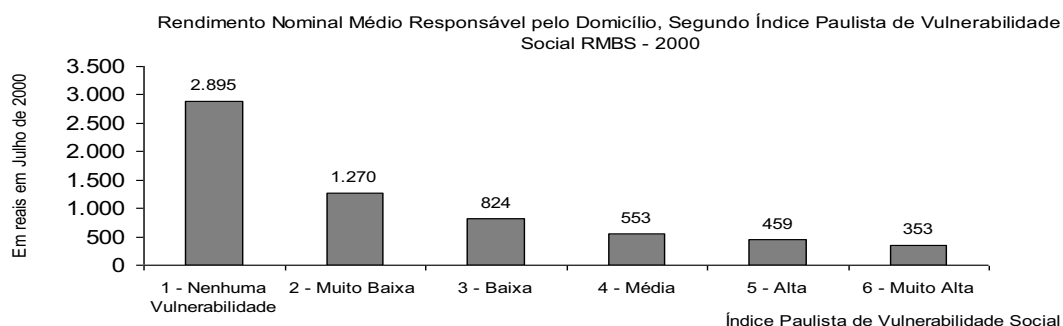
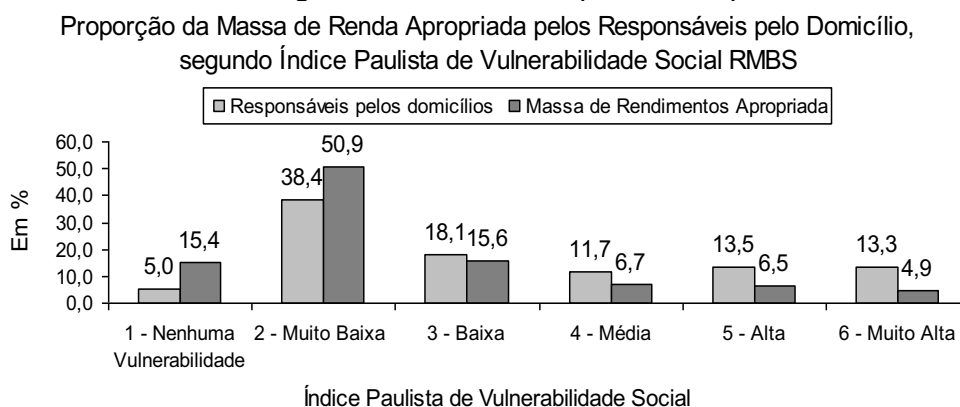


Gráfico 5.23. - Proporção da Massa de Renda Apropriada pelos Responsáveis pelo Domicílio segundo o IPVS - RMBS (Seade/2000)



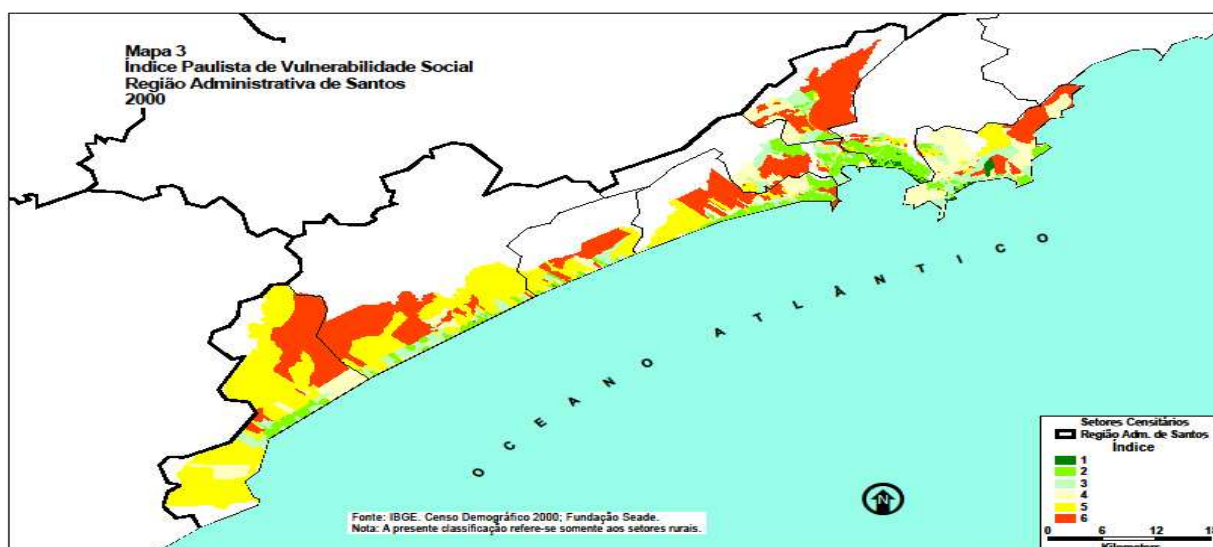


Figura 5.15. - Mapa dos grupos do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS da RMBS
Fonte: Seade/IPVS, 2005.

Tabela 5.16. - Número de setores censitários urbanos em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - 2000

Localidade	1 (N.Vuln.)	2 (M.Baixa)	3 (Baixa)	4 (Média)	5 (Alta)	6 (M.Alta)	Total
RMBS	129	905	393	199	271	198	2.095
Bertioga	3	1	20	27	2	5	58
Cubatão	1	19	26	15	19	17	97
Guarujá	29	70	93	54	78	60	384
Itanhaém	1	50	40	9	39	16	155
Mongaguá	-	32	17	9	15	6	79
Peruíbe	-	42	14	5	21	10	92
Praia Grande	3	178	48	27	21	25	302
Santos	84	382	41	18	44	25	594
São Vicente	8	131	94	35	32	34	334

Fonte: Fundação Seade IPVS, 2005 - Fundação IBGE. Censo Demográfico, 2000
Nota: (-) fenômeno inexistente.

Tabela 5.17. - Distribuição da População Total (%) pelos setores censitários, segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS) - RMBS (2000)

Localidade	Pop. (%) 1 (N.V.)	Pop. (%) 2 (M.B.)	Pop. (%) 3 (Baixa)	Pop. (%) 4 (Média)	Pop. (%) 5 (Alta)	Pop. (%) 6 (M.A.)	Pop. (%) Total
RMBS	4,2	35,4	18,4	12,3	14,9	14,9	100
Bertioga	0,5	1,2	28,5	56	0,8	13	100
Cubatão	0,4	16,1	23,3	18	21,2	21	100
Guarujá	1,8	12,5	22,7	16,9	25,2	21	100
Itanhaém	0,1	23,9	19	9,5	26,6	21	100
Mongaguá	-	27,9	18,6	15,5	21,1	16,9	100
Peruíbe	-	24,4	14,5	3,9	33,5	23,7	100
Praia Grande	0,3	33,9	16,2	17,9	11,6	20,2	100
Santos	12,5	64,0	7,6	3,2	7,5	5,1	100
São Vicente	1	32,6	28,7	12,6	10,8	14,3	100

Fonte: Fundação Seade IPVS, 2005 - Fundação IBGE. Censo Demográfico, 2000
Nota: (-) fenômeno inexistente.

O quadro geral da região em 2000 apresenta um gradiente de vulnerabilidade crescente conforme vai diminuindo o nível de ensino dos responsáveis pelos domicílios. No grupo 1, de nenhuma vulnerabilidade, 84% dos responsáveis concluíram o ensino fundamental e a média registrada de estudo foi 11,8 anos (ensino médio completo/superior). Todavia no grupo 6, de vulnerabilidade muito alta, a proporção é de apenas 20% de quem concluiu o ensino fundamental, registrando a média de apenas 4,4 anos de estudo, quase 3 vezes menor que a condição encontrada no grupo 1. Trata-se uma situação preocupante tendo em vista que o mercado de trabalho, cada vez mais, requer mão de obra qualificada.

Populações com baixa escolaridade, em geral, tendem a ter condições de vida mais desfavoráveis, pois enfrentam maiores dificuldades na obtenção de um posto de trabalho e no cuidado com a saúde. (Seade/IPVS, 2005, p.6).

No que diz respeito aos indicadores demográficos da RMBS, constata-se que as famílias em posição mais favorável na escala de vulnerabilidade (grupo 1) são menores com uma média de 2,9 pessoas por domicílio com base nos dados do IBGE (2000). Já as famílias que apresentam situação de maior vulnerabilidade (grupo 6), em média, são um pouco maiores, com 3,9 pessoas. O relatório da Seade (2005, p.7) chama atenção para a menor diferença no tamanho das famílias, entre os grupos do IPVS, reflexo da redução da fecundidade entre as mulheres de todos os estratos sociais. Porém, há diferenças na composição dessas famílias, principalmente em termos de ciclo de vida. Os grupos melhor posicionados na escala de vulnerabilidade (1 e 2) concentram famílias mais idosas, enquanto os grupos 6 e 4 apresentam famílias mais jovens e maior incidência de crianças com menos de cinco anos. Essa combinação entre chefes mais jovens e maior presença de crianças pequenas, nas áreas mais vulneráveis (de menor renda e escolaridade) constitui uma situação complexa a ser enfrentada pelos poderes públicos constituídos, através de políticas públicas de naturezas diversas, por meio de programas integrados, em especial nas áreas de educação, assistência social e saúde. (Seade/IPVS, 2005)

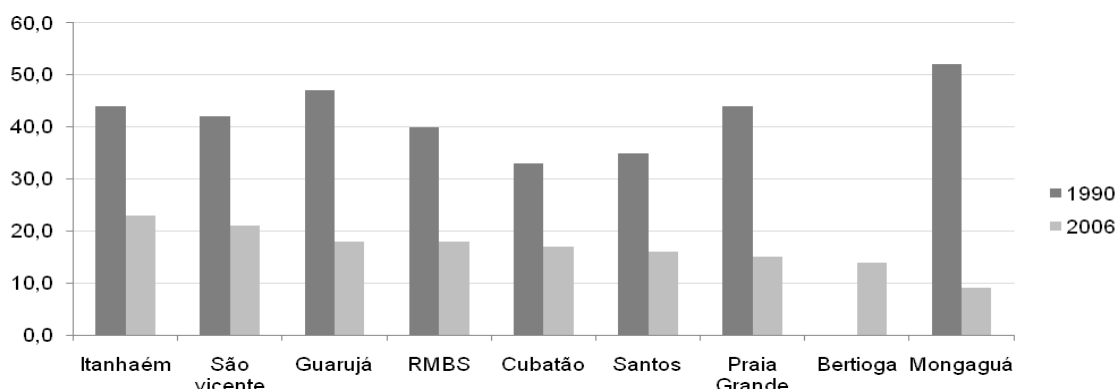
No tocante a concentração de pobreza as estimativas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome - MDS, com base na PNAD (2004) elaborada pelo IPEA, estima que a RMBS tenha 46.968 famílias pobres⁴⁵, dado semelhante a estimativa do déficit habitacional de mais de 40 mil moradias na região (2000). Os municípios com maior concentração de pobreza em relação a sua população total de 2007 (Contagem IBGE) são Itanhaém (15,43%), Peruíbe (15,14%), Mongaguá (14,59%), Cubatão (11,93%), São Vicente (10,94%) e Guarujá (10,7%). Os municípios de Santos (6,46%) e Bertioga (7,63%), inversamente, apresentam a menor porcentagem de pobres em relação a população total. Em termos absolutos, com base nos dados do IPEA (2004), a maior concentração de pobreza está em São Vicente com estimativa de 10.412 famílias pobres, seguido do Guarujá (9.319), Santos (7.047) e Praia

⁴⁵ Famílias em situação de pobreza são caracterizadas pela renda familiar per capita de até ½ salário mínimo (pobres) e extrema pobreza são caracterizadas pela renda familiar per capita de até ¼ salário mínimo.

Grande (6.395), ou seja, nos municípios centrais. Isso evidencia as desigualdades intra-urbanas e a segregação socioespacial do polo central (Santos) em direção aos municípios mais periféricos, principalmente no sentido do litoral sul.

Quanto à taxa de mortalidade infantil na RMBS esta vem caindo ao longo dos anos, assim como no Brasil e no Estado. Porém, em relação às demais regiões metropolitanas e administrativas do Estado de São Paulo, a RMBS é a que apresenta índices superiores a média estadual no intervalo de 1990 a 2006. No ano 2000 a taxa de mortalidade infantil na região era de 22,2 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos que passou para 17,6 no ano de 2006. Em 1990 os municípios com maiores taxas de mortalidade infantil eram Mongaguá (52,8) e Guarujá (46,6) (Gráfico 5.24). Em 2006, pode-se perceber que Mongaguá (9,1) foi o município que apresentou maior queda, com um decréscimo de quase 83% na taxa de mortalidade infantil. A redução média nas taxas de mortalidade infantil dos municípios da RMBS foi de cerca 57% entre 1990 e 2006. No final do período em análise, as taxas ficaram mais homogêneas e se concentraram em um intervalo de 9,1 a 23,3 óbitos de menores de um ano por mil nascidos vivos. (FINEP/NEPP/NEPO/IE/UNICAMP, 2009).

Gráfico 5.24. - Taxa de Mortalidade Infantil - RMBS (1990-2006)



Fonte: Fundação Seade; Sec. Estadual da Saúde; Sec. Municipais da Saúde. Base Unificada de Nascimentos e Óbitos. In FINEP/NEPP/NEPO/IE/UNICAMP (2009; p 162).

Considerações não conclusivas

Crescer e não desenvolver tem sido o preço pago pela falta de planejamento, pelo açodamento, pelo silêncio de uma maioria que não conta com informações suficientes para decidir, condições suficientes para viver com dignidade e exercer todas as suas potencialidades. Prova disso são os IDHs locais, as milhares de residências subnormais e muito mais... (Fabio Dib, Instituto Caá Oby Sócio-ambiental, 09/05/2009)⁴⁶

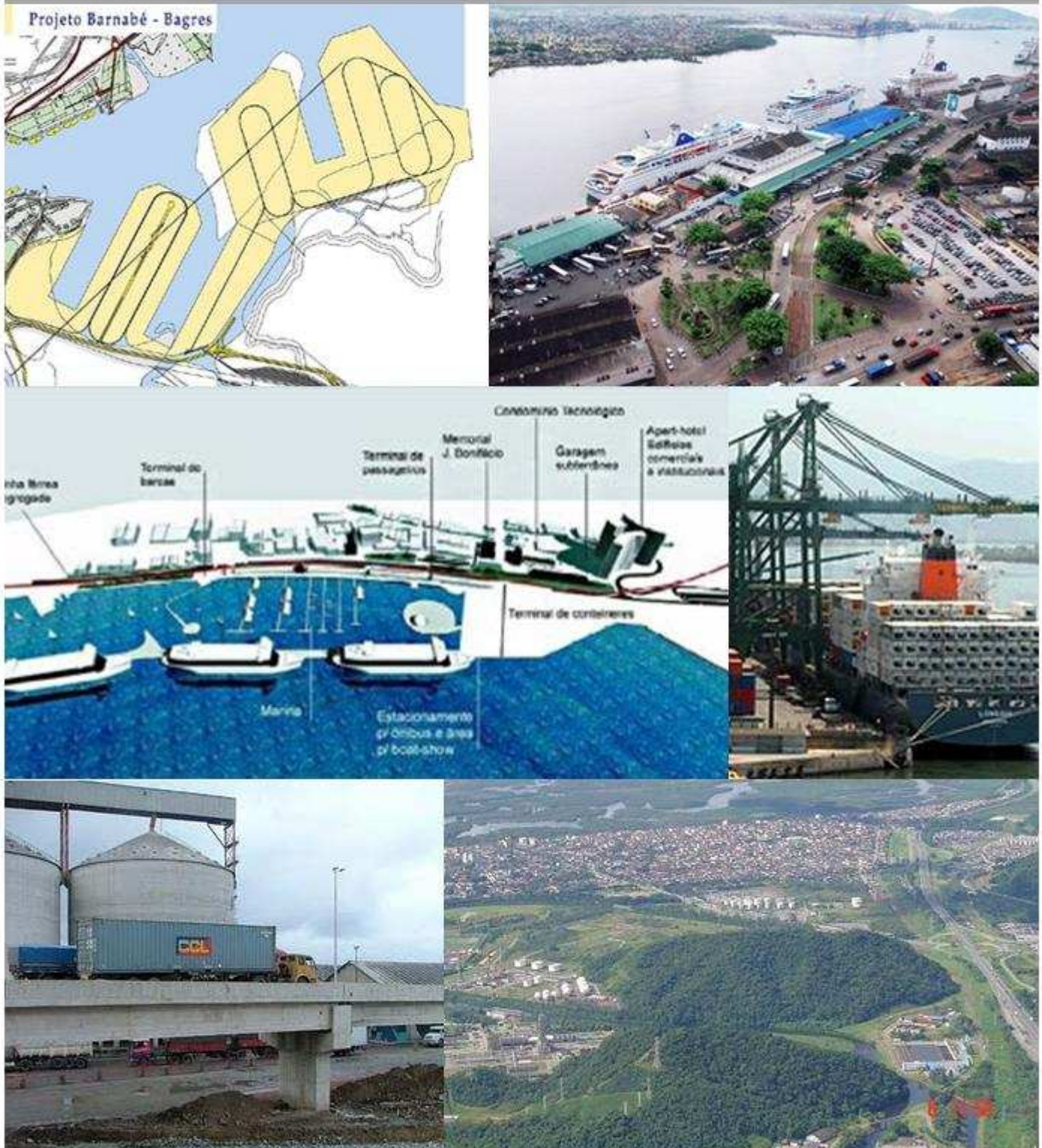
Vários outros indicadores poderiam ter sido utilizados para demonstrar a grande desigualdade que vigora no espaço metropolitano e intra-urbano da RMBS e seus municípios, um retrato da realidade brasileira, em particular nas grandes cidades e regiões metropolitanas.

⁴⁶ Disponível em http://www.caaoby.org.br/_meio.asp?id=283&codMenu=21, acesso em 20/12/2009.

Porém, não é intenção deste trabalho esgotar esse assunto de grande complexidade, mas sim elucidar a dinâmica que move esse processo e os seus reflexos na estruturação do espaço urbano-regional. O diagnóstico sobre a região e as pesquisas até aqui analisadas, demonstram que não é por falta de conhecimento, através de dados e indicadores, que os problemas vivenciados por grande parte da população brasileira não são equacionados pelos poderes constituídos. O modelo de desenvolvimento adotado no país, sob a égide do capital, produz um espaço das desigualdades, heterogêneo nas suas várias dimensões, social, econômico, político e urbanístico. Todavia, apesar das grandes disparidades regionais e sociais, mesmo nos espaços mais dinâmicos economicamente há uma convivência de situações bastante díspares, com altos índices de riqueza aliados a grande incidência de pobreza, como se vê na RMBS. Fruto de um modelo perverso de distribuição de renda, com grande concentração nas mãos de uma minoria, condições desiguais de acesso aos direitos básicos do cidadão e na correlação de força entre os grupos sociais. O que se agrava com fragmentação política e a prática do clientelismo e da cooptação da população, que ainda vigoram na cultura social e política brasileira, expressão de uma sociedade desigual e excludente. Na região metropolitana da Baixada Santista não é diferente, a dinâmica de produção do espaço urbano metropolitano é a mesma que move o processo histórico de urbanização brasileira, tendo como produto o espaço dos fluxos, da produção e circulação do capital. A grande questão é como ousar construir alternativas a esse modelo para criar “espaços de esperança”, como proposto por David Harvey (2006), resgatando a utopia e o espaço das lutas políticas, que tanto marcaram a vida política dessa histórica região litorânea e portuária.

Capítulo 6

A BAIXADA SANTISTA COMO REGIÃO METROPOLITANA: REGIONALIZAÇÃO, GOVERNANÇA E O MITO DA GESTÃO METROPOLITANA



CAPÍTULO 6

A BAIXADA SANTISTA COMO REGIÃO METROPOLITANA: REGIONALIZAÇÃO, GOVERNANÇA REGIONAL E O MITO DA GESTÃO METROPOLITANA

Região metropolitana (RM) pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o pólo [sic] de atração e/ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma região metropolitana é a intensa urbanização, que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas. (Moreira, 1989)

Este capítulo vai analisar a regionalização, ou metropolização, como ferramenta de gestão e controle, o que significa regionalizar por meio da ação e organização espacial do planejamento e gestão estatal. A regionalização como instrumento de ação e controle é uma prerrogativa do Estado, através da definição de uma dada região de planejamento, com base em um conjunto de aspectos (geográficos, econômicos, sociais, políticos etc.). E *“toda classificação¹ é feita com base em critérios que fundam categorias. O critério da homogeneidade/diferenciação é, sem dúvida, aquele que fundamenta a noção abstrata de região, regional, regionalização - expressa um princípio de classificação espacial”*. (Lavinhas e Nabuco, 1994, p.21) Desta forma, é preciso compreender os conceitos que norteiam o tema em questão e como o Estado atua sobre o espaço urbano nas suas diferentes escalas. Para então, refletir sobre a construção da gestão metropolitana e da organização da governança² regional, no contexto histórico global e local, através dos novos arranjos institucionais do regionalismo.

O conceito de *região* tem sido amplamente empregado *para fins de ação e controle* na prática política e econômica de uma sociedade de classes, como forma de controle exercida pela classe dominante ou de conquista territorial. Assim, as diferentes conceituações de região estão presentes na prática territorial das classes dominantes. Como os demais conceitos geográficos, o conceito de região não está desvinculado de uma ação que reflete um determinado tempo social e espacial. A ação e controle sobre uma determinada área busca garantir a reprodução da sociedade de classes, mas mantendo uma como dominante, retificando ou ratificando uma determinada divisão regional, conforme os interesses e os conflitos de cada época. Segundo Corrêa (2002), as regiões de planejamento no capitalismo se constituem, portanto, em unidades territoriais através das quais o discurso da recuperação e desenvolvimento é aplicado:

¹ Segundo Bourdieu (1980), a classificação é um método científico de apreensão/compreensão do real que sugere uma forma de organização do social, a partir de princípios de divisão social que são reconhecidos enquanto legítimos e tornam-se, em decorrência disso, verdadeiros e estruturantes deste mesmo social.

² Governança é uma palavra amplamente utilizada hoje para descrever multifacetados tipos de coordenação social e econômica, através de agências de desenvolvimento, consórcios, organizações não-governamentais, parcerias público-privadas etc. Como também, refere-se à coordenação do complexo ambiente econômico e social da cidade-região global como um todo, bem como à ação coletiva no que tange a segmentos específicos da vida urbana. (Cf. Scott et alli, 2001, p.19)

Trata-se, na verdade, do emprego de um dado território, de uma ideologia que tenta restabelecer o equilíbrio rompido com o processo de desenvolvimento. Este discurso esquece, ou a ele não interessa ver, que no capitalismo as desigualdades regionais constituem, mais do que em outros modos de produção, um elemento fundamental de organização social. Em muitos casos, a ação decorrente do planejamento vem para garantir um relativo progresso e a integração da região ao modo de produção capitalista, ou seja, a região sob intervenção planejadora passa a ficar sob maior controle do capital e de seus proprietários. (Corrêa, 2002, p.48-49)

O sistema de planejamento legitimou a existência da cidade e principalmente do centro metropolitano, como foco irradiador do desenvolvimento, com a concentração da indústria, dos serviços de apoio e das principais forças econômicas e políticas. Na Inglaterra, após a 1ª Guerra Mundial, se propôs a revisão das províncias tendo como referência a influência das grandes metrópoles, como Manchester, Bristol, dentre outras, através do planejamento urbano e regional. Essa concepção ganha expressão a partir da década de 1950, período em que o capitalismo entra em nova fase de expansão e são criadas as teorias de desenvolvimento regional a partir da concepção de modelos e conceitos afins. A *região de planejamento*, como uma regionalização administrativa de ação e controle, tem seu apogeu nas décadas de 1960 e 1970. No Brasil, teve grande destaque no período da ditadura militar, quando foram realizados vários estudos para definição de regiões de planejamento e instâncias de gestão regional, em nível federal e estadual, visando à integração nacional.³

Apesar da aparente força que teve esse conceito na prática pode-se verificar a pouca eficiência das regiões de planejamento no Brasil como forma de melhorar as condições de vida da maioria da população residente nessas áreas. Estas se constituíram mais como discurso ideológico para encobrir os interesses das classes dominantes regionais e do capital externo. A redemocratização do país, com maior participação dos movimentos sociais na vida política e com fortalecimento do poder municipal, atribuído pela Constituição Federal de 1988, acabou contribuindo ainda mais para o esvaziamento da sua aplicabilidade. Portanto, pode-se concluir que a região de planejamento capitalista se caracteriza como um instrumento para exercer ação e controle sobre a maioria da população, através da ação do Estado que é o agente responsável pela regionalização administrativa. (Cf. Corrêa, 2002)

Desta forma, é preciso avaliar a ação do Estado através da institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, na conjuntura do atual pacto federativo. Instituir regiões metropolitanas era uma atribuição do governo federal na década de 1970 e passou a ser dos governos estaduais a partir da Constituição Federal de 1988, quando foram criadas novas regiões metropolitanas, como a RMBS que foi pioneira no país neste formato. Portanto, analisar a efetividade e legitimidade do sistema de gestão metropolitana frente à problemática regional, como instrumento de articulação intermunicipal e intergovernamental, como também de planificação e gestão para equacionar os assuntos de interesse comum na busca do almejado “desenvolvimento regional integrado e sustentável”, conforme estabelece o Plano

³ No Brasil pode-se citar a criação da SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste), a SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e, posteriormente, a concepção das bacias hidrográficas como unidade regional de planejamento e gestão.

Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista - PMDI RMBS (2002) da AGEM elaborado pela EMPLASA. Deve-se também analisar os avanços, limites e possibilidade do atual modelo de organização metropolitana da Baixada Santista nos múltiplos olhares das representações regionais. Parte-se da hipótese de que este modelo de gestão, apesar de ter mais de uma década de existência, ainda é incipiente, apresenta tímidos resultados concretos e é pouco conhecido pela maioria da população regional, o que compromete a sua legitimidade e força política.

Ainda é difícil verificar-se, nos moradores locais, a visão de um cidadão metropolitano, mesmo nas camadas mais informadas da população. O que se verifica, sobretudo nos cidadãos da parte mais central da região, é uma percepção de que eles vivem na Baixada Santista em determinado município, mas desconhecem a região como metropolitana (...). (Zündt, 2006, p.333)

Para tanto, cabe avaliar as condições de articulação política intergovernamental e com a sociedade civil, mensurando o grau de governança regional existente na região e o papel atribuído ao Estado, a iniciativa privada e os grupos sociais organizados na visão das várias representações pesquisadas. Por fim, analisar a regulação urbanística e ambiental do território da Baixada Santista em diferentes escalas, tanto urbana quanto regional. Esta pesquisa procura, assim, apontar os (des)compassos entre o planejamento e gestão do espaço urbano dos municípios e do espaço metropolitano pelas instâncias regionais existentes, considerando as nuances do processo da urbanização e da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil, diante do modelo desigual de desenvolvimento adotado no país.

As questões urbanas e relativas à metropolização tardam a ser reconhecidas pelo Estado brasileiro. Embora o país seja predominantemente urbano desde a década de 1960, a legislação não o reconhecia com tal. A intensificação dos fluxos migratórios para as principais capitais gera um processo de conurbação, que exige uma nova forma de organização político-administrativa para enfrentar a questão. Essa demanda passa também a ser reivindicada pela sociedade civil organizada para resolução dos problemas socioeconômicos nas áreas de grande concentração urbana que abrangem vários municípios, como propôs o documento final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana, realizado em 1963 pelo IAB. (Cf. Rolnik e Somekh, 2000) Assim como analisa Langenbuch (1971, p.1), “(...) a metrópole constitui um tipo especial de cidade, que se distingue das menores não apenas por sua dimensão, mas por uma série de fatos, quer de natureza quantitativa, quer de natureza qualitativa”.

A Constituição de 1967 e sua emenda de 1969, segundo Hotz (2000), foram os primeiros instrumentos legais do período republicano a reconhecerem o fenômeno urbano e legislar sobre a questão. Porém, tratou especificamente da institucionalização das regiões metropolitanas em detrimento das questões urbanas. No título III, art.157, inciso 10 da Constituição de 1967, definiu-se que: “A União, mediante lei complementar, poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade sócio-econômica [sic], visando à realização de

serviços de interesse comum”. Deste modo, a União se constituiu no único poder a instituir e legislar sobre a questão metropolitana.

Somente no início da década de 1970, devido a disputas políticas, estabeleceu-se a regulamentação dos critérios de delimitação e da organização administrativas das regiões metropolitanas, com a promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, tendo como objetivo central o desenvolvimento econômico, sob a ótica de um governo militar. Foram então criadas as primeiras nove regiões metropolitanas do Brasil, todas tendo como cidades sede, capitais de estados da federação: São Paulo, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador, Belém e Rio de Janeiro. Porém, cabe ressaltar que antes de existir essa base legal e jurídica para criação das regiões metropolitanas, já existiam experiências embrionárias de administração metropolitana, como o Grupo Executivo da Grande São Paulo - GEGRAN, criado pelo governo do Estado em 1967, e também em outras regiões já havia órgãos semelhantes. (Cf. Rolnik e Somekh, 2000, p. 85) “*O fenômeno da metropolização vai muito além da denominação legal*”, já alertava Milton Santos (2005, p.84). Apesar do país ter nesta época nove regiões metropolitanas legalmente constituídas, existiam outras regiões urbanas, que segundo o autor, mereceriam idêntica nomenclatura, como Brasília e suas cidades satélites, Campinas e Santos, que mais tarde vieram a ser instituídas como tal.

O sistema de gestão das regiões metropolitanas, criadas na década de 1970, era constituído por dois conselhos, um deliberativo e outro consultivo, dentro de uma estrutura rígida e hierárquica. Segundo Hotz (2000), a composição adotada para esses conselhos foi majoritariamente de representantes dos executivos estaduais. O Conselho Deliberativo detinha maior poder, sendo composto de seis membros: quatro do Estado nomeados pelo governador e apenas dois, indicados respectivamente pelo prefeito da capital e pelos demais municípios integrantes da unidade metropolitana, através de lista tríplice. O outro Conselho tinha menor peso e era composto pelos prefeitos municipais ou seus representantes, sob a direção do presidente do Conselho Deliberativo. Trata-se de um modelo de gestão homogêneo pautado em parâmetros genéricos, que não teve sucesso, porque além de ser considerado centralizador, pouco expressava as realidades regionais, não levando em conta as diferenças e especificidades locais. O resultado, segundo Hotz (2000), foi o esvaziamento das reuniões dos Conselhos e a falta de credibilidade nas deliberações definidas. Havia um grande descompasso entre as políticas de planejamento urbano elaboradas pelos órgãos metropolitanos e a implementação das políticas, através dos recursos de fundos federais para promover o desenvolvimento urbano, que eram repassados diretamente para as companhias estatais de saneamento, transporte e habitação. (Cf. Rolnik e Somekh, 2000, p.85)

Por causa da falência desse modelo de gestão, a Constituição Federal de 1988 trouxe inovações em relação à questão urbana e também à questão metropolitana. No contexto do processo de redemocratização do país a nova Carta possibilitou a descentralização e a ampliação da autonomia do poder local, com a disseminação de posturas municipalistas. Pela

primeira vez, uma Constituição tratou especificamente da política urbana nos seus artigos 182 e 183, como atribuição dos governos municipais. Porém, esses artigos só foram regulamentados em 2001 com a conquista da aprovação do Estatuto da Cidade. Além da atribuição de criação de regiões metropolitanas passar para os Estados da federação, através de lei complementar, novas categorias foram criadas, como as aglomerações urbanas e as micro-regiões. O Art. 25 da Constituição Federal vigente estabelece que “os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. No inciso 3º: “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum”. Todavia, a Constituição Federal não estabelece as premissas do modelo institucional a ser adotado pelos Estados, nem sobre a participação da população no sistema de gestão metropolitano, deixando tais questões sob a responsabilidade de cada estado da federação. Quanto a isso, Milton Santos já havia alertado no período de discussões da nova Carta Magna:

O problema metropolitano está exigindo, urgentemente, novas formas de regulação, cuja prática incumba, em maior parte, aos poderes públicos mais próximos do cidadão, sem deixar, todavia, que este seja esmagado por interesses localistas ou manipulações de grupos municipais. Tal regulação terá de escapar às injunções de um jogo oblíquo, mas eficaz pela proximidade dos atores, de forças confluentes contra os interesses do maior número e onde as ambições eleitorais ou de lucro se congregam e equivalem na subordinação aos mandamentos nem sempre sutis das classes dominantes e do poder econômico. (Milton Santos, 2002 apud Carmo e Falcoski, 2005, p. 131)

Segundo Rolnik e Somekh (2000), a gestão metropolitana não era prioridade por representar um esvaziamento do poder municipal durante o governo militar. Portanto, até hoje há um vazio político-institucional que não foi devidamente equacionado pelas constituições estaduais, fruto de um problema de natureza política. Afinal, as regiões metropolitanas ficaram na esfera técnica e não se constituíram em um espaço institucional de negociação e pactuação política, como ente federativo, constituindo-se em um quarto poder, intermediário entre os níveis estadual e municipal.

Esse modelo do quarto poder existe em alguns países como, por exemplo, no Canadá⁴ que tem Toronto, Montreal e Vancouver como as três maiores áreas metropolitanas. Neste país existem mecanismos de fusões de municipalidades como unidades político-administrativas de maior porte, que são instituídas pelas províncias, que equivalem ao governo estadual no Brasil, no sentido de diminuir a fragmentação do território e melhorar as condições de eficácia e

⁴ As municipalidades canadenses, de forma diferente do Brasil, têm pouca autonomia fiscal e financeira, pois são controladas de forma rígida pelos governos provinciais. Essas são dirigidas, usualmente, por um conselho municipal eleito pela municipalidade, composto pelo prefeito e por conselheiros, considerando que a legislação é específica em cada província. Os conselhos municipais funcionam como agências de desenvolvimento local, ocupando-se mais de questões relativas à infraestrutura local. Cabe destacar que os governos das municipalidades não têm caráter partidário, como nas esferas provincial e federal, portanto, não há partidos políticos que atuam nesse nível de governo e o prefeito exerce um poder formal que é limitado. Porém, tanto os prefeitos quanto os conselheiros gozam de uma legitimidade política indiscutível. (Cf. Brinco, 2008, p.39)

eficiência dos recursos e dos serviços de interesse comum. Segundo estudos de Brinco (2008, p.40), trata-se do modelo canadense de governança metropolitana, que tem surtido algum efeito, de forma gradual e com resultados variáveis nas distintas províncias. As políticas dos governos provinciais nas áreas metropolitanas do Canadá estão embasadas em quatro tipos de fatores que demonstram as vantagens das fusões de municipalidades: 1. o excessivo número de municipalidades nas áreas metropolitanas, determinando uma fragmentação considerada inadequada, que acarreta a falta de perspectiva de uma política metropolitana, conflitos entre os governos locais e problemas na resolução dos serviços de natureza metropolitana; 2. a necessidade das áreas metropolitanas disporem de efetiva capacidade em termos institucionais para promoverem o crescimento econômico e a expansão do produto e renda dos seus territórios; 3. os elevados custos de produção e de prestação de serviços no âmbito metropolitano pela grande fragmentação do território em administrações locais, prejudicando os ganhos de uma possível economia de escala; 4. a necessidade de proporcionar condições para um desenvolvimento sustentável e para o controle do uso do solo, com objetivo de evitar a expansão descontrolada de cunho suburbano e proteger o meio ambiente, considerado um dos problemas críticos do planejamento urbano e regional do Canadá, assim como no Brasil. (Ibid., p.40-41)

As novas disposições da Constituição Federal Brasileira de 1988 subsidiaram a elaboração das Constituições Estaduais promulgadas em 1989 e a partir de 1995 os Estados começam a criar novas regiões metropolitanas dentro das especificidades das suas Constituições Estaduais. Segundo Carmo e Falcoski (2005), as primeiras a serem institucionalizadas foram as regiões metropolitanas de Vitória, no Espírito Santo (RMV), e da Baixada Santista (RMBS), em São Paulo, e depois, em Santa Catarina que instituiu seis regiões metropolitanas, sendo quatro no ano de 1998 e duas em 2002. Portanto, há maior concentração de novas regiões metropolitanas no Sul e Sudeste.

Na Constituição Estadual de São Paulo pode-se destacar o Título IV – *Dos Municípios e Regiões*, que contém um capítulo específico sobre os objetivos desse tipo de organização, os requisitos para criação dos três tipos de unidade regional e sobre o sistema de gestão: região metropolitana⁵, aglomerações urbanas e microrregiões. Somente 05 anos depois, com a aprovação da Lei Complementar nº 760 de 01 de agosto de 1994, regulamenta-se a divisão territorial regional do Estado de São Paulo que condiciona os demais instrumentos legais de criação das regiões metropolitanas. (Cf. Hotz, 2000) Essa lei disciplina o modelo de gestão regional, definindo a criação de um Conselho de Desenvolvimento Metropolitano, normativo e deliberativo, constituído paritariamente por representantes do Estado e pelos Prefeitos dos municípios que integram territorialmente a região metropolitana. Estabelece também as

⁵ O artigo 153, inciso 1º, da Constituição Estadual de 1989 estabelece a definição de região metropolitana como “o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes”.

exigências para criação do Fundo de Desenvolvimento e da Agência de Desenvolvimento. Porém, deixa em aberto a questão da participação dos segmentos organizados da sociedade civil, quando remete esta questão ao regimento interno do Conselho de Desenvolvimento. O que se caracteriza como uma das principais fragilidades, pois compromete a legitimidade da articulação regional ao não integrar as representações da sociedade civil.

Nessas circunstâncias, foram criadas as duas outras regiões metropolitanas do Estado de São Paulo, as regiões metropolitanas da Baixada Santista - RMBS (1996), composta por 09 municípios, e de Campinas - RMC⁶ (2000), composta por 19 municípios. Em conjunto com a RMSP, que abrange 39 municípios, essas regiões formam a chamada macrometrópole, uma complexa rede econômica de diversos fluxos que impulsiona a economia do estado de São Paulo, com expressivo peso na economia nacional, concentrando quase 60% da população do estado e 12% do país. A instalação da RMBS foi conduzida pela Secretaria de Transportes Metropolitanos, com apoio técnico da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento, cujo modelo de gestão foi estruturado nos moldes definidos na Lei Complementar nº 760 de 1994. A instalação da RMC foi conduzida pela Secretaria de Economia e Planejamento do Estado, que avançou um pouco mais na forma de participação e representação da população, através de um segundo Conselho, porém de caráter apenas consultivo. (Cf. Hotz, 2000) Este é composto por parlamentares estaduais e federais e representantes das Câmaras Municipais de vereadores, além de representantes de setores da sociedade civil.

A gestão metropolitana no Brasil apresenta uma série de limites, como os conflitos e tensões na intergovernabilidade entre os três entes federativos no enfrentamento da complexa problemática metropolitana, em particular em função dos diferentes interesses político-partidários. Além disso, depara-se com a falta de centralidade das questões urbanas e metropolitanas nas agendas governamentais, que tende à fragmentação dessas questões por vários órgãos que se sobrepõem e trabalham de forma setORIZADA, dificulta a complementaridade na gestão e a otimização dos recursos. Em relação às decisões, estas são centralizadas no Governo do Estado, considerando que as regiões metropolitanas não têm autonomia política e orçamentária, pois não se constituem juridicamente em um ente federativo, como no Canadá. A gestão metropolitana no Brasil fica no âmbito dos governos estaduais e municipais, mas que também depende dos recursos do governo federal, que muitas vezes mantém relações políticas pouco harmônicas. Tal questão se agrava com a autonomia política e fiscal dos municípios que comumente têm uma visão localista e competitiva, que inibe a cooperação intermunicipal em prol do enfrentamento dos problemas metropolitanos. Essa somatória de fatores tem por resultado a ineficácia e o insucesso da gestão metropolitana no Brasil:

⁶ A RMC foi criada pela Lei Complementar nº 870 de 19/06/2000 e é composta por 19 municípios, tendo como polo central o município de Campinas. Para cumprir as prerrogativas da lei foram criados o Conselho de Desenvolvimento (CD), o Conselho Consultivo (CC), a Agemcamp, uma autarquia responsável pelo planejamento metropolitano, e o Fundo Metropolitano. (Cf. Davanzo e Negreiros, 2006)

A gestão metropolitana no Brasil tem pouca eficácia e êxito em função de alguns vícios: a simetria na constituição das estruturas de gestão; seu formato hierárquico, fortemente centralizado nos executivos estaduais; a falta de legitimidade política das instâncias metropolitanas, como lócus de negociação e arbitragem no processo de tomada de decisão e de coordenação das intervenções nas áreas metropolitanas; a falta de mecanismos de financiamento, garantidores de fluxos permanentes de recursos para sustentar a ação metropolitana. (Davanzo e Negreiros, 2006, p.262)

O arranjo institucional da RMBS e seu sistema de planejamento e gestão são objeto de análise no próximo item.

6.1. A institucionalização da RMBS e seu sistema de gestão em foco: o mito da gestão metropolitana

Dez anos depois da aprovação do projeto que criou a Região Metropolitana da Baixada Santista, pela Assembleia Legislativa, o sentimento entre os políticos é de rever conceitos e preparar uma correção de rumos. Discussões abstratas marcaram essa trajetória, mas aconteceram avanços, ainda que tímidos, em setores como o turismo. A saída para a metropolização, segundo algumas opiniões, seria ampliar a autonomia da região, solução que poderia ser viabilizada por meio de uma Secretaria de Estado voltada aos nove municípios da Baixada. (Jornal A Tribuna digital, 19/03/2006)

A RMBS foi criada pela Lei Complementar nº 815 de 30 de julho de 1996, que também estabeleceu seu sistema de gestão, sendo composta por nove municípios, tendo Santos como polo regional. O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), que se constitui na instância política regional, foi instalado em novembro de 1996 pelo governador do Estado, Mário Covas, tendo função deliberativa e normativa. O Fundo Metropolitano foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 42.833 de 28 de janeiro de 1998 e a Agência de Desenvolvimento Metropolitano (AGEM) foi criada pela Lei Complementar nº 853 de 23 de dezembro de 1998 e regulamentada pelo Decreto Estadual nº 44.127 de 21 de julho de 1999. Esta iniciou suas operações como braço executivo do CONDESB somente em 2000, com objetivo de dar suporte técnico e administrativo ao Conselho, papel até então exercido pela EMPLASA. A regionalização da RMBS e das suas instâncias de gestão teve por objetivo promover o planejamento metropolitano, a redução das desigualdades regionais e a implementação de ações de interesse comum através do uso racional dos recursos e da cooperação inter-governamental.

A direção geral da AGEM é indicada pelo Governo do Estado e desde a sua implantação já produziu vários estudos técnicos sobre a região no tocante às questões de interesse comum, que emanaram das deliberações do CONDESB, tais como: o Sistema Cartográfico Metropolitano da Baixada Santista - SCM-BS e o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que foi elaborado pela EMPLASA em 2002; o Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista - PDTUR-BS, elaborado pela Unimonte; e o Plano Viário Metropolitano da Baixada Santista - PVM-BS, dentre outros.⁷ Apesar de estar

⁷ Além dos já citados a AGEM produziu e/ou coordenou os seguintes estudos técnicos: SIM-BS – Sistema de Informações Metropolitanas; PVM - Plano Viário Metropolitano (Módulo Cargas 2001/Módulo Sistema Viário); PLANVALOR - Plano de Valorização das Intervenções Propostas no Estudo de Impacto da Segunda Pista da

institucionalmente organizada, tendo reuniões regulares do CONDESB na média de uma por mês, pode-se concluir que trata-se de um processo de ação regional ainda incipiente com poucos resultados concretos⁸, muito aquém das expectativas geradas, o que vem gerando um sentimento de frustração na região:

Quando da institucionalização da região, havia, no imaginário da classe política e da imprensa regional, uma falsa esperança de que a metropolização seria a solução dos vários problemas econômicos, administrativos e gerenciais da região. Este clima foi gerado pelos próprios políticos que lutaram por sua realização, ora por ingenuidade, ora por desconhecimento das realidades e demandas locais e regionais, como também pelo desconhecimento das possibilidades administrativas e legais. Insuflado pela imprensa local e regional, acabou por disseminar-se um sentimento de que a metropolização seria a solução para todos os problemas e males. (...) conforme o tempo se passava, gerou-se um sentimento de frustração política e individual, pois a solução esperada, na maioria das vezes, nem sempre ocorreu. (Zündt, 2006, p.332-333)

Percebe-se um domínio do governo estadual nas instâncias regionais em relação à participação dos municípios e vigora a dimensão econômica sobre as demais, como a social e a ambiental, fundamentais para um desenvolvimento regional sustentável, conforme pode-se verificar na análise das deliberações do CONDESB. Há um volume grande de demandas de âmbito metropolitano, com reduzidos recursos para sua execução. Em dez anos de atuação, o Fundo Metropolitano da Região da Baixada Santista (Fundo) operou um montante modesto de financiamentos de obras, serviços e equipamentos de caráter regional na ordem de R\$ 14 milhões até 2005. (Zündt, 2006, p.331) Outra grande lacuna é a não institucionalização da participação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão metropolitanos, de fundamental importância para legitimar as ações políticas e promover uma gestão metropolitana democrática, conforme previsto no Estatuto da Cidade.⁹ E, principalmente, o fato da região não ter autonomia política nas decisões, pois não se constitui como um ente federativo e não conta com orçamento próprio. Essa questão, somada à inexistência de um Fórum específico dos Prefeitos fragiliza ainda mais a articulação regional. A formalização de um Consórcio Intermunicipal, como o existente no ABC Paulista, poderia ser uma estratégia de fortalecimento da articulação regional e de aporte de recursos para as demandas da região.

Tendo em vista os 13 anos de existência da RMBS e as expectativas geradas pela metropolização, cabe, então, fazer uma avaliação sobre o que representa a institucionalização

Rodovia dos Imigrantes na RMBS; PRIMAC - Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos; PRIMAD - Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme; SIVIM - Sinalização do Sistema Viário de Interesse Metropolitano; SINALVIM - Sinalização Vertical de Interesse Metropolitano; SINALTUR - Sinalização de Interesse Turístico Metropolitano; PAC - Programa Caminhos de Anchieta para aproveitamento turístico de caráter histórico-religioso com a implantação de referenciais e marcos relacionados à passagem do Padre Anchieta pelo litoral do Estado de São Paulo; PCF - Programa Turístico Circuito dos Fortes; OD BS - Pesquisa Origem Destino (2006); Calendário Regional de Eventos (2007); Plano Cicloviário Metropolitano (2006); Credencial Metropolitana do Deficiente Físico; e UITs - Unidades de Informações Territorizadas - Padrões Sócioespaciais da Região Metropolitana da Baixada Santista. Disponível em: www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm. Acessado em dezembro de 2009.

⁸ Dentre os vários projetos desenvolvidos, apenas alguns foram executados, como a implantação da Sinalização de Interesse Turístico Metropolitano; a Credencial Metropolitana do Deficiente Físico; e o Plano Cicloviário Metropolitano que está em processo de implantação.

⁹ O Art. 45 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2001) estabelece que: "os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativamente participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania".

da região e sobre a atuação das suas instâncias de gestão, em especial o CONDESB e a AGEM, nos múltiplos olhares dos agentes regionais.

6.1.1. Breve histórico do movimento pró-metropolização da Baixada Santista

Na Baixada Santista as grandes questões sempre tiveram caráter regional, estadual e muitas vezes nacional - o porto, as indústrias siderúrgica e petroquímica possuem caráter nacional, as questões do meio físico ambiental são completamente imbricadas e necessitam abordagem regional (...) desse modo, a institucionalização foi na ocasião um reconhecimento de uma situação de fato há muito debatida na região. (Sânia Cristina Baptista/Emplasa, entrevista em 19/05/2009)

Segundo as atas das reuniões do CONDESB (AGEM, 2008) as primeiras tratativas de criação da região metropolitana da Baixada Santista datam da década de 1960, ganhando força nas décadas seguintes, quando se estabeleceu um debate na mídia local e em instituições públicas e privadas, que destacaram a importância do planejamento regional. Foi então, que a Prefeitura de Santos em conjunto com o Rotary Clube de Santos promoveu o 1º Ciclo de Palestras sobre a metropolização na Baixada Santista. Neste período, houve o desmembramento do município de Praia Grande de São Vicente, o que foi considerado inoportuno diante da mobilização em prol da criação da região metropolitana:

(...) negativo foi o desdobramento, foi quando teve a autonomia, o desdobramento de Praia Grande de São Vicente. Sem um estudo mais detalhado. (...) Foi uma luta política de autonomia para o município, mas sem pensar no aspecto regional! (Antonio Eduardo Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

A questão do turismo na Baixada Santista se constituiu na primeira alavanca para uma discussão regional a partir das décadas de 1960/70, diante do intenso fluxo do turismo de massa que a região passou a receber. Período em que houve um grande crescimento populacional e de expansão urbana, movidos pelos fluxos migratórios, em decorrência do processo de industrialização e pela ação de um mercado imobiliário dinâmico, com forte apelo para materialização do “sonho da casa de praia”, destinado a uma crescente classe média. Esse processo resultou na conurbação entre os municípios centrais, na degradação ambiental com a expansão dos assentamentos precários e dos loteamentos residenciais e de veraneio, acarretando maior demanda de infraestrutura urbana. Isso suscitou a necessidade do Estado disciplinar e controlar o uso e ocupação do solo, através do planejamento urbano. O que foi um fenômeno nacional, em especial nas grandes metrópoles, quando o Brasil passou a ser mais urbano em função dos fluxos migratórios. Nesse movimento, foram criadas as primeiras regiões metropolitanas no país na década de 1970, por meio de decretos federais.

A partir daí, a ideia de metropolização ganhou força na região e foram criados movimentos para que a Baixada Santista fosse instituída de forma legal, com apoio dos representantes regionais na Assembleia Legislativa. Criou-se a Comissão de Estudos sobre Metropolização da Baixada Santista (CEMBS) que depois veio a produzir um relatório sobre questões de interesse comum que deveriam ser enfrentadas pelas prefeituras locais, como problemas relativos à infraestrutura urbana, em especial saneamento básico e sistema viário,

bem como a definição de normas para disciplinar o uso e ocupação do solo. Na Câmara de Santos, o então vereador Rubens Lara, que foi um grande defensor da regionalização, propôs a formação de uma Comissão Especial de Vereadores (CEV) para estudar a questão da metropolização. Em 1976, deliberou-se a realização de uma pesquisa a pedido do prefeito de Santos na época, Antônio Manoel de Carvalho, com objetivo de instituir um órgão intermunicipal para tratar da questão.

Assim, a Sociedade Amigos da Cidade de Santos e Região - SACSR realizou uma pesquisa de opinião em 1977 com mais de mil pessoas representativas e atuantes da região da Baixada Santista. Os assuntos considerados de maior relevância foram: Planejamento Regional e Metropolização (9%); Educação (8%); Ecologia e Poluição (7%); e Turismo (6,5%). Os temas relacionados à infraestrutura, quando isolados não tinham tanta expressão, mas agrupados representavam 11,4%, caracterizando-se como a principal preocupação. (Cf. Serra, 1985, p.7) Porém, a questão do saneamento básico, apesar de ser uma reivindicação prioritária na região por vários fatores - fragilidade ambiental, balneabilidade das praias, saúde pública e qualidade ambiental urbana -, só vai aparecer com maior ênfase na perspectiva regional mais tarde, em especial na gestão do governador Mário Covas, que começou a investir em saneamento ambiental na Baixada Santista. Ao contrário do sistema viário metropolitano, que sempre teve grandes investimentos em função do porto e da indústria:

O investimento na região, principalmente, ligado ao saneamento, sempre foi muito menor do que outras partes do estado. Em compensação o investimento na parte de acessibilidade, principalmente rodoviária, sempre foi muito pesado, porque logicamente o porto e a indústria reivindicavam, na verdade eram os grandes vetores pra que isso pudesse andar. Mas a atividade turística da região ela utilizava o mesmo sistema de circulação do porto e da indústria pra poder estar recebendo a sua clientela do estado. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Na época dessa pesquisa, o presidente da SACSR era Nei Eduardo Serra que depois veio a ser prefeito de Cubatão por três mandatos,¹⁰ sendo um dos grandes defensores da metropolização. A proposta de região metropolitana na época abrangia apenas os cinco municípios centrais que juntos somavam uma população de mais de 900 mil habitantes: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande.

E a princípio essa região metropolitana era pensada com apenas 05 municípios! Não era ampliada aos 09, não se incluía dentro da região metropolitana o Litoral Sul que tinha outras características... ia até a Praia Grande. E Bertioga era distrito de Santos, então... a ideia era essa! (Antonio Eduardo Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Pode-se observar que dos projetos que eram debatidos neste período, poucos foram implementados e a maioria até hoje está na pauta regional, tais como: a construção de uma ponte ou túnel ligando as duas margens do Estuário de Santos; o aeroporto regional; uma central de abastecimento de gêneros de primeira necessidade; a expansão portuária e industrial (distrito industrial de indústrias leves e do Vale do Quilombo); o incremento a pesca; e

¹⁰ Nei Eduardo Serra é advogado e administrador de empresas. Exerceu o cargo de prefeito por três mandatos no município de Cubatão (1985; 1989/1992; e 1997/2000). Antes de ser prefeito, exercia o cargo de Diretor do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, ligado à FIESP. (Cf. Serra, 1985)

a dinamização do turismo. A implantação de universidades públicas voltadas ao ensino, pesquisa e extensão foi concretizada com a implantação da UNESP em São Vicente e, recentemente, a vinda da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo), para Santos. A dragagem do canal do estuário, que depois de muitas idas e vindas, foi retomada agora, no início de 2010. A ocupação das margens (manguezais) do estuário era vista na época como uma grande alternativa de expansão econômica, suprimindo a carência de áreas de expansão, através do uso da tecnologia. (Cf. Serra, 1985) Para realização das demandas regionais, sugeriu-se a criação de um Fundo Metropolitano e a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano, em especial para aproveitamento econômico do Estuário:

Áreas de mangues ou lagamares, mesmo com a extensão das existentes na Baixada Santista, não mais constituem áreas perdidas. A moderna tecnologia tem soluções viáveis para seu aproveitamento e as técnicas de estaqueamentos já têm solucionado o problema em várias regiões do País. (Ibid., p.47)

Assim, gradativamente, vai se formando uma consciência sobre a importância da institucionalização da região metropolitana da Baixada Santista. Na década de 1980, foram criados os Conselhos de Administração Estadual (CAE) e de Administração Municipal (CAM) em cada região de governo,¹¹ por iniciativa do Governo do Estado, demarcando o início de uma institucionalização da organização regional na Baixada Santista:

O primeiro movimento de metropolização se inicia com uma discussão ligada à questão turística, a questão de infraestrutura. E aí (...), a partir de 80, a gente tem alguns Conselhos na região que são chamados CAE e CAM. Eles vão fazer parte de uma organização dentro da Secretaria de Planejamento do Estado, onde você tem prefeitos e seus secretários e os representantes do estado, discutindo prioridades no orçamento do Estado. Essa era a grande discussão! Isso foi uma iniciativa do Governo do Estado, foi no Governo Montoro, que vai criar uma série de iniciativas de descentralização do governo. (...) em 80, a gente começa a ter uma organização regional um pouco mais institucionalizada. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista 26/05/2009)

Com a crise econômica nos anos 90, os municípios começaram a ter mais clareza que os problemas da região só poderiam ser resolvidos através de uma ação regional. No período entre 1989 e 1993, as novas lideranças políticas eleitas na região reuniram-se e criaram um grupo de planejamento executivo, constituído por gestores e técnicos de cada prefeitura, com objetivo de equacionar as questões de interesse comum. Assim, surgiu o Conselho Regional de Metropolização (COREME):

A partir da década de 90, eu acho que fica mais forte! E aí a gente tem a formação do COREME que é o Conselho Regional de Metropolização. Isso foi uma iniciativa dos municípios que já estão conversando com o Estado, que já existe uma legislação na Assembléia pra ser votada. Isso foi um movimento que ajudou, que veio reforçar para que essa legislação pudesse andar. Depois a gente vai ter várias gestões desse Conselho que são os prefeitos da região com o Governo do Estado. (Idem)

O Governo do Estado através da EMLASA passou a produzir os *Sumários de Dados da Baixada Santista* a partir de 1992 e foram definidos pelos prefeitos os temas prioritários para

¹¹ No Governo de André Franco Montoro, o Decreto nº 22.592, de 22 de agosto de 1984, criou-se em cada região de governo os seguintes órgãos: Escritório Regional de Governo (ERG); Colegiado da Administração Estadual (CAG) e o Colegiado das Administrações Municipais (CAM).

a região que depois derivaram na criação das várias Câmaras Técnicas¹². A Prefeitura de Santos, na gestão de David Capistrano (PT), criou a Secretaria de Assuntos Metropolitanos e uma Coordenadoria Regional de Metropolização, para fazer a interface e articulação intermunicipal, demonstrando a prioridade da ação regional. O Grupo A Tribuna e a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (ASSECOB) também tiveram um papel importante na materialização da regionalização da Baixada Santista ao promoverem encontros com os prefeitos e os parlamentares da região para debater os assuntos de interesse comum:

A ASSECOB como entidade teve uma boa influência na lei da região metropolitana, que nós em conjunto com o grupo A Tribuna fizemos um movimento e levamos ao governador Mário Covas a proposta de lei que depois tornou a região a vir a ser uma região administrativamente, como região metropolitana. (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

A partir de 1993, vários encontros foram realizados entre os prefeitos nos municípios da região. Na reunião em São Vicente, onde os prefeitos¹³ recém eleitos tinham inaugurado uma linha intermunicipal entre Santos e São Vicente - que foi motivo de contestação na justiça pelo DER¹⁴ - discutiu-se a questão do transporte coletivo regional. Assim, diversos assuntos foram debatidos pelos prefeitos nos encontros subsequentes, como: a destinação final do lixo, a questão da saúde, o déficit habitacional, o melhor aproveitamento das potencialidades turísticas regionais, a balneabilidade das praias e o saneamento básico, e por fim o desenvolvimento regional. Na época, os prefeitos chegaram a formalizar um pedido de recursos ao Governo do Estado para execução de obras de interesse regional, o que não foi concedido com a justificativa que Baixada Santista não se constituía oficialmente como região metropolitana.

Após a aprovação da Lei Complementar nº 740/1994, que cria o sistema de divisão territorial do Estado, um projeto de lei complementar para criação da Região Metropolitana da Baixada Santista é apresentado na Assembleia Legislativa em 1995, pelas deputadas estaduais Maria Lúcia Prandi e Mariângela Duarte, ambas do PT. Isso culmina na efetiva criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) em 1996, na gestão do governador santista Mário Covas, que havia se comprometido com os prefeitos da região em priorizar essa questão. E, posteriormente, na criação e implementação de seus órgãos de gestão: o CONDESB, o Fundo Metropolitano e a AGEM. Caracteriza-se como a primeira região metropolitana institucionalizada por um governo estadual, após a Constituição Federal de 1988, conforme avalia a diretora técnica da AGEM:

¹² Temas: Transporte, Turismo, Meio Ambiente, Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Cultura, Segurança e a mais recente, Agropecuária, Pesca e Agricultura.

¹³ Neste período os prefeitos eleitos de Santos e São Vicente eram, respectivamente: David Capistrano (PT) e Luiz Carlos Luca Pedro (PT).

¹⁴ As linhas de transporte coletivo que operam na região eram mediante concessão do Departamento de Estradas e Rodagem do Governo do Estado - DER. Nesta época, as linhas municipais que operavam nos municípios não podiam transpor os limites das divisas, o que onerava uma boa parcela da população que se deslocava cotidianamente entre os municípios.

E aí a gente vai tendo um processo que culmina com a operacionalização do processo a partir do Plano 2000/2001 que era o Sistema de Planejamento Metropolitano da Baixada. Onde você tem já o CONDESB, você tem o Fundo, você tem a AGEM. Foi o primeiro modelo de região metropolitana no Brasil pós Constituição Federal de 1988. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista 26/05/2009)

Faz-se a seguir um balanço dos 13 anos de institucionalização da gestão metropolitana da RMBS nos múltiplos olhares dos agentes sociais da região pesquisados.

6.1.2. Avanços, limites e possibilidades da regionalização e seu sistema de gestão no olhar das representações regionais

Esta decisão foi muito importante para o desenvolvimento da nossa região. A partir do momento que as nove cidades se integraram, ficou instituída a nossa importância, não só para o Estado, mas também para o País. Esta é uma verdadeira demonstração de que a união faz a força. Criamos uma aliança para trabalharmos em prol do bem comum, com um pensamento metropolitano. (João Carlos Forssell Neto/PMI e CONDESB, entrevista em 10/06/2009)

Nas entrevistas realizadas foi unânime entre as representações regionais que a institucionalização da região metropolitana foi um marco importante para a Baixada Santista, que em conjunto com a criação das suas instâncias de planejamento e gestão metropolitana, podem ser considerados um grande avanço institucional para a região. No Governo do Estado, que é responsável pela coordenação da gestão metropolitana, as representações do pesquisadas destacaram a importância do reconhecimento da Baixada Santista como uma região metropolitana de fato. Considera-se que a própria institucionalização da RMBS teve um impacto positivo na região, pois possibilitou a criação de um fórum de discussão regional entre o governo estadual e os municípios. Em relação às mudanças na realidade das questões regionais e no planejamento metropolitano, depois desses 13 anos de existência, a diretora técnica da AGEM acredita que hoje a questão regional está mais clara para os governantes, lembrando que nem sempre foi assim, pois no início havia uma dificuldade maior de se perceber o recorte regional:

Ela serviu pra ter a organização dos entes, os municipais pudessem ter um peso mais forte junto ao Governo do Estado e efetivamente foi instalada a região metropolitana. Isso muda, porque você começa a ter primeiro um fórum instituído e regional, onde você tem estado e municípios discutindo os problemas e como resolvê-los! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Foi consensual na avaliação dos gestores municipais que a criação da região metropolitana da Baixada Santista (1996) e dos seus órgãos de gestão (CONDESB e AGEM) foi uma medida importante para o desenvolvimento e o fortalecimento regional. O que deu início à constituição de uma visão metropolitana e à consciência da necessidade de uma gestão integrada para resolução dos problemas comuns:

A estruturação da Região Metropolitana da Baixada Santista foi importante para iniciar a criação de uma mentalidade/cultura metropolitana, reconhecendo a chamada "cidade metropolitana" (cidades conurbadas) e a necessidade de planejamento e atuação coordenada entre as prefeituras e as duas outras esferas de governo para solução dos problemas e temas de interesse regional. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

A Prefeita de Cubatão, Márcia Rosa (PT), lembrou que a institucionalização da região metropolitana da Baixada Santista foi um processo longo e difícil de mobilização dos agentes locais, que demandou muitos esforços das representações políticas e forças econômicas da região para obter o reconhecimento de uma realidade que era patente:

Nossa região - a mais antiga do Estado - sempre teve papel importante no desenvolvimento do Estado, agindo historicamente de forma conjunta e coordenada. É das mais recentes RM institucionalizadas e praticamente a única resultante de um processo que nasceu de dentro para fora, a partir de movimentos de reivindicação da comunidade. (Márcia Rosa/PMC, entrevista em 22/06/2009)

Assim como as demais representações, os sindicatos de trabalhadores também apontam como principal avanço a própria criação da RMBS:

Foi um grande avanço para a região, porque os problemas que existem numa cidade existem na outra. Os problemas deixaram de ser municipais e passaram a ser regionais. (Arnaldo Biloti/Sind.Comerciários, entrevista em 02/03/2009).

As representações das associações, movimentos sociais e ONGs também reconheceram como fator positivo a criação da região metropolitana, tendo em vista a sua importância econômica para o país, conforme pode-se verificar no depoimento, a seguir:

Uma ideia muito boa pra poder haver uma integração das administrações, das diversas prefeituras da nossa região, em especial para resolver os problemas habitacionais e de preservação ambiental (favelas e áreas de risco). (Carlos Henrique Alvarenga Bernardes/Rotary Club de Santos, entrevista em 13/04/2009).

Segundo as representações do setor empresarial consultadas, a criação da RMBS é positiva como ideia de gestão metropolitana pela união de forças para promover o desenvolvimento regional:

A gestão metropolitana é extremamente positiva, pois ao se unir, a região torna-se grandiosa e só tem a ganhar juntando forças. Instituições como Condesb e Agem são sempre ferramentas de desenvolvimento e lutam pelo mesmo ideal, que é a junção de propósitos em prol de um todo. Da mesma forma que o Santos e Região&CVB apresenta esta característica, trazendo crescimento de forma regional, no turismo visando fomento da economia local. A somatória dos diferenciais das cidades formam um destino muito mais atraente aos olhos do turista. (Lúcia Maria Teixeira Furlani, 11/05/2009)

Portanto, não há divergências quanto à importância da institucionalização da Baixada Santista, tendo em vista que foi uma conquista do processo de mobilização das forças políticas e econômicas da região. Cabe, então, avaliar os avanços reconhecidos pelos agentes regionais nesses 13 anos de institucionalidade da gestão metropolitana, através das suas instâncias de deliberação e planejamento e gestão.

Avanços

Os principais avanços apontados pela diretora técnica da AGEM na gestão institucional metropolitana da Baixada Santista são em relação à construção de uma identidade regional e o gradativo fortalecimento da articulação institucional perante os demais entes federativos, que demonstram um amadurecimento da articulação regional:

A região hoje tem uma identidade, tem um posicionamento e tem uma atuação muito clara até, tanto pro governo estadual, quanto pro federal. Mesmo que ela não seja um ente federativo ela conseguiu ter uma identidade clara! Chamando atenção pra coisas importantes a nível nacional e a nível estadual, se colocando em termos políticos e em termos sociais. Eu acho que a região ela conseguiu ter um amadurecimento muito grande nessa questão! (...) E a gente percebe a evolução que a Baixada teve em termos de articulação institucional, ela está muito à frente da grande maioria das regiões metropolitanas do Brasil. Eu acho que isso é um grande diferencial! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Para AGEM, a importância desse processo de discussão regional é a afirmação da região metropolitana, que teve como primeiras ações a elaboração de um Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e a formação da base cartográfica metropolitana, demarcando um momento importante da gestão regional:

Isso dá uma identidade pra região! Isso foi um movimento importante! Foram os primeiros movimentos da AGEM como braço técnico do Conselho! Isso deu uma dimensão diferenciada na atuação regional. (Idem)

A representante da SMA ponderou que as instituições metropolitanas (CONDESB e AGEM), como qualquer outra instituição de governo, passam por percalços, por várias gestões e sofrem influência das questões políticas. Porém, há um reconhecimento de avanços em função da atuação da Secretaria de Economia e Planejamento do Estado que tem procurado fortalecer a articulação com os municípios da Baixada Santista através de uma presença mais efetiva dos secretários estaduais no CONDESB. Como também, o esforço da AGEM para se instrumentalizar tecnicamente no planejamento e gestão da região, apesar de contar com uma equipe reduzida:

O CONDESB era, vamos dizer assim, uma instância muito mais política e agora tem tratado de questões técnicas, os secretários têm descido, têm tentado trazer as questões mais articuladas. Então, eu acho que isso avançou! Eu acho que tem que continuar avançando! E também vejo que a AGEM precisa estar instrumentalizada pra acompanhar essas necessidades da região metropolitana! (...) Tenho visto lá, o esforço deles estarem montando uma equipe que tenha todos os instrumentos, que tenha uma base cartográfica legal, que tenha toda parte de geoprocessamento, que possa monitorar realmente o que a Secretaria de Planejamento precisa monitorar pra aquela região. (...) A gente não pode dar um passo pra trás, desconsiderando que essa região é uma região metropolitana do Estado. Só que eu entendo que essas instâncias, tanto o CONDESB quanto a AGEM, têm que continuar nesse ritmo esforçado pra poder ter a capacidade mesmo, de dar respostas para o planejamento da região! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Na mesma direção, a Prefeita de Cubatão apontou como avanços o registro unificado de dados e a disponibilização de uma base aero-cartográfica que abrange todos os municípios e oferece condições para implementação de um planejamento metropolitano. O Secretário de Governo de Santos considera que na prática o modelo de gestão da RMBS é o mais avançado no Estado de São Paulo. Tanto ele quanto o Prefeito de Bertioga enaltecem o importante papel de articulação da AGEM entre os municípios e o Governo do Estado:

A atuação inicial foi mais restrita ao planejamento. Atualmente, há esforço bem sucedido para que a Agência Metropolitana se consolide como promotora da conexão entre as prefeituras com as Secretarias Estaduais nos projetos e temas regionais. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

O gerente da UN-BS avalia que a Petrobras tem tido um papel importante tanto na AGEM, quanto no CONDESB, através da participação no PROMINP. Ressalta que a empresa, ao não pensar localmente, procura reforçar a visão regional negando-se a fazer qualquer discussão política de forma individual com os municípios. Assim, busca discutir as questões de interesse regional na AGEM ou no CONDESB, fazendo uma avaliação positiva do avanço em termos da despolitização das instâncias de gestão metropolitana no trato com a Petrobras:

Então, eu tenho visto um grande avanço, vamos dizer assim, até na despolitização da AGEM e do CONDESB com a participação da Petrobras! O que nós precisamos é realmente que a gente tenha uma região metropolitana, com visão metropolitana, com transporte integrado, com incentivo às pessoas, como eu dei o exemplo do embarque e desembarque em Itanhaém, que morem por ali! Sabe, eu acho que é por aí que nós temos que trabalhar! (José Luiz Marcusso/UN-BS Petrobras, entrevista em 05/05/2009)

Na avaliação das três lideranças políticas do legislativo em relação à institucionalização da RMBS e dos seus órgãos de gestão metropolitana (CONDESB e AGEM), o Deputado Federal Márcio França (PSB) apontou os seguintes avanços: a construção de uma identidade comum, mais força política para a região e o pioneirismo da RMBS, por ter sido protagonista neste modelo de gestão integrada em todo Brasil, pós Constituição Federal de 1988. Para a vereadora de Santos, Telma de Souza (PT), a criação desses órgãos e o fato deles existirem é um fator positivo, por institucionalizar um espaço de debate e discussão regional. A Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT) apontou uma melhora no repasse dos recursos do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias - DADE, pertencente ao Governo do Estado, para investimentos no Turismo na região, o que pode ser considerado um avanço:

O governo do Estado de São Paulo vai beneficiar 128 municípios do Interior paulista, com recursos de R\$ 98 milhões para melhorias urbanas, por intermédio de 200 convênios assinados dia 4, em cerimônia no Palácio dos Bandeirantes. Para a Região Metropolitana da Baixada Santista os valores chegam a R\$ 38,8 milhões, para as cidades de Guarujá, Peruíbe, Praia Grande e Santos. (Jornal da Orla, 05/06/2008, Caderno MetrÓpole)¹⁵

O Presidente do SINTRACOMOS reforçou o processo de conurbação entre os municípios centrais e o fato do cotidiano da população da região já ser integrado, em razão dos fluxos pendulares entre os municípios centrais, principalmente por motivo de trabalho e estudo. Portanto, na prática, a região já é integrada nas suas relações sociais, políticas e econômicas e isso não pode depender apenas da vontade da classe política:

O cidadão da Baixada Santista ele já vive uma integração normal, nessas cidades, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Guarujá. Elas já são intercaladas uma sobre as outras, as pessoas, os povos, as notícias que acontecem aqui são interessantes a todos. Então, isso não depende somente de uma vontade política de um determinado político não! (Geraldino Cruz Nascimento, entrevista em 24/03/2009).

Em relação à atuação do CONDESB e da AGEM, os presidentes da ESTIVA e da Construção Civil avaliam que há avanços significativos, contribuindo para que os municípios atuem em conjunto, como também na questão do sistema rodoviário com a construção da segunda pista da Imigrantes pelo Governo do Estado:

¹⁵ Disponível no site: http://www.jornaldaorla.com.br/noticias_integra.asp?cd_noticia=2319. Acessado em 18/11/2009.

Eu vejo a atuação muito importante do CONDESB e da AGEM. Vejo esses órgãos hoje realmente atuando, fazendo com que os municípios atuem em conjunto. Avançou e muito! Agora, precisamos ainda avançar mais, mas já vejo um avanço enorme. Eu vejo como avanços a questão, por exemplo, das dificuldades e necessidades que nós tínhamos na questão rodoviária que foi olhada por todos e avançou muito. Esta iniciou lá atrás, com o nosso governador Mário Covas, que é a nova pista da Imigrantes. (Rodnei da Silva/ESTIVA, entrevista em 17/03/2009)

De forma similar aos representantes dos sindicatos, as demais representações dos grupos sociais organizados enumeram alguns avanços. Segundo a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro os avanços são a própria instalação da região metropolitana e o fato de se colocar a discussão regional por meio das instâncias metropolitanas, mas cujas atribuições precisam ser revistas. Para o movimento de moradia Sítio de Campo, há pequenos avanços no enfrentamento do governo estadual nas discussões de interesse regional:

Pequenos avanços ocorreram em particular aos debates de temas que criam desconforto ao Governo do Estado. Exemplo: Saúde, Transporte Coletivo e por último a questão do Destino Final do Lixo. (Almir Manoel/Mov. Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

Pode-se observar que os avanços são mais percebidos pelos representantes do Governo do Estado e dos Municípios, considerando que só essas representações participam das deliberações do CONDESB. Das centenas de deliberações do Conselho, praticamente todas foram tomadas por unanimidade pelo conjunto do colegiado, demonstrando um “alinhamento” dos prefeitos municipais com o Governo do Estado, provavelmente, em virtude da dependência política e orçamentária. Ao mesmo tempo, há demandas que pairam na pauta regional há anos por não haver soluções consensuais. Como por exemplo, a questão do sistema de transporte metropolitano, que por divergências de interesse políticos e econômicos entre alguns municípios e o estado não se chegava a uma proposta técnica de acomodação dos interesses. Após idas e vindas, chegou-se a uma solução negociada com a proposta do Veículo Leve sobre Trilhos - VLT na integração dos municípios centrais, que até hoje não foi implementado.

Limites

Nas entrevistas muitas críticas foram feitas ao atual sistema de gestão metropolitana da RMBS, considerando que a maior parte das declarações enfatizou os limites desse sistema. Pode-se constatar uma forte presença do Governo do Estado nessas instituições, o que parece ratificar as críticas à falta de autonomia política e orçamentária da RMBS sobre as demandas do seu território. Uma grande limitação está no arcabouço jurídico do atual pacto federativo que não prevê um ente intermediário na escala das regiões metropolitanas com a constituição de um quarto poder. Arguida sobre tal questão a diretora técnica da AGEM avalia os prós e contras dessa alternativa, expressando uma preocupação de viés municipalista:

Essa questão do 4º poder é a grande discussão! O fato da região metropolitana não ser um ente federativo é um limite! É um limite, vamos dizer, em termos orçamentários, mas eu acho que ela é uma experiência fantástica em termos de aprendizado, de articulação e troca. (...) Agora tem limites com certeza na questão orçamentária! Mas também tem uma discussão clara se hoje a região precisa ter um orçamento para operação de algumas coisas ou se ela precisa ser um

gestor dessa questão. (...) Não sei se é importante a gestão estar com a operação, pois a operação precisa de orçamento e a gestão precisa de uma articulação em destaque. Essa é a grande discussão hoje! (...). Então, quando se fala da institucionalização da Baixada como ente, primeiro tem um problema sério, porque se ela for um ente federativo o que seria do município? Como é que fica esse recorte? (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Destacou-se que a RMBS tem como principal característica e, também problema de natureza regional, várias ocorrências de perfil sazonal que interferem significativamente em sua conformação e estrutura urbana, como a população flutuante em época de férias, o fluxo de caminhões em diversas safras, dentre outros. Apesar de reconhecer que projetos de âmbito metropolitano estão sendo implantados, a Prefeita de Cubatão teceu crítica à pouca autonomia dos municípios em relação ao Governo do Estado nas decisões de caráter regional:

Vários projetos de cunho metropolitano estão sendo implantados, porém parece-nos necessária a conquista de uma independência e peso maior dos municípios em relação ao Estado nas decisões do colegiado onde são definidas as ações a serem realizadas. (Márcia Rosa/PMC, entrevista em 22/06/2009)

A questão central da participação na gestão metropolitana, envolvendo todos os atores públicos e privados que atuam na região, em especial da União e da sociedade civil organizada, foi destacada como principal limite do modelo vigente de gestão metropolitana da RMBS. Como também a participação restrita do CONDESB que delibera apenas sobre os investimentos com recursos do Fundo Metropolitano:

Porém, infelizmente, o que temos visto é que não tem ocorrido muita participação. Entendemos que a estrutura existente - que não contempla a participação da União e da sociedade civil organizada no Conselho Deliberativo que trata apenas dos investimentos do Fundo Regional (cerca de R\$ 2,00/hab.) e não de todo os investimentos realizados na Região - deve estar desmotivando a participação e cooperação entre os atores regionais, visto que antes da institucionalização, na época do COREME, havia maior mobilização e participação em torno das questões regionais. (Sânia Cristina Baptista/EMPLASA, entrevista em 19/05/2009)

A fragilidade da gestão metropolitana é evidenciada no trato da questão portuária e na implementação da articulação regional entre os municípios, o que compromete a força política da região, conforme exposto pelo representante da SEP:

Entendo que foi um grande avanço institucional a criação da Região Metropolitana, mas ainda falta uma cultura metropolitana. Pensar conjuntamente os problemas e suas possíveis soluções. Um exemplo é o próprio debate sobre a atividade portuária, que tem nas cidades da Região, posições diferenciadas e desarticuladas. Talvez seja este um ponto frágil. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

Avalia-se também que há fragilidades no tocante a um planejamento eficaz, com base em um diagnóstico global da realidade regional, apesar da produção de vários planos e estudos técnicos pela AGEM, que pouco são conhecidos. E também no tocante à ausência de uma participação ampliada nas decisões do CONDESB, com a presença de representações do Governo Federal:

Os passos dados até agora para uma regionalização efetiva são muito tímidos. Tanto o CONDESB quanto a AGEM são, em tese, boas iniciativas, mas que não vêm apresentando os resultados necessários. E isso se dá, principalmente, pela falta de autonomia desses órgãos em termos orçamentários e financeiros. Os dois órgãos precisam ter mais autonomia, mais poder de decisão, hoje totalmente centralizado, em última instância, nas mãos do Governo do Estado. E, para que isso aconteça, as duas instâncias devem ter a efetiva retaguarda financeira própria

para agir. Ao mesmo tempo, os órgãos precisam ter seu fórum ampliado. Por exemplo, muitas das ações que são discutidas e aprovadas ali dependem também de recursos e iniciativas que cabem ao Governo Federal, mas este não está representado nos organismos. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

A avaliação da regionalização pela Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT), apesar de ser positiva, faz a crítica às limitações da lei por não haver representação da sociedade civil e dos legislativos municipais na instância de decisão regional, por não ter autonomia nas decisões e orçamento próprio:

A lei que instituiu a região metropolitana, embora tenha sido a primeira região metropolitana criada após a Constituição de 1988, mas nasceu com limitações! Ela nasce com limitações por não ter a representação da sociedade civil no CONDESB, nem dos legislativos municipais! Também por não ter autonomia em questões essenciais, como por exemplo, o transporte, cujas decisões continuam sendo tomadas pelo Governo do Estado. E não ter uma autonomia financeira, uma autonomia eu não diria financeira, por não ter orçamento próprio! (Dep. Estadual Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Quanto à participação das representações federais no CONDESB e na AGEM, a superintendente do Meio Ambiente da CODESP relata a dificuldade de participação da área ambiental nas discussões das instituições regionais. A CODESP, por não ser membro oficial do Conselho de Desenvolvimento, não tem poder de voto, portanto, não opina nas decisões onde o porto de Santos, direta ou indiretamente, tem um papel fundamental. Porém, ressalta-se que esse problema também ocorre em outros fóruns de discussão municipal e regional:

A CODESP não participa das discussões e é assim em todos os fóruns de discussão! A CODESP teve que empurrar pra poder entrar! Seja nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente a gente que bateu pra poder participar e não temos direito a voto e já pedimos pra poder ter! Seja nas discussões dos Comitês de Bacias, a gente vai lá, mas não tem direito a voto! Então assim, todos os fóruns que a gente vai lá e briga para participar, a gente não tem direito a voto. (Idem)

Foram feitas várias críticas à não participação dos sindicatos dos trabalhadores no CONDESB e na AGEM, por não serem convidados e não terem assento no Conselho com garantia de direito a voto nas decisões. Segundo as lideranças sindicais, a participação dos sindicatos portuários só se dá por meio do Conselho de Autoridade Portuária (CAP), conforme já analisado no capítulo 4. Na avaliação do presidente do SINDAPORT, os dois órgãos dificilmente discutem questões portuárias e os sindicatos não são convidados a participar nos assuntos relativos ao porto. Foram destacados como limites a vaidade dos dirigentes municipais, a competição entre os municípios e a falta de interesse tanto dos prefeitos quanto da população, por não exigir a sua participação no CONDESB e na AGEM, conforme avaliação dos Comerciários:

Não houve grandes avanços, principalmente em função da vaidade dos dirigentes municipais, parece que isso está mudando, que colocavam a vaidade acima de qualquer coisa, do interesse do bem público. Então, quando a vaidade fala em primeiro lugar, “não porque o meu município”. Não é o meu município é a nossa região! Nós temos que pensar em resolver os problemas em termos regionais e não “o meu município”. Ficam competindo entre si e por isso os avanços são muito pequenos. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

No tocante à participação da população, a representante do SASP complementa falando da ausência de participação da população nas instituições públicas, como a AGEM, e do desconhecimento da maioria da população em relação à metropolização da região:

Como a maioria das instituições públicas ou ligadas ao poder público não há participação da população. Essa nem sabe que existe a AGEM. Houve falar de metropolização, mas também não tem muita ideia do que seja isso, porque é muito distante do seu cotidiano, das suas necessidades, das suas expectativas. Por isso, eu não consigo ver avanço nenhum. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

As questões da saúde, habitação e transporte coletivo, segundo o ex-presidente dos Metalúrgicos, são discutidas de forma pontual e depois não são amplamente debatidas com a sociedade civil, pois ainda falta uma política de âmbito regional e a concretização das demandas regionais:

A gente percebe que hoje há apenas o formalismo das reuniões mensais. (...) Em segundo lugar, você não percebe depois na sequência a discussão com as suas coletividades, das políticas apresentadas lá. Então, nós temos, por exemplo, a caracterização do problema da saúde aqui, ali e acolá, não teria a discussão de uma política global. (...) Nós não discutimos de forma coletiva na metropolização a questão habitacional. (...) Não se discute uma política objetiva com seriedade profunda na área de transporte coletivo. (...) Então a gente vê que a AGEM está tentando, o CONDESB existe, mas não existe uma linha concreta. (...) Não há contradição, não há conflitos entre os prefeitos em termos de partido político, mas eles não conseguem fazer uma linha coerente, constante. (Uriel Villas Boas/S.Metalúrgicos, entrevista em 13/03/2009).

As críticas à atuação do CONDESB e da AGEM refletem a frustração que paira na mídia e nas lideranças da região em relação à gestão metropolitana, com predomínio do discurso “que a metropolização ainda não saiu do papel”. Assim como avalia a representante do SASP que vai além, fazendo a crítica à centralização e ao controle das decisões, que ficam nas mãos do Governo do Estado:

O que a gente vê é uma insatisfação permanente e os avanços são muito poucos. Realmente há um campo de disputas e, pelo que eu posso concluir a partir de notícias de jornal, parece-me que viceja o clientelismo. (...) Parece-me que há certo consenso que a AGEM funciona muito mal, pois os resultados são poucos, pífios. Isso decorre de um órgão que ainda procura ter controle e manipular as decisões. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Há visões bastante críticas sobre o modelo de gestão metropolitana instituído na RMBS que, além da falta de poder de decisão da região, apontam para um grande descompasso entre o arcabouço legal e a realidade das regiões metropolitanas:

A metropolização da região tem um severo descompasso entre institucionalização e realidade socioeconômica. O arcabouço legal, aqui como em outras RMs, é insuficiente e anacrônico. (José Marques Carriço/Comitê do PDP Santos/Fórum da Cidadania, entrevista em 11/05/2009)

No tocante às instâncias de gestão, CONDESB e AGEM, as Associações de arquitetos e engenheiros têm uma visão mais favorável. Porém, essas também reivindicam o aprimoramento no modelo de gestão com maior participação dos municípios e da sociedade civil organizada no planejamento regional. Para tanto, os municípios devem superar a individualidade dos seus interesses em detrimento dos interesses regionais, que gera competição entre os municípios.

Excelente a criação do CONDESB, é fundamental que todos os Prefeitos analisem a região como um todo. Porém, precisam deixar de lado a “fogueira das vaidades”, afinal num contexto regional ninguém pode ser melhor que ninguém. Não podemos pensar como cidade rica e outra pobre. Os projetos devem atender os anseios de todos e principalmente no atendimento da população. (...) Gostaria muito que as entidades tecnológicas da região fossem reconhecidas e convidadas a participar para colaborar nos debates técnicos de interesse de nossa região. As entidades civis organizadas têm muito a acrescentar para o desenvolvimento da região. (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

Os representantes dos movimentos ambientalista e de moradia, bem como do Comitê do PDP de Santos do Fórum da Cidadania, são mais críticos e céticos em relação à atuação das instâncias de gestão metropolitanas, que, segundo eles, são norteadas pelos interesses políticos e econômicos do Governo do Estado, refletindo uma metropolização de “fachada”:

São utilizados como “aparelhos” político-partidários e pouco contribuem para a integração regional e solução dos problemas metropolitanos. O nível de participação da sociedade nestes fóruns é próximo do zero. (...) Portanto, nossa metropolização ainda é um edifício a construir. Mas como a maior parte dos municípios da região é financeiramente dependente do estado, não há movimento político para alterar essa realidade. Ao contrário, os prefeitos preferem jogar o jogo da metropolização de fachada, em troca de migalhas para realização de obras, algumas delas discutíveis. (José Marques Carriço/Comitê do PDP Santos, entrevista em 11/05/2009)

Os órgãos e instâncias de gestão não funcionam. Há um claro problema jurídico pela inexistência de poderes supra-municipais e infra-estadual. Mais que isso, os grupos que se perpetuam no poder não são abertos a desfazer amarrações políticas e econômicas próprias de períodos pré-eleitorais. Não enxergo neste modelo uma solução simples e nem tenho fórmula, a não ser a soma de maior consciência cidadã por parte da sociedade e dos próprios decisores, já viciados em determinados formatos de condução da coisa pública (de forma a atender interesses privados). (Fabio Dib/Inst.Cáa Oby, entrevista em 19/05/2009)

Na prática, evidenciam-se vários problemas na gestão metropolitana, conforme apontados pelas representações do setor empresarial pesquisadas, sempre reforçando a questão da falta de autonomia política e orçamentária:

Apesar da RMBS ser a primeira do Estado de São Paulo já veio meio tarde e a AGEM veio com viés político, pois sem dinheiro não se faz nada para articular 09 municípios que andam em descompasso. (Ronaldo Forte/CIESP/Santos, entrevista em 17/04/2009).

O presidente da ASSECOB afirma que é preciso superar o imediatismo e romper com a cultura vigente:

Podia ser muito melhor! Podia se estar muito melhor! Muito mais desenvolvida, a visão mais ampla que (...) nós precisamos ter! (...) Tem que pensar coletivamente, pensar grande! Pensar grande não significa só fazer obras grandes! (...) O raciocínio é pensar de forma abrangente, às vezes até pra não fazer! (...) Se a região metropolitana administrativa, o CONDESB, conseguir resolver uma boa estruturação de transporte coletivo, já é um grande avanço! (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009).

O coordenador do IPAT faz uma análise mais abrangente e vê vários problemas na articulação entre os municípios. Avalia que AGEM não tem poder coercitivo, de organização e faz mais o papel político do que de gestão, de ação, por exemplo, não executa as obras que são feitas pelo Governo do Estado ou pelas Prefeituras. Destaca também que os prefeitos são eleitos pelos municípios e isso cria conflitos de interesses, portanto, a metropolização apresenta esse problema, considerando que não há uma esfera de poder regional. Segundo o pesquisador e coordenador do IPAT, há uma assimetria entre os municípios e não há uma hegemonia clara na região e “isso dificulta a ação que obrigue a uma atuação de consenso”.

Lembra que embora Santos seja a cidade mais importante da região, há uma disputa entre os municípios. Além disso, Santos tem os problemas urbanos quase totalmente resolvidos,¹⁶ ao passo que em Cubatão e Guarujá metade da população vive em favelas, em condições de pobreza. Isso cria uma assimetria de interesses e de necessidades que é difícil de equalizar, o que é um paradoxo. Há dificuldades culturais e práticas, porque a região não tem orçamento próprio e não tem poder de decisão sobre os investimentos. Neste sentido, acredita que para melhorar a gestão da AGEM é preciso:

Que toda e qualquer ação que venha do Governo do Estado passasse também pela AGEM, as políticas, os planos, a gestão, os investimentos. Ai você cria um pacto. Você cria um governo regional! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Os limites parecem superar os avanços, demonstrando um processo de metropolização ainda incipiente na RMBS em termos práticos, muito em função da falta de autonomia nas decisões dos órgãos de gestão regional e também pela ausência de participação da sociedade civil nas instâncias regionais, evidenciando assim, um processo de integração regional ainda embrionário.

Possibilidades

As propostas sugeridas para aperfeiçoamento do sistema de gestão metropolitano, pelas representantes do legislativo estadual e municipal do Partido dos Trabalhadores, passam por mudanças nessas questões para que realmente a região possa ter autonomia nas decisões das suas prioridades:

Eu penso que primeiro é preciso mudar mesmo a composição do CONDESB, porque hoje é 50% do governo municipal e 50% do governo estadual, com um orçamento regionalizado e a autonomia nas decisões das políticas, nas decisões das prioridades. (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

Assim, pode-se ter autonomia para efetivar as ações de interesse regional em relação às principais demandas metropolitanas. Muitos temas estão recorrentemente na discussão da pauta regional, sem uma solução concreta, o que gera expectativas que levam a uma frustração geral e ao agravamento dos problemas metropolitanos, que caminham a passos largos em relação ao ritmo da burocracia estatal:

Agora, é preciso fazer com que esse espaço produza ações concretas. Tenho para mim que a metropolização vai acabar avançando efetivamente e mais rapidamente não através de propostas positivas, mas da urgência na busca de soluções para alguns problemas que estão se tornando cada vez mais críticos e comuns para diversos municípios, como a questão do lixo, o déficit habitacional, o transporte público, a poluição ambiental e outros. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Os sindicatos defendem que os problemas de saúde, habitação, transporte e resíduos sólidos devem ser resolvidos de forma regional, através de uma ação articulada que possa

¹⁶ "Santos é a 4ª cidade do país no ranking do saneamento", segundo estudo do Instituto Trata Brasil que avaliou serviços de fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto nas 79 maiores cidades do Brasil (com mais de 300 mil habitantes), no período de 2003 a 2007 com base na série do SNIS. Santos partiu da 34ª para 4ª posição, já a cidade de São Vicente que ocupa a porção Oeste da mesma Ilha passou de 39ª para 30ª posição. Fonte: O Jornal A Tribuna, Caderno Baixada Santista, p. A-3, em 16/05/2009.

resolver os problemas metropolitanos, buscando soluções conjuntas (S. Metalúrgicos, SINTRAPORT, S. Comercíários e SINTRACOMOS). Em especial, através da integração dos municípios, por meio de uma política regional pautada na gestão democrática, o que possibilitaria à Baixada Santista ter mais força política, conforme argumenta o representante dos metalúrgicos:

Quando eu falei que existem 65 entidades de bairros em Santos, se elas fizessem uma reunião por mês, 65 pessoas trariam o mapa de Santos, se acontecesse o mesmo nos outros municípios e levar tudo isso para o CONDESB. Você teria uma política regional, coisa que nós não conseguimos fazer. Você fica administrando o seu município sem pensar que com a interligação você poderia fazer pressão sobre o Governo do Estado e aí conseguir coisas. (Uriel Villas Boas, entrevista em 13/03/2009)

A representante do SASP toca no cerne da questão metropolitana ao avaliar que o melhor desempenho das instâncias regionais vai depender da descentralização de poder do Governo do Estado para as regiões metropolitanas, dando maior autonomia:

A região metropolitana só funcionaria ou poderia funcionar muito melhor se a sua institucionalização significasse que o Estado dividisse poder. (...). A descentralização de poder do Estado para as regiões poderia estar contribuindo para reduzir o clientelismo e para que as regiões tivessem efetivamente mais capacidade de decidir sobre seus problemas. Afinal, descentralizar não é só descentralizar decisões, mas também descentralizar poder para que as regiões possam ter mais autonomia. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

A Agência de Gerenciamento Costeiro ressalta a importância da produção de conhecimento sobre a região com visão de totalidade, através de investimentos em um sistema de planejamento e monitoramento metropolitano que poderia ter a parceria das universidades:

Cabe à AGEM fazer o monitoramento da região com a produção de conhecimento, diagnóstico e prognóstico, mas não de produtos isolados e sim investir no processo de planejamento. Os laboratórios das universidades são um bom canal pra isso! (Antônio Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009).

Tanto o representante da Agência de Gerenciamento Costeiro, quanto o do movimento ambientalista fazem críticas às limitações da arquitetura jurídica do modelo metropolitano vigente, defendendo o reconhecimento da região como uma instância de poder. Para o representante da Agência de Gerenciamento Costeiro, deveria haver um governo regional com poder de decisão e com receita própria, ou seja, a criação de um 4º poder federativo. Essa possibilidade existe em outros países, como, por exemplo, no Canadá, porém esbarra no atual pacto federativo brasileiro que estabelece apenas três níveis de governo.

Observa-se um esforço das instituições regionais no sentido de qualificar e legitimar o CONDESB e a AGEM como órgãos de articulação intergovernamental e de planejamento e gestão da RMBS. Neste sentido, conforme reconhecido por algumas representações pesquisadas, tem-se conseguido, aos poucos, alguns avanços no sentido de criar uma cultura regional. Porém, as limitações ainda são muitas, em grande parte ligadas a questões de caráter político e orçamentário. Pode-se perceber que os investimentos no sistema de planejamento e gestão ficam mais no âmbito técnico do que político, pois não se intervêm nas questões estruturais que poderiam dar mais legitimidade e força política às instâncias

regionais. Ao mesmo tempo as decisões ficam no âmbito político, centralizadas no governo estadual. Para tanto, é imprescindível garantir a participação democrática da sociedade civil organizada na gestão metropolitana e implementar mecanismos e espaços de participação que tenham proximidade com a população, superando a participação burocrática, ao promover reuniões e audiências públicas como mera formalidade legal.¹⁷ Neste sentido, cabe reforçar que a Constituição Estadual de São Paulo de 1989 e a Leis estaduais 760/04 e 815/96 preveem a participação e o controle social da população no processo de planejamento e gestão metropolitano. O que reforça, mais uma vez, que o problema é de ordem política.

O fato de esse Conselho Metropolitano ser formado somente pelos mais altos representantes da hierarquia executiva municipal e por representantes do executivo estadual, sem canais diretos de comunicação com a população afetada pelas suas decisões, compromete seu enquadramento como órgão inserido nos parâmetros do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática das cidades, conforme norteia o Estatuto da Cidade. (Carmo e Falcoski, 2005, p.138)

Além disso, percebe-se que a articulação regional entre os municípios ainda é frágil, a região não tem autonomia política e orçamentária¹⁸ pois na prática o Governo do Estado acaba centralizando as decisões de caráter metropolitano. A descentralização de poder demanda maior articulação entre os prefeitos da região para o fortalecimento político frente às ingerências externas, através de ações consorciadas, com a busca de fontes de recursos financeiros, externas e internas, para implementação das demandas de interesse regional. Outra questão observada é que o diálogo entre os governos estadual e federal ainda é tênue, com propostas muitas vezes conflitantes. Quanto ao planejamento metropolitano, é preciso ampliar a discussão com os diversos agentes regionais e ter uma visão de conjunto sobre a região para apontar alternativas para os graves problemas metropolitanos, bem como antever os impactos do desenvolvimento econômico no território da Baixada Santista. Isso requer a construção de uma agenda regional, através da governança, que seja fruto da pactuação entre os vários segmentos. Há também um descompasso entre o planejamento e o orçamento, inviabilizando a gestão na concretização dos planos:

Há um descolamento entre o orçamento e o planejamento. A gestão física está no planejamento e no orçamento é aonde se concretizam as ações previstas nos planos. (...) E quem vai dar se a ação é factível ou não é o orçamento! Então tem que estar associado a ele! (...) Valorizar a ação de planejamento deve ser uma luta permanente e constante! (...) Que a sociedade entenda que planejamento não é um produto que termina num plano! É um processo permanente! (Antonio Poleti/ABGC, entrevista em /2009)

Afinal, o planejamento sem a previsão de recursos vinculados para realização das propostas contidas nos planos, programas e projetos, tende a ficar na esfera do discurso,

¹⁷ Não há representação formal da sociedade civil no CONDESB ou nas Câmaras Técnicas. Na prática, é permitido o acesso às reuniões como ouvinte, sem direito a voz e voto, qualquer discordância deve ser enviada por escrito.

¹⁸ O Fundo Metropolitano da Baixada Santista acumula atualmente um déficit de mais de 2,2 milhões de reais por inadimplência do Governo do Estado e 7 dos 9 municípios. Está previsto para este ano investimentos na ordem de 4,8 milhões no Fundo, segundo o Prefeito José Mauro Orlandini que tomou posse como novo Presidente do CONDESB, em substituição ao Prefeito de Itanhaém, João Carlos Forssell em 23 de fevereiro de 2010. (Jornal da Rádio Litoral, em 23/02/2010, 19h00)

gerando expectativas e, conseqüentemente, frustrações que esvaziam ainda mais a questão metropolitana. Portanto, é preciso romper com esse círculo vicioso.

6.2. Cidades x Região: (des)compassos do planejamento urbano e regional

Estamos nos referindo a um processo político e econômico que, no Brasil, construiu uma das sociedades mais desiguais do mundo, e que teve no planejamento urbano modernista/funcionalista, importante instrumento de dominação ideológica: ele contribuiu para ocultar a cidade real e para formação de um mercado imobiliário restrito e especulativo. (Maricato, 2000, p.124)

O planejamento urbano¹⁹ é uma atribuição do Estado que tem atuado de diversas maneiras sobre o espaço das cidades, através de intervenções de infraestrutura e serviços públicos, na regulamentação e delimitação dos usos urbanos, em especial nas áreas da habitação, do sistema viário e dos transportes. O que trouxe mudanças significativas na estrutura urbana das cidades brasileiras a partir da década de 1970, em função das intervenções promovidas ou financiadas pelo Estado, como o PLANASA na implantação de infraestrutura de saneamento e o BNH na construção de moradias. O planejamento urbano no Brasil é a ação estatal sobre a organização do espaço intra-urbano e pode se dar através de várias formas, como planos diretores, zoneamento, planos setoriais, o planejamento de cidades novas e o chamado urbanismo sanitário. Esses cinco tipos de planejamento urbano são considerados por Villaça como o *planejamento urbano latu sensu*, que incluem tanto os discursos como as práticas do Estado sobre o espaço urbano. O planejamento urbano *strictu sensu* é a corrente que teve como eixo de discurso e prática a adoção dos Planos Diretores. (Cf. Villaça, 1995 e 1999)

O Plano Diretor e o Zoneamento caracterizam-se como os dois principais componentes do planejamento urbano que são largamente utilizados no disciplinamento e controle do uso e ocupação do solo. O Zoneamento é a legislação urbanística que varia no espaço urbano e insere-se no âmbito da política, expressando os conflitos de interesse na apropriação do solo urbano. Trata-se, portanto, de uma ação concreta do Estado sobre o espaço intra-urbano, através de leis aprovadas e do poder de polícia da fiscalização. O Plano Diretor “é um momento de um processo contínuo de planejamento, envolvendo controle, revisão e atualização periódicos; (...) é uma visão de conjunto e de longo prazo dos problemas urbanos; (...) deve abordar de forma integrada um significativo leque de problemas - de natureza físico-territorial, social, administrativa e econômico-financeira”. (Villaça, 1995, p.47) Sua natureza técnica acaba lhe conferindo um certo “poder mágico” que se julga capaz de solucionar todos os problemas urbanos, embora seja notório a timidez do poder efetivo do Plano Diretor no planejamento e na gestão das cidades brasileiras, que na prática é norteador pelo “planejamento” do mercado imobiliário.

¹⁹ O conceito dominante de planejamento urbano tem como especificidade a organização do espaço urbano e aplica-se ao plano de uma cidade individualmente, segundo Villaça (1999).

No entanto, independentemente de sua precária efetividade, o Plano Diretor expressa o modelo de desenvolvimento urbano dos municípios e o modelo de cidade que se pretende construir. Enquanto o Zoneamento constitui-se efetivamente em um instrumento político de negociação entre diferentes agentes produtores do espaço urbano, o Plano Diretor é a expressão desta política, que projeta o ideário de cidade a se construir. Para Villaça (1995), os Planos Diretores têm sido inoperantes, porque eles estão na esfera da ideologia²⁰ e não na esfera política. Opinião compartilhada por Maricato (2001, p.56 e 116), que afirma que “*a distância entre o plano e a gestão presta-se ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos (e mais recentemente pós-modernos), práticas arcaicas: (...); planos que dormem nas gavetas, ou seja, planos sem planejamento; (...) enfim, planejadores que não planejam (...)*”.

Portanto, o planejamento, em suas manifestações tecnocráticas, constitui-se como uma resposta do sistema capitalista e particularmente do Estado capitalista, ao problema da organização da produção e circulação, em especial, ao dilema das crises constantes. A ideia do planejamento usualmente é adotada quando se quer garantir e defender os interesses do mercado, constituindo-se, na maioria, em ideias descoladas da realidade, impregnadas pela ideologia hegemônica.

No período atual, do denominado pós-fordismo, a noção de estratégia passa a vigorar amplamente na forma de pensar e planejar as cidades, com a emergência da ideia da “sustentabilidade” e o projeto de “cidades sustentáveis”, influenciando o planejamento urbano e regional no Brasil a partir da década de 1990. O planejamento urbano ganha espaço de ação no intuito de conceber, hoje, a cidade do futuro, de maneira intencional, através do chamado “empresariamento da cidade”. Trata-se da emergência do Planejamento Estratégico de Cidades. (Cf. Melo, 2001) Nessa concepção, a cidade contemporânea deve ser competitiva e flexível, dotada de uma imagem atraente e com uma identidade forte, para assim atrair mais investimentos, explorando as suas potencialidades culturais, históricas e naturais como novas “oportunidades” e minimizando suas “fraquezas”. É a chamada “City Pós-moderna” ou “Cidade do Empreendimento”, segundo Hall (1995).

As intervenções pautadas na concepção de Planejamento Estratégico de Cidades foram aplicadas inicialmente nas cidades americanas, mas foi nas experiências europeias que se consolidou como um novo paradigma, influenciando intervenções nas cidades brasileiras e da América Latina, assim como o Projeto de revitalização dos armazéns 1 a 8 do Porto de Santos, denominado *Marina Porto Santos*. A título de exemplificação podem-se citar as intervenções que buscam reafirmar a relação cidade-água (*water-front*), como os projetos de Rom Rijnmosd, em Rotterdam, Puerto Madero, em Buenos Aires, Docklands, em Londres, e também o Plano Estratégico de Portugal (PEL) e o de Barcelona, que, entre os seus objetivos, visam a

²⁰ Ideologia entendida aqui no sentido dado por Marilena Chauí (1994) como as ideias dominantes, difundidas e aceitas pela maioria da sociedade, que surgem a partir do momento em que as ideias se descolam da realidade e nutrem-se de si próprias. Portanto um mecanismo de dominação.

revitalização de áreas antes degradadas, com a incorporação dos elementos naturais presentes na paisagem, propiciando assim uma elevada valorização desses espaços. (Cf. Melo, 2001)

Todavia, no Brasil esse período também se caracteriza pela intersecção do declínio dos Planos Diretores com base na retórica e o início de um novo ciclo de planos e programas mais politizados, fruto da luta pela Reforma Urbana, através do Planejamento Participativo²¹. Os Planos Diretores baseados na participação popular passam a ser adotados nas gestões municipais mais progressistas, o que sem dúvida, é um grande avanço no país. Abrem-se espaço para novas propostas, como experiências bem sucedidas de politização dos planos, programas e projetos, como orçamento participativo, microcrédito através de banco popular, transferências condicionadas de renda para famílias em extrema pobreza, dentre outros, que começam a sinalizar uma mudança no planejamento e gestão das cidades. Esses planos e programas têm um rebatimento mais imediato na realidade das pessoas e das cidades, dando, portanto, respostas mais rápidas às demandas e problemas da população, o que passa a ser um atrativo à participação no processo de discussão sobre os destinos da cidade.

Os desafios do planejamento urbano no Brasil passam pelo enfrentamento dos grandes e graves problemas relativos ao déficit habitacional, ao transporte público, ao saneamento básico e à sustentabilidade ambiental. O que requer uma postura inclusiva, de universalização dos direitos da cidade a todos os seus cidadãos, buscando unificar os territórios da cidade dual. Assim, verifica-se a necessidade da disponibilização de terra urbanizada para a grande parcela da população que hoje vive em precárias condições em favelas, cortiços e regiões periféricas das cidades. Logo, cabe verificar as mudanças ocorridas no planejamento urbano na atualidade, com a implementação de novos instrumentos urbanísticos de gestão democrática e desenvolvimento urbano, presentes no Estatuto da Cidade que trata da Política Urbana.

Bom, é tão obvio que nas cidades brasileiras que a questão urbanística foi maltratada que você vê o resultado hoje! Toda a dificuldade hoje do planejamento urbano é que você tem que tentar consertar o que está feito! Não é você pegar uma “folha de papel” em branco e pronto, eu zoneio do jeito que quiser! A nossa “folha” está cheia e como é que a gente reordena isso tudo? É difícil, não é... Mas, acho que o Brasil neste sentido vai poder recriar, criar vários instrumentos, como no Estatuto da Cidade, ou seja, está avançando! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

A aprovação do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/01, depois de mais de uma década de tramitação legislativa, constitui-se em uma conquista e importante instrumento de gestão urbana das cidades. Essa nova lei reúne importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem contribuir para garantir aos municípios o desenvolvimento mais equilibrado das funções sociais das cidades e da propriedade urbana, regulamentando, assim, os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Essa lei dá condições ao poder público local de

²¹ Em Santos, no início da década de 1990 houve a fase de democratização do planejamento urbano, que apesar de não resultar em um novo Plano Diretor, teve na Lei de ZEIS, aprovada em 1992, seu ponto culminante.

implementar uma política urbana voltada para construção de cidades mais inclusivas e com a melhoria da qualidade de vida urbana. Assim, reforça a figura do Plano Diretor (PD) como peça fundamental da política urbana. Abre-se, assim, uma nova perspectiva de tornar o PD um efetivo Plano de Ação para induzir o desenvolvimento das cidades, o que, sem dúvida, depende da politização desses planos, com a participação dos vários atores sociais que constroem as cidades, saindo da esfera meramente discursiva e tecnocrática. No entanto, o Estatuto da Cidade deixou um vazio em relação à questão metropolitana. O projeto de lei original tinha um capítulo relativo às áreas metropolitanas que teve que ser retirado por ter sido considerado inconstitucional pela Comissão de Constituição e Justiça, ao entender que essa questão é de competência dos estados. Com isso o Estatuto da Cidade, que estabelecia como exigência a elaboração de um Plano Diretor Metropolitano, só tratou desta questão de forma remota em apenas dois artigos²² que perderam sua finalidade maior.

Mesmo com tais limitações, esse cenário permite pensar que existem condições favoráveis para um planejamento urbano e regional com uma gestão mais democrática e inclusiva das cidades e regiões brasileiras. Porém, conforme reflete Lefebvre (2001, p.2), “*as questões relativas à Cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas, ainda não assumiram politicamente a importância e o significado que têm no pensamento (na ideologia) e na prática (estratégia urbana já em andamento, em ação)*”.

Quanto às ciências, (...). Elas travam contato, de maneira cada vez mais premente, com uma exigência de totalidade e de síntese. Fato que obriga a conceber uma estratégia do conhecimento, inseparável da estratégia política, ainda que distinta dela. Segundo qual eixo e em que horizontes pensar essa estratégia do saber? Na direção da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, à vida, condição de um humanismo e de uma democracia renovados. (Ibid., s/nº)

O que pressupõe a melhor compreensão da realidade e do processo histórico de formação e estruturação do espaço urbano, no intuito de contribuir para superação dos graves problemas e desigualdades, através de alternativas aos modelos de cidades vigentes, procurando romper, com a lógica da cidade liberal. Desta forma, é preciso avaliar o papel do Estado na regulação do espaço urbano-regional, através do planejamento urbano, em especial através do Plano Diretor (PD) e dos Planos de abrangência regional.

6.2.1. Plano Diretor como instrumento de desenvolvimento urbano no olhar das representações regionais

Qualquer cidade que pensa na população e pensa em aplicar bem o dinheiro público tem que ter um plano diretor. Nós temos que pensar a longo prazo. (...) Só através do Plano Diretor é possível fazer com que o dinheiro público seja bem aplicado. (Arnaldo Biloti/S.Comerciários, entrevista em 02/03/2009)

²² O art. 41 § II da Lei Federal 10.257/2001 estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; e no art. 45: torna obrigatória a participação da comunidade nas atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Nas entrevistas realizadas muito se falou na necessidade de um planejamento eficaz, portanto, procurou-se levantar a visão dos agentes sociais sobre a importância atribuída ao Plano Diretor (PD) como instrumento de planejamento urbano dos municípios no contexto da região da Baixada Santista. A importância do Plano Diretor e da aprovação do Estatuto da Cidade, lei federal aprovada em 2001, no desenvolvimento urbano dos municípios e da região foi enaltecida por todas as representações pesquisadas. Em especial pela necessidade de se planejar o desenvolvimento das cidades e pela obrigatoriedade da participação da população no processo de elaboração e gestão dos planos diretores, através dos instrumentos de gestão democrática da cidade,²³ conforme sintetiza a Associação de Engenheiros e Arquitetos de Bertioga:

Julgamos essencial para o município, porque é um tipo de planejamento multidisciplinar que consegue envolver todos os seguimentos das políticas públicas otimizando os recursos e direcionando para um desenvolvimento sustentável. A obrigatoriedade e necessidade de participação da sociedade neste processo são também vistos como um dos mais importantes avanços na elaboração do plano, pois cria uma identificação com o mesmo e uma co-responsabilidade entre aqueles que estão envolvidos. (André Rogério de Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

Destaca-se que o Plano Diretor é de fundamental importância por se caracterizar como o principal instrumento de planejamento e ordenação dos municípios. O Estatuto da Cidade é considerado uma conquista que vem sendo implementada nos municípios, através dos planos diretores. A questão da efetiva participação dos vários segmentos da sociedade civil nos processos de discussão dos PDs também é enfatizada como essencial.

O Plano Diretor é fundamental, porque ele vai, na verdade, definir, delimitar as ações para o município numa relação de desenvolvimento econômico e qualidade de vida. Eu acho que o Estatuto da Cidade é uma conquista importante e vem sendo concretizado pelas ações do Ministério das Cidades. (...) Eu acho que a responsabilidade cabe a todos! A responsabilidade maior é sempre do gestor municipal, mas cabe às universidades, à sociedade civil, aos atores políticos e sociais a participação. (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

A importância do Estatuto da Cidade se dá pela regulamentação de novos instrumentos urbanísticos que trazem novas possibilidades de indução do desenvolvimento urbano, através da aplicação dos seus instrumentos nos planos diretores, o que também fortalece a atuação dos movimentos sociais nas políticas urbanas frente ao governo municipal:

Os Planos Diretores apresentam hoje possibilidades que os de dez anos atrás não tinham que é o de induzir o desenvolvimento através da aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

O PD é um dos instrumentos que nós podemos ajudar a construir, muito importante para a organização das políticas urbanas, mas não é o fim. O Estatuto das Cidades é muito importante para o planejamento das cidades. A partir da consolidação de vários instrumentos que compõem o estatuto, fortaleceu o nosso argumento para o enfrentamento com o governo constituído. (Almir Manoel/Mov.Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

²³ O artigo 40 inciso 4º do Estatuto da Cidade determina que no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, seja garantida pelos poderes municipais a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas de setores da comunidade; a publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

A Prefeita de Cubatão sublinhou a importância da lei do Estatuto da Cidade, em função da carência de planejamento em grande parte dos municípios brasileiros que ainda não possuem uma legislação urbanística adequada para promover o desenvolvimento urbano, em especial no tocante ao Plano Diretor:

O “Estatuto da Cidade” tem realmente grande importância, pois apesar de termos mais de 5.500 municípios no Brasil, apenas pequena parte destes têm legislação adequada no que diz respeito ao Desenvolvimento Urbano. Na realidade sequer chegam a mil as que possuem Plano Diretor – o que é um absurdo! A expectativa gerada a partir da promulgação da citada Lei era de uma melhoria considerável nessa situação - o que ainda não ocorreu na proporção esperada. Mesmo o Plano Diretor só é exigido para cidades com mais de 20.000 habitantes (parece razoável), mas isso efetivamente alcança algo em torno de 30% das cidades brasileiras; as restantes têm menos número de habitantes. (Márcia Rosa/PMC, entrevista em 22/06/2009)

Defende-se um planejamento urbano como um processo permanente e dinâmico, que promova a integração entre os vários planos setoriais em consonância com as diretrizes e dotação orçamentárias,²⁴ pois é o que dá viabilidade à implementação do plano diretor, como também possibilita a participação efetiva dos segmentos da sociedade para uma gestão compartilhada:

O plano diretor deve ser entendido como um regulamento do processo de planejamento. E o orçamento seria o outro instrumento associado ao plano que daria viabilidade à execução do plano. Não adianta ter o plano se não tem meios de implementação! Então, eu acho que a primeira coisa que tem que se fazer é essa harmonia entre plano diretor, orçamento e plano plurianual. Começar a valorizar esses instrumentos para uma gestão mais adequada! E aí criar efetivamente um processo e todo esse processo está associado a uma participação efetiva de cada um dos segmentos da sociedade. Tem que ter essa visão! Integrado com os planos maiores. (...) A costura desses planos todos, eu acho que é o Plano Diretor que vai dar esse norte! Isso tem que acontecer, uma hora tem que acontecer! (Antonio Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Todos os entrevistados do setor empresarial destacam também a importância do planejamento e do Plano Diretor para o desenvolvimento dos municípios e da região da “Costa da Mata Atlântica”, e a maioria participa de alguma forma no processo de discussão dos PDs, conforme analisa a presidente do SR&CVB:

O planejamento é de fundamental importância para o desenvolvimento da Costa da Mata Atlântica, a nova Baixada Santista. Algumas cidades da região já atuam baseadas em um plano diretor e servem de exemplo para que esse tipo de iniciativa prevaleça na administração municipal. O Santos e Região CVB auxilia da melhor maneira possível nesse tema, participando de audiências públicas, realizando pesquisas que norteiam diversas ações de planejamento, e debatendo o assunto. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SR&CVB, entrevista em 11/05/2009).

Porém, o presidente do SINDAPORT sublinha uma questão bastante crítica em relação aos Planos Diretores, ou seja, “que alguns planos atendem interesses de alguns” (Everandy Cirino dos Santos, entrevista em 16/07/2009), o que está diretamente relacionado ao distanciamento e à falta de participação da população nos processos de discussão dos PDs. Há visões bastantes críticas em relação à eficácia do instrumento Plano Diretor, que, por se caracterizar como um plano de diretrizes gerais, não é auto aplicativo e dificilmente contempla

²⁴ O artigo 40 inciso 1º do Estatuto da Cidade determina que o PD é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

o estabelecimento de metas e sanções ao não cumprimento pelo poder público, conforme avalia o membro do Comitê do Plano Diretor Participativo do Fórum da Cidadania de Santos:

Tendo a concordar com o Prof. Villaça, pois considero quase nula a influência destes instrumentos no desenvolvimento local e regional. Mas a Constituição e o Estatuto da Cidade consagraram o Plano Diretor como principal instrumento de planejamento e temos que fazer uma limonada com este limão. Portanto, que seja elaborado da forma mais participativa possível, com metas claras e sanções ao não cumprimento, para que daqui a alguns anos possamos aferir seus resultados e cobrar responsabilidades. (José Marques Carriço/CPDS, entrevista em 11/05/2009)

A implementação da Lei de ZEIS²⁵ em Santos é um bom exemplo da dificuldade de se efetivar a legislação urbanística nos municípios. Apesar da lei ter sido aprovada em 1992, esta não foi aplicada nas áreas mais valorizadas de interesse do mercado imobiliário. Como, por exemplo, na área do “Estradão”, localizada na Zona Noroeste, que foi definida como ZEIS 2 e só recentemente foi destinada para fins de moradia de interesse social; e a ZEIS 3 (Cortiço), no bairro do Paquetá, na área central de Santos, onde os cortiços predominam como forma de moradia, que praticamente não saiu do papel, com poucas intervenções dessa natureza.

A legalidade e constitucionalidade do Plano Diretor, em função dos conflitos entre as legislações de esferas superiores em relação à regulação do uso e ocupação do solo, em particular no tocante à legislação ambiental é questionada e criticada pelo representante do Instituto Socioambiental Caá-Oby. A representante técnica da SMA também faz ressalvas em relação ao tratamento dado à questão ambiental nos Planos Diretores que normalmente privilegiam a expansão urbana em detrimento da proteção ambiental, constituindo-se no grande conflito entre desenvolvimento e meio ambiente:

Os planos diretores na sua trajetória, as suas discussões não têm incorporado as questões ambientais da maneira devida. Eu acho que com todo esse chacoalhão que tivemos aqui na região no Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE), quem sabe isso na Baixada Santista, possa ser encarado com uma outra importância! Trazer a questão ambiental para Plano Diretor! Os planos diretores municipais tratam muito mais das suas possibilidades de expansão do que dos seus limites! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

Outra crítica bastante pertinente, diz respeito às constantes modificações na legislação urbanística dos municípios, como nos PDs e Leis de Uso e Ocupação do Solo, alterações quase sempre de natureza pontual que podem descaracterizar a intencionalidade da lei e inviabilizar o planejamento, conforme lembra a deputada estadual:

Agora os planos diretores eles não podem ser falseados, constantemente mudados, com mecanismos incorretos, com mudanças pontuais na lei de uso e ocupação do solo e outras mudanças em legislação municipal que acabam por falsear a intencionalidade da lei! E com essas constantes modificações, o planejamento não se efetiva! (Maria Lucia Prandi/ALESP, entrevista em 04/05/2009)

²⁵ Lei Complementar nº 53 de 15/05/1992 que dispõe sobre a criação das Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS. Em Santos, foram definidas três tipos de ZEIS: ZEIS 1 (favelas e similares); ZEIS 2 (terrenos não edificados ou subutilizados); e ZEIS 3 (Cortiços).

Participação das representações regionais nos processos de discussão dos PDs

Com efeito, o Plano Diretor elaborado à luz do Estatuto da Cidade é uma importante ferramenta para garantir o desenvolvimento sustentável do município, através da articulação das políticas urbana, ambiental e de desenvolvimento socioeconômico, no contexto da realidade regional. A lei federal estabeleceu como prazo limite de elaboração dos planos diretores municipais até outubro de 2006 e o prazo de 10 anos para revisão dos PDs existentes. Neste contexto, o quadro atual dos Planos Diretores dos Municípios da região da Baixada Santista está na seguinte situação: nos municípios de Santos,²⁶ Cubatão²⁷ e Bertioga²⁸ os Planos Diretores vigentes são de 1998; o PD do município de São Vicente é de 1999²⁹; no município de Itanhaém³⁰ o PD data de 2000; em Praia Grande³¹ o PD foi revisado em 2006; em Mongaguá³² o PD também é de 2006; e nos municípios do Guarujá³³ e Peruíbe³⁴ os PDs foram aprovados em 2007.

Em obediência ao que determina o Estatuto da Cidade, a Prefeitura de Santos está em processo de revisão do seu PD desde dezembro de 2008 que atualmente está em vias de aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU para ser submetido às audiências públicas e depois a aprovação da Câmara Municipal. A Prefeitura de Cubatão promoveu a revisão do seu Plano Diretor em 2007, cujo projeto de lei chegou a tramitar na Câmara Municipal, mas não chegou a ser votação, sendo retirado pela atual administração municipal. Cabe destacar que aprovação do novo PD de Cubatão é de fundamental importância para ratificar e complementar a Agenda 21 Local do município que foi elaborada num processo participativo, tendo sido revisada em 2008. O Plano Diretor de São Vicente também estava em processo de revisão, mas até o momento ainda está em vigência o PD de 1999. A Prefeitura de Bertioga iniciou as discussões da revisão do PD em 2009 e, segundo o prefeito, o processo de discussão *“tem a tendência de envolver a comunidade local e a região”*. O Plano Diretor de Itanhaém que foi instituído em 2000, entrou em processo de revisão em 2006, no governo do atual prefeito³⁵, contudo até hoje não foi submetido a aprovação. Pode-se constatar que apenas quatro dos municípios da região revisaram ou elaboraram seus PDs dentro das diretrizes do Estatuto da Cidade e os outros quatro municípios ainda estão em processo de revisão. Acontece que os Planos são elaborados de forma isolada e não envolvem

²⁶ A Lei Complementar nº 311/98 institui o Plano de Desenvolvimento e Expansão Urbana do município de Santos.

²⁷ A Lei nº 2.512/98 dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Cubatão.

²⁸ A Lei nº 315/98 institui o Plano Diretor do Município de Bertioga, que atualmente está em processo de revisão.

²⁹ A Lei Complementar nº 270/99 institui o Plano Diretor de São Vicente, que se encontra em processo de revisão.

³⁰ A Lei Complementar nº 30/2000 institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do município de Itanhaém.

³¹ A Lei Complementar nº 473/2006 aprova a revisão do Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 2007 a 2016.

³² A Lei nº 2.167 de 2006 institui o Plano Diretor do Município de Mongaguá.

³³ A Lei Complementar nº 108 de 26/01/2007 institui o Novo Plano Diretor, a Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação e Parcelamento do Solo do Município do Guarujá.

³⁴ A Lei Complementar nº 100 de 29/03/2007 institui o Plano Diretor do município de Peruíbe.

³⁵ Segundo o Prefeito Forssell, a revisão do PD tem como principal objetivo dar subsídios a futuros projetos ligados ao desenvolvimento urbano de Itanhaém, chamando atenção que o município tem cerca de 600 km² de área territorial e cerca de 70% desta área é de proteção ambiental, em especial de Mata Atlântica

um debate mais amplo que contemple as questões regionais de interesse comum de forma a compatibilizar os PDs com os planos regionais e demais leis superiores e vice-versa.

Partimos do princípio da hierarquização das leis, desta forma os PDs municipais devem ser compatibilizados com os planos regionais, até porque não teria efeito legal e não iria atender o objetivo de planejamento regional, por isso é tão importante a participação nos fóruns de discussões regionais, para elaboração de políticas dentro da realidade de cada município. Mas ao mesmo tempo as políticas regionais devem considerar os PDs, municipais pois se já foi definido quais as diretrizes para uma cidade, esta deve ser respeitada e analisada seus fundamentos. (André Rogério Santana/ AEAAB 11/05/2009)

Quanto à participação das representações pesquisadas nos processos de elaboração ou revisão dos PDs, a deputada estadual Maria Lúcia Prandi (PT) avalia que a discussão do Plano Diretor na região tem variado de uma cidade para outra, fazendo a crítica que muitas prefeituras ainda contratam consultorias e não ouvem a população local através de um processo participativo. Relata que tem participado em diferentes ocasiões, como deputada, como membro do partido dos trabalhadores e na própria Assembléia Legislativa. Como a sua participação na Agenda 21 de Cubatão, que tem importante papel no planejamento da cidade. Da mesma forma, o representante do CIESP Cubatão também reforça que cada setor vem a contribuir de forma significativa na Agenda 21 Local para a construção de uma cidade melhor.

O Movimento de moradia Sítio do Campo analisa o processo de revisão do Plano Diretor de Praia Grande em 2006 e faz críticas à qualidade dos debates e à não participação da população, bem como à não implementação dos instrumentos constantes na lei, como, por exemplo, as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS:

Os debates foram ruins, despolitizado, não envolveu a população. Diferente da cidade de Santos que existe fóruns de debates, conselhos e uma sociedade mais politizada. Este ano faz 03 anos da revisão do Plano Diretor de Praia Grande, nada mudou. A instituição das ZEIS, por exemplo, não caracterizou buscar soluções legais para a grave situação da regularização fundiária em nossa cidade. Temos a lei e não fazemos da lei um instrumento ao nosso favor, parece ser o maior conflito. (Almir Manoel/M.Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009)

Destaca também um problema que é de âmbito nacional em relação à fragilidade do controle social sobre a gestão pública, pela prática da cooptação e pelo clientelismo dos governos em relação aos representantes da sociedade civil:

Outro conflito é que a comunidade organizada está atrelada ao governo. Não existe confronto de propostas. Hoje estamos debatendo em nossa cidade o Plano Municipal de Habitação, outro momento fundamental para exercitar este direito de participação, está junto, incluído na construção da cidade. Principais conflitos: falta do debate, falta da compreensão técnica e falta de informação. (Idem)

No tocante à participação no processo de elaboração dos Planos Diretores e nos Conselhos e/ou Comissões Municipais ligados às políticas urbanas e ambientais dos municípios, percebe-se que há uma participação efetiva dos setores e entidades diretamente ligadas ao tema, em particular do mercado imobiliário, como as Associações dos Empresários da Construção Civil e dos Engenheiros e Arquitetos:

Historicamente sempre esteve envolvida nas questões do município, como já foi citado, teve grande participação na elaboração do primeiro P.D. No processo de revisão existe uma comissão criada exclusivamente para acompanhar o processo e além da efetiva participação

com os agentes envolvidos, Prefeitura e Empresa contratada, participa das audiências públicas, e também são realizadas reuniões e palestras entre os associados para as discussões. (André Santana/AEAB, entrevista em 11/05/2009).

Em Praia Grande tivemos 8 (oito) audiências públicas antes da revisão e consolidação final do Plano Diretor. (...) Nossa entidade participa efetivamente de diversos conselhos e comissões municipais (Habitação, urbanismos, meio ambiente, junta de recursos etc.). Posso afirmar que nossa participação foi boa. (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

A revisão do Plano Diretor de Santos teve início em dezembro de 2008, em reunião do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU,³⁶ ocasião em que a Prefeitura expôs as regras para a condução do processo. Na proposta apresentada, definiu-se o CMDU como espaço de debate, ao qual se juntaria o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos - CDES. Os dois Conselhos teriam a tarefa de debater e deliberar sobre as alterações do Plano Diretor e das normas ordenadoras a serem apresentadas posteriormente em audiências públicas. Inicialmente foram programadas 6 audiências públicas, assim distribuídas: Zona da Orla, Zona Intermediária, Zona Central, Morros, Zona Noroeste e Área Continental. Os vetores de desenvolvimento do novo PD são oito: Meio Ambiente; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Pesquisa e Desenvolvimento; Energia; Logística; Indústria e Pesca. (Cf. Rios, 2009, p.4 e 8)

O presidente da ASSECOB relata que a entidade está participando ativamente do processo de discussão do PD de Santos, mas faz a crítica à forma que está sendo conduzido, através de oficinas de capacitação à população. Defende a participação representativa, dizendo que essa questão deve ser debatida por especialistas, através do Conselho de Desenvolvimento Urbano - CMDU que conta com técnicos e representantes da área. O diretor do CIESP/Santos frisa que é importante ter um olhar metropolitano e que também é preciso compatibilizar os planos com o projeto de nação. Quanto à participação, como diretor do CIESP, colaborou no PDZ do Porto/1996, e hoje a instituição está participando das discussões do Plano Diretor de Santos, em especial na área do meio ambiente (recursos hídricos e logística de um modo geral).

Quanto à participação da CODESP e da Petrobras no processo de discussão da revisão do Plano Diretor de Santos, os representantes enfatizam a importância desse processo e da participação de suas representações em função do Porto de Santos e da instalação da sede da Petrobras na área central de Santos:

Sim, tem alguém da minha área que está participando, inclusive a gente vai pedir para o Secretário de Planejamento Bechara fazer uma exposição aqui na CODESP do PD. Inclusive a CODESP também apresentar o seu PDZ no CONDEMA. A gente está participando sim, é super importante, fundamental a participação do porto! A gente também quer o bem da cidade, pois quem trabalha aqui mora aqui em geral. Então, é de interesse de todos! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

A Petrobras está participando sim, até meio entrona! (risos). Porque, o que a gente não quer é depois de colocar as pessoas no Valongo, a gente fique com o clima de insatisfação enorme. E

³⁶ O Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano - CMDU é órgão do sistema de planejamento municipal previsto no Plano Diretor e regulamentado pela Lei 1776/99, com finalidade de acompanhar e propor alterações ao PD. É formado por 41 membros, sendo 19 representantes do poder público municipal, indicados pelo prefeito, 1 representante da AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista e 21 representantes indicados por entidades da sociedade civil. (Cf. Rios, 2009, p.6)

por outro lado a gente entende que a Petrobras ela tem que estar pari passo junto com a sociedade. Então, a própria Prefeitura de Santos tem nos chamado pras discussões, a gente tem levado ideias. Essa questão do transporte aquaviário, a extensão da ciclovia até a área da Petrobras, o prefeito (...) deu o aval dele. A extensão do VLT até lá. Pensar também em transporte metropolitano, para que as pessoas não morem apenas em Santos. Então, estamos sim participando! A gente não está aqui só olhando pro próprio umbigo! (José Luiz Marcusso/Petrobras, entrevista em 05/05/2009)

Porém, observa-se que há uma grande contradição entre o discurso e a prática dos sindicatos de trabalhadores, pois, apesar da importância atribuída ao instrumento PD, quando se fala na participação no processo de revisão do Plano Diretor de Santos, a maioria dos sindicatos não está participando das discussões, como os Metalúrgicos e o SINTRAPORT; ou então, participa indiretamente, como os Comerciantes e os Estivadores. O SINTRACOMOS diz que “*tem participado na medida do possível*”; o SINDAPORT não informou e o SASP é o único que participa diretamente como membro do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) de Santos:

Em nome do Sindicato dos Arquitetos temos levantado essas e outras questões no Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), mas sem resultados. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Quanto à participação dos vereadores do município de Santos na revisão do Plano Diretor, segundo a vereadora Telma de Souza (PT) alguns deles estão participando, mas são poucos diante da importância do tema, que deveria ser amplamente discutido nos legislativos municipais. Apesar da unanimidade quanto à importância dos Planos Diretores, percebe-se uma grande fragilidade no tocante à participação dos agentes políticos.

Constata-se, portanto, a fragilidade e a pouca eficácia dos Planos Diretores, muito em função da falta de uma participação efetiva da sociedade civil que possa estabelecer um pacto social e cobrar a aplicação dos instrumentos urbanísticos, com base no interesse público. Consequentemente, os planos diretores acabam externando os interesses de alguns segmentos, conforme destacado pelo SASP e SINDAPORT. Em especial, os setores ligados ao mercado imobiliário que direcionam a gestão da cidade conforme seus interesses, que tiveram forte influência no conteúdo do PD de Santos de 1998, ainda em vigor:

Outro aspecto do caráter do Plano Diretor em vigor (1998) que é a pesadíssima influência que ele atribui, através do CMDU, aos interesses relacionados com o mercado imobiliário na gestão da cidade. (Idem)

O Secretário de Governo de Santos avalia o PD de 1998, ainda vigente, e fala do atual processo de revisão do Plano Diretor de Santos que está sob a coordenação da prefeitura, através de dois Conselhos Municipais, Desenvolvimento Urbano e Desenvolvimento Econômico:

(...) O Plano Diretor de 1998 passou a ser a lei de diretrizes para o desenvolvimento socioeconômico e urbano. Leis associadas foram criadas ou aperfeiçoadas para regular o uso e a ocupação do solo, as ZEIS, os instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade, os polos atrativos de trânsito e transporte, entre outros. A legislação foi atualizada e aperfeiçoada diversas vezes desde então. A atual revisão em curso foi iniciada pela Prefeitura, que apresentou conceitos e temas identificados pelos órgãos técnicos municipais a partir de anseios manifestados pela comunidade. Vem sendo coordenada pelos Conselhos Municipais de

Desenvolvimento Urbano e de Desenvolvimento Econômico, com pauta abrangendo os temas ampliados em agenda participativa acompanhada pelo Ministério da Cidade (há link para acompanhamento do processo no portal da Prefeitura). (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

A novidade desse processo é a mobilização e efetiva participação do Fórum da Cidadania através do Comitê do PDP de Santos, o que é muito positivo e demonstra um avanço no processo de participação dos grupos sociais organizados. Os representantes do SASP e dos Metalúrgicos destacam que a sociedade civil tem feito pressão para qualificação do processo de discussão da revisão do PD de Santos, através do Fórum da Cidadania, com o intuito de garantir a participação democrática e exercer o controle social sobre o poder público:

Na discussão do Plano Diretor estava proposta uma participação burocrática promovida pelo poder público municipal. Houve, então, através do Fórum da Cidadania uma pressão para qualificação dos indivíduos que estiverem no processo de discussão, no intuito de promover uma mobilização permanente e exercer o controle social. (Uriel Villas Boas/S.Metalúrgicos, entrevista em 13/03/2009)

No momento está aberto o debate para revisão do Plano Diretor. E há pressão da sociedade civil, especialmente do grupo mobilizado em torno do Fórum da Cidadania (foi criado também um grupo de professores da Universidade Católica) para que o Plano tenha um conteúdo que dê ênfase na inclusão social, nos temas metropolitanos e abra a possibilidade de participação realmente democrática da sociedade civil. Se isso acontecer, creio que o Plano Diretor de Santos poderá influenciar positivamente os PDs dos demais municípios. (Lenimar G. Rios/SASP, 29/01/2009)

Percebe-se certa contradição com relação à questão da governança participativa e em relação às questões de âmbito socioambientais no processo de revisão do PDP de Santos. Há limitações no espaço de debates com a sociedade santista e a carência de um diagnóstico que espelhe a realidade do município no contexto regional e que possa apontar alternativas para o enfrentamento dos problemas e não só propostas voltadas ao desenvolvimento econômico. Apesar da defesa da participação e da redução das desigualdades pela prefeitura, na prática o processo de revisão e aprovação do PD está sob a responsabilidade de apenas dois conselhos municipais (CMDU e CDES), excluindo outros conselhos de relevância nesta questão, como habitação e meio ambiente, que poderiam dar maior equilíbrio na correlação de forças entre os interesses econômicos e socioambientais. Cabe destacar que os dois conselhos responsáveis pela coordenação e aprovação do projeto de lei a ser encaminhado à Câmara Municipal são constituídos, na sua maioria, por representantes do mercado imobiliário e da iniciativa privada que têm interesses econômicos sobre o solo urbano. Logo, esses setores vêem a cidade como mercadoria, como lugar de negócios. A prefeitura, ao apoiar o desenvolvimento por meio do aumento da competitividade da cidade, tende a contribuir com a maior valorização da terra urbana que tem como consequência a especulação imobiliária e a ampliação da segregação socioespacial, com a expulsão da população de menor renda.

O interesse do Governo Municipal é que a legislação possa ser aperfeiçoada para continuar a apoiar o desenvolvimento por meio da ampliação da competitividade da Cidade, resultando em redução das desigualdades sociais e urbanas, e garantia da qualidade de vida. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

Quanto ao atual Plano Diretor de Santos (LC nº 311/98), este tem como setores prioritários: porto, comércio e serviço, turismo e pesca, ou seja, todos voltados ao desenvolvimento econômico. Assim como a maioria dos PDs, fixa objetivos gerais, define diretrizes e planos de ação, mas não fixa metas e prazos. Além disso, não prioriza as questões sociais, em especial, o enfrentamento das desigualdades e da crescente segregação territorial. O que compromete a eficácia do instrumento em termos de fazer valer a função da propriedade e da cidade, garantindo o direito à cidade para todos.

6.2.2 Os (des)compassos dos vários recortes de planejamento na RMBS

A institucionalização é uma realidade na Região já que possuímos elementos como: Porto, Recursos Hídricos, Mata Atlântica etc., que são de importância Nacional. Desta forma vemos de forma positiva um planejamento e o desenvolvimento regional, porque somente com uma visão holística da Baixada é capaz de solucionar problemas em um município e não transferi-los para outro. (André Rogério de Santana/AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

A região metropolitana da Baixada Santista tem como um diferencial e facilitador ter o mesmo recorte territorial, composto pelos nove municípios, para várias políticas setoriais, como o planejamento e a gestão metropolitanos orientados pelo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado - PMDI RMBS 2002 da AGEM, elaborado pela Emplasa para orientar o desenvolvimento da região por um período de 12 anos. Na área dos recursos hídricos, o instrumento de gestão é o Plano de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (2007) do Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS), que também tem o mesmo recorte geográfico. Além da proposta do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE BS), um dos importantes instrumentos de gestão ambiental propostos pela Política Nacional do Meio Ambiente, que está sob a coordenação da Secretaria Estadual do Meio Ambiente. O fato da RMBS ter o mesmo recorte territorial de planejamento e gestão setoriais, facilita a interface entre as várias políticas públicas, que se reportam ao mesmo espaço geográfico, composto pelos nove municípios:

Outro diferencial é pela região ter um recorte territorial pequeno, são 9 municípios, facilita muito a articulação dos entes envolvidos, todos os recortes de gestão e planejamento estão nesses 9 municípios. Seja o Comitê de Bacias, o Gerenciamento Costeiro, a própria RMBS. Então, essa coincidência entre aspas de você ter vários layers, se a gente fosse pensar num CAD, a gente tem vários layers de discussão, mas que essas discussões estão todas sobre o mesmo território e todos em cima dos mesmos entes sejam políticos, sejam atores privados, seja ONG. Então, isso facilita muito! Isso fez a Baixada crescer muito em termos de desenvolvimento e amadurecimento dessa questão institucional! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Outro importante instrumento de planejamento da região é o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ PS/1996), elaborado pela Diretoria Comercial e de Desenvolvimento da CODESP. Apesar de não ter o recorte regional, estabelece as diretrizes de desenvolvimento do porto que tem influência direta ou indireta em todos os municípios da região. Além desses planos de recorte regional, há um conjunto de legislações urbanísticas e ambientais de âmbito municipal que incidem sobre os territórios dos municípios, como os vários

Planos Diretores, as Leis de Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) e a Agenda 21 local, elaboradas em Cubatão e São Vicente.

Portanto, a questão central é como compatibilizar esse conjunto de instrumentos e legislações urbanísticas e ambientais, e a quem cabe essa responsabilidade, visando o enfrentamento dos problemas comuns e o desenvolvimento regional integrado e sustentável. O que demanda um processo de harmonização e complementaridade entre os planos regionais e as legislações municipais em consonância com os planos e leis de âmbito estadual e federal, como por exemplo, o Estatuto da Cidade que deve ser debatido à luz de uma estratégia regional. Isso requer que os índices e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo sejam estabelecidos de forma integrada regionalmente, evitando a competição predatória entre os municípios, principalmente nas áreas limítrofes. Tal competição pode resultar na ampliação das desigualdades intra-regionais e da segregação da população de menor renda para áreas cada vez mais periféricas.

A idéia [sic] é que as leis municipais não conflitam entre si, mas ao contrário, convirjam no sentido de oferecer instrumentos que se harmonizem para contribuir na resolução dos problemas regionais. Portanto, a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade deve ser debatida a luz da estratégia regional. (Rolnik, 2002,p.12)

No tocante a como e a quem cabe estabelecer um diálogo entre os vários planos regionais e municipais, como PMDI/AGEM, ZEE BS, PDZ PS e PDs municipais, a questão central para os representantes dos grupos sociais organizados passa pela necessidade de uma gestão coordenada dos planos de ação do Estado, através do planejamento. Segundo a Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro, o diálogo entre esses planos só existe na teoria, mas não na prática, o que pressupõe um processo permanente de monitoramento e integração pela ação do Estado:

Teoricamente existe como um “quadro de sonhos”, mas na prática você não tem! Você não consegue ver a efetividade deles justamente porque você não tem todo um acompanhamento! Voltamos àquela questão de ter uma junção que possa informar como esse processo está acontecendo. Qual o indicador de integração? Tem que perseguir esse indicador de integração! Aonde a política de recursos hídricos está associada com a política do porto? A gestão desse processo de integração cabe ao Estado! (Antonio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Outra questão central é a efetiva participação da sociedade civil no processo de planejamento, considerando que algumas prefeituras e as instituições regionais, ao cumprirem as determinações da lei federal relativas à gestão democrática, instituem uma participação meramente burocrática. Conforme ressalta o movimento de moradia, a melhor forma de compatibilizar esses instrumentos é através do debate do poder público com a sociedade civil para a construção conjunta de um planejamento regional:

Dialogando com a sociedade. A sociedade sabe dar as respostas para os conflitos. Os diversos instrumentos criados saíram de posições de diferentes pensamentos da sociedade e do poder político. Precisamos tratar as divergências no debate democrático, transparente. Acreditamos ser possível construirmos um planejamento conjunto na região. A sociedade teria o papel importante neste debate, sempre de baixo para cima. (Almir Manoel/Mov. Sítio do Campo, entrevista em 05/06/2009).

Essa questão é central, segundo o representante do Comitê do PDP de Santos do Fórum da Cidadania, tendo em vista que os planos em si já são pouco eficazes e participativos. Este defende a criação de um ente metropolitano com responsabilidade política e técnica que implemente um planejamento regional participativo de fato:

Esta talvez seja a grande questão, em termos de planejamento. Os planos já não valem muito, pois são elaborados de forma pouco participativa e têm baixo nível de implantação. Por isso mesmo a sociedade não cobra dos entes federativos esta implantação. Que dizer, então, da coordenação entre eles? Ou se cria um verdadeiro ente metropolitano, com responsabilidade política e técnica na área de planejamento, que faça um trabalho verdadeiramente participativo, ou não haverá qualquer coordenação entre estes planos. O problema é que estamos longe desta realidade. (José Marques Carriço/Comitê do PDP Santos, entrevista em 11/05/2009).

As Associações de Engenheiros e Arquitetos defendem soluções técnicas através de profissionais especializados para resolver essa questão da compatibilização das leis e planos, mas também enaltecem a importância da participação e dos espaços de debate no planejamento regional:

Compatibilizar assuntos técnicos eu não tenho dúvidas que somente os profissionais especializados é que possuem o conhecimento notório para tal atividade fim. É fundamental que toda a sociedade participe com ideias, sugestões e críticas, mas são os profissionais qualificados que devem pautar o assunto para a deliberação e criação dos documentos de interesse público. (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

Para tanto, é preciso entender a especificidade de cada plano para efetivar uma gestão integrada do território. Outra questão importante é a manutenção de um bom sistema de informação para subsidiar o processo de planejamento, com a democratização das informações e investimentos em pesquisa, através das universidades:

Você não consegue planejar se você não tiver informação! Então, deve haver uma democratização da informação. A informação não deve ser privilégio de quem gera essa informação! Ela tem que ser democratizada, principalmente pra geração de pesquisa. Um aperfeiçoamento de um sistema de informação é fundamental! É nesse sistema de informação que eu vejo um grande potencial, um laboratório muito interessante dentro das universidades. Que a universidade comece a trabalhar um pouco mais na pesquisa! Eu acho que o papel das universidades aí é muito importante, na formação de pessoal e no trato da informação para subsidiar o planejamento. (Antonio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Segundo as representantes técnicas do Governo do Estado (SMA e AGEM), a questão da compatibilização desses vários planos passa pela discussão das características físicas e ambientais do território da região no sentido de definir os planos prioritários. O que demanda uma discussão mais ampla entre as políticas públicas setoriais no contexto das especificidades do território regional:

A grande discussão é a base territorial! Nós temos uma base só pra discutir o que é uma região que é 0,9% do estado. Essa região tem características físicas muito importantes, físico-geográfico. E eu acho que os vários layers, que estão sendo discutidos, isso tudo rebate numa base só, que é o território! Então, eu acho que está na hora da gente começar a discutir que território é esse? Quais são os planos prioritários? Porque normalmente a gente discute o mundo! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Quanto à necessidade de compatibilizar os vários planos regionais e municipais existentes na região, o deputado federal Márcio França (PSB) reconhece o problema e informa que essa questão também é uma preocupação do Congresso Nacional:

O Congresso Nacional vem regulamentando, inclusive recentemente na questão ambiental, e deve regulamentar ainda mais essa sobreposição de leis e normas que só confundem e atrasam o desenvolvimento. (Márcio França, entrevista em 15/05/2009)

A deputada estadual Maria Lúcia Prandi (PT) defende que é preciso que esses planos diretores sejam integrados ou conciliados com outros instrumentos como o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE. Enfim, com outras políticas ou definições que muitas vezes ultrapassam os limites territoriais dos municípios, o que requer um olhar regional sobre essas ações. Neste sentido, cabe avaliar alguns aspectos do Plano Diretor de Santos que tem grande influência no processo de expansão urbana dos demais municípios, caracterizando-se como indutor do desenvolvimento urbano regional.

O PD de Santos como indutor do desenvolvimento urbano regional

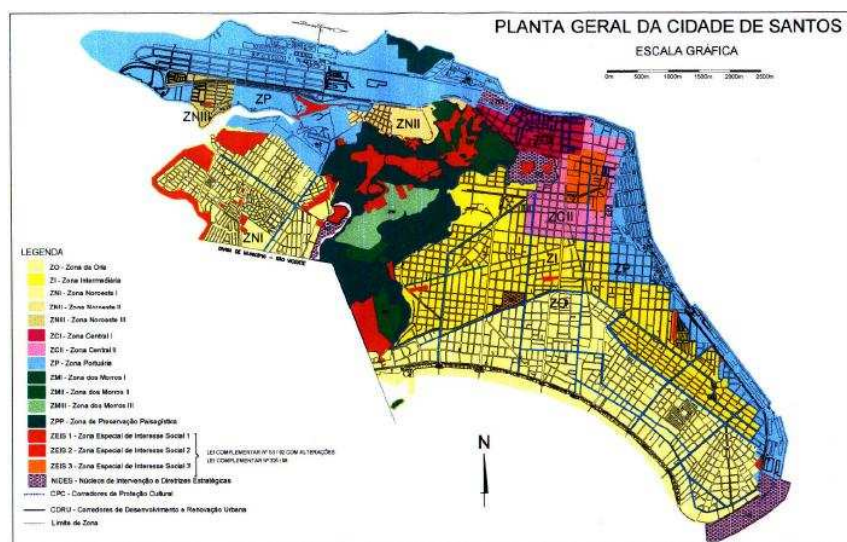
Quando eu falo cidade, eu considero Santos uma cidade, que se você ampliar um pouco o foco fica Santos, Guarujá, Cubatão, São Vicente e Praia Grande que são ligadas! São regiões de uma cidade maior! Eu acho que esse enfoque precisa ser dado! (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009).

A maioria das representações entrevistadas está sediada na cidade de Santos, portanto, grande parte das considerações feitas nas entrevistas diz respeito ao Plano Diretor de Santos, que atualmente está em processo de revisão. Destaca-se a sua grande importância como referência regional, por tratar-se do município sede da RMBS, que tem influência no processo de expansão urbana dos demais municípios, conforme analisa a diretora técnica da AGEM:

Discutir o Plano Diretor de Santos é efetivamente discutir a questão regional. Santos é o centro, é o polo regional. Você tem fluxos diários com volume de pessoas e de cargas, de materiais que estão aí todos os dias, passando pra cima e pra baixo! Então, eu vejo assim, discutir Plano Diretor de Santos é como encaminhar as questões regionais e ao mesmo tempo perceber quais são as questões localmente que você pode resolver com uma visão regional e quais são as questões regionais que você tem que resolver voltadas às problemáticas locais. Então, eu acho que isso é muito importante, aí envolve desde as questões da acessibilidade, a questão ambiental, a questão de abastecimento de água, quer dizer, está tudo envolvido no Plano de Santos! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Desta forma, o município de Santos tende a ditar regras em termos de padrão urbanístico e influenciar na dinâmica de desenvolvimento urbano dos demais municípios. Como a Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular (LC nº 312/98), que, ao definir um alto coeficiente de aproveitamento em grande parte do território da cidade, em especial na zona da orla (Figura 6.1), influenciou o crescimento do potencial construtivo dos outros municípios da região através do fenômeno da verticalização das construções. No tocante à polêmica sobre a excessiva verticalização das edificações na orla de Santos, o presidente da ASSECOB alega:

Os municípios em volta de Santos, todos eles fizeram novas legislações, planos, alteraram as leis de uso e ocupação do solo pra se aproximar das ocupações de Santos. Praia Grande liberou gabarito, Guarujá aumentou pra quase 80 metros de altura; São Vicente também deixou uma série de ocupações. (...) eu não acho que limitar gabarito, liberar gabarito é o debate! (...) O Estatuto da Cidade fala em revisão e revisão não significa alterar! (Renato Monteiro, 06/04/2009).



1998

Uso e Ocupação do Solo na Área Insular do Município
Zoneamento aprovado pela Lei nº 312 de 23 de novembro de 1998

Figura 6.1 - Lei de Uso e ocupação do Solo na área Insular do Município de Santos.

Fonte: Carriço, 2006, p.385.

O que é preocupante em termos da qualidade ambiental é o fato de que o processo de verticalização dos novos edifícios na orla marítima e a proposta de expansão urbana e do complexo portuário se dá sobre áreas ambientalmente frágeis, como os manguezais, na área continental de Santos.

A importância dos PDs no desenvolvimento futuro passa necessariamente pela visão que terão seus revisores quanto à magnitude que o complexo portuário assume em uma economia de trocas (globalizada) e, no caso de Santos, do potencial de desenvolvimento da Região. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

O presidente do SINTRAPORT espera que os fóruns de debate do PD não se percam em preciosismo ao tratarem da questão ambiental e busquem um equilíbrio, visando um crescimento sustentável:

Eu espero que esses fóruns de discussão não se percam em preciosismo. (...) O crescimento é desejável sim, mas que ele seja sustentável, que traga qualidade de vida. (...) Então é preciso ter bom senso, ter equilíbrio, que se busque realmente preservar, mas sem preciosismos. (Robson Apolinário/SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

Para o presidente do SINTRACOMOS, é importante pensar o que se quer para o futuro no tocante à arquitetura das construções e na questão urbanística, buscando avaliar os impactos dos grandes empreendimentos no território da cidade, em especial quanto à capacidade de suporte da infraestrutura urbana e em relação aos moradores do entorno. Trata-se de uma ideia bastante pertinente que seria possível com a alteração dos parâmetros urbanísticos na lei de uso e ocupação do solo e através da aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Como o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), que consta no atual PD de Santos (LC nº 311/98), através de lei complementar,³⁷ mas que até hoje não foi regulamentado por lei específica no município.

³⁷ Lei Complementar nº 551 de 27/12/2005 dispõe sobre Utilização dos Instrumentos de Política Urbana (Estatuto da Cidade) no município de Santos, que visam a garantia da função social da cidade e da propriedade. Porém até o

Alguma coisa tem que ser feita, porque quando se constrói um edifício, isso traz uma demanda muito grande de produção de lixo, produção de entulho, poluição sonora. E hoje os arquitetos não se preocupam com os moradores em volta desses grandes empreendimentos. Ele pensa somente no empreendimento em si e na venda e no lucro da venda e não procura saber o impacto que vai gerar na região. (Geraldino Cruz Nascimento, entrevista em 24/03/2009)

O coordenador do IPAT também concorda que o Plano Diretor tem um papel importante, mas prefere falar em legislação urbanística. Defende que o PD, além das questões urbanas, deve contemplar também outros aspectos, como econômicos e sociais. Portanto, o PD deve ter caráter mais geral e estabelecer metas socioeconômicas com a definição de como a municipalidade vai agir em termos de investimentos para atingir as metas estabelecidas. Enfatiza que o Plano Diretor está relacionado à Lei de Uso e Ocupação do Solo e com o Código de Postura, pois na sua opinião grande parte dos problemas urbanos, dos conflitos na cidade, decorre da ausência de regras de posturas, como por exemplo, o caso dos bate-estacas nas construções de novos edifícios em Santos.

No que se refere à área continental de Santos, apesar da proposta da Prefeitura de reduzir o potencial construtivo nas áreas urbanas, ao mesmo tempo incentiva a construção de condomínios residenciais em um local sem infraestrutura urbana, o que vai depender de uma gestão junto ao Governo do Estado. Nas áreas destinadas ao porto, propõe a ampliação da zona portuária, com expressivo avanço sobre áreas de manguezais e restingas. Na Área de Proteção Ambiental (APA) existente, propõem-se criar um plano de sustentabilidade ambiental, conforme já previsto há mais de uma década.

Na área continental de Santos (...) a proposta (...) do plano diretor em vigor antes dessa revisão já é a expansão urbana pra aquela região. Então, nos preocupa! Isso já foi colocado claramente nas discussões do ZEE: Como seria implementada a infraestrutura pra aquela região? Que é isolada, que tem toda uma característica geomorfológica, de área de restinga, enfim, tem conflito com legislação florestal. Então, não está claro pra mim como se pretende urbanizar aquilo sem criar de novo os mesmos conflitos que tivemos com urbanização de áreas similares. A gente entende que a ilha está totalmente ocupada, consolidada, mas precisaria se pensar claramente qual seria o projeto ideal, não só trabalhando em termos de expansão, mas em termos de infraestrutura. Isso envolve não só o município de Santos, porque a infraestrutura quem vai trazer é o Governo do Estado. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

A ASSECOB faz coro com a Prefeitura de Santos, defendendo o debate sobre a expansão urbana para Área Continental de Santos e a manutenção do plano urbanístico insular, ou seja, da legislação urbanística vigente, da forma como está estabelecida no PD de Santos de 1998, dizendo:

O assunto da área continental de Santos é um assunto importantíssimo a ser debatido! Na minha opinião o pessoal em vez de ficar discutindo mais carro menos carro... Deixa o plano insular como está e vamos debater efetivamente lá! (...). Nós estamos com uma chance de ouro, não é grande é pequeno lá, de montar uma espécie de cidade! Você tem que ter um pouquinho de indústria limpa... Eu visualizo uma expansão física pra lá! (...). (Renato Monteiro/ASSECOB, entrevista em 06/04/2009)

momento só foram implementados, e de forma tímida, os seguintes instrumentos: direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e regularização fundiária.

Portanto, cabe ao município reconhecer no Plano Diretor as características dos seus recursos naturais e compatibilizar com suas demandas futuras de forma articulada com os demais entes federativos, em especial o governo do estado responsável pela implementação da infraestrutura regional. A proposta da Prefeitura e do porto de Santos conflita com as diretrizes do ZEE, o que precisa ser equacionado, conforme sublinha a representante da SMA que também destaca a importância da AGEM como grande articuladora desse processo:

Então, a articulação da revisão do Plano Diretor de Santos com o Governo do Estado precisa ser repensada! Vamos dizer assim, porque vai repercutir diretamente na necessidade de políticas públicas governamentais, depois pra lá! O zoneamento (ZEE) aponta isso, ele está colocando ali como área de dificuldade de expansão e creio que também a Agência Metropolitana tem um papel fundamental aí! Mas o próprio município não pode desconsiderar a sua peculiaridade natural e ambiental! Cabe ao município também ir atrás de articular as suas futuras demandas! Não traria resultado você publicar ou editar um Plano Diretor, mesmo que ele fosse discutido democraticamente com a comunidade, sem ter isso minimamente resolvido! Sem você estar trazendo as soluções pra implantação do saneamento, do lixo! Hoje do jeito que tá com as áreas consolidadas, isso já não está tratado! Com a expansão, então, já que a gente está falando de futuro, existe essa oportunidade do município buscar uma articulação com os seus parceiros do Estado. (Idem)

Assim, explicita-se o conflito entre desenvolvimento econômico e proteção ao meio ambiente, o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE BS vem tentando equacionar uma proposta de conciliação, mas até hoje não conseguiu transformar-se em instrumento legal, por gerar uma gama conflitos de interesses.

Desenvolvimento x Meio Ambiente: ZEE BS como instrumento de conciliação e conflito

A Prefeita de Cubatão dá destaque ao Projeto de Gerenciamento Costeiro no Estado de São Paulo que há alguns anos vem sendo trabalhado, através do Zoneamento Ecológico-Econômico - ZEE. Este instrumento contempla um macrozoneamento que deve considerar todas as legislações pertinentes ao planejamento do uso e ocupação do solo de todos os municípios da zona costeira e da região, a serem avaliados sob a ótica das limitações ambientais e das potencialidades econômicas. Esse trabalho era capitaneado pela Secretaria de Estado do Meio Ambiente (SMA), envolvendo uma equipe multidisciplinar com membros do Estado, Municípios e representantes das entidades ambientalistas e das associações de moradores. Porém, recentemente passou a ser objeto de estudo da Secretaria de Desenvolvimento do Estado. Trata-se, portanto, de um importante instrumento de planejamento e gestão que poderia compatibilizar os vários planos existentes na região:

Toma novo ímpeto agora, pois um estudo de restrições ambientais abrangendo toda a costa e região está sendo elaborado pela Secretaria de Desenvolvimento do Estado e deverá balizar o documento final. Assim entendemos que dessa maneira, trabalhando conjuntamente e em harmonia é possível desenvolver um planejamento territorial integrado. (Márcia Rosa/PMC, entrevista em 22/06/2009)

No aspecto ambiental a expectativa da SMA é que o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) fosse o pano de fundo para que essas questões se desenvolvessem, procurando um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental:

Posto que o ZEE coloca ali claramente as áreas que são passíveis de ocupação e aquelas que não são! Então, nós temos a demanda do desenvolvimento econômico, mas também a questão da conservação e da proteção da biodiversidade é uma demanda premente no nível internacional! Não é só, essa pressão pra conservação da biodiversidade, ela não pertence só a Baixada Santista! O que está ali, restante de Mata Atlântica e de espécies que estão em extinção, não é do domínio só da região! Isso é um bem público! O mar também é um bem público, o estuário é um bem público, a praia é um bem público! Então, a expectativa é que o Zoneamento Ecológico Econômico seria um instrumento, inclusive por lei ele é definido assim, que daria conta de articular todos esses planejamentos aí, dispersos que nós temos. Teria que traduzir os Planos Diretos, teria que traduzir os projetos de expansão econômica, do petróleo, portuária. Tudo isso dentro de um contexto regional! (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

O ZEE³⁸ se constitui como um importante instrumento, à medida que propicia o ordenamento da ocupação do solo e, concomitantemente, direciona as atividades econômicas para áreas mais adequadas, almejando o desenvolvimento sustentável das regiões a qual se destina. A formulação do ZEE é norteada pelas diretrizes do Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro, aprovado em 1988, e pelo Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro promulgado pela Lei Estadual nº 10.019/1998, que divide o litoral paulista em 04 setores (Figura 6.2); e estabelece a tipologia das zonas de uso permitidas na Zona Costeira Paulista que se dividem em 05 tipos de zonas (Z1 a Z5). Essas vão das áreas de preservação e conservação, pesquisa, manejo sustentável e rural (Z1 a Z3) até as áreas onde são permitidos os usos e assentamentos urbanos (Z4 e Z5). Os maiores conflitos são na classificação das áreas de interesse de expansão das atividades econômicas, como porto, indústria e o mercado imobiliário, como por exemplo, a área continental de Santos no Estuário Santista.

Cabe lembrar que RMBS tem grande fragilidade ambiental, com grande parte da sua área total protegida por Unidades de Conservação – UC's gerenciadas pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo e pelo IBAMA, cujo objetivo é resguardar e proteger a Mata Atlântica, ecossistemas insulares, fauna associada e recursos hídricos (Figura 6.3).

O Sistema de Gestão Costeira foi instituído em 2002, com a definição dos Grupos Setoriais e do Grupo Estadual de Coordenação. Em 2004, por meio da edição de decreto específico, foi estabelecido o primeiro Zoneamento Ecológico Econômico da Região Costeira, para o Setor do Litoral Norte. Porém, o Zoneamento Ecológico Econômico do Setor da Baixada Santista vem sendo debatido a mais de uma década, sob a coordenação do grupo setorial da Baixada Santista³⁹, mas até agora não foi aprovado por conflitos de interesse que se explicitam no instrumento legal, em especial no tocante a expansão das atividades econômicas. Portanto, não é uma tarefa fácil chegar a uma proposta que concilie interesses tão díspares para

³⁸ Na prática, o ZEE é um instrumento normativo onde são estabelecidos as diretrizes e metas a serem atingidas pela implementação dos Planos de Gestão, os usos permitidos e as regras para o licenciamento ambiental, além de um conjunto de cartas onde são representadas as delimitações das zonas terrestres e marinhas. (SMA, 2008; p.10)

³⁹ O grupo setorial da Baixada Santista é composto por 27 representantes, sendo tripartite, compostos por 09 representantes da sociedade civil, 09 das prefeituras e 09 do estado. Tem por função elaborar as propostas de ZEE e sua atualização, e também as propostas dos Planos de Ação e gestão submetendo-os ao Grupo de Coordenação Estadual para apreciação e encaminhamentos ao Governo do Estado. (SMA, 2008)

aprovação do ZEE junto ao Conselho Estadual do Meio Ambiente - CONSEMA. Afinal, os conflitos se explicitam nesta instância de aprovação e através desse instrumento legal todas as contradições do desenvolvimento sustentável:

Essa tentativa está sendo feita, tanto que essa proposta está sendo discutida há tantos anos! Mas ainda não chegou a um ponto de equilíbrio, porque, acho que pela própria demora de entendimento do instrumento, questões novas vão surgindo! Vão surgindo estudos novos, vão surgindo demandas novas! Então, o zoneamento também não pode ficar correndo atrás do prejuízo! Talvez uma questão que eu tenha visão hoje um pouco mais clara, é que o Zoneamento Ecológico Econômico numa região tão dinâmica como é a região da Baixada Santista, ele tem que ser muito ágil mesmo e muito... é..., traduzir realmente todas essas expectativas de todas as instâncias de governo, municipais, estaduais e federais. E ainda, eu acho que vai precisar de algum tempo pra isso amadurecer politicamente e tecnicamente! Tecnicamente, juridicamente e politicamente, porque veja, no limiar aí da aprovação houve todo um questionamento por parte do Ministério Público! Que vai ter que ser revisado. Então, uma questão que parecia madura para alguns movimentos, hoje se vê com algumas fragilidades legais, porque a legislação é bastante difícil de ser aplicada mesmo! (Idem)



Figura 6.2. - Setorização do Litoral Paulista - Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro
 Fonte: SMA, 2008.

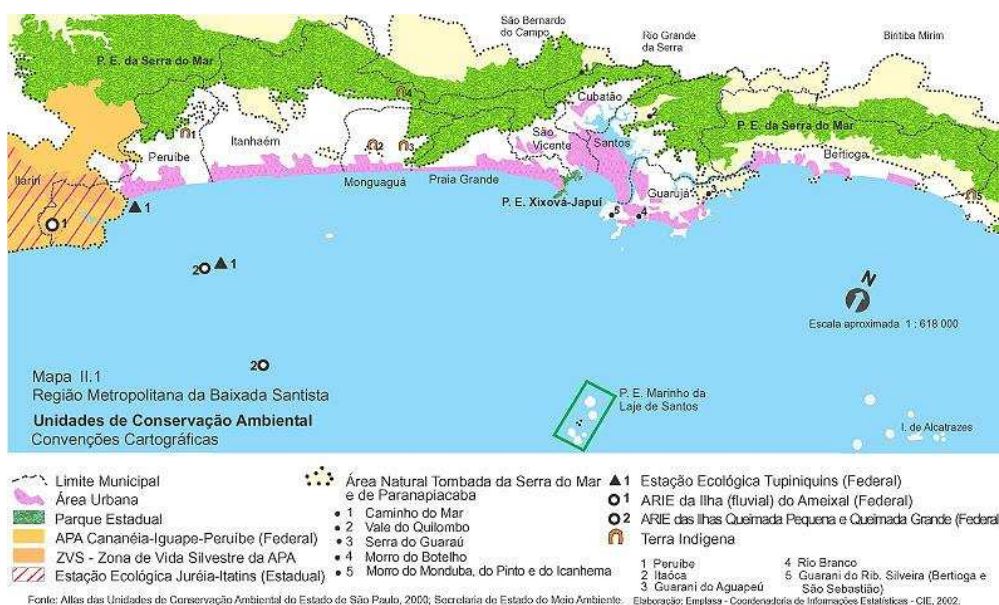


Figura 6.3. - Unidades de Conservação Ambiental da RMBS.
 Fonte: Atlas das Unidades de Conservação Ambiental do Estado de São Paulo, 2002 (SMA)

Tal visão, também é compartilhada pela diretora técnica da AGEM que acredita que a discussão dentro processo regional do ZEE foi muito rica e contribuiu para o amadurecimento dos vários agentes da região no tocante a qualidade ambiental. Ressalta que a atual proposta do ZEE (Figura 6.4) que foi encaminhada ao CONSEMA é fruto desse processo de amadurecimento:

Inicialmente se discutia a preservação do Meio Ambiente! Hoje se discute como a gente vai fazer o desenvolvimento com a preservação e a conservação do Meio Ambiente! Houve um amadurecimento de todas as partes desde a questão dos operadores, do agente produtivo ao agente comunitário. Então, eu vejo esse amadurecimento, tanto que a gente fechou uma proposta aqui no setor da Baixada Santista e ela está no CONSEMA. Quem participou dessa discussão consegue perceber que essa foi a melhor proposta que nós chegamos e que daqui a 5 anos nós vamos avaliar de novo, que esse é o processo do ZEE. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Em relação ao Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE BS a CODESP faz a crítica que este instrumento apresenta um equívoco na forma como está sendo elaborada, pois a proposta do ZEE tende a barrar a expansão portuária somente pelo licenciamento ambiental, fazendo a defesa da necessidade de se investir em fiscalização:

O Brasil tem que crescer, o Porto de Santos tem que crescer e Santos tem que crescer! Agora tem que crescer com qualidade! Isso não dá pra abrir mão! Então, o licenciamento não é só ele que é suficiente, tem que ter uma fiscalização pesada! (...). É uma crítica a todos os setores do Brasil, essa fiscalização não funciona! Então, fica difícil, porque se funcionasse as pessoas não fariam tudo que fazem. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

A posição mais cética e de enfrentamento vem do movimento ambientalista que não vê horizonte de conciliação entre esses vários instrumentos de planejamento, mas sim de ampliação dos conflitos e tensões:

Não existe esta condição de maturidade hoje. Não haverá conciliação num universo próximo. Quem estuda ou vive por dentro destes temas percebe claramente que o movimento tende a distender, cada vez mais. O porto não fala e não vai falar com a cidade. As indústrias não vão incorporar variáveis sociais e ambientais enquanto dominarem os processos de construção do ZEE e demais passos do GERCO e dos Planos de Bacias. Os municípios continuarão buscando áreas de estoque e alterando dinâmicas no interesse de determinados grupos. A tensão é evidente e irreversível. Não há pessimismo, mas pragmatismo. O pessimismo está fora do vocabulário dos que combatem como nós. (Fábio Dib/Inst. Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009)

A aprovação do ZEE BS no CONSEMA, que estava prevista para o início de 2009 com a assinatura do decreto pelo governador do Estado, foi adiada mais uma vez, postergando a aplicação deste importante instrumento na região. Para a diretora da AGEM, a deliberação do grupo da Baixada, responsável em definir essa questão, não foi respeitada no CONSEMA. Isso explicita mais uma vez os conflitos entre desenvolvimento e meio ambiente e demonstra a fragilidade da representação institucional e política da região da Baixada Santista que não teve peso suficiente para influenciar em tal decisão.

No momento estão sendo feitos estudos no âmbito da Secretaria Estadual de Desenvolvimento, relacionados à exploração de petróleo e gás na Bacia de Santos, por meio do Planejamento Ambiental Estratégico das Atividades Portuárias, Navais e Off Shore - PINO. Os estudos devem ser concluídos em 2010 e só após a conclusão, deverão ser retomadas as

discussões do ZEE da Baixada Santista que se arrasta a mais de uma década por explicitar conflitos entre o crescimento das atividades econômicas e a proteção ambiental. Portanto, a discussão do Pré-Sal saiu do âmbito do ZEE coordenado pela Secretaria do Estado Meio Ambiente e agora está sob a coordenação da Secretaria de Desenvolvimento do Estado, que tende a privilegiar a dimensão econômica.

A proposta do ZEE BS vem sendo debatida há muitos anos, procurando conciliar às questões ambientais e econômicas na região. Porém, até hoje ainda não se materializou como decreto estadual pelos conflitos existentes, em especial no tocante a expansão das atividades econômicas sobre áreas ambientalmente frágeis, como a expansão do Porto de Santos sobre manguezais. Isso evidencia que ainda há um grande hiato entre o discurso do desenvolvimento sustentável e a realidade do crescimento econômico.

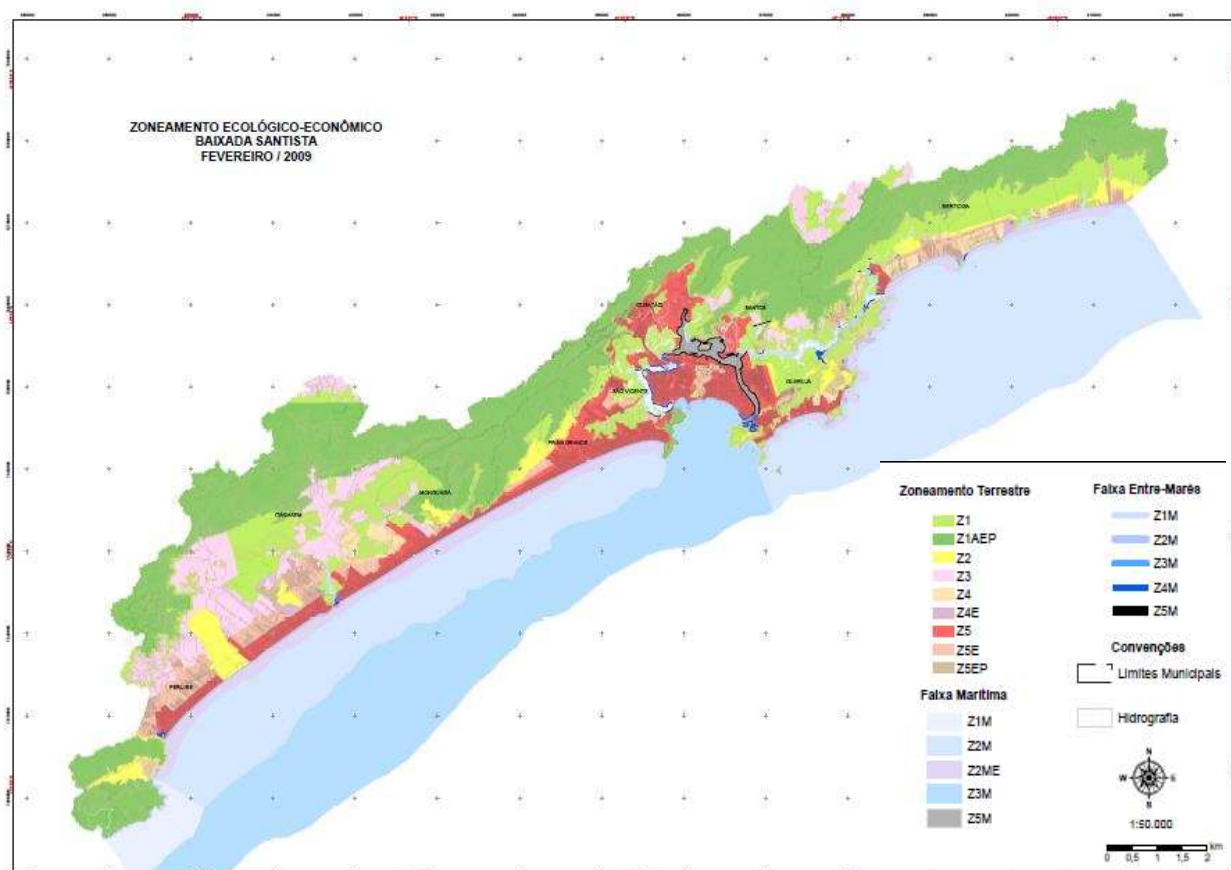


Figura 6.4. - Proposta do Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista - ZEE BS
Fonte: SMA (2009)

A relação Porto/Cidade: impasses e possibilidades

As relações existentes entre porto e cidade, cada vez mais, são de grande complexidade. Portanto, o desafio é manter uma consonância entre ambos, considerando que o porto normalmente é o elemento central de desenvolvimento econômico da cidade portuária. Em Santos, assim como em várias cidades da América Latina a relação porto/cidade tornou-se difícil e conflituosa por vários fatores. Um deles foi que o porto passou a crescer de costa para a cidade, havendo uma cisão entre ambos, que passaram a ter dinâmicas próprias, diferentes

interesses e competir pelos mesmos espaços. Além, disso as gestões desses espaços são feitas por entidades diferentes, gerando conflitos e tensões entre os entes federativos, em especial com o governo federal que é responsável pela gestão do porto de Santos. O porto passou a ser considerado um território apartado da cidade:

A cidade ignora o porto e este, por sua vez, cresce como um organismo alheio à *urbe*. Nestes casos, a médio e longo prazo, o porto e a cidade acabam por perder numerosas possibilidades de desenvolvimento, de criação de novas atividades econômicas, de crescimento do comércio e de geração e manutenção do emprego especializado. (Llovera, 1999, p.209)

A cidade portuária, por sua vez, oferece uma série de serviços, de infraestruturas e de recursos humanos (mão de obra) de fundamental importância para o desenvolvimento do porto. Portanto, deve-se buscar formas de complementaridade para promover um desenvolvimento mútuo, através de novas estratégias. Na Baixada Santista, o grande problema do porto e da cidade de Santos tornou-se a carência de espaços para expansão, ainda mais se caracterizando como um porto concentrador de cargas (*hub port*), que demanda grandes áreas para operação e armazenamento das cargas, com uma arquitetura semelhante às chamadas áreas marítimas industriais desenvolvidas - MIDAs⁴⁰. Este se expandiu ao longo de uma área estuarina entre duas ilhas (São Vicente e Santo Amaro), tendo agora limitações de expansão territorial.

Desta forma, a questão portuária deve ser tratada, no mínimo, como uma questão metropolitana que possa se constituir num instrumento de desenvolvimento regional, com a participação de todos os municípios da RMBS. O que demanda uma associação das políticas de desenvolvimento local (municipal/regional) com o planejamento da modernização das infraestruturas do porto. No entanto, o planejamento e gestão do porto de Santos (PDZs) sempre se deram separados do planejamento e gestão dos municípios que fisicamente o abrigam (Santos, Cubatão e Guarujá). A maioria dos planos diretores do porto⁴¹ foram elaborados sem a participação dos municípios da região, o que pouco mudou com a gestão federal através da CODESP e com a criação da RMBS e suas instâncias regionais.

Há evidências de que um plano diretor regional, integrando prefeituras, Estado e União, representada pela Autoridade Portuária, se torna indispensável para o ordenamento do futuro do porto e da região. E da geração de empregos em bases sustentáveis e compatíveis com o meio ambiente. (Rodrigues e Vaz, 2001, p. 52)

Para a representante da CODESP, na questão metropolitana está faltando uma liderança para poder coordenar esse assunto. Defende que o município faça o seu zoneamento, pois está mais perto da população que vai poder manifestar seus interesses. Porém, acredita que deve haver um norte para os municípios, através de um zoneamento bem elaborado com diretrizes espaciais no âmbito da região. Assim, seria mais simples para o município se integrar ao planejamento regional. A atribuição das questões metropolitanas deve

⁴⁰ As chamadas MIDAs fazem parte do grupo dos portos concentradores de carga, que tem maior movimentação de cargas que podem ser classificadas em produtos agrícolas, energéticos e carga geral containerizada. Santos é o único porto que possui uma arquitetura semelhante no Brasil. (Cf. Porto, 1999, p.224)

⁴¹ Os planos do porto de 1897, 1926, 1951, 1969, 1976, 1983, 1988, 1996 (PDZ PS).

ser papel estadual, através da AGEM. Defende um planejamento “conversável”, ou seja, tem que se ajustar muitas vezes e todos esses planos tem que dialogar. Quanto a relação do PDZ PS com os PDS argumenta que não há conflitos em termos legais:

A questão do PDZ normalmente nos planos diretores de Santos ou Guarujá, o porto de Santos, a zona portuária está em zona portuária, está classificada como zona portuária. Então, pra gente é muito simples, não tem muita dificuldade, zona portuária cabe no PDZ, ele tem toda essa área pra ocupar com atividades portuárias. E tem o mesmo problema da cidade é que hoje a “folha está toda pintada” você tem que reordenar tudo em função do escalonamento dos vencimentos dos contratos. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Neste contexto, a representante do setor ambiental da CODESP faz referência a escassez de áreas para expansão do porto, que hoje demanda grandes retro-áreas contíguas aos terminais para viabilizar a movimentação portuária, o que amplia ainda mais o conflito porto x cidade:

Nesse cenário de globalização, de produção maior, enfim, (...) tem essa questão já do desenvolvimento por si só. O porto foi crescendo pra atender as mercadorias, a cidade foi crescendo naturalmente, no fundo tem um crescimento populacional. E o principal impacto é que não tem mais áreas! É uma escassez grande de áreas hoje, que podem ser produtivas da forma como se faz a movimentação portuária hoje. (...) Hoje os terminais portuários o que eles precisam? Claro de uma área de cais, mas, sobretudo, de uma retro-área grande! E assim, em Santos, isso você não tem mais praticamente, áreas pra isso! Que permitem ter uma retro-área grande. O que eu digo são áreas contíguas, (...). Você tem o terminal na zona portuária e você tem a área contígua já direto, como é feito no Guarujá! Na estrutura no porto de Guarujá às áreas são grandes, logo após. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Quanto aos impactos na atividade portuária na região o representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro adverte que o Porto de Santos não foi planejado para essa transformação promovida pela “modernização” portuária o que vem causando problemas, como congestionamentos nas estradas, intenso tráfego de caminhões dentro da cidade prejudicando a malha viária, a poluição, dentre outros. O que se caracteriza como um grande problema no conflito porto/cidade, também apontado pela CODESP:

Aí você tem todo impacto sim das atividades retro-portuárias que tem um monte de hangares, armazéns pra dentro da cidade, que também é um horror! Isso pode ser colocado como um problema, a proliferação desse tipo de retro-áreas, de atividades portuárias, dentro do contexto da cidade, sem nenhum controle. Todo problema é esse! Aí você tem um impacto direto na qualidade de vida, sobretudo pela presença de caminhões no meio da cidade, uma presença grande. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Isso demonstra que a CODESP como Autoridade Portuária não está sendo reconhecida no aspecto operacional, muito em função das deficiências de gestão e controle ambiental sobre os operadores privados dos terminais portuários. A comunidade portuária parece que ainda não incorporou a gestão ambiental, conforme ressaltou o representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro:

No aspecto ambiental é uma pena muito grande pela falta de gestão ambiental! O porto ainda não incorporou a gestão ambiental, certo! E isso tem reflexos nessa gestão ambiental representada pela proposta de alteração locacional de terminais. Os arrendamentos teriam que ser todos revistos! Mas... (Antônio Poleti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Os sindicatos portuários (SINDAPORT e ESTIVA) apontaram como problemas a demora na implementação dos projetos portuários, com a exigência de aval federal para os

licenciamentos, a falta de dragagem e de retro-áreas, bem como os gargalos viários e ferroviários, que são questões que demandam investimentos e cuidados constantes da gestão portuária, sob a responsabilidade da CODESP.

O Porto de Santos por situar-se em um estuário de rio, em uma região de altos índices pluviométricos e com áreas passíveis de deslizamentos de terras nas proximidades, apresenta problemas constantes de assoreamento. Assim, a dragagem é necessária e de fundamental importância para a operação portuária. Todavia, a questão da dragagem⁴² é um dos grandes problemas da atividade portuária pelo forte impacto ambiental gerado, pela deposição de resíduos industriais e da movimentação portuária ao longo de décadas, o que requer atenção e todo um processo de licenciamento ambiental junto aos órgãos competentes. No entanto, a questão central é como isso vai ser feito para diminuir os impactos dessa operação. Trata-se, portanto, de um problema de gestão e fiscalização. Para tanto, é preciso caminhar na direção de um porto sustentável onde a gestão ambiental pode contribuir para reduzir custos da atividade portuária:

O problema não é a dragagem, mas a contaminação desse depósito. Nós temos 100 anos de degradação portuária, no ambiente portuário, essa degradação é toda ocasionada por isso. O problema é de como fazer essa operação de dragagem de maneira adequada. Um problema de gestão! (...) O porto tem que encarar, tem que incorporar o problema da gestão ambiental! Tem que estar incorporado dentro dele um porto sustentável! Dentro da sustentabilidade do porto a dragagem é um fator preponderante! (Idem)

Ao enaltecer os investimentos do setor privado não só na modernização do porto, mas também em projetos de cunho social, educacional e cultural nos municípios da Baixada Santista, a diretora técnica da AGEM faz uma breve reflexão sobre a relação da CODESP com a cidade em comparação a antiga Companhia Docas (CDS):

Ao mesmo tempo você tem investimentos do setor empresarial privado da atividade portuária em ações voltadas pra a cidade, que também é um fato novo! A Companhia Docas tinha investimentos na parte assistencial, a CODESP tem muito pouca relação com a cidade. Hoje, os arrendatários eles tem investimentos em atividades culturais, educacionais, como a Libra, a Rodrimar. Tem uma série de empresas voltadas pra isso, principalmente porque eles sabem que a relação deles com a cidade é muito frágil! No sentido principalmente ambiental! Então, essa ligação com a população e manter essa ligação de uma forma saudável é importante até pra própria sobrevivência da empresa. (Débora Blanco/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Isso vem demonstrar os conflitos existentes na gestão institucional portuária, sob a responsabilidade do governo federal, como agente regulador e fiscalizador, em relação aos interesses dos demais entes federativos. Cabe também questionar se essa iniciativa dos grandes terminais privados em “investir” em projetos socioeducacionais e ambientais nos municípios que abrigam o porto, já não faz parte das atribuições da iniciativa privada, dentro das compensações previstas. Tendo em vista o forte impacto ambiental das atividades

⁴² A questão da dragagem é disciplinada pela resolução CONAMA nº344/2004 que atualmente está em processo de revisão. Quanto ao licenciamento ambiental, este requer a caracterização dos sedimentos física e quimicamente, com a realização de teste de toxicidade para levantar a parte tóxica dos sedimentos. Com base nesse diagnóstico deve-se fazer um plano de disposição dos sedimentos conforme a norma regulamentada em âmbito nacional, segundo informações da superintendente do Meio Ambiente da CODESP na entrevista realizada.

portuárias, principalmente com a possibilidade de expansão do porto. Assim como, o representante do movimento ambientalista chama a atenção para a responsabilidade social e ambiental de fachada das empresas, por meio de marketing na mídia, enfatizando que os despechos em relação a questão ambiental estão vivos e latentes, como demonstra o processo de discussão do ZEE BS:

A teoria da captura aplica-se por estas bandas. O máximo de modernidade que se verifica no enfrentamento de problemas de ordem social e ambiental é o cumprimento da lei, quanto muito. Ou ainda programas de “responsabilidade” ambiental para inglês ver. Pequenas campanhas televisivas, ocupação de mídia impressa específica. Os despechos não se deram muitas vezes, estão vivos, candentes, como o ZEE da Baixada... (Fábio Ribeiro Dib/Inst.Caá-Oby na entrevista realizada em 19/05/2009)

O porto caracteriza-se como um grande consumidor de espaço e de recursos naturais. O que pode se verificar no porto de Santos, como um reflexo do crescimento da demanda, cuja área de movimentação portuária tem sido expandida e vêm sendo implantadas atividades associadas nas áreas contíguas, gerando conflitos ambientais e na relação porto/cidade. Essa relação conflituosa entre porto/cidade se dá nos municípios que abrigam o porto, mas principalmente na cidade de Santos. Vários conflitos podem ser observados, como o grande fluxo de caminhões que adentram a malha urbana, causando com frequência congestionamentos, a degradação das vias públicas, além da poluição sonora e do ar. A falta de integração das linhas férreas, que apresentam bitolas diferentes. O gargalo viário na entrada de Santos, considerando que os caminhões só têm acesso ao porto pela via Anchieta, acarretando grandes engarrafamentos na época das safras, em especial de soja. Conforme destacado pelo diretor regional do CIESP/Santos, que elencou como principais problemas o congestionamento de caminhões no acesso ao porto, a falta de um planejamento de logística como um todo e a necessidade de se ter um Plano Diretor Regional, afirmando que “*nós estamos sempre correndo atrás do prejuízo*”. (Ronaldo de Souza Forte, entrevista em 17/04/2009). Da mesma forma, como constatou Prestes Maia na década de 1940 ao elaborar o Plano Regional de Santos.

Observa-se um conjunto de problemas na relação porto/cidade, tais como: a poluição do Estuário, a degradação dos mangues, causando riscos ambientais. A grande pressão de expansão do porto sobre a área da cidade e vice versa. A cidade que reivindica áreas portuárias para o seu desenvolvimento, como a região do antigo Centro⁴³ e no bairro da Ponta da Praia, onde está implantado o Corredor de Exportação de granéis sólidos que gera conflitos com a área residencial. Há também a pressão das atividades portuárias e retroportuárias sobre vários bairros populares como Macuco, Estuário, Vila Matias e Paquetá, provocando a expulsão da população moradora, a degradação das áreas e a desvalorização dos imóveis.

⁴³ Cabe ressaltar que após anos de tratativas o governo federal concedeu recentemente a liberação de uma área do porto no Centro Histórico para o município, visando a integração física entre o Porto e a Cidade, o projeto prevê a utilização dos armazéns 1 ao 8 - pertencentes à CODESP e desativados há 20 anos - para desenvolver atividades turísticas e empresariais. O empreendimento faz parte das ações para a revitalização da área central histórica, que integram o Programa Alegria Centro da prefeitura de Santos.

Além disso, a legislação urbanística (Plano Diretor de 1998) ainda vigente em Santos amplia as zonas portuárias sobre a cidade que perde o seu vínculo direto com o estuário. E a construção da Avenida Perimetral na margem direita do Porto de Santos, apesar de melhorar o trânsito de caminhões e o escoamento de cargas para o porto, vai ampliar ainda mais essa cisão entre porto/cidade.

Neste contexto de tantos impasses, torna-se premente se pensar na modernização sustentável do porto de Santos para melhorar a sua eficiência e produtividade, através da otimização das áreas existentes ao invés da expansão territorial sobre mangues e áreas urbanas. O que demanda investimentos em infraestrutura para possibilitar a integração da rede de transporte marítimo e terrestre do sistema de circulação de cargas pela multimodalidade, evitando os impactos negativos na malha urbana das cidades portuárias. Cabe, portanto, analisar como as representações regionais visualizam essa polêmica questão entre modernização portuária e expansão territorial do Porto de Santos.

Modernização Portuária x Expansão territorial do porto: PDZ PS

No tocante a polêmica questão da modernização x expansão territorial do porto sobre áreas ambientalmente frágeis esse tema foi abordada por várias representações regionais como uma questão central de desenvolvimento. O que requer uma política portuária mais ampla que possa explorar melhor a potencialidade do litoral. Afinal, o Porto de Santos precisa ser o melhor e não o maior. Buscar assim, alternativas e possibilidades de desenvolver outras potencialidades de menor impacto, visando diminuir os riscos de degradar ambientalmente. Isso significa vocacionar a atividade portuária dentro das suas especificidades, ou seja, associar ao Porto de Santos a possibilidade de se trabalhar com produtos de maior valor agregado e cargas limpas, como por exemplo, contêineres.

Todo processo portuário está muito ligado a essa palavra chave: desenvolvimento! É tudo muito ligado. O porto é o fator principal de desenvolvimento! (Antonio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Na mesma direção, o coordenador do IPAT deu destaque à importância de se buscar outras alternativas em relação a expansão portuária e fez críticas as posições radicais, tanto o preservacionismo exacerbado quanto a visão do desenvolvimento a qualquer preço. Assim, pondera que os conflitos ambientais são inerentes a atividade portuária, portanto, torna-se necessário buscar meios mais adequados de explorar essa atividade, através do planejamento e do uso da tecnologia:

A gente tem que ter cuidado com esse maniqueísmo. O desenvolvimento das atividades portuárias são situações que geram um conflito natural. Você pode ter duas posturas radicais: uma preservacionista em último grau, ou seja, tem que manter o ambiente natural como Deus o criou e nada pode ser feito em termos de intervenção humana; e outra que vale tudo em nome do desenvolvimento, da chaminé ou dos terminais. Eu acho que não tem esses extremos, eu acho que o grande desafio ao planejamento, ao poder público, a sociedade, ao ser humano, a inventividade é promover desenvolvimento com algum grau de respeito ao meio ambiente. Não dá pra fazer alguma coisa sem ter impacto, sem destruir alguma coisa. Agora é descobrir a

melhor maneira de fazer, o local mais adequado, a tecnologia, a técnica mais adequada. Tudo isso eu acho que tem que fazer, não dá mais para justificar o desenvolvimento a qualquer preço! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

Em relação à questão portuária, o presidente da ASSECOB, Renato Monteiro (06/04/2009), considera que o porto é inexorável e, portanto, tem que crescer por duas razões básicas: primeiro por ser um porto muito protegido e com boas condições de operação, apesar do problema de dragagem; e segundo, está ao lado da Grande São Paulo e essa proximidade física sempre gerou e vai gerar renda para as pessoas terem acesso a compra de imóveis e movimentar a economia regional, o que se reflete na construção civil.

Na visão da CODESP, essa questão da modernização e expansão territorial do porto requer uma ação casada no sentido de viabilizar as duas alternativas, concomitantemente, conforme argumenta a superintendente da área ambiental da Companhia. A expansão física tende a atender uma maior demanda, possibilitando um crescimento da movimentação de cargas no complexo portuário. Quanto à modernização dos terminais cabe aos arrendatários fazer os investimentos necessários e a CODESP como Autoridade Portuária e os órgãos ambientais cobrarem e fiscalizarem essas ações. Os contratos de arrendamento das áreas do porto à iniciativa privada pressupõem a modernização dos terminais, portanto é preciso investir de forma sustentável, não poluindo ou minimizando ao máximo a poluição no Estuário. A CODESP tem consciência que o ecossistema que abriga o porto é muito importante, demandando terminais eficientes e sustentáveis:

Hoje tem que fazer terminal eficiente, um terminal que não polui. Então, tendo em vista que você vai investir é melhor investir bem em alguma coisa bem feita! Eu acho que tem que ser condicionante sim da expansão portuária a modernização do que existe. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Tendo em vista, que a modernização portuária tem impacto direto na questão ambiental, mas também econômico, com a otimização das áreas existentes o porto vai ter condições de movimentar muito mais com menos custos, aumentando a produtividade, mas isso requer grandes investimentos em equipamentos modernos de alto valor. Porém, a alternativa de otimizar a atividade portuária através da modernização das áreas existentes tende a chegar num limite da sua capacidade e isso vai demandar mais espaço para expansão portuária:

Só otimizar o que tem lá dentro, não é tão simples. Isso não é nenhuma alternativa, porque isso tem que ter! Tem que ser a base do processo! (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)

Cabe destacar que o reordenamento dos terminais portuários está previsto no Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos de 1996 (PDZ PS/96), que já reconhecia as dificuldades em relação aos contratos de arrendamento, as limitações em termos operacionais e a falta de áreas para possibilitar tal reordenamento (Figura 6.4):

O ideal é que os terminais de grãos, localizados na Ponta da Praia, fossem remanejados para a entrada do Porto de Santos no início do bairro da Alamoia, Saboó e Valongo. E os terminais de contêineres localizados nos bairros de Alamoia, Saboó e Valongo, fossem transferidos para o

bairro da Ponta da Praia. Nada impede que isto ocorra, desde que seja respeitada a vigência de todos os contratos de arrendamento já assinados. (PDZPS/1996, p.150)

O grande impacto ambiental em Santos e no estuário gerado pela implantação do Corredor de Exportação que movimenta granéis sólidos, uma decisão tomada pelo governo federal na época da ditadura, foi destacado pela representante da CODESP como um grande equívoco. Cabe destacar que Prestes Maia (1950), já criticava o prolongamento da cais do porto em direção ao sul da ilha, tendo como inconveniente urbanístico de se aproximar demais da zona residencial em formação na Ponta da Praia, além de alongar e agravar ainda mais a travessia ferroviária ao longo de toda extensão da faixa portuária, já congestionada.

Na época pessoas já tinham alertado, não pela questão ambiental, mas tinham alertado pela questão logística que não era o melhor local, porque você teria que atravessar o porto inteiro, os caminhões, os trens, teriam que atravessar o porto inteiro pra chegar até a Ponta da Praia. Mas (...) pouco importou o que as pessoas achavam, o governo federal foi lá implantou e ponto final! Hoje a gente vê, não só a questão logística (...). A gente vê claramente que não é um local adequado, mas também pela questão da proximidade das moradias nos locais e uma movimentação que tem uma série de aspectos negativos. (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009)



Figura 6.5 – Lay-out da proposta de realocação de Terminais (Fonte: PDZ PS/96; p.150)

Quanto a possibilidade de mudança do Corredor de Exportação pelos impactos negativos causados na Ponta da Praia, com objetivo de promover um reordenamento do porto de Santos, a representante da CODESP avaliou as dificuldades, muito em função dos contratos de arrendamento dos terminais que são escalonados e da falta de espaço na margem de Santos:

Não é nem um pouco simples a questão, não é! Você tem vários contratos de arrendamento naquela área. Esses contratos não se encerram nos mesmos períodos! Então, é algo escalonado e esse escalonamento (...), tem entre 10 e 15 anos de escalonamento! Então, eu não acho que você consegue tirar o Corredor de Exportação de um dia para o outro! Não tem como! (...). Na faixa portuária de Santos (...), margem direita, não se tem espaço nenhum e nem comporta na cidade de Santos uma atividade dessa! Nem na Alamoia! A Alamoia é mais pra granéis líquidos inflamáveis e está indo uma parte (...) para contêineres, mas é essencialmente para granéis líquidos inflamáveis. (Idem)

Logo, a CODESP defende que é preciso conciliar expansão e modernização, através da otimização das atuais áreas portuárias. Todavia, a viabilização dessa ação passa por dois momentos: depende dos contratos de arrendamento que tem prazos de vigência escalonados e do reordenamento dos espaços do porto a partir das novas concessões. Tal alternativa requer um planejamento a médio e longo prazo, o que significa pensar nos próximos 10 a 20 anos. E implica também em maior articulação com os municípios que abrigam o porto, no sentido de compatibilizar as legislações urbanísticas com as diretrizes de desenvolvimento do porto, bem como a compatibilização com a legislação ambiental existente nos três níveis de governo.

Na avaliação da deputada Maria Lúcia Prandi o processo de modernização do porto começou de maneira incorreta, através de investimentos privados com contratos de arrendamentos que foram mal elaborados, caracterizando um processo que não foi devidamente orientado por um Plano Diretor do Porto de Santos (PDZ PS). A mão de obra também não foi preparada para vivenciar essa mudança, por meio de um processo de transição que contemplasse várias ações que pudessem integrar o trabalhador ao processo de modernização. Quanto a expansão portuária, também visualiza que há limites para expansão do porto, o que deve ser objeto de estudos e de planejamento que possibilite a superação da visão imediatista. No tocante a proposta de otimização das áreas portuárias existentes, o presidente do SINTRAPORT argumenta que é preciso investir no planejamento das operações portuárias como um todo para possibilitar o melhor aproveitamento e o aumento da produtividade no Porto de Santos:

Uma área portuária, você só pode ampliar a sua capacidade de armazenamento sem expandir fisicamente, se você fizer duas coisas: aumentar o tamanho do empilhamento (maior verticalização da pilha de contêineres) ou aumentar o giro dos teu's de 20 a 40 pés, o que implica investir em maior planejamento das operações para otimização do tempo, envolvendo todo o sistema de logística (capacidade dos navios, modernização dos equipamentos, controle da entrada e saída da carga nos pátios, etc). (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009)

A representante da CODESP avalia que essa polêmica questão da expansão do porto deve ser objeto do PDZ PS, tendo em vista que é de fundamental importância ter um planejamento em função dos vencimentos dos contratos de arrendamento dos terminais, com um lote a vencer em 2013. Para efetivar as mudanças necessárias no porto é preciso equacionar uma proposta de áreas para realocação dos terminais, levantar os interesses das empresas e dos demais atores que atuam no porto e fazer estudos sobre a viabilidade econômica e ambiental. Tudo isso deve ser objeto de um planejamento, através do PDZ, considerando que a expansão da área portuária deve-se nortear pelas diretrizes do plano. Isso demanda uma revisão do atual PDZ do Porto de Santos que é de 1996. Para tanto, a CODESP criou recentemente a Diretoria de Planejamento (2009), considerada um avanço, segundo Alexandra Sofia Grota (28/04/2009).

No tocante, a proposta de implantação de um novo porto privado no município de Peruíbe, denominado *Porto Brasil*, a questão a se considerar é até que ponto este porto será

complementar ou concorrente com o Porto de Santos. Nessa questão, as visões da SEP/PR e da área ambiental da CODESP são bem diferentes. A primeira se coloca favorável a tal possibilidade, desde que atenda as premissas da legislação vigente no país e tenha demanda para absorver tal empreendimento. Avalia que a questão de ser complementar ou concorrente com o Porto de Santos vai depender do tipo de operação, o está sendo analisado e disciplinado em âmbito nacional pelo governo federal, via SEP:

A SEP é favorável a qualquer projeto que se enquadre nas condições estabelecidas na legislação em vigor e que seja possível detectar demanda futura que assegure o retorno ao investidor. O que provoca a concorrência é a oferta de serviços portuários na mesma área de influência, o preço e a qualidade dos serviços ofertados e, o segmento de carga operado, específico ou não. Qualquer porto ou terminal que se instale a partir do litoral sul do Estado do Rio de Janeiro até o litoral sul do Estado de São Paulo poderá ser complementar ou concorrente a estes portos. Isso dependerá da natureza da operação. Para disciplinar a instalação de futuros portos na costa brasileira, a SEP está analisando o Plano Geral de Outorgas, proposto pela Agência Nacional de Transporte Aquaviário (ANTAQ), devendo aprovar até o final de maio de 2009. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

Nesse sentido, a representante da CODESP argumenta que essa proposta de um novo porto em Peruíbe deve estar dentro de uma política maior para evitar que o lucro desse empreendimento fique apenas com a empresa, lembrando que o porto deve beneficiar o desenvolvimento regional. Faz a reflexão que a construção, a expansão, a implantação de um porto causa uma série de impactos diferentes daqueles impactos da sua operação cotidiana. Portanto, a implantação de um porto é impactante em vários aspectos e é menos prejudicial do ponto de vista ambiental, impactar uma área que já está impactada, como o Estuário Santista. Portanto, defende que o Zoneamento Ecológico Econômico - ZEE de toda zona costeira brasileira deveria ter um estudo de impacto que norteasse os zoneamentos regionais. Assim, manifesta a sua visão contrária a implantação do Porto de Peruíbe.

Com certeza vai ser concorrente, os portos entre si são concorrentes! Então, se tiver um porto no município em Peruíbe vai ser concorrente! Primeiro eu abro a questão que o porto de Peruíbe é um porto privado. Aí também é uma visão pessoal minha, foi como eu falei, a CODESP ela tem o seu papel de desenvolvimento local, mas mais ainda ela tem o dever de fazer isso porque ela é um ente público. Quando você tem um porto privado, aí, eu acho que você não começa a pensar tanto no desenvolvimento local. É um negócio! (...) A expansão portuária de Santos é muito melhor, do ponto de vista ambiental, do ponto de vista logístico, enfim, do ponto de vista público. (Alexandra Sofia Grotta, entrevista em 28/04/2009)

O representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro vê como positiva essa possibilidade por levantar a discussão de outra modalidade de porto, o chamado porto *Off-shore*, uma possibilidade que precisa ser analisada dentro de uma política maior para os portos brasileiros:

A problematização da ideia já é um avanço! (...), pois um estudo de viabilidade não aponta só para a viabilidade, mas se aponta até pela própria inviabilidade. Eu acho que influi na questão de alternativas de soluções portuárias mais avançadas! Eu acho interessante! (Antonio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Na mesma direção, o representante do IPAT vê essa proposta de um novo porto na região da Baixada Santista como uma possibilidade de ganho de escala e complementaridade ao Porto de Santos, considerando que já há uma infraestrutura instalada na região:

O porto de Santos tem uma capacidade pra expansão, ele ainda pode crescer muito, ele pode multiplicar por quatro a sua capacidade e chegar a mais 300 milhões de toneladas. Eu acho que é razoável você ter uma economia de escala, já tem uma infraestrutura criada! Agora, isso não exclui você ter outras alternativas, acho isso normal, criar assim, novos nichos geográficos regionais, com portos que podem ser complementares. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

As dinâmicas social, econômica e cultural da atualidade, exigem reformulações conceituais que devem se traduzir em mudanças na prática do planejamento das cidades. Esse novo desafio requer a introdução de novos conceitos e métodos e a superação da visão tradicional do planejamento tecnocrático e funcionalista, à luz dos mesmos pressupostos teóricos de que tudo é justificado em nome do crescimento econômico. Isso passa pelo entendimento das relações entre cultura e natureza, e do lugar da natureza na produção social do espaço urbano. A busca de novas possibilidades, de alternativas aos modelos pré-concebidos na construção de lugares, com identidade que possam enriquecer a vida cultural e redefinir a ligação do homem com a natureza, como um processo de socialização de espaços naturais e de (re)naturação dos espaços sociais.

Planejar, nesse sentido, é possibilitar a identificação da população com sua paisagem original historicamente apropriada, transformando o ato de planejar em um instrumento capaz de realizar esta inter-relação, através de práticas de (re)inserção na paisagem de elementos capazes de superar a oposição entre usos sociais e a conservação ambiental de modo a promover a (re)integração entre a cidade e seu ambiente.

A quem cabe compatibilizar os vários planos e fazer a articulação regional?

Por fim, deve-se questionar a quem cabe articular o planejamento regional em consonância com os municípios. Foi unânime entre as representações pesquisadas que essa responsabilidade de compatibilizar os vários planos municipais e regionais existentes que muitas vezes conflitam entre si cabe às instâncias de gestão metropolitana, através da AGEM e do CONDESB. Em especial a AGEM que como órgão executivo é vocacionada para tal função:

A AGEM e o CONDESB têm dedicado atenção especial a estes assuntos, só assim teremos uma propositura integrada. (José Mauro Dedemo Orlandini/PMB, entrevista em 31/05/2009)

A representante da EMPLASA também reforça o importante papel da AGEM nessa questão. Todavia, questiona o modelo institucional de planejamento e gestão da RMBS que não contempla a participação da sociedade civil e a autonomia orçamentária da região, de fundamental importância para construção de uma governança regional, através de uma gestão metropolitana participativa e democrática:

Certamente essa tarefa deve ser compartilhada por todos os agentes envolvidos e a AGEM deveria ser a “animadora” dessa tarefa. Porém, não é isso que vem ocorrendo desde a criação da região metropolitana, (...) o formato institucional - ausência de participação da sociedade no Conselho e a possibilidade de influir apenas sobre a destinação dos recursos do Fundo Metropolitano, (algo em torno de 2 reais por habitante ou seja 3,2 milhões) – não tem motivado a participação. Acredito que é necessário por um lado elaborar uma modernização desse formato institucional e por fazer uma grande campanha de “consciência política/urbana” – as pessoas precisam conhecer a importância do planejamento na vida de cada um, que as decisões

tomadas por poucos penalizam todos. (Sânia Cristina Baptista/Emplasa, entrevista em 19/05/2009)

Neste contexto, questiona-se também se a AGEM está preparada em termos de estrutura física e operacional para assumir esse papel de articulação, planejamento e gestão metropolitanos frente a esse novo cenário de desenvolvimento que se vislumbra para região. O que requer investimentos em estrutura técnica para poder articular esses vários planos. Segundo a diretora técnica da AGEM há uma proposta de melhoria da estrutura junto ao governo do estado:

A AGEM já tem discutido com a Secretaria de Planejamento e apresentou no final do ano passado, começo deste ano uma proposta de melhoria na questão da estrutura. Logicamente vai depender da decisão da Assembléia e de concurso público, porque o importante que é uma preocupação nossa, aliás de todo mundo que está aqui, você ter um conjunto de funcionários que guardem a memória. Então, isso é importante, porque as pessoas passam, mas o quadro técnico funcional básico, vamos dizer, tem que ficar! Então, isso é uma preocupação tanto da agência quanto da Secretaria de Planejamento e pra isso a gente está se preparando. Mas, é um processo! (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Apesar da AGEM vir empreendendo esforços na ação regional, com a produção de planos e projetos de interesse metropolitano, percebe-se a grande ingerência do governo do estado nas decisões e a tênue integração entre os municípios. Além disso, o modelo institucional da RMBS não contempla a participação da sociedade civil, das câmaras municipais e das representações da esfera federal, como CODESP e IBAMA, no CONDESB. Isso fragiliza a articulação regional e a força da região frente às decisões de interesse comum que deveriam ser compartilhadas entre os todos os agentes envolvidos.

Quanto ao PMDI BS (2002) este aponta os principais câmbios ocorridos na Baixada Santista, com maior crescimento populacional nos municípios periféricos, muito em função do processo de espraiamento da população dos municípios centrais pela valorização imobiliária. Além de um diagnóstico regional, este define diretrizes e os planos de ação para a região, visando o “desenvolvimento regional integrado e sustentável”. Porém, este plano não tem força de lei, não fixa metas e prazos e também não sinaliza como articular o planejamento municipal com o regional, portanto pouco se efetiva na prática. Nas entrevistas pode-se perceber que o PMDI é pouco conhecido e, portanto, reconhecido, sendo referenciado somente nos depoimentos da representação da instância metropolitana.

Isso requer a construção de planos regionais que possibilitem a integração regional, através da co-responsabilidade e da cooperação. Equacionar as políticas urbanas dos municípios no contexto metropolitano, através de um planejamento integrado e ações conjuntas em matérias de interesse comum. E a compatibilização das legislações urbanísticas e ambientais, em especial os PDs. Além de um sistema de planejamento e gestão regional integrados aos municipais que possa dar subsídio para elaboração de diagnósticos e a construção de possíveis cenários para a região. Cabe às instâncias regionais, fortalecer uma ação efetiva e a articulação entre os nove municípios de forma integrada e cooperada, através de mecanismos democráticos que promovam a sinergia entre os vários agentes sociais,

públicos e privados, através da integração das políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano, reforçando a *governança*⁴⁴ regional.

6.3. Um olhar sobre a governança regional: revendo atribuições no processo de construção do futuro da RMBS

É fundamental o conceito republicano e a atuação da governança participativa. (Márcio Antônio Rodrigues de Lara/PMS, entrevista em 30/05/2009)

Hoje, nos deparamos com novos e velhos desafios que na sua complexidade demandam outras formas de organização política e social e uma mudança de cultura técnica, que possibilitem a construção de uma agenda de desenvolvimento com base numa governança regional democrática. Esta deve pautar-se no aprendizado mútuo e no maior conhecimento da realidade do processo de transição da metrópole, principalmente no tocante as políticas socioambientais (desemprego, migração, pobreza, degradação ambiental e a queda na qualidade de vida). Segundo Scott et alli. (2001, p.12), duas ideologias se fazem presentes e refletem visões bem diferentes, que se contrapõem na constituição de políticas para o desenvolvimento futuro das cidades-regiões: o *neoliberalismo* que domina o cenário atual; e a perspectiva de uma *nova social-democracia ou social-liberal*. A primeira visão defende a interferência mínima do Estado e a organização máxima do mercado nas relações econômicas (*laissez faire*). A outra visão defende a eficiência produtiva dos mercados de forma compatível a justiça social e ao desenvolvimento sustentável a longo prazo, através da governança regional democrática.

O conceito de Governança parte do princípio da ação conjunta do Estado e da Sociedade civil na busca de soluções e resultados para problemas comuns e não apenas uma ação isolada da sociedade civil para garantir a sua participação como protagonista nos processos de decisão e controle social. Portanto, a organização e o fortalecimento da sociedade civil é uma questão central no desenvolvimento da ideia e do exercício da governança.

Para melhor entendimento das relações e da atribuição de papéis entre os atores sociais na solução dos problemas socioambientais urbanos, deve-se refletir sobre o conceito de sociedade civil e a sua relação com o Estado. Tal relação parece colocar o comportamento dos homens enquanto cidadãos em oposição a seu comportamento enquanto indivíduos, em função da divisão entre a economia e a política. Segundo o pensamento político de Marx, o Estado passa a ser “o condicionado”, “o determinado”, “o produto”, tendo a sociedade civil como base. O Estado, na verdade, é apropriado por classes sociais que têm interesses próprios, portanto o Estado não é monolítico e homogêneo, tornando questionável o seu

⁴⁴ Governança: tradução de conceito inglês *governance*. Segundo Lipietz (1994, p.16), “*trata-se de todas as formas de regulação que não são nem mercantis, nem do Estado. Para parafrasear a definição de Gramsci (o Estado = sociedade civil + sociedade política), governança é a sociedade civil menos o mercado, mas temos que acrescentar, a sociedade política local, os notáveis, as municipalidades*”.

caráter universal e o pressuposto da sua representatividade em nome de *“toda a sociedade civil”*. *“A introdução da divisão em classes na sociedade civil seria suficiente para desmistificar o Estado, reduzindo-o às suas bases reais,”* afirma Emir Sader (1998, p.135). Segundo o mesmo autor, o conceito de sociedade civil sustenta-se em alguns pressupostos que demonstram o seu papel ideológico:

a) na existência de uma “esfera das necessidades”, onde os indivíduos são homogeneizados pelo denominador comum de suas necessidades, sendo um campo constituído pela utilidade e pelo valor de uso, como determinantes do comportamento dos indivíduos. É assim que se faria a passagem entre o comportamento do sujeito enquanto ser privado e a atitude sociedade civil; b) na existência de um “homo oeconomicus”, separado da vida política e determinado universalmente, na mesma medida do caráter “natural” de suas necessidades; portanto ele encontrará sua sustentação na antropologia; c) na divisão entre Estado/sociedade civil, correspondente à colocação “lado a lado” da economia e da política, já que seus objetos, ainda que mutuamente referentes, ocupam lugares distintos na vida social. Essa justaposição do econômico e do político, implicitamente, atribui o mesmo estatuto aos dois planos. Não havendo configurações distintas nas suas relações conforme a estrutura social em que incluem, essa afirmação similar dos dois níveis se projeta para toda história: há tanto uma “história econômica” quanto uma “história política”, cujo paralelismo já não tem nenhuma garantia. Os mecanismos que regem a “esfera das necessidades” possuem leis autônomas, incluindo variantes de caráter natural, físico, que não têm por que ser regidos por um tempo semelhante aos fenômenos ligados ao Estado. (Ibid., p.137-138)

Assim, o advento do capitalismo como sistema de relações sociais hegemônico traz no seu bojo a separação que pretende imprimir entre a economia e a política. Essa separação esconde o mesmo caráter ideológico do divórcio entre a produção e a circulação. O capitalismo atribui essa questão ao político, esvaziando-o de sentido como mera superestrutura. Desta forma, qualquer modo de produção necessitaria de um Estado e de todas as relações políticas como existiram na história até a atualidade. A dualidade Estado/sociedade civil parece assim, torna-se insuperável. Portanto, centrar a vida política em torno da posse do Estado é considerar o político no âmbito que a estrutura capitalista pretende e quer lhe reservar. Deste modo, é preciso compreender que o poder político vive além da posse do Estado e tem as suas origens na própria forma de organização da sociedade, o que inclui a posse do Estado como momento importante, mas sem limitar-se a ela, pois não a tem como fundamento, conclui Emir Sader. (Ibid., p.112-113)

Neste contexto, pensando em governança regional, no papel do Estado, da iniciativa privada e dos grupos sociais organizados no processo de construção de futuro da Baixada Santista procura-se levantar a visão de cada segmento pesquisado sobre essa complexa questão. Grande parte dos entrevistados enaltece a importância da conjugação dos três segmentos, o que reforça o conceito de governança. Segundo o presidente dos Comerciantes hoje já se percebe um amadurecimento dos três setores:

Hoje nós estamos bastante amadurecidos, tanto do lado do poder público, da iniciativa privada e quanto dos trabalhadores. Hoje eu diria que nós conseguimos trabalhar em cima de realidade. (Arnaldo Biloti/S.Comerciantes, entrevista em 02/03/2009)

Assim como, no olhar das representações do setor empresarial que enfatizam a importância da união desses segmentos para o fortalecimento da região e a construção de um futuro melhor para todos:

Cada um destes segmentos deve trabalhar dentro das suas áreas de atuação, mas sempre com um pensamento de união, pois somando esforços a região como um todo ganha peso e força em âmbito estadual e nacional, podendo assim reivindicar melhorias, e uma atenção especial por parte de governantes, grandes empresários, entre outros investidores e administradores. (Lúcia Maria Teixeira Furlani/SRC&VB, entrevista em 11/05/2009)

A união destes poderes é fundamental para a construção de um futuro melhor para todos. Grande prova disto, em Cubatão (...) é a Agenda 21. Cada setor vem a contribuir com informações particulares na construção de uma cidade melhor. (Valmir Ramos/CIESP/Cubatão, entrevista em 15/05/2009)

Os representantes dos governos municipais pesquisados também reforçam a importância dessa conjugação de esforços na promoção do desenvolvimento do país e da região, através da governança:

A união entre o primeiro, segundo e terceiro setor é fundamental para o crescimento de qualquer nação. (João Carlos Forssell/PMI, entrevista em 10/06/2009)

A visão mais crítica é a do movimento ambientalista, que julga que tanto a população brasileira, quanto da região ainda não estão preparadas para praticar a governança, em razão da grande desigualdade socioeconômica e da cultura política vigente, que não preza pelo interesse público. Portanto, vende-se uma ideia de democracia participativa que não se materializa na prática, através do discurso da governança:

Esta palavra, da moda, pode bem se aplicar a quem tem mais que o mínimo existencial e um Estado preocupado com as diversas nuances do interesse público. Não vale para quem não mora bem, não come bem, não tem um bom emprego e prestação de serviços de saúde, transporte, abastecimento de água regular, saneamento básico, enfim. O Estado compactua com setores econômicos e visa com isso amealhar condições para a (pseudo) legitimação de suas políticas. Vende-se a ideia de uma ampla democracia participativa que não representa a realidade. Os setores em que há espaço para a crítica dão voz diminuta a quem tem a acrescentar. Os espaços de votação não são paritários e quando o são ou parecem ser, percebe-se alinhamentos. A coisa piora no âmbito das estruturas municipais. (Fábio Dib/Instituto Caá-Oby, entrevista em 19/05/2009).

O representante da Agência Brasileira de Gerenciamento Costeiro enaltece a importância da governança, que considera imprescindível nos dias de hoje. Porém, também problematiza a desigualdade entre os setores na participação dos processos de decisão, como nos conselhos ditos “paritários”, o que demanda maiores investimentos na capacitação da sociedade civil para participar desses processos:

Não se consegue mais hoje se desenvolver qualquer coisa, política de expansão, de desenvolvimento sem que os setores participem. Eu acho que a governança passa por isso, esse plural de participação. O problema é fugir dessa possibilidade de representação que está no paritário! Essa paridade nunca vai existir! Nunca vai existir, eu acho que não se consegue manter! O problema é capacitar a sociedade civil pra poder participar desse processo. (Antônio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009)

Na mesma direção, os presidentes das duas Associações de Engenheiros e Arquitetos pesquisadas enfatizam a importância da participação democrática, através de fóruns e espaços

de debate que possam explicitar diferentes opiniões e os interesses dos vários segmentos para a construção de um projeto coletivo de sociedade:

Cada um tem seu papel e seu interesse próprio. É fundamental que todas essas entidades realizem seus trabalhos individuais e façam posteriormente uma apresentação para toda a sociedade através de audiências públicas identificadas por tema de atuação e que as ideias sejam compiladas/unificadas, consolidadas e aprovadas pela sociedade e enfim possamos ter um projeto único para a sociedade. Ao menos em Praia Grande o Plano Diretor foi realizado dessa forma. Creio que deveria ser criado um Plano Diretor Regional pautado no Estatuto das Cidades. (Alexander Ramos/AEAPG, entrevista em 05/05/2009)

O fato dos agentes regionais legitimarem a governança como uma alternativa possível e desejável é muito positivo. Porém, percebe-se uma busca por um projeto único, através do consenso, o que é preocupante, pois conforme argumenta Norberto Bobbio (1995) “acreditar que quando se discutem problemas concretos seja possível se colocar de acordo sobre uma única solução é fruto da costumeira ilusão tecnocrática.” (apud Vainer, 2000; p.118) Assim, nos subitens a seguir faz--se uma análise das atribuições idealizadas para cada segmento no olhar das várias representações regionais, com objetivo de mensurar o nível de governança existente na região.

6.3.1. O papel do Estado na governança regional

Hoje o Estado não é mais o único ator responsável pela solução dos problemas. A ideia que se desenvolve hoje é, cada vez mais, você ter a ampliação da participação dos atores interessados, sem excluir o Estado, somando-se a ele as empresas, as ONGs e aí estabelecer mecanismos de discussão e encaminhamentos. (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009)

A importância e o peso do Estado no processo de governança pública são reconhecidos por todos agentes sociais pesquisados. A maioria das representações destaca essa importância em vários aspectos, em especial “de condutor do processo de construção do futuro da Baixada Santista,” conforme afirma o movimento de moradia (Almir Manoel, em 05/06/2009) e a representante da SASP:

Na construção do futuro da Baixada Santista com justiça social, é claro que o Estado tem um papel importante. (...) ele pode ter um papel muito importante no sentido de incentivar, de disseminar determinadas coisas que podem nos levar ao futuro muito melhor do que aquele que se apresenta hoje. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

Para a AEAAB e a Agência de Gerenciamento Costeiro o Estado tem o papel de organizar e incentivar a interlocução, através do estímulo de formas de planejamento participativo, ou seja, deve ouvir mais os setores e fazer a ponte entre os vários atores sociais. O Rotary Club de Santos ressalta o papel do poder público como provedor dos equipamentos e serviços públicos necessários ao bem estar da população, dizendo “eles recebem verbas que devem ser bem direcionadas para que cada vez mais a população seja melhor atendida” (Carlos Henrique Alvarenga Bernardes, 13/04/2009). Para o Sindicato dos Comerciantes, o poder público deve fazer obras e implantar as infraestruturas necessárias, através de parcerias com a iniciativa privada. O que reforça o papel do Estado como responsável pela superestrutura, conforme analisado por Emir Sader (1998).

O caminho que nós temos a seguir é o poder público fazendo as obras necessárias, ou seja, que tenha infraestrutura necessária para que a iniciativa privada possa trabalhar em cima disso e juntamente com o poder público. Isso é bom pra todo mundo! (Arnaldo Biloti, entrevista em 02/03/2009).

O SINTRACOMOS defende que os governos nas três esferas de poder devem investir mais na região da Baixada Santista e de forma complementar, ou seja, o governo federal no petróleo e gás, porto e na infra de transporte aeroviário; o governo estadual estando mais presente e com maiores investimentos; e governos municipais na educação, através de escolas técnicas e profissionalizantes e faculdades públicas:

O Governo do Estado deveria criar pelo menos uma vez no mês, ele deveria despachar aqui na Baixada Santista. (...). A gente está esperando que o governo estadual invista mais na Baixada Santista, que está investindo muito pouco! Quanto ao Governo Federal deve investir na área da Petrobrás, no Porto e em Aeroportos.(...). Os municípios podiam investir mais em escolas técnicas profissionalizantes,(...), ensino em faculdades públicas gratuita com mais vagas. (Geraldino Cruz Nascimento, entrevista em 24/03/2009)

Na mesma direção, o representante do Comitê do PDP de Santos do Fórum da Cidadania avalia que embora os últimos 15 anos tenham sido marcados pelo discurso neoliberal, da redução do papel do Estado (“Estado mínimo”), a recente crise internacional evidenciou que o Estado continuará sendo o grande formulador das políticas públicas. Destaca a importância do planejamento das ações e da articulação entre as três esferas de governo e o setor privado, evitando a repetição de erros do passado:

Neste aspecto, creio que novamente será marcante o papel do governo federal, sobretudo em função dos investimentos na cadeia de petróleo e gás, e no porto. Mas investimentos privados, como da Usiminas também serão importantes. Contudo, falta ainda um planejamento destas ações, o que as esferas de governo vêm tentando esboçar, mas ainda de forma pouco coordenada. Neste momento, mais do que nunca será imprescindível coordenar as ações entre as 3 esferas e a iniciativa privada, para que não se repitam fatos acontecidos durante o século XX, sobretudo em termos sócio-ambientais [sic]. (José Marques Carriço/CPDP Santos, entrevista em 11/05/2009)

A visão do setor empresarial vai na linha contrária dos grupos sociais organizados e parece reafirmar a ideia do Estado mínimo, que deve reduzir sua intervenção e atuação nas questões econômicas que dizem respeito ao mercado. Segundo presidente da ASSECOB o governo, o Estado tem que ser indutor e não empreendedor. Ressalta que a discriminação no Brasil é econômica e a forma de resolver o problema econômico é com emprego. Desta forma, defende que os empreendimentos em geral, não só o imobiliário, tem que ser feito pelo empresário, pela iniciativa privada para gerar resultados, impostos, empregos e para aumentar o nível de atendimento a todos. O diretor do CIESP/Santos avalia que tem que haver uma mudança de mentalidade e defende o afastamento do Estado como agente de mercado. Vê a iniciativa privada, o setor empresarial, como solucionador dos problemas, através do compartilhamento de responsabilidades:

O Estado deve ser o coordenador dos esforços, aquele que regula e limita, e deve diminuir a burocracia que é a grande dificuldade. Portanto, o Estado deve simplificar, desburocratizar e executar obras de infraestrutura. (Ronaldo de Souza Forte/CIESP/Santos, entrevista em 17/04/2009).

Para o coordenador do IPAT, ao Estado cabe o encaminhamento de ações, como por exemplo, na revisão do PD de Santos, onde está se praticando formas de governança, o que deve contribuir para uma lei que responda aos interesses de todos. Todavia, não acredita na democracia participativa, fazendo a defesa da democracia representativa:

Não vamos ter ilusão que nós vamos ter uma democracia participativa, porque isso é meio, um sonho! Afinal, os movimentos organizados são minorias organizadas que se fazem ouvir, são grupos de interesse que pressionam por suas vontades, seus anseios. Portanto, cabe ao setor governamental ter cuidado quanto à legitimidade dessas organizações no tocante a “quem elas representam de verdade”, porque a maioria da população está fora desse processo. (...) As pessoas no mundo moderno hoje dificilmente vão se voltar pra atividade pública. Isso não vai acontecer! (Alcindo Gonçalves/IPAT, entrevista em 05/05/2009).

Diante da importância atribuída ao Estado, cabe agora analisar a visão das representações das três instâncias de governo, do executivo e legislativo, sobre a questão. O representante da Secretaria Especial de Portos (SEP/PR) reforça a conjugação Estado/Capital, visualizando o papel do Governo Federal como facilitador dos investimentos privados no porto de Santos e na recuperação econômica da CODESP. Espera-se do Governo do Estado investimentos na melhoria da acessibilidade viária ao porto e aos grupos sociais organizados fazer a discussão do que vai se abrir mão para a ampliação da capacidade do porto:

O papel do Estado (União) no caso do porto de Santos é de investidor e facilitador de investimentos privados. A União precisa recuperar econômica e financeiramente a sua empresa (CODESP), administradora do porto. Já do governo do estado espera-se atuação contundente na construção de acessos a partir do ponto (Cubatão) onde parou a rodovia dos Imigrantes. Os grupos sociais organizados serão chamados pela SEP, a dizer o que querem e como querem, no sentido de apontar o que vamos abrir mão, para garantir a ampliação da capacidade operacional do porto e a sua transformação em porto concentrador de cargas, assim como a transformação das áreas já degradadas em terminais produtivos. (Fabrizio Pierdomenico/SEP/PR, entrevista em 18/08/2009)

A representante da CODESP vê um significativo papel do Estado na questão do planejamento do Estuário Santista, o que avalia que poderia diminuir os conflitos existentes. Lembra que o porto de Santos tem o seu planejamento através do PDZ, mas de qualquer forma pressupõe uma integração ao planejamento do Governo do Estado e também dos municípios. Quanto ao papel do governo estadual acredita que este deve ouvir mais os municípios da região, buscando integrá-los. O gerente da UN-BS da Petrobras, assim como o representante do SEP, atribui ao Estado um papel de suma importância em dar condições de infraestrutura para que a indústria de exploração de petróleo e gás se desenvolva. Este deve identificar os gargalos de infraestrutura existentes e contribuir para eliminá-los. Outro ponto importante que depende da ação do Estado, segundo a Petrobras, é na questão da modernização da gestão administrativa, no sentido torná-la mais eficiente, tendo em vista que esta ainda é muito burocratizada. Para tanto, propõe a criação da Sala de Monitoramento de Licenciamento Ambiental, possibilitando de forma aberta e transparente a democratização das informações para acompanhamento on-line das dificuldades nos licenciamentos:

Hoje a coisa é tão burocratizada que você não tem uma interação grande dos atores durante um processo de licenciamento! (José Luiz Marcusso/UN-BS/Petrobras, entrevista em 05/05/2009)

O papel do Estado, segundo as representantes técnicas do governo estadual, SMA e AGEM, é de articulação entre os diversos fóruns e instituições que atuam na região da Baixada Santista, tanto dos municípios, quanto dos estaduais e federais. Neste contexto, o Governo do Estado de São Paulo tem função importante na articulação das três esferas de governo, em especial com os municípios. Quanto a relação entre a iniciativa privada e o Estado, a diretora da AGEM avaliou que hoje, nas 03 esferas de governo, ficaram mais claras as atribuições e a transparência dos processos públicos, cujos procedimentos foram normatizados, como as parcerias público-privado (PPPs):

Primeiro dar transparência nos processos, porque tem audiências, tem toda uma normatização pra que esse processo aconteça. Segundo, a iniciativa privada percebe que o Estado é um parceiro importante nas infra, mas que ela tem um papel a contribuir nisso. Eu acho que a iniciativa privada hoje percebe que ela vai ter que dar uma contribuição a mais, além do seu mínimo, vamos dizer assim! Acho que é um processo que vem sendo colocado. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

No entanto, é consenso entre as representações estaduais que é preciso superar os entraves, como a burocracia estatal, através de uma gestão pública mais eficiente. Em contrapartida, cabe ao setor privado fazer maiores investimentos em pesquisa, tecnologia e na capacitação profissional:

O Estado ele é burocrático, é pesado e ele não consegue ser pesado sem cumprir as normas que estão aí! Essa agilidade, essa informalidade que a iniciativa privada age não existe no Estado. Mas, eu acho que a iniciativa privada está começando a perceber isso e que isso não é ruim. Acho que o Estado pode diminuir seu tempo, sendo um pouco mais ágil, mas a iniciativa privada também vai ter que amadurecer um pouco as suas próprias questões. (Idem)

No poder legislativo, para o Deputado Federal Márcio França (PSB), o Estado tem papel de indutor da economia, gerenciador do desenvolvimento e de garantir igualdades de oportunidades aos cidadãos. A Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT) faz a crítica que o Governo do Estado de São Paulo deveria implantar políticas públicas de maneira mais integrada e deixar de tratar as questões de modo pontual. Como por exemplo, o impacto do Rodoanel que vai aumentar significativamente o fluxo para região, mas ainda não foram feitas as obras complementares da 2ª pista da rodovia Imigrantes. Quanto ao Governo Federal destaca que este vem implementando uma política de investimentos expressivos tanto no Porto de Santos, quanto na questão do Pré-sal e através do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC. Todavia, defende que a União deve cobrar mais as exigências e acompanhar de perto o repasse dos recursos federais envolvidos. Em relação ao Governo Municipal, a deputada avalia que este é de fundamental importância, porque o município conhece de perto a realidade dos seus habitantes e têm capacidade de fazer investimentos mais adequados as suas demandas. Para tanto, deve construir políticas públicas com maior participação da sociedade civil e procurar não instrumentalizar o controle social, através da cooptação dos conselhos e dos órgãos fiscalizadores. Cabe também às prefeituras a criação e a manutenção de espaços para organização da população, com a realização de audiências públicas, de conferências, de orçamento participativo e demais fóruns de debate.

O Prefeito de Bertioga dá ênfase ao papel do Estado como aglutinador das várias forças e, em certos casos, como agente financiador. O Secretário de Governo de Santos defende o fortalecimento da ação articulada entre as três esferas de governo e a governança participativa. O Prefeito de Itanhaém também dá relevância a governança que julga de fundamental importância para o crescimento da nação e para o desenvolvimento regional. Como contribuição, relata que a Prefeitura Itanhaém procura valorizar os conselhos municipais por acreditar que esses são porta-vozes da população, pois é por meio deles que a administração local toma conhecimento das demandas para melhorar o atendimento aos municípios. Além de ser uma maneira de se trabalhar com transparência. Defende também, a sintonia com a iniciativa privada por considerar um dos principais segmentos responsável pelo crescimento do município.

6.3.2 O papel da Iniciativa Privada na governança regional

A iniciativa privada ela já tem uma organização, vê seu próprio interesse, pensa muito no seu próprio capital e não em transformar isso num bem público que seja importante para a cidade, para região. (Geraldino Cruz Nascimento/SINTRACOMOS, entrevista em 24/03/2009)

Quanto a iniciativa privada as opiniões são mais críticas. O presidente da ESTIVA avalia que “a iniciativa privada ainda deixa a desejar” e o SINDAPORT destaca que esta atua a partir de uma avaliação econômica, através da relação custo/benefício. O SINTRAPORT se coloca de forma mais crítica, com a avaliação que o setor empresarial apesar de disputar entre si, pois são concorrentes no mercado, têm uma grande capacidade de união e organização em torno de um objetivo comum na defesa dos seus interesses. Além disso, pondera que o setor empresarial é determinante na definição dos governos e, conseqüentemente, nas políticas públicas e ainda precisa assumir de fato a sua responsabilidade social:

A iniciativa privada como sendo um segmento determinante, pra mim para além do Estado, influenciando fortemente na composição dos governos e, portanto, na política de Estado. O estado é perene e o governo é que é transitório. E esse governo muda, porque embora a população vote quem faz o candidato é a iniciativa privada, é o capital. (Robson Apolinário SINTRAPORT, entrevista em 17/03/2009)

A AEAAB defende que o desenvolvimento do município deve acontecer de forma democrática e com a participação de todos os atores da sociedade. E cobra maior participação e responsabilidade do setor empresarial, dizendo:

O setor empresarial deve ter participação ativa neste processo de elaboração de políticas públicas, para que possa ter condições de atuar nas cidades de forma responsável “seguindo a regra do jogo” em consonância com viés econômico. (André Rogério de Santana, entrevista em 11/05/2009)

Para o Rotary Club Santos a iniciativa privada deve ser incentivada a contribuir nas questões sociais, através da divulgação das leis de incentivo fiscal do governo que beneficiam as empresas por meio de isenções tributárias.

Deve ser estimulada no sentido de que há a possibilidade deles diminuírem a sua carga tributária transferindo para essas obras sociais, o governo já permite isso! Então, as entidades privadas

têm que ser estimuladas a fazerem esses investimentos, sem prejuízo nenhum para as entidades privadas. Então, eles têm um ganho que seria destinado ao governo federal e deste ganho existe uma porcentagem que eles podem destinar para as obras sociais. (Carlos Henrique Alvarenga Bernardes, entrevista em 13/04/2009)

Apesar de existir aparato legal neste sentido, é bastante questionável a utilização de recursos públicos no cumprimento da responsabilidade social das empresas, tendo em vista que se trata de renúncia fiscal do Estado de recursos que são inerentes a atividade econômica, através da cobrança de impostos.

A iniciativa privada na visão da CODESP tem papel social importante, no sentido que ela pode contribuir também para desenvolvimento social, através de várias ações, como parcerias com as prefeituras, universidades/escolas, investimentos em habitação e desenvolver formas de inserir a população no mercado atual, dentre outras. A Petrobras acredita que a iniciativa privada deve se tornar cada vez mais competitiva na região, considerando que a indústria de exploração de petróleo e gás envolve uma ampla cadeia de fornecimento de bens e serviços. Desta forma, é preciso investir na qualificação da mão de obra e também ter uma visão mais social. Logo, a Petrobras e a iniciativa privada precisam ter uma responsabilidade social muito maior, tendo em vista que se trata de uma indústria impactante.

Quanto à questão ambiental, a representante da Secretaria do Meio Ambiente afirma que é necessário investir mais em pesquisa, tecnologia e projetos sustentáveis, em especial os setores imobiliário e industrial, que possam minimizar os impactos ambientais no território da região. Investir também no conhecimento e na formação profissional:

Creio que eles poderiam se articular melhor e participar das discussões e, inclusive, investir mais em pesquisa e tecnologia! Principalmente a área industrial, investir em pesquisa e tecnologia! O setor imobiliário investir em bons projetos! Investir talvez, em formação, em bons profissionais, em conhecimento, pra que os projetos tramitassem melhor aqui na área ambiental. (Marta Emerich/SMA, entrevista em 06/05/2009)

A Deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT), não vê o papel da iniciativa privada como um mero provedor de investimentos, mas sim, a qualidade social das empresas, como também a sua responsabilidade na questão ambiental e na qualificação da mão de obra. Afinal, as empresas devem ser responsáveis por uma política salarial mais justa, afirma a deputada. O que consiste em uma questão central no mercado capitalista brasileiro, que sempre se desenvolveu à custa de uma mão de obra barata e abundante, ampliando as desigualdades.

6.3.3. O papel dos Grupos Sociais Organizados na governança regional

Joga um papel fundamental a sociedade civil, através das suas entidades e organizações, porque o que existe hoje na nossa região de mais avançado, de realmente de novidade em termos de práticas, está na sociedade civil. (...). Agora, é fundamental que a sociedade civil também cumpra o seu papel pelo menos a partir de alguns grupos. E hoje é onde eu jogo a minha esperança! Ou seja, o fortalecimento da sociedade, o fortalecimento desse lado contestador, desse lado revolucionário mesmo. (Lenimar G. Rios/SASP, entrevista em 29/01/2009)

A sociedade civil organizada é a mais enaltecida pelas representações do trabalho, com a defesa de amplo debate sobre a região e o fortalecimento da sociedade que deve exercer o seu papel como protagonista:

A necessidade de inflamar o movimento estudantil, o movimento operário, as organizações não governamentais para juntamente com os Conselhos municipais discutirem não apenas o passado, mas para discutirem presente e futuro. (...). Cabe então o fortalecimento, não do indivíduo, mas da comunidade. O indivíduo tem que buscar espaço para dizer o que pensa e ouvir o que os outros pensam. (Uriel Vilas Boas/S. Metalúrgicos, entrevista em 17/03/2009)

Os sindicatos portuários, ESTIVA e SINDAPORT, também ressaltam a importância da participação da população, através das associações de bairro, mas que deveriam ser mais participativas. Neste sentido, o presidente do SINTRAPORT analisa e critica a atuação dos sindicatos pela sua desorganização e falta de união, demonstrando o enfraquecimento dos sindicatos:

Enquanto segmentos da população, como grupos sociais, nós, e aí entram os sindicatos, somos desorganizados, não temos ações conjuntas, nós nos perdemos em muita divisão, é muito divisionismo, isso e aquilo outro, e temos um grande preciosismo. Ao contrário do setor empresarial, pois eles disputam entre si porque são concorrentes, são rivais, mas quando surge um objetivo maior, um objetivo que é comum a todos eles, eles tem uma grande capacidade de união. Isso demonstra o quanto eles são unidos entorno de objetivos comuns e nós não, nós disputamos, disputamos, disputamos e só disputamos. Jamais nos unimos! (Robson Apolinário, entrevista em 17/03/2009).

Os Grupos Sociais Organizados, para o movimento de moradia “são os atores do debate propositivo deste novo contrato social que se propõe para a região”, afirma Almir Manoel, do Movimento Sítio do Campo (05/06/2009). Porém, destaca também a falta de participação, ou seja, de um amplo debate entre o poder público local e a sociedade civil sobre o futuro dos municípios e da região metropolitana. A dificuldade das organizações sociais em se manterem autônomas e independentes da cooptação do poder político, através da cultura do clientelismo e assistencialismo:

A dificuldade das organizações sociais (movimentos, cooperativas, ONGs, sindicatos, associações, clubes, partidos políticos) de serem autônomas e desatrelada deste poder político, que através da cultura regional de assistencialismo e clientelismo, conseguem desarticular esta sociedade. (Idem)

O presidente da AEAAB e o representante da Agência de Gerenciamento Costeiro destacam que a sociedade civil organizada deve ser mais participativa e propositiva e deve se capacitar para exercer o controle social, por um monitoramento social, dentro de um processo participativo que garanta a efetiva participação das representações:

Cabe à sociedade civil organizada além do compromisso que deve existir com o desenvolvimento da cidade através de ações próprias, demonstrar para o Estado quais são as suas reivindicações e qual seu ideal para as questões das cidades. (André Rogério de Santana/ AEAAB, entrevista em 11/05/2009)

A sociedade civil deve se preparar pra participar do processo! Eu acho que o governo que pode estimular isso! Estimulando e preparando a sociedade civil, privilegiando aquelas que são organizadas, que são representativas, que tem poder. (Antônio Poletti/ABGC, entrevista em 08/04/2009).

Para o setor empresarial, os grupos sociais organizados *“têm que participar, tem que ter ação participativa! Participação, (...) com uma boca e dois ouvidos! Ou seja, ouvir mais...”*, afirma Renato Monteiro da ASSECOB (06/04/2009). O diretor do CIESP/Santos diz que grupos sociais devem aperfeiçoar as suas competências de atuação e valorizar muito os princípios e valores humanos. (Ronaldo de Souza Forte, entrevista em 17/04/2009)

A Superintendente da CODESP faz a crítica que os grupos sociais organizados na questão ambiental ainda não acharam um bom discurso, *“porque não adianta você atacar, você atacando você não vai conseguir nada! Você tem que negociar! Um vai perder de cá e o outro vai perder de lá!”* (Alexandra Sofia Grotta/CODESP, entrevista em 28/04/2009) Neste sentido, relata que a CODESP está desenvolvendo trabalhos em função dos licenciamentos ambientais e que seria interessante trabalhar com esses grupos, mas não há diálogo, nem relação de confiança. Portanto, acredita que os grupos sociais ambientalistas estão perdendo uma ocasião de trabalhar com as prefeituras, com os governos, com a CODESP para desenvolver projetos em parceria, considerando que há recursos disponíveis (públicos e privados). Ao invés de só contrapor, defende que esses grupos deveriam construir propostas com esses setores e assim, procurar fazer com que os operadores portuários tenham um olhar diferenciado para as questões social e ambiental. Neste sentido, acredita que as universidades têm um papel importante, pois o Porto de Santos pode ser uma fonte de pesquisa interessante para esse setor. Porém, manifesta receio nas questões laboratoriais, porque muitas vezes a universidade não investe o suficiente no controle da qualidade laboratorial e isso pode representar a paralisação de uma dragagem, o que é grave na operação portuária. Mesmo assim, acredita que é uma parceria que dá para se construir e a pesquisa pode ser financiada pelo próprio porto, conforme as suas necessidades. Para tanto, o setor universitário da região deve se qualificar e também dar oportunidades e não só visar o retorno financeiro dessa parceria. A Petrobras considera a participação desses grupos organizados importantíssima e a empresa está aberta a ouvi-los, desde que na ótica do desenvolvimento:

Nós estamos numa região linda, com a Serra do Mar, a gente não pode fazer projeto de qualquer jeito! Mas, por outro lado a gente não pode deixar de desenvolver! (José Luiz Marcusso/UN-BS/Petrobras, entrevista em 05/05/2009)

As representações do governo estadual reforçam a importância da conjugação dos esforços na construção de uma gestão compartilhada. E destacam as fragilidades em relação à incipiente organização dos grupos sociais na região, mas também o seu potencial de organização futura, que vem ganhando força e precisa ser dinamizada:

Os grupos sociais organizados que, talvez, hoje tenham maior dificuldade, mas ao mesmo tempo é o grupo que tem um processo talvez mais claro pela frente. Hoje a articulação da sociedade no sentido da organização está cada dia mais forte na região! Você percebe que municípios que não tinham nenhum envolvimento, a comunidade estava muito longe das decisões, hoje eles estão muito mais perto, cobrando muito mais os governantes. Eu acho que isso é um processo que não vai parar! Portanto, novas formas de participação vão ter que ser revistas. (Débora Blanco Bastos Dias/AGEM, entrevista em 26/05/2009)

Porém, contraditoriamente o atual sistema de gestão metropolitana da RMBS não contempla a participação da sociedade civil. Segundo a diretora da AGEM, existem algumas possibilidades através do CONDESB que é formado de Câmaras Temáticas que estão abertas para as organizações sociais. Porém, isso não está institucionalizado. Portanto, as entidades da sociedade civil só têm direito à voz, mas não têm direito a voto, ou seja, não tem poder de decisão nas questões de interesse regional. Conforme já analisado, trata-se de uma grande fragilidade do modelo de gestão da RMBS que enfraquece a governança regional ao concentrar as decisões apenas nas mãos dos representantes do governo do estado e das prefeituras municipais.

Na visão do Deputado Federal Márcio França (PSB) os grupos sociais organizados devem fiscalizar e colaborar com as metas para o desenvolvimento regional. Segundo a deputada Estadual Maria Lúcia Prandi (PT), os grupos sociais organizados têm propostas e muitas vezes são formuladores de políticas públicas e, portanto, nunca devem abrir mão do controle social. A representante do legislativo municipal de Santos, Telma de Souza (PT), dá ênfase ao papel prioritário dos grupos sociais organizados, defendendo a efetiva participação popular nas decisões de interesse das cidades e região, que não devem ficar apenas nas mãos dos representantes do Estado e dos segmentos econômicos:

Eu, sinceramente, acho que toda a prioridade deve ser dada ao incentivo desses grupos sociais organizados e, mais ainda, à criação de mais e mais grupos originados no seio da sociedade civil. São esses grupos que podem garantir, através de sua mobilização e pressão, que as mudanças possam ir na melhor direção. Não podemos, enquanto sociedade, enquanto comunidades vivendo nas cidades, deixar que todas as decisões passem apenas pela avaliação das autoridades constituídas, sejam elas municipais, estaduais ou federais, ou de segmentos que representam interesses econômicos específicos. Estamos falando de decisões muito importantes e nas quais a participação popular é fundamental. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Nesta direção, o representante dos metalúrgicos enaltece a importância do fortalecimento da sociedade civil, dando como exemplo, a criação do Fórum de Cidadania de Santos:

Nós estamos tentando fazer isso. Lá é um polo de aglutinação dentro das mais diferentes segmentos. É uma coisa positiva que Santos conseguiu criar. E a gente está tentando evitar a partidarização para facilitar o debate. (Uriel Villas Boas, entrevista em 13/03/2009).

No tocante a governança regional, vigora o discurso da participação democrática como alternativa para um “desenvolvimento integrado e sustentável” da região. Porém, apesar da relevância dada enquanto ideia, através dos discursos pode-se perceber os conflitos e tensões. Há uma crítica e desconfiança dos grupos sociais organizados em relação a responsabilidade socioambiental da iniciativa privada e a conivência do Estado aos interesses do capital, em detrimento dos interesses públicos. Por outro lado o setor empresarial faz a defesa da soberania do mercado, apontando a iniciativa privada como principal solucionadora dos problemas, através do poder dos investimentos de capital, delegando ao Estado a regulação e investimentos em infraestrutura. A atual crise econômica mundial vem demonstrar a fragilidade

deste modelo neoliberal, pautado nos interesses do mercado financeiro de cunho especulativo, que só amplia as desigualdades e a concentração de poder e renda.

Quanto às representações governamentais do executivo, ainda vigora a crítica a fragilidade de organização e ao despreparo dos grupos sociais organizados nas discussões públicas. O que denota a pouca tradição na convivência democrática entre governo e sociedade civil, que ainda está em formação na realidade brasileira. Observa-se nos discursos das representações governamentais a colocação de limites na participação da sociedade civil organizada, cujo tom das discussões é dado pelos setores públicos. Todavia chama a atenção, as várias referências a importância do fortalecimento da sociedade civil, através da criação de novos grupos, da organização e capacitação dos grupos sociais existentes, como forma de equilibrar esse jogo de poder, através da participação democrática e do controle social. O que reforça a ideia de Sociedade Sustentável (Diegues,1992), que deve ser protagonista do seu próprio destino, ao invés do impreciso conceito de desenvolvimento sustentável.

CONSIDERAÇÕES NÃO CONCLUSIVAS

As cidades, como sonhos, são construídas por desejos e medos, ainda que o fio condutor de seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspectivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa. (...). As cidades também acreditam ser obra da mente ou do acaso, mas nem um nem outro bastam para sustentar as suas muralhas. De uma cidade, não aproveitamos as suas sete ou setenta e sete maravilhas, mas a resposta que dá às nossas perguntas. (Ítalo Calvino, 1990, p.44)

Ao navegar pelas ondas do desenvolvimento da região da Baixada Santista pode-se descortinar uma história de lutas e resistências que sempre teve uma relação umbilical entre o homem e o mar, entre o porto e a cidade, entre o porto e seus trabalhadores, entre o porto e as ideias que iam e vinham com as cargas, ao sabor do tempo das embarcações. Portanto a cultura do trabalho e do trabalhador livre é muito presente na história de Santos e região, assim como o porto é o elemento estruturador do desenvolvimento e marco na identidade regional:

Nosso único marco referencial é a nossa ligação umbilical com o mar. Nossas cidades nasceram a partir ou em consequência da facilidade de acesso ao mar e continuamos dependendo, direta ou indiretamente dele, seja no aspecto da movimentação de produtos e cargas, seja no turístico. (Telma de Souza/CMS, entrevista em 15/05/2009)

Ao analisar o processo histórico de estruturação da região da Baixada Santista a partir de Santos pode-se constatar que este sempre esteve atrelado ao porto e as estratégias políticas e de desenvolvimento econômico externas a região, em especial do grande capital e das esferas de governos estadual ou federal. Fator que gerou e ainda gera inúmeros conflitos de interesse entre o poder local e os interesses externos. Assim, confirma-se no estudo elaborado que a região da Baixada Santista, assim como São Paulo, se desenvolveu na esteira dos grandes ciclos econômicos do país: inicialmente com a economia agro-exportadora impulsionada pela produção cafeeira, considerada o “1º ciclo de desenvolvimento da região”; depois pela industrialização com a economia urbano-industrial com o crescimento e a expansão das cidades, considerada o “2º ciclo de desenvolvimento da região”; e no momento atual com a acumulação flexível e os processos de modernização tecnológica com significativo aumento da produtividade, mas com expressiva retração dos postos de trabalhos, trazendo mudanças radicais na relação capital/trabalho e grande incerteza ao trabalhador:

O que é singular na incerteza hoje é que ela existe sem qualquer desastre histórico iminente; ao contrário, está entremeada nas práticas cotidianas de um vigoroso capitalismo. A instabilidade pretende ser normal, o empresário de Schumpeter aparecendo como Homem Comum ideal. Talvez a corrosão de caracteres seja uma consequência [sic] inevitável. “Não há mais longo prazo” desorienta a ação ao longo prazo, afrouxa os laços de confiança e compromisso e divorcia a vontade do comportamento. (Sennett, 2008, p.33)

No conjunto das entrevistas realizadas com os vários agentes sociais que atuam na região, pode-se observar que os momentos mais significativos de ruptura são sempre marcados pela destruição do modo de vida anterior que passa a ser sinônimo de “atraso”.

Acarretando assim, obsolescência, a perda da liberdade e da autonomia, princípios fundamentais ao processo democrático e ao exercício pleno da cidadania para construção de uma nação, de uma sociedade sustentável. Cabe então, resgatar o período da chegada do grande capital na região, representado pela a Cia Docas conhecida como “o polvo” e pela Cia *São Paulo Railways* chamada de “inglesa” que em nome da modernidade e do progresso promoveram uma grande ruptura com o modo de produção vigente na virada do século XIX, levando a extinção dos trapiches e ocupando os espaços dos comerciantes e donos de armazéns que antes operavam no porto.

O processo de industrialização, posteriormente, aclamado por tirar o país do “atraso” gerou grande riqueza, elevou as taxas de crescimento econômico do PIB brasileiro por um longo período, chamado de anos gloriosos. Todavia como disse Chico de Oliveira (2003) o país se modernizou, mas não se desenvolveu, pois o povo não se beneficiou dessa riqueza que ficou concentrada na mão de poucos, em especial das elites. São Paulo foi a grande locomotiva desse progresso econômico que também favoreceu a região da Baixada Santista com a implantação do Polo Industrial de Cubatão a partir da década de 1950. Esse desenvolvimento se deu a baixos salários em função do grande exército de reserva formado pelos fluxos migratórios, que passaram a inchar as cidades, principalmente as metrópoles do Sudeste. Houve crescimento econômico? Sem dúvida, mas a um preço que até hoje é caro ao país e que muitas vezes a sociedade brasileira e os governos instituídos têm dificuldade de perceber, que dirá de reconhecer. A configuração anárquica das cidades brasileiras passa a ser a expressão desse processo de expansão do estágio extensivo do modo de produção capitalismo no país. Ao mesmo tempo em que cresce a riqueza do país crescem também as desigualdades regionais e sociais, em especial nas cidades mais dinâmicas. Os bairros Cotas em Cubatão e várias assentamentos precários existentes até hoje, como Conceiçãozinha e Prainha no Guarujá, os Diques da Vila Gilda em Santos e do Sambaiatuba em São Vicente, dentre outros, são passivos socioambientais do processo de industrialização, caracterizando-se como prova cabal desse modelo de desenvolvimento concentrado e desigual que ainda vigora no país e na região.

Outro importante momento de ruptura destacado nas entrevistas foi o Golpe Militar de 1964 e o regime militar que amordaçou as cidades de Santos e Cubatão, que passaram a ser consideradas áreas de segurança nacional, com prefeitos nomeados. Houve grande repressão e violência contra os sindicatos dos trabalhadores que por muitos anos sofreram forte repressão policial, práticas adotadas até hoje pelas forças de Estado ao tratar as questões sociais como caso de polícia. O Estado de exceção constituído na ditadura militar não conseguiu quebrar a resistência do movimento sindical que apesar de momentos de arrefecimento, manteve a coesão na luta política e se fortaleceu em organização e na solidariedade. Tal organização política e social derivou no processo de redemocratização do país e na conquista da Constituição Federal de 1988.

Neste período emerge a crise da acumulação capitalista no Brasil, com a reestruturação produtiva, que conforme analisado causou forte impacto na região, especialmente na COSIPA que foi privatizada e no porto de Santos com a chamada “modernização” portuária com os arrendamentos dos terminais, trazendo desemprego, perda da autonomia do trabalhador e efeitos negativos que geraram o efeito dominó sobre outros setores. Instaura-se um longo período de crise na região que se caracterizou como um significativo momento de ruptura, onde mais uma vez o “trabalhador pagou a conta” em nome da “modernidade” e agora com o afã de participar na competitividade global, difundida como imprescindível para o desenvolvimento do país, no discurso hegemônico. Pela análise dos fatos e dos depoimentos sobre essa ruptura parece que desta vez o capital, agora globalizado, e incentivado pelas políticas neoliberais de um Estado de direito conseguiu quebrar a espinha dorsal do trabalho, desequilibrando de forma perversa a relação capital/trabalho, conforme exposto no capítulo 4. Ao que tudo indica o portuário tradicional está fadado à extinção, tendo em vista as inovações tecnológicas na atividade portuária e a crescente demanda por mão de obra especializada e com maior grau de escolaridade. Mais uma vez, adota-se uma política de uma modernização excludente com altos custos sociais, que só se implementa parcialmente, naquilo que interessa para garantir a eficácia, a competitividade, em função dos ganhos de produtividade e, conseqüentemente, ampliar a mais valia do capital. As demandas relacionadas ao trabalhador, as questões sociais, chegam agora com mais de 15 anos de atraso, “sucateando” gerações de trabalhadores que estão fadados ao subemprego e à informalidade. Assim, segue o trator do progresso, do desenvolvimento sobre a história, sobre a cidade, tentando sempre apagar, as marcas das lutas políticas e das conquistas sociais. Cabe então, manter viva essa memória.

No entanto, parece que o pior da tempestade já passou e as águas mais tranquilas levam a região a sonhar com dias melhores na busca de um porto seguro, em razão desse “3º ciclo de desenvolvimento econômico” que se inicia. As expectativas e o ufanismo em torno dos investimentos da cadeia de petróleo e gás para exploração do pré-sal e da modernização e expansão do Porto de Santos e do Polo Industrial de Cubatão, conforme analisado no capítulo 1, parecem ser a idealização desse porto seguro. Sem dúvida uma possibilidade, uma oportunidade, mas emerge a inquietação que se faz recorrente: Será que a região está preparada para receber tais impactos? Em termos de idealização de futuro, deseja-se um desenvolvimento sustentável para a região que possibilite a distribuição de riqueza para todos, que resolva os graves problemas socioambientais herdados dos ciclos econômicos passados e que garanta a melhoria da qualidade de vida para a população e para os turistas que buscam na região momentos de lazer. Porém, o que mudou na prática do desenvolvimento? Como várias representações externaram nos seus depoimentos “estamos sempre atrasados”, pois ainda não há uma cultura regional que por meio de um planejamento com visão de conjunto, fruto de uma pactuação entre os agentes sociais,

possa antever tais impactos e preparar a região com a implementação das ações e medidas necessárias. Essa seria uma alternativa para superar os recorrentes equívocos do passado e não cair nas ciladas dos modismos e das adjetivações do desenvolvimento e do planejamento de cidades e regiões. Portanto, otimismo e medo convivem ao mesmo tempo e no mesmo espaço, à sombra do fantasma de uma “Macaé 2” ou da reedição pós-moderna do “o polvo 2”.

Nessas circunstâncias, é preciso ter prudência na apropriação indiscriminada de “novos” conceitos de desenvolvimento, apresentados como inovadores e como alternativas para solução dos problemas, como se fossem palavras mágicas, sem que haja uma ruptura com o atual modelo de crescimento econômico sob a égide do capital e das políticas neoliberais. Tais conceitos tendem a ser assimilados pelo mercado e pelas elites, num processo de substituição de valores, que amplia a dominação e se apropria das riquezas naturais e culturais, como mais uma mercadoria de troca. Neste sentido, percebe-se que o capital vem se apropriando das bandeiras ecológicas, fazendo uso da ideia conciliadora do “desenvolvimento sustentável”, procurando associar “preocupações” ambientais com interesses econômicos. A natureza na sua totalidade, assim como a cidade, ganha cada vez mais valor econômico e perde-se a escala humana no mar de concreto e aço.

Enfim, a degradação da natureza acarreta também a degradação da própria natureza humana. As grandes metrópoles na atualidade transformam-se em “verdadeiros campos de batalhas” diante da desigualdade social, da explosão da violência urbana e da precarização das condições socioeconômicas de grande contingente da sua população, que trazem consequências desastrosas demonstrando a insustentabilidade do modelo de progresso e de desenvolvimento estabelecido e praticado pelas sociedades modernas capitalistas. Trata-se de um modelo de desenvolvimento historicamente associado à dimensão econômica, que vem evidenciando ao longo dos tempos a sua incapacidade de promover o desenvolvimento humano, através de uma produção social e civilizatória. É indubitável, no entanto, que embora recorrente, a sustentabilidade do desenvolvimento constitui uma utopia e o seu horizonte e expressão devem decorrer da construção do processo social, na direção de uma sociedade sustentável.

Quanto a atual dinâmica socioeconômica do espaço urbano-regional o diagnóstico sobre a RMBS e as pesquisas analisadas, em especial no capítulo 5, demonstram, através de dados e indicadores, que não é por falta de conhecimento, através de indicadores e dados, que os problemas vivenciados por grande parte da população brasileira não são equacionados pelos poderes constituídos. O modelo de desenvolvimento adotado no país produz um espaço das desigualdades, heterogêneo nas suas várias dimensões, social, econômico, político e urbanístico. Todavia, apesar das grandes disparidades regionais e sociais, mesmo nos espaços mais dinâmicos economicamente há uma convivência de situações bastante díspares, com altos índices de riqueza aliados a grande incidência de

pobreza. Fruto de um modelo perverso de distribuição de renda, com grande concentração nas mãos de uma minoria, condições desiguais de acesso aos direitos básicos do cidadão e na correlação de força entre os grupos sociais. O que se agrava com a fragmentação política e a prática do clientelismo e da cooptação dos movimentos sociais, que ainda vigoram na cultura social e política brasileira, expressão de uma sociedade desigual e excludente. Na região metropolitana da Baixada Santista não é diferente, a dinâmica de produção do espaço urbano metropolitano é a mesma que move o processo histórico de urbanização brasileira, tendo como produto o espaço dos fluxos, da produção e circulação do capital. A grande questão é como ousar construir alternativas a esse modelo para criar “espaços de esperança”, como proposto por David Harvey (2006), resgatando a utopia e o espaço das lutas políticas, que tanto marcaram a vida cultural e política dessa histórica região litorânea e portuária.

No tocante a ação do Estado, através da gestão metropolitana no Brasil, há uma série de limitações, como os conflitos e tensões na intergovernabilidade entre os três entes federativos no enfrentamento da complexa problemática metropolitana, em particular em função dos diferentes interesses político-partidários. Além disso, depara-se com a falta de centralidade das questões urbanas e metropolitanas nas agendas governamentais, que tende à fragmentação dessas questões por vários órgãos que se sobrepõem e trabalham de forma setorializada, o que dificulta a complementaridade na gestão e a otimização dos recursos. Em relação às decisões políticas, estas são centralizadas no governo estadual, considerando que as regiões metropolitanas não têm autonomia política e orçamentária, pois não se constituem juridicamente em um ente federativo, como por exemplo, no Canadá. A gestão metropolitana no Brasil fica no âmbito dos governos estaduais e municipais, mas que também depende dos recursos do governo federal, que muitas vezes mantém relações políticas pouco harmônicas. Tal questão se agrava com a autonomia política e fiscal dos municípios que comumente têm uma visão localista e competitiva, que inibe a cooperação intermunicipal no enfrentamento dos problemas metropolitanos. Essa somatória de fatores tem por resultado a ineficácia e o insucesso da gestão metropolitana no Brasil.

No caso do sistema de gestão da RMBS, percebe-se um domínio do Governo do Estado nas instâncias regionais em relação à participação dos municípios e vigora a dimensão econômica sobre as demais, como a social e a ambiental, fundamentais para um desenvolvimento regional sustentável. Há um grande volume de demandas metropolitanas no CONDESB, com reduzidos recursos para sua execução, através do Fundo Metropolitano da Região da Baixada Santista, o que acaba por desmotivar a participação dos prefeitos. Outra grande lacuna é a não institucionalização da participação da sociedade civil no processo de planejamento e gestão metropolitanos, de fundamental importância para legitimar as ações políticas e promover uma gestão regional democrática, conforme previsto

no Estatuto da Cidade.¹ E, principalmente, o fato da região não ter autonomia política nas decisões, pois não se constitui como um ente federativo e não conta com orçamento próprio. Essa questão, somada à inexistência de um espaço autônomo dos Prefeitos para pactuar entre si as negociações com as demais esferas de governos, fragiliza ainda mais a articulação regional. A formalização de um Consórcio Intermunicipal, como o existente no ABC Paulista, poderia ser uma estratégia de fortalecimento da articulação regional e do aporte de recursos para as demandas da região.

Quanto aos avanços em relação à atuação das instâncias metropolitanas, nesses 13 anos de existência do sistema de gestão da RMBS, estes são mais percebidos pelos representantes do Governo do Estado e dos municípios, considerando que só essas representações participam das deliberações do CONDESB. Das centenas de deliberações do Conselho, praticamente todas foram tomadas por consenso pelo conjunto do colegiado, demonstrando um “alinhamento” político dos prefeitos municipais com o Governo do Estado, provavelmente, em virtude da dependência de recursos financeiros. Paradoxalmente, há demandas que pairam na pauta regional há anos por não haver soluções consensuais. Observa-se um esforço com vistas a qualificar e legitimar o CONDESB e a AGEM como órgãos de articulação intergovernamental e de planejamento e gestão da RMBS. Neste sentido, conforme é reconhecido por algumas representações pesquisadas tem-se conseguido, aos poucos, alguns avanços na direção de uma cultura regional.

Porém, os limites ainda são muitos, em grande parte relacionado às questões de caráter político e orçamentário. Pode-se perceber que os investimentos no sistema de gestão ficam mais no âmbito técnico do que político, pois não se intervêm nas questões estruturais que poderiam dar mais legitimidade e força política às instâncias regionais. Ao mesmo tempo as decisões políticas são centralizadas no governo estadual. Para tanto, é imprescindível garantir a participação democrática da sociedade civil organizada na gestão metropolitana e implementar mecanismos e espaços de participação que tenham proximidade com a população, superando a participação burocrática. Neste sentido, cabe reforçar que a Constituição Estadual de São Paulo de 1989 e a Leis estaduais 760/04 e 815/96 prevêm a participação e o controle social da população no processo de planejamento e gestão metropolitano. O que reforça, mais uma vez, que o problema é de ordem política.

O fato de esse Conselho Metropolitano ser formado somente pelos mais altos representantes da hierarquia executiva municipal e por representantes do executivo estadual, sem canais diretos de comunicação com a população afetada pelas suas decisões, compromete seu enquadramento como órgão inserido nos parâmetros do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática das cidades, conforme norteia o Estatuto da Cidade. (Carmo e Falcoski, 2005, p.138)

¹ O Art. 45 do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257 de 10/07/2001) estabelece que: “os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativamente participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania”.

Além disso, percebe-se que a articulação regional entre os municípios ainda é frágil. A descentralização de poder demanda maior articulação entre os prefeitos da região para o fortalecimento político frente às ingerências externas, através de ações consorciadas, com a busca de fontes de recursos financeiros, externas e internas, para implementação das demandas de interesse regional. Outra questão observada é que o diálogo entre os governos estadual e federal ainda é tênue, com propostas muitas vezes conflitantes. Trata-se, portanto, de um processo de regionalização ainda incipiente na RMBS em termos práticos, muito em função da falta de autonomia nas decisões dos órgãos de gestão regional e também pela ausência de participação da sociedade civil nas instâncias colegiadas, evidenciando assim, um processo de articulação e integração regional ainda embrionário.

Quanto ao planejamento metropolitano, é preciso ampliar a discussão com os diversos agentes regionais e ter uma visão de conjunto sobre a região para apontar alternativas para os graves problemas metropolitanos, bem como antever os impactos do desenvolvimento econômico no território da Baixada Santista. Isso requer a construção de uma agenda regional que seja fruto da pactuação entre os vários segmentos. Há também um descompasso entre o planejamento e o orçamento, inviabilizando a gestão na concretização dos planos. Afinal, planejamento sem estabelecimento de metas e previsão de recursos vinculados para implementação das propostas dos planos, programas e projetos, tende a ficar na esfera do discurso, gerando expectativas e, conseqüentemente, frustrações que esvaziam ainda mais a questão metropolitana.

Mesmo com tais limitações, esse cenário permite pensar que existem condições favoráveis para um planejamento urbano e regional com uma gestão mais democrática e inclusiva das cidades e regiões brasileiras. Porém, conforme reflete Lefebvre (2001, p.2), *“as questões relativas à Cidade e à realidade urbana não são plenamente conhecidas e reconhecidas, ainda não assumiram politicamente a importância e o significado que têm no pensamento (na ideologia) e na prática (estratégia urbana já em andamento, em ação)”*.

Quanto às ciências, (...). Elas travam contato, de maneira cada vez mais premente, com uma exigência de totalidade e de síntese. Fato que obriga a conceber uma estratégia do conhecimento, inseparável da estratégia política, ainda que distinta dela. Segundo qual eixo e em que horizontes pensar essa estratégia do saber? Na direção da entrada para a prática de um direito: o direito à cidade, isto é, à vida, condição de um humanismo e de uma democracia renovados. (Ibid., s/nº)

O que pressupõe a melhor compreensão da realidade e do processo histórico de formação e estruturação do espaço urbano, no intuito de contribuir para superação dos graves problemas e desigualdades, através de alternativas aos modelos de cidades vigentes, procurando romper, com a lógica da cidade liberal. Desta forma, avalia-se o papel do Estado na regulação do espaço urbano-regional, através do planejamento urbano, em especial através do Plano Diretor (PD) e dos Planos de abrangência regional.

Apesar do reconhecimento da importância do PD, a sua legalidade e constitucionalidade são questionadas e criticadas, em função dos conflitos entre as

legislações de esferas superiores em relação à regulação do uso e ocupação do solo, em particular no tocante à legislação ambiental. Assim como, o tratamento dado à questão ambiental nos Planos Diretores que normalmente privilegiam a expansão urbana em detrimento da proteção ambiental, constituindo-se no grande conflito entre desenvolvimento e meio ambiente. Outra crítica bastante pertinente, diz respeito às constantes modificações na legislação urbanística dos municípios, como nos PDs e Leis de Uso e Ocupação do Solo, alterações quase sempre de natureza pontual que podem descaracterizar a intencionalidade da lei e inviabilizar o planejamento. Percebe-se aí a fragilidade e a pouca eficácia dos Planos Diretores, muito em função da falta de uma participação efetiva da sociedade civil que possa estabelecer um pacto social e cobrar a aplicação dos instrumentos urbanísticos, com base no interesse público. Conseqüentemente, os planos diretores acabam externando os interesses de alguns segmentos, em especial os setores ligados ao mercado imobiliário que direcionam a gestão da cidade conforme seus interesses, com a tendência de influenciar o conteúdo dos PDs, como no caso do PD de Santos de 1998 (LC nº 311/98), ainda em vigor. Da mesma forma que a maioria dos PDs este fixa objetivos gerais, define diretrizes e planos de ação, mas não fixa metas e prazos. Além disso, não prioriza as questões sociais, em especial, o enfrentamento das desigualdades e da crescente segregação socioespacial. O que compromete a eficácia do instrumento em termos de fazer valer a função da propriedade e da cidade, garantindo o direito à cidade.

Outra questão central é como compatibilizar o conjunto de instrumentos e legislações urbanísticas e ambientais de âmbito municipal e regional que incidem sobre o território metropolitano, e a quem cabe essa responsabilidade, visando o enfrentamento dos problemas comuns e o “desenvolvimento regional integrado e sustentável”. O que demanda um processo de harmonização e complementaridade entre os planos regionais e as legislações municipais em consonância com os planos e leis de âmbito estadual e federal, como por exemplo, o Estatuto da Cidade que deve ser debatido à luz de uma estratégia regional. Isso requer que os índices e parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo sejam estabelecidos de forma integrada regionalmente, evitando a competição predatória entre os municípios, principalmente nas áreas limítrofes. Tal competição pode resultar na ampliação das desigualdades intra-regionais e da segregação da população de menor renda para áreas cada vez mais periféricas.

No tocante a polêmica questão da modernização x expansão territorial do porto de Santos sobre áreas ambientalmente frágeis esse tema foi abordado por várias representações regionais como uma questão central de desenvolvimento. O porto caracteriza-se como um grande consumidor de espaço e de recursos naturais, como um reflexo do crescimento da demanda, cuja área de movimentação portuária tem sido expandida e vêm sendo implantadas atividades associadas nas áreas contíguas, gerando

conflitos ambientais e na relação porto/cidade. Essa relação conflituosa entre porto/cidade se dá nos municípios que abrigam o porto, mas principalmente na cidade de Santos.

Neste contexto de tantos impasses, torna-se premente se pensar na modernização sustentável do porto de Santos para melhorar a sua eficiência e produtividade, através da otimização das áreas existentes ao invés da expansão territorial sobre mangues e áreas urbanas. O que demanda investimentos em infraestrutura para possibilitar a integração da rede de transporte marítimo e terrestre do sistema de circulação de cargas pela multimodalidade, evitando os impactos negativos na malha urbana das cidades portuárias. O que requer uma política portuária mais ampla que possa explorar melhor a potencialidade do litoral. Afinal, o Porto de Santos precisa ser o melhor e não o maior. Buscar assim, alternativas e possibilidades de desenvolver outras potencialidades de menor impacto, visando diminuir os riscos de degradar o meio ambiente. Isso significa vocacionar a atividade portuária dentro das suas especificidades, ou seja, associar ao Porto de Santos a possibilidade de se trabalhar com produtos de maior valor agregado e cargas limpas, como por exemplo, contêineres e a otimização da relação porto/indústria (naval, montadoras de componentes, etc).

Quanto a questão da articulação do planejamento regional em consonância com os municípios foi unânime entre as representações pesquisadas que essa responsabilidade de compatibilizar os vários planos municipais e regionais existentes que muitas vezes conflitam entre si, cabe às instâncias de gestão metropolitana, através da AGEM e do CONDESB. Em especial a AGEM que como órgão executivo é vocacionada para tal função. Isso requer a construção de planos regionais que possibilitem a integração regional, através da corresponsabilidade e da complementariedade. Requer também equacionar as políticas urbanas dos municípios no contexto metropolitano, através de um planejamento integrado e ações conjuntas em matérias de interesse comum. Exige ainda, a compatibilização das legislações urbanísticas e ambientais, em especial os PDs além de um sistema de planejamento e gestão regional integrados aos municipais que possa dar subsídio para elaboração de diagnósticos e a construção de possíveis cenários para a região. Cabe às instâncias regionais, fortalecer uma ação efetiva e a articulação entre os nove municípios de forma integrada e cooperada, através de mecanismos democráticos que promovam a sinergia entre os vários agentes sociais, públicos e privados, através da integração das políticas de desenvolvimento urbano e metropolitano, reforçando a governança regional, com espaço de participação e negociação dos conflitos.

Hoje, nos deparamos com novos e velhos desafios que na sua complexidade demandam outras formas de organização política e social e uma mudança de cultura técnica, que possibilitem a construção de uma agenda de desenvolvimento com base numa governança regional democrática. Esta deve pautar-se no aprendizado mútuo e no maior conhecimento da realidade do processo de transição da metrópole, principalmente no

tocante as políticas socioambientais (desemprego, migração, pobreza, degradação ambiental e a queda na qualidade de vida). O conceito de Governança parte do princípio da ação conjunta do Estado e da Sociedade civil na busca de soluções e resultados para problemas comuns e não apenas uma ação isolada da sociedade civil para garantir a sua participação como protagonista nos processos de decisão e controle social. Portanto, a organização e o fortalecimento da sociedade civil é uma questão central no desenvolvimento da ideia e do exercício da governança.

Quanto a governança na RMBS vigora o discurso da participação democrática como alternativa para um “desenvolvimento integrado e sustentável” regional. Porém, apesar da relevância dada enquanto ideia pode-se perceber os vários conflitos e tensões. Há uma crítica e desconfiança dos grupos sociais organizados em relação a responsabilidade socioambiental da iniciativa privada e a convivência do Estado aos interesses do capital, em detrimento dos interesses públicos. Por outro lado o setor empresarial faz a defesa da soberania do mercado, apontando a iniciativa privada como principal solucionadora dos problemas, através do poder dos investimentos de capital, delegando ao Estado a regulação e os investimentos em infraestrutura. A recente crise econômica mundial vem demonstrar a fragilidade deste modelo neoliberal, pautado nos interesses do mercado financeiro de cunho especulativo, que só amplia as desigualdades. Quanto às representações governamentais do executivo, ainda vigora a crítica a fragilidade de organização e preparo dos grupos sociais organizados nas discussões públicas. O que denota a pouca tradição na convivência democrática entre governo e sociedade civil, que ainda está em formação no país, bem como na região da Baixada Santista. Observa-se nos discursos das representações governamentais a colocação de limites à participação da sociedade civil organizada, cujo tom das discussões é conduzido pelos setores públicos e empresariais. Todavia chama a atenção, as várias referências feitas nas entrevistas da importância do fortalecimento da sociedade civil, através da criação de novos grupos, da organização e capacitação dos grupos sociais existentes, como forma de equilibrar esse jogo de poder, através da participação democrática e do controle social. O que reforça a ideia de Sociedade Sustentável (Diegues,1992), que deve ser protagonista do seu próprio destino, ao invés do impreciso conceito de desenvolvimento sustentável.

Enfim, as dinâmicas social, econômica e cultural da atualidade, exigem reformulações conceituais que devem se traduzir em mudanças na prática do planejamento das cidades. Esse novo desafio requer a introdução de novos conceitos e métodos e a superação da visão tradicional do planejamento tecnocrático/funcionalista ou do planejamento estratégico, à luz dos pressupostos teóricos de que tudo é justificado em nome do crescimento econômico e da competitividade entre cidades ou regiões. Isso passa pelo entendimento das relações entre cultura e natureza, e do lugar da natureza na produção social do espaço urbano. A busca de novas possibilidades, de alternativas aos

modelos pré-concebidos na construção de lugares, com identidade que possam enriquecer a vida cultural e redefinir a ligação do homem com seu meio, como um processo de socialização dos espaços naturais e de (re)naturação dos espaços sociais.

Planejar, nesse sentido, é possibilitar a identificação da população com sua paisagem original historicamente apropriada, transformando o ato de planejar em um instrumento capaz de realizar esta inter-relação, através de práticas de (re)inserção na paisagem de elementos capazes de superar a oposição entre usos sociais e a proteção ambiental de modo a promover a (re)integração entre homem e natureza, entre cidade e sociedade. Para tanto, é preciso ousar superar o “campo cego” e pensar num desenvolvimento que recupere a escala e os valores humanos, pautado na igualdade de oportunidades, na democracia e no exercício da cidadania, para se reconstruir coletivamente os espaços sociais na complexidade da vida urbana.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AB' SABER, Aziz Nacib. **Brasil: paisagens de exceção: o litoral e o Pantanal Mato-grosense: patrimônios básicos**. São Paulo/Cotia: Ateliê Editorial, 2006.
- _____. *Serra do Mar e o Litoral de Santos*. In Revista Notícias Geomorfológicas nº 9/10 – abril e agosto de 1962, pág.71-77.
- ABRAMO, Pedro. **A Cidade Caleidoscópica: coordenação espacial e convenção urbana: uma perspectiva heterodoxa para a economia urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- ABRUCIO, Fernando L. e SOARES, Márcia M. **Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC**. São Paulo Fundação Konrad Adenauer, Série Pesquisas nº 24, 2001.
- ACSELRAD, Henri (org.). **A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas**, Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- AFONSO, Cíntia Maria. **A Paisagem da Baixada Santista**. São Paulo: Edusp/Fapesp, 2006.
- _____. **Uso e Ocupação do Solo na Zona Costeira do Estado de São Paulo: uma Análise Ambiental**. São Paulo: Annablume/Fapesp, 1999.
- AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEM. **Padrões Sócioespaciais da Região Metropolitana da Baixada Santista - Unidades de Informações Territorializadas - UITs**. Edição 2005/06, Santos/São Paulo: AGEM, 2007.
- _____. **Indicadores Metropolitanos da Baixada Santista - IMBS**. Edições 2002/2003 e 2004/2005, Santos-SP: AGEM/EMPLASA, 2004 e 2006.
- _____. *Deliberações CONDESB*. Disponível no site: <<http://www.agem.sp.gov.br>> Acessos em: maio/2008 e dez./2009.
- _____. **Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas de Habitação Desconforme - PRIMAD** - Santos/SP: AGEM, 2003. Disponível em <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em dez./2009.
- _____. **Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos - PRIMAC**. Santos/SP: AGEM, 2003. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em dez./2009.
- _____. **Plano de Valorização das Intervenções Propostas para a Adequação do Estudo de Impacto da Segunda Pista da Rodovia dos Imigrantes sobre o Sistema Viário de Interesse da Baixada Santista – PLANVALOR**. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em julho de 2009.
- _____. **Sinalização Vertical de Interesse Metropolitano - SINALVIM**. Santos/SP: AGEM, 2003. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em julho/2009.
- _____. **Plano Viário Metropolitano da Baixada Santista – PVM-BS**. Santos/SP: AGEM, nov. 2002.
- _____. **Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista – PDTUR-BS**. Santos/SP, Junho de 2002.
- ALMEIDA, Fernando Estima e SUGIYAMA, Maristela S. G. *Colônias de Férias: Turismo E Lazer do Trabalhador*. Trabalho apresentado ao GT “Turismo Social” do IV Seminário de Pesquisa em Turismo do Mercosul – Caxias do Sul/RS, 7 e 8 de julho de 2006.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. **O Plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil**. In Revista Espaço & Debates, nº 34, pág. 55/63, SP, 1991.
- ANDRADE, Wilma Therezinha F. de. **O discurso do progresso: a evolução urbana de Santos 1870-1930**, Tese de doutorado em História, São Paulo: FFLCH, USP, 1989.

- ARANTES, Antônio A. *Paisagens Paulistas: transformações do espaço público*. São Paulo: Imprensa Oficial / Unicamp, 2002. Capítulo: “Desigualdade e diferença: cultura e cidadania em tempos de globalização”.
- ARANTES, Otilia, MARICATO, Ermínia, e VAINER, Carlos. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional**. In: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, nº 2, pág. 9/24, Recife, 2000.
- ARRIGHI, Giovanni. **A ilusão do desenvolvimento**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1997.
- ASSOCIAÇÃO DE ENGENHEIROS E ARQUITETOS DE SANTOS – AEAS. **Baixada Santista. Presença da Engenharia e Arquitetura**, Santos/SP: Empresa das Artes, 2001.
- AZEVEDO, Aroldo de (org.). **Baixada Santista: Aspectos Geográficos**. vol. 3. São Paulo: Edusp, 1965.
- BAENINGER, Rosana; DEDECCA, Claudio; MONTALI, Lilia (orgs). *Estudos Regionais Região Metropolitana da Baixada Santista*. Pesquisa Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para as Políticas Sociais. Campinas/SP: FINEP/NEPP/NEPO/IE/UNICAMP, março/2009. Disponível em: <http://www.nepo.unicamp.br/simesp/Site/P%C3%A1ginas%20HTML/estudos.htm>
- BAUDOIN, Thierry. *A Cidade Portuária na Mundialização*. In **Cidades e Portos: os espaços da globalização**, p. 27-38, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- BÉGUIN, François. **Le Paysage**. Paris: Flammarion, 1995.
- BENI, Mário Carlos. *Análise estrutural do turismo no Brasil*. In **Globalização do Turismo: megatendências do setor e a realidade brasileira**, pág. 69/173, São Paulo: Aleph, 2003.
- BENKO, George. **Economia Espaço e Globalização: na aurora do século XXI**. Tradução Antonio de Pádua Danesi, 3ª edição, São Paulo: Hucitec: Annablume, 2002.
- BENKO, George e LIPIETZ, Alain (orgs.). **As Regiões ganhadoras**. Oeiras: Celta, 1994.
- BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.). **De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos**, São Paulo: Annablume, 2006.
- BOBBIO, Norberto et alli. **Dicionário da Política**. Brasília: UNB, 1993.
- BOITO JR., Armando. *Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil*. revista *Crítica Marxista*, nº 3, São Paulo: Editora Brasiliense, 1996.
- BOYER, Marc. **História do Turismo de Massa**. São Paulo/Bauru: EDUSC, 2003.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. **Local y Global**. La gestión de las ciudades en la era de la información. United Nations for Human Settlements, Madri: Santillana de Ediciones. S.A., 1997.
- BORJA, Jordi e CASTELLS, Manuel. *As Cidades como Atores Políticos*. In *Novos Estudos Cebap*. N° 43, julho 1996, pp. 152-166.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do Espaço turístico**, Tradução Josely Vianna Baptista, Bauru/SP: EDUSC, 2002.
- BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Tradução Fernando Tomaz, 11ª Ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- _____. **Contrafogos: táticas para enfrentar a invasão neoliberal**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1998.
- BOULLÓN, Roberto C. **Planejamento do Espaço turístico**, Tradução Josely Vianna Baptista, Bauru/SP: EDUSC, 2002.
- BRASIL, (Ministério das Cidades). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios cidadãos**, 2ª edição/Coordenação Geral de Raquel Rolnik e Otilie Macedo Pinheiro, Brasília: Midades, Confea, 2005.
- BRASIL (Congresso Federal). **Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001**. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências.
- BRASIL (SENADO FEDERAL). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 1988.
- BRAUDEL, Fernand. **Civilização material e capitalismo**, Lisboa: Rio de Janeiro, 1970.

- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **Macroeconomia da Estagnação: Crítica da Ortodoxia Convencional no Brasil pós-1994**. São Paulo: Editora 34, 2007.
- BRINCO, Ricardo. **Gestão Metropolitana no Canadá**. Porto Alegre: FEE, 2008.
- BRITO, Francisco Saturnino R. de. **A Planta de Santos**, Ministério da Educação e Saúde, RJ: Imprensa Nacional, 1950.
- BRUNDTLAND. *Relatório da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento: Nosso Futuro Comum*. Documentos das Nações Unidas (ONU), 1987.
- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL E INSTITUTO PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília, 2001.
- CALVINO, Ítalo. **As Cidades Invisíveis**. Tradução: Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CAMPINHO, Fábio. *Sindicalismo de Estado: Controle E Repressão na Era Vargas (1930-1935)*. Revista Eletrônica do CEJUR, v. 1, n. 1, ago./dez. 2006. Disponível em: www.buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/buscalegis/article/.../31260. Acesso em 05/02/2010.
- CAMPOS FILHO, Cândido Malta. **Cidades brasileiras: seu controle ou o caos**. São Paulo: Nobel, 1989.
- CANO, Wilson e CRUZ, Rossini. *Ribeirão Pires: Evolução socioeconômica recente. impasses e perspectivas*. In Revista *Ribeirão Pires, a sua cidade*, n.º 1, Ribeirão Pires/SP: PMECP, abril/1997, p.39-55.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. Campinas: UNICAMP, 1998.
- CAPRA, Fritjof. **As conexões ocultas. Ciência para uma vida sustentável**. Editora Cultrix, São Paulo, 2002.
- CARDOSO, Jorge de Jesus. *Patrimônio Ambiental e Requalificação: Contradições no Planejamento do Núcleo Histórico de Santos*. São Paulo: USP, 2007.
- CARLOS, Ana Fani A. e OLIVEIRA, Ariovaldo Umbelino de (org.). **Geografia das metrópoles**. São Paulo: Contexto, 2006.
- CARLOS, Ana Fani A. e LEMOS, Amália Inês G (orgs.). **Dilemas Urbanos: novas abordagens sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2003.
- CARLOS, Ana Fani A. **O Espaço Urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: Contexto, 2004.
- _____. **A Cidade**. 7ª ed. São Paulo: Contexto, 2003.
- CARMO, Sílvia de C. B. e FACOSKI, Luiz Antônio N. *Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista*. In **Cadernos Metrópole nº 14. A questão metropolitana**, São Paulo: PUC SP/EDUC, 2º semestre de 2005, pág. 127-147.
- CARRIÇO, José Marques. *Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*, tese de doutorado, FAU USP, São Paulo, 2006.
- _____. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de mestrado, FAUUSP, São Paulo, 2002.
- CARVALHO, Inaiá Maria. M. de. *A Crise Social das Regiões Metropolitanas Brasileiras*. P.115-133. In FELDMAN, Sarah; FERNANDES, Ana (orgs). *O urbano e o regional no Brasil contemporâneo: mutações, tensões, desafios*. Salvador/BA: EDUFBA, Unesp, ANPUR, 2007.
- CARVALHO, Sônia Nahas de. *Plano Diretor em Santos, Política Negociada*. São Paulo, 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sciarttext&pid=S0102-88392001000100014>>. Acesso em 16/05/2008.
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**, São Paulo: Paz e Terra, 2000.
- CAVALCANTI, Clóvis (org.). **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade sustentável**. Editora Cortez e Fundação Joaquim Nabuco, São Paulo/Recife, 1998.
- CETESB. **Carta do Meio Ambiente e de sua Dinâmica - Baixada Santista**, São Paulo: SMA, 1985.
- CHALHOUB, Sidney. *Cidade Febril: Cortiços e epidemias na Corte imperial*. São Paulo: Cia da Letras, 1996.

- CHAUÍ, Marilena. **Brasil: Mito fundador e sociedade autoritária**. 6ª edição. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2006.
- _____. **O que é Ideologia**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- CHARTIER, Roger. *Pierre Bourdieu e a história*. Revista Topoi, Rio de Janeiro, mar. 2002, pp.139-182.
- CHOAY, Françoise. **O Urbanismo: Utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 1992.
- CIORAN, E. M. **História e Utopia**. Rio de Janeiro: Rocco editora, 1994.
- COCCO, Giuseppe e SILVA, Gerardo (org.). **Cidades e Portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- CODESP (Companhia Docas do Estado de São Paulo). *Porto de Santos Atinge Bons Resultados em 2009*. Balanço do Porto 2009. Santos/SP: 23/12/2009.
- _____. *Relatório Anual 2008*. Santos/SP: 31/12/2008. Disponível em: www.portodesantos.com.br, acesso em julho/2009.
- CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL GRANDE ABC. *Versão preliminar dos Anais do Workshop Regional: o Estatuto da Cidade e a realidade do Grande ABC*. Mimeo, São Paulo, 2002.
- CORRÊA, Roberto Lobato. **Espaço Urbano**. São Paulo: Ática, 1996.
- _____. **Região e Organização espacial**. 5ª. Ed. São Paulo: Ática, 1995.
- COUTO, Joaquim Miguel. **Entre Estatais e Transnacionais: O Pólo Industrial de Cubatão**. Tese de doutorado, Instituto de Economia - UNICAMP, Campinas, 2003.
- CRUZ, José L. V; ARAÚJO, Tânia B; SCHIREIBER, Waltraud M.; VIANA, Mônica A. et al. **Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional**, Rio de Janeiro: SENAC Nacional, 2005.
- CRUZ, Rita de Cássia. **Globalização, Redes e a Nova Geografia Portuária**. In Palestra realizada na Pós-Graduação da UNISANTOS, Santos/SP em 14 de abril de 2005.
- _____. *Turismo, território e o Mito do Desenvolvimento*. In: Espaço e Geografia – **Espaço, Turismo e Desenvolvimento**, volume 3, pág. 19/26, Brasília, UNB, jan.-jul./2000.
- CULLER, Gordon. Paisagem Urbana. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1983.
- CUNHA, Ícaro (org.). **Portos no Ambiente Costeiro**. Santos/SP: Editora Universitária Leopoldianum, 2004.
- CUNHA, José Marcos P.; CUNHA, Tiago Augusto da, JACOB, Alberto A. Eichman. *Dinâmica Intra-Urbana: Migração e Redes Sociais na Região Metropolitana da Baixada Santista*. GT de Migração Belo Horizonte, agosto, 2009. Disponível em: ?
- DAVANZO, Áurea M.Q. e NEGREIROS. Rovena. *A gestão das regiões metropolitanas do interior paulista: Região Metropolitana de Campinas e Região Metropolitana da Baixada Santista*, In Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação, Cap. 9, p.255-274, Campinas/SP: NEPO/UNICAMP, 2006.
- DEÁK, Csaba & SCHIFFER (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. FUPAM, São Paulo: Edusp, 1999.
- DEÁK, Csaba. *A cidade: do burgo à metrópole*. In Revista Espaço & Debates nº 34, São Paulo, 1991. p.113-120.
- DIAS, Débora Blanco Bastos. *Baixada Santista: do espaço da província ao espaço global*. Dissertação de Mestrado. Campinas: PUC Campinas, 2003.
- DIEGUES, Antonio Carlos. **O Mito Moderno da Natureza Intocada**. São Paulo: Hucitec, 3ª edição, 2000.
- _____. *Desenvolvimento Sustentável ou Sociedades Sustentáveis: da crítica dos modelos aos novos paradigmas*. In **São Paulo Perspectiva**, Revista da Fundação SEADE, vol. 6, nº 1 e 2, São Paulo e a Eco 92, jan./jul. 1992; pág. 22-29.
- DINIZ, Clélio Campolina. *A Questão Regional e as Políticas Governamentais no Brasil*. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.
- DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. In **São Paulo em Perspectiva**, Revista da Fundação SEADE, vol. 9, nº3, São Paulo, 1995.
- DUPAS, Gilberto. **O mito do progresso ou progresso como ideologia**. São Paulo: Ed. UNESP, 2006.

- ECOMANAGE. Relatórios e materiais. Disponíveis em <www.ecomanage.info>, acesso em 18/12/2009.
- EMPLASA. (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.). **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista – PMDI RMBS**. São Paulo: GOESP, 2002.
- EMPLASA. **Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista**, Secretaria dos Transportes Metropolitanos. GOESP, São Paulo, edição 2001.
- FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder: formação do patronato político brasileiro**. São Paulo: Globo, 2001.
- FERREIRA, Yoshiya Nakagawara. *Metrópole Sustentável? Não é uma questão urbana*. In **Metrópole e Globalização**. Revista da Fundação SEADE: São Paulo em Perspectiva. Volume 14, nº 4, out-dez/2000, pág. 139/144.
- FERREIRA, João Sette W. **O Mito da Cidade-Global: o papel da ideologia na produção do espaço urbano**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes; São Paulo, SP: Unesp; Salvador, BA: Anpur, 2007.
- FERREIRA, Ricardo dos Santos. *Estruturação e Configuração do Espaço Territorial de Mongaguá*. Monografia de conclusão do Curso Cidade e Região. Santos: UNISANTOS, 2007.
- FIORI, José Luís. *O Mundo como ele é*. Rio de Janeiro: OIKOS, Volume 8, n. 2, 2009, p. 323-328 (ISSN 1808-0235), disponível em: <www.revistaoidos.org>, acesso em 20/01/2009.
- _____. **Os moedeiros Falsos**. Petrópolis, RJ: Ed. Vozes, 1997.
- FONSECA, Pedro Cezar D. *Gênese e Precursores do Desenvolvimentismo no Brasil*. *Revista Pesquisa & Debate do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política – Departamento de Economia da PUCSP, SP, Volume 15, nº 2 (26), pp. 225-256, 2004.*
- FREITAS, Carlos Geraldo Luz de (org.). **Planos diretores municipais: integração regional estratégica - roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare, 7).
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil: municípios selecionados e microrregiões geográficas**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Disponível em: <http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/deficit_edicao_2005.pdf> acesso em 18/04/2008.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM. **Estatuto da cidade**. Coordenação Mariana Moreira. São Paulo: CEPAM, 2001.
- FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Contraponto: Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- _____. **Em Busca de Novo Modelo: reflexões sobre a crise contemporânea**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.
- _____. **Introdução ao Desenvolvimento: enfoque histórico-estrutural**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.
- _____. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo: Cia Editora nacional, 1998.
- _____. **O Mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1974.
- GAMBETA, Wilson Roberto. *Desacumular a pobreza: Santos, no limiar do século*. Revista Espaço & Debates nº 11, pág. 17/27, São Paulo, 1984.
- GASPAR, Ricardo Carlos. **A Cidade na Geografia Global: um panorama crítico da urbanização contemporânea**. São Paulo: Publisher Brasil, 2009.
- GITAHY, Maria Lúcia C. **Ventos do Mar: Trabalhadores do Porto, Movimentos Operário e Cultura Urbana em Santos, 1889 -1914**, São Paulo: Unesp/PMS, 1992.
- GOHN, Maria da Glória (org.). **Movimentos Sociais no início do século XXI: antigos e novos atores sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.
- _____. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.
- _____. **Teoria dos Movimentos Sociais**. São Paulo: Loyola, 1997.
- GOLDENSTEIN, Lea. *O Assentamento Industrial na Baixada Santista*. In **Questões Ambientais Urbanas: Um Seminário Universitário, Anais, p.24/29**. São Paulo, FAU USP, 1993.

- _____. *A Industrialização da Baixada Santista*. Tese de doutorado, Instituto de Geografia da USP, São Paulo, 1972.
- _____. *Cubatão e sua área Industrial*. In **A Baixada Santista Aspectos Geográficos**, São Paulo: EDUSP, 1965, vol. 4, p.11-65.
- GOMES, Siomara Gonzalez. *Aplicação de Instrumentos de Gestão Urbana e Ambiental em município da Baixada Santista: Santos nos anos 90*. Dissertação de Mestrado, FAU USP, São Paulo, 2004.
- GONÇALVES, Alcindo e NUNES, Luiz Antonio de P. **O Grande Porto: a modernização no porto de Santos**. Santos/SP: Realejo Edições, 2008.
- GONÇALVES, Alcindo. **Desenvolvimento Econômico da Baixada Santista**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2006.
- _____. **Lutas e Sonhos: cultura política e hegemonia progressista em Santos (1945/1962)**. São Paulo: UNESP; Prefeitura Municipal de Santos, 1995.
- GONÇALVES, Maria Flora (org). **O Novo Brasil Urbano: impasses, dilemas, perspectivas**, Porto Alegre/RGS, 1995.
- GOTTDIENER, Mark. **A produção social do espaço urbano**. Edusp, São Paulo, 1997.
- GUILHERME, Márcia L. *Desenvolvimento Industrial e Contradições Urbanas: COSIPA, Um Caso de Implantação Industrial em Cubatão*. Dissertação de Mestrado Ciências Sociais PUC SP, 1986.
- GUTBERLET, Jutta. **Cubatão: Desenvolvimento, exclusão social e degradação ambiental**, São Paulo: Edusp/Fapesp, 1996.
- HALBWACHS, Maurice. *A Memória Coletiva*. São Paulo: Vértice, Editora Revista dos Tribunais, 1990.
- HALL, Peter. **Cidades do amanhã: uma história intelectual do planejamento e do projeto urbanos no século XX**. Editora Perspectiva, São Paulo, 1995.
- _____. *Áreas Portuárias: uma nova Fronteira Urbana*. Palestra no encontro "Water Front: Uma Nova Fronteira Urbana", organizado pelo Centro Internacional "Città D'Acqua di Venezia", em 1991, tradução Lenimar Gonçalves Rios.
- HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.
- _____. **Espaços de Esperança**. 2ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2006.
- _____. **Condição pós-moderna, uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. Edições Loyola, São Paulo, 1992.
- _____. **A justiça social e a cidade**. São Paulo: Hucitec, 1980.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**, Rio de Janeiro: José Olympio Editora S.A, 1982.
- HOTZ, Eduardo Fontes. *A Organização Metropolitana Pós-Constituição de 1988*. In **Metrópole e Globalização**. Revista da Fundação SEADE: São Paulo em Perspectiva. Volume 14, nº 4, out-dez/2000, pág. 91/98.
- IANNI, Octávio. **A Sociedade Global**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1993.
- _____. *Fundamentos da História*. In Karl Marx, Parte I, Capítulo I; p.45 a 61, São Paulo: Editora Ática, 1979.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censos Demográficos – 1970, 1980, 1991, 2000 e Contagem de 2007**. Brasília: IBGE, 2000 e 2007.
- IWAKAMI, Luiza Naomi. *Espaços de Reestruturação Industrial: Alterações Urbanas do Grande ABC Paulista*. Tese de Doutorado, FAU USP, São Paulo, 2003.
- IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Pobreza, desigualdade e políticas públicas**. Comunicado da presidência nº38. Brasília: IPEA, 12/jan./2010. Disponível em www.ipea.gov.br/sites/000/2/comunicado.../100112Comunicado38.pdf, acesso em 20/01/2010.
- IPRS, Índice Paulista de Responsabilidade Social. **O Estado dos Municípios 2004-2006**. Síntese das Regiões Administrativas. São Paulo: Fundação SEADE, 2009.
- IPVS, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. **Espaços e Dimensões da Pobreza nos Municípios do Estado de São Paulo**. Região Metropolitana da Baixada Santista. São Paulo: Fundação SEADE, 2005. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/ipvs/ra.php>, acesso em 15/12/2009.

- JACOBI, Pedro. *Meio Ambiente e Sustentabilidade*. In Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, *O Município no século XXI: cenários e perspectivas*. - Ed. Especial – São Paulo: CEPAM, 1999.
- JAKOB, Alberto Augusto Eichman. *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período de 1960-2000*. Tese de doutorado, Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas/ UNICAMP, 2003.
- JAKOB, Alberto A. E.; CUNHA, José Marcos P. da e YOUNG, Andréa Ferraz. *Riqueza à beira-mar, pobreza longe da maresia: um retrato da segregação social na Região Metropolitana da Baixada Santista, nos anos 1990*. In **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Cap.15, p.436-455. Campinas/SP: NEPO/UNICAMP, 2006.
- KLINK, Jeroen Johannes. **A cidade-região: regionalismo e reestruturação no grande ABC paulista**. Rio de Janeiro: DP&A editora, 2001.
- KON, Anita. *O novo regionalismo e o papel dos serviços no desenvolvimento: transformações das hierarquias econômicas regionais*. Rio de Janeiro: Oikos, Volume 8, nº 2, p. 279-300, 2009 (ISSN 1808-0235) disponível em www.revistaoikos.org acesso em 20/01/2009.
- KONRAD-ADENAUER, Fundação; e Consórcio Intermunicipal do Grande ABC. **Retratos Metropolitanos: a experiência do Grande ABC em perspectiva comparada**. São Paulo/Santo André: F. Konrad-Adenauer, Consórcio Intermunicipal Grande ABC, 2001.
- KRIPPENDORF, Jost. **Sociologia do Turismo: para uma nova compreensão do lazer e das viagens**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.
- LA BOÉTIE, Etienne. **O Discurso da Servidão Voluntária**. São Paulo: editora Brasiliense, 1987.
- LAYRARGUES, Philippe Pomier. **A cortina de fumaça**. O discurso empresarial verde e a ideologia da racionalidade econômica. Annablume editora, São Paulo, 1998.
- LAMAS, José M. Ressano Garcia. **Morfologia urbana e desenho da cidade**. Fundação Calouste Gulbenkian/Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, Lisboa, 1993.
- LANÇA, Marco Antonio. *Preservação do Patrimônio Urbano Paulista*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 2005.
- LANGENBUCH, Jürgen Richard. **A Estruturação da Grande São Paulo, Estudo de Geografia Urbana**. Rio de Janeiro: IBGE, 1971.
- LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma Cidade na Transição Santos: 1987-1913**, São Paulo/Santos: Hucitec/PMS, 1996.
- LAVINAS, Lena; CARLEIAL, Liana Maria de Frota; NABUCO, Maria Regina (org.). **Reestruturação do Espaço Urbano e Regional no Brasil**, ANPUR, São Paulo: Hucitec, 1993.
- LE CORBUSIER. **Planejamento Urbano**. São Paulo: Ed. Perspectiva, 1984.
- LEIS, Héctor Ricardo. **A Modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade Contemporânea**, Rio de Janeiro e Santa Catarina: Vozes e UFSC, 1999.
- LEFEBVRE, Henry. **A Revolução Urbana**. Tradução Sérgio Martins, Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.
- _____. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.
- _____. **O Pensamento Marxista e a Cidade**. Lisboa: Ulisseia, 1972.
- LENCIONI, Sandra. *Novos Rumos e Tendências da Urbanização e a Industrialização no Estado de São Paulo*. In Brasil, Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas. p. 67-77. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- _____. *Uma nova determinação do urbano: o desenvolvimento do processo de metropolização do espaço*. In Dilemas Urbanos. p. 35- .São Paulo: Contexto, 2003.
- _____. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- _____. *Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região metropolização desconcentrada*. Espaço & Debates, V.14 nº38, p.54/61, 1994.
- LENOBLE, R. **História da idéia de natureza**. Edições 70, Lisboa, 1990.
- LEME, Maria Cristina da Silva (coord.). **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel; FAU USP; FUPAM, 1999.

- LICHTI, Fernando Martins e SANTOS, Francisco Martins. **História de Santos e Poliantéia Santista**. São Vicente: CAUDEX, 1986.
- LIMONAD, Ester; HAESBAERT, Rogério; Moreira, Ruy (orgs). **Brasil, Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas**. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- LIMONAD, Ester. *Brasil Século XXI, Regionalizar para que? Para quem?* In Brasil, Século XXI: por uma nova regionalização? Agentes, Processos e Escalas. p. 54-66. São Paulo: Max Limonad, 2004.
- LIPIETZ, Alain. *O local e o global: personalidade regional ou inter-regionalidade?* In Revista Espaço & Debates nº 38: **Nova Dimensão Regional**, São Paulo, 1994.
- _____. **Audácia**. Uma Alternativa para o Século XXI, São Paulo: Nobel, 1991.
- _____. **O Capital e seu Espaço**. São Paulo: Nobel, 1988.
- LLOVERA, Joan Alemany. *Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária*. In **Cidades e Portos: os espaços da globalização**. p. 209-216. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- LÖWY, Michael. *A teoria do desenvolvimento desigual e combinado*. Revista *Actuel Marx*, nº18, 1995. Tradução de Henrique Carneiro, p. 73-80.
- LOPES, Rodrigo. **A Cidade Intencional. O Planejamento Estratégico de Cidades**. Rio de Janeiro: MAUAD. 1998.
- MACEDO, Sílvio Soares. **Paisagem, urbanização e litoral – do éden à cidade**, Tese de livre-docência, FAUUSP, São Paulo, 1993.
- MAIA, Francisco Prestes. **O Plano Regional de Santos**. São Paulo: Pedagógica Brasileira, 1950.
- MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Círculo do Livro, tradução cedida por cortesia da Editora Cultrix, s/data.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para crise urbana**. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2001.
- _____. *As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias. Planejamento urbano no Brasil*. In **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- _____. **Metrópole na periferia do capitalismo**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. Ciências Humanas, São Paulo, 1979.
- MARX, Karl e ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- _____. **Obras Escolhidas**, Volume 1, Editora Alfa-Omega, São Paulo, s/d.
- _____. *Manifesto do Partido Comunista*, in **Obras Escolhidas**, Volume 1, p.13-47, Editora Alfa-Omega, São Paulo, s/d.
- MARX, Karl. *A Mercadoria*. In *O Capital*, Capítulo I, Livro Primeiro, Volume I, p.45 a 78, São Paulo: Editora Abril Cultural, 1983.
- MARX, Murilo. **Cidades no Brasil, terra de quem?** São Paulo: Nobel, 1991.
- MEDEIROS, Diva B. *Guarujá*. In **Baixada Santista: Aspectos Geográficos**. São Paulo: Edusp, 1965, volume 3.
- MELO, Matilde Maria Almeida. *Da Cidade Ideal à Cidade Intencional: Cidade ABC. A Utopia Colaboradora*. Tese de Doutorado, Ciências Sociais da PUC SP, São Paulo, 2001.
- MEYER, João Fernando P. *Demanda residencial. Adequação da Análise de Mercado Imobiliário: O caso de São Paulo*. Tese de doutorado. São Paulo: FAU USP, 2008.
- _____. *Urbanização da Baixada Santista*. In **Urbanização e Desenvolvimento**. Mimeo, São Paulo: EAESP, CMA, APU, 1984.
- MERLEAU-PONTY, Maurice. **Signos**. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- MONIÉ, Frédéric; e VIDAL, Soraia M, do S.C. *Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva*. In Revista de Administração Pública, v.40, nº 6, p. 975-95. Rio de Janeiro, 2006.
- MORAES, Antonio Carlos R. **Contribuições para Gestão da Zona Costeira Brasil: Elementos para uma geografia do Litoral Brasileiro**. São Paulo: Hucitec/Edusp, SP, 1999.
- _____. **Meio Ambiente e Ciências Humanas**. São Paulo: Editora Hucitec, 1994.
- MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. *Regiões Metropolitanas na Constituição Estadual*. Adaptação do documento "O Município e a Questão Urbana. Sugestões para a

- Constituição do Estado de São Paulo”. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1989.
- MORI, Klara Kaiser. *Brasil: Urbanização e Fronteiras*. Dissertação de doutorado, FAU USP, SP, 1996.
- _____. *Contribuições ao estudo da Formação do Espaço Brasileiro*. Dissertação de mestrado, FAU USP, SP, 1989.
- MORIN, Edgar e KERN, Anne Brigitte. **Terra-Pátria**. São Paulo: Sulina, 2000.
- MORIN, Edgar e NAÏR, Sami. **Uma Política de Civilização**. Lisboa: Instituto Piaget, 1997.
- MUMFORD, Lewis. *A Cidade na História. Suas Origens Transformações e Perspectivas*. 3ª Edição. São Paulo: Martins Fontes, 1991.
- NAKANO, Kazuo 2009. *A luta pelo direito à cidade é uma luta contra o capitalismo*. Conferência de David Harvey na Tenda da Reforma Urbana. Belém/PA: Fórum Social Mundial, fev./2009.
- NEPO. **Sumários de Dados - Pesquisa Domiciliar de Vulnerabilidade. Região Metropolitana da Baixada Santista**. Versão Preliminar, Campinas/SP: Núcleo de Estudo da População- NEPO/UNICAMP, 2008.
- _____. **Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação**. Campinas/SP: Núcleo de Estudo da População - NEPO/UNICAMP, 2006.
- _____. *Atlas da Região Metropolitana da Baixada Santista: Diversidades Socioespaciais*. 2ª versão. Campinas/SP: NEPO/UNICAMP, 2008.
- NESE. (Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos da Universidade Santa Cecília). **Balanco do Emprego Formal na Baixada Santista**. Relatório Estatístico. Santos/SP: UNISANTA/PMS, 2009. Disponível em:
<<http://www.nese.unisanta.br/download/caged/2009-12.pdf>>, acesso em 15/01/2010.
- _____. **Pesquisa de Emprego e Desemprego na Cidade de Santos - PED**. Santos/SP: Núcleo de Estudos Socioeconômicos - NESE/UNISANTA, setembro/2009.
- _____. **Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos**. Relatório completo, Santos/SP: Núcleo de Estudos Socioeconômicos - NESE/UNISANTA, 2004.
- _____. **Mercado de Trabalho: variação da remuneração segundo idade, sexo e instrução**. UNISANTA, 2002. Disponível em:
<<http://www.nese.unisanta.br/download/caged/2002-05.pdf>>, acesso em 05/05/ 2008.
- NUNES, Luiz Antonio de Paula. *A Construção da Esfera Pública no planejamento urbano. Um percurso histórico, Santos: 1945 - 2000*. Tese do Doutorado. São Paulo: FAU USP, 2005.
- _____. *Saber Técnico e Legislação: A Formação do Urbanismo em Santos 1894-1951*. Dissertação de mestrado, FAU USP, São Paulo, 2001.
- OLIVEIRA, Francisco de. **Crítica à razão dualista. O Ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2003.
- _____. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Polis, Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001.
- _____. **Elegia para uma re(li)gião**: SUDENE, Nordeste. Planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- _____. *O Estado e o Urbano*. In Revista Espaço & Debates nº 6, São Paulo, 1982.
- OSEKI, Jorge H. e PELLEGRINO, Paulo Roberto M. *Sociedade e Ambiente*. Mimeo, Capítulo 8, FAUUSP, São Paulo, 2001.
- PAIVA, Cláudio C. e QUINTO JR., Luiz de. *Estabilidade Macroeconômica, Novos Investimentos e o Mercado Imobiliário Brasileiro*. Campos de Goitacazes/RJ: 2007.
- PARK, Robert Ezra. *A Cidade: Sugestões para a investigação do Comportamento Humano no Meio Urbano*. In **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976, p. 29-72.
- PDDI - **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Prefeitura Municipal de Santos e PRODESAN - Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A., 1978.
- PENTEADO, Antonio R. *A Ilha de São Vicente*. In **A Baixada Santista, Aspectos Geográficos**, São Paulo: EDUSP, 1965.
- PEREIRA LEITE, Maria Ângela Faggin. *A Natureza e a Cidade: discutindo suas relações*. In: SOUZA, Maria Adélia, SANTOS, Milton, SCARLATO, F. C. e ARROYO, M. **Natureza e Sociedade de Hoje: Uma Leitura Geográfica**. São Paulo: Hucitec-Anpur, 1997.

- PETROBRAS. *Plano de Negócios 2009-2013*. Rio de Janeiro: 26 de jan.2009. Disponível em www.petrobras.com.br/ri, acesso em 18/12/2009.
- PETRONE, Pasquale. *Povoamento e Caminhos nos Séculos XVI e XVII*. In **A Baixada Santista, Aspectos Geográficos**, volume II: Povoamento e População, SP: EDUSP, 1965.
- PORTO, Marcos Maia. *Desenho Institucional e Modelos de Gestão Portuária: O Caso Brasileiro*. In **Cidades e Portos: os espaços da globalização**, p. 217-242, Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- PRADO Jr., Caio. **História Econômica do Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- _____. **A cidade de São Paulo: geografia e história**. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. *Plano Diretor de Desenvolvimento da Bacia de Santos*. Santos/SP: UN-BS, 2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS - PMS. *Recenseamento da Cidade e Município de Santos de 31 de dezembro de 1913*, Santos: PMS, 1914.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS - PMS. *Infraestrutura na Região para operação da Bacia de Santos*. Apresentação João Paulo Tavares Papa, Santos/SP: PMS, 2009.
- QUINTO JR., Luiz de Pinedo. *Nova legislação urbana no Brasil e os velhos fantasmas*, Revista de Estudos Avançados da USP nº 47, São Paulo, 2003.
- _____. *Revisão das origens do urbanismo moderno: A importância da experiência alemã no questionamento da historiografia do urbanismo*. Dissertação de mestrado, UNB, Brasília, 1988.
- RATTNER, Henrique. **O Resgate da Utopia: cultura, política e sociedade**. São Paulo: Palas Athena, 2005.
- _____. *Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável*. In Revista da Fundação SEADE: **São Paulo em Perspectiva**, vol.6, n.º 1 e 2, SP, jan./jun.1992; pág. 30 a 33.
- REIS FILHO, Nestor G. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. CD-Rom, São Paulo: FUPAM, 2001.
- _____. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Imprensa Oficial do Estado: FAPESP, 2000.
- _____. *Urbanização e urbanismo no Brasil - I*. Cadernos de Pesquisa do LAP nº 19, FAUUSP, maio-junho 1997.
- _____. *Notas sobre a organização das Regiões Metropolitanas*. Série Urbanismo. Cadernos de Pesquisa do LAP nº12. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo: USP, mar.- abr.1996.
- RIBEIRO, Darcy. **O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- RIBEIRO, Luis Cezar de Queiroz e SANTOS Jr, Orlando Alves (orgs). **Globalização, fragmentação e reforma urbana: o futuro das cidades brasileiras na crise**, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.
- RIOS, Lenimar Gonçalves. *Notas sobre Plano Diretor e sobre a Revisão do Plano Diretor de Santos*. Mimeo. Santos/SP: Fórum da Cidadania. Agosto, 2009.
- _____. *Memória Santista: o patrimônio construído e a política municipal de proteção e revitalização implantada no período de 1989 a 1996*. Monografia. Santos: UNISANTOS, 2005.
- ROBINSON, J. et alli. *Defining a sustainable society. Values, principles and definitions*. In: Alternatives: perspectives on society, technology and environment. vol. 17:2, 1990.
- RODRIGUES, Adyr Balastrieri (org.). **Turismo e Espaço: rumo a um conhecimento transdisciplinar**, São Paulo: Hucitec, 2001.
- RODRIGUES, Arlete Moysés. *A Utopia da Sociedade Sustentável*. In Ambiente & Sociedade. São Paulo, Ano I – nº 2, 1º semestre de 1998.
- _____. **A Metrópole corporativa e fragmentada. O caso de São Paulo**. São Paulo: Edit. Nobel, 1990.
- RODRIGUES, José e VAZ, Pascoal (orgs). *Porto de Santos, uma década de transformações - 1990-1999*. Santos/SP: NESE/UNISANTA, 2001. Disponível no site: <http://www.nese.unisanta.br>, acesso em 05/maio/2008.
- ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: Legislação, política urbana e território na cidade de São Paulo**, São Paulo: Studio Nobel e Fapesp, 1997.

- ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nadia. *Governar as Metr6poles: dilemas da recentraliza76o*. In Metr6pole e Globaliza76o. Revista da Funda76o SEADE: **S6o Paulo em Perspectiva**. Volume 14, n6 4, out-dez/2000, p6g. 83 a 90.
- ROSSI, Aldo. **A Arquitetura da Cidade**. S6o Paulo: Martins Fontes, 2001.
- ROTHBARD, Murray N. **Esquerda e direita: perspectivas para a liberdade**. Rio de Janeiro: editora Jos6 Olympio, 1988.
- RUSCHMANN, Doris. **Turismo e Planejamento Sustent6vel: a prote76o do meio ambiente**, Campinas/SP: Papyrus, 1997.
- SABESP. *Revis6o e Atualiza76o do Plano Diretor de Abastecimento de 6gua da Baixada Santista*. Apresenta76o Eng. Reynaldo Young Ribeiro. Santos/SP: Superintend6ncia da Regi6o Metropolitana da Baixada Santista/SABESP, maio/2009.
- SACHS, Ignacy. *Desenvolvimento includente e trabalho decente para todos*. In: Desenvolvimento includente, sustent6vel, sustentado, Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003, p6g. 25-68.
- _____. **Estrat6gias de transi76o para o s6culo XXI – Desenvolvimento e meio ambiente**, S6o Paulo: Studio Nobel e Fundap, 1993.
- SADER, Eder. **Quando novos personagens entram em cena**. 2^a edi76o, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.
- SADER, Emir. **Estado e pol6tica em Marx**. 2^a edi76o. S6o Paulo: Cortez. 1998.
- SAES, Fl6vio Azevedo Marques. **As ferrovias de S6o Paulo: 1870-1940**. S6o Paulo: Hucitec, 1981.
- SALES, Pedro Manuel R. de. *Santos a rela76o entre o porto e a cidade e sua (re) valoriza76o no territ6rio macrometropolitano de S6o Paulo*. Tese de doutorado, S6o Paulo: FAU USP, 1999.
- SANTOS, Boaventura de Souza (org.). **A globaliza76o e as Ci6ncias Sociais**, S6o Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Marli Alves dos. *A Regi6o Administrativa da Baixada Santista*. In **S6o Paulo no Limiar do S6culo XXI**, Pesquisa SEADE, S6o Paulo, 1991.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globaliza76o: do pensamento 6nico 6 consci6ncia universal**. 17^a edi76o. Rio de Janeiro: Record, 2008
- _____. **A Urbaniza76o Brasileira**. S6o Paulo: EDUSP, 2005.
- _____. **A Natureza do Espa76o**. S6o Paulo: Hucitec, 2002.
- _____. et alli. *O retorno do territ6rio*. In **Territ6rio, Globaliza76o e Fragmenta76o**. S6o Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1994.
- _____. **Metamorfoses do Espa76o Habitado**. S6o Paulo: Hucitec, 1996.
- _____. **Espa76o e M6todo**. S6o Paulo: Nobel, 1997.
- S6O PAULO (Estado). *Constitui76o do Estado de S6o Paulo de 1989*. S6o Paulo: 1989. Dispon6vel em: <<http://www.jurisdctor.adv.br/legis/constip.htm>>. Acesso em: 03/05/2009.
- SASSEN, Sakia. **As Cidades na Economia Mundial**. S6o Paulo: Studio Nobel, 1998.
- SAWAIA, Bader B. *O Calor do Lugar: segregaa76o urbana e identidade*. In Revista S6o Paulo em Perspectiva, Quest6es Urbanas, S6o Paulo: SEADE, volume 9/n62/abril/junho/1995.
- SCHIMIDT, Alfred. *“Le concept de nature chez Marx”*. Paris, PUF, 1994, pref6cio do autor 6 edi76o francesa, “Por um materialismo ecol6gico”. Tradu76o Jorge Hagime Oseki.
- SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na periferia do capitalismo. Machado de Assis**. S6o Paulo: Duas Cidades, 1990.
- SCOTT, Allen J., SOJA, Edward W., STORPER, Michael. *Cidades-Regi6es Globais*. Espa76o & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos n6 41, p. 11-25, S6o Paulo: NERU, 2001.
- SEABRA, Odette C. de Lima. *A Muralha que Cerca o Mar: uma modalidade de Uso do Solo Urbano*, disserta76o de mestrado, Departamento de Geografia da FFLCH-USP, S6o Paulo, 1979.
- SEADE. *Perfil Municipal: Regi6o Metropolitana da Baixada Santista*. S6o Paulo: SEADE/ Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de S6o Paulo, abril/2009.

- _____. *Diagnóstico para Ações Regionais da Secretaria do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo: Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: SEADE, nº 13, 2007.
- _____. **Metrópole e Globalização**. Revista da Fundação SEADE: São Paulo em Perspectiva. Volume 14, nº 4, out-dez/2000.
- SECCHI, Bernardo. **Primeira Lição de Urbanismo**. São Paulo: Perspectiva, 2006.
- SCHERER, Rebeca. *Notas sobre o Planejamento e Método*. In Cadernos de Pesquisa do LAP nº10. Série Urbanização e Urbanismo. FAU USP: nov.- dez.1996.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE DO ESTADO DE SÃO PAULO - SMA. Zoneamento Ecológico-Econômico da Baixada Santista. Documento para consulta - Audiência Pública, Junho de 2008.
- _____. **Caderno do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro: Setorização do Litoral Paulista**, Governo do Estado de São Paulo, São Paulo, 1998.
- SENNET, Richard. **A corrosão do caráter: consequências pessoais do trabalho no novo capitalismo**. 13ª edição. Rio de Janeiro. Record, 2008.
- SERRA, Nei Eduardo. **A Baixada Santista: seus problemas e soluções**. 1ª edição, Santos/SP: A Tribuna de Santos, 1985.
- SERRANO, Fábio Eduardo. *O Plano Regional de Santos, de Francisco Prestes Maia*. In Revista Leopoldianum da UniSantos, volume XXIII, nº 64, Santos/SP, agosto de 1997.
- SILVA, Gerardo & COCCO, Giuseppe. **Cidade e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- SILVA, Robson Bonifácio da. *A Mobilidade Pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista: breve caracterização socioeconômica e demográfica dos pendulares*. Projeto "Dinâmica Intrametropolitana e Vulnerabilidade Sociodemográfica nas Metrôpoles do Interior Paulista: Campinas e Santos". Campinas/SP: Núcleo de Estudos de População - NEPO/UNICAMP. Disponível no Site:
<http://www.nepo.unicamp.br/vulnerabilidade/?navega=producoes>
- SINGER, Paul. **Economia Política da Urbanização**. São Paulo: Contexto, 2002.
- _____. *O Uso do Solo Urbano na Economia Capitalista*. In **A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil Industrial**. São Paulo: Alfa-Omega, 1979.
- _____. **Desenvolvimento econômico e evolução urbana**. São Paulo: editora Nacional, 1968.
- SINTRACOMOS. **Revista Comemorativa dos 70 anos do SINTRACOMOS: uma trajetória de lutas, resistência e conquistas (1938-2008)**. Santos/SP: SINTRACOMOS, 2008.
- SITTE, Camillo. **A Construção das Cidades Segundo Seus Princípios Artísticos**. Editora Ática, SP, 1992.
- SOARES, Marcílio B. **Introdução à Formação Econômica da Baixada Santista**, Publicação ASSECOB, Santos/SP, 1984.
- SOMEKH, Nadia. **A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador**. São Paulo: Studio Nobel/EDUSP, 1997.
- SOUZA, Clarissa Duarte de Castro. *Planejamento Urbano e Políticas Públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias*. Dissertação de Mestrado, São Paulo: FAU USP, 2006.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. **O Desafio Metropolitano: um estudo sobre a problemática sócio-espacial nas metrópoles brasileiras**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.
- _____. **Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão urbana**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, Maria Adélia A. *O II PND a política urbana brasileira: Uma contradição evidente*. In **O processo de urbanização no Brasil**, FUPAM, São Paulo: Edusp, 1999, p.111-143.
- _____. *O novo Brasil urbano: integração ou fragmentação?* In Gonçalves, Maria Flora. **O novo Brasil Urbano**, Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995, p. 65-71.
- SOUZA, Telma de. **Debatendo o Presente e o Futuro**. Santos/SP: Realejo, 2008.
- TYLER, Duncan et alli. **Gestão de Turismo Municipal: Teoria e prática de planejamento Turístico nos centros urbanos**. São Paulo: Futura, 2001.
- URRY, John. **O Olhar do Turista: lazer e viagens nas sociedades contemporâneas**, Studio Nobel: SESC, SP, 1996.

- VAINER, Carlos B. *Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico*. In **A Cidade do pensamento único**. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- VAZ, Gil Nuno. *Costa da mata Atlântica: implicações culturais e mercadológicas da marca turística da Baixada santista*. In Revista Patrimônio, Lazer e Turismo, Santos, novembro/2004. Disponível em:
<http://www.unisantos.br/pos/tur/artigos.php?cod=19&edicao=2>, acesso em 28/10/2005.
- VEIGA, José Eli da. *A Insustentável Utopia do Desenvolvimento*. In LAVINA, Lena; CARLEIAL, Liana Maria; NABUCO, Maria Regina (orgs). *Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil*. São Paulo: Editora Hucitec e ANPUR, 1993.
- VELHO, Otávio Guilherme. **O fenômeno urbano**. Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- VERAS, Maura Pardini Bicudo. *Novos Olhares sobre São Paulo: Notas Introdutórias sobre Territórios, Espaços e Sujeitos na Cidade Mundial*. In Revista Margem, nº6. - São Paulo: EDUC, 1992.
- VIANA, Mônica A. *A articulação regional no Grande ABC*. In: Brasil, o Desafio da Diversidade: experiências de desenvolvimento regional. Rio de Janeiro: Editora SENAC, 2005.
- _____. *A valorização do espaço urbano na relação cidade/porto: as intervenções urbanísticas em Santos e Região*. Mimeo, Santos/São Paulo: UNISANTOS, 2005.
- _____. *Proteção Ambiental e Desenvolvimento: uma reflexão sobre a Bacia Hidrográfica Billings*, Dissertação de Mestrado, FAU USP, São Paulo, 2003.
- _____. *Dos Diques às Praias: dois lados da mesma moeda: A ilha de São Vicente*. Monografia de conclusão da disciplina Organização do espaço no âmbito de um país: O caso brasileiro, Mimeo, São Paulo: FAU USP, Agosto/2000.
- VIDAL, Soraia Maria do S. C. *Porto, Meio Ambiente, Empreendedorismo*. Caderno dos Programas de Mestrado da Universidade Católica de Santos. Série Gestão de Negócios, Nº1, Santos/SP: Ed. Leopoldianum/Unisantos, fevereiro de 2003.
- VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, 2005. Disponível em:
 <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>, acesso em 30/04/2006.
- _____. *Uma Contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*. In **O processo de urbanização no Brasil**. DEÁK, Csaba & SCHIFFER (org.). São Paulo: Edusp, 1999.
- _____. **Espaço intra-urbano no Brasil**, São Paulo: Sdudio Nobel, FAPESP e Lincoln Institute, 1998.
- _____. *A Crise do Planejamento Urbano*. In Revista São Paulo em Perspectiva, **Questões Urbanas - o sentido das mudanças**, Fundação SEADE, vol. 9, nº2, abril. junho/ 1995.
- VIOLA, Eduardo J. *A problemática ambiental no Brasil (1971-1991): da proteção ambiental ao desenvolvimento sustentável*. In Edição Especial ECO-92, Revista Pólis nº3, São Paulo, 1991.
- YÁZIGI, Eduardo. **Civilização Urbana, Planejamento e Turismo**. São Paulo: Contexto, 2003.
- _____. CARLOS, Ana Fani A. e CRUZ, Rita de Cássia A. (org.). **Turismo: espaço, paisagem e cultura**. São Paulo: Hucitec, 2002.
- ZÜNDT, Carlos. *Baixada santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização*. In Novas Metrôpoles Paulistas: população, vulnerabilidade e segregação. Cap.11, p.304-334. Campinas/SP: NEPO/UNICAMP, 2006.

Listagem de Jornais consultados

Capítulo 1

Petrobrás lidera onda de valorização na região central. *A Tribuna*, Santos, 19 de abril de 2009, Economia, pg. C-1;

Obras no Porto vão gerar mais de 42 mil empregos em 11 anos. *A Tribuna*, Santos, 23 de abril de 2009, matéria de capa;

Governo e empresas investem na expansão do porto. *A Tribuna*, Santos, 02 de fevereiro de 2009, matéria de capa;

Indústrias Buscam alternativas criativas para manter crescimento. *A Tribuna*, Santos, 22 de maio de 2009, Indústria, pg. E-1;

Pólo terá investimento de US\$ 6,6 bi. *A Tribuna*, Santos, 20 de maio de 2008, Cidades, pg. A-11;

Expansão do Pólo e do Porto exigira infra-estrutura, *A Tribuna*, Santos, 21 de maio de 2008, Cidades, pg. A-10;

Cruzeiros movimentarão mais de 800 mil turistas. *A Tribuna*, Santos, 06 de outubro de 2009, matéria de capa;

Pré- sal e obras públicas vão aquecer a economia da região. *A tribuna*, Santos, 27 de dezembro de 2009, matéria de capa;

Áreas de risco na região abrigam 300 mil pessoas, *A Tribuna*, Santos, 16 de fevereiro de 2009, matéria de capa;

Crescimento vertical traz preocupações. *A Tribuna*, Santos, 11 de março de 2009, Local, pg. A-3;

Baixada cobra melhoria nos acessos ao Porto e ao Pólo. *A Tribuna*, Santos, 08 de junho de 2009, matéria de capa;

Caminhoneiros apelam à paciência para driblar congestionamento. *A Tribuna*, Santos, 20 de dezembro de 2009, Baixada Santista, pg. A-11;

Balneabilidade piora, mesmo com menos chuvas. *A Tribuna*, Santos, 27 de agosto de 2008, Local, pg. A-3;

Mortalidade infantil na região é preocupante. *A Tribuna*, Santos, 21 de maio de 2009, Baixada santista, pg. A-5;

Desemprego sobe 1,17% em SV. *A Tribuna*, Santos, 19 de dezembro de 2009, Baixada Santista, pg. A-12;

Exposição à violência é maior em dois municípios. *A Tribuna*, Santos, 26 de novembro de 2009, Baixada Santista, pg. A-8;

Especialistas traçam cenário da economia em 2010. *A Tribuna*, Santos, 27 de dezembro de 2009, Perspectiva, Pg. E-1;

Baixada Santista matem crescimento do emprego. *A tribuna*, Santos, 28 de dezembro de 2008, matéria de capa;

Unidade de Negócios da Baixada tem orçamento de US\$ 4,5 bi para este ano. *A Tribuna*, Santos, 23 de abril de 2009, Petróleo e Gás, pg. C-4;

Petrobrás lidera onde de valorização na região central. *A Tribuna*, Santos, 19 de abril de 2009, Economia, pg. C-1;

Capítulo 4

Temporada começa hoje com MSC Lírica. *A Tribuna*, Santos, 23 de outubro de 2009, Porto e Mar, pg. C-8;

Prédios chegam a 37 pavimentos. *A tribuna*, Santos, 28 de junho de 2009, Baixada Santista, pg. A-4;

Ocupação do solo motiva debate. *A Tribuna*, Santos, 17 de abril de 2008, Local, pg. A-4;

Preço de imóveis usados dobra nos últimos 3 anos. *A Tribuna*, Santos, 30 de março de 2008, Local, pg. A-6;

Construção pede discussão técnica para Plano Diretor. *A Tribuna*, Santos, 16 de maio de 2009, Economia, pg. C-1.

Capítulo 6

Santos é a 4ª cidade do país no ranking do saneamento. *A Tribuna*, Santos, 16 de maio de 2009, Baixada Santista, pg. A-3.

Sites de interesse

<http://www.agem.sp.gov.br>
<http://www.ambiente.sp.gov.br>
<http://www.atribunadigital.globo.com>
<http://www.bertioga.sp.gov.br>
<http://www.caixa.gov.br>
<http://www.cepam.sp.gov.br>
<http://www.cetesb.sp.gov.br/>
<http://www.cidades.gov.br/>
<http://www.ciespsantos.com.br>
<http://www.clicklitoral.com.br>
<http://www.concais.com.br>
<http://www.cubatao.sp.gov.br>
<http://www.desenvolvimento.sp.gov.br/>
<http://www.emplasa.sp.gov.br>
http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/deficit_edição_2005.pdf
http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf
<http://www.forumdacidadania.org.br>
<http://www.guaruja.sp.gov.br>
<http://www.itanhaem.sp.gov.br>
<http://www.jornalsaorla.com>
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/default.php>
<http://www.ibge.gov.br/cidadesat>
<http://www.ipea.gov.br>
<http://www.mongagua.sp.gov.br>
<http://www.nepo.unicamp.br>
<http://www.nese.unisantabr>
<http://www.novomilenio.inf.br/baixada/bs>
<http://www.novomilenio.inf.br/santos>
<http://www.peruibe.tur.br/cidade/prefeitura.htm>
<http://www.petrobras.com.br/>
<http://www.portodesantos.com.br>
<http://www.praia grande.sp.gov.br>
<http://www.prominp.com.br/>
<http://www.redetelma.com.br>
<http://www.sabesp.com.br/>
<http://www.santos.sp.gov.br/>
<http://www.santosoffshore.com.br/>
<http://www.santosexport.com>
<http://www.saovicente.sp.gov.br>
<http://www.seade.gov.br>
<http://www.seade.gov.br/produtos/perfil/>
<http://www.srcvb.com.br/>
<http://www.unisantos.br/pos/tur/artigos>
<http://www.vivasantos.com.br>

ANEXO I

- PÓS GRADUAÇÃO DA FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS - PUC SP -

- ROTEIRO DAS ENTREVISTAS -

Aluna (Doutorado): Arq. Ms Mônica A. Viana

Orientador: Dr. Miguel Wady Chaia

- Data e local: _____
- Nome do entrevistado: _____
- Instituição/Empresa: _____
- Cargo/Função: _____
- Município e bairro de moradia: _____
- Total de anos na região: _____
- Outras informações:

Questões a serem levantadas:

- 1. A região da Baixada Santista é uma das mais antigas do Brasil. Quais os momentos considerados mais significativos da história da região, no contexto da memória coletiva dos _____?**

- 2. Qual a participação de vocês neste processo histórico de desenvolvimento da região? Houve conflitos e tensões? Quais e com quem? Como se deu o desfecho?**

- 3. Quais os principais problemas e potencialidades da Baixada Santista? Apontar 03 problemas da região (fragilidades) e 03 potencialidades (pontos fortes) na visão da sua representação.**

- 4. Como resolver tais problemas e como desenvolver as potencialidades da região (ações e responsabilidades)?**

- 5. No cenário atual da globalização econômica e da reestruturação produtiva, quais os principais impactos que afetaram a região? O que mudou na realidade da sua representação (impactos diretos/ indiretos e consequências)?**

6. **Você poderia apontar 03 marcos referenciais significativos da Baixada Santista que possam representar a sua identidade como região. (especializáveis)**

7. **Como vocês avaliam a institucionalização da Região Metropolitana da Baixada Santista (1996) e das suas instâncias de gestão (CONDESB e a AGEM BS)? Apontar os possíveis avanços e os limites da atuação da gestão metropolitana na visão da sua representação.**

8. **Dento do quadro atual, quais as expectativas futuras para Baixada Santista?**

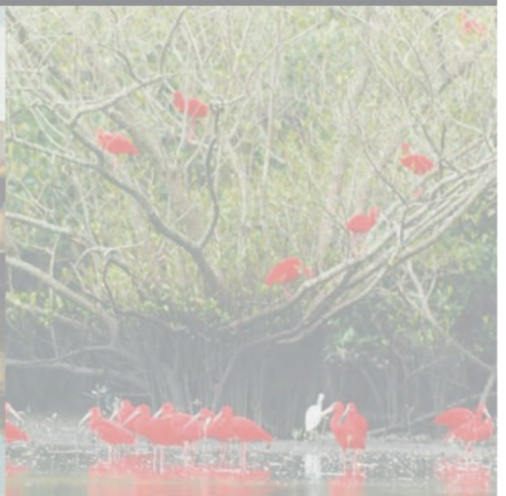
9. **Que projeto de região se deseja (quer) para a Baixada Santista? Apontar os principais desafios para realização dessa meta. E como vocês estão contribuindo para esse tipo de desenvolvimento regional?**

10. **Pensando na governança regional, qual o papel do Estado, da iniciativa privada e dos grupos sociais organizados neste processo de construção de futuro da Baixada Santista?**

11. **A cidade de Santos está em processo de revisão do seu Plano Diretor e outros municípios da Baixada já revisaram seus PDs a partir das premissas do Estatuto da Cidade. Na visão de vocês, qual a importância desse instrumento de planejamento no desenvolvimento urbano do município e da região? E se vocês estão participando desse processo de discussão?**

12. **Outras considerações** _____

Obs. No caso das Prefeituras e órgão do Estado (estadual e federal) caberá adaptações, focando as políticas públicas de desenvolvimento urbano e regional, através do planejamento e gestão urbano e metropolitano (legislação, planos e projetos).



Livros Grátis

(<http://www.livrosgratis.com.br>)

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)
[Baixar livros de Matemática](#)
[Baixar livros de Medicina](#)
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)
[Baixar livros de Meteorologia](#)
[Baixar Monografias e TCC](#)
[Baixar livros Multidisciplinar](#)
[Baixar livros de Música](#)
[Baixar livros de Psicologia](#)
[Baixar livros de Química](#)
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)
[Baixar livros de Serviço Social](#)
[Baixar livros de Sociologia](#)
[Baixar livros de Teologia](#)
[Baixar livros de Trabalho](#)
[Baixar livros de Turismo](#)