

Universidade Estadual Paulista  
Faculdade de Ciências e Letras  
Campus de Araraquara

André da Rocha Santos

**Estado e política pública urbana: a  
revitalização do Centro de Santos**

Araraquara - SP  
2012

André da Rocha Santos

## **Estado e política pública urbana: a revitalização do Centro de Santos**

Tese de Doutorado apresentada ao programa de Pós-Graduação em Sociologia da Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista – UNESP campus de Araraquara, submetida como requisito à obtenção do título de Doutor em Sociologia.

**Linha de pesquisa:** Estado, instituições e políticas públicas.

**Orientadora:** Maria Teresa Miceli Kerbauy.

Araraquara - SP  
2012

Santos, André da Rocha

Estado e política pública urbana: a revitalização do Centro  
de Santos / André da Rocha Santos. – 2012

226 f. ; 30 cm

Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Estadual  
Paulista, Faculdade de Ciências e Letras, Campus de Araraquara  
Orientador: Maria Teresa Miceli Kerbauy

1. Sociologia. 2. Política urbana. I. Título.

## FOLHA DE APROVAÇÃO

André da Rocha Santos

Estado e política pública urbana: a revitalização do Centro de Santos.

Tese apresentada à Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista submetida como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Sociologia na linha de pesquisa Estado, instituições e políticas públicas.

Aprovado em:

### Banca Examinadora

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_

Instituição: \_\_\_\_\_ Assinatura: \_\_\_\_\_

*Ao seu “Cazuza” e dona “Santinha”, com eterna saudade.*

## AGRADECIMENTOS

Chegar ao término de uma tese de doutorado foi uma conquista que envolveu o apoio de muitas pessoas e instituições. Dessa forma, gostaria de agradecer imensamente a todos aqueles que direta ou indiretamente participaram do desenvolvimento dessa pesquisa. À Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista campus de Araraquara, sempre acolhedora, pelas condições e oportunidade. À minha orientadora professora Maria Teresa Miceli Kerbauy pela excelente orientação, rigor e compreensão com as minhas dificuldades e aos professores Marcelo Santos e Darlene Aparecida de Oliveira Ferreira pelas pertinentes críticas e sugestões colocadas no exame de qualificação. Aos professores Heitor Frúgoli Júnior que se disponibilizou a me receber na Universidade de São Paulo e comentar parte desta tese e ao Daniel Vazquez, amigo que tenho o privilégio de ter e que sempre compartilhou comigo a reflexão sobre a política local e regional. Espero ter absorvido a contento todas as contribuições.

A todos os meus amigos que, de alguma forma, participaram da conclusão desse trabalho me auxiliando em grandes e pequenas coisas ao longo dos últimos anos ou me recebendo em suas casas em São Paulo, Campinas e Araraquara, sempre com amizade e carinho: Raul, Flávio, Matheus, Konda, Keila e Lívia. Aos amigos e colegas de trabalho da E. E. Deputado Antônio Moreira Coelho e do SESI pelo seu companheirismo, em particular, Margareth, Lilian, Fátima, Jefferson, Laís, Marco Antônio e Grasielle.

Por fim, quero agradecer ao meu querido irmão “Júnior” que sempre me ajudou e torceu pelas minhas conquistas, além de ter me dado o maior presente de todos: meu afilhado Giovanni. À Ana Paula minha namorada, amiga e companheira, pessoa essencial e primordial na minha vida, pelo seu amor e paciência. À minha avó Helena, ao meu pai Alexandre e, em especial, à minha mãe Roselena. Enfrentamos perdas e dificuldades nos últimos anos, porém, vocês sempre estiveram presentes e em nenhum momento mediram esforços para que esse objetivo se tornasse realidade. Meu profundo amor, admiração e gratidão. Sem o apoio e a compreensão de todos vocês certamente este trabalho não teria sido possível.

*Como o centro urbano resume e sintetiza as tendências do sistema urbano, a crise do centro nas áreas metropolitanas condensa de forma particularmente intensa as atuais contradições do processo de urbanização. O Estado, em seus diversos níveis, intervém de forma cada vez mais sistemática no tratamento das distintas dimensões da crise urbana. E, portanto, em todos os países, a ação administrativa tem contemplado com particular interesse a renovação dos centros das cidades como uma forma de revitalizar os tecidos urbanos e combater as tendências à deterioração das cidades. Agora, na medida em que a administração está fortemente submetida a tensões sociais e políticas, os processos de renovação expressam a uma só vez a dinâmica da cidade, dos grupos sociais e a dinâmica do Estado.*

**Manuel Castells**

## RESUMO

O presente trabalho analisa a política pública de revitalização do Centro de Santos, em curso desde fins da década de 1980. A pesquisa se orienta por quatro eixos básicos de análise. O primeiro busca focar aspectos teóricos relevantes ao papel do Estado e do planejamento urbano para o alcance das políticas públicas urbanas, com especial interesse ao âmbito municipal. Em seguida, pretende-se investigar de forma histórica aspectos referentes ao crescimento e apogeu do Centro de Santos, com a expansão do porto e as riquezas advindas com o ciclo econômico do café e sua posterior decadência. No terceiro eixo, buscamos investigar a dinâmica política local e a importância que a área central voltou a ter nas últimas décadas como espaço estratégico e como política setorial específica nas suas fases de percepção do problema e definição da agenda entre as décadas de 1970 e 1980 e formulação e implantação de uma política urbana considerando a questão político-institucional no período compreendido pelas duas administrações do PT (1989-1992; 1993-1996). A quarta seção continua essa análise para as administrações seguintes, de orientação política antagônica, do PPB (1997-2000; 2001-2004) em suas etapas de reelaboração, implementação, legitimação e gestão, além da correção da ação e institucionalização da revitalização no governo do PMDB (2005-2008; 2009-2012). Por fim, as conclusões procuram avaliar de um modo mais amplo o processo de revitalização e alguns de seus impactos nas diferentes administrações.

**Palavras-chave:** Estado, política pública urbana, área central, revitalização, instituições, Santos/SP.



## ABSTRACT

This thesis analyzes the public policy of urban revitalization Santos downtown, in progress since the late 1980s. The research is guided by four basic axis of analysis. The first focus on theoretical aspects which are relevant to the role of the State and urban planning on the reach of urban public policies, with special interest to the municipal range. Then, we intend to investigate historically aspects concerning on the growth and on culmination of Santos downtown, with the expansion of its harbor, and the wealth generated by the economic cycle of coffee and its subsequent decay. In the third axis, we investigate the local dynamic politics and the importance that the downtown area had again in the last decades as a strategic place and as specific district policy in its stages of perception of the problem and the agenda-setting between the decades of 1970 and 1980, and formulation and implementation of an urban policy considering the political-institutional question in the period of the two administrations of PT (1989-1992; 1993-1996). The fourth section continues this analysis for the following administrations, of antagonistic policy guidance, of the PPB (1997-2000; 2001-2004) in its stages of elaboration, implementation, legitimation and management, beyond the action correction and institutionalization of revitalization in the government of PMDB (2005-2008; 2009-2012). Finally, the conclusions search a wider appreciation on the revitalization process and some of its impacts on different administrations.

**Keywords:** State, urban public policy, downtown area, revitalization, institutions, Santos/SP

## SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS .....	12
LISTA DE QUADROS .....	15
ABREVIATURAS E SIGLAS .....	16
1. INTRODUÇÃO.....	19
1. 1. Justificativa, objetivos e metodologia .....	20
2. O ESTADO E O URBANO: A CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM CRÍTICA	29
2. 1. Capitalismo e caos urbano .....	30
2. 2. Estado e planejamento .....	35
2. 3. Questões urbanas e planejamento urbano.....	40
2. 4. Intervenções em centros urbanos.....	50
2. 5. O novo arranjo institucional: Constituição de 1988, Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades .....	58
3. A HISTÓRIA URBANA DE SANTOS A PARTIR DO CENTRO.....	69
3. 1. O café e o Centro: ferrovia, porto e saneamento .....	70
3. 2. Transformações urbanas, cortiços e demolições .....	78
3. 3. O apogeu.....	89
3. 4. Os caminhos de expansão.....	96
3. 5. O declínio .....	104
4. O CENTRO COMO OBJETO DE INTERVENÇÃO.....	113
4. 1. A dinâmica política municipal e a construção do planejamento .....	114
4. 2. Percepção do problema e definição da agenda.....	125
4. 3. Elaboração e implantação de uma política urbana .....	131
4. 4. Continuidades e mudanças .....	140
5. POLÍTICA E REVITALIZAÇÃO EM NOVO CONTEXTO .....	150
5. 1. Alternância no poder e o Plano Diretor de 1998 .....	151
5. 2. Reelaboração da política urbana: os programas Alegria Centro e de Atuação em Cortiços.....	161
5. 3. Gestão e convencimento .....	172
5. 4. Institucionalização da revitalização.....	182

6. CONCLUSÃO.....	194
7. REFERÊNCIAS .....	202
7. 1. Livros, artigos de revistas acadêmicas e de caráter institucional. ....	203
7. 2. Reportagens, matérias e artigos da imprensa. ....	212
7. 3. Documentos Técnicos e Instrumentos Legais. ....	215
7. 4. Sites. ....	218
8. ANEXO I: CRONOLOGIA DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO.....	219
ANEXO II: O CENTRO DE SANTOS DOS TRAPICHES AOS GRANDES PROJETOS URBANOS.....	227

## LISTA DE FIGURAS

Figura 01 - Área central de Santos no contexto das cidades da Baixada Santista.....	25
Figura 02 - Área central de Santos e zona portuária.....	28
Figura 03 - A Estação São Paulo Railway, no Valongo.....	73
Figura 04 - Construção do primeiro trecho de cais.....	74
Figura 05 - A planta de Santos.....	77
Figura 06 - Trabalhadores no carregamento de café.....	82
Figura 07 - Demolição no Beco do Inferno e na Rua do Consulado.....	84
Figura 08 - Urbanização da Praça da República.....	86
Figura 09 - Obras da canalização do Ribeirão do Itororó.....	88
Figura 10 - Theatro Colyseu em cartão-postal da década de 1930.....	90
Figura 11 - Palácio da Bolsa Oficial de Café nos anos 1920.....	92
Figura 12 - Rua XV de Novembro e Bolsa do Café ao fundo.....	94
Figura 13 - Palácio José Bonifácio inaugurado em 1939.....	95
Figura 14 - Trecho inicial da Av. Conselheiro Nébias (cartão-postal de 1915).....	97
Figura 15 - Início da Avenida Ana Costa.....	100
Figura 16 - As novas ruas e avenidas em direção às praias.....	101
Figura 17 - Ilha de São Vicente e o processo de conturbação.....	108
Figura 18 - Imóvel deteriorado no bairro do Paquetá.....	112
Figura 19 - Planta do plano de Prestes Maia para Santos e região.....	119
Figura 20 - Reportagem de 1991 sobre o Teatro Coliseu.....	136
Figura 21 - Casa da Frontaria Azulejada restaurada.....	146
Figura 22 - Bonde turístico inaugurado em 2000.....	160
Figura 23 - Rua XV de Novembro após as intervenções.....	165

Figura 24 - Área dos armazéns abandonados na área central.....	166
Figura 25 - Áreas de abrangência inicial do programa Alegria Centro.....	168
Figura 26 - Área de abrangência Centro/Valongo.....	169
Figura 27 - Área de abrangência Vila Nova/Paquetá.....	170
Figura 28 - Página inicial do <i>site</i> do programa Alegria Centro.....	173
Figura 29 - Armazéns desativados do cais.....	185
Figura 30 - Ruínas dos Casarões do Valongo cedidos pelo governo do estado.....	186
Figura 31 - Marca turística oficial instituída em 2006.....	187
Figura 32 - Praia do Consulado (atual cais do Valongo), em 1857, e os antigos trapiches para o embarque de cargas.....	228
Figura 33 - Centro de Santos sob o pincel de Benedito Calixto (1890).....	228
Figura 34 - O Centro e o Paquetá vistos do alto, em 1935.....	229
Figura 35 - Hospedaria dos Imigrantes no bairro Vila Nova que irá abrigar a Faculdade de Tecnologia – Fatec.....	229
Figura 36 – Bulevar da Rua XV de Novembro restaurado com a Bolsa do Café ao fundo.....	230
Figura 37 – Teatro Coliseu entregue em 2006 após mais de dez anos em reforma.....	230
Figura 38 - Outeiro de Santa Catarina restaurada na década de 1990.....	231
Figura 39 - Imagem mostra como ficarão as ruínas dos Casarões do Valongo após a restauração.....	231
Figura 40 – Projeto de reforma do Mercado Municipal e estação de catraias.....	232
Figura 41 – Projeto “Porto Valongo” vai ocupar a área degradada entre os armazéns 1 e 8, sem uso há décadas.....	232
Figura 42 – Perspectiva da marina e terminal turístico de passageiros.....	233
Figura 43 – Marina e terminal turístico em outro ângulo.....	233

Figura 44 – Área de revitalização e pontos turísticos do Projeto Porto-Valongo.....	234
Figura 45 – Passagem subterrânea chamada “mergulhão” que visa eliminar o tráfego de caminhões e trens na área dos armazéns.....	234
Figura 46 – “Waterfront” e perspectiva do armazém 4.....	235
Figura 47 – Integração dos projetos Alegria Centro e Porto-Valongo com o Porto de Santos e a Petrobras.....	235
Figura 48 – Armazéns no Valongo fazem parte do projeto de revitalização do Centro Histórico.....	236
Figura 49 – Integração logística entre o “mergulhão”, a linha férrea, o terminal de passageiros e a marina.....	236

## LISTA DE QUADROS

Quadro 01 - Evolução da população de Santos: numero de habitantes por sexo.....	79
Quadro 02 – Pessoas ocupadas por ramo de atividade e profissão (1913).....	80
Quadro 03 - O que o (a) Sr. (a) acha do Centro histórico como motivação para frequência?.....	175
Quadro 04 - Qual ponto turístico o (a) Sr. (a.) acha que tem atraído mais turista?.....	176
Quadro 05 - Que razões o (a) fazem ir ao centro da cidade?.....	177
Quadro 06 - O (a) Sr. (a) já foi ao centro histórico no período noturno?.....	177
Quadro 07 - O (a) Sr. (a). Já ouviu ou leu sobre o Alegria Centro?.....	178
Quadro 08 - Por qual motivo o (a) Sr. (a) não teve conhecimento do Alegria Centro?.....	178
Quadro 09 - Se Sim, qual finalidade?.....	179

## ABREVIATURAS E SIGLAS

ACC – Associação de Cortiços do Centro  
Aglurb – Aglomerados Urbanos  
APC – Áreas de Proteção Cultural  
Arena – Aliança Renovadora Nacional  
Assecob – Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista  
BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos  
CDHU – Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano  
CDL – Câmara dos Dirigentes Lojistas  
CET – Companhia de Engenharia de Tráfego  
CEV – Comissão Especial de Vereadores  
Ciam – Congresso Internacional de Arquitetura Moderna  
CMH – Conselho Municipal de Habitação  
CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano  
Cohab - ST – Companhia de Habitação da Baixada Santista  
Condephaat – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico  
Condepasa – Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos  
CPC – Corredores de Proteção Cultural  
Dear - CH – Departamento de Administração Regional do Centro Histórico  
EBTU - Empresa Brasileira de Transportes Urbanos  
EHIS - Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social  
EUA – Estados Unidos da América  
FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo  
Fincohap – Fundo de Incentivo à Construção de Habitações Populares  
FPE – Fundo de Participação dos Estados  
FPM – Fundo de Participação dos Municípios  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
Icomos – Conselho Internacional de Monumentos e Sítios  
IPHAN – Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional  
IPTU - Imposto Sobre Propriedade Predial e Territorial Urbano  
ISS - Imposto Sobre Serviço



ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza  
ITBI - Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis  
LOMS - Lei Orgânica Municipal de Santos  
MDB - Movimento Democrático Brasileiro  
MCMV – Minha Casa Minha Vida  
NESE - Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos  
PAC - Programa de Atuação em Cortiços  
PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado  
PDS - Partido Democrático Social  
PDC – Partido Democrata Cristão  
PDS – Partido Democrático Social  
PDT – Partido Democrático Trabalhista  
PFL – Partido da Frente Liberal  
PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
PMS – Prefeitura Municipal de Santos  
PPR – Partido Progressista Reformador  
Prodesan – Progresso e Desenvolvimento de Santos S. A.  
PPB - Partido Progressista Brasileiro  
PP - Partido Progressista  
PSP - Partido Social Progressista  
PSB – Partido Socialista Brasileiro  
PSD – Partido Social Democrático  
PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira  
PT – Partido dos Trabalhadores  
PV – Partido Verde  
RMBS - Região Metropolitana da Baixada Santista  
RFFSA - Rede Ferroviária Federal S. A.  
Seade - Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos  
Secult – Secretaria de Cultura  
Sedam - Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente  
Sgo - Secretaria de Governo  
SHU – Sítio Histórico Urbano  
Seplan - Secretaria de Planejamento  
Seosp - Secretaria de Obras e Serviços Públicos

Setur – Secretaria de Turismo

SPHAN - Secretaria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional

SRCVB – Santos e Região *Conventions and Visitors Bureau*

UDP – Unidade Democrática Popular

UDN – União Democrática Social

Unifesp – Universidade Federal de São Paulo

Unisanta – Universidade Santa Cecília

Unisantos – Universidade Católica de Santos

USP – Universidade de São Paulo

UNESP – Universidade Estadual Paulista

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

## **1. INTRODUÇÃO**

## 1. 1. Justificativa, objetivos e metodologia

O Estado como objeto de pesquisa sempre foi um tema central e fundamental da sociologia e da ciência política brasileira. A formação do Estado na historicidade particular de constituição do capitalismo num país de industrialização recente foi objeto da atenção de importantes cientistas sociais com uma produção bibliográfica que se tornou referência. Desde as obras pioneiras de Octávio Ianni (2004; 2009<sup>1</sup>) abordando a formação do Estado planejador desenvolvimentista, passando por Fernando Henrique Cardoso (1975) mais centrado na análise macrossociológica e Simon Schwartzman (1973) na perspectiva da ciência política em meados da década de 1970, assim como Sônia Draibe (1985) e Luciano Martins (1985), na década seguinte, além de outros, uma rica e competente análise dos condicionantes econômicos, políticos, sociais e culturais foi realizada por autores das mais diversas disciplinas das ciências sociais com o intuito de apreender a dinâmica própria do Estado e suas principais características em diferentes momentos da nossa história, principalmente no seu período pós-1930<sup>2</sup>.

Tais autores – fundamentais para a compreensão que temos hoje do Estado brasileiro – estavam naquele momento preocupados em interpretar a construção e o funcionamento do aparelho estatal em relação às suas bases sociais e com o ambiente político de sua época. Com o final dos anos 1970 e início da década seguinte temos uma ênfase maior em investigações que tiveram a preocupação de analisar políticas setoriais específicas como industrialização, habitação, saúde e planejamento urbano, entre outras. Essa iniciativa deu início efetivo aos estudos de políticas públicas no Brasil com destaque às precursoras formulações teórico-metodológicas de análise proposto por Bolívar Lamounier (1986) e aos primeiros estudos de caso com relevo especial às particularidades das políticas governamentais. Tais análises passaram a investigar, além das características gerais das políticas estatais, também as especificidades de seus atores, grupos, interesses e processos (ARRETCHÉ; HOCHMAN; MARQUES, 2007).

Autores como Arretche (2003) e Arretche, Hochman, e Marques (2007), salientaram o interesse crescente pela temática das políticas públicas ligado às mudanças na sociedade brasileira no contexto do processo de redemocratização dos anos 1980. Segundo Arretche (2003):

---

<sup>1</sup> As referidas análises de Ianni foram publicadas originalmente em 1965 e 1971, respectivamente.

<sup>2</sup> Sem pretender esgotar aqui tal literatura, outras obras de referência são Abranches (1992), Bresser-Pereira (1977), Fernandes (2008), Nogueira (1998) e Nunes (2010).

O intenso processo de inovação e experimentação em programas governamentais – resultado em grande parte da competição eleitoral, da autonomia dos governos locais, bem como dos programas de Reforma do Estado – assim como as oportunidades abertas à participação nas mais diversas políticas setoriais – seja pelo acesso de segmentos tradicionalmente excluídos a cargos eletivos, seja por inúmeras novas modalidades de representação de interesses – despertaram não apenas uma enorme curiosidade sobre os “micro” mecanismos de funcionamento do Estado brasileiro, como também revelaram o grande desconhecimento sobre sua operação e impacto efetivo (p. 07).

As particularidades das políticas se tornaram imprescindíveis no esforço de compreender o funcionamento e as ações do Estado e, no processo de afirmação do campo de estudo de políticas públicas no Brasil, este dado foi fundamental. Os anos 1990 trouxeram para a pesquisa a agenda institucional em suas várias vertentes e o ponto de vista das relações entre a produção das políticas públicas e as instituições políticas. A análise do efeito das instituições sobre o comportamento dos atores ou sobre o conteúdo das decisões ganhou centralidade nas interpretações sobre as configurações das políticas específicas (ARRETCHE, 2007).

Nessa perspectiva, Azevedo (1994) salientou a complexidade dos estudos na área de políticas públicas:

Não raro, as políticas públicas visam alcançar objetivos que não são harmônicos nem coerentes entre si, e que se transformam com a dinâmica da própria sociedade e com as trajetórias das agências públicas encarregadas de implementá-los. O maior ou menor insucesso (ou o sucesso relativo) de cada uma delas depende das idiosincrasias de cada política particular, das características das agências às quais são atribuídas sua formulação e execução, da existência ou não de clientelas organizadas, dos agentes interessados e da correlação de forças entre eles, da concorrência de grupos privados com os serviços prestados pelo Estado, entre outras variáveis (p. 250).

Já Villaça (2004) fez referência as pesquisa relacionada à política setorial de cunho urbano:

Estas devem referir-se às reais ações e às propostas consequentes de ação do Estado sobre o urbano. Inserem-se no campo da política (...). As políticas públicas urbanas, enquanto real ação do Estado sobre nossas cidades são ainda de difícil estudo, pois permanecem predominantemente ignoradas, uma vez que poucos são os levantamentos sobre tais ações; (p. 180).

Partindo desta perspectiva damos continuidade a algumas das indagações iniciadas na dissertação de mestrado *O Centro de Santos: intervenções, legislação e projetos* (SANTOS, 2008) defendida na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (FAU) da Universidade de São Paulo (USP). Este trabalho fez parte da linha de pesquisa Economia, Sociedade e Território na área de concentração Planejamento Urbano e Regional e teve como principal objetivo fazer um levantamento sobre o estado da arte referente à região central de Santos/SP identificando, desde as mais significativas legislações, planos e intervenções ocorridas desde fins do século XIX, aos mais relevantes projetos do início do século XXI, além de fazer um exame das principais contribuições da literatura sobre a área incluindo planos desenvolvidos, livros e periódicos de caráter histórico, geográfico, econômico, arquitetônico e urbanístico.

Porém, diferentemente da pesquisa anterior, o presente trabalho tem a intenção de contribuir com a análise das inter-relações entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos de política (FREY, 2000), ou seja, investigar os condicionantes da *ação do Estado* (RODRIGUES, 2010) nas transformações do espaço urbano representado pelo Centro de Santos. Sob esse ponto de vista, o presente estudo põe em evidência a discussão em torno do tratamento dado ao Centro, sobretudo no que diz respeito às diferentes administrações municipais. Apesar do interesse crescente pela temática das políticas urbanas e da importância que tal questão adquiriu em estudos recentes, acreditamos que o enfoque das ciências sociais para o caso específico da cidade portuária paulista ainda não foi devidamente realizado.

Como assinalam Vargas e Castilho (2006):

Embora importantes na atuação dos arquitetos e urbanistas e fundamentais para o futuro de nossas cidades, os projetos de intervenção nos centros urbanos ainda possuem uma literatura nacional escassa e dispersa. A situação atual é um obstáculo à análise e à síntese das experiências de âmbito local, o que dificulta um confronto sobre as ações que vêm sendo encaminhadas pelo público em geral e pelos estudantes, futuros profissionais das cidades (p. 14).

Dessa maneira, pretendemos analisar a política de intervenção no espaço urbano representado pelos bairros Valongo, Centro, Vila Nova, Paquetá e parte da Vila Mathias, em curso desde meados da década de 1980 até o fim da primeira década do século XXI. Segundo a concepção adotada na investigação estes bairros constituem o lugar referencial da centralidade – “entendida como aquela parte diferenciada da cidade, com características muito específicas, resultantes de sua lenta construção no tempo, uma vez que foi a própria cidade por muito tempo” – aquelas características que fazem de um centro *o Centro* e que será identificado também como Centro histórico, Centro original, Centro principal ou Centro tradicional (TOURINHO, 2007, p. 11).

Assim como na maioria dos centros tradicionais e históricos de grandes cidades brasileiras, a área central de Santos é o ponto nodal de toda a cidade onde se concentram a maioria das empresas, principalmente aquelas ligadas ao comércio e, no caso santista, as atividades relacionadas à sua tradição portuária. O porto e todas as instituições em seu entorno, direta ou indiretamente, fizeram com que houvesse a necessidade de proximidade. O movimento desencadeado desde o surto cafeeiro colocou, frente a frente, empresários e trabalhadores e mais uma enorme camada intermediária de novos ofícios desconhecidos antes da eclosão do produto como consulados, funcionários públicos, a demanda por hotéis, redações de jornais, oficinas, trabalhadores ferroviários e o aumento de comerciantes e religiosos.

Segundo Villaça (1998):

O (s) terreno (s) localizado (s) nesse ponto passa (m) a ter excepcional valor de uso. Ao mesmo tempo e pelo mesmo processo dialético, a acessibilidade a esse ponto passa a ser disputada pelos membros da comunidade, o que reforça o valor de uso do centro e, concomitantemente, dos pontos que lhe são mais acessíveis (VILLAÇA, 1998, p. 239).

Todas as exigências e o novo caráter advindo com o ciclo econômico deram ao espaço urbano, além de seu enorme valor material, um excepcional valor simbólico. A valorização simbólica do Centro esteve, assim, associada à grande densidade de serviços oferecidos, às instituições político-administrativas e religiosas, bem como pelo significativo patrimônio representado pelo conjunto de suas edificações. “O centro é o espaço que permite, além das características de sua ocupação, uma coordenação das atividades urbanas, uma identificação simbólica e ordenada das atividades e, daí, a criação das condições necessárias à comunicação entre os atores” (CASTELLS, 2000, p. 311).

Outra característica a ser frisada é que o Centro de Santos, assim como nos centros da maioria das grandes cidades brasileiras, representa nos dias atuais um dos territórios mais diversificados da cidade, onde convivem muitos segmentos sociais, o que coloca em evidência, com mais força do que em outras áreas, o tema da mediação dos conflitos envolvendo distintos grupos e interesses. A população de média e baixa renda, os segmentos majoritários da população brasileira, tem predominância nessa região enquanto trabalhadores e moradores, confirmando que a sociabilidade, os conflitos e as manifestações políticas e culturais têm nas áreas urbanas centrais a sua expressão melhor traduzida. Dada a história da dinâmica urbana, o Centro tem se tornado, via de regra, um espaço predominantemente popular (FRÚGOLI JUNIOR, 2000; SIMÕES JUNIOR, 1994).

Na figura abaixo indicamos com uma seta na cor verde na parte superior do mapa o Centro de Santos e a área portuária no contexto dos municípios centrais da Baixada Santista (Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande). A parte de baixo do mapa indica a orla oceânica. Entre o Centro e a orla podem ser vistas algumas linhas amarelas indicando importantes vias como as avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias e as outras avenidas que acompanham os canais de drenagem em direção às praias:



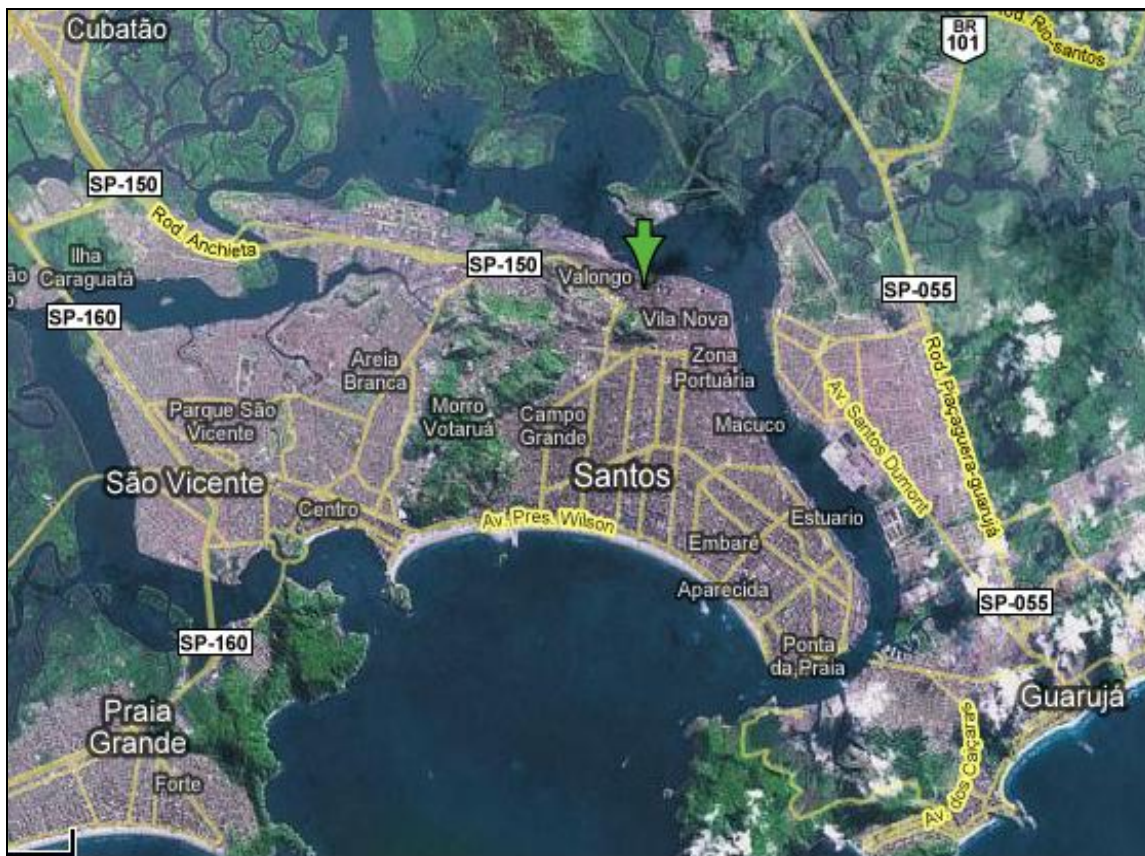


Figura 01 - Área central de Santos no contexto das cidades da Baixada Santista (GOOGLE MAPS, 2012).

Em conformidade com Corrêa (1989) acerca da multiplicidade de agentes sociais que produzem e reproduzem a cidade como os proprietários dos meios de produção, os proprietários fundiários, os promotores imobiliários, o Estado e os grupos sociais excluídos, nosso propósito foi privilegiar as questões relativas à atuação do Estado na organização do espaço – no sentido deste sintetizar muitas das atribuições dos outros agentes – sem perder de vista a ação e a importância dos outros atores e grupos sociais, complexos, mutáveis e fragmentados que se inter-relacionam e influenciam mutuamente:

Uma primeira observação refere-se ao fato de o Estado atuar diretamente como grande industrial, consumidor de espaço e de localizações específicas, proprietário fundiário e promotor imobiliário, sem deixar de ser também um agente de regulação do uso do solo e o alvo dos chamados movimentos sociais urbanos (CORRÊA, 1989, p. 24).

Nessa perspectiva, acreditamos que o Centro de Santos é um espaço favorável de análise no que diz respeito à ação do poder público tanto em suas dimensões *espaciais* como *temporais*. Assim, procuramos realizar a análise da política setorial (ARRETCHE, 1998) tendo como referência o caráter político das diferentes administrações (LAMOUNIER, 1986) no que diz respeito ao processo de revitalização, sobretudo destacando as mudanças/continuidades entre as gestões, partindo do pressuposto já salientado por Marques (2003) de que “diferentes governos produzem políticas de conteúdos diversos, indicando que há escolhas reais sendo realizadas e importantes processos ocorrendo no interior do Estado em seu nível local no Brasil” (p. 16).

Desse modo, nosso objetivo é reconstruir (HOCHMAN, 2007) o *porquê* da referida política governamental procurando identificar *o que* foi feito e *quais* foram os principais agentes políticos e econômicos que influenciaram de forma decisiva a atuação do poder público. Nosso intuito é analisar, a partir do caso santista, *como* a política pública sofreu importantes modificações nos diferentes governos municipais no processo de *institucionalização* da sua revitalização. Para tanto, dividimos a política urbana em diferentes etapas, quais sejam, *percepção do problema, definição da agenda, formulação, implementação, gestão, legitimação* e, por fim, *avaliação e correção da ação* (FREY, 1999; SOUZA, 2003).

O trabalho se divide nesta primeira seção de Introdução com a apresentação do tema de pesquisa e sua justificativa, e em mais quatro seções, além da conclusão. A seção II se refere a uma discussão das principais abordagens teóricas e os conceitos utilizados para a consecução do trabalho. Nesta revisão bibliográfica foram debatidos sobre o papel desempenhado pelo Estado e sua relação com as questões urbanas e de planejamento territorial, além das novas atribuições do setor público após as mudanças advindas com a Constituição de 1988 e o Estatuto da Cidade, na qual as municipalidades passaram a ter função protagonista em políticas que antes estavam a cargo da União ou dos estados como em ações mínimas de bem-estar à população e de promoção do desenvolvimento local.

A terceira seção diz respeito à contextualização histórica do Centro como ponto de convergência da cidade e dos principais municípios da região, sua tradição portuária e comercial e o seu grande número de edificações de valor histórico e simbólico. Interessa-nos explicar esse crescimento e suas transformações econômicas – a ferrovia,

o porto, o comércio – todos os seus principais momentos de real importância na estruturação urbana que representaram seu apogeu e posterior declínio.

São tratados na seção IV a dinâmica política local e a formação do planejamento municipal. Da mesma forma, são tematizadas as fases de percepção e definição do Centro como problema entre as décadas de 1960-80 e as discussões envolvendo, fundamentalmente, as duas administrações do Partido dos Trabalhadores (PT) (1989-1992 e 1993-1996) nas fases de formulação e implementação das primeiras legislações e intervenções ligadas a uma política urbana específica para a área central.

A seção seguinte aborda as ações tomadas nas administrações seguintes do Partido Progressista Brasileiro (PPB) (1997-2000 e 2001-2004), de orientação política antagônica às gestões anteriores. Abordamos as diferentes concepções nas decisões em torno da revitalização envolvendo a sua reformulação, gestão e legitimação perante a opinião pública, além de uma breve incursão por anos mais recentes no governo do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), de continuidade política, enfocando a institucionalização da política setorial. Por fim, as considerações finais procuram fazer uma avaliação tanto do processo, quanto de alguns dos seus resultados preliminares, tendo como foco a análise da política pública identificando suas principais modificações em cada fase político-administrativa que possibilitaram maiores ou menores avanços.

Para o desenvolvimento desta pesquisa foi necessário, num primeiro momento, realizar uma leitura sistemática apreendendo o que se registrou de mais relevante nas literaturas acessíveis sobre o contexto político municipal nas últimas décadas. Da mesma forma, foi imprescindível a realização de uma análise conceitual do material bibliográfico levantado no decorrer do estudo que deram suporte teórico para uma análise sobre a questão urbana no Brasil e para um resgate mais sistemático sobre a constituição do planejamento público municipal. Quanto aos levantamentos empíricos propriamente ditos, foram coletados dados quantitativos sobre como vem se caracterizando as diferentes etapas da construção da política urbana e sobre os principais grupos sociais que estiveram responsáveis pela tarefa. Para tanto, os dados foram obtidos junto a instituições tais como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados Estatísticos (Seade), a Biblioteca e a Hemeroteca municipais, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (Condepasa), além de textos, seminários, congressos, periódicos especializados e

documentos nas áreas de história, geografia, sociologia, ciência política, urbanismo e planejamento urbano. Como principal complemento qualitativo na tentativa de obter informações mais detalhadas foram feitas visitas à Secretaria Municipal de Planejamento (Seplan) e coletadas informações no intuito de esclarecer determinados pontos, assim como outras instituições que se revelaram significativas no decorrer da pesquisa, buscando-se obter dados que possibilitaram aprofundar a compreensão da temática. Abaixo o perímetro do nosso objeto de pesquisa, os bairros Centro, Valongo, Paquetá, Vila Nova e parte da Vila Mathias e a área portuária contornando esses locais:

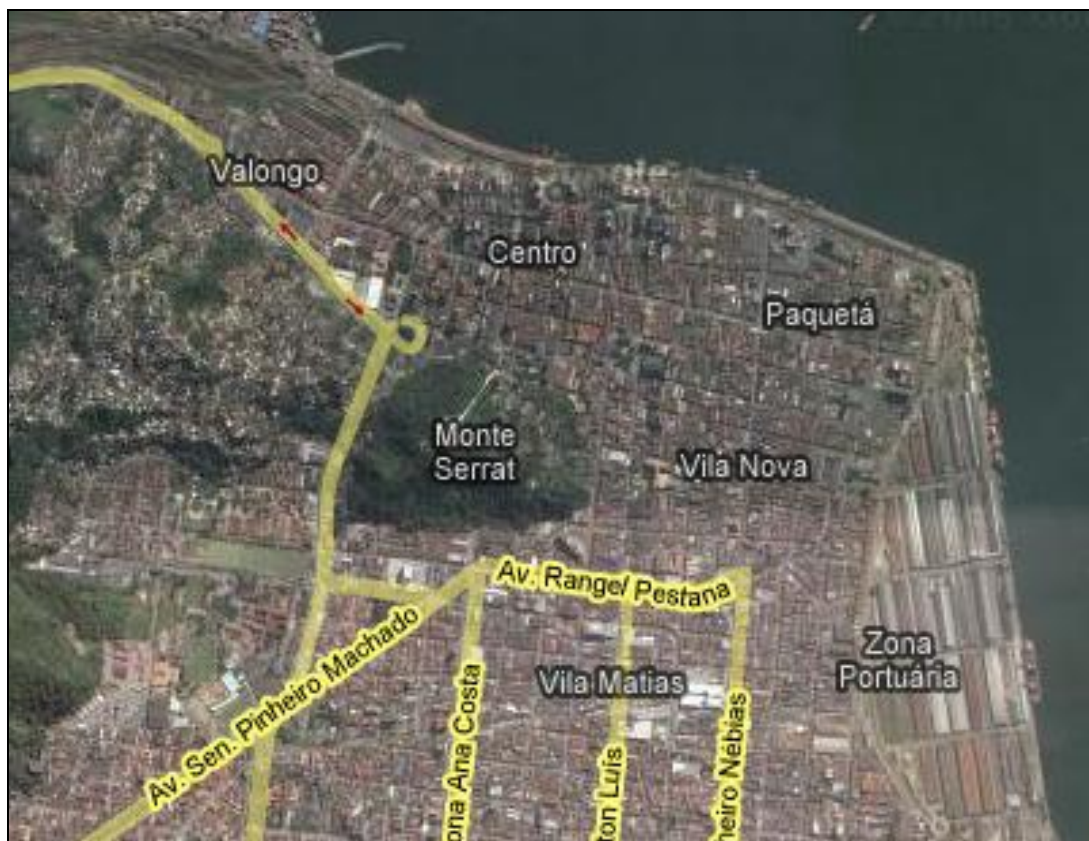


Figura 02 - Área central de Santos e zona portuária (GOOGLE MAPS, 2012).

## **2. O ESTADO E O URBANO: A CONTRIBUIÇÃO DA ABORDAGEM CRÍTICA**

## 2. 1. Capitalismo e caos urbano

O modo de produção capitalista e sua relação com a temática urbana são temas de grande número de análises e discussões entre os vários possíveis nas ciências sociais. É bastante grande a bibliografia sobre o tema no Brasil e no exterior. O presente estudo teórico visa embasar a reflexão sobre o processo de revitalização do Centro de Santos tendo como ponto de partida o debate mais amplo envolvendo a relação entre a sociedade capitalista e a intervenção do Estado nas questões urbanas e sua inter-relação com o espaço urbano.

Segundo a literatura crítica clássica, as reflexões de Friedrich Engels em *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*, publicada em 1845, são ponto de partida que servem de referência. Na obra Engels descreve, analisa e expõe pela primeira vez o que é o capitalismo num grande país. A situação dos proletários ingleses à luz da revolução industrial e o espaço urbano miserável em que vivem faz com que o autor desenvolva um detalhado estudo sobre a situação pobre e degradante da classe operária inglesa. A descrição das cidades industriais na primeira parte do livro mostra com riqueza de detalhes as peculiaridades do modo de habitação, alimentação e vestuário dos trabalhadores nos grandes centros industriais como Londres, Manchester, Birmingham, Liverpool, Preston e outras (ENGELS, 2008).

Lefebvre (1999) analisa os escritos de Engels relativos à problemática urbana e faz uma releitura da sua obra. Segundo o autor, sobre o caso particular de Manchester, Engels se detém mais longamente por ser este o tipo clássico de cidade industrial sendo dali o seu “ponto de partida” pela sua posição privilegiada – no século XIX – no mercado mundial. A ordem e a desordem urbanas tanto da cidade, quanto da habitação, expõem a própria essência da sociedade nascente. O urbanismo e o espaço urbano capitalista são explicitados pelo autor como uma ordem específica, ou seja, a ordem da produção industrial gerada pela burguesia, engendrando uma desordem específica, a *desordem urbana*. “A ordem capitalista gera o caos urbano” (LEFEBVRE, 1999, p. 17).

Sem nenhum plano preciso, a construção de Manchester e sua disposição são frutos do acaso, numa espécie de *laissez faire* urbano “um amontoado desordenado de casas empilhadas literalmente umas sobre as outras, verdadeiro desafio a toda arquitetura racional” (ENGELS, 2008 *apud* LEFEBVRE, 1999, p. 20):

A confusão é levada ao seu extremo; em todo lugar onde o urbanismo da época precedente deixou um espaço livre, se construiu e reacomodou “até que não restasse entre as casas o mínimo espaço...” (...) Fileiras isoladas de casas, as ilhotas se juntam e se engajam então numa interminável fileira de vielas, becos, travessas e pátios. Enquanto na velha cidade em decomposição, o acaso preside o agrupamento dos imóveis e cada casa se ergue sem cuidado com as outras (LEFEBVRE, 1999, p. 20).

Da mesma forma, outro referencial importante são as reflexões de Walter Benjamin (1984) e Marshall Berman (1986). O primeiro nos remete à *Paris, capital do século XIX* e sua crítica à nova noção de razão autônoma buscando tão somente a eficiência e a produtividade transformando a cidade valor-de-uso na metrópole valor-de-troca. O “plano” da razão determinado pelo poder do capital destruindo a autonomia do indivíduo no espaço urbano e instaurando a perda deste na multidão da metrópole. “Paris vive o pleno florescimento da especulação” (p. 12) e as mercadorias – objetos e pessoas – devem ter garantida sua plena circulação. Nesse reordenamento, a ordem e a medida cumprem função estratégica de controle do espaço (BENJAMIN, 1984).

Já Berman (1986), interpretando o *Manifesto Comunista* à luz da modernização socioeconômica do século XIX, coloca-nos diante do turbilhão gerado pelo dinamismo da burguesia. A classe capitalista, exaltada como classe revolucionária, empreende o esforço de criar um mundo em incessante *desenvolvimento* baseado na *exploração* em que relações sociais são tratadas como mercadoria e construções e edificações, “casas e bairros”, “vilas e cidades” são erguidas para serem “postas abaixo”:

(...) tudo isso é feito para ser desfeito amanhã, despedaçado ou esfarrapado, pulverizado ou dissolvido, a fim de que possa ser reciclado ou substituído na semana seguinte e todo o processo possa seguir adiante, sempre adiante, talvez para sempre, sob formas cada vez mais lucrativas (BERMAN, 1986, p. 97).

Logo, a *modernidade* como *experiência histórica* faz a mediação entre a modernização socioeconômica e o modernismo enquanto visão cultural. Inúmeros processos sociais concorrem para gerar esse sorvedouro que arrasta violentamente a multidão – “as descobertas científicas, as revoluções da indústria, as transformações

demográficas, as formas de expansão urbana, os Estados nacionais, os movimentos de massa –, todos impulsionados, em última instância, pelo *mercado mundial* capitalista” (ANDERSON, 1986, p. 03). Nesse sentido, o que não seria destruído? Quais “casas e bairros”, “vilas e cidades” escapariam ao incessante desenvolvimento? Interessa-nos a ideia do intenso efeito transformador contido na base do mundo moderno colocando tudo em sua volta à prova e sua relação com o modo *como* se dá a apropriação desse espaço.

No contexto de caos e desordem urbana as primeiras intervenções modernas ocorreram na Paris da segunda metade do século XIX, época em que a cidade desenvolveu-se com o avanço do processo de urbanização articulado ao capitalismo industrial. As grandes capitais europeias seguiram, cada uma a seu tempo, o exemplo clássico de renovação urbana, em que se destacou a figura tirânica do Barão de Haussmann, gestor da Paris burguesa e monumental surgida entre 1853 e 1870 (MARINS, 1998). Fatores diversos de ordem demográfica e econômica promoveram tanto o crescimento contínuo das cidades já existentes quanto o surgimento de novas cidades em quantidade e extensão até então desconhecidas. Os centros das cidades antigas sofriam grandes transformações que redefiniam seu uso e função rompendo muralhas que ainda o separavam do resto da cidade e limitavam sua expansão (ANDRADE, 1992).

Segundo Marins (1998, p. 134):

As grandes cidades do hemisfério norte, local privilegiado de concentração demográfica, industrial e simbólica, erguidas pelas fortunas burguesas, haviam sido alvo de vastos programas de reformas urbanas durante grande parte do Oitocentos. Pressionadas pelas crescentes migrações rurais, por convívios sociais tensionados pela miséria promovida por baixos salários e más condições higiênicas, desestabilizadas pelos distúrbios populares que marcaram as revoluções liberais que culminaram na década de 1840, as grandes capitais europeias seguiram, cada uma a sua escala, o grande modelo de cirurgia material e social constituída capital de Napoleão III, em que se destacou a figura tirânica de Haussmann, o gestor da Paris burguesa e monumental surgida entre 1853 e 1870.



Com isso, um novo modelo de urbanismo foi aos poucos estabelecido cujo poder de atuação esteve ligado à articulação de alianças estratégicas entre o Estado e setores do capital. Esse novo modelo de planejamento urbano passou a ser o espaço privilegiado das interações e conflitos entre os grupos sociais mais poderosos interessados ou beneficiados pelas intervenções urbanas (FRÚGOLI JUNIOR, 2000).

As características da urbanização brasileira guardam pontos em comum quando comparadas à europeia, ainda que a disposição urbana tenha sido influenciada de forma decisiva pelas suas características de economia colonial e periférica. Os aspectos fundamentais do processo de urbanização em nosso país tiveram a fundação das cidades como instrumento de dominação. Como defende o estudo clássico de Sérgio Buarque de Holanda, a colonização portuguesa privilegiava a vida rural e estava mais preocupada em explorar e “cuidou menos em construir, planejar ou plantar alicerces, do que em feitorizar uma riqueza fácil e quase ao alcance da mão” (HOLANDA, 1995, p. 95).

Segundo Emília Viotti da Costa, a urbanização do Brasil no século XIX relacionou-se ao tipo de formação de cidade que não seguiu as formas do modelo clássico de urbanização dos países centrais do sistema capitalista. Nesse quadro a autora aponta o trabalho escravo, o latifúndio, a economia edificada na exportação de produtos tropicais, além da existência de um sistema político paternalista baseado num sistema de clientela e a marginalização de extensas camadas da sociedade, como as principais responsáveis pela nossa configuração urbana. Mesmo algumas transformações ocorridas ao longo da segunda metade do século XIX como o desenvolvimento das ferrovias, a imigração, a abolição da escravatura, o crescimento relativo do mercado interno e a inicial industrialização não foram suficientes para alterar os padrões tradicionais de aglomeração urbana que se definiram no período colonial. A exceção a esse modelo se deu apenas nos núcleos onde se concentraram os principais portos exportadores (COSTA, 1999).

Segundo Leme (1999) e Vilaça (2004), o contexto de fins do século XIX por volta de 1865-75 até a década de 1930 correspondeu ao primeiro período de experiências de urbanismo no Brasil ligado ao padrão *sanitarista-higienista* chamado a intervir na questão urbana e na questão *social*. Os chamados *planos de melhoramentos e embelezamento* foram realizados em partes da cidade e tratava-se de agir sobre o tecido urbano existente no intuito de “civilizá-lo”. As epidemias pressionaram o desenvolvimento do saneamento na implantação de redes de água e esgoto como

principal preocupação, assim como a circulação que também foi vista com destaque pelos primeiros engenheiros-sanitaristas (LANNA, 1996).

Segundo Leme (1999, p. 23):

A reforma e ampliação dos portos aconteceu nas principais cidades litorâneas nas duas primeiras décadas do século 20. O porte destas reformas estende-se, como é o caso do Rio de Janeiro, do Recife, de Salvador, de Niterói no embelezamento e remodelação de praças e na abertura de largas avenidas. Estas obras viárias arrasaram quadras inteiras, eliminando edifícios e marcos históricos da cidade. No lugar de sobrados e vielas encortiçadas grandes edifícios. No Rio, as avenidas estabeleceram a ligação entre os bairros na zona norte e na sul, iniciando a expansão da cidade.

Estabelecendo-se em ligação do país com o exterior, cidades como Rio de Janeiro, Recife, Porto Alegre, Salvador e o binômio Santos - São Paulo constituíam motivos de repulsa a qualquer um que estivesse habituado aos padrões arquitetônicos e sanitários das grandes capitais europeias, como Londres, Viena, Paris e São Petersburgo. Desse modo, foi preciso tirar as antigas cidades coloniais brasileiras, sobretudo as que se reanimavam com a economia cafeeira, dos limites de suas estruturas arcaicas em face das novas exigências econômicas. Assim, cidades na rota do capital internacional como Rio de Janeiro e Santos, principais áreas portuárias brasileiras do fim do século XIX, foram reformadas sanitariamente, bem como do ponto de vista de sua circulação viária, sendo na mesma operação tanto embelezadas quanto remodeladas (ANDRADE, 1992; MARINS, 1998).

As intervenções da cidade carioca na gestão do prefeito Pereira Passos estiveram – guardadas as devidas proporções – próximas de uma visão hassmaniana de remodelação material e social. Essas reformas, realizadas entre 1903-6, tiveram um caráter pontual e fragmentário, sem pretenderem dar uma resposta ao problema do crescimento urbano em médio e longo prazo. Abrindo largas avenidas, estendendo os limites do território urbanizado e destruindo grande parte da estrutura preexistente, Pereira Passos e o engenheiro Paulo de Frontin, dono da companhia responsável pela abertura da Avenida Central, fizeram uso da concepção de “tábula rasa” que pôs abaixo grande parte da Cidade Velha (VASCONCELLOS; MELLO, 2006). Assim como a

destruição dos bairros tradicionais da classe operária empreendida na capital francesa, grande parte do estreito, abafado e confuso mundo proletário da Cidade Velha carioca foi demolida, “ruas foram alargadas, recebendo mais ar e luz, e foram melhor interligadas, graças à demolição de velhos edifícios, alterações no traçado de antigas ruas e abertura de novas” (NEEDELL, 1993, p. 56).

Desse modo, o embelezamento urbano foi o primeiro período de intervenção do Estado no espaço urbano. Segundo Villaça (2004), esse período pode ser dividido nos subperíodos de 1875 a 1906 de ascensão dos planos de melhoramentos e de 1906 a 1930 no seu declínio. Porém, já em sua fase de desuso entre os anos 1920 e 1930 teve início um novo período em que a ideia de *planejamento* começa a dominar o discurso (VILLAÇA, 2004).

## **2. 2. Estado e planejamento**

O planejamento como modelo teórico de ação e instrumento de política econômica teve sua primeira experiência na ex-União Soviética. O primeiro plano quinquenal foi em 1929 e este era, antes da guerra, “o único país que usava o planejamento de maneira sistemática. Mesmo a discussão sobre a possibilidade teórica de planejamento data da década dos vinte” (LAFER, 1970, p. 09). Em consequência, outros países nos quais se havia experimentado ou continuava a experimentar o regime socialista iniciaram técnicas de planejamento econômico, de forma centralizada.

A Grande Depressão que se seguiu ao colapso econômico do período entre guerras “obrigou os governos ocidentais a dar às considerações sociais prioridade sobre as econômicas em suas políticas de Estado” (HOBSBAWM, 1995, p. 99) sendo tanto a política, quanto o pensamento público, imediatamente atingido pelos efeitos do período 1929-33, posterior ao *crash* da Bolsa de Nova York. Estivessem no poder governos de direita ou de esquerda, poucos foram os países não atingidos. Entretanto, Hobsbawn (1995) aponta no contexto de trauma econômico justamente o país que rompera “clamorosamente” com o capitalismo parecia imune a ela. Enquanto o resto do mundo capitalista ocidental estagnava, a URSS entrava numa industrialização rápida e maciça sob os novos planos quinquenais:

De 1929 a 1940, a produção industrial soviética triplicou, no mínimo dos mínimos. Subiu de 5% dos produtos manufaturados do mundo em 1929 para 18% em 1938, enquanto no mesmo período a fatia conjunta dos EUA, Grã-Bretanha e França caía de 59% para 52% do total do mundo. E mais, não havia desemprego. Essas conquistas impressionaram mais os observadores estrangeiros de todas as ideologias, incluindo um pequeno, mas influente fluxo de turistas sócio-econômicos em Moscou em 1930-5, que o visível primitivismo e ineficiência da economia soviética, ou a implacabilidade e brutalidade da coletivização e repressão em massa de Stalin. Pois o que eles tentavam compreender não era o fenômeno da URSS em si, mas o colapso de seu próprio sistema econômico, a profundidade do fracasso do capitalismo ocidental. Qual era o segredo do sistema soviético? Podia-se aprender alguma coisa com ele? Ecoando os Planos Quinquenais da URSS, “Plano” e “Planejamento” tornaram-se palavras da moda na política (p. 100-1).

Desse modo, a Grande Depressão e o modelo soviético forneceram aos social-democratas, a começar por Bélgica e Noruega, “uma política econômica precisa para a gestão de economias capitalistas” (PRZEWORSKI, 1989, p. 52). O argumento dos social-democratas influenciados principalmente pelos trabalhos do economista britânico John Maynard Keynes era, entre outras medidas, em favor dos benefícios da eliminação permanente do desemprego em massa gerando assim uma demanda causada pela renda dos trabalhadores com pleno emprego. Tal medida distributiva teria o mais estimulante efeito nas economias em recessão (HOBSBAWM, 1995). Assim, essas e outras políticas anticíclicas como a intervenção do Estado “através do controle governamental dos meios de pagamento e da taxa de juros” e também sua intervenção “no lado da demanda, mediante o aumento dos gastos governamentais em programas de obras públicas” tornaram o poder estatal de vítima passiva dos ciclos econômicos em uma instituição por meio da qual a sociedade podia regular as crises (SZMRECSÁNYI, 1984, p. 7-40).

Segundo Przeworski (1989, p. 53):

(...) os social-democratas suecos descobriram que o desemprego podia ser reduzido e a economia inteira revigorada se o

Estado instaurasse políticas anticíclicas, permitindo déficits para financiar obras públicas produtivas durante as depressões e saldando as dívidas nos períodos de expansão. A sociedade não estava a mercê dos caprichos do mercado capitalista, a economia podia ser controlada e o bem-estar dos cidadãos continuamente intensificado pelo papel ativo do Estado – essa era a nova descoberta dos social-democratas.

O keynesianismo forneceu, assim, aos socialistas e social-democratas europeus uma justificativa para sua participação no governo conferindo a eles uma teoria sobre o Estado de bem-estar que buscasse atender aos interesses dos trabalhadores por meio da intervenção eficiente do Estado na economia modificando a interação das forças de mercado e atenuando suas distorções distributivas (PRZEWORSKI, 1989). Emergiu nesse momento uma intensa ruptura no cenário mundial em que desmoronou o padrão-ouro na Grã-Bretanha, houve o início da implantação do *New Deal* nos Estados Unidos e a revolução nacional-socialista na Alemanha. No Brasil, assim como em boa parte da América Latina, os efeitos da crise significaram uma forte mudança em sua política. No período 1930-31, nada menos que doze países latino-americanos mudaram de governo ou regime, dez deles por golpe militar (HOBSBAWM, 1995).

No contexto dessas mudanças uma das alterações em especial foram as novas funções e a própria organização estrutural do Estado que se transformou de forma específica em nosso país. Os anos anteriores à revolução de 1930 já vinham delineando os conflitos e contradições sociais que a República oligárquica não conseguia mais controlar. Inúmeras manifestações políticas e culturais nos anos 1920 já mostravam o enfrentamento do modo de vida urbano-industrial e a inquietação das camadas médias em denunciar e combater a velha ordem identificada com uma política econômica e trabalhista atrasada e práticas corruptas e clientelísticas. Somando-se o avanço da crise mundial e ao agravamento das dissidências entre as oligarquias regionais a Revolução de 1930 foi o passo seguinte (NOGUEIRA, 1998).

Nas palavras de Nogueira (1998):

Vistos em conjunto, os anos 30 foram determinados pelos esforços para viabilizar um novo sistema de poder, fundado no compromisso inter-elites de industrializar aceleradamente o País com base na modernização das estruturas do Estado e na incorporação subordinada das massas urbanas emergentes. Representaram assim um

momento de síntese, no qual se completaram e ganharam redefinição os conflitos e contradições que desde a Primeira Guerra Mundial acompanhavam o desenvolvimento da civilização urbano-industrial no Brasil e o esgotamento do antigo sistema oligárquico agroexportador, proveniente da experiência colonial e cujos fundamentos haviam sido preservados pela República de 1889. Embora reproduzindo o passado – vale dizer, o latifúndio, a miséria, a dependência, o autoritarismo, a exclusão –, aqueles foram anos de mudança, de desenvolvimento, de contato mais profundo com a modernidade da indústria, da ciência, do capitalismo (p. 21-22).

Desse modo, as crises econômicas e política criaram as condições de uma nova concepção em relação ao papel do Estado. Com a opção pela industrialização tivemos a constituição definitiva do Estado nacional e capitalista no Brasil, um Estado fortalecido, centralizado, autoritário, imbuído de novas funções e caracterizado entre os anos 1930-45 pela formação de seus aparelhos regulatórios próprios e as “peculiaridades intervencionistas que estabelecem um suporte ativo ao avanço da acumulação industrial” (DRAIBE, 1985, p. 82).

Na forma de Estado emergente certas medidas institucionais marcaram a nova fase das relações entre o poder estatal e o sistema econômico. Foi nesse contexto que tivemos a formação da forte máquina burocrático-administrativa imbuída de “recrutar adeptos nas novas classes sociais, compor uma base de sustentação para o novo regime e criar uma espécie de barreira de proteção para o governo diante da pressão dos interesses dominantes” (NOGUEIRA, 1998, p. 47). Em simultâneo, a consolidação de dois movimentos caracterizou de forma fundamental a expansão do Estado nacional, a saber, a consagração da “teoria dos bens públicos do Estado” (PRZEWORKSKI, 1989) e o reconhecimento do planejamento como parte integrante da prática governamental (IANNI, 2004; 2009).

Abranches (1992) nos fornece uma definição precisa da ótica aceitação/cooperação entre Estado e mercado:

O mercado é mecanismo mais eficiente para a produção e distribuição de bens de uso individual do que de bens coletivos. Por sua própria lógica, o mercado é o ambiente para os mais fortes, não contendo, em si mesmo, instrumentos de proteção aos mais fracos.

Daí a responsabilidade social do Estado. Cabe a ele uma série de funções críticas, entre elas as “macrofunções” de proteção daqueles em pior situação no mercado e de garantia do interesse coletivo. Cabe ainda ao Estado, nas economias contemporâneas, a criação de condições que maximizem as potencialidades do mercado, o estabelecimento de apropriado equilíbrio entre crescimento e redistribuição, acumulação e equidade. Finalmente, só o Estado pode garantir, em uma economia de mercado, a provisão de bens econômicos indispensáveis de uso individual e de bens de uso coletivo, que não possam ser adequadamente fornecidos pelo sistema produtivo privado (p. 120).

No segundo movimento, sob a forma de planejamento público, a atividade estatal brasileira interveio incisivamente na economia em diversas frentes objetivando acelerar o ritmo do crescimento econômico. As dificuldades encontradas proporcionaram como resposta a formulação de novas técnicas e órgãos para atuação governamental tomando medidas de proteção a determinados setores econômicos, além de dar as condições políticas ao funcionamento do regime. A grande influência no debate teórico brasileiro nas décadas de 1940-50 esteve presente pela abordagem da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) e a ideologia do desenvolvimentismo influenciando a concepção de planejamento nos três níveis de governo. Segundo a elaboração “cepalina”, herdeira direta da corrente keynesiana de oposição ao liberalismo clássico, “era preciso incrementar a participação do Estado na economia por meio do planejamento global, de modo a facilitar o advento da industrialização nacional” (MANTEGA, 1987, p. 23). Ianni (2004) demonstrou este aspecto na formação do Estado planejador quando afirmou: “Pouco a pouco, planejamento e desenvolvimento econômico passaram a ser conceitos associados, tanto para governantes, empresários e técnicos, como para boa parte da opinião pública” (p. 53). Como resultado, o planejamento terminou por tornar-se consenso entre técnicos e empresários, ainda que estes tivessem concepções diferentes acerca de como implantar tais medidas<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Karl Mannheim foi um dos principais responsáveis pela defesa da “planificação democrática” e exerceu forte influência no pensamento social brasileiro, notadamente em Celso Furtado (1920-2004), economista e primeiro ministro do planejamento do Brasil. Para algumas das ideias do autor alemão sobre o tema, ver Mannheim (1977).

Em síntese, o processo de construção do Estado brasileiro na forma particular de nosso desenvolvimento capitalista periférico não ocorreu de forma simplificada, pelo contrário, se fizeram de forma bastante truncada com muitas idas e vindas, desencontros e desajustes. Contudo, dentre as principais características de longa duração que estão inter-relacionadas destacamos: a centralização e a concentração do poder com a conseqüentemente subordinação do poder local e regional e dos “polos oligárquicos” (DRAIBE, 1985; NOGUEIRA, 1998); a hegemonia do poder Executivo e a formação do aparato burocrático-administrativo de intervenção, regulação e controle nos três níveis de governo como ministérios, secretarias, superintendências, autarquias, institutos, empresas públicas, sociedades de economia mista, serviços de informação e processamento de dados (IANNI, 2009); a separação entre Estado e mercado com a aceitação deste como um dado natural da atividade econômica e o poder público como responsável por atividades necessárias para a economia como um todo, regulando o funcionamento do setor privado, aplicando medidas redistributivas e fornecendo os chamados bens públicos – “aqueles que são indivisíveis e que, se fornecidos a alguém, podem ser fornecidos a todos” (PRZEWORSKI, 1989); e, por fim, a constituição do conceito de planejamento no pensamento social brasileiro como modalidade teórica e de ação do Estado (IANNI, 2004; LAFER, 1975).

### **2. 3. Questões urbanas e planejamento urbano**

No plano teórico, o prestígio da escola francesa marxista de sociologia urbana dos anos 1960 e 1970 exerceu importante influência sobre gerações de estudos urbanos, tanto na literatura internacional, quanto no Brasil, notadamente com Castells (2006), Lefebvre (2010) e Lojkin (1997). Nessa perspectiva – que se constituiu em paralelo à luta contra o regime militar – o espaço urbano enquanto espaço socialmente produzido teve na *exploração do trabalho* um de seus conceitos principais. Por conta do modelo de crescimento adotado entre as décadas de 1950 e 1970 que afastou a imensa maioria da população dos benefícios de uma sociedade que teve notável desempenho econômico na fase mais aguda de sua industrialização/urbanização, a grande cidade brasileira teve sua ocupação caracterizada pela precariedade e exclusão de extensas massas de trabalhadores sem condições mínimas de reprodução da força de trabalho (KOWARICK, 1993; 2009).



Paul Singer (1995) e Lúcio Kowarick (1993) contribuíram de forma decisiva com a economia e a sociologia urbanas nesse período com uma análise crítica sobre a pobreza, a explosão do crescimento urbano, a migração da população rural e a expansão capitalista. Inseridos no âmbito da segregação tais realidades foram interpretadas por Singer (1995) na abordagem da urbanização como a correlação entre o desenvolvimento econômico, as contradições das classes sociais e as formas de dominação. Em um entendimento que privilegiou os aspectos econômicos e de economia urbana no âmbito da teoria da dependência e da marginalidade na América Latina, tais escritos demonstram de forma precisa a inserção nos debates da época. Por conseguinte, Kowarick (1993) analisou o período tendo por base o conceito de *espoliação urbana* no sentido de ser a somatória das formas de extorsão que se operam pela inexistência ou precariedade dos serviços de consumo coletivo e que, juntamente com a deterioração das condições de transporte, habitação, saúde, saneamento e outros, apresentam-se como componentes socialmente básicos e necessários para a reprodução da força de trabalho<sup>4</sup>.

Desse modo, o processo de acumulação de capital, a dinâmica das lutas e reivindicações em relação ao acesso à habitação e aos bens de consumo coletivo foram questões fundamentais de análise. Ao Estado caberia manter a funcionalidade do sistema sendo as políticas estatais explicadas como produto de processos ou dinâmicas localizadas na sociedade oriundas da pressão sobre o Estado, exercidas pelos movimentos sociais. Daí decorrendo as chamadas *contradições urbanas* como elemento explicativo, tendo em vista os investimentos públicos serem dirigidos para áreas onde vivem e trabalham os grupos de renda média e alta. Nessa linha interpretativa, caso os vários grupos e camadas populares não canalizassem sua pressão em direção ao Estado, este acabaria por realizar políticas em prejuízo da grande massa dos trabalhadores (KOWARICK, 2009; MOISÉS, 1982).

Portanto, para uma importante literatura social brasileira ao Estado tem-se depositado toda uma gama de críticas e responsabilidades não cumpridas referentes à provisão de serviços urbanos mal prestados ou mesmo não prestadas, assim como a distribuição desigual do oferecimento de serviços básicos à população. A problemática que se constituiu durante o processo de formação dos grandes aglomerados urbanos no contexto do seu funcionamento que deveria viabilizar a reprodução das condições

---

<sup>4</sup> Singer (1995) foi publicado originalmente em 1973 e Kowarick (1993) teve sua primeira edição em 1979.

necessárias à continuidade do sistema capitalista se tornou, segundo essa literatura, a nossa *questão urbana* (MOISÉS, 1982).

De acordo com Moisés (1982) é preciso:

(...) compreender que as funções fundamentais que cabem ao Estado desempenhar nas sociedades capitalistas – de manter a coesão social e, ao mesmo tempo, garantir as condições de prevalescência econômica e política das classes dominantes – se imbricam umas com outras e não podem ser separadas senão para fins analíticos. Nesse sentido, falar em reprodução das relações de produção implica considerar o papel do Estado nas sociedades capitalistas em sua dupla determinação: tanto a intervenção econômica do poder estatal é uma necessidade constante e crescente da reprodução capitalista, de modo particular no quadro da experiência brasileira, como essa intervenção tem de se dar em todos os níveis que implicam a manutenção do capitalismo, como é o caso das condições urbanas de vida (p. 16).

Como resultado ao processo de desenvolvimento acelerado de urbanização, a integração da população ao ritmo urbano de vida não podia mais se dar no âmbito de soluções individuais, tomadas por cada família em particular. A solução de determinadas situações ou macro-decisões passou a depender cada vez mais da ação do Estado. Assim, se confirmou o consenso social segundo o qual cabia ao Estado como “provedor”, “como um Estado acima das classes”, atender às necessidades da população e resolver a problemática urbana que passou a crescer sempre mais. Inclusive, a própria proporção de recursos necessária à realização dos investimentos para dar conta dos serviços urbanos somado a sua baixa ou nula rentabilidade fez necessário a intervenção do Estado, pois a iniciativa privada não tinha condições, nem interesse, em assumir tais áreas. Essa tarefa foi, assim, assumida pelo Estado como o garantidor da funcionalidade do sistema (MOISÉS, 1982).

Os anos finais da década de 1970 e a década de 1980 trouxeram à tona novas perspectivas de análise inspirados pelos trabalhos clássicos de E. P. Thompson baseados na noção de *experiência* e na construção histórica partindo dos atores, destacando as ações coletivas e a formação de identidades incorporando elementos da sociologia da cultura e da antropologia (KOWARICK, 2009). O trabalho de Sader (1988) se tornou referência nessa linha de estudos partindo da construção dos processos ligados ao

cotidiano dos trabalhadores e às suas experiências de luta. Esta análise constitui uma visão de conjunto dos movimentos sociais populares do período 1970-80 destacando a importância de novos atores como mediadores na transformação de carências concretas em necessidades coletivamente reconhecidas pelo Estado no ambiente de mudanças no cenário político.

A crítica feita por Marques (2003) a respeito da inexistência de um debate mais profundo sobre as ações do Estado no campo brasileiro de estudos urbanos tem em vista que segundo certas perspectivas as questões analíticas envolvendo o poder político eram dadas por resolvidas já que a origem última da dinâmica social estaria em mecanismos estruturais e/ou econômicos localizados “fora” do Estado. Tal análise, apesar de fazer a ressalva de que essa literatura foi precursora e gerou uma linha de estudos importante e inserida nos debates da época, aponta para a importância de estudos que tenha a *ação do Estado* no urbano como referência. Assim, os conflitos ressaltados pelos analistas dos movimentos sociais seriam novamente contextualizados de forma complexa e mediatizada pelos demais representantes do cenário político, inclusive o próprio Estado, com suas estratégias e interesses próprios. Segundo o autor:

(...) as agências estatais devem ser estudadas de maneira plena, não determinando a priori a sua subordinação a qualquer agente ou processo presente na sociedade. O estudo detalhado do Estado nos revela a existência de grupos, mais ou menos organizados, com interesses específicos (e mesmo projetos específicos) e com acesso significativo a recursos de poder ligados, principalmente, ao funcionamento da própria máquina e à execução direta de políticas (MARQUES, 2003, p. 51).

No plano prático, a intervenção do Estado na questão urbana foi marcada no período pré-1964 por aquilo que Kowarick e Bonduki (1994), analisando a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), denominaram de *laissez-faire* urbano, no sentido de permitir às extensas e crescentes levas populacionais “se fixarem onde e como pudessem no cenário metropolitano, acelerando um padrão periférico de crescimento baseado na autoconstrução de moradias em terrenos ‘clandestinos’ e destituído de serviços básicos” (p. 147).

Na formação das áreas metropolitanas foram muito grandes as transformações e as novas características consolidadas entre o fim da década de 1940 e o golpe militar de 1964, a saber: a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano; a intervenção do Estado em obras de remodelação do sistema viário; a substituição do sistema de transporte coletivo baseado no bonde pelo ônibus; o acréscimo do número de veículos decorrente da implantação da indústria automobilística e a configuração de ruas e avenidas em função desse meio de transporte; a rápida renovação das edificações e a intensificação da verticalização e, por fim, o surgimento dos movimentos populares nascidos das contradições geradas por estes processos (KOWARICK; BONDUKI, 1982; MOISÉS, 1982).

Em virtude das mudanças deu-se, em simultâneo, um novo discurso sobre o urbano. Após o declínio dos planos de melhoramentos e embelezamento, o advento do *planejamento urbano* enquanto técnica de base científica de ação do Estado sobre o espaço urbano por meio do urbanismo e do plano diretor se tornou indispensável para a solução dos problemas urbanos que se agravavam (VILLAÇA, 2004). Conforme Villaça (2004):

No Brasil a palavra *planejamento* associada ao urbano é mais recente que *urbanismo*, e sempre teve uma conotação associada à ordem, à racionalidade e à eficiência, enquanto *urbanismo* ainda guardava resquícios do “embelezamento” e sempre foi associado à arquitetura e à arte urbanas (p. 205).

Dito em outras palavras, foi o período do consenso em torno do planejamento enquanto conhecimento técnico especializado e prática profissional e a organização dos primeiros órgãos como parte da estrutura administrativa das prefeituras tendo a tarefa de elaborar planos que dessem conta do conjunto da área urbana com propostas que articulassem os bairros, o centro e toda sua extensão através de um sistema de vias e de transportes. Os profissionais do serviço público municipal passaram a formar o setor de urbanismo percorrendo todo um caminho de aprendizado composto de leis, códigos, decretos e leis de uso e ocupação do solo, além da sua afirmação no âmbito da universidade (FELDMAN, 2005; LEME, 1996; 1999; MARICATO, 2000; VILLAÇA, 2004). Segundo Maricato (2000, p. 126):

Do modernismo, esse planejamento urbano ganhou a herança positivista, a crença no progresso linear, no discurso universal, no enfoque holístico. Da influência keynesiana e fordista, o planejamento incorporou o Estado como figura central para assegurar o equilíbrio econômico e social, e um mercado de massas. A matriz teórica que alimentava o planejamento nos países capitalistas, mas não só nestes, como também nos países socialistas, e que embasou o ensino e a prática do planejamento urbano e regional na América Latina, atribuía ao Estado o papel de portador da racionalidade, que evitaria as disfunções do mercado, como o desemprego (regulando o trabalho, promovendo políticas sociais), bem como asseguraria o desenvolvimento econômico e social (com incentivos, subsídios, produção da infraestrutura, regulando preços, produzindo diretamente insumos básicos para a produção etc.).

Desse modo, em substituição aos planos de melhoramentos e como prenúncio da nova realidade que começava a ser percebido, o ano de 1930 foi o marco de referência com a divulgação dos planos para as duas maiores cidades do país: o de Donat Alfred Agache para o Rio de Janeiro e o de Francisco Prestes Maia para São Paulo. Tratou-se de uma nova etapa na história do planejamento urbano no Brasil. Por seu porte, pela importância dada às suas divulgações e pela novidade de seus conteúdos, os estudos trouxeram a proposta de um novo tipo de concepção urbanística e um novo discurso: o plano diretor e o urbanismo multidisciplinar em que se ampliavam e se reformulavam os conceitos de “global” ou “geral” para abranger toda a cidade e todos os seus problemas com destaque para a infraestrutura, principalmente a de saneamento e transportes (VILLAÇA, 2004).

O plano de Agache para o Rio, tido como o mais completo do período, trouxe da França a ideia da ciência e da técnica como solução para os problemas da cidade. Considerado o primeiro superplano do Brasil, antecedeu em algumas décadas o estágio do planejamento integrado que terá seu auge nos anos de 1960. Nele são encontrados desde uma parte destinada à remodelação imobiliária, até estudos sobre abastecimento de água, coleta de esgotos, combate a inundações e limpeza pública, além de um detalhado conjunto de leis urbanísticas tratando sobre loteamentos, desapropriações, gabaritos, edificações, estética urbana e habitação operária (VILLAÇA, 2004).

Segundo Villaça (2004) antes de apresentar seu plano para o Rio, Donat Agache já mantinha um escritório técnico na cidade para elaborar estudos e propostas. Havia sido secretário geral da *Société Française des Urbanistes*, além de professor desse instituto e foi contratado pela prefeitura para uma série de palestra em 1927 sendo em seguida convidado para desenvolver o plano. O tema central das palestras foi urbanismo, conceito ainda recente e de uso restrito no país substituindo de forma gradativa a palavra melhoramentos e consolidando a necessidade de disciplinar o futuro. Segundo Agache, o urbanismo teria uma proposta maior do que apenas a intervenção na cidade. Seria uma área do conhecimento com a promessa de unir a ciência e a arte, uma ciência para a compreensão do funcionamento das cidades (LEME, 1999).

Já o *Estudo para um Plano de Avenidas para a Cidade de São Paulo*, de Prestes Maia, foi outro exemplo expressivo da nova forma de planejar com a afirmação do urbanismo enquanto área do conhecimento e prática profissional. Seu Plano de Avenidas dedicou grande parte da obra aos transportes propondo um sistema articulado de vias radiais e perimetrais transformando a comunicação entre o centro da cidade e os bairros e dos bairros entre si. Além do destaque dado às avenidas, o autor destinou várias considerações a várias áreas como às estradas de ferro, ao metrô e à legislação urbanística, assim como à temática da urbanização das margens do rio Tietê, da habitação popular e aos parques. O plano, ou “estudo” como preferiu o autor, foi elaborado no final da década de 1920 e considerado como uma síntese do pensamento urbanístico paulista daquela época se tornando referência para outras cidades (LEME, 1999; VILLAÇA, 2004).

Com efeito, seguindo o exemplo das duas maiores cidades do país, algumas das principais capitais brasileiras foram produzindo seus planos a partir da década de 1940, com destaque para Porto Alegre, Salvador e Recife. Os planos indicaram obras e remodelações necessárias, apesar de fundamentalmente atenderem a certas partes da cidade que interessavam a determinadas camadas privilegiadas. No entanto, foram importantes na transformação das antigas estruturas viárias permitindo uma maior e mais rápida comunicação de suas diversas partes possibilitando uma maior circulação de pessoas e mercadorias preparando as cidades para a nova fase de industrialização.

No campo dos estudos urbanos, o período pós-guerra significou grandes transformações com o aparecimento de novos temas e a participação de profissionais de outras disciplinas além de arquitetos e urbanistas como sociólogos, economistas e geógrafos. Da mesma forma, ganhou relevo a questão regional fruto da crescente

urbanização, do aumento da área urbana e da conseqüente conurbação (LEME, 1999). Segundo Feldman (2005) outros questionamentos desse período foram: as concepções urbanísticas e a influência das teorias americana e europeia nos trabalhos dos urbanistas brasileiros; a visão de urbanismo privilegiando obras viárias; os novos instrumentos de uso e ocupação do solo; a penetração dessas ideias no interior das administrações municipais.

Autores como Maricato (2000) e Villaça (2004) em análises críticas sobre a história do planejamento urbano no Brasil destacaram como, em simultâneo, teve início o período marcado pela passagem do planejamento que era executado para o “planejamento-discurso”:

(...) a burguesia urbano-industrial assumirá cada vez mais o domínio da sociedade brasileira, em substituição à aristocracia rural, mas esse domínio, no âmbito urbano, não será tranquilo como foi o da sua antecessora. Ao contrário, aquela classe necessitará sempre de produzir e reproduzir intensamente os mecanismos necessários à manutenção de sua dominação. Na esfera do urbano, procurará legitimar-se por meio, por exemplo, das políticas habitacionais e do uso ideológico do planejamento urbano (VILLAÇA, 2004, p. 202).

Nesse contexto, os planos foram elaborados, mas não necessariamente realizados ou cumpridos tendo em vista que era importante parecer ter o domínio das ações do Estado executando obras de seu interesse, atendendo partes da cidade e interesses imobiliários. Apesar do discurso de que eram feitas obras de integração da cidade, os planos “gerais”, “globais”, de “conjunto” ou de “desenvolvimento integrado”, no mais das vezes, constituíram-se apenas de obras de remodelação urbana (VILLAÇA, 2004).

Exemplos disso podem ser vistos nos inúmeros superplanos produzidos pelas administrações municipais no período, chegando ao seu auge nas décadas de 1960 e 1970. O plano de Agache para a capital fluminense foi apenas o primeiro desses planos abrangentes centrado nas ideias de globalidade, sofisticação técnica e interdisciplinaridade e claramente descolado da realidade. Villaça (2004) expõe algumas razões que explicam o descompasso das propostas e a possibilidade mínima de sua implementação como o fato de muitos desses planos serem elaborados fora das administrações locais e por terem uma quantidade muito grande de recomendações,

cálculos, padrões técnicos, modelos e leis que dificilmente seriam lidos, estudados, debatidos ou absorvidos pelo funcionalismo e pelos diversos órgãos públicos envolvidos. O auge da abrangência dos planos no Brasil foi alcançado com os planos Doxiadis para o Rio de Janeiro e o Plano Urbanístico Básico (PUB) de São Paulo, seus exemplos mais sintomáticos.

O plano Doxiadis, fruto da contratação pelo então governador Carlos Lacerda do escritório do urbanista grego Constantin A. Doxiadis para elaborar o plano do estado da Guanabara, foi elaborado predominantemente por técnicos daquele escritório e redigido e impresso em Atenas na Grécia sendo entregue ao governador apenas quinze dias antes do término do seu mandato. Com o PUB de São Paulo não foi diferente. Contratado em março de 1968 e entregue no início de 1969 no mesmo ano do fim da gestão de Faria Lima, mostrou a mesma abrangência e o mesmo distanciamento entre a proposta e a possibilidade mínima de sua implantação abordando temas como educação, saúde, habitação, bem-estar social, recreação, cultura, esportes, poluição do ar, gás, limpeza pública, comunicações, cemitérios, energia elétrica, iluminação pública, segurança pública, abastecimento, finanças e aspectos urbanísticos abordados em seis volumes totalizando 3400 páginas. Em suma, ficou evidente a marca do planejamento-discurso e da não efetividade desse tipo de plano no fato de que o PUB de 1968 não chegou sequer a ser enviado à Câmara Municipal (FELDMAN, 2005; VILLAÇA, 2004).

A cidade de São Paulo só teve seu plano em 1971 com a aprovação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI). O plano, assim como o PUB-Rio de 1977, caracterizaram-se por serem planos simples, sem os volumosos diagnósticos técnicos e que, entretanto, continuaram sem utilidade:

Nos anos de 1970, os planos passam da complexidade, do rebuscamento técnico e da sofisticação intelectual para o plano singelo, simples – na verdade, simplório – feito pelos próprios técnicos municipais, quase sem mapas, sem diagnósticos técnicos ou com diagnósticos reduzidos se confrontados com os de dez anos antes. Seus dispositivos são um conjunto de generalidades, novamente, o plano inconsequente (VILLAÇA, 2004, p. 221).

Dessa maneira, tornou-se evidente como o planejamento urbano encarnado na ideia de plano diretor não atingiu os objetivos a que se propôs e por muitas décadas a



maior parte dos planos não surtiu efeito. “A maioria dos pouquíssimos resultados que produziram é marginal nos próprios planos e mais ainda na vida das cidades às quais se referiram” (VILLAÇA, 2004, p. 224).

Entretanto, deve ser destacada a exceção de um instrumento urbanístico específico que se constituiu e se tornou, progressivamente, a principal ferramenta de planejamento urbano na maioria das cidades brasileiras: *o zoneamento*. Feldman (2005) reconstituiu o período de 1947 a 1972 do urbanismo paulistano e mostrou como este mecanismo foi discutido e utilizado não apenas em São Paulo, mas em muitas administrações municipais que passaram por modificações em suas formas e na escala da produção do seu ambiente construído. Segundo a autora, o recurso que começou a ser construído pelos urbanistas paulistanos no final dos anos 1940, se estendeu por décadas e resultou na aprovação da “Lei Geral de Zoneamento”, em 1972. O estudo detectou o momento em que o plano assumiu um papel progressivamente secundário enquanto o zoneamento passou a ser praticado de forma sistemática, ocupando o lugar do plano como prática (FELDMAN, 2005).

Concluindo, apontamos a predominância de alguns movimentos de longa duração. Em primeiro lugar, no âmbito teórico, a formação de um pensamento social crítico de estudos urbanos que deu enorme contribuição com reflexões e conceitos de referência ligados à realidade e às contradições nacionais. Em segundo, salientamos o fato do conceito de planejamento difundido em nossas cidades ter sido fundamentalmente utilizado como planejamento-discurso, não se tornando, nem uma atividade orientadora, nem um guia da ação do Estado ou tido qualquer outra utilidade realmente relevante no que se refere à intervenção do poder público, haja vista os inúmeros planos produzidos por um sem-número de municípios e que não saíram do papel. Porém, essa análise não pode ser estendida ao zoneamento enquanto mecanismo. Ao contrário do plano, que no período discutido não ultrapassou a esfera das ideias, o zoneamento foi operacional e construído socialmente se configurando como instrumento de aplicação efetiva e de contínuo processo de transformação (FELDMAN, 2005; VILLAÇA, 2004<sup>5</sup>). Finalmente, destacamos a consolidação de uma nova burocracia formada por profissionais que passaram a atuar na área do urbanismo. Este grupo, formado principalmente por arquitetos e engenheiros civis, mas também por

---

<sup>5</sup> Villaça (2004) destacou também o caráter mais democrático da construção e execução das leis específicas de zoneamento, visto que tem de ser discutidas e aprovadas pelas Câmaras Municipais.

geógrafos, economistas e sociólogos, foi fundamental para formação e constituição do planejamento enquanto saber específico.

## **2. 4. Intervenções em centros urbanos**

A ideologia de urbanismo do Movimento Moderno segundo a qual, grosso modo, as áreas urbanas centrais são identificadas como obstáculo à salubridade, ao trânsito e à arquitetura contemporânea, uniu-se à reconstrução das cidades no pós-segunda guerra, baseando-se no planejamento conduzido pelo Estado. A partir da experiência de reconstrução dos centros urbanos destruídos pelos bombardeios foi possível perceber que o trabalho em áreas centrais era diverso daquele realizado em outras partes da cidade e que não havia experiências sobre como realizá-lo (TOURINHO, 2007). Logo, a deterioração de certas áreas urbanas, que se intensificou nas grandes cidades mundiais a partir da década de 1950, induziu a uma mudança de visão nas práticas tradicionais, não só do Estado, mas de outros agentes interventores sobre o espaço urbano possuindo relação direta com as formas de produção e consumo.

O impacto e a amplitude das expressões culturais relacionadas à renovação urbana levaram grupos de especialistas a elaborarem cartas específicas na tentativa de construir critérios gerais e normatização de procedimentos para solucionar problemas relacionados às práticas urbanísticas, as chamadas *cartas patrimoniais*. Fazendo uma pequena incursão pelas principais cartas assinadas ao longo do século XX, vemos como tais documentos prescritivos se constituíram em formadores de princípio com recomendações no que diz respeito, fundamentalmente, às políticas de remodelação, preservação e restauro do patrimônio (CURY, 2004).

Ciente das diferentes correntes de pensamento no interior do Movimento Moderno, algumas das principais discussões envolvendo conceitos e significados foram reunidos nos encontros do Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (Ciam), que ocorreram entre 1928 e meados dos anos 1960, com papel de destaque para Le Corbusier. A recuperação dos espaços públicos foi assunto presente no 5º Ciam, em 1947. No Congresso de 1951 o tema central foi *O coração da cidade* e apresentado na abertura do evento um ideal de centro urbano que promovesse e facilitasse os contatos interpessoais (VASCONCELLOS; MELLO, 2006).

A pioneira dessas cartas, também conhecida como Carta de Atenas, de 1933, representou as ideias de *renovação* urbana do Movimento Moderno que surgiram como resposta à crescente necessidade de expansão do capital financeiro, industrial e imobiliário e seu reflexo na esfera produtiva e de consumo urbano (SIMÕES JÚNIOR, 1994). O documento retratou as necessidades e realidades próprias de sua época e foi, antes de tudo, um exercício prescritivo que justificou a seleção dos conjuntos arquitetônicos a serem demolidos ou conservados e o que deveria ser feito sobre a preservação do patrimônio entendido, nesse período, tão somente como monumento (VASCONCELLOS; MELLO, 2006).

A partir da crítica ao modelo de renovação de tipo “terra arrasada”, abriu-se o debate em torno da dicotomia demolição/conservação dando origem a novas cartas patrimoniais, assim como a ampliação da participação da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco) e a criação de organizações internacionais como o Conselho Internacional de Monumentos e Sítios (Icomos), influenciando várias gerações de urbanistas. A nova fase que se iniciou, de *preservação* urbana, reforçou a importância da conservação das vizinhanças e a restauração histórica de edifícios considerados simbólicos. Neste processo, inúmeros edifícios históricos foram incorporados aos projetos de reestruturação das atividades nas áreas centrais como antigas estruturas industriais, estações de trem, armazéns, mercados e teatros que introduziram em seu interior o comércio, os serviços varejistas e as atividades de lazer e cultura (VARGAS; CASTILHO, 2006).

A Carta de Veneza de 1964 foi representativa dessa nova etapa. Conforme Vasconcellos e Mello (2006) esta carta:

(...) ampliou o conceito de monumento histórico: este, não restrito a exemplos isolados, seria estendido a todo conjunto representativo, mesmo modesto, testemunho de evoluções, civilizações ou acontecimentos históricos. O *continuum* do tecido urbano passara a ser considerado como espaço merecedor de valorização. A “era das demolições” começava a chegar ao fim. Surgiram ações integradas e simultâneas, visando à retomada de atividades econômicas, como a recuperação física dos imóveis e a fixação da população de origem no seu *habitat*. Embora nem sempre bem-sucedida, essa atitude de reconhecimento das preexistências trouxe um novo conceito, amplamente difundido até os dias de hoje.

Surgiu, conseqüentemente, um elenco de termos com significados semelhantes: *valorização, revitalização, reabilitação* (p. 58).

Em 1972 outra carta normativa, a da Unesco assinada em Paris, também conhecida como Convenção sobre a Proteção do Patrimônio Mundial Cultural e Natural, preconizou claramente os direitos vinculados à preservação. Segundo o documento, a educação e a formação pessoal eram as grandes chances da perpetuação da memória e dos bens culturais. A carta de intenções previa que os Estados signatários fizessem com que o bem cultural tivesse uma função na vida da coletividade, além de estar integrado a um plano mais amplo de programas e estratégias urbanas. Ainda no mesmo ano, a Carta Italiana do Restauro decidiu como uma das principais ações para tutela dos centros históricos as instruções relativas à *reestruturação urbanística* envolvendo as relações entre o território, a cidade e o centro, do ponto de vista funcional, tecnológico e de uso (VASCONCELLOS; MELLO, 2006).

Do período entre as décadas de 1950 e 1980 novas terminologias e novos conceitos surgiram a partir das chamadas “novas centralidades”. Em geral feito de forma acrítica, descontextualizada e interpretada segundo critérios aleatórios e perdidos de significado, aparecem inúmeras concepções confusas, usadas de modo arbitrário e impreciso como os de centro direcional, centro expandido, centro metropolitano, centro linear e, mais recentemente, centro estendido, além do ressurgimento de velhos conceitos como o de CDB (Central Business District) (TOURINHO, 2007).

Em termos de parâmetros oficiais na definição de centros, em especial a determinação de tecido histórico urbano, destacou-se a Recomendação de Nairóbi de 1976. Esta foi a primeira carta patrimonial a expor de forma clara sobre a preservação de *conjuntos* – o que incluiu os centros históricos – e a buscar compatibilizar a preservação com as exigências contemporâneas, apoiada pelas administrações municipais, associações de moradores e de bairros e órgãos técnicos. Segundo o documento, os conjuntos podem ser desde sítios pré-históricos e cidades históricas, até bairros antigos, aldeias e lugarejos (CURY, 2004; MENEGUELLO, 2005).

Na década de 1980, as Cartas de Washington de 1986 e 1987 relativas às ações para salvaguarda de cidades e bairros históricos estabeleceram medidas necessárias para sua proteção através de políticas de desenvolvimento econômico e social contempladas nos planos de ordenamento em seus diversos níveis. A participação e o envolvimento dos habitantes foram colocados como medida “imprescindível” para o sucesso do plano,

que também chamou a atenção para melhoria da questão habitacional como um de seus objetivos fundamentais (CURY, 2004).

No Brasil, as políticas de recuperação das áreas centrais já vinham sendo norteadas, desde 1979, pela criação da Secretaria de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN) e pela Fundação Pró-memória no âmbito do Ministério da Educação e Cultura. O 1º Seminário Brasileiro para Preservação e Revitalização de Centros Históricos, de 1987, reuniu as discussões nacionais acerca da centralidade, dando origem à Carta de Petrópolis. Segundo Meneguello (2005) no evento ficou estabelecido o espaço urbano como sendo a localidade concentradora de testemunhos do fazer cultural da cidade, em suas diversas manifestações, entendida em seu sentido operacional. Desse modo, sendo a multiplicidade de funções uma característica do Sítio Histórico Urbano (SHU), a sua preservação não devia acontecer à custa da exclusividade de usos, nem mesmo daqueles ditos culturais, devendo, necessariamente, abrigar os universos do trabalho e do cotidiano que era onde se manifestavam verdadeiramente as expressões da sociedade. Salvaguardando essa pluralidade, devia a *moradia* se constituir na função primordial do espaço edificado e especial atenção serem destinadas à permanência das populações residentes e das atividades tradicionais nos SHU, haja vista a enorme carência habitacional brasileira.

As discussões da década de 1980 já caracterizavam o início do período mais recente identificado como a Era da *reinvenção urbana* (VARGAS; CASTILHO, 2006). Com ênfase nos aspectos sociais, culturais e simbólicos, as discussões serviram para introduzir as novas bases do debate sobre intervenção. Esse momento também foi analisado por Harvey (1992) e caracterizado como a crise da ideia de plano e de planejamento no sentido modernista decorrente do reflexo de reestruturação econômica marcado pelo intervalo de transição entre o regime de acumulação fordista-keynesiano para o regime de acumulação flexível do capital. Desse processo derivaram diversas mudanças na forma de ser e pensar as cidades tais como: a desindustrialização; o enxugamento da produção e precarização do trabalho com declínio das profissões formais; o aumento da subcontratação e do desemprego estrutural; a perda da capacidade de investimentos do setor público; e o aumento do setor de serviços, financeiro, de consumo e de entretenimento. O advento do novo modelo de produção capitalista somado ao forte crescimento populacional, à expansão física da malha urbana e à inserção da cidade no contexto econômico industrial estabeleceram novas formas de

apropriação e valorização do solo urbano com reflexos no mercado imobiliário e se manifestando de forma intensa nas áreas centrais.

Desse modo, a discussão em torno de políticas públicas visando à revitalização das áreas urbanas que se encontram em processo de deterioração passou a representar uma resposta possível à crise instaurada. A partir desse momento grandes investimentos em megaprojetos que até recentemente estavam concentrados em áreas periféricas ou em áreas de expansão imobiliária passaram a dirigir seus esforços e atenções para outras áreas muitas vezes situadas em pontos centrais, históricos e de grande valor simbólico. Por oposição à prática do *planejamento*, as práticas pós-modernistas passaram a se pautar por *projetos* abandonando a visão do espaço como algo a ser moldado de forma subordinada a um intento de maiores proporções, macroestrutural e passando a ver as intervenções de forma mais parcial ou pontual, como coisa “independente e autônoma a ser moldada segundo objetivos e princípios estéticos que não têm necessariamente nenhuma relação com algum objetivo social abrangente (...)” (HARVEY, 1992, p. 69).

Em anos mais recentes, ainda no seu viés preservacionista e cultural, o Programa Monumenta do Ministério da Cultura tem atuado em locais protegidos pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Iphan). Com a proposta de promover ações de restauração e preservação de edificações e bens tombados, o programa conta com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e foi implantado em cidades de representatividade histórica e artística levando em consideração a urgência das obras de recuperação do patrimônio. A partir da assinatura de convênios entre o ministério e prefeituras e/ou estados, vinte e seis municípios já participaram do projeto em locais como Belém, Diamantina, Manaus, Olinda, Ouro Preto, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo.

Dessa maneira, com ações voltadas a tecidos urbanos já existentes, no sentido de adequá-los outra vez ou readaptá-los, muitas dessas intervenções vem recebendo, a cada novo contexto, novas e inúmeras denominações, geralmente com o prefixo *re*, como revitalização, reabilitação, renovação, regeneração, requalificação, revalorização, entre outras. Tal recurso discursivo indica um movimento de volta, de algo que repete o já existente com uma nova forma, considerando a inclusão do tempo na análise do espaço (SIMÕES JÚNIOR, 1994; VASCONCELLO; MELLO, 2006; VARGAS; CASTILHO, 2006; VAZ; JACQUES, 2003).

Nessa perspectiva, a Carta de Reabilitação Urbana Integrada resultante do I Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana ocorrido em Lisboa, em 1995, foi

uma das mais recentes e importantes cartas patrimoniais. No evento estabeleceram-se os conceitos e *tipos de intervenção* a serem adotados nas obras, programas e projetos relacionados às práticas urbanísticas em áreas históricas. Segundo proposta aprovada, a Carta considerou quatro as técnicas de reabilitação urbana:

*Renovação Urbana* - Ação que implica a demolição das estruturas morfológicas e tipológicas existentes numa área urbana degradada e a sua conseqüente substituição por um novo padrão urbano, com novas edificações (construídas seguindo tipologias arquitetônicas contemporâneas), atribuindo uma nova estrutura funcional a essa área. Hoje estas estratégias desenvolvem-se sobre tecidos urbanos degradados aos quais não se reconhece valor como património arquitetônico ou conjunto urbano a preservar.

*Reabilitação urbana* - É uma estratégia de gestão urbana que procura requalificar a cidade existente através de intervenções múltiplas destinadas a valorizar as potencialidades sociais, económicas e funcionais a fim de melhorar a qualidade de vida das populações residentes; isso exige o melhoramento das condições físicas do parque construído pela sua reabilitação e instalação de equipamentos, infraestruturas, espaços públicos, mantendo a identidade e as características da área da cidade a que dizem respeito.

*Revitalização urbana* - Engloba operações destinadas a relançar a vida económica e social de uma parte da cidade em decadência. Esta noção, próxima da reabilitação urbana, aplica-se a todas as zonas da cidade sem ou com identidade e características marcadas.

*Requalificação urbana* - Aplica-se, sobretudo a locais funcionais da “habitação”; tratam-se de operações destinadas a tornar a dar uma atividade adaptada a esse local e no contexto atual (PORTUGAL, 1995).

Tendo por base a questão conceitual-terminológica, Tourinho (2007) apontou considerações críticas acerca dos termos centro e centralidade: “A imprecisão conceitual se transforma numa barreira cognitiva que deve ser enfrentada a partir de uma revisão crítica do tema, que, além de constituir uma questão conceitual recente, nunca foi objeto de uma abordagem sistemática” (p. 16). Na mesma linha, Vasconcellos e Mello (2006) igualmente identificaram a problemática relacionada com mistura de conceitos e as imprecisões de definição de inúmeros escritos e de grupos de especialistas que tentaram normatizar tais procedimentos. “Com a proliferação de documentos similares, particularizados ou generalizantes, o que serviria para auxiliar acabou aumentando a indefinição de termos e tipos de ações” (p. 57).

Outra importante avaliação tem sido feita por autores como Frúgoli Júnior (2000), Nobre (2003) e Vainer (2000) em relação aos projetos de intervenção que vieram a significar uma perspectiva de atuação atendendo demandas de grupos de maior poder aquisitivo, ou o poder de mercado, contribuindo, muitas vezes, para uma elitização do contexto urbano central. Desse processo decorreram certas áreas revitalizadas que passaram a ser utilizadas por grupos sociais de maior renda com a tendência à criação de atritos inter-classes e a expulsão dos usuários originais de baixa renda ou de origem étnica distinta daquela dos novos consumidores. Disso resultou processos marcados por práticas excludentes, já que essas intervenções estão norteadas tendo como público preferencial as classes média e alta (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000; NOBRE, 2003; VAINER, 2000b; VAZ; JACQUES, 2003).

Da mesma forma, devido a falta crescente de recursos por parte do Estado vários espaços públicos vêm sendo, muitas vezes, geridos por organizações privadas que cuidam não só da manutenção como algumas vezes articulam intervenções de caráter mais pontual, justificadas ideologicamente pelas mudanças advindas com a globalização e que favorecem o uso por parte de grupos sociais melhor privilegiados. Essa tendência ocorreu em dado momento na cidade de São Paulo na região central e na Avenida Paulista com a atuação de fortes associações da sociedade civil com a Associação Viva o Centro e a Associação Paulista Viva, respectivamente (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000).

Finalizando, torna-se de suma importância atentar para a crítica a determinados tipos de ação que, em certos casos, acabaram introduzindo mudanças que terminaram por favorecer o uso por grupos sociais de maior poder aquisitivo criando uma espécie de



enobrecimento ou elitização cultural trazendo consigo o processo de elitização urbana<sup>6</sup>. Vaz & Jacques (2003), analisaram o processo de enobrecimento da seguinte forma:

Tanto a cultura quanto a cidade passaram a ser consideradas como mercadorias, ou até mesmo, manipuladas como imagens de marca, principalmente dentro do atual processo de globalização da economia. Como vimos, a cultura passa a ser concebida como uma “cultura-econômica”, produzida com o intuito de ser vendida e consumida rapidamente. Com relação às cidades, o que ocorre não é muito diferente: a competição no interior de uma rede mundial é acirrada, as municipalidades se empenham para melhor vender a imagem de marca da sua cidade, muitas vezes em detrimento das necessidades da própria população local ao privilegiar o turismo, e neste sentido, favorecer a gentrificação de áreas a serem revitalizadas, principalmente aquelas centrais e ditas históricas. No momento em que as políticas urbanas passam a colaborar com as políticas culturais, a intenção das propostas permanece a mesma: com a finalidade de revitalizar a cidade através da cultura, o que se vê hoje é, na maioria dos casos, o que poderíamos chamar de “gentrificação cultural”, ou seja, um enobrecimento, ou emburguesamento das atividades culturais urbanas através da criação de equipamentos midiáticos, porém elitistas. Mesmo quando são gratuitas, na maior parte dos casos estes são arquiteturas monumentais, intimidadoras, construídas nas partes centrais ou mais ricas das cidades para um público das classes mais abastadas e expondo basicamente arte erudita, na maior parte das vezes sem uma programação educacional competente para os leigos (VAZ & JACQUES, 2003, p. 132).

Vainer (2000) numa posição igualmente desfavorável a elitização de certas áreas urbanas, apontou essa tendência como a venda daqueles atributos específicos que constituem insumos valorizados pelo capital transnacional. Segundo o autor, a ideia da cidade como uma mercadoria de luxo a ser vendida num mercado extremamente competitivo em que outras cidades também estão à venda, se tornou uma das ideias mais populares entre os projetos atuais de renovação urbana. Nessa estratégia, muito

---

<sup>6</sup> O processo de enobrecimento é utilizado por muitos autores com a palavra gentrificação a partir do termo em inglês *gentrification*.

marcada por alianças entre o capital imobiliário e o poder público, foram introduzidas por parte das municipalidades o planejamento de mercado e as novas técnicas de promoção do marketing urbano (*city marketing*). Juntos, poder local e mercado tornaram-se grandes parceiros e buscaram, em discurso unificado, recuperar a base econômica das cidades com o objetivo de gerar emprego e renda, preocupação antes exclusiva do poder central que paulatinamente se deslocou ao poder local. O exemplo paradigmático desse novo período foram as obras para as Olimpíadas de Barcelona, em 1992, intensificando a era dos projetos arquitetônicos e urbanísticos como forma de promoção política (VARGAS;CASTILHO, 2006; VAINER, 2000).

## **2. 5. O novo arranjo institucional: Constituição de 1988, Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades**

Excetuando-se o breve período da República Velha, o Brasil foi administrado de forma fortemente centralizada desde o seu período colonial. Durante a maior parte da história brasileira a criação de recursos administrativos necessários ao desempenho de suas capacidades estatais esteve concentrada no nível central de governo. A consolidação do Estado desenvolvimentista a partir da década de 1930 e a ampliação progressiva das funções de governo que a União assumiu possibilitou uma significativa predominância das capacidades financeira e administrativa centrais em correspondência à diminuição de poder nos demais níveis de governo (ARRETCHE, 1996).

Segundo Arretche (1996, p. 10):

A forma centralizada do Estado então emergente é resultado de dois movimentos simultâneos: de um lado, os principais tributos e fontes de recursos fiscais passaram progressivamente a ser de competência exclusiva do governo federal (o fenômeno da centralização financeira); de outro lado -- e não menos importante --, foi no nível federal que se desencadeou uma bem sucedida estratégia de fortalecimento institucional, que compreendeu a criação de órgãos administrativos capazes de formular estratégias de desenvolvimento econômico e de inovação em política social, bem como a formação de burocracias tecnicamente preparadas.

O duplo movimento centralização financeira/criação de órgãos administrativos, iniciado ainda na era Vargas, dotou o governo federal de uma forma de expansão do Estado que ampliou sua capacidade de extrair recursos financeiros, assim como expandir substancialmente o volume de empresas estatais, de órgãos públicos de regulação da atividade econômica e de agências encarregadas da prestação de serviços sociais. Com a instauração do regime militar, em 1964, a concentração estatal chegou ao seu ponto máximo reforçando a concentração de recursos fiscais e criando agências encarregadas da formulação de políticas nacionais como autarquias, empresas públicas, empresas de economia mista e fundações de direito público (ARRETCHE, 1996; AZEVEDO, 1994).

No âmbito urbano esse duplo processo foi descrito por Maricato (2000):

(...) foi durante o regime militar que a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no Brasil. As diretrizes foram dadas pela PNDU – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, prevista no II PND – Plano Nacional de Desenvolvimento, elaborado para o governo do General Ernesto Geisel, em 1973. Dois órgãos federais se tornaram implementadores dessa proposta: a SAREM – Secretaria de Articulação entre Estados e Municípios e o SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo. A primeira controlava o Fundo de Participação dos Municípios e a segunda o Fundo de Financiamento ao Planejamento. Mais adiante foi criada a Comissão Nacional de Política Urbana e Regiões Metropolitanas, organismo que visava incorporar as regiões metropolitanas, criadas pela Lei Complementar 14 de 1974, ao sistema de planejamento municipal. A CNPU controlou o FNDU – Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano e o FNTU – Fundo Nacional de Transporte Urbano, transferido posteriormente para a abrangência da EBTU (Empresa Brasileira de Transporte Urbano) (p. 138-139).

Kerbaux (2000) destacou ainda medidas como a reforma tributária introduzida pela Emenda Constitucional nº 18, posteriormente incorporada à Constituição de 1967, a reforma administrativa estadual também de 1967 que implicou na criação das regiões administrativas de governo, a Lei Orgânica dos Municípios e a obrigatoriedade de elaborar os planos diretores, como determinantes para a nova configuração jurídico-

administrativa no município, mudando as atribuições e as responsabilidades do poder político local e seu relacionamento com os governos estadual e federal.

A análise que se faz sobre o enfoque setorialista das agências públicas urbanas destacou a falta de êxito de tal iniciativa que não representou o surgimento de uma política urbana integrada, nem mesmo em nível federal:

Foi exatamente durante a implementação do primeiro e único sistema nacional de planejamento urbano e municipal e do crescimento da produção acadêmica sobre o assunto que as cidades brasileiras mais cresceram... fora da lei. Boa parte do crescimento urbano se deu fora de qualquer lei ou de qualquer plano, com tal velocidade e independência que é possível constatar que cada metrópole brasileira abriga, nos anos 1990, outra, de moradores de favelas, em seu interior. Parte de nossas cidades podem ser classificadas como *não cidades*: as periferias extensas, que além das casas autoconstruídas, contam apenas com o transporte precário, a luz e a água (esta não tem abrangência universal, nem mesmo em meio urbano). E é notável como essa atividade referida, de pensar a cidade e propor soluções para seus problemas, permaneceu alienada dessa realidade que estava sendo gestada (MARICATO, 2000, p. 140).

O modelo tecnocrático de planejamento urbano conduzido pelo governo federal pós-1964 apresentou propostas efetivas para as cidades sendo caracterizado por diversos autores com expressões como “desastroso fracasso” (AZEVEDO, 1994, p. 252), “fora de qualquer lei ou de qualquer plano” (MARICATO, 2000, p. 140) e que “não atingiu minimamente os objetivos que se propôs” (VILLAÇA, 2004, p. 224). Indício desse insucesso foi a extinção dos planos integrados e do SERFHAU, oficialmente em 1974<sup>7</sup>.

De conformidade com Arretche (1996) a segunda metade dos anos 1970 e os anos 1980 trouxeram consigo os impulsos pró-descentralização em resposta, fundamentalmente, a crise do Estado nacional-desenvolvimentista, ao contexto da institucionalização da democracia e a construção de um novo equilíbrio federativo entre União, estados e municípios. Os sinais de esgotamento do Estado centralizador e

---

<sup>7</sup> O Programa de Planos de Desenvolvimento Local Integrado foi instituído em dezembro de 1966 e o fundo para seu financiamento estabelecido pouco mais de um mês depois em janeiro de 1967 ficando o SERFHAU como o órgão responsável por promover a elaboração dos primeiros planos (VILLAÇA, 2004).

burocrático foram acompanhados da crise de legitimidade do regime militar e da nova configuração política advinda com a consolidação democrática e com a entrada de novos atores na cena política com governadores, prefeitos, parlamentares, movimentos populares e sindicatos. O movimento consolidou o poder desses novos atores ao longo do processo de redemocratização e reduziu o poder de comando anteriormente exercido pelo governo federal (ARRETCHE, 1996; CARVALHO, 2001b).

Além disso, a crise da capacidade estatal do governo federal promoveu um deslocamento não só em direção a descentralização administrativa, mas também a uma descentralização fiscal. Este processo teve como um de seus desdobramentos a descentralização das despesas públicas em nível federal e o fortalecimento institucional de estados e municípios. Foi nesse sentido que Arretche (1996) chamou a atenção para dois fenômenos desencadeados pelo arranjo institucional do período pós- 1964: o aumento na transferência de recursos aos entes federativos subnacionais e a criação de diversas agências administrativas em estados e municípios. Tal combinação – curiosamente implantada no período de maior centralização financeira e política da história brasileira – foram fundamentais no posterior processo de descentralização ocorrido na década de 1980<sup>8</sup>. Segundo a autora, esse processo foi identificável na comparação das receitas tributárias de estados e municípios entre 1960 e 1988 mostrando a ampliação dos percentuais do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) sobre o montante dos recursos arrecadados pela União sendo que os municípios, mais que os estados, foram os principais beneficiários. Do mesmo modo, foi visível a formação das várias empresas públicas estaduais e municipais que criaram as condições para sua maior independência da União.

A Constituição Federal de 1988 foi resultado das diversas modificações que vinham ocorrendo desde a década passada. Com as novas regras aprovadas estabeleceram-se as bases para o novo relacionamento entre o Estado e a sociedade e entre os diferentes entes federativos. Em relação a política urbana, a nova Constituição dedicou capítulo ao tema e voltou a optar pelo plano diretor como instrumento básico de ordenação exigido constitucionalmente para cidades com mais de 20 mil habitantes

---

<sup>8</sup> Martins (1985) em importante estudo discutiu o modo de expansão do Estado no Brasil na década que se segue a 1964 e também apontou a multiplicação de atividades e de agências públicas relacionadas ao Estado.

devendo ser de responsabilidade do poder municipal, elaborado e posto em prática pelo Executivo depois de aprovado pelo Legislativo (CARVALHO, 1999).

O papel dos movimentos sociais na definição do conteúdo da política urbana na Constituinte foi enfatizado por Villaça (2004, p. 232):

No final dos anos 1980, seis entidades nacionais e várias regionais encaminharam ao Congresso Nacional uma proposta de Emenda Popular à Constituição, com 160 mil assinaturas, contendo as reivindicações das massas urbanas quanto a questões fundamentais, como a propriedade imobiliária urbana, habitação, transportes e gestão urbana. Consolidava-se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então aglutinará, em escala nacional, os vários movimentos e propostas populares (...).

No tocante a formação das decisões públicas o destaque ficou para a possibilidade de ampliação da participação dos diversos atores locais envolvidos, possibilitando o aumento da representação social e fortalecendo o Legislativo municipal:

(...) o fortalecimento do poder Legislativo, nas três esferas de poder, resultou em um quadro de repartição mais equilibrada das funções executiva e legislativa. Na esfera municipal, a competência legislativa foi ampliada com a prerrogativa do estabelecimento de Carta constitucional própria. A recuperação das atribuições do Legislativo como mecanismo tradicional de representação social, por si só, contribuiu para aumentar a permeabilidade dos núcleos institucionais de decisão aos valores e interesses dos diferentes grupos sociais e também para encaminhar soluções a problemas localizados. As novas condições institucionais contribuem, além disso, para estimular a criação de outras formas de participação social, ampliando o leque de interlocutores com acesso ao processo de tomada de decisões políticas (CARVALHO, 1999, p. 2).

Nessa direção, a esfera municipal passou a ter novo papel diante das mudanças advindas com a recente Carta Constitucional e com a redefinição das funções do setor público no novo arranjo federativo, ou seja, a responsabilidade pela *execução* da política

de desenvolvimento urbano. Foi característica bastante significativa desse movimento a localização da política urbana no Título VII da Constituição que diz respeito à ordem econômica e financeira. Diferentemente das regras constitucionais anteriores, o município – a partir dos artigos 182 e 183 – foi considerado esfera autônoma de governo, política e administrativamente responsável pela promoção da política urbana de forma a promover o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade (SILVA, 2008). Além de assumir políticas de bem-estar social (*welfare*), antes de responsabilidade da União, os municípios tiveram o desafio de promover o desenvolvimento econômico com base em ações de âmbito local procurando garantir a renda e gerar emprego aos habitantes, o que envolveu o estabelecimento de um novo tipo de relacionamento com os diversos setores privados locais e regionais (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Conforme Abrucio e Couto (1996, p. 41), no que diz respeito às iniciativas em prol do desenvolvimento econômico, apontaram esta como sendo a maior novidade em termos de redesenho do Estado no nível local e ressaltaram esse tipo de atuação, representando:

(...) ao menos no caso brasileiro, uma ruptura com formas tradicionais de ação governamental nos municípios. Trata-se de uma verdadeira reinvenção do governo, que envolve novos padrões de relacionamento entre o Estado e a sociedade, superando as formas limitadas, porém *indispensáveis* de representação política da democracia liberal, através da criação de outros dispositivos políticos para a agregação e a articulação de interesses (...).

No processo de descentralização os municípios obtiveram maior poder para determinar seus próprios tributos e políticas orçamentárias. Mudanças significativas como o aumento da parcela dos municípios nas transferências do governo federal por meio de recursos como o FPM ou as novas regras do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), somado às medidas intra-municipais de incremento dos seus próprios tributos como o Imposto Sobre Serviços (ISS) ou o Imposto Predial Territorial Urbano (IPTU), além de outros, dotou as cidades de maior autonomia financeira transformando o modo de fazer política em nível local. As transformações se deram principalmente pelo novo contexto democrático em que a relação de colaboração

entre os poderes Executivo e Legislativo teve de ser maior, da mesma forma que exigiu maior cooperação entre os outros atores envolvidos como secretários, vereadores, a sociedade civil organizada e o setor privado (ABRUCIO; COUTO, 1996).

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade aprovado em 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição, veio instrumentalizar urbanisticamente o município criando mecanismos que viabilizaram o conteúdo material dos planos visando garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. O Estatuto estabeleceu as diretrizes e fixou as normas necessárias para a utilização dos dispositivos constitucionais que permitiram ao poder público municipal intervir no espaço urbano tendo o objetivo de garantir o direito à cidade, principalmente o direito à moradia e à gestão democrática (CARVALHO, 2001b). Caracterizou-se, portanto, num importante instrumento de gestão urbana que abriu novas perspectivas para o planejamento do espaço, procurando tornar o plano diretor o efetivo instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Em conformidade com o Estatuto:

Parágrafo 1º - O plano diretor 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.

Parágrafo 2º - O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Parágrafo 3º - A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

Parágrafo 4º - No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo garantirão:

I – a promoção de audiências públicas com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (BRASIL, 2001).

Da mesma maneira Carvalho (2001b) afirmou:



O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados são as condições institucionais necessárias – sem que sejam obrigatoriamente suficientes – oferecidas ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais (p. 131).

Desse modo, segundo a lei, o direito de uma dada propriedade urbana passou a ser reconhecido também a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso e o seu conteúdo econômico foi atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos durante o processo de planejamento urbano. Em consequência, a centralidade atribuída ao plano diretor é que irá determinar a concepção de propriedade social que será adotada, ou seja, além do sentido individual a propriedade passou a ser definido também por sua função social.

É nesse contexto que:

(...) podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Portanto, com o Estatuto da Cidade, apesar de a inviolabilidade da propriedade privada não ser ferida, oferecem-se instrumentos que, caso instituídos, possibilitam atribuir-lhe função social (CARVALHO, 2001b, p. 131).

Porém, apesar dos avanços obtidos, diversos autores chamam a atenção para o fato da sua aplicabilidade não ser nem fácil nem imediata. Mesmo mantendo a divisão de competências entre os três níveis de governo, a esfera municipal ficou com a responsabilidade de legislar em matéria urbana. Logo, os poderes Legislativo e Executivo municipais deverão garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, o tratamento e as soluções às questões urbanas e como equacioná-las (CARVALHO, 2001b).

Em termos práticos, o Estatuto pressupõe a articulação de instrumentos legais norteadores da política de desenvolvimento e expansão urbana situados em três ordens de diretrizes: de ordem econômica, de gestão democrática e de articulação. Na diretriz econômica as peças orçamentárias, especialmente o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, para que o ajuste adequado possa permitir a viabilidade financeira do plano diretor. Em seguida, no plano da gestão democrática, o estabelecimento de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a publicidade dos documentos e informações produzidos e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Por fim, no que se refere à articulação, a condução do planejamento urbano deverá se valer de instrumentos de interlocução com os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos de ação pública planejada (CARVALHO, 2001b).

De maneira similar, no plano macro institucional, destacamos a nova configuração estabelecida pela criação do Ministério das Cidades (MCidades) em 2003. O órgão ficou encarregado das políticas nacionais relacionados aos problemas sociais urbanos como moradia, saneamento ambiental e mobilidade e trânsito, assim como se tornou o gestor dos recursos da União e do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) aplicado a esses setores com a Caixa Econômica Federal (CEF) como principal operador. Maricato (2011) apontou a criação do MCidades como o *fim de um ciclo* iniciado pelos movimentos sociais urbanos ainda na luta contra a ditadura. O movimento teve significativos avanços como a eleição de governos municipais comprometidos com a implantação de políticas de combate à desigualdade a partir dos anos 1980, com o capítulo sobre a Política Urbana na Constituição de 1988 e com a regulamentação do Estatuto da Cidade:

(...) o caminho que levou à criação do Ministério das Cidades teve uma pavimentação consolidada por muitos e sucessivos passos dados por um número cada vez maior de lideranças sociais, profissionais e técnicas de diversas origens. Um significativo número de documentos, projetos de lei, plataformas, programas foi desenvolvido pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana, por cada uma das entidades que dele fizeram parte, pelos partidos políticos progressistas, pelas instâncias legislativas, pelas entidades sindicais, profissionais ou acadêmicos, e apresentados em fóruns internacionais (com destaque para a Conferência Internacional Habitat II, em 1996), nacionais e locais. O Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil (p. 24).

Ainda em conformidade com a autora, o MCidades se fundamentou na intenção de superar a visão setorial que caracterizou períodos anteriores e na busca de uma política nacional de desenvolvimento urbano em consonância com os demais entes federativos (município e estado), demais poderes do Estado (Legislativo e Judiciário), além da participação da sociedade visando à coordenação e a integração de investimentos e ações. Seguindo essa diretriz, qualquer dos temas não devia ser visto de forma isolada ou corporativa, mas como parte do desenvolvimento urbano que tem na política fundiária e imobiliária os eixos centrais. Para tanto, foram criados programas e ações de apoio relacionado à elaboração de planos diretores, modernização das informações cadastrais e cartográficas, regularização das terras irregulares, prevenção à ocupação de áreas de risco de desmoronamentos, elaboração de políticas para favelas, coleta e destinação sustentável do lixo, entre outros. A tarefa de capacitação dos quadros técnicos e modernização da administração municipal pretendeu criar um movimento institucional e social de modernização administrativa unificando esforços públicos e privados em torno de rumos e diretrizes que pudessem superar a falta de informações sobre a realidade local e a definição de planos (MARICATO, 2011).

Concluindo, destacamos, no sentido proposto por Carvalho (2001b), a dimensão política do processo que envolve uma determinada proposta de planejamento urbano. Em resposta à crise do modelo de planejamento tecnocrático dos anos 1960 e 1970 em que a dimensão técnica ou dita “neutra” foi predominante, o debate atual tem procurado estabelecer uma simultaneidade entre suas dimensões *política* e *técnica*. Recuperou-se,

portanto, nessa abordagem, uma das premissas da agenda da redemocratização de que apenas a dimensão política tem condições de direcionar o objeto da intervenção pública, “enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida” (CARVALHO, 2001b, p. 132). Tratando-se de uma visão que contempla uma proposta que visa transformar uma realidade social procurando garantir o bem-estar dos cidadãos, esta abordagem busca garantir o acesso ao uso da cidade lembrando sempre que, em última instância, planejar é fazer política. Nesse sentido, o cerne da questão está na administração de situações de conflito e em fazer escolhas para que determinados interesses e necessidades – e não outros – sejam atendidos e satisfeitos.

Nesse sentido, destacamos Villaça (2004) que ampliou os termos do debate questionando o próprio futuro do planejamento no Brasil. Num momento de crise dos modelos de planos tradicionais, superplanos ou diagnósticos técnicos, a consolidação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana exerceu forte pressão na Constituinte de 1988 e foi determinante nos avanços obtidos, porém, em fins dos anos 1990 e início do século XXI chama atenção o declínio e a fragmentação do movimento. A própria credibilidade, o perfil e o conteúdo dos planos e do planejamento vão depender da luta pela reforma urbana que se pretende travar nas próximas décadas. Desse modo, o próprio destino da atividade planejadora é condicionado por aspectos políticos tais como a elaboração dos planos diretores, a pressão dos movimentos populares urbanos e a aplicação do Estatuto da Cidade. O direcionamento dado por esses parâmetros é que vão expressar as escolhas realmente relevantes e que irá “fazer a diferença” sobre *o que* e *como* será alocada e executada a política de planejamento urbano em nosso país (CARVALHO, 2001; MARQUES, 2003; VILLAÇA, 2004).

### **3. A HISTÓRIA URBANA DE SANTOS A PARTIR DO CENTRO**

### 3. 1. O café e o Centro: ferrovia, porto e saneamento

Em conformidade com Villaça (1998) a *localização* centro urbano só existe quando surge uma cidade ou povoado que faça dela seu centro, isto é, surge da necessidade de afastamentos indesejados, mas obrigatórios. Ou seja, é o ponto em que, por determinados motivos, há a necessidade de as pessoas para lá se deslocarem. Em geral, esses percursos espaciais se tornam regulares e socialmente determinados e disputas passam a ocorrer em função do domínio ou controle do tempo e energia gastos nesses caminhos. A partir do momento em que se desenvolvem relações sociais mais complexas e que passa a haver atividades e interesses em comum entre as diversas classes sociais, no momento em que elas passam a produzir e consumir e que ocorre a necessidade de instituições comuns como o *Estado*, a *religião* ou o *comércio*, é nesse momento e nesse espaço – que minimiza o somatório de todos os deslocamentos necessários – que “surge” o Centro:

(...) nenhuma área é ou não é centro; como fruto de um processo – movimento – *torna-se* centro. No social, nada é; tudo se torna ou deixa de ser. Nenhuma área é (ou não é) centro; torna-se ou deixa de ser centro (VILLAÇA, 2004, p. \*\*\*).

O que denominamos Centro ou área central compreende a região dos bairros Centro, Valongo, Paquetá, Vila Nova e parte da Vila Mathias. São esses bairros que constituem o verdadeiro Centro de Santos, o principal Centro, lugar de fundação da cidade e que mostram sua ligação com o porto e o comércio, onde estão suas mais importantes edificações históricas e onde está localizada parcela importante de sua população. O espaço onde hoje são esses bairros por mais de trezentos anos foi a mais importante localização do litoral paulista. A vila de Santos apresentou, nessa época, todas as principais características de uma vila litorânea do período colonial no Brasil como suas relações com o mar – através do porto – as suas funções político-administrativa, escravocrata, de mercado importador e exportador e de poder religioso (COSTA, 1999).

“No início do século XVI, Santos era uma pequena feitoria comercial sumariamente fortificada. A Alfândega e a Câmara articulavam-se numa praça, onde se levantava o pelourinho e as fachadas da igreja e do hospital da Misericórdia” (NUNES,

2009, p. 53). O estabelecimento de engenhos de açúcar – o de Madre de Deus, no continente, o de São João no atual centro da cidade e o de São Jorge dos Erasmos, a meio caminho da Vila de São Vicente – representou um curto período de sustentação econômica da região. Logo, a cultura canavieira do nordeste faz decair o ciclo do açúcar vicentino, empobrecendo toda a Capitania e obrigando os moradores dos povoados e vilas do litoral a procurarem outra atividade econômica. Nessa fase, importantes edificações foram erguidas, fato que lhe garantiu a existência no período de estagnação geral da Capitania como a Cadeia, a Igreja Matriz, a Casa do Trem Bélico, capelas, os conventos do Carmo, do Valongo e São Bento e algumas casas de moradia como a de Dona Ana de Siqueira e Mendonça, mãe de Frei Gaspar Madre de Deus e do Capitão-Mor, Francisco Xavier da Costa Aguiar (ANDRADE, 1989; ANDRADE, 1995; REIS FILHO, 1999).

Os vínculos com São Paulo sempre foram fundamentais para explicar os ciclos de crescimento e declínio na articulação planalto-porto (LANNA, 1996). Tal era a relação que Caio Prado Júnior (1998) denominou os dois núcleos de *idades casadas* afirmando que:

Desde logo, há entre estes dois núcleos, São Paulo e Santos, uma ação recíproca permanente, e a importância de um se projeta fatalmente sobre o outro. Ambos se completam, e no sistema econômico da capitania satisfazem cada qual uma destas funções conexas e inseparavelmente ligadas: centro natural do planalto e porto marítimo. Não fosse a fatalidade da Serra do Mar, e estas duas funções caberiam a um só centro, que englobaria o que hoje constitui as duas cidades (p. 31).

Como desde seu nascimento a cidade viveu em função de seu porto, por conta disso, adquire importância comercial cada vez maior a partir de 1830. Em 1826, entraram 24 navios estrangeiros e 109 nacionais e, em 1835, esses números passaram para 45 estrangeiros e 154 nacionais. As áreas próximas ao porto se adensavam de pessoas e construções e começava a surgir a necessidade de aparelhamento e investimentos na estrutura portuária e em seu entorno (GONÇALVES, 1995).

A expansão do cultivo de café e as riquezas advindas da cadeia produtiva fizeram o país experimentar notável impulso de crescimento econômico e

transformações sociais. As cidades localizadas no caminho do sistema exportador sofreram enormes mudanças e tiveram suas funções redefinidas e seus espaços urbanos redistribuídos:

As tradicionais atribuições administrativas, militares, comerciais, e religiosas dos centros urbanos se ampliavam. Simultaneamente, novos setores apareciam: transportes, bancos, comércio exportador, ferrovias, indústrias e empresas de serviços públicos (GAMBETA, 1984, p. 17).

Com o desenvolvimento da economia cafeeira, sobretudo o binômio Santos - São Paulo se consolidou, em especial a partir da década de 1870. Entre 1886 e 1900, Santos e São Paulo cresceram 223% e 403%, respectivamente, tendo as maiores responsabilidades referentes ao setor urbano. Ao mesmo tempo expandiram-se outros aspectos como o trabalho assalariado dos imigrantes, o comércio varejista, a indústria, os transportes e os serviços urbanos (GAMBETA, 1884). A cidade portuária só havia sido colocada definitivamente na rota do café em 1867, com a inauguração da primeira estrada de ferro paulista, a São Paulo Railway. A ferrovia, construída com capitais ingleses, foi fruto de uma concessão de 1856 feita ao Barão de Mauá e representou uma nova etapa para o porto. Ligando o porto ao interior paulista, a estrada de ferro ultrapassava a Serra do Mar em pouco mais de quatro horas, suplantando definitivamente o porto do Rio de Janeiro e os outros dois portos paulistas da época, Ubatuba e São Sebastião, deixando Santos com o monopólio de todo o tráfego com São Paulo (ARAÚJO FILHO, 1964).

Segundo Lanna (1996):

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 o de Santos se tinha, de fato, transformado em monopolizador de toda a atividade do planalto e, a partir de meados do século XIX, principalmente da atividade cafeeira. A vitalidade santista estava intimamente associada à ferrovia e ao porto que permitiram a consolidação e transformação de suas funções portuária e comercial (p. 54).



A estação de trem, localizada no Valongo, desfez todo o sistema de circulação que vinha desde a época colonial e redefiniu a região tornando-a uma área de habitação de trabalhadores vinculados aos serviços portuários como doqueiros, estivadores, carroceiros, ferroviários e ensacadores de café (ARAÚJO FILHO, 1969; GAMBETA, 1984; LANNA, 1996). Entretanto, o esquema de transporte iniciado pela ferrovia encontrava enormes dificuldades no embarque das mercadorias. O equipamento portuário ainda funcionava pelo sistema de “trapiches” constituído de pontes de pedra, madeira ou ferro que avançavam das margens rasas do estuário até as águas mais profundas, onde os navios ancoravam. Esse sistema era extremamente demorado e precário e a construção de um cais moderno que pudesse dar conta do crescente volume de mercadorias se fazia necessário (ANDRADE, 1989).

Abaixo, a estação por volta de 1905, onde carroças aguardavam a chegada do trem com a carga de café para transportá-la aos armazéns:



Figura 03 - A Estação São Paulo Railway, no Valongo (VIVA SANTOS, 2006).

A transformação e modernização do porto era um problema econômico que preocupava autoridades e comerciantes. Após vários estudos, o governo Imperial abriu concorrência para uma empresa particular que se comprometesse em construir um cais

moderno. Depois de algumas tentativas fracassadas o grupo Gaffrée, Guinle & Cia. ganhou a concessão por 39 anos. Em 1892 foram concluídos e inaugurados os primeiros 260 metros de cais e, após ter se transformado em sociedade anônima, a concessionária passou a denominar-se Companhia Docas de Santos (CDS) tendo o usufruto aumentado para 90 anos. A construção da primeira amurada teve como extensão desde a Rua Brás Cubas até o extremo da ponte da estrada de ferro, no Valongo. A construção desse trecho canalizou rios, aterrou mangues e saneou a região. Contudo, as obras se arrastaram com lentidão até 1909, quando se completaram os 4.720 metros projetados (HONORATO, 1996; LANNA, 1996).



Figura 04 - Construção do primeiro trecho de cais (NOVO MILÊNIO, 2010).

Com o crescimento acelerado de sua população de 9.151 habitantes em 1872 para 50.389 em 1900, a cidade não conseguiu acompanhar o ritmo do adensamento e suas condições de vida deterioravam-se. Durante muitas décadas, além da febre amarela, outras doenças como a varíola, a tuberculose, o impaludismo, a malária e a peste bubônica fizeram muitas vítimas. De 1849 até 1904, houve 31 surtos de febre amarela e em todo verão as epidemias se repetiam. Nos últimos dez anos do século XIX mais de 22.000 pessoas morreram por conta das epidemias (CARVALHO, 1999; GAMBETA, 1984). Conforme Gambeta (1984):

Morria-se em Santos mais do que se nascia. Entre 1889 e 1897, a natalidade foi sempre inferior à mortalidade. Para os 2.574 óbitos registrados em 1895, apenas 810 crianças nasceram. E, no entanto, a cidade continuava a crescer (p. 18).

O funcionamento do porto foi extremamente prejudicado pelas epidemias. Além do crescimento urbano, a situação sanitária era objeto de atenção por parte do poder público. De acordo com Nunes (2001) o ano de 1894 foi considerado o marco inicial do planejamento urbano no município com a lei que determinou seu perímetro e sua expansão elaborada pela Câmara Municipal. No ano seguinte, o Código de Posturas instituiu regras para as construções, inclusive os cortiços, marcando também o início dos embates entre a municipalidade e os órgãos estaduais. Em 1905, após a Comissão Sanitária subordinada ao governo do estado não estar apresentando resultados satisfatórios, este passou a ser comandado pelo engenheiro sanitarista Francisco Saturnino de Brito para elaboração do *Plano de Saneamento, Melhoramentos e Expansão de Santos* (ANDRADE, 1991).

Segundo Leme (1996, p. 247), “Brito foi, sem dúvida, o urbanista que mais se destacou neste campo, no Brasil, nas três primeiras décadas do século XX”. Seu plano de saneamento executado na segunda metade da década de 1900 foi considerado uma das primeiras obras do urbanismo moderno em nosso país e consolidou uma das primeiras experiências de projetos e planos urbanos do campo profissional da engenharia sanitária. O empreendimento, considerado sua mais importante obra construída, foi formulado a partir de uma visão holística do meio urbano se constituindo como planejamento urbano na medida em que o desenho da cidade projetou os caminhos para seu futuro desenvolvimento. Por meio dos canais ladeados por avenidas e calçadas arborizadas, passeios laterais, pontes e passadiços, inaugurou novas práticas sociais como o *footing* e despertou sensibilidades modernas tendo a cidade como paisagem e os canais como definidores da estrutura básica do sistema viário e parcelamento do solo. Todos os princípios do plano como prever sua expansão futura, circulação e segurança estavam em um mesmo procedimento, subordinado às exigências sanitárias. Dessa forma, entendemos como os canais de drenagem a céu aberto – que vão do estuário até a baía – foram os principais elementos formais de seu traçado urbanístico. Este sistema viabilizou o enxugamento da planície e, assim, a

criação de uma ampla área de expansão em condições salubres (ANDRADE, 1991; 1992; 1996; LEME, 1996).

Andrade (1991), ao estudar o plano de Saturnino de Brito, assinalou sua experimentação inovadora para a época:

O trabalho que Saturnino de Brito realiza para a cidade de Santos, como engenheiro-chefe de sua Comissão de Saneamento, nomeado pelo Governo do Estado de São Paulo, é, sem dúvida, sua mais importante obra construída. (...). Diversos aparelhos e processos inovadores foram desenvolvidos por Saturnino de Brito na construção dos esgotos de Santos, destacando-se o emprego de concreto armado nos canais de drenagem das águas pluviais, a adoção de estações elevatórias distritais, além de inúmeras peças para as instalações domiciliares. Também no campo administrativo e econômico, os trabalhos de Brito para Santos inauguraram novos procedimentos no sentido de racionalizar operações e obras. Mas o aspecto de sua obra em Santos que nos parece o principal é o traçado do plano de expansão da cidade. As realizações de Saturnino de Brito deram origem a uma nova cidade com um desenho extremamente moderno para a época, aproximando a paisagem urbana santista daquela de cidades europeias (p. 57).

No Centro vários riachos foram canalizados e áreas alagadiças aterradas pela Companhia Docas eliminando-se, assim, um dos principais focos de proliferação dos mosquitos transmissores da febre amarela. Entre 1905 e 1914, foram executados os esgotos da cidade com 80 km de rede e 17 km de canais de superfície para águas pluviais, “transformando o entreposto comercial em uma das cidades mais saudáveis do país” (ANDRADE, 1991, p. 57). Na figura seguinte vemos a planta de Santos projetada por Saturnino de Brito em 1910:



Figura 05 - A planta de Santos (NOVO MILÊNIO, 2010).

Ademais, o trabalho de Saturnino de Brito para Santos, assim como em outras cidades que contaram com sua atuação, foram destaques também por se diferenciarem, sobremaneira, do modelo de intervenção predominante praticado na capital fluminense. Ainda que tenha ocorrido um período de demolições principalmente na segunda metade do século XIX como mostrado por Andrade (1989) e Lanna (1996), tal concepção se alterou com a chegada e o pensamento de Brito segundo a qual os centros urbanos insalubres deveriam ser recuperados, e não reconstruídos como fizeram Pereira Passos e Paulo de Frontin no Rio de Janeiro (ANDRADE, 1992; LEME, 1996).

No processo de reorganização espacial e econômica três instituições se destacaram, a saber, a Companhia Docas, a Comissão Sanitária e a Comissão de Saneamento:

Na divisão das esferas de competência coube à Docas a dragagem do lodo negro que cercava a cidade, o aterro de um largo trecho, inclusive algumas ruelas à beira-mar e canalização de riachos existentes em “seu” território. Por outro lado, havia desde 1893 uma Comissão Sanitária subordinada ao Governo Estadual, responsável pelo combate a epidemia, desinfecções, controle dos cortiços, lavanderias públicas,

cocheiras e armazéns, possíveis focos de peste, vacinações, enfim, pelo estado sanitário da cidade. Seu chefe desde 1904, o médico Guilherme Álvaro, deixou interessante documento a respeito. Havia ainda uma Comissão do Saneamento, também estadual, que tentou disciplinar o traçado da rede de esgotos e ruas e através de uma planta que deveria ser respeitada. Da sua competência eram também o sistema de canais e outras obras de engenharia sanitária, tais como galerias para águas pluviais, jardins ao lado dos canais e mesmo a construção do Hospital de Isolamento e o edifício da Imigração. Foi encabeçada durante um bom tempo pelo engenheiro Saturnino de Brito (GITAHY, 1992, p. 29).

Iniciando o marco da intervenção do poder público no meio urbano, o saneamento e a remodelação das cidades na rota do capital internacional se constituíram em um claro projeto de Nação possibilitado pelo seu viés urbanístico e pelas ideias de modernização, desenvolvimento e construção da nacionalidade advindas do pensamento social elitista da República Velha (1889-1930). Tal padrão de urbanismo, além de sanear as cidades tomadas pelas epidemias, deu a elas um padrão estético moderno e formas urbanas próprias adquirindo, assim, uma nova imagem (ANDRADE, 1992; MARINS, 1998).

### **3. 2. Transformações urbanas, cortiços e demolições**

A construção do porto e as obras de saneamento foram obras conjuntas que fizeram parte do mesmo processo de reordenação pública e privada destinada ao escoamento dos nossos principais produtos. O que chamamos de Centro na segunda metade do século XIX representava toda a cidade e se tornou insuficiente para abrigar sua população. No ano da Independência, em 1822, (quadro a seguir) a população estimada era de 4.785 habitantes, dos quais 56,3% eram livres e 43,6% escravos. Do total da população, 71,8% não eram brancos, sendo que 41,6% eram negros e 30,2% mestiços, mostrando que nessa época os negros e mestiços compunham a maioria dos moradores da cidade (GITAHY, 1992).

<b>Quadro 01 - Evolução da população de Santos: numero de habitantes por sexo</b>				
<b>Ano do Censo</b>	<b>Homens</b>	<b>Mulheres</b>	<b>Escravos dos dois sexos</b>	<b>Total</b>
1772	942	1.139		2.081
1814	1.319	1.674	2.135	5.128
1816	1.236	1.591	2.053	4.880
1822	1.173	1.527	2.085	4.785
1828	1.294	1.504	2.348	5.146
1854	2.440	2.226	3.189	7.855
1872	4.108	3.477	1.606	9.191
1886				15.505
1890	7.150	5.862		13.012
1900	27.688	22.701		50.389
1913	49.482	39.485		88.967

(PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS – PMS, 1914 apud ARAÚJO, 1985<sup>9</sup>).

Em 1872, podemos sentir uma mudança significativa na constituição da população. Apesar de ainda ser alta a proporção de negros, esse número começa a diminuir. Com o fim do tráfico negreiro muitos escravos urbanos foram vendidos para as fazendas de café em expansão no interior do estado. O aumento do comércio do açúcar e posteriormente do café somado à imigração, fizeram quase dobrar a população neste período para 9.191 habitantes. Desse total, 44,7% não eram brancos, sendo 18,7% negros e 23,3% mestiços. Os brancos representavam 55,3% sendo que 17,2% eram de estrangeiros (GITAHY, 1992).

Quarenta anos mais tarde, no recenseamento de 1913, (quadro seguinte) ficou evidente o peso da imigração. Nesta nova fase, a população total cresceu quase dez vezes, atingindo 88.967 habitantes. Desse total, 86,8% eram brancos. O restante, de 13,2%, tinha 7,8% de mestiços, 3,5% de negros, 1,3% de índios e 0,6% de imigrantes japoneses. Os imigrantes representavam 42,5% do total da população. Por ordem de tamanho, as três principais colônias estrangeiras em Santos eram a portuguesa, a espanhola e a italiana. Em cada cem habitantes santistas, vinte e cinco eram portugueses, nove eram espanhóis e três eram italianos (GITAHY, 1992).

<sup>9</sup> PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. *Recenseamento de 1913*. Santos, 1914.

<b>Quadro 02 – Pessoas ocupadas por ramo de atividade e profissão (1913)</b>			
	<b>Patrões</b>	<b>Empregados, caixeiros, etc.</b>	<b>Operários, jornaleiros braçais.</b>
Comércio, Bancos, Seguros.	2.258	4.654	2.249
Indústria extrativa	45	11	629
Indústria fabril e outras	166	300	990
Transportes marítimos	153	212	1.785
Transportes terrestres	60	764	5.469
Funcionalismo público	407	713	1.318
<b>Total</b>	<b>3.089</b>	<b>6.654</b>	<b>12.440</b>

(PMS, 1914, apud ARAÚJO, 1985).

O crescimento populacional provocado pela imigração exigiu o redimensionamento do Centro colonial. Seu impacto foi muito grande em todas as transformações econômicas e urbanas que estavam ocorrendo. A exportação cafeeira fazia crescer a instalação das firmas ligadas ao café e a armazenagem do produto necessitava da construção de enormes galpões junto à área portuária. Usos e espaços considerados de menor utilidade foram, pouco a pouco, sendo afastados do núcleo original. O aumento do número de negócios tornou a cidade inadequada para a função residencial. A antiga Rua Direita, depois Rua XV de Novembro, a Praça da República, a Praça Mauá e as ruas de ligação tornam-se centros ativos de negócios. As casas comissárias e as de exportação de café dominavam o comércio:

Consulados, hotéis, redações de jornais, oficinas, depósitos eram exigências novas, praticamente desconhecidas antes da eclosão do café, e necessitavam de espaço urbano. Além dos prédios e das pessoas, havia os animais: cavalos, burros, mulas tornaram-se numerosos, por causa dos bondes de burros, das carroças, dos tálburis e das diligências (ANDRADE, 1989, p. 159-160).

As atividades portuárias ligadas ao café envolviam quase todos na cidade e, entretanto, eram cada vez mais afastadas do comércio e dos comerciantes locais pelos extensos muros edificadas pela Companhia Docas. Desta feita, separava-se a atividade portuária da comercial e das transformações mais gerais que estavam ocorrendo como a política de saneamento e a ampliação dos espaços para circulação. Por conseguinte, a



cidade superadensada começava a sair do centro urbano em que viveu por mais de trezentos anos e, após ultrapassar o trecho entre o Outeiro de Santa Catarina e o Valongo, começou a ocupar os bairros Paquetá e Vila Nova para leste. Os locais onde pela primeira vez os limites físicos da cidade colonial foram rompidos compõem-se de ruas largas, extensas e retas, com passeios e praças. Foram as ruas São Francisco, do Rosário, Amador Bueno, General Câmara e Conselheiro Nébias, região inicialmente ocupada por membros das camadas mais abastadas (LANNA, 1996).

Contudo, devido à febre amarela e às epidemias em geral muitas dessas casas e sobrados nas áreas mais próximas ao porto foram demolidas para dar lugar à construção dos armazéns de estocagem das sacas de café. Outras foram abandonadas e rapidamente ocupadas por trabalhadores e donos de pequenos comércios ou transformadas em habitações coletivas de estivadores, portuários e empregados ocupados com as obras do cais, com o embarque do café e com os trabalhos na estrada de ferro que dependiam da proximidade com o cais. Isso se deu por conta da acumulação produtiva estar baseada em torno de poucos lugares, nas proximidades da área portuária, estruturando a cidade de modo a concentrar os trabalhadores nos locais próximos ao trabalho. Apesar da resistência da Comissão Sanitária, centenas de cortiços acabaram povoando este pedaço da cidade (LANNA, 1996).

O esgotamento da oferta de moradias próximas ao local de trabalho deu origem a uma desenfreada especulação imobiliária. Inicialmente nos bairros Centro e Valongo, muitas casas foram transformadas em habitações coletivas repartidas em pequenos cubículos e subalugadas a dezenas de famílias imigrantes. A sublocação de “casas de cômodos” era feita às famílias que pagassem o maior preço possível. “A fiscalização municipal contou, certa feita, 186 moradores numa casa do largo dos Gusmões que não deveria acomodar sequer a quarta parte disso” (GAMBETA, 1984, p. 19). A seguir, foto do início do século XX e o carregamento dos armazéns ao navio:



Figura 06 - Trabalhadores no carregamento de café (NOVO MILÊNIO, 2011).

Segundo Gitahy (1992) o setor estratégico de escoamento do café possibilitou à cidade reunir o primeiro contingente significativo de trabalhadores urbanos do estado de São Paulo. Foi nesse sentido que o cortiço, enquanto modalidade de habitação operária mais antiga em cidades como São Paulo e Santos, aumentou vertiginosamente sua quantidade:

(...) o cortiço desponta e expande-se em decorrência de uma nova relação de exploração, na qual o trabalhador precisa adquirir, com o salário que auferir, os meios de vida para sobreviver. Mão-de-obra livre, não pode mais viver acorrentada em senzalas, que, por sinal, perduraram até o tardio ano de 1888. Mão-de-obra sub-remunerada, não têm condições de adquirir ou alugar uma casa, pois o custo da mercadoria habitação transcende em muito o preço da força de trabalho. Dessa forma, na medida em que a economia baseia seu processo de extração de excedentes na pauperização dos trabalhadores

e ao mesmo tempo precisa manter a unidade familiar operária a fim de explorá-la e garantir sua continuidade, o cortiço, subdivisão de cômodos em maior número possível de cubículos, aparece como a forma mais viável para o capitalismo nascente reproduzir a classe trabalhadora a baixos custos (KOWARICK; ANT, 1994, p. 74).

Os proprietários dos cortiços geralmente se aproveitavam dos quintais das residências e casas de comércio onde construía em madeira e zinco diversos barracos enfileirados, assemelhando-se bastante aos descritos, em 1890, por Aluizio Azevedo (2008) em *O Cortiço*. Segundo Gambeta (1984), o terreno não era cimentado, não havia água corrente e uma única latrina servia a todas as famílias. Muitas vezes nem mesmo latrina existia e os dejetos recolhidos eram lançados em fossas permeáveis abertas no solo. Lugares como os armazéns, o espaço entre o forro e o telhado, os corredores, os vãos das escadas, os porões subterrâneos, isto é, qualquer local onde se pudesse colocar uma cama ou esteira foi usado como moradia ou dormitório. “Em 1890, foram contados 771 deles pela municipalidade, numa cidade que não tinha mais de 3.000 prédios no total. Estimava-se que pouco menos da metade de toda população morava em cortiços (...)” (GAMBETA, 1984, p. 20). As cocheiras representavam para as autoridades sanitárias outro problema a ser resolvido. Servindo ao intenso transporte de café entre a ferrovia, os armazéns e o cais, um número muito grande de cocheiras espalhava-se pela área. Nelas seus proprietários alojavam, “além de cavalos, burros e mulas, os carroceiros, as famílias destes ou quem os procurasse” (GAMBETA, 1984, p. 20).

Nessa conjuntura, notadamente a partir de 1904, o Centro passou por transformações mais intensas com a demolição e reurbanização de inúmeras áreas. A demolição dos velhos quarteirões do Largo do Rosário, a reurbanização da Rua do Consulado e do antigo Beco do Inferno (foto a seguir) foram exemplos dessa dinâmica. Desde o início, a extinção dos cortiços fazia parte do processo de saneamento geral preconizado pela Comissão Sanitária. Os relatórios e inquéritos feitos pelos órgãos oficiais mostravam desde locatários e proprietários que sublocavam cômodos de suas casas, até grandes empreendedores como banqueiros, fazendeiros e comerciantes que construía essas habitações e eram donos de vários prédios. O movimento mostra a valorização do solo urbano e as formas perversas de especulação imobiliária que se tornaram um modo rentável de aplicação do dinheiro obtido com os lucros do café (LANNA, 1996).



Figura 07 - Demolição no Beco do Inferno e na Rua do Consulado (VIVA SANTOS, 2010).

As autoridades sanitárias destacavam a necessidade de reformas e, se preciso fosse, das demolições para conter a doença e a promiscuidade das habitações coletivas. Embora tanto os inspetores da Comissão Sanitária quanto Saturnino de Brito apontarem que o maior problema era a ausência de locais apropriados para recolocar esses moradores e alertarem para a necessidade de construção de vilas operárias construídas pelo município, estas nunca saíram do papel.

O chefe da Comissão Sanitária Guilherme Álvaro<sup>10</sup> (1919 apud GITAHY, 1992, p. 31) assim descreveu o cortiço santista:

(...) os cortiços construídos às pressas, para albergar a numerosa imigração (...) pontuavam as zonas mais centrais (...) surgindo nos pátios e nos quintais dos prédios, de qualquer forma, de qualquer tamanho, compostos de cubículos desasseiados e acanhados, feitos de tábuas de caixotes e folhas de zinco (...). Para fazer o transporte do

---

<sup>10</sup> Álvaro, G. *A campanha sanitária de Santos: suas causas e seus efeitos*. São Paulo: Serviço Sanitário do Estado de São Paulo, 1919, p. 38.

café para as embarcações e da carga para o caminho de ferro, o número de carroças havia crescido enormemente, aumentando por isso o número das cocheiras, construídas também ao acaso, de qualquer feitio, com pranchões e telhas de zinco, quase sempre como complemento dos cortiços, sem água e sem esgotos, abafada e insalubre (...).

As obras da rede de esgotos já haviam sido foram encampadas pelo governo do estado através da Comissão Sanitária em 1892 e instalada no ano seguinte. Em 1897, a Comissão foi fortalecida pelo Código de Posturas que, junto ao Código Sanitário do estado, promoveu grandes transformações nas construções e no meio urbano. A extinção dos cortiços e das cocheiras foi um dos principais pontos do programa com muitos sendo demolidos entre 1896 e 1900 (LANNA, 1996).

Ao se definir pela demolição ou desocupação das habitações dos trabalhadores não se pensava onde os alojar. Isso não era órbita da Comissão Sanitária. Em geral, num movimento de expansão das fronteiras urbanas os despossuídos foram recolocar os mesmos padrões de habitação e precariedade, mas longe dos olhares civilizados (LANNA, 1996, p. 113).

Após as demolições os trabalhadores sem ter aonde irem começaram a construir nos arredores barracos iguais aos que alugavam nos quintais das casas. Andrade (1989) e Lanna (1996) destacaram o processo de demolição como uma das ações que caracterizaram a ideia de modernidade considerada como fator de progresso, de desenvolvimento urbano, de “imperiosidade técnica” na qual qualquer grupo se declarasse contra esse recurso estaria associado à ideia de atraso. A próxima foto é emblemática nesse sentido ao mostrar a urbanização da Praça da República, antigo Largo da Matriz, em 1908. A reforma derrubou a centenária igreja para o alargamento da praça:



Figura 08 - Urbanização da Praça da República (NOVO MILÊNIO, 2010).

No Centro essa característica já havia se feito presente, inclusive, no lugar de fundação da cidade – o Outeiro de Santa Catarina – demolido em 1869 para demarcação de ruas e quadras. Daí por diante, muitos pontos e referências que marcaram os limites da cidade antiga foram alterados ou demolidos com a mudança nos nomes dos logradouros com datas e heróis assumidos pela República em substituição às referências do passado colonial e escravista. Conforme Lanna (1996) as instituições religiosas se tornaram alvos preferenciais do processo de demolição e reordenação da segunda metade do século XIX:

O convento do Valongo teve parte de sua área alterada para dar lugar à ferrovia; a capela N. Sr.<sup>a</sup> da Graça e os armazéns de sal foram demolidos para alargar a Rua José Ricardo em 1883; a Capela de Jesus, Maria e José demolida em 1902 teve seus terrenos vendidos para exportadores de café Zerrenner, Bulow e Cia. Em 1904; no local onde era a matriz e convento dos jesuítas foram construídos o novo prédio da Alfândega e a Praça da República em 1907; a igreja do Rosário não foi demolida, mas teve sua fachada alterada a recuou dois

metros em relação à praça, perdendo para o prédio dos correios a função de marco da praça (p. 92).

No lugar do antigo casario surgiram prédios altos, arejados e bem iluminados. Exemplo bastante significativo dessas transformações foi a Rua XV de Novembro que passou de residencial a comercial, abrigando importantes instituições como a Associação Comercial de Santos, a sede da Bolsa Oficial de Corretores de Cambio e o Conselho Nacional do Café, além do escritório da Companhia Melhoramentos de Santos, o English Bank of Rio de Janeiro e os hotéis Brasil e Central. A necessidade de mais espaço para o tráfego e a edificação de ruas que obedecessem à linha reta foram justificativas para as demolições. Em sua grande maioria esses lugares não se transformaram em locais de trânsito intenso, mas a nova concepção de ordem urbana não podia tolerar desvios urbanísticos ou construções, símbolos e monumentos que não estivessem associadas à ideia de higiene e estética (ANDRADE, 1989).

De acordo com Andrade (1989) a atuação da Companhia Docas foi fundamental para as mudanças em curso. Ao apropriar-se da faixa da marinha criou um novo espaço por conta da construção do cais e dos aterros necessários e deu um aspecto mais limpo à área portuária. No mesmo conjunto de obras foram erguidos os muros que separaram a cidade e o porto. Segundo a autora, a CDS canalizou com galerias subterrâneas os cinco ribeirões que desaguavam no estuário (foto a seguir), fato que contribuiu para a salubridade de toda a região<sup>11</sup>. Além disso, áreas alagadiças foram aterradas eliminando os lodaçais da margem do estuário, umas das principais fontes de epidemia que reinavam na cidade:

---

<sup>11</sup> O Ribeirão São Jerônimo, que atravessava o campo da chácara (atual Praça dos Andradas) e se lançava ao mar, deu origem, após a sua canalização, à Rua Conde D'Eu. O Riacho do Itororó, proveniente do Monte Serrat, atualmente está abaixo das Ruas Itororó, Augusto Severo e Praça Barão do Rio Branco. O Ribeirão São Bento, antigamente chamado de Desterro, vinha do Morro São Bento e passava em frente ao convento do Valongo, onde hoje existe o Largo Marquês de Monte Alegre (ANDRADE, 1989).



Figura 09 - Obras da canalização do Ribeirão do Itororó (VIVA SANTOS, 2010).

A reforma e ampliação dos serviços portuários realizados pela CDS significaram, necessariamente, uma alteração no sistema de transporte e na rede de serviços, além de ter modificado o local das moradias. Na sua área de intervenção desapareceram, por volta de 1895, muitas das casas antigas, baixas, escuras e mal ventiladas como na Rua Xavier da Silveira próxima ao cais. No lugar das vielas tortuosas, não alinhadas e coloniais foram abertas largas avenidas, praças e lugares para a circulação, imposições do capital com base nos critérios definidos pelo padrão europeu de modernidade (LANNA, 1996).

Enfim, a inserção no âmbito do mercado mundial precisou se adequar aos padrões considerados modernos pela sociedade capitalista. A visão de modernidade foi, inclusive, o recurso legitimador das intervenções realizadas. A modernidade que se procurava era identificada com a instauração dos padrões burgueses de civilidade na qual os espaços públicos e privados eram identificados com grandes estátuas, praças, parques e bulevares, redes de esgoto e jardins à beira-mar. Tudo o mais que “atrapalhasse” os planos de se transformar a cidade colonial em cidade moderna deveria



ser condicionada à nova visão burguesa que se buscava instaurar, subordinada à eficiente circulação de mercadorias e ao controle sobre os novos habitantes.

### **3. 3. O apogeu**

O início do século XX iniciou uma nova fase na vida da cidade. As obras no cais, a imigração e o plano de melhoramentos possibilitaram ao município, assim como na capital da República, viver sua “*belle époque tropical*” (NEEDELL, 1993). Com a cidade saneada e os caminhos de expansão urbana delineados ao Centro se verificou, em linhas gerais, outra função social como as relacionadas à administração pública, ao porto, ao comércio, à religião e à cultura. Foi nesse momento em que as principais edificações da era moderna foram levantadas. O café ainda era o grande promotor do desenvolvimento do país e essa riqueza se refletiu na porta de entrada e saída do produto transformada em grande praça comercial.

A época de ouro durou mais de três décadas e foi ostentada claramente na imponência dos edifícios públicos e privados e nos grandes monumentos e praças. Foram exemplos dessa época o prédio da Alfândega (1880), o Theatro Guarany (1881), a Escola Barnabé (1899), o Real Centro Português (1900), a Escola Cesário Bastos (1902), o Mercado Municipal (1902), a Escola José Bonifácio (1907), os Monumentos a Brás Cubas e a Cândido Gafreé e Guinle (1908), o Corpo de Bombeiros (1909), a Hospedaria dos Imigrantes (1912), a Escola Visconde de Leopoldo (1915), o Monumento a Bartolomeu de Gusmão (1922), o Monumento à Independência (1922), o Palácio da Bolsa Oficial do Café (1922), o Panteão dos Andradas (1923), a nova Igreja Matriz (1924), a sede dos Correios e Telegraphos (1924) e o grandioso Theatro Colyseu (1924), além do novo prédio da Alfândega, este terminado apenas em 1934 (ANDRADE, 1989, 1995; BARBOSA; DIAS; CERQUEIRA, 2000; FUNDAÇÃO ARQUIVO E MEMÓRIA, 2007).



Figura 10 - Theatro Colyseu em cartão-postal da década de 1930 (VIVA SANTOS, 2010).

Serrano (1995, p. 107), apontou aspectos da arquitetura desse período:

É ilusão procurar uma expressão arquitetônica homogênea durante o ciclo em que predominou como atividade econômica em nosso país a produção e a exportação do café. As transformações sociais ocorridas no mundo e a revolução industrial aceleraram de tal forma a sucessão dos fenômenos econômicos, políticos e culturais que a produção da arquitetura nesse período se transformou a partir das expressões mais tradicionais da arquitetura colonial até o que se convencionou denominar arquitetura moderna. Para ressaltar essa faceta de diversidade, o apogeu do ciclo do café corresponde ao período da história da arquitetura denominado ecletismo, em que justamente a variedade de soluções é a característica predominante.

O desenvolvimento econômico favoreceu igualmente o aparecimento de inúmeras firmas construtoras como a Companhia Santista de Crédito Predial, a O. Ribeiro e Companhia, a Companhia Santista de Habitações Econômicas, a Associação Predial de Santos e a mais importante de todas: a Companhia Construtora de Santos.

Fundada em 1912, esta Companhia teve o engenheiro e economista santista Roberto Simonsen como sócio e se destacou por empreendimentos como casas de moradia na Avenida Conselheiro Nébias, o edifício do Banco Comercial de São Paulo na Rua XV de Novembro, bem como inúmeras mansões e monumentos como o Panteão dos Andradas e o Palácio da Bolsa Oficial do Café (ANDRADE, 1989).

O Palácio teve um caráter de propaganda edificada. Pretendia difundir a riqueza do café atraindo para São Paulo capitais e trabalhadores. Fica patente nas suas intenções o projeto de cidade e de nação que a elite cafeeira formulara 80 anos antes da edificação desse monumento: a construção de uma nação e seu povo com suporte no capital internacional e nos trabalhadores brancos europeus, que aqui viriam, com suas noções de progresso e civilidade, formar o povo brasileiro, amortecendo os efeitos de 400 anos de escravidão. A proposta elaborada por essa elite compreendia um campo produtor onde residiria a maioria dos trabalhadores, inclusive imigrantes. Contraposta e vinculada a esse universo rural, a cidade aparecia formulada utopicamente como lugar de comércio e consumo, europeizada, lugar privilegiado das elites e de uma população trabalhadora necessária, mas colocada sob severos controles e restrições (LANNA, 1999, p. 108).



Figura 11 - Palácio da Bolsa Oficial de Café nos anos 1920 (NOVO MILÊNIO, 2010).

O crescimento da exportação trouxe enormes ganhos que se refletiram por toda cidade. Das 6.053.521 sacas de café negociadas em 1897, o porto de Santos chegou, em 1909, ao auge da movimentação, com 13.453.104 sacas que representavam 95,8% do volume de exportação do produto. No período entre 1880 e 1929, o Brasil chegou a responder por 3/4 da comercialização mundial. Devido ao grande volume de carga surgiram graves problemas de congestionamento do sistema portuário. Após amplo debate o governo federal aprovou, em 1926, a proposta de expansão intitulada *Plano Geral de Desenvolvimento do Porto* prevendo grandes ampliações e passando dos 4.720 metros para 33.000 de cais. Contudo, com a queda da bolsa de Nova York o programa foi seriamente afetado e o cais cresceu somente 5.021 metros (SOARES, 1984).

Na década de 1920, Santos se tornou uma das poucas cidades brasileiras a ultrapassar os 100 mil habitantes e o Centro transformou-se em um grande pólo de lazer com cinemas, confeitarias e restaurantes, sobretudo no tradicional Largo do Rosário. No

entanto, a década seguinte iniciou uma nova fase na relação com o produto que lhe deu riqueza. Os problemas de superprodução, o *crash* da bolsa, o aparecimento de novos produtos e as agitações políticas internas com a Revolução de 1930 e a Revolução Constitucionalista de 1932 repercutiram desfavoravelmente iniciando um processo de declínio da exportação. Em 1932, a movimentação de carga desceu para 1.083.855 toneladas e a exportação cafeeira caiu verticalmente. No ano seguinte ocorreu a reação da movimentação e, em 1938, o porto atingiu marca superior a 4 milhões de toneladas, adquirindo categoria de primeira classe. Porém, o café não acompanhou o aumento do volume de carga e no final da década o produto foi responsável por apenas 15% da movimentação do cais (PIMENTA, 2002; SOARES, 1984).

Apesar da crise, ainda era a comercialização do café que movimentava a maior parte da economia da cidade, por ter se constituído toda uma rede de negócios, em que não era feito apenas o embarque do produto, mas também a intermediação financeira envolvendo o processo de venda – principalmente ao mercado internacional – a armazenagem, a mistura e o ensacamento, além da logística de transporte aos navios exportadores. O comércio do produto foi por muito tempo ainda o responsável pela força dos empregos e da renda e sua cotação dava o dinamismo da cidade comercial (GONÇALVES; NUNES, 2008). Nas palavras de Pimenta (2002):

No fim de um dia proveitoso, a fina flor da economia cafeeira – corretores, exportadores e financistas – ia gastar seus lucros nos elegantes hotéis da orla praiana: Palace Hotel, Avenida Palace, Atlântico e o maior e mais luxuoso de todos, o Parque Balneário. Neles encontrava não apenas cassinos para excitantes apostas na roleta e no bacará, mas também restaurantes, orquestras, bailes e muito mármore, cristais, porcelanas. Esses jogadores aristocráticos iam também às sessões de cinema do Polytheama Rio Branco ou do imponente Teatro Coliseu, com seus 2.300 lugares, suas frisas e balcões. (p. 25).

A foto 08 mostra uma agitada Rua XV de Novembro entre as décadas de 1940 e 1950:



Figura 12 - Rua XV de Novembro e Bolsa do Café ao fundo (VIVA SANTOS, 2010).

Nunes (2001) apontou os principais agentes responsáveis pela dinamização urbano do período:

Os engenheiros da Prefeitura de Santos; da Companhia Docas de Santos, empresa que planejou, construiu e administrou o porto de Santos; da Companhia City of Santos Improvements, empresa responsável pelo transporte, abastecimento de água, gás e eletricidade; e da Repartição Estadual de Saneamento, tiveram participação destacada na construção de várias obras, públicas e privadas, mas também em diversos setores da sociedade (p. 101).

No final dos anos 1930, graças às comemorações pelos cem anos de elevação de Santos à categoria de cidade, foi inaugurada a nova sede da Prefeitura e da Câmara Municipal no recém-construído Palácio José Bonifácio. As obras de construção do novo Paço Municipal compreenderam, além do Palácio inspirado no Palácio de Versailles também a remodelação da Praça Mauá como miniatura da esplanada de Versailles em

harmonia com o recente Paço (foto 09). As obras de intervenção executaram ainda arborização, alargamento dos passeios laterais e ajardinamento. Segundo Serrano (1995):

A última grande obra pública eclética, erudita e de linguagem clássica foi a nova sede da Prefeitura e da Câmara Municipal, um projeto que incluiu não só o edifício, mas também o paisagismo da Praça Mauá e a regulamentação do gabarito dos edifícios em frente a Praça. Com sete pavimentos, sua fachada, como a da Bolsa, está organizada em três faixas horizontais: embasamento com dois pavimentos, plano nobre com três e ático com dois. O corpo central destacado inclui o acesso principal através de galilé com três arcos triunfais, que se atinge através de rampas e escadarias adornadas com luminárias em bronze trabalhado e as figuras recostadas de Atena e Hermes, deuses gregos protetores das cidades e do comércio (SERRANO, 1995, p. 116).



Figura 13 - Palácio José Bonifácio inaugurado em 1939 (VIVA SANTOS, 2010).

Após uma queda de movimento durante a Segunda Guerra Mundial, a CDS retomou seu crescimento, agora como porto importador de máquinas e matérias-primas para a florescente indústria paulista. As obras de expansão, a construção de mais armazéns, vias férreas e a aquisição de aparelhagem constituíram investimentos exclusivos da CDS até 1945. A partir daí, o governo federal injetou investimentos – assim como em outros portos nacionais – para suas ampliações. Beneficiando-se desse apoio, o cais alcançou 6.259 metros, além da aquisição de aparelhamentos mecânicos móveis para programar o tráfego do porto. O café ainda atingiu posição de destaque em 1946 com 12.799.957 sacas exportadas, mas daí em diante retornou a declinar. Os tempos de *porto do café* ficavam para trás (PIMENTA, 2002; SOARES, 1984).

### **3. 4. Os caminhos de expansão**

O aparecimento de uma nova camada social intermediária composta pelo significativo aumento de funcionários ligados a órgãos administrativos e burocráticos vinculados ao setor público, somado ao crescimento de um setor bancário e de serviços e a crescente presença da CDS com seus funcionários qualificados, fizeram crescer a demanda por moradias com um padrão de vida e civilidade definidas a partir de valores burgueses. Diferentemente das habitações insalubres e promíscuas da zona central, o que se pretendia era a definição de “homens novos” a partir de um morar higienizado. Muitos destes empregados moravam nas ruas ainda próximas ao Centro e nos novos bairros que estavam se constituindo (LANNA, 1996).

Nessa fase a área mais central começou a perder uma de suas principais características, qual seja o local de moradia das camadas de alta renda. Foi nesse momento em que essa camada social, após ter o problema do deslocamento resolvido pelas novas avenidas e pelo bonde de linhas regulares e horários determinados, pôde optar por morar em lugares mais afastados. Essa opção foi possível, pois os dois entraves ao deslocamento – o sistema viário e os veículos – já não eram mais o grande obstáculo a ser vencido. Dessa forma, foi possível entender o interesse de grande parte da elite que optou por um aumento do tempo de deslocamento, porém passou a morar em grandes terrenos, com bastante verde, ar puro e à beira-mar. Segundo Villaça (1998) esse deslocamento, entretanto, só foi possível por que houve um Estado e uma economia que produziram ruas e avenidas, além dos automóveis que fizeram, e



continuam fazendo, com que para esse novo local vão também “as escolas dessas classes, seus shoppings e até o centro da cidade” (p. 243-4).

Desde o final do século XIX as famílias mais ricas já vinham tendo o hábito de morar em chácaras afastadas. Essas chácaras se localizavam no lugar conhecido como “Barra”, na parte sul da Ilha de São Vicente constituída de praias. O percurso entre o Centro e a Barra era vencido pelo bonde nas Avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa. A abertura destas avenidas foi fundamental para a cidade ultrapassar “os limites a que estava restrita desde os tempos coloniais” (LANNA, 1996, p. 99). De acordo com Andrade (1989) o chamado Caminho Velho da Barra atravessava uma área plana encharcada rodeada por chácaras como a dos Outeirinhos ou a grande chácara da família de Dona Luiza Macuco. A Rua e depois Avenida Conselheiro Nébias foi aberta ainda em 1867 cortando em certo ponto o Caminho Velho da Barra com aproximadamente 6 km de extensão, cortando toda a Ilha<sup>12</sup>.



Figura 14 - Trecho inicial da Av. Conselheiro Nébias (cartão-postal de 1915) (NOVO MILÊNIO, 2010).

---

<sup>12</sup> Na Avenida o serviço de bonde mantinha uma linha puxada por burros até a praia do Boqueirão da Barra que, posteriormente, foi estendida até a praia do Embaré (ANDRADE, 1989).

Os primeiros loteamentos foram realizados por particulares aliados a rede de transportes sendo o sistema de bondes fundamental para a expansão.<sup>13</sup> As inúmeras linhas foram reunidas, em 1904, pela influente *The City of Santos Improvements Company* responsável também, por muitas décadas, pelo fornecimento de água, gás e eletricidade. Além da Vila Mathias próximo ao Centro de habitações populares e moradia de funcionários, principalmente da “City”, a Vila Macuco da mesma forma veio abrigar uma classe trabalhadora que procurava fixar-se. Seguindo a expansão do cais, seus moradores foram operários predominantemente da Companhia Docas (GITAHY, 1992; LANNA, 1996).

A ocupação das praias com chácaras de moradia e recreio aumentou de forma rápida e qualquer morador da orla oceânica podia estar em seu local de trabalho em pouco tempo dada a frequência e a rapidez do transporte público que, a partir de 1909, passou a ser elétrico e não mais puxado por animais. A valorização das praias como local de residência das elites se instalou e se difundiu e o local, que outrora era visitado apenas esporadicamente, começou a receber seus primeiros hotéis de padrão europeu associados ao banho de mar. Além das Avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias<sup>14</sup>, também os canais de Saturnino de Brito estabeleceram a espinha dorsal do sistema urbanístico ou, conforme Silva Sobrinho<sup>15</sup> (1967), “as condições de paralelismo e verticalismo das futuras ruas” (apud ANDRADE, 1989, p. 165).

As camadas de alta renda tiveram, assim, as condições necessárias para sua fixação. Foi nesse contexto que o médico sanitarista Guilherme Álvaro, diretor da Comissão Sanitária, destacou o crescimento da população e a fixação dos moradores após a higienização da cidade:

Toda gente, entretanto, concordava que Santos estava se transformando, crescendo continuamente sua população, intensificando-se patentemente a vida urbana, surgindo usos e costumes novos, resultantes naturais do desaparecimento das epidemias desde 1901. Confiava-se no futuro da cidade, onde casas e terrenos valorizavam-se continuamente, diminuindo cada mês o

---

<sup>13</sup> O primeiro loteador foi Mathias Costa que criou uma linha de bondes passando por seus terrenos indo até a praia num ponto conhecido pelo botequim de um senhor chamado Gonzaga. Posteriormente, Vila Mathias e Gonzaga consolidaram-se como bairros (LANNA, 1996).

<sup>14</sup> As duas avenidas tiveram, no início do século XX, cinco anos de isenção de impostos para quem nelas construísse (ANDRADE, 1989).

<sup>15</sup> SILVA SOBRINHO, J. da C. Ignácio Cochrane, o urbanista. *A Tribuna*, Santos, 22 out. de 1967, p. 12.

número de ‘diárias’ que viajavam para São Paulo, ouvindo por toda a parte afirmações de residência definitiva na cidade (ÁLVARO, 1919, p. 138-42 apud LANNA, 1996, p. 108).

Em conformidade com Villaça (1998), a nova cidade e sociedade do início do século XX cresceram sobre influência do estilo de vida urbano que se instalava marcado por estradas de ferro, imigrantes europeus, telégrafo, jornais, navegação a vapor, bondes e eletricidade. Nesse contexto, assim como na capital federal, se iniciou:

(...) uma guinada na direção de expansão das camadas de alta renda, que, progressivamente, abandonaram a direção do interior e deram início a uma crescente concentração ao longo da orla oceânica, mais fresca e atraente, diante da grande transformação cultural que se difundia: o hábito do banho de mar (VILLAÇA, 1998, p. 173).

O bairro do Gonzaga foi exemplo dessa característica. O bairro, inicialmente pensado para ter uma ocupação popular seguindo o caminho de Vila Mathias, fugiu a essa particularidade. O saneamento, as grandes avenidas e ruas e o novo hábito do banho de mar fizeram do local moradia das classes mais abastada e preferencial do turismo, iniciando o processo de valorização da orla oceânica (LANNA, 1996). O Parque Balneário e o Hotel Atlântico propiciavam a ocupação de lazer no bairro. A foto seguinte do alto do Monte Serrat mostra a Avenida Ana Costa ligando o bairro de Vila Mathias à praia do Gonzaga:



Figura 15 - Início da Avenida Ana Costa (VIVA SANTOS, 2010).

No processo de expansão que se seguiu, entre a Avenida Conselheiro Nébias e a Rua Oswaldo Cruz, no Boqueirão, havia o Miramar, centro de lazer e cassino. A Avenida Barnabé, atual Epitácio Pessoa, levava à Ponta da Praia que, desde o início, teve o lazer de caráter esportivo com clubes náuticos e áreas de pesca. Na orla os hotéis e as áreas de lazer voltadas para a praia e para o jogo começam a dominar a paisagem no início da primeira República. Fato concreto desse fenômeno foram os hotéis Internacional do final do século XIX e o Palace Hotel, de 1910, em plena areia da praia no bairro do José Menino (ANDRADE, 1995).

Após mais de três séculos limitada a um espaço físico pequeno, com a sua expansão para além do Monte Serrat e, posteriormente, ocupando o espaço vazio até chegar à Barra, a cidade teve novo desenvolvimento espacial com as novas avenidas e ruas somado ao plano de expansão que deram as linhas gerais de sua urbanização (foto 11). Entre a área mais próxima ao Centro e as praias a grande área desocupada revestida de vegetação baixa começou a receber construções que deram origem aos bairros de Vila Belmiro (1910-1915), Vila Santista (1915), Campo Grande (1915-1925), Marapé (1930) e Jabaquara (1920-1950). Nesta fase, bairros inteiros foram drenados e

pavimentados como o Marapé e boa parte do Embaré e atual Aparecida. As camadas de mais alta renda moravam cada vez mais perto das praias principalmente nos bairros do Gonzaga, Boqueirão e José Menino; as camadas médias se distribuíam pela Vila Mathias, Campo Grande e Embaré e os trabalhadores no Marapé e Macuco, este último se tornando o maior bairro operário da cidade (GITAHY, 1992).



Figura 16 - As novas ruas e avenidas em direção às praias (VIVA SANTOS, 2010).

Entre os anos 1940-50 o município quase dobrou sua população atingindo a marca de 228 mil habitantes e se tornando uma das dez maiores cidades do país. Articulada com o desenvolvimento da capital consolidou-se como a segunda cidade paulista em população e importância econômica. A expansão da construção civil foi intensificada. Conforme Gonçalves (1995):

O avanço da construção civil e do turismo geram evidentes reflexos no comércio que cresce e se moderniza, enquanto a prestação de serviços multiplica-se e diversifica-se. Entre 1950 e 1965 o total de estabelecimentos comerciais se eleva de 1.695 para 2.710, significando um acréscimo de 60%. Em 1965 há cerca de 854 bares e cafés, 276 restaurantes e 40 casas de lanches. Além disso, o comércio santista sofre grandes transformações, enriquecendo-se com a

instalação de modernos magazines, supermercados e lojas especializadas. Santos é ainda a principal praça bancária do estado, após a capital. Dos 76 estabelecimentos de crédito existentes em fevereiro de 1965, oito têm matriz no município, onde trabalham mais de 3 mil pessoas. Em 1960, Santos era a sexta maior praça bancária do país, em volume de empréstimos e depósitos superados apenas por São Paulo, Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre. Em 1962 era o sétimo município brasileiro em número de agências bancárias (GONÇALVES, 1995, p. 66).

Ao Centro e seu entorno se concentraram o comércio que se diversificava acompanhando os novos tempos de consumo massificado. A partir deste período a cidade se dividiu e ao Centro foi relegada outra “função” na estruturação econômica e espacial. De acordo com Lanna (1996):

(...) essa dualidade permanece até hoje quando existem quase duas cidades. A ligada à praia e a do centro. Uma mais moderna, turística, mais rica. A outra, chamada centro, concentra as atividades comerciais, de abastecimento, a zona cerealista, atacadista, os cortiços, a população mais pobre muitas vezes ligada aos trabalhos do porto (p. 98).

A década de 1950 ainda pode ser considerada a fase de ouro do comércio no Centro. Com um mercado consumidor em franca expansão – atingindo 331 mil habitantes em 1960 – as inovações tecnológicas e a difusão do *american way of life* dos anos pós-guerra, a região central permaneceu com grande número de consumidores e variedade de produtos e lojas. Ao lado do tradicional comércio de roupas, joias, porcelanas e cristais surgiram grandes lojas de eletrodomésticos para atender à demanda da nascente classe média por produtos industrializados (PIMENTA, 2002).

(...) As lojas antigas mantêm um público cativo e novos estabelecimentos são criados. Enquanto o comércio mais tradicional de vestuário e ‘presentes finos’ migra lentamente das ruas Frei Gaspar e Senador Feijó para a Rua João Pessoa (mantendo-se a General Câmara como importante eixo varejista), um “centro novo” começa a

surgir em torno da Rua Amador Bueno, com edifícios mais modernos e altos e grandes lojas que se estendiam até a vizinha Rua São Francisco, como a Sears, multinacional norte-americana que inaugura sua loja em Santos em 1950. Junto ao porto, o café continua mantendo muitos bancos e casas comissárias na Rua XV de Novembro e na Praça da República (PIMENTA, 2002, p. 54).

Contudo, apesar da agitação durante o dia, pouca gente morava no Centro. No final da tarde, bondes e ônibus lotados partiam em direção aos bairros residenciais mais distantes e para outras cidades da região. Estimulados pela crescente ocupação das praias parcela significativa do comércio, tradicionalmente fixado no Centro, iniciou o processo gradativo de deslocamento em direção à orla. A década de 1960 marcou, como em outras cidades brasileiras, a mudança dos centros tradicionais para áreas residenciais de classe média, como Ipanema no Rio de Janeiro ou a Rua Augusta em São Paulo. Santos não escapou a essa tendência e, apesar de ainda se manter por alguns anos como o principal pólo de vendas da região, o comércio passou, pouco a pouco, a abrir suas lojas, sobretudo as mais sofisticadas, nos bairros do Gonzaga e Boqueirão (PIMENTA, 2002). Exemplo dessa tendência foram as “galerias comerciais” do Gonzaga, onde as novas lojas enfileiradas davam frente para corredores nos pavimentos térreos dos altos edifícios:

A primeira galeria santista foi projetada em 1960 e terminada em 1964: trata-se da Galeria Ipiranga, situada na Avenida Ana Costa, bem ao lado do antigo Parque Balneário Hotel. Construída em etapas, serpenteando sob três edifícios germinados (D. Pedro I, D. Pedro II e José Bonifácio), a Galeria Ipiranga conta um total de 59 lojas. Diante do sucesso desse empreendimento, outras galerias são construídas no Gonzaga, como a Galeria A. D. Moreira (planejada em 1961, terminada em 1969); a Galeria 5ª Avenida (planejada em 1965, terminada em 1972), a Campos Elísios (lançada em 1965) e a Queiroz Ferreira (lançada em 1965 e terminada em 1976). As galerias permitiram que se formasse um poderoso centro comercial no Gonzaga sem que a zona comercial avançasse para muito além dos limites da Praça Independência (PIMENTA, 2002, p. 72).

Além das galerias no Gonzaga, o bairro do Boqueirão também conheceu um centro de compras planejado na década de 1960: o Supercentro Comercial do Boqueirão. Considerado o primeiro shopping do país, o Supercentro teve como um dos incorporadores Alfredo Mathias, um dos responsáveis pela construção dos primeiros *shoppings* paulistanos: o Iguatemi de 1966 e o *shopping* Lapa de 1968 (PIMENTA, 2002). A partir de então as atividades comerciais e de serviços vão se fixando cada vez mais nesses bairros no espaço denominado “Vila Rica” entre as Avenidas Ana Costa e Conselheiro Nébias. O moderno Shopping Parque Balneário construído no lugar do antigo Parque Balneário Hotel na década de 1970 e o Shopping Miramar também no Gonzaga na década de 1980 vão tirar definitivamente das ruas o novo comércio de roupas, acessórios de moda e afins.

### **3. 5. O declínio**

Convém destacar o importante papel desempenhado pela lenta e gradual alteração do sistema de transportes iniciado nas décadas de 1930-40 que deixou de basear-se apenas na rigidez dos trilhos dos bondes para estruturar-se cada vez mais numa malha viária versátil e espalhada percorrida por automóveis e pela linha de ônibus. No processo de expansão, o ônibus cumpriu papel de destaque ao viabilizar a união da moradia com o local de trabalho e a determinar fator de intensa especulação imobiliária na medida em que novas áreas passaram a ser transformadas em “lotes” a serem vendidos ao crescente número de trabalhadores vindos das diversas regiões do país. Assim como o ônibus, o automóvel igualmente foi elemento de definição do modo de vida urbano na era da industrialização. O que era inicialmente uma opção para poucos passou, paulatinamente, a ser visto como necessidade a partir da consolidação do modelo fordista e da incorporação dos operários no mercado desse bem (MARICATO, 2011).

Tendo sido por muito tempo o monopolizador das decisões nas relações político-econômicas da região com o planalto, devido às funções conexas e inseparavelmente ligadas de centro natural do planalto (São Paulo) e porto marítimo (Santos), o município santista sofreu, principalmente a partir dos anos 1940-50, profundas transformações que alteraram seu perfil socioeconômico e redefiniram suas inter-relações no início do processo de dispersão pela periferia ou “periferização” de sua ocupação. A princípio



essas áreas eram aquelas ainda próximas ao Centro ou ao cais como a Vila Mathias e a enorme área ocupada pela antiga Vila Macuco e seus inúmeros chalés (ANDRADE, 1989).

No entanto, quando Santos ultrapassou 220 mil habitantes durante a década de 1950 teve início a apropriação em áreas nos morros, mangues e restingas e os terrenos que ladeavam a velha linha 01 de bondes, área pantanosa e pouco povoada que, por isso mesmo, abrigava, desde fins do século XIX, o Matadouro Municipal. O ponto de partida para a urbanização dessa região foi a implantação, junto à divisa com São Vicente, do novo Cemitério Municipal inaugurado em 1953 no lugar chamado Areia Branca. As camadas populares instalaram-se também em áreas de pior infraestrutura nos municípios de Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande (CARVALHO, 1999; PIMENTA, 2002). “A partir de então surge uma estrutura urbana de feições marcadamente metropolitanas, completando o padrão periférico de ocupação do espaço no qual se multiplicam os ‘bairros populares’” (KOWARICK, 1994a, p. 81).

Em conformidade com Pimenta (2002):

A Baixada Santista vai ser, junto com a Grande São Paulo, a região paulista que mais atraiu migrantes nordestinos. Até os anos 40 eles vinham em busca de trabalho no porto. Nos anos 50, o polo industrial de Cubatão juntou-se ao porto como principal atrativo para os migrantes, que vêm principalmente de Sergipe, Bahia e Pernambuco para trabalhar nas obras de implementação e ampliação das zonas industriais. A princípio, os migrantes ocupam os morros e a Zona Noroeste santistas. Mas em fins dos anos 60, esgota-se em Santos a oferta de terrenos baratos para abrigar essa população pobre que chega cada vez em maior número, ocorrendo, então, a urbanização de áreas antes desertas na vizinha São Vicente e nos Bairros da Bocaína e Itapema, unidos depois para formar o atual Distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá (p. 78).

Quando o período da industrialização veio gradativamente substituir o ciclo econômico do café, investimentos públicos decisivos resultaram na abertura da ligação rodoviária entre o planalto e o litoral com a inauguração da via Anchieta, em 1947, que rapidamente adquiriu grande importância. A instalação do polo industrial de Cubatão, complexo voltado para o fornecimento de insumos para a indústria de bens duráveis que

se desenvolvia no planalto, foi responsáveis por grande demanda de espaço, recursos humanos e investimentos e passou a ser o principal foco dos movimentos migratórios para a região. Em 1955 foi inaugurada a Refinaria Presidente Bernardes e entraram ainda em atividade a Companhia Petroquímica e a Alba S. A. Indústria Química, estando em projeto a Carbocloro – Indústrias Químicas Ltda. e a Quimbrasil. Em 1959, foi iniciada a implantação da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), atraindo enorme fluxo de mão-de-obra (SOARES, 1984). A partir da década de 1960 o crescimento do pólo industrial só fez aumentar, “bem como se expandiram e diversificaram as atividades portuárias e aumentaram os fluxos turísticos, *pari passu* ao desenvolvimento econômico do planalto (...)” (CARVALHO, 2001a, p. 121).

Com a proibição do jogo no país em 1946, a rede hoteleira santista, que fora em grande parte montada para receber os jogadores que desciam do planalto em busca dos cassinos locais, entrou em colapso. Sem os hóspedes jogadores, os grandes hotéis da orla foram sendo, pouco a pouco, fechados e demolidos. Ao longo dos anos 1950 e 1960 teve início o rápido processo de verticalização da praia. As antigas edificações da orla como chácaras, mansões e hotéis foram demolidas para dar lugar a modernos prédios de apartamentos. O turismo “de temporada” se difundiu e a via Anchieta possibilitou que cada vez mais veranistas pudessem fazer uso do automóvel para viagem (PIMENTA, 2002). Beneficiando-se das vantagens do novo sistema viário, setores das classes média e alta da região metropolitana de São Paulo e do interior do estado adquiriram apartamentos e áreas de lazer na faixa litorânea impulsionando a construção civil e acentuando o fluxo turístico. Em 1950, a cidade recebeu 2 milhões e 900 mil pessoas e o número subiu para 6 milhões e 660 mil em 1960. Na via Anchieta trafegaram 815.369 automóveis de passeio em 1950 passando para 2.303.682 veículos, em 1960 (GONÇALVES, 1995).

Diversas mudanças político-administrativas ajudaram a consolidar funções como a portuária e a de serviços e a diversificar outras, contribuindo para acentuar a vocação turística de Santos e dos demais municípios da região. Já havia ocorrido em 1934 a autonomia do município de Guarujá que se separou de Santos. Em 1949 foi a vez de Cubatão adquirir sua autonomia, assim como Praia Grande que também se tornou município em 1967 separando-se de São Vicente. Nos anos 1960-70 com a abertura das novas ligações viárias como a rodovia dos Imigrantes e a Ponte do Mar Pequeno esses cinco municípios obtiveram grande desenvolvimento, notadamente com as áreas

industriais, de construção civil, turística e residencial, seguindo o desenvolvimento da indústria automobilística na capital (CARVALHO, 1999; SOARES, 1984).

O fenômeno da conurbação começou então a se tornar uma realidade através da fusão de áreas urbanas e serviços públicos comuns. Diversas áreas como o distrito operário de Vicente de Carvalho em Guarujá, que está separado da área central de Santos pelo canal do porto, foram rapidamente ocupadas. Áreas de mangues e restingas em Santos, São Vicente e Praia Grande ou encostas de morros em diversos pontos da Serra do Mar em Cubatão também foram ocupados por segmentos populacionais de baixa renda que deram a esses locais nítidos contornos de favela, assim como a ocupação das áreas deterioradas do Centro, aprofundando o processo de encortiçamento. Apesar da periferização regional, o cortiço santista nunca deixou de existir:

Nas áreas mais centrais da cidade, de implantação mais antiga, em zonas que jamais alcançaram altos valores imobiliários e mesmo em áreas extremamente valorizadas, estão os cortiços que, pela proximidade dos serviços, pela disponibilidade de infra-estrutura e principalmente pela facilidade de transportes, abrigam aquela parcela de trabalhadores que, por opção ou por obrigação, recusa o padrão periférico. Comprar um terreno, construir uma casa, por mínima que seja, exige um arranjo familiar e econômico que nem todos podem enfrentar. Por outro lado, estar próximo ao trabalho, ter um transporte de fácil acesso aos diversos pontos da cidade, gastar menos tempo e dinheiro para se locomover, usufruir dos serviços e até mesmo da diversão são fatores que, contrapostos ao isolamento e precariedade da periferia, pesam significativamente (KOWARICK, 1994a, p. 85).

Neste contexto, o quadro populacional da região apresentou grande aumento, passando de 260.252 habitantes em 1950 para mais de 900 mil na década de 1980. O espaço urbano da orla em Guarujá e Praia Grande, passando por Santos e São Vicente começou a ser ocupado pelos “arranha-céus” transformando rapidamente a paisagem. A praia de Pitangueiras no Guarujá, da Biquinha em São Vicente ou do Boqueirão em Praia Grande, além das avenidas Tiago Ferreira no distrito de Vicente de Carvalho e a Nove de Abril em Cubatão iniciaram o desenvolvimento de seus próprios centros comerciais redimensionando a infra-estrutura e buscando atender as necessidades da população flutuante dos períodos de férias e finais de semana. O mapa seguinte mostra



fase de expansão após a inauguração da Rodovia Padre Anchieta, que liga o planalto paulista ao litoral centro-sul da Baixada Santista. À exceção de Cubatão, que se situa no fundo do complexo estuário de Santos, as demais cidades do RMBS tiveram grande incremento na atividade imobiliária vinculada ao turismo balneário (p. 11).

Além do desenvolvimento regional, o surgimento de *shopping centers* e outros espaços de lazer e consumo de crescentes segmentos da população, próximos à praia e ligados às classes média e alta, contribuíram para a identificação do Centro como espaço das classes populares associados às atividades portuárias e retro portuárias ligadas ao transporte e à armazenagem de carga. Isso ocorreu, dada a fuga de muitas empresas para os sub-centros ou “novos centros” e o declínio do Centro original:

Em alguns casos, os subcentros guardam certas relações de complementaridade com o núcleo central, mas passam muitas vezes a competir economicamente de forma mais acirrada com o centro tradicional, de modo a se tornarem ou almejem se tornar os ‘novos centros’. Isso se dá, em particular, pela lógica dessa expansão, que acarreta muitas vezes a fuga de empresas para os subcentros e a deterioração urbana do núcleo original, concomitantemente à mudança na composição social da população que passa a habitar este último, marcada pela forte presença das classes populares. (FRÚGOLI JÚNIOR, 2000, p. 26)

Desse modo, nas décadas de 1960-70 o Centro tradicional foi sendo gradativamente abandonado e entregue à deterioração de seus equipamentos urbanos. A diminuição na arrecadação de impostos com a área contribuiu para que não houvesse a adequação necessária desse espaço que passou a ter a atuação do poder público reduzido em detrimento de outros locais em expansão. Com efeito, a região foi preterida por atividades geradoras de fluxos e consumidores de maior renda e substituída por outra “de menor rentabilidade, informais e, por vezes, ilegais e praticadas por usuários e moradores com menor ou quase nenhum poder aquisitivo” (VARGAS; CASTILHO, 2005, p. 4).

Em síntese, destacamos como área central portuária foi usada como cenário pelo dramaturgo santista Plínio Marcos em algumas de suas peças de teatro, crônicas e romances. Segundo os pesquisadores Contreras, Maia e Pinheiro (2002):

Era um cenário real. Todas as personagens dispostas sobre o grande palco das ruas. Os papéis principais designados a trabalhadores da estiva, cafetões, malandros, marujos, jogadores, punguistas, ladrões baratos, meninos de rua, prostitutas, engraxates, artistas anônimos, gente comum.

Ao fundo, o cais da zona portuária de Santos. Navios, guindastes, armazéns, bares, boates, hotéis e salões de jogos contextualizavam o cenário. Os néons e as placas coloridas se encarregavam de dar o clima ao espetáculo (CONTRERAS, MAIA & PINHEIRO, 2002, p. 107).

Autodenominando-se “o cronista do cais do porto de Santos”, o autor retratou a realidade do convívio no Centro em fins da década de 1960 e anos 1970 em cortiços, prostíbulos, bares ou no cais. Do cenário redundaram peças de teatro como *Abajur lilás* e *Navalha na carne* e o romance *Querô: uma reportagem maldita*<sup>16</sup>. Na obra o menino de rua “Querosene” vive a dura realidade das “quebradas do cais do porto”. Batizado na “igreja do Valongo” foi criado por uma prostituta junto com as “piranhas da Xavier da Silveira” e vivia na área do “Mercado” de trabalhos no cais e pequenos roubos no “pontilhão das catraias do mercado”. Certa vez, após um desses assaltos foi se esconder “na favela do Osso, atrás do cemitério do Paquetá” (MARCOS, 1999, p. 3-23).

Mas o menino Querô não estava só. Muitos iguais a ele perambulavam pelas ruas, vendendo amendoim, bala de hortelã, engraxando sapato e, quando possível, afanando a carteira de algum gringo de cara cheia que estivesse vacilando pelas bocadas do cais da cidade.

Nessa região, conhecida como “golfo”, perto da alfândega da cidade, eram muitos os cabarés, as boates, os bares, restaurantes e cafés: Bar Restaurante Paquetá, Bar Churrascaria Pan American, Pastelaria Pavão de Ouro, Night and Day, Oslo Bar, Zanzibar, Bergen Bar, American Star Bar, Hotel dos Navegantes, Battan Bar, Top Set

---

<sup>16</sup> A primeira edição foi de 1976.

Churrascaria, Café La Bohème, Samba Dança Táxi Dancing, Flor do Cais, Chaves de Ouro...

As ruas daquelas bocas tinham nomes – General Câmara, Brás Cubas, Xavier da Silveira e tantas outras quebradas -, mas não pertenciam a ninguém (CONTRERAS; MAIA; PINHEIRO, 2002, p. 107).

Esse cenário se transformou substancialmente. A correria de outros tempos em torno de cada novo navio estrangeiro que aportava no cais não existe mais. As embarcações que antes representavam excitação nas boates e nos prostíbulos, emprego na estiva e movimento aos vendedores e donos de hotéis deixaram de representar trabalho para os habitantes. O entretenimento do Centro mudou de endereço indo para próximo à praia ou para outras cidades da região. As modificações no setor produtivo também impuseram fortes mudanças nas características e na quantidade de mão-de-obra necessária para as atividades portuárias.

Em conclusão, reproduzimos um trecho representativo da situação sócio urbana na entrada dos anos 1980 no artigo *Favelas urbanas: Valongo, Paquetá, Vila Nova. Como recuperar estas áreas?*:

Os velhos bairros estão decadentes. Transformaram-se em favelas urbanas, onde um porão é disputado a tapas e onde há proliferação de promíscuas moradias coletivas. Nos últimos anos, bairros como o Paquetá, o Valongo e a Vila Nova (onde está o Mercado Municipal), entre outros, deixaram de ser habitados por famílias de melhor renda, que preferiram a proximidade da praia.

*Paquetá, submundo* - Foi preciso que um armazém de café se incendiasse, há dois anos, para que se soubesse quantas pessoas vivem na Travessa Maria Loureiro - um beco da Rua Conselheiro Nébias, junto ao porto. Ali, em pleno Paquetá, vivem centenas de pessoas, em casas de cômodos, apertadas. Na noite do incêndio no armazém, todas vieram para o lado de fora, pertences nas mãos, crianças no colo, salvando o que podiam, com medo do fogo. Num minuto já havia uma pequena multidão na rua. Moradores do beco, terror nos olhos (...).

*Valongo, esquecido* – (...) O tráfego pesado, a prostituição, os crimes, a promiscuidade dos casarões e o despejo diário de migrantes que chegam nos trens, mudaram o aspecto do bairro de construções

antigas. A Igreja de Santo Antônio, de altares de ouro, permanece imponente desde 1640, apesar das feridas abertas. Mas os prédios coloniais que abrigaram a Prefeitura e a Câmara, na República, escondem hoje em seus quartos os verdadeiros moradores do bairro.

*Vila Nova, malcheirosa* - Já não se escolhe mais uma fruta ou um legume, nas bancas do Mercado Municipal, sem que se leve com eles o cheiro de podre da região. O mau cheiro - o terrível mau cheiro - dominou a velha Vila Nova, também conhecida por Zona do Mercado. O cheiro vem da Bacia, que há muitos anos não é limpa. Talvez porque não haja um responsável por limpá-la constantemente. Ou há? (SILVARES, 1980).



Figura 18 - Imóvel deteriorado no bairro do Paquetá (SEPLAN, 2003).



#### **4. O CENTRO COMO OBJETO DE INTERVENÇÃO**

## **4. 1. A dinâmica política municipal e a construção do planejamento**

As intervenções urbanas realizadas em Santos no começo do século XX fizeram parte do primeiro período do urbanismo moderno em nosso país marcado pelos planos de melhoramentos. “No Brasil, a palavra “*melhoramento*” designava tanto os planos e projetos urbanos, como toda e qualquer intervenção na cidade, desde obras de saneamento à abertura de praças, alargamento e extensão de vias” (LEME, 1996, p. 248). O período se notabilizou principalmente nas cidades litorâneas com a reforma e ampliação de seus portos e teve como referências as grandes obras das cidades europeias do século XIX como Paris e Viena e os projetos que valorizaram regiões próximas aos centros tradicionais em que a questão da circulação foi de extrema importância no sentido de transformar aglomerações urbanas de passado colonial em áreas de intensa movimentação de produtos e mercadorias. Com a remodelação e a adequação aos novos meios de transporte, notadamente o bonde, valorizaram-se outras áreas, dando início ao processo de descentralização (LEME, 1999).

A conclusão das obras do plano geral de expansão inseriu Santos no debate urbanístico do período e deixou como legado uma estrutura administrativa voltada para o planejamento, além de um grande número de documentos, mapas, projetos, artigos e relatórios. Esta herança consolidou – entre as décadas de 1910 e 1930 – a formação da primeira equipe técnica municipal integrada por profissionais remanescentes da Comissão de Saneamento somado a novos engenheiros e urbanistas ligados à iniciativa privada e à municipalidade com destaque para o jovem Roberto Simonsen engenheiro chefe da comissão de melhoramentos e diretor geral da prefeitura entre 1910 e 1912 (NUNES, 2001).

Segundo Nunes (2001), este primeiro grupo de técnicos do município se constituiu dotado de sólida formação acadêmica, penetração no serviço público e constante debate com universidades e associações de classe e foi responsável por introduzir sistemas modernizadores na administração, além de uma maior normatização e racionalização dos processos administrativos do serviço público. Exemplo dessa atuação foi a legislação referente ao Código de Construções, de 1922, que priorizou a cidade eficiente, padronizando edificações, controlando usos, intervindo no desenho e consolidando o primeiro zoneamento da cidade.

Segundo Carriço (2006) na lei de 1922:

A intenção era delimitar áreas, próximas à orla, livres dos transtornos de atividades portuárias e industriais. Esta lei reduziu critérios higienistas nas edificações e privilegiou a segurança, determinando novo perímetro urbano, suburbano, de transição e rural, a esses vinculando usos e padrões construtivos peculiares. As áreas de maior interesse imobiliário situavam-se no perímetro urbano. Os territórios populares, menos cobiçados pelo mercado, ficaram fora deste perímetro (p. 354).

Com o advento do Estado getulista em 1930, teve início uma linha de ação muito diversa do período anterior personificada pela política oligárquica. Dentre as alterações de longa duração que mais diretamente atingiram estados e municípios, a *centralização* política e econômica deixou uma de suas marcas fundamentais. Logo no primeiro mês o governo provisório:

(...) assumiu não só o Poder Executivo como o Legislativo, ao dissolver o Congresso Nacional, os legislativos estaduais e municipais. Todos os antigos governadores, com exceção do novo governador eleito de Minas Gerais, foram demitidos e, em seu lugar, nomeados interventores federais (FAUSTO, 2008, p. 333).

Apesar do período de exceção, as décadas de 1930-40 se constituíram como o período de afirmação do urbanismo como área de conhecimento e atuação profissional com a criação de secretarias de governo, sociedades, revistas e fóruns de divulgação e discussão. No estado de São Paulo os debates foram polarizados por Luiz Ignácio de Anhaia Mello e Prestes Maia, duas personalidades identificadas com o governo centralizador instalado em 1930. Além da influência destes na universidade e na administração pública, ambos ocuparam importantes espaços na política paulista. Anhaia Mello com prefeito nomeado da capital por alguns meses em 1930 e secretário estadual de Viação e Obras Públicas, em 1941, assim como Prestes Maia prefeito de São Paulo em duas ocasiões, nomeado interventor pelo presidente Getúlio Vargas entre 1938 e 1945 e depois eleito de forma direta para a gestão 1961-1965 (FELDMAN, 2005).

No âmbito local não foi diferente e a principal consequência da centralização federal foi a perda da autonomia política e a nomeação de prefeitos interventores por mais de vinte anos. Durante um curto período ainda restaram eleições legislativas. Um dos últimos atos do Legislativo santista antes do seu fechamento pelo Estado Novo em 1937 foi a autorização ao prefeito para contratar um “urbanista de renome” para elaborar o novo Plano Geral de Desenvolvimento e Melhoramento (lei municipal 913/1937) (NUNES, 2001; 2005).

Nesse ínterim, acumulava-se experiência e ampliava-se a equipe técnica de obras e serviços urbanos, incluindo o urbanismo, “formado por profissionais oriundos principalmente da Escola Politécnica de São Paulo, com inspiração no urbanismo americano via Anhaia Mello” (NUNES, 2001, p. 109). A prefeitura se estruturou administrativamente através de diretorias subordinadas diretamente ao prefeito. A Diretoria de Obras possuía três divisões: a de Plano e Cadastro, que se ocupava dos projetos de melhoramentos em geral; a de Obras Públicas e Jardins; e a de Obras Particulares. O decreto lei 276/1940 transformou a Divisão de Plano e Cadastro em Divisão do Plano da Cidade, Cadastro e Projetos e o decreto lei 343/42 estabeleceu as diretrizes para a elaboração do Plano Regulador da Cidade através de uma organização em comissões: a Comissão Técnica do Plano da Cidade, a Comissão do Plano da Cidade e a Comissão Consultiva do Plano. Esta legislação, apesar de não ter sido integralmente colocada em prática teve bastante significado, sobretudo por incluir mecanismos de planejamento como a Comissão do Plano da Cidade de referência americana e muito influenciada pelas ideias e pela passagem de Anhaia Mello como secretário estadual (FELDMAN, 2005; NUNES, 2001).

Nunes (2009) destacou a formação das primeiras entidades de classe representantes do saber urbano local:

A cidade se desenvolvia e os engenheiros da Prefeitura de Santos, da Companhia Docas de Santos e da Companhia City of Santos Improvements, que se incorporavam ao cenário local, passaram a ter participação especial na criação de duas entidades importantes para a discussão da cidade: o Rotary Club de Santos e a Associação de Engenheiros de Santos.

A Associação de Engenheiros e o Rotary passaram a ser locais tradicionais para palestras que propiciavam debates sobre o

desenvolvimento da cidade e região. A Associação com um discurso técnico e o Rotary, multidisciplinar, fornecendo credibilidade aos seus participantes e influenciando decisivamente o planejamento local (NUNES, 2009, p. 56).

Nos últimos meses de vigência do Estado Novo foi nomeado prefeito o advogado Lincoln Feliciano do Partido Social Democrático (PSD). Apesar do curto período à frente do Executivo, pois, com a renúncia do presidente Getúlio Vargas, Feliciano foi deposto no dia seguinte, nesta administração foi aprovada importante legislação urbana: o Código de Obras – Decreto Lei nº 403/45 que estabeleceu e consolidou o controle da ocupação dos lotes e do parcelamento do solo, detalhando ainda mais o zoneamento. A possibilidade de verticalização ficou mais próxima com a autorização para edificações com até quatro pavimentos em áreas como o Centro tradicional e o novo centro de comércio e serviços ligado à orla no Gonzaga (CARRIÇO, 2009). A legislação dividiu o município em oito zonas sendo três residenciais, duas comerciais, uma portuária, uma industrial e outra rural. Nesta divisão a região central foi separada em Zona Comercial Central (ZCC) e Zona Comercial Secundária (ZCS). A lei apenas ratificou o que já acontecia no dia-a-dia com o Centro afastado de seu uso residencial e cada vez mais absorvido pelas funções comerciais, portuárias e até industriais (SOUZA, 2006).

Apesar do período democrático que se abriu com a retomada do Estado de Direito consolidado pela Constituição de 1946, a cidade de Santos, por ser considerada “porto militar de excepcional importância para a defesa externa do país”, não recuperou seus direitos políticos e teve novamente aprovado a retirada da sua autonomia pela Câmara Federal e Senado em 1947. Na prática, a perda da autonomia política significou a suspensão das eleições para prefeito que deveriam ocorrer naquele ano, permanecendo apenas a eleição para a Câmara Municipal, a primeira dez anos após seu fechamento compulsório (GONÇALVES, 1995).

Em fins desta década, em 1948, uma das principais medidas em relação ao planejamento urbano santista foi a formação da Comissão do Plano da Cidade diretriz que já constava do decreto lei 343/1942 e que não havia sido implantado. Tal órgão – proposto por iniciativa do construtor Luiz La Scala e do jovem engenheiro Silvio Fernandes Lopes, vereadores do PSP – foi criado por meio de projeto de lei apresentado por La Scala e passou a discutir o futuro da cidade analisando os processos relativos à

urbanização, garantindo a existência de um espaço institucional que pudesse dar suporte aos debates que ocorriam em outros espaços repercutindo parte da opinião pública e influenciando o processo de tomada de decisão. O final dos anos 1940 correspondeu igualmente à inserção do planejamento urbano na pauta política local e a temática se tornou objeto de intenso debate, sobretudo nas eleições legislativas de 1947. Segundo Nunes (2005), a Comissão cumpriu importante papel de instância de participação e representação dos órgãos deliberativos e administrativos do poder público e da sociedade civil na discussão dos problemas urbanos. Tal grupo, composto de forma tripartite com membros dos poderes Executivo, Legislativo e representantes da sociedade civil se constituiu, junto com a experiência similar na capital paulista, em uma das primeiras experiências brasileiras com características de fórum de debates e discussão voltado exclusivamente ao planejamento urbano, representando papel de destaque na política local.

Além da influência de Anhaia Mello nas diretrizes da legislação santista de 1942, a região também contou com a marca de Prestes Maia em *O Plano Regional de Santos*<sup>17</sup>. Encomendado pelo governo do estado, o Plano Regional foi fruto de seus estudos entre os anos de 1947-48 sendo publicado em 1950 e se notabilizou pela grande quantidade de aspectos que pretendia abordar: “históricos, geomorfológicos, climáticos, econômicos, tecnológicos, culturais, ideológicos, demográficos e prospectivos” (SERRANO, 1997, p. 89-90). Elaborado nos anos pós-guerra, coincidiram com aumento do comércio mundial e a intensificação do processo de industrialização de São Paulo. Segundo Serrano (1997) o plano de Prestes Maia se posicionou em defesa da consolidação e expansão do porto de Santos e mostrou-se crítico ao trabalho *A Crise do Porto de Santos* de 1925 promovido pela Associação Comercial de São Paulo que defendia a tese de que Santos não oferecia condições para escoamento da produção a ser exportada. O estudo propunha como solução a implantação de um porto em São Sebastião que faria concorrência à Companhia Docas e a São Paulo Railway, forçando a baixa das tarifas.

Ainda de acordo com Serrano (1997) o Plano Regional de Santos foi um exame minucioso que procurou dialogar com esse e outros estudos da época, rebatendo críticas a algumas das deficiências creditadas ao porto santista e buscando apresentar soluções. Seu caráter de estudo possibilitou analisar as potencialidades do cais santista como

---

<sup>17</sup> PRESTES MAIA, F. *O Plano Regional de Santos*. São Paulo: Editora Pedagógica Brasileira, 1950.

melhor opção para a localização de investimentos na fase inicial da instalação e dinamização das indústrias de base e substituição de importações em Cubatão com a implantação do polo petroquímico e da refinaria Presidente Bernardes. No plano foram contempladas soluções para toda a região contando diversas propostas como as relativas ao acesso à Ilha de Santo Amaro (Guarujá), os acessos ferroviário e rodoviário, a indústria naval, aeroportos, morros, parques, jardins, praias, edifícios públicos e monumentos, além do sistema viário e da ampliação do porto.

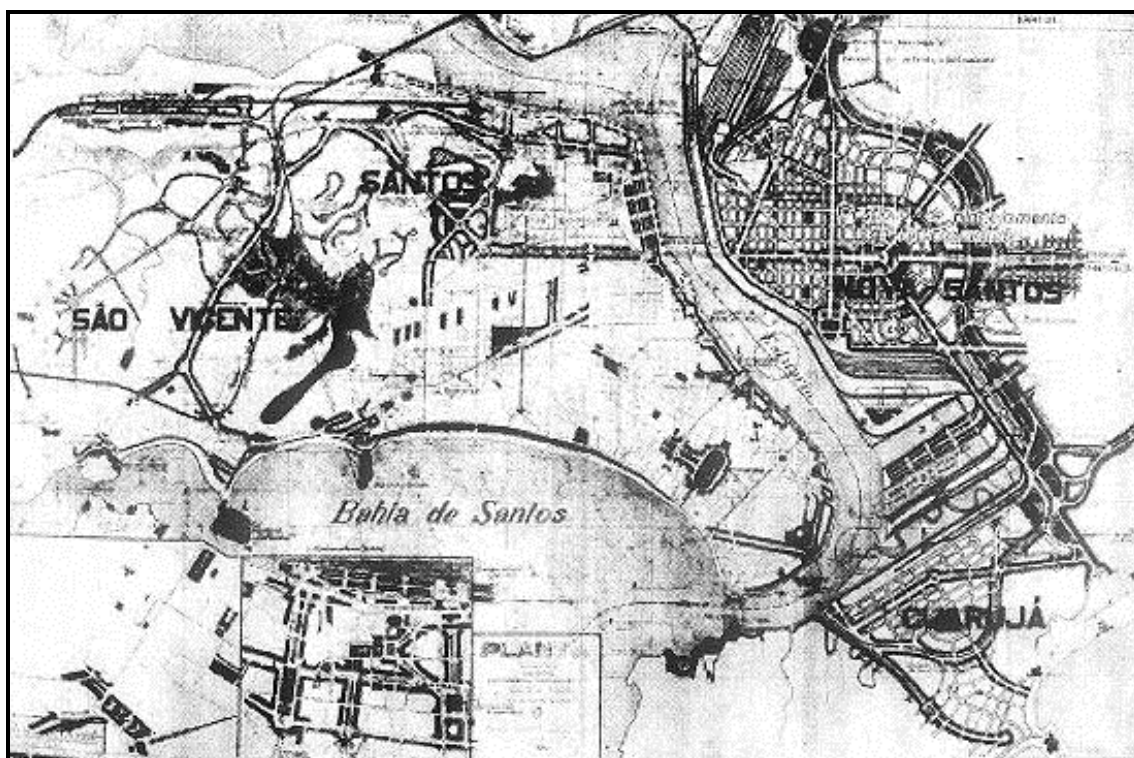


Figura 19 - Planta do plano de Prestes Maia para Santos e região (NOVO MILÊNIO, 2010).

Dos estudos de Prestes Maia e das discussões da Comissão do Plano da Cidade resultaram a elaboração do *Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento*, aprovado em 1951 na gestão de Joaquim Alcaide Valls, prefeito do PSP nomeado pelo governador Adhemar de Barros. Com apenas cinco artigos, a legislação previu a expansão da zona portuária em direção à Ponta da Praia, diferentemente do que estipulava o plano de Prestes Maia, que propunha que o porto deveria crescer na direção do Guarujá e da área continental de Santos. Apresentou também novas diretrizes para a infraestrutura de transportes e para o sistema viário, além de propor o alargamento de algumas vias no Centro tais como as avenidas João Pessoa e Senador Dantas e a Rua General Câmara. Ao propor obras, principalmente as viárias, o Plano Regulador

aproximou-se das características de projeto urbano e a Comissão do Plano da Cidade se transformou, no ano seguinte, em Conselho Consultivo do Plano da Cidade passando a tratar mais especificamente de questões ligadas ao zoneamento e aos índices urbanísticos (SOUZA, 2006).

Após anos reivindicando a volta da sua autonomia política, a lei 1743/52 devolveu ao município o direito de eleger seu prefeito. O autor do projeto, o deputado federal Antônio Feliciano, do PSD, irmão do ex-prefeito Lincoln Feliciano, capitalizou os dividendos políticos de sua iniciativa na Câmara Federal e confirmou sua condição de principal nome da disputa eleitoral vencendo o pleito de 1953 pela coligação PSD-UDN (União Democrática Nacional). Apesar das diferentes visões referentes à gestão de Antônio Feliciano, ora considerando-o progressista como o jornal local *A Tribuna* e o paulistano *O Estado de São Paulo*, ora colocando-o como conservador e elitista como *O Diário*, nesta administração significativa legislações referentes ao zoneamento foram aprovadas: as leis 1746/55, 1811/56 e 1831/56 que modificaram o Código de Obras de 1945 e privilegiaram o gabarito e o uso do solo se adequando às necessidades da nascente indústria imobiliária voltada para o veraneio (GONÇALVES, 1995; NUNES, 2005).

Na disputa eleitoral de 1957 para a escolha do novo prefeito venceu o ex-vereador Silvio Fernandes Lopes, pelo PSP, apoiado por uma coalizão tida como progressista para os padrões da época. Seguindo junto aos elevados índices de desenvolvimento alcançados pela cidade em toda a década de 1950, Fernandes Lopes teve uma administração marcada por obras, principalmente as viárias e de equipamentos urbanos. Demonstrando tal relevância, nas eleições seguintes, em 1961, seu diretor de Obras, o também engenheiro civil Luiz La Scala Jr., (filho do ex-vereador Luiz La Scala) foi eleito também pelo PSP em disputa acirrada que teve ainda como concorrentes o ex-prefeito e deputado federal Antônio Feliciano, o deputado estadual Athié Jorge Coury e o jovem engenheiro Mario Covas (GONÇALVES, 1995).

Entretanto, a morte inesperada do prefeito eleito em um acidente automobilístico precipitou a posse do vice-prefeito, o radialista José Gomes, do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). O período da sua administração (1961-1964) coincidiu com a crise em nível federal após a renúncia de Jânio Quadros e os anos conturbados que se seguiram à presidência de João Goulart. Em termos de planejamento, foi criado em 1962 o Grupo Executivo de Planejamento, subordinado diretamente ao prefeito, sendo responsável pela elaboração do planejamento municipal e das medidas necessárias à sua aplicação,



coordenação e controle. O grupo teve como objetivo facilitar a elaboração de um Plano Diretor Municipal e contou com a assessoria de Anhaia Mello funcionando regularmente até 1965. No final de sua gestão Gomes ainda promulgou o Conselho Municipal de Planejamento, com 26 representantes de várias entidades e órgãos públicos, nos moldes do Conselho Consultivo do Plano da Cidade que, no entanto, não teve tempo de se efetivar na prática (NUNES, 2005).

Por conta da sua localização estratégica de defesa devido ao porto e por certa imagem política rebelde que vinha desde os movimentos anarquistas ligados aos sindicatos de trabalhadores portuários, passando pelo comunismo e pelo socialismo que deram à cidade as alcunhas de “Cidade Vermelha”, “Porto Vermelho”, “República Sindicalista” ou “Barcelona Brasileira”, Santos foi um dos primeiros locais a sofrer intervenção militar após o golpe de 1964. O navio-presídio *Raul Soares* atracado no estuário serviu de cadeia para mais de sessenta pessoas suspeitas de estarem comprometidas em movimentos de agitação e subversão entre médicos, professores, advogados, engenheiros, líderes sindicais, operários e políticos (ALEXANDRINO; SILVA, 1988; ARAÚJO, 1985; FONSECA, 2002; SARTI, 1981).

Com a cassação do prefeito José Gomes e do presidente da Câmara João Inácio de Souza, ambos do PTB, mesmo partido de João Goulart, assumiu de forma interina até o término do mandato o capitão-de-fragata Fernando Hortala Riedel referendado pelas máximas autoridades militares da região: o capitão dos portos do estado Júlio de Sá Bierrenbach e o major do exército Erasmo Dias. O comandante Ridel administrou somente até o pleito do ano seguinte e em sua curta gestão revogou o decreto de Gomes que instituía o Grupo Executivo de Planejamento (ALEXANDRINO; SILVA, 1988; NUNES, 2005).

Nas eleições de março de 1965 o resultado foi a esperada confirmação de mais um mandato (1965-1969) para Silvío Fernandes Lopes que entre as suas duas administrações municipais ocupou a Secretaria de Obras Públicas de Adhemar de Barros no governo do estado. Em outubro do mesmo ano, visando o controle do processo político-eleitoral o governo federal promulgou o Ato Institucional nº 2 (AI-2) que extinguiu o Código Eleitoral e os treze partidos políticos existentes. Foi o início do processo de formação de apenas dois blocos partidários, a Aliança Renovadora Nacional (Arena), de apoio ao governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), de oposição. Três meses depois, em fevereiro de 1966, o AI-3 estabeleceu eleições indiretas para os governos estaduais que passaram a ser indicados pelo presidente da

República, permanecendo ainda as eleições em cidades que não oferecessem risco à ordem militar (KERBAUY, 2000).

Nos meses finais de sua administração, Fernandes Lopes – já pela Arena – aprovou junto à Câmara o Plano Diretor Físico do Município através da lei 3.529/68. Em nível federal, desde a criação da SERFHAU em 1964, a liberação de recursos era vinculada à elaboração de planos diretores nos municípios. Como aponta Kerbauy (2000), a ausência de técnicos em muitas dessas municipalidades criou um grande mercado para empresas de consultoria, o que acabou gerando uma característica ainda mais tecnicista e centralizada ao planejamento. Nessa nova sistemática, foram introduzidas mudanças significativas no âmbito do poder local como a divisão das decisões políticas entre os poderes Executivo, Legislativo e o quadro técnico burocrático, em que os prefeitos deixaram de ser os únicos responsáveis pelas decisões a respeito dos problemas urbanos e administrativos.

Santos não “fugiu à regra” e teve aumentado significativamente seu quadro técnico municipal. Para elaboração do plano santista foi montada uma máquina administrativa a partir da recém-criada empresa mista Progresso e Desenvolvimento de Santos S. A. (Prodesan) que contratou outra empresa, a Planurb do arquiteto Heitor Ferreira de Souza, e o escritório do arquiteto Oswaldo Correa Gonçalves, ambos de São Paulo. Nos anos seguintes a Prodesan e o Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico – unidade administrativa com *status* de secretaria – se tornaram os órgãos responsáveis pelo planejamento municipal (GONÇALVES, 2009; NUNES, 2005; PMS, 1977).

Carvalho (1999), numa posição crítica ao plano diretor de 1968, assim o descreveu:

Entre os princípios básicos, identificados através dos fins preconizados, o plano traz consigo os objetivos propostos pelo planejamento denominado ‘tecnocrático’, quais sejam: ‘assegurar o desenvolvimento físico *racional, harmônico e estético* das estruturas urbanas e rurais’; ‘propiciar estruturas urbanas capazes de atender plenamente às funções de habitar, trabalhar, circular e recrear’ – tal como contidas na Carta de Atenas, de 1933; e ‘proporcionar à população o ambiente urbano que lhe permita usufruir uma vida social equilibrada e progressivamente sadia’ (art. 12). A proposta era

alcançar uma cidade equilibrada e ordenada, estabelecendo-se os instrumentos de planejamento necessários (p. 51).

Nesse sentido, a lei santista seguiu a tendência do auge do planejamento tecnocrático do final da década de 1960. Visando um controle absoluto da ação dos agentes sobre o espaço, foi editado um “superplano” extremamente detalhista em 406 artigos que trouxe o Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan) como órgão de assessoramento da prefeitura, subordinado diretamente ao gabinete do prefeito com funções a serem desempenhadas de forma articulada entre as demais unidades administrativas e a Prodesan (PMS, ca. [1977]). A legislação foi bastante abrangente contendo a previsão de zonas com diferentes adensamentos urbanos com limites de construção de prédios diferenciados por bairros e regiões. Em todo o plano foram especificadas, ainda, as normas e os procedimentos a serem cumpridos para cada um dos 17 elementos que sintetizaram as disposições legais a serem observadas e o resultado foi um plano que conteve, ao mesmo tempo, lei de zoneamento, lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo e lei de regulamentação do sistema viário em medidas como zoneamento de uso, edificação de lotes, urbanização de terrenos, etc. (CARVALHO, 1999).

Na sucessão municipal de 1968 foi eleito, em oposição ao regime militar, o deputado estadual Esmeraldo Tarquínio pelo MDB. Tarquínio era advogado, ex-vereador, negro, de origem humilde e ligado a siglas de esquerda como o Partido Socialista Brasileiro e a Ação Socialista. Entre as eleições ocorridas em novembro e a posse que seria no ano seguinte, o AI-5 foi editado, alterando as regras estabelecidas, dando poder ao presidente de intervir em estados e municípios, além de decretar recesso ao Congresso, às Assembleias e Câmaras municipais, suspender direitos políticos e cassar mandatos. Foi o que aconteceu com o prefeito que não chegou a assumir o cargo e teve suspensos seus direitos políticos. Apesar da posse do vice-prefeito Oswaldo Justo estar garantida, este se recusou e renunciou ao posto. A partir de então, Santos foi novamente incluída entre as áreas de segurança nacional e a ser governada por interventores. Nesse período os dirigentes municipais foram nomeados pelo governo federal até 1974 e depois pelo governo estadual.

O general Clóvis Bandeira Brasil foi o escolhido do presidente Costa e Silva e governou entre 1969 a 1974. Durante o período em que a cidade foi administrada de forma fechada os objetivos a que o recente plano diretor se propunha ficaram

prejudicados. O Coplan não funcionou e não foram cumpridas as revisões propostas e tecnicamente necessárias e a lei recebeu apenas emendas que cuidaram de temas específicos, sendo rapidamente tornada obsoleta pela dinâmica da produção do espaço urbano que transformou grandes extensões territoriais em espaços clandestinos e ilegais na ocupação desordenada de favelas e cortiços e estabelecimentos comerciais instalados em vias onde não se previa essa utilização. A realidade mudava, mas a lei continuava a mesma (CIDADE, 1990).

Segundo o presidente da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob) José Marcelo Ferreira Marques, citado por Carvalho (1999), a ausência de revisões ao plano correspondeu ao período do *boom* imobiliário na cidade, com sua conseqüente inadequação às necessidades do mercado imobiliário e ao poder de compra da população. O desenvolvimento de soluções equivocadas entre o setor imobiliário e a administração pública possibilitou que a lei de 1968 pudesse ser sistematicamente burlada através de práticas de favorecimento pessoal e permanecesse, apesar de algumas emendas introduzidas, por décadas sem uma revisão global.

Mesmo após a extinção da SERFHAU, a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU), vinculada ao Ministério do Planejamento, continuou com a diretriz de institucionalização da política de planejamento urbano coordenado pelo governo federal (NUNES, 2005). Desse modo, na gestão municipal do empresário Antônio Manoel de Carvalho (1974-1979) escolhido pelo governador Laudo Natel, a Prodesan e o escritório Grupo 5 – Arquitetura e Planejamento elaboraram os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI), de 1976 e 1978, seguindo exemplo de outras cidades brasileiras da época como São Paulo e seu PDDI de 1971. Os planos não se transformaram em legislação ou qualquer outro documento que demandasse sua efetivação, porém continham propostas que deveriam servir de orientadores ao poder público visando controlar a verticalização indiscriminada estabelecendo mudanças nas diretrizes de crescimento urbano. Dentre as propostas estavam a alteração do uso do solo de forma a alterar o adensamento, o controle da verticalização e a transformação do Centro e do Paquetá numa zona de negócios e comércio com centros empresariais e um grande terminal interligado de transporte próximo ao porto com trens, ônibus e barcos. Por meio da análise de dados, “o PDDI 78 traçou o perfil da estrutura urbana, buscando objetivos explicitados no PDDI 76, tratando de evolução da ocupação, tipologia das edificações, uso do solo, rede de

centros, estrutura viária, equipamentos urbanos e unidades ambientais” (CARRIÇO, 2009, p. 47).

Entretanto, os planos “orientadores” permaneceram, conforme Carriço (2006) como “letra morta”, feitos, segundo Silves (1980), “para inglês ver”. De acordo com este último, “nada, ou quase nada, do que consta no estudo foi levado a efeito. E o crescimento físico continua, em ritmo desordenado, rumo à asfixia urbana” (SILVARES, 1980). Nos anos seguintes foram nomeados prefeitos Carlos Caldeira Filho (1979-1980) e Paulo Gomes Barbosa (1980-1984) escolhas do então governador Paulo Maluf (ALEXANDRINO; SILVA, 1988).

## **4. 2. Percepção do problema e definição da agenda**

No que tange ao planejamento e às intervenções, após as reformas de saneamento do início do século o Centro só voltou a ser objeto de análise quase 50 anos depois com a publicação do Plano Regional de Prestes Maia. Suas principais propostas de remodelação, inspiradas numa concepção mais sistemática de cidade moderna, foram encontradas em seu polêmico plano arterial em que apontava o alargamento de ruas e avenidas para melhorar o fluxo de cargas ao porto e a demolição de parte considerável da área, inclusive da parte histórica, a qual considerava que possuía “os mais feios monumentos do país” (PRESTES MAIA, 1950 apud SERRANO, 1997, p. 112).

Serrano (1997, p. 107) destacou as principais propostas relativas à região central presentes no Plano Regional:

Alargamento da Rua Visconde de São Leopoldo, que seria a entrada principal da cidade (...). Profundas alterações no centro de Santos (à Haussmann) que implicavam em inúmeras demolições de modo a permitir alargamento de ruas, abertura de praças, criação de diagonais, sempre presente a preocupação com visuais e valorização de edifícios públicos. A lista é extensa. Alargamento de vias: Rua São Bento, final da Avenida Conselheiro Nébias, Rua General Câmara, Avenida São Francisco, Rua Visconde do Embaré. Criação da Alameda da Alfândega (demolição dos centros dos quarteirões entre a Rua Braz Cubas e Senador Feijó, da Alfândega até a Praça José Bonifácio). Criação de praças junto à Estação Ferroviária (já descrita no plano

ferroviário) e atrás do Paço Municipal, que seria ampliado. Ligações diagonais do Paço à Praça José Bonifácio e à Praça da República.

Além das propostas viárias, houve ainda outras relativas a edifícios públicos e monumentos como: a nova estação ferroviária unificada ao Valongo; a ampliação do Paço Municipal; construção de novo Fórum; demolição da Cadeia Antiga; construção de uma estação rodoviária na esquina da Rua Visconde do Embaré com Praça dos Andradas; construção de estações rodoviárias menores como a do Mercado; construção de uma estação marítima na Alfândega. Dentre as intervenções indicadas e que efetivamente saíram do papel podemos citar o túnel ligando a Praça dos Andradas ao Jabaquara, os alargamentos de ruas como a João Pessoa, Visconde de São Leopoldo, São Bento e Visconde do Embaré, além da estação rodoviária que foi implantada exatamente no lugar sugerido pelo autor:

Além disso, muitas outras ruas de Santos estão sendo alargadas à medida que os prédios são demolidos e outros construídos no lugar. É que do *Plano Regional de Santos* encomendado a Prestes Maia resultou um Plano Regulador da Cidade (Câmara Municipal de Santos, 1951) aprovado pela Lei nº 1.316 de 27 de dezembro de 1951, que tornou obrigatórios os alargamentos previstos. Desse modo, a ampliação do sistema viário previsto veio se fazendo paulatinamente, em detrimento de valiosos exemplares da Arquitetura do Café, aos quais Prestes Maia não dava valor (SERRANO, 1997, p. 115).

No entanto, a *percepção do problema*, ou seja, a primeira vez que o Centro foi tratado pela administração de forma direta e não apenas de forma secundária foi com o Plano Diretor Físico de 1968. Pela primeira vez houve, no Capítulo XIII – Da Renovação Urbanística da Cidade de Santos – em sua Secção III, *Do Remanejamento do Centro da Cidade de Santos* e na Secção V, *Da Preservação e Revitalização dos Locais Históricos*, referências diretas à área central, inclusive usando palavras como “renovação”, “revitalização” e “preservação”, misturando conceitos que começavam a se tornar frequentes nos discursos sobre processos de intervenção em centros urbanos nos Estados Unidos e na Europa do pós-guerra.

O Centro comercial e histórico deveria ser objeto de intervenção de forma a “evitar a decadência de áreas e equipamentos comunitários e revitalizar aquelas em

declínio ou exauridas” (PMS, [ca. 1977], p. 4). Para a concretização de tais objetivos, estabeleceu instrumentos de implantação e critérios a serem observados no processo de remanejamento de quadras e reurbanização de bairros ou de zonas e as áreas a ser objeto de renovação urbanística foram definidas mediante decreto do Executivo, “que também contempla a especificação dos parâmetros para o cadastramento da quadra, bairro ou zona, com discriminação de todos os imóveis que venham a ser delimitados” (CARVALHO, 1999, p. 53).

O artigo sobre a política de renovação urbanística instituiu como alguns de seus “objetivos sociais relevantes”:

I – revitalizar a paisagem do centro comercial e histórico de Santos (...) mediante renovações paisagísticas e funcionais dinâmicas das suas estruturas;

II – restabelecer usos originais de edificações ou a elas adequados (...);

III – recuperar as edificações degradadas ou erradicá-las nos casos evidentes de inconveniência de sua recuperação; (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS – PMS, [ca. 1977], p. 48).

Já a secção V referente à política de preservação e revitalização dos locais históricos estabeleceu como instrumentos para assegurar a preservação e a revitalização dos locais históricos:

a) convênios com a Diretoria do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, visando o tombamento das edificações e logradouros de caráter histórico-tradicional;

b) estímulos tributários para usos e atividades adequadas às áreas em torno dos referidos locais;

c) penalidades pelo não cumprimento das normas regulamentadoras da preservação dos locais referidos.

§2º - O Poder Executivo deverá fixar por decreto os locais históricos, na base de planos de revitalização previamente elaborados (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS – PMS, [ca. 1977], p. 50).

Esta foi a primeira legislação a prever zonas com diferentes adensamentos urbanos, com limites de construção de prédios diferenciados por bairros e regiões e a instituir incentivos fiscais de estímulo e penalidades. O plano vislumbrou também o uso da orla como zona turística e proibiu a construção de habitações no Centro que deveria ser planejado para ser uma zona comercial, fato que, certamente, contribuiu para ampliar sua decadência. Além disso, em outras áreas, criou zonas mistas com a possibilidade de exploração comercial e residencial. Os limites de adensamento foram relativamente respeitados, embora a lei tenha sido várias vezes alterada para acomodar interesses imobiliários e comerciais (GONÇALVES, 2009). No final da década de 1970, esse plano já não atendia às necessidades reais da cidade em vista das transformações e o resultado foi a contínua decadência do comércio nos bairros do Centro e do Paquetá, tornando-se, cada vez mais, espaços de habitações precárias (SILVARES, 1980).

O PDDI/78 também orientou quanto ao Centro e o aprimoramento da paisagem urbana propondo a revitalização de alguns bairros desgastados como Valongo, Vila Mathias e Paquetá. “Pretendia-se com isso, assegurar a preservação do centro, mantendo sua posição de destaque e de articulador regional (...)” (SOUZA, 2006, p. 109). Na demarcação por zonas urbanas, o Centro foi classificado como área especial de preservação e rodeado pela área especial de renovação urbana. Quanto ao Paquetá, inclusive, houve a orientação de que ao lado do Centro Histórico poderiam se criar áreas de concentração de investimentos públicos e particulares, destinados à administração pública, profissionais liberais e ao setor de prestação de serviços e comércio em geral junto ao início da Avenida Conselheiro Nébias. Com o bairro do Paquetá melhor integrado ao do Centro, este seria valorizado e renovado. Em conformidade com Martins (2000) analisando o PDDI/78:

Ao lado do centro histórico, propunha-se uma área de concentração de empregos públicos e particulares: a construção de um conjunto de edifícios, torres para escritórios, comércio e residências, ao estilo CBD – Central Business District norte-americanos. Esse conjunto localizado próximo ao centro histórico e no início da Av. Conselheiro Nébias, deveria ser visualmente o ponto focal do centro e ter a função estrutural de interligar o velho centro de negócios, sua



expansão na área portuária (Paquetá) e as áreas residenciais e turísticas da orla da praia, através da Conselheiro Nébias (p. 136).

No entanto, os planos não foram suficientes para reverter a situação de declínio da área que teve intensificado seu esvaziamento com a criação de áreas mais valorizadas, ao passo que seus equipamentos urbanos foram sendo paulatinamente abandonadas e entregues à deterioração (SOUZA, 2006). Em fins da década de 1970, ainda sob a engenharia política dos governos militares, deram-se as primeiras discussões com o intuito de intervir fisicamente na região ao se estudar o Programa Aglomerados Urbanos (Aglurb) para a Baixada Santista. O Programa Aglurb, como ficou conhecido foi, em linhas gerais, um projeto do governo federal em parceria com as prefeituras e governos estaduais para a remodelação de determinados espaços urbanos e representou, de forma clara, a configuração imposta pelo regime de reforço ao Executivo diante do Legislativo e de decisões econômico-financeiras mediadas pelo “tecnocrata administrador” (KERBAUY, 2000).

Em paralelo, desde dezembro de 1979, no lento processo de transição para a democracia, foi estabelecido o fim compulsório do bipartidarismo. A lei extinguiu a Arena e o MDB e estipulou prazo de 180 dias para a organização de novos partidos políticos. Em um primeiro momento foram criados e obtiveram registro definitivo cinco partidos: PMDB, PDS, PTB, PDT e PT. Nicolau (1996) analisou o sistema partidário brasileiro de 1985 a 1994, a gênese dos partidos, suas fusões e a criação de novas agremiações. Para fins deste trabalho convém lembrar as duas principais forças do cenário político brasileiro na primeira metade da década de 1980 e que se refletiram em nível local, o PMDB – composto basicamente de lideranças do antigo MDB – e o PDS – “legenda pela qual optaram os principais expoentes da Arena” (NICOLAU, 1996, p. 18).

Na época de início do projeto Aglurb, Santos ainda era considerada área de segurança nacional e tinha Paulo Gomes Barbosa, do PDS, como prefeito nomeado. O programa implantado pela Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU) teve início em setembro de 1982 e modificou o perfil do Centro em uma grande remodelação de ruas e avenidas. Com as limitações impostas ao Legislativo local, principalmente com relação a assuntos financeiros, e a entrega da função ao quadro técnico municipal, teve a justificativa de proporcionar conforto e segurança ao pedestre construindo os chamados “calçadões” nas principais ruas e reduziu as pistas dos veículos para

desestimular a circulação dos automóveis e priorizar o transporte coletivo (AGLURB, 1990).

Com ações que não puderam ser contestadas, implantou os mosaicos das calçadas nas vias que acabaram se tornando uma marca do bairro. As ruas João Pessoa e Amador Bueno tiveram o sentido de direção invertido; a Avenida São Francisco ganhou mão única, desde a Praça dos Andradas até a Praça José Bonifácio e todas as transversais receberam modificações. O transporte coletivo, por outro lado, foi remanejado, ganhando faixa privativa e circulação de prioridade nas ruas João Pessoa, Amador Bueno e General Câmara. Em sua primeira etapa na Baixada Santista, o Aglurb recebeu recursos de 10% das prefeituras da região, sendo o restante dividido entre o governo federal, através da EBTU, governo do estado e Banco Mundial, este sob a forma de empréstimo (AGLURB, 1990). O programa foi bastante criticado à época justamente pelo fato de não se ter uma discussão prévia com a comunidade para sua implantação, além do caráter discutível sobre a eficácia de ações tomadas como os “calçadões” e as mudanças de sentido em ruas e avenidas.

O município restabeleceu sua autonomia política somente em 1983 após amplas manifestações políticas e populares locais. Em 1984 foi eleito Oswaldo Justo (PMDB) vice-prefeito eleito junto a Esmeraldo Tarquínio, cassado em 1968. Seguindo a diretriz de outras administrações municipais do PMDB e, principalmente, do governo estadual na gestão Franco Montoro, o primeiro governo municipal após a retomada das eleições e iniciou um processo de abertura à participação e reestruturação administrativa, a fim de se eliminar o “entulho autoritário” do período anterior. Além de alterações na composição dos Conselhos já existentes como o Coplan, houve a criação de novos como o Conselho de Defesa do Meio Ambiente e o Conselho dos Representantes das Sociedades Melhoramentos de Bairros. Da mesma forma, foram alterados pontos da estrutura administrativa com a lei 97/85 que, entre outras medidas, criou a Secretaria de Planejamento – primeira vez que o planejamento ganhava *status* de secretaria – substituindo o antigo Escritório de Coordenação de Implantação do Plano Diretor Físico (NUNES, 2005).

A conclusão do projeto Aglub se deu apenas no final da gestão Oswaldo Justo, nos últimos meses de 1988. Foi igualmente nesta administração que se iniciaram as primeiras discussões e legislações – ainda bastante acanhadas – referentes à proteção do patrimônio histórico e cultural (PMS, 1985). Entretanto, apesar dos esforços, as ações não conseguiram reverter a tendência de saída de comerciantes e consumidores que

permaneceu com o estado de deterioração bastante elevado, com inúmeros imóveis abandonados e alguns em perigo de desabamento. Desse modo, a cidade chegou ao final da década de 1980 sem uma política efetiva para o perímetro urbano das áreas central e portuária onde o problema não era tratado ou o era de forma isolada e separada do conjunto.

### **4. 3. Elaboração e implantação de uma política urbana**

Em 1988, após uma disputa equilibrada entre três blocos políticos, o PDS representando o setor mais radical de direita com o ex-prefeito Paulo Gomes Barbosa, o PMDB com o deputado estadual Del Bosco Amaral com perfil conservador de centro e a candidatura da deputada estadual Telma de Souza do PT<sup>18</sup>. A candidata venceu as eleições com um resultado que demonstrou o quanto o município estava dividido ficando o PDS com 21,5% dos votos, o PMDB com 27,3% e o PT com 27,7% em uma diferença de apenas 993 votos em relação ao segundo colocado. A coligação vencedora chamada de Unidade Democrática Popular (UDP) foi formada por PT, PSB, PC do B e PV em que convergiram as forças de esquerda à época (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).<sup>19</sup>

Filha de João Inácio de Souza, ex-vereador e presidente da Câmara pelo PTB no momento em que foi cassado em 1964, a advogada e pedagoga Telma de Souza teve seu primeiro cargo eletivo em 1982 como vereadora do PT, seu único partido político, e da qual foi fundadora na cidade em 1980. Já em sua primeira candidatura foi a terceira mais votada do município tornando-se a única mulher no Legislativo municipal. Em 1984, na disputa pela prefeitura, também foi a terceira mais votada, fato que contribuiu para sua eleição como deputada estadual em 1986 (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).

A formação do PT em Santos se deu de forma diversa de outras localidades. Geralmente formada com forte base nos movimentos sociais, notadamente o sindical, além de organizações marxistas e católicas progressistas (NICOLAU, 1996; SINGER,

---

<sup>18</sup> As outras candidaturas foram: Nelson Fabiano (PSDB), Jorge Yamazato (PFL), Alceu Muniz dos Santos (PDC), Lia Giraldo Augusto (PCB), Décio Couto Clemente (PL) e Nobel de Oliveira (PDT).

<sup>19</sup> Contribuiu também para o resultado, assim como na eleição de Luiza Erundina na capital paulista, o fato de ainda não haver eleição em dois turnos. Tal regra, implantada a partir da Constituição de 1988, determinou a realização de um segundo turno caso nenhum dos candidatos obtivesse a maioria absoluta dos votos válidos e valeu pela primeira vez nas eleições presidenciais de 1989 (SINGER, 2002).

2001), em sua fase inicial, o PT santista foi formado principalmente “por uma intelectualidade ligada à luta pela anistia, pessoas vindas de outros partidos e movimentos clandestinos, setores progressistas da Igreja e alguns embriões de oposições sindicais (rodoviários, administração portuária, metalúrgico)” (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994, p. 06).

Análises como as de Carvalho (1999), Ferreira, Almeida e Petrucci (1994) e Frey (1996) destacaram o ambiente adverso enfrentado, marcados pela ruptura radical com o período anterior, a divisão política da cidade e um corpo técnico em boa parte contrário ao ideário político do governo petista. De acordo com Frey (1996):

Tradicionalmente, a classe média e os setores conservadores da cidade dispõem de uma influência decisiva na política local. Apesar disso, a cidade tem, ao mesmo tempo, uma tradição de lutas sociais muito expressiva, devido a um movimento operário forte, ligado ao porto de Santos. Fato que rendeu à cidade o apelido de "Porto Vermelho". Politicamente, a cidade tende a oscilar entre a esquerda e a direita, embora as forças mais conservadoras costumam dispor sobre os "centros institucionalizados de poder local". Essa supremacia das forças conservadoras nas instituições político-administrativas foi interrompida com a surpreendente eleição de Telma de Souza, do Partido dos Trabalhadores, para prefeita de Santos, em 1988. Essa vitória foi muito apertada e uma grande surpresa. Sendo assim, o governo teve que lidar com uma Câmara Municipal e uma elite local majoritárias de oposição. A coligação eleitoral que apoiou a candidatura de Telma de Souza, a chamada "Unidade Democrática Popular", elegeu apenas quatro dos 21 vereadores da Câmara (p. 109).

Sabendo que havia ganhado as eleições com menos de um terço dos votos, enfrentou dificuldades com alguns dos principais segmentos conservadores que historicamente controlaram a política local como os setores da construção civil, do judiciário, da imprensa local e de transportes públicos que discordavam da visão de intervenção pública do Executivo (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).

Essa confrontação se manifestou no plano de ação política, por exemplo, na intervenção na mais poderosa empresa de transporte de

Santos e na Casa de Saúde Anchieta, o manicômio da cidade. Além disso, foi concebido um diário oficial, com a intenção de quebrar o monopólio da imprensa escrita, exercido pelo único jornal local expressivo, "A Tribuna". Este jornal foi considerado pelo governo como altamente conservador e oposicionista (FREY, 1996).

Em termos políticos, a administração procurou implantar um projeto democrático-popular de governo seguindo as duas diretrizes básicas ditadas pelo partido em nível nacional. A primeira, manifesta na expressão “inversão de prioridades”, significou, grosso modo, inverter a alocação de recursos para minimizar as desigualdades imprimindo um maior investimento em áreas menos favorecidas. A segunda foi consolidar um projeto democrático de governo com o apoio e o estímulo à participação popular no processo decisório garantindo o direito à cidade aos grupos sociais que historicamente não tiveram acesso aos benefícios urbanos coletivos por meio de conselhos municipais, audiências públicas e conferências sobre assuntos específicos (BITTAR, 1992; CARVALHO, 1999).

No âmbito administrativo até o segundo ano de governo existiu a Secretaria de Planejamento criada no governo anterior. A gestão petista transformou esta em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam) por conta de atritos internos em torno da competência quanto ao planejamento orçamentário que era reivindicado pela Secretaria de Finanças e que permaneceu a esta última por decisão da prefeita. Dessa forma, a Sedam foi a responsável pelas questões relativas ao planejamento urbano (CARVALHO, 1999).

A Lei Orgânica do Município de Santos (LOMS) aprovada em 1990 dispensou tratamento específico à temática urbana nas seções referentes ao *Desenvolvimento Urbano* e ao *Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana*. A Constituição de 1988, que já havia tornado obrigatória a elaboração de planos diretores, fez com que esta questão estivesse presente na LOMS, atribuindo-lhe exigências fundamentais de ordenação tais como a adequação entre as funções urbanas e as atividades portuárias, a conservação e recuperação do meio ambiente e a revitalização de áreas degradadas, com especial atenção às encortiçadas. Porém, diferentemente de outras leis orgânicas municipais do início da década de 1990 como a do município de São Paulo, a LOMS não estabeleceu um prazo limite para encaminhamento pelo Executivo de um projeto de lei de plano diretor à Câmara Municipal. Estabeleceu apenas que a legislação referente

ao plano diretor deveria estar adequada ao Código de Edificações e ao Código de Posturas. Dessa maneira, não havia a exigência de um prazo para a elaboração do plano diretor, o que havia apenas era o consenso geral por diversos setores de que o plano diretor em vigência estava ultrapassado, assim como a política urbana, não se adequando às necessidades dos anos 1980 e 1990 (CARVALHO, 1999).

A proposta de plano diretor do período procurou ser elaborado com base em um diagnóstico local sobre o processo de ocupação urbana. Segundo esse diagnóstico, os grupos sociais mais abastados se localizariam em parcelas do território insular bem servidos de regras legais, infraestrutura e equipamentos urbanos, enquanto para os segmentos sociais menos favorecidos seriam reservadas as porções insalubres, ocupados de forma irregular e desordenada nas margens dos rios na zona noroeste, nos morros, em cortiços ou em outros municípios menos servidos de equipamentos e infraestrutura urbana como São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande.

Assim, os fundamentos da política de planejamento urbano traduziram-se em uma proposta de plano diretor que priorizava a regulação pública do solo urbano de forma a permitir a modificação do processo de produção da cidade. Dentre os pontos básicos definidos estavam o zoneamento por adensamento, o zoneamento especial para áreas específicas e a definição de um mesmo e único coeficiente de aproveitamento dos lotes urbanos. Desde o plano diretor de 1968, passando pelo PDDI de 1978, era praticado na cidade o zoneamento funcional característico do planejamento urbano tecnocrático praticado principalmente nas décadas de 1960 e 1970 (CARVALHO, 1999).

Seguindo a diretriz de inversão de prioridades, a proposta de plano diretor da gestão 1989-1992 propunha o zoneamento por adensamento para o território insular onde se pretendia que:

(...) garantisse a convivência entre atividades urbanas expressas através da *mistura de usos urbanos*. O zoneamento proposto caracterizava-se pela compatibilização de usos urbanos, restringindo-se somente aqueles considerados incompatíveis como, por exemplo, as atividades de armazenagem, o comércio atacadista e as indústrias nocivas e de alta periculosidade. À divisão em zonas urbanas de todo o território urbano insular de Santos combinavam-se zonas especiais, restritas a porções delimitadas de seu território, superpostas às zonas urbanas e reguladas por padrões urbanísticos específicos para áreas

urbanas de interesse social, ambiental, cultural, urbanístico e de incentivo às atividades econômicas (CARVALHO, 1999, p. 67).

A transferência onerosa do direito de construir e a venda do potencial construtivo também estavam incluídas entre os mecanismos associados ao zoneamento especial. Além destes, um mesmo e único coeficiente de aproveitamento para todo o território insular, o *mecanismo do solo criado*, criou um ambiente de confronto com grupos sociais ligados à produção imobiliária, notadamente com a Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), principal entidade de representação dos interesses do mercado imobiliário local<sup>20</sup>. Este instrumento possibilitava instituir mecanismos para recuperação da valorização gerada pelos investimentos públicos com venda de coeficiente adicional. Diante das dificuldades oriundas do relacionamento com os segmentos locais contrários a proposta de plano diretor da administração o processo caminhou para o impasse e o projeto de lei não foi encaminhado ao Legislativo (CARVALHO, 1999).

Embora o governo não tenha conseguido concluir a proposta básica de plano diretor a discussão em torno do zoneamento especial teve especial avanço com a aprovação das leis que criaram a Subzona de Interesse Histórico e Cultural e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (PMS, 1992a). Na Subzona foram inseridos os bens de interesse histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico localizados na Zona Comercial Central abrangendo mais de 80% do traçado da antiga Vila de Santos e contendo em sua malha urbana grande parte dos bens arquitetônicos de relevância. Para tanto, foram elaboradas plantas de cronologia, volumetria e uso do solo, além de inventários e fotografias de todos os 800 imóveis da subzona que receberam um nível de proteção para orientar as formas de intervenção (SEPLAN, 1990).

Inserido dentro de uma proposta de reabilitação pelo seu aspecto histórico-cultural valorizando seus imóveis antigos, foi criado o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (Condepasa), em julho de 1989 e estabelecida isenção de IPTU (exceto taxas) para a recuperação de edifícios de interesse histórico e arquitetônico pela legislação 640/89 e isenção total de ISS nas obras de restauração pela lei complementar 40/91. A ideia era incentivar os proprietários dos prédios antigos a investirem em seus próprios imóveis estimulando um turismo cultural e diferenciando o

---

<sup>20</sup> A Assecob foi criada em 1982 a partir da ação de um grupo de construtores independentes e se tornou membro do Coplan na administração Oswaldo Justo (CARVALHO, 1999).

comércio da praia desse contexto histórico (PMS, 1989; 1990; PRESERVAR, 1998). Ainda neste eixo, incluíram-se o programa de intervenção no patrimônio histórico e, em estágios diferentes de execução, a intervenção compreendeu a reforma de edificações como o Outeiro de Santa Catarina, a Casa da Frontaria Azulejada, além da Casa do Trem Bélico, de propriedade federal, com permissão de uso pelo poder público municipal e a desapropriação do Teatro Coliseu (foto abaixo). Entre as décadas de 1970 e 1980 o teatro virou cassino, cinema, teve parte das instalações demolidas ou adaptadas para um posto de gasolina, acabou exibindo filmes pornográficos e, enfim, foi fechado até ser tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico e Turístico (Condephaat) e pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (Condepasa) (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).



Figura 20 - Reportagem de 1991 sobre o Teatro Coliseu (NOVO MILÊNIO, 2012).



Por sua vez, o problema da moradia para as camadas populares foi enfrentado com a aprovação da lei 53/92 que criou a ZEIS e estabeleceu as normas para implantação dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS). Seguindo os preceitos estabelecidos pelos artigos 182 e 183 da Carta Constitucional de 1988, teve por objetivo adequar a propriedade do solo à sua função social. O instrumento legal aprovado compôs o capítulo do zoneamento especial delimitando áreas do território insular com funções específicas objeto de regulação urbana diferenciada e corresponderam a áreas ocupadas por favelas, loteamentos irregulares ou clandestinos, cortiços e terrenos vazios ou mal utilizados, nas quais o poder público propõe-se a intervir. Assim, a legislação instituiu mecanismos jurídicos para o tratamento da questão fundiária tais como os relacionados à partilha do solo urbano, as exigências para edificação e os instrumentos financeiros para o acesso à moradia com base no reconhecimento da necessidade da população de ocupar ordenadamente os espaços urbanos. Os parâmetros, índices e normas contidos na legislação permitiram reduções importantes nos custos finais das unidades habitacionais e nas operações de reforma e reciclagem dos edifícios degradados (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).

Identificadas e delimitadas espacialmente, foram criadas três categorias de ZEIS: a ZEIS 1, que correspondeu a áreas já ocupadas, de forma irregular ou clandestina, nas quais se propôs a regularização jurídica e urbanística; a ZEIS 2, que dispôs sobre áreas não ocupadas, nas quais se procurava implantar empreendimentos habitacionais segundo critérios especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo; e a ZEIS 3 que se referiu a áreas de concentração de cortiços, localizados em bairros centrais deteriorados, nas quais o poder público buscou recuperar as condições de habitabilidade. No caso da ZEIS 3 a intervenção habitacional deveria ser feita através da ação pública de:

*- renovação urbana e produção de unidades habitacionais de caráter popular através da intervenção em área com concentração de habitação coletiva precária de aluguel (cortiços), onde haja interesse de se promover programas e projetos habitacionais destinados prioritariamente à população de baixa renda familiar moradora da área (CARVALHO, 1999, p. 105).*

No entanto, diferentemente das ZEIS 1 e 2, que poucas resistências sofreram, a proposta de intervenção nos cortiços localizados na área central não conseguiu se efetivar na prática sendo bastante criticada pelo setor da construção civil. O instrumento de ZEIS 3 teve a sua inclusão na lei complementar 53/92 ocorrendo de forma distinta dos demais, não se apoiando em nenhum programa público de intervenção em andamento. Segundo o então presidente da Assecob, José Marcelo Ferreira Marques, a viabilidade de implantação da ZEIS 3 “estava comprometida pelos próprios parâmetros legais que pressupunham a cooperação direta na execução do empreendimento do proprietário das edificações transformadas em cortiços” (apud CARVALHO, 1999, p. 106). O presidente da Associação classificou a legislação de ZEIS 3 como “utópica”, pois, de acordo com ele, a proposta produziria impactos negativos sobre os custos da produção, onerando o produto final. Conforme Carvalho (1999) na visão da Assecob um projeto alternativo de intervenção deveria consistir basicamente de um programa de revitalização urbana, operando dentro da lógica do mercado, assim como deveria considerar um perímetro maior e buscar aperfeiçoar a infraestrutura instalada e a recuperação dos imóveis existentes, muitos deles subutilizados ou fechados. A posição do setor da construção civil ficou clara na afirmação do seu presidente:

Eu fui contra. Sou contra a ZEIS 3. É realmente uma carta de princípios muito boa. Assino embaixo. Mas é uma carta de princípios que não vai funcionar. O que adianta fazer uma lei que não funciona?

[Não funciona] e não vai funcionar nunca porque você vai dizer para o cara que tem cortiço que ele é obrigado a reformar para manter os caras lá. Porque quem faz uma proposta dessas não sabe o que é cortiço! Alguém locou e sublocou. A exploração da exploração. O proprietário também está sendo explorado. E qual é o contrato que existe lá? (apud CARVALHO, 1999, p. 106-7).

Diante do impasse, o programa de intervenção foi redimensionado, passando a se estruturar em um programa de humanização e melhoria das condições de vida dos encortiçados. Com a elaboração de cartilhas trazendo informações referentes à manutenção dos lugares com instruções sobre rede elétrica, caixas de água, coleta de lixo e combate aos ratos buscou-se a melhoria da convivência e das condições de habitabilidade das famílias residentes (FERREIRA; ALMEIDA; PETRUCCI, 1994).

A criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitações Populares (Fincohap), já que nesse período outras esferas de governo não repassavam recursos de suas linhas de crédito para habitação popular, e a constituição do Conselho Municipal de Habitação (CMH), composto por representantes das entidades por moradia, ambas de 1991, possibilitaram o desenvolvimento de outras estratégias de intervenção dos programas em favelas e de novos assentamentos habitacionais em ação conjunta do Executivo e segmentos populares (PMS, 1989b; 1991a; 1991b).

Frey (1996) classificou o modelo de gestão Telma de Souza como *político-ideológica* onde se procurou implantar, no plano das políticas públicas, “uma política explicitamente benéfica para as camadas sociais de baixa renda, visando a mais justiça social e a uma redistribuição de renda”. Na questão urbana propôs, para tanto, a modificação no modo de produção do espaço urbano trazendo à tona a preocupação própria dos anos 1980 relativas aos movimentos de luta pela reforma urbana que marcaram o período ao definir instrumentos de uso e ocupação do solo e uma apropriação mais equitativa dos benefícios produzidos na cidade. Neste intuito encontrou forte resistência dos principais setores de oposição à sua proposta, notadamente no espaço institucional representado pelo Conselho Consultivo do Plano Diretor, ligados principalmente ao mercado imobiliário da construção civil (CARVALHO, 2001a).

Adotando a estratégia do embate “com um *establishment* político altamente conservador e contrário à nova administração, levou o governo, num primeiro momento, a adotar uma estratégia de confronto radical” (FREY, 1996). Conforme Carvalho (2001a, p. 121): “O governo Telma de Souza priorizou a questão fundiária, e as relações com estes grupos, pautadas pelo confronto, evoluíram para o impasse, interrompendo-se o processo da política”. Dessa forma, apesar dos avanços em torno da elaboração e início da implantação das bases legais e institucionais que criaram a subzona e o zoneamento especial de interesse social destinado ao atendimento habitacional da população de baixa renda, estes não conseguiram ser desenvolvidos de forma efetiva, ficando para o período posterior<sup>21</sup>.

Não obstante as críticas e polêmicas que marcaram a administração, o governo petista terminou o mandato com bons índices de popularidade. Segundo Ferreira, Almeida e Petrucci (1994), em pesquisa realizada pelo IBOPE em janeiro de 1992, a

---

<sup>21</sup> O projeto de lei de criação das ZEIS ficou em tramitação na Câmara por aproximadamente 11 meses, sendo aprovado em maio de 1992, nos últimos meses de mandato.

gestão foi avaliada por 66% da população como ótima/boa e por 29% como regular. “A construção de policlínicas e creches, a limpeza das praias, a urbanização e a reforma de praças, bem como a melhoria do transporte coletivo foram alguns dos aspectos positivos destacados pela população” (p. 66). O bom desempenho da administração e a popularidade da prefeita tiveram peso importante na vitória do sucessor, o seu secretário de saúde e chefe de gabinete David Capistrano Filho.

#### **4. 4. Continuidades e mudanças**

O governo seguinte (1993-1996), de mesma legenda partidária, foi de continuidade política da esquerda, classificado dessa forma pelo prosseguimento de políticas e ações visando a redução das desigualdades e a maior justiça social, no sentido proposto por Bobbio (2001), ainda que tenha se mostrado bastante distinto em outros aspectos. Com uma chapa composta basicamente pelos mesmos partidos da coligação de 1988, o petista Capistrano Filho venceu o primeiro turno com 35,85% dos votos disputando com o advogado Vicente Cascione pelo PDS (24,02%), o deputado federal Beto Mansur do PDT (9,09%), o ex-prefeito e deputado estadual Oswaldo Justo pelo PMDB (8,66%) e o ex-prefeito de São Vicente e deputado federal Koyu Iha (PSDB) com 3,95% dos votos. No segundo turno PT e PDS dividiram o eleitorado com a vitória do primeiro por 52,8% dos votos contra 41,28%, contando com o apoio formal do PSDB na primeira eleição municipal decidida em dois turnos no país (SEADE, 2011).

Capistrano Filho era pernambucano, médico especialista em saúde pública, ex-integrante do Partido Comunista Brasileiro (PCB), autor e editor de livros relacionados à política e ex-secretário de saúde de Bauru, no interior do estado. Foi muitas vezes tido em Santos como alguém “de fora” e enfrentou, segundo ele próprio, na disputa eleitoral de 1992 e ao longo do seu mandato, forte resistência por conta disso (CAPISTRANO FILHO, 1995). De perfil racional e pragmático, desde a campanha o candidato modificou o conteúdo da política e procurou melhor êxito nas relações com comerciantes e empresários, com uma ampliação da base de sustentação do governo. A nova composição política contou com a participação do PSDB no governo com duas secretarias, o que facilitou as negociações com o setor empresarial e imobiliário da construção civil, já que algumas de suas lideranças pertenciam a esse partido, como o

ainda presidente da Assecob, José Marcelo Ferreira Marques e seu antecessor, o construtor Omar Laino (CARVALHO, 1999).

Essas mudanças foram identificadas na própria fase de campanha para as eleições municipais, em 1992. Nessa ocasião, eliminou-se o principal foco de conflito entre o setor empresarial da construção civil e o governo anterior, reduzindo as tensões que marcaram essas relações. O então candidato David Capistrano Filho, em debate promovido na sede da Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista (Assecob), declarou sua disposição em suspender a discussão relativa ao solo criado, dada a conjuntura econômica que o país atravessava. Mais do que a intenção de postergar a discussão para uma data futura, a declaração do candidato expressou o seu propósito de dispensar novo tratamento à questão relativa ao uso e ocupação do solo urbano (CARVALHO, 1999, p. 112-3).

Com efeito, a segunda gestão petista se esforçou em difundir, ainda na fase eleitoral, a ideia de que o governo municipal deveria ser, além de zelador da cidade, também um “indutor” do desenvolvimento econômico, procurando vincular o avanço da política de atenção aos grupos sociais marginalizados ao processo de geração de riqueza. Segundo o prefeito, os objetivos principais eram gerar emprego e renda, aumentar a arrecadação municipal para investimento e estimular a indústria de construção civil “não na forma da contratação de obras públicas, mas na de criar condições institucionais favoráveis para a expansão de construções encomendadas pelo setor privado” (CAPISTRANO FILHO, 1995, p. 141-2).

As novas dimensões incorporadas expressam as prioridades do governo David Capistrano Filho que, ao propor o papel de indutor do desenvolvimento local à prefeitura, deslocou para um segundo plano a dimensão de regulador de uso e ocupação do solo contida na política de planejamento urbano. Com estas dimensões, a política de planejamento urbano do governo David Capistrano Filho revestiu-se de caráter abrangente e integrado, distinto daquele que marcou esta

política no governo Telma de Souza, restrito aos instrumentos reguladores do solo no plano diretor (CARVALHO, 1999, p. 112).

Ao procurar estimular as “vocações” econômicas, notadamente turismo e porto, a gestão 1993-1996 deu início às primeiras ações de *marketing* da cidade, buscando dar maior ênfase à imagem urbana e a projetos culturais de grande visibilidade introduzindo algumas das discussões que melhor marcaram os anos 1990 como a da *cidade global* e do *planejamento estratégico* (NOBRE, 2009), buscando redefinir o papel do município em um mundo globalizado, enfatizando aspectos culturais e simbólicos por meio da diferenciação através da força da identidade local, no sentido defendido por Castells e Borja (1996).

De acordo com Capistrano Filho (1995):

Especificamente em relação ao setor turístico, vimos a necessidade de investir mais intensamente na promoção da cidade. As iniciativas do poder público nessa área deveriam ser, para fora de Santos, de divulgação e venda. Para dentro de Santos, estabelecer o consenso sobre a ideia de que ser uma cidade turística é um excelente negócio, criando um clima amigável de recepção aos turistas. (...) Combinando com a meta de promoção turística, identificamos a necessidade de acelerar os projetos de embelezamento da cidade: embelezar a orla, o centro da cidade, as praças e assim por diante, além de dar continuidade ao programa de balneabilidade das praias. Tratava-se, também nessa área, de estimular o sentimento de orgulho do santista, gerando o clima positivo “pró-desenvolvimento” (...) (p. 58).

Procurando imprimir metas de gerenciamento e mais agilidade à máquina pública, mudanças ocorreram na estrutura administrativa envolvendo as responsabilidades pela política urbana. No primeiro ano de governo a lei complementar 79/93 extinguiu a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam) e desta criou duas: as secretarias de Meio Ambiente (Semam) e de Desenvolvimento Urbano (Sedurb) que agrupou funções relacionadas ao planejamento urbano que estavam a cargo da Secretaria de Obras e Serviços Públicos (Seosp). No ano seguinte, outra reforma administrativa alterou a estrutura de planejamento e as duas secretarias

foram novamente fundidas passando a denominar-se apenas Secretaria do Meio Ambiente (Semam) integrada por um Departamento de Planejamento Urbano, tendo como justificativa uma estrutura de planejamento que pudesse dar conta da questão ambiental. As modificações não mostraram o resultado esperado e terminaram por dificultar a evolução do processo “culminando com a centralização da tomada de decisões de planejamento estratégico no gabinete do prefeito (...)” (GONÇALVES, 2009, p. 32).

Nesse ínterim, crescia a insatisfação e mobilização de setores econômicos em prol de uma política de intervenção no Centro. Empresários e proprietários de imóveis com interesses e negócios na região já vinham realizando, desde fins dos anos 1980 e começo dos 1990, debates, simpósios e seminários com o intuito de discutir os problemas de segurança na área e sua intervenção urbanística inadequada, além da necessidade de conservação do patrimônio público e privado e da conscientização da população para sua importância histórica (MOVIMENTO, 1993). Organizados em torno da Associação Comercial e tendo o Clube dos Dirigentes Lojistas e o Sindicato do Comércio Varejista como principais articuladores, nasceu o Movimento Pró-Centro Vivo agrupando em sua maioria comerciantes, profissionais liberais, representantes da construção civil e dos meios de comunicação (CENTRO, 1994).

As discussões e encontros desse grupo resultaram, em 1993, na criação da *Associação Centro Vivo – Sociedade Pró-Revalorização do Centro de Santos* –, que foi espelhada em boa parte na Associação Viva o Centro, de São Paulo, surgida em 1991 (GRUPO, 1994). Segundo seu presidente, Eduardo Carvalhaes, do ramo de corretagem de café, “trata-se de um movimento de opinião, que tem por objetivo gerar ideias para mostrar que o Centro de Santos é viável economicamente” (ASSOCIAÇÃO, 1995).

De acordo com o documento de fundação, a Associação teve como objetivos:

- Contribuir ativamente para a revalorização do Centro, através da contratação de empresas, consultorias e assessorias para estudos, projetos, pesquisas e ações;
- Armazenar dados e informações sobre o Centro, mantendo um arquivo permanente de documentação;
- Servir de canal de comunicação entre os associados e o Poder Público, acompanhando ou participando das deliberações dos assuntos de

interesse dos associados e da Comunidade em geral, relativos ao Centro.

Revalorizar o Centro de Santos é possível. Basta usarmos uma mentalidade nova de atuação. Com engajamento, mobilização e criatividade, recuperaremos a imagem e o valor do coração histórico, econômico e político de nossa cidade (ASSOCIAÇÃO, 1993, p. 05).

Na prática, a Associação Centro Vivo teve como intuito reivindicar e influenciar o poder público visando à obtenção de benefícios para o setor comercial e de serviços na criação de equipamentos urbanos relativos à infraestrutura da região, marcada pela dispersão e pelo declínio. Novamente nas palavras do seu presidente:

O centro da Cidade é um ponto de referência histórica. Nele estão os Poderes Executivo (Prefeitura), Legislativo (Câmara) e Judiciário (Fórum), além dos principais símbolos de sua identidade cultural (praças, monumentos, teatros e catedral). É também no Centro que está o principal veículo impresso da região (Jornal A Tribuna) e onde circulam as transações portuárias e os negócios com o café. Então, é necessário estimular a classe empresarial para que invista no Centro (ASSOCIAÇÃO, 1995).

Nos anos seguintes, com a consolidação, por parte das administrações municipais, da ideia de que uma forma de retomada econômica seria exatamente com a revitalização do Centro, a Associação santista, diferentemente da Associação paulistana, perdeu parte do seu poder propositivo, sem, contudo, ter deixado de se tornado importante órgão consultivo, de opinião e de crítica a certas intervenções empreendidas pelo poder público. Com mensagens veiculadas em órgãos de grande visibilidade como a TV Tribuna, afiliada da Rede Globo na região e com a colaboração de agências de publicidade, seu papel foi bastante ativo como produtor de pesquisas, divulgador de projetos e documentos técnicos, além de publicações de artigos em jornais, revistas e pronunciamentos na grande imprensa, com debates e palestras de profissionais e personalidades como Jorge Cunha Lima, ex-secretário de Cultura do governo Franco Montoro e coordenador técnico da Associação Viva o Centro (CUNHA LIMA, 1996). Tais características contribuíram para consolidar a agenda pública e conferiram à entidade a função de espaço de debates e de fortalecimento de uma opinião sobre o



Centro tradicional e sobre sua requalificação como um modo de atrair capital e pessoas, tornando esses lugares convidativos do ponto de vista turístico e comercial.

Atendendo a parte dessas reivindicações, foram ampliados, por decreto, os limites da Subzona de Interesse Histórico-Cultural e criados o Grupo Executivo e o Escritório Técnico da área central, vinculados diretamente ao gabinete do chefe do Executivo. O Grupo Executivo foi composto por uma Coordenadoria da Área Central que funcionou como uma espécie de administração regional, com sede no Mercado Municipal e teve como integrantes, além do Coordenador da Área Central, representantes da Semam; da Seosp; da secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, da secretaria de Cultura; do Condepasa e da Associação Centro Vivo. Conforme a lei de criação suas principais atribuições foram: acompanhar a execução de obras, preservar o patrimônio histórico-cultural, zelar pela revitalização funcional e econômica da área e das edificações degradadas e propor ao Executivo, alterações na legislação referente à subzona (PMS, 1995b). Do mesmo modo, o Escritório Técnico foi integrado por profissionais das áreas de arquitetura, urbanismo, história e patrimônio histórico e cultural e deveria elaborar “o Plano de Revitalização e Preservação Paisagístico e Ambiental” (PMS, 1995a).

Como resultado do entendimento com os comerciantes a administração fez ainda a revisão do projeto Aglurb realizado na década anterior. Com o alargamento das ruas abandonou-se o conceito de calçadas em vias como as ruas D. Pedro II e Itororó que foram ampliadas e receberam nova pavimentação e sinalização viária, além da criação de espaços que atenderam aos pedestres nas ruas Riachuelo e Frei Caneca. Outras vias foram recapeadas como as Avenidas João Pessoa, São Leopoldo, Avenida São Francisco, a Rua Senador Feijó e o entorno da Praça dos Andradas (PREFEITURA, 1995). Intervenções também se deram na área da recuperação do patrimônio com o Projeto Cores da Cidade em parceria com as Tintas Ypiranga e a Fundação Roberto Marinho em que mais de 60 imóveis principalmente da Rua General Câmara e da Praça Mauá usufruiu da isenção de IPTU por terem realizado os serviços adequados de restauração e preservação de fachadas. Os proprietários arcaram com a mão-de-obra dos serviços e tiveram o material cedido pelas tintas Ypiranga (AÇÕES, 1996).

A foto seguinte mostra a fachada da Casa da Frontaria Azulejada após a restauração. A obra foi entregue em 1993:



Figura 21 - Casa da Frontaria Azulejada restaurada (NOVO MILÊNIO, 2012).

Com a definição da habitação como prioridade de agenda, o governo procurou executar a política de moradia popular sobre as condições criadas no governo anterior relativo à ZEIS. Para tanto, destinou recursos, elaborou projetos e buscou uma parceria mais efetiva entre prefeitura e governo estadual. Segundo Martins (1998), o destaque dado foi percebido no próprio orçamento municipal em que as áreas de habitação e urbanismo absorveram fatias crescentes, chegando a 10,7% em 1995.

A Lei das ZEIS teve grande impacto em Santos, sobretudo entre 1993 e 1996, quando uma quantidade significativa de projetos habitacionais, com várias modalidades de financiamento e de tipologias, possibilitaram, pela primeira vez na história da cidade, a implementação de uma política municipal de habitação como elemento de desenvolvimento local e enfrentamento da

segregação espacial consolidada ao longo do século XX (CARRIÇO, 2006, p. 366-7).

No entanto, apesar dos avanços obtidos com as ZEIS 1 e 2 que, ao final da administração haviam atendido aproximadamente 10 mil famílias, os obstáculos encontrados na primeira gestão petista referente a política de intervenção em cortiços não foram resolvidos tomando uma direção diversa e pouco satisfatória, passando a se estruturar, conforme lei aprovada em 1995, como programa de locação social. Segundo a diretora da Companhia de Habitação de Santos (Cohab-ST) à época, Márcia Cristol Luz, a “ZEIS 3 não aconteceu na prática. Tivemos levantamento, pesquisas em cortiços. Chegamos a fazer projeto, no governo do David mais ainda. (...) A ZEIS 3 mesmo não dá pra falar que foi uma experiência bem sucedida...” (apud CARVALHO, 1999, p. 107). Enquanto programa de locação social, os resultados quantitativos alcançados foram baixos e, ao final da administração, apenas dois empreendimentos haviam sido concluídos. Ambos os projetos consistiram na reforma de imóveis e visavam o direito de moradia e não de propriedade à população. O primeiro atendeu 14 idosos e o segundo, 08 famílias. Além destes, no último ano de governo, um terceiro empreendimento encontrava-se em andamento e outros três em fase de estudos (CARVALHO, 1999; MARTINS, 1998).

Somente em 1995, um ano antes do final da administração, foi de fato iniciada a revisão geral do plano diretor. Com a economia local passando por “sensível retração no período, o que se expressa tanto pela perda de população quanto pela progressiva redução do valor adicionado, seja em valores absolutos, seja relativamente, no conjunto do estado” (MARTINS, 1998, P. 37), a proposta de plano diretor procurou caracterizar-se também como um plano de desenvolvimento econômico. Entretanto, segundo Carvalho (2001a), apesar da iniciativa se constituir em tema inovador, não chegou a sensibilizar os principais empresários e representantes do mercado imobiliário no âmbito do Coplan como a Assecob, o Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais de São Paulo (Secovi) e o Sindicato da Indústria da Construção Civil de Grandes Estruturas do estado de São Paulo (Sinduscon). Não obstante às críticas do setor empresarial ao modelo de zoneamento proposto, algumas das sugestões trazidas por essas entidades foram aceitas pelo Executivo, em especial a regulamentando das Zonas Especiais de Desenvolvimento

Econômico (ZEDE) que propunha a diferenciação de índices de aproveitamento e taxas de ocupação do lote segundo zonas urbanas<sup>22</sup>.

De forma simultânea, um anteprojeto foi elaborado com seis eixos estratégicos de ação que englobaram: o desenvolvimento da infraestrutura turística; a modernização do porto; melhoria na infraestrutura de transporte e trânsito; busca da excelência ambiental; fomento ao equilíbrio social e gestão participativa do desenvolvimento, assim como programas prioritários para o desenvolvimento, baseado num tripé que incluía porto, turismo e o setor de comércio e serviços (PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS, 1995c).

Além desses, o setor da construção civil foi identificado pelo prefeito como agente a ser desenvolvido:

(...) dado o quadro de relativa depressão do setor em anos anteriores, identificamos a possibilidade de promover o estímulo, nos dois últimos anos de nossa gestão, da indústria da construção civil, sem que isso implicasse onerar os cofres municipais, via construção de obras públicas. Tratava-se, ao contrário, de criar condições para que a construção de obras de caráter privado deslanchasse sem entraves burocráticos por parte da prefeitura, frequentemente encontrados no Plano Diretor da cidade, no processo de liberação de alvarás etc. O objetivo era multiplicar a construção de prédios de escritórios, apartamentos de temporada e hotéis, assumindo, portanto a verticalização da cidade. Do ponto de vista social, tratava-se de associar um potencial *boom* do setor com um programa mais amplo de geração de emprego (CAPISTRANO FILHO, 1995, p. 57-8).

A proposta do Executivo também previa a ampliação da participação dos segmentos populares alterando a composição do Coplan e incluindo representante da Central de Movimentos Populares e membros variáveis, sendo cinco representantes de entidades não governamentais. O documento acabou resultando no projeto de lei 50/95 encaminhado à Câmara Municipal e se constituiu, ao mesmo tempo, em plano regulador do uso e ocupação do solo, plano de desenvolvimento em face das diretrizes de estímulo

---

<sup>22</sup> Referimo-nos à lei complementar 213, de 17/04/1996 regulamentada pelo Decreto nº 2778, de 07/08/1996, nos últimos meses da administração. Entretanto, não houve registro de nenhum empreendimento imobiliário em consonância com essa legislação que foi revogada na gestão seguinte (CARVALHO, 2001a).

ao desenvolvimento econômico e plano de governo, ao relacionar programas públicos prioritários à promoção do desenvolvimento. Porém, após permanecer treze meses parado no Legislativo, não foi votado até o final da gestão, em 1996 (CARVALHO, 1999; GONÇALVES, 2009; PMS, 1995).

A proposta de revitalização do Centro foi incluída como um dos chamados programas prioritários no debate envolvendo a proposta de plano diretor e tratado no conjunto das ações relacionadas ao desenvolvimento econômico do município (PMS, 1995a). Baseando-se em modelos europeus e experiências da esquerda italiana na atuação do poder local nas regiões da Emilia-Romagna e Bolonha quando da viagem do prefeito à região em 1994 (CAPISTRANO FILHO, 1995), um projeto de revitalização da área ociosa do porto foi realizado, contratando consultor catalão para orientar a equipe municipal na elaboração de uma proposta para a integração porto-cidade. O consultor produziu uma série de documentos norteando a atuação da prefeitura com o objetivo de obter esta integração e trabalhou no desenvolvimento de um estudo preliminar para implantação de um empreendimento na área do porto, visando a “revitalização” do cais Valongo-Paquetá (CARRIÇO, 2006).

A primeira proposta, apresentada no final de 1995, consistiu na implantação do Projeto Porto Urbano, “que propunha a construção de ‘centro de turismo e negócios’, marina, estação marítima de passageiros, prevendo-se sua integração com outros projetos para o centro. Sem acordo entre prefeitura e autoridade portuária, as propostas não prosperaram” (CARRIÇO, 2006, p. 372-3). No ano seguinte, foi apresentada a segunda proposta que consistia na construção de uma península artificial, produzida com aterro, de forma a aproveitar o espaço exíguo em frente à estação das barcas, também com um programa de implantação de um “centro de turismo e negócios”. O estudo foi apresentado publicamente em diversas oportunidades ao longo daquele ano, sem, contudo, despertar maiores interesses da sociedade e da comunidade portuária (CARRIÇO, 2006).

## **5. POLÍTICA E REVITALIZAÇÃO EM NOVO CONTEXTO**

## 5. 1. Alternância no poder e o Plano Diretor de 1998

A partir de 1997, o município passou a ser administrado por um partido em oposição aos dois governos anteriores, o Partido Progressista Brasileiro (PPB), de direita, “tomando como princípio a sua filiação ao partido de apoio ao regime militar – a Arena –, aos partidos que se originaram dele – PDS e PPB” (MARQUES, 2003, p. 77), assim como o posicionamento por medidas pró-mercado e de predomínio do crescimento econômico sobre a distribuição (MAINWARING; MENEGUELLO; POWER, 2000). É necessário reconstruirmos minimamente a institucionalização desse partido para entendermos seu bom momento no contexto dos anos 1990. O PPB pode ser considerado um dos partidos mais antigos do sistema partidário brasileiro, tendo suas origens em 1966 no bipartidarismo do regime militar, sob a denominação de Arena. Com o processo de redemocratização e o restabelecimento do multipartidarismo, em 1979, a agremiação passou a se chamar PDS (NICOLAU, 1996). Após a fusão articulada por seu principal líder, Paulo Maluf, em 1993, do PDS com o PDC, foi criado o PPR. Na época de sua criação o PPR contava com uma bancada de 73 deputados federais e dez senadores. Contudo, em setembro de 1995, Maluf voltou a articular a fusão de seu partido com outra legenda. Dessa vez, do seu PPR com o PP (Partido Progressista), criando o PPB, que teve seu melhor momento em 1996 quando chegou a ser o maior partido da Câmara Federal, com 91 deputados federais<sup>23</sup> (PULS, 2000).

Todas essas denominações disputaram importantes eleições entre os anos 1980 e 1990 como a Presidência da República, em 1985, – de forma indireta –, e aumentou regularmente seu eleitorado na capital paulista nos pleitos para o governo do estado (19,4% dos votos), em 1986; a prefeitura paulistana (23,4%), em 1988; novamente a presidência da República (23,4%), em 1989; outra vez o governo paulista (37,9%), em 1990; e, mais uma vez, a prefeitura (58%), em 1992, todas com Paulo Maluf que ganhou apenas esta última, no segundo turno (PIERUCCI; LIMA, 1991; 1993).

De acordo com Almeida (2004):

A década de 1990 foi de mudanças para o partido. Terminada a transição para a democracia e restabelecidas as novas forças políticas no cenário nacional, o partido vai iniciar um processo de

---

<sup>23</sup> Posteriormente, em abril de 2003, a Convenção Nacional do PPB resolveu alterar novamente o nome do partido que passou a se chamar apenas Partido Progressista (PP) (ALMEIDA, 2004).

redefinição de seu papel dentro da nova ordem democrática para assegurar sua sobrevivência política no ambiente multipartidário. Nesse processo, o papel de Paulo Maluf foi fundamental. Com a debandada das forças anti-malufistas do PDS para o PFL e o PMDB, Maluf teve o caminho livre para se firmar como principal expoente do partido em sua nova fase. Foi assim que em 1991 o paulista é aclamado presidente nacional do PDS. A partir daí as derrotas e as vitórias de Paulo Maluf serão sentidas como derrotas e vitórias do PDS. Em 1992, com sua vitória nas eleições municipais de São Paulo, tem início o restabelecimento do PDS como um dos principais partidos brasileiros (p. 45).

A eleição municipal de 1996 foi a primeira experiência eleitoral do PPB criado no ano anterior. Como a emenda da reeleição ainda não havia sido aprovada Maluf empenhou-se em transferir seus votos na capital paulista para o candidato Celso Pitta, seu ex-secretário de finanças. Além da vitória em São Paulo, o Partido Progressista Brasileiro saiu fortalecido pelo bom desempenho nacional, ampliando o número de prefeitos e vereadores. Em todo o país obteve mais de 7 milhões de votos às Câmaras Municipais elegendo 7 200 vereadores (12% dos cargos disponíveis) e quase 10 milhões de votos para prefeito se tornando, naquela disputa, o quarto partido a eleger o maior número de chefes do Executivo com 626 prefeituras, sendo 14 nas cem maiores cidades (ALMEIDA, 2004; PULS, 2000).

No plano local, o primeiro turno das eleições daquele ano foi disputado entre as quatro principais forças partidárias que já vinham se consolidando nos últimos pleitos. O PT com a ex-prefeita Telma de Souza em primeiro lugar, o PPB de Beto Mansur logo atrás, e em terceira e quarta posições, o PSDB com o ex-secretário de cultura da segunda gestão petista, Edmur Mesquita e o PMDB de Oswaldo Justo. Com PT e PPB polarizando o segundo turno, o deputado federal Beto Mansur derrotou a candidata petista por pequena margem de 48,97% dos votos, contra 46,22%. A deputada federal foi vencida principalmente nos bairros que compõem a região leste da cidade, onde se localizam os segmentos de rendas médias e altas da população (CARVALHO, 1999; SEADE, 2011).

Filho do ex-deputado federal Paulo Jorge Mansur (PTB), o engenheiro formado pelo Mackenzie, Beto Mansur, ex-radialista e proprietário de diversos veículos de comunicação em Santos e São Vicente, iniciou sua carreira política em 1988 ao se filiar



ao PSDB e se elegeu pela primeira vez vereador. Durante seu mandato já havia se destacado pela oposição ao governo Telma de Souza e ainda nesse período migrou para o Partido Democrático Trabalhista (PDT) onde disputou uma vaga na Câmara dos Deputados nas eleições de 1990, sendo eleito com boa votação nas cidades da região. Em 1993, a convite do então prefeito da capital Paulo Maluf, mudou novamente de legenda indo para o Partido Progressista Reformador (PPR), partido pelo qual obteve a reeleição como deputado federal em 1994.

Mansur soube aproveitar o bom momento do partido na campanha municipal de 1996 e consolidou o discurso “anti-petista” de crítica ao autoritarismo e uso da máquina pública da prefeitura em benefício do partido, além de potencializar a divisão interna partidária<sup>24</sup> e o desgaste de oito anos dessas administrações. Desde o início, atrelou seu nome ao de Maluf buscando beneficiar-se dos seus 62 % de aprovação ao fim de mandato na capital (ALMEIDA, 2004) e procurando imprimir a imagem de empreendedor e “tocador de obras”, inclusive propondo o programa conhecido como Cingapura de prédios de apartamentos como solução para o problema habitacional para as camadas de baixa renda<sup>25</sup>. Com o apoio formal do PMDB no segundo turno e de setores insatisfeitos com a possível permanência do PT, se beneficiou da imagem atribuída por parte da imprensa ao petismo, ligado à desordem e de pessoas vindas de outras localidades para governar. Para tanto, propôs uma gestão técnica e de eficiência administrativa, com profissionais do próprio município.

Com o início da administração, foi retirado o projeto de lei 50/95 de instituição do plano diretor encaminhado ao Legislativo por Capistrano Filho para ser rediscutido, numa simbólica demonstração de interrupção em relação ao governo do PT. Assim como havia ocorrido na década de 1980, nas discussões envolvendo a política de planejamento urbano e o plano diretor, voltaram a ganhar relevância os índices urbanísticos, destacadamente a não limitação do número máximo de pavimentos admitidos para os edifícios (NUNES, 2005)<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> A indicação de duas pré-candidaturas à prefeitura pelo PT dividiu a sua bancada de quatro vereadores em apoio a cada uma delas (CARVALHO, 2001a).

<sup>25</sup> O programa nunca foi executado, pois, segundo a administração, dificuldades técnicas, financeiras e políticas impediram que a proposta fosse implantada (CARVALHO, 1999).

<sup>26</sup> Com exceção da proposta apresentada em 1995, o plano diretor de 1968 jamais teve contemplada a revisão global de sua legislação, principalmente quanto aos seus conceitos e fundamentos. Apesar de ter sofrido várias modificações ao longo do tempo foram todas alterações pontuais, sendo a mais notável delas em 1984, quando um conjunto de mudanças nos parâmetros de ocupação do solo foi introduzido, atendendo às necessidades da indústria imobiliária e dos construtores locais (GONÇALVES, 2009).

Desde o início, o governo dispôs de maioria na Câmara Municipal, a qual conseguiu fazer crescer no decorrer do mandato. Nos novos debates buscou promover melhor diálogo com os setores produtores urbanos e outros considerados estratégicos pelo governo. Segundo Mansur: “Temos que elencar um determinado número de pessoas para representar a sociedade e os diversos setores da atividade econômica da cidade, como a construção civil, porto, pessoal ligado à área aduaneira, e de turismo, transportadores, comerciantes etc.” (apud NUNES, 2005, p. 149). Entre 1997 e 1998 a Semam foi a responsável pelo planejamento urbano tendo o também engenheiro João Paulo Tavares Papa do PMDB como titular coordenando a conclusão do processo de revisão do plano diretor. Segundo o secretário, “foram realizadas dezenas de reuniões com a comunidade, destacando-se os setores diretamente ligados ao tema. O conselho municipal de então [Coplan] também contribuiu” (apud NUNES, 2005, p. 150).

Com predominância do setor privado como elemento participativo fundamental, o “prefeito tomou a iniciativa de divulgar a proposta junto a outras arenas que não o Coplan, como a Associação Comercial de Santos, valorizando a presença de lideranças empresariais e profissionais liberais” (NUNES, 2005, p. 153). Através de uma concepção de democracia exclusivamente representativa que encarava a participação apenas em seu aspecto consultivo, para aprovação do plano diretor o debate travado com a comunidade foi limitado “com a realização de uma única audiência pública” (CARRIÇO, 2006, p. 366-7) e as demais discussões restringindo-se praticamente apenas no âmbito do Coplan, tendo os setores produtores como construção civil, porto e comerciantes como agentes sociais privilegiados (GONÇALVES, 2009). Conforme Nunes (2005), nas discussões do novo período “a participação, tão valorizada pela administração municipal na primeira metade da década de 1990, chega a perder todo o seu caráter de conquista” (...) (p. 151). Nesse sentido, foi ilustrativa a decisão de retirada da proposta de inclusão de membros eleitos pelos movimentos populares na composição do conselho feita em 1995, pela gestão anterior.

Cabe notar ainda o esvaziamento do CMH que, após manter seu ritmo normal de reuniões no primeiro ano do governo Mansur, reuniu-se uma única vez em 1998, evidenciando a modificação em curso na política habitacional. As reuniões do CMH do período foram marcadas pelas discussões acerca da diminuição dos recursos destinados à habitação e pela,

(...) desmontagem da estrutura administrativa da Cohab-ST, em particular, com a demissão de funcionários e suspensão do funcionamento da fábrica de blocos. Durante todo o ano de 1997, a tônica das reuniões do conselho consistiu na demanda e relativa pressão por ações públicas mais efetivas, por parte dos membros representantes da sociedade, e na demonstração das dificuldades decorrentes da escassez de recursos públicos, por parte dos representantes do poder público (CARVALHO, 1999, p. 192).

Logo em seguida à entrega do projeto de lei ao Legislativo, em maio de 1998, a estrutura administrativa municipal foi modificada pela lei complementar 301/98 que extinguiu a Semam e instituiu a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Sedurbam) e a nova Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos (SGPE), procurando imprimir maior visão gerencial na área de planejamento. Outras medidas da mesma forma deixaram clara a nova postura e disposição da gestão em se contrapor às práticas e mecanismos adotados nos oito anos anteriores como a suspensão das discussões relativas à marina e ao centro de convenções, na região do Valongo.

No novo modelo de planejamento que se buscava implantar – intensificando conceitos que já se encontravam em debate na administração Capistrano Filho – a gestão empresarial ganhou características específicas, com maior ênfase ao empreendedorismo, à competitividade e à busca por resultados:

(...) havia, na verdade, uma continuidade na gestão Beto Mansur de alguns aspectos em relação à postura da administração anterior e uma reformulação de conceitos e substituição de termos que não haviam sido tão explicitados para enfatizar o gerenciamento e o planejamento estratégico (NUNES, 2005, p. 147).

As principais polêmicas envolvendo a aprovação do plano se deram principalmente por conta de duas propostas do Executivo: a de cobrir os canais de drenagem a céu aberto e a de revogar a lei 53/92, de instituição das ZEIS. O processo de discussão referente aos canais durou cerca de um ano “de forma até mais intensa que o debate sobre o Plano Diretor,” e envolveu diversas entidades como a Assecob, a Associação dos Engenheiros e Arquitetos, o Sindicato dos Arquitetos do estado de São Paulo e ONGs ligadas ao meio ambiente e ao patrimônio cultural. No entanto, após

ampla divulgação da polêmica, inclusive por parte da mídia e dos meios de comunicação locais, o processo de tombamento dos canais “sepultou definitivamente a ideia” (NUNES, 2005, p. 151). No episódio envolvendo a intenção da prefeitura de revogar a lei das ZEIS, o embate mobilizou parcela significativa dos segmentos populares apoiados por vereadores da oposição para pressionar os parlamentares na defesa do instrumento. Com a ocupação das galerias da Câmara nas sessões de votação do projeto pelos segmentos de moradia e após acordo entre a bancada do PT e a liderança do governo para votação do plano diretor mediante excluir a revogação da lei de ZEIS, este foi retirado do texto final aprovado (CARVALHO, 1999).

Desta feita, em novembro, após 30 anos de vigência da lei 3529/68, foram aprovados no mesmo processo legislativo os projetos de lei 311/98 e 312/98 que instituíram, respectivamente, o novo *Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana* e a *Lei de Disciplinamento e Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo da Área Insular* (PMS, 1998a; PMS, 1998b)<sup>27</sup>. O texto do plano foi bastante conciso, sendo elencadas três áreas prioritárias de ação: turismo; porto; e comércio/prestação de serviços. Aspecto importante foi dado às diretrizes ambientais que surgiram com destaque e foram detalhadas em 19 itens. Apareceram também diretrizes referentes às atividades econômicas, de uso e ocupação do solo, de circulação e transporte e habitacional, além de um longo capítulo (IV) dedicado ao Sistema de Planejamento. Com 10 artigos, definiu basicamente as competências da Sedurbam e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), que substituiu o Coplan (GONÇALVES, 2009; PMS, 1998a).

Em conformidade com Carvalho (1999):

O exame geral destas leis não mostrou diferenças de maior expressão, quando comparadas com o projeto de lei do plano diretor elaborado durante o governo David Capistrano Filho. As principais diferenças identificadas referem-se à perda do caráter estratégico proposto no projeto de lei do governo anterior de estimular as vocações econômicas da cidade e à mudança do perfil de composição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, com maior

---

<sup>27</sup> Segundo Carriço (2002), a legislação de 1998 juntamente com as leis 675, Código de Construções (1922); decreto-lei 403 (1945); lei 1.831 (1958); Plano Diretor Físico de 1968 (lei 3.519); e legislação 174 e 209 (1986) foram os principais instrumentos legais que instituíram ou alteraram de forma concreta o zoneamento de uso e de ocupação do solo em Santos ao longo do século XX.

representação dos segmentos sociais ligados aos grupos dominantes e empresariais locais e, por consequência, a perda do perfil de representação popular e de grupos sociais de base territorial contido no projeto do governo anterior (p. 193).

Ao CMDU, instituído no ano seguinte pela lei 1776/99, coube “opinar sobre planos e programas de desenvolvimento sustentável, revitalização e renovação urbana, e analisar, antes do envio à Câmara Municipal, propostas de alteração do Plano Diretor, e seus desdobramentos legais, especialmente a Lei de Uso e Ocupação do Solo” (GONÇALVES, 2009, p. 37). A composição do Conselho teve 43 membros titulares, representando diferentes segmentos com destaque para o peso da administração municipal com 18 membros representando secretarias e empresas municipais, cerca de 42 % do total.

Em relação aos principais instrumentos legais que alteraram o zoneamento da lei de uso e ocupação do solo, Carriço (2006) apontou como o coeficiente de aproveitamento dos lotes foi progressivamente ampliado, alcançando na prática cerca de nove vezes a área do lote nas áreas em que o mercado imobiliário era mais ativo. As modificações alteraram profundamente os padrões urbanísticos, reforçando o processo de verticalização e valorização imobiliária. O aumento do aproveitamento não se restringiu à orla, possibilitando verticalizar também as áreas antes desprezadas pelo mercado. Ainda segundo o autor, nos anos posteriores, o setor teve grande crescimento usufruindo do aumento do potencial construtivo possibilitado pela nova norma direcionando-se, sobretudo, ao lançamento de empreendimentos voltados às camadas de alta renda gerando, como uma de suas consequências, o reforço ao processo de expulsão da população de menor renda e ampliando a migração inter-regional em função da elevação marcante do valor imobiliário.

O plano diretor e a lei de uso e ocupação foram denominadas por Souza (2006) como “flexibilização do aparato legal” na forma de captar mais recursos, viabilizar projetos e institucionalizar formas de parceria entre os setores público e privado na elaboração e execução de projetos. As legislações consideraram também a valorização da área central como estratégica para o desenvolvimento concentrando a discussão em seus aspectos culturais. Para tanto, estabeleceu no novo zoneamento o perímetro das Áreas de Proteção Cultural (APC) contendo os Corredores de Proteção Cultural (CPC) como “áreas de interesse cultural com acervo de bens imóveis que se pretende proteger,

ampliando os incentivos à recuperação e preservação, pelo instrumento de transferência do potencial construtivo”<sup>28</sup> (SOUZA, 2006, p. 115). A realização de qualquer tipo de obra no CPC ficou condicionada a aprovação do Condepasa e passaram a integrar a Zona Central I e Zona Central II, assim definidas:

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

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

Após a aprovação das leis, as discussões envolvendo o Centro se deram particularmente no âmbito das Secretarias de Turismo (Setur), da SGPE e da Prodesan que, inclusive, produziu em 1999 o documento *Integra Centro* expondo o panorama das ações e intervenções realizadas pela gestão (SGPE, 1999). O documento vislumbrou ainda o primeiro esboço com as intenções da prefeitura de empreender um programa mais amplo de revitalização, buscando conter as críticas dos proprietários de imóveis que reivindicavam maiores incentivos por parte da prefeitura à restauração das construções antigas.

A insatisfação do setor ficou patente em reportagens veiculadas no jornal A Tribuna, com sede no Centro. Em fevereiro de 1999, matéria publicada mostrou a contrariedade do advogado Roberto Mehanna Khamis que, após restaurar três imóveis entre as Ruas José Ricardo e do Comércio, no Valongo, reclamou que a isenção de IPTU concedida pela prefeitura enquanto mantiver os imóveis preservados “não corresponde a 0,05% do que ele gastou com a reforma”, além de lamentar “a falta de

---

<sup>28</sup> A Transferência do Potencial Construtivo ou Transferência do Direito de Construir é um instrumento de incentivo à preservação e consiste na compensação pela não utilização do coeficiente de aproveitamento permitido na respectiva zona de uso. A área a ser objeto é igual a diferença entre a área máxima de construção permitida para o imóvel e a área efetivamente construída (PMS, 1998b).

apoio da Administração, que deveria contribuir com uma assistência técnica”<sup>29</sup> (apud ADVOGADO, 1999, p. A3).

Em outra reportagem do mesmo jornal, o também advogado e ex-candidato a prefeito Vicente Cascione denunciava a situação de abandono dos imóveis antigos e cobrava “uma atuação mais eficaz do poder público, para que as relíquias arquitetônicas da Cidade não se transformem em ruínas, como estão o Teatro Guarany e até mesmo o Coliseu, cujo restauro se arrasta no tempo.” Na mesma matéria o advogado ainda criticava a política de revitalização, salientando que “não passa de uma farsa, na medida em que cabe exclusivamente aos que se interessam em reintegrar os velhos imóveis à paisagem urbanística da Cidade, dispor de próprios recursos, pois não existem incentivos, nem mesmo indiretos.” Segundo a reportagem, a crítica era feita “de cátedra”, pois o próprio advogado vinha restaurando um velho prédio na Rua D. Pedro II com a Rua Tuiuti, para onde, em breve, iria transferir sua banca de advocacia (apud AÇÃO, 2001, p. A4).

Em paralelo eram realizadas intervenções pontuais que atenderam a antigas reivindicações, principalmente da Associação Centro Vivo, por meio dos recursos provenientes do governo do estado através do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE) e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundesb)<sup>30</sup>. Após a conclusão das restaurações da Prefeitura Municipal, na Praça Mauá, da Bolsa Oficial do Café e da Câmara Municipal, tiveram início as discussões relativas à reforma da Rua XV de Novembro para implantação de fiação elétrica subterrânea, calçadas de ladrilho e postes de ferro fundido. Esses e outros projetos como a intenção de restauro da estação ferroviária para transformar num “museu ferroviário” que também serviria como “palco de eventos”, assim como as obras do Teatro Coliseu, e outros, suscitaram a ampliação do debate na imprensa e nos meios de comunicação.

A sanção do projeto de lei 1891/2000 instituindo o “Dia do Centro” todo dia 16 de agosto, a partir da sugestão da Câmara dos Dirigentes Lojistas na figura do seu presidente Pedro Mahfuz Júnior, procurou melhor interlocução e apoio da entidade

---

<sup>29</sup> Convém salientar que o Escritório Técnico da Subzona de Interesse Histórico-Cultural, criado na gestão Capistrano Filho não teve continuidade na primeira gestão Mansur.

<sup>30</sup> A chamada verba DADE na verdade vinha do Fundo de Melhoria das Estâncias e vinculava-se ao Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias instituído em 1992. O Fundesb fez parte do arranjo institucional que estruturou a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) junto ao Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb) e da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), instituídos em 1996.

comercial. Contudo, a maior promessa dentre os projetos de revitalização foi o anúncio da volta dos bondes extintos desde 1971, conduzido pelo ex-secretário de Meio Ambiente e então diretor-presidente da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET), João Paulo Papa. A linha turística projetada tinha a previsão de quatro paradas – Praça Mauá, Rua do Comércio, estação do Valongo e Praça Barão do Rio Branco – com quase dois quilômetros de extensão. De acordo com reportagem veiculada: “Será possível, então, matar a saudade a bordo de uma máquina inglesa da década de [19]20, com motor Westinghouse de 600 watts e capacidade para 36 passageiros” (EXEMPLO, 2000, p. 20-1).



Figura 22 - Bonde turístico inaugurado em 2000 (PMS, 2011).

Nas eleições municipais de 2000, o PPB novamente teve votação expressiva em âmbito nacional com 618 prefeitos e 7.063 vereadores (11% do total) “ficando com a quinta maior votação entre os maiores partidos, quase 15 milhões de votos” (ALMEIDA, 2004, p. 58).<sup>31</sup> Na esfera local, ao final do mandato, Mansur encontrou dificuldade em manter o discurso do partido após o fracasso da gestão Pitta em São Paulo, apesar de ir para a disputa eleitoral com uma administração bem avaliada

---

<sup>31</sup> Almeida (2004) assinala a queda no desempenho do PPB nas eleições seguintes em 2002, e em 2004, na primeira experiência eleitoral após a alteração da sigla para PP.



principalmente devido à pavimentação de diversas ruas e avenidas e às obras em toda a extensão da orla da praia e nos diversos atrativos turísticos. Desde o primeiro turno disputou as primeiras posições novamente com a ex-prefeita Telma de Souza e conseguiu reduzir o favoritismo da deputada federal que começou a campanha na liderança com mais de 50% das intenções de voto, beneficiada por sua história política e pela influência da similaridade da eleição paulistana com a perspectiva de vitória do PT – que acabou se confirmando – com Marta Suplicy vencendo o pepebista Paulo Maluf (ALMEIDA, 2004).

Após costurar amplo leque de alianças, Mansur conseguiu estabelecer apoio entre seu grupo político e o PMDB do ex-prefeito Oswaldo Justo. A aliança trouxe como vice-prefeito o ex-secretário de Meio Ambiente e ex-diretor presidente da CET, João Paulo Tavares Papa. No primeiro turno, Telma venceu com 116. 577 votos (43, 75%) contra 100. 689 (37, 79%) de Mansur. No segundo o candidato do PPB foi reeleito após garantir a adesão do terceiro e quinto colocados PTB e PST e a não declaração de apoio do PSDB a nenhum dos concorrentes, garantindo o isolamento da deputada federal e a unificação da oposição ao PT vencendo por uma pequena margem de 139.788 votos (52,21%) contra 127.934 (47, 79%) (SEADE, 2001).

## **5. 2. Reelaboração da política urbana: os programas Alegria Centro e de Atuação em Cortiços**

Logo após o resultado das eleições e a definição do segundo mandato (2001-2004), ainda em dezembro de 2000, o projeto de lei 423 instituiu outra reforma administrativa que voltou a dar ao Planejamento status de secretaria diferenciada. A partir do início da administração, todas as questões envolvendo o planejamento urbano e as diretrizes do plano diretor ficaram a cargo da Secretaria de Planejamento (Seplan) que, na distribuição das secretarias à base governista, ficou com o vice-prefeito. Além disso, a reforma reestruturou a SGPE que passou a chamar-se apenas Secretaria de Governo (Sgo) com as questões envolvendo o planejamento estratégico passando para o âmbito da Seplan,. Seguindo essa diretriz a Seplan contou com dois departamentos: o Departamento de Desenvolvimento Sócio Econômico e o Departamento de Planejamento Estratégico que, conforme destacado por Nunes (2005, p. 156), reforçou já em suas competências termos como “gerenciar”, “parcerias com os agentes

econômicos”, “captação de recursos”, “planejamento estratégico”, “administração gerencial”, “atrair investimentos”:

(...) VII – promover a *captação de recursos* destinados à implementação dos projetos desenvolvidos, *segundo o planejamento estratégico e de acordo com a administração gerencial*; (PMS, 2000, p. 38, grifo nosso).

Exemplo disso foi a criação, em 2001, do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos (CDES) sancionado pelo vice-prefeito em exercício, buscando aproximar o poder público e o setor empresarial nas discussões envolvendo o planejamento econômico. Com 36 conselheiros titulares, o CDES integrou grandes entidades não contempladas no CMDU como a Federação das Indústrias do estado de São Paulo (Fiesp) e a Associação Brasileira de Terminais Portuários (ABTP) além de repetir outras, como a Associação Centro Vivo, a Associação Comercial, a Assecob, o Sinduscon e o Secovi, representados nos dois conselhos. Com o passar dos anos estabeleceu-se a dinâmica das minutas de projetos de lei ser apresentados primeiro ao CMDU ou ao CDES – ou a ambos em reunião conjunta – e, após discussão e análise, serem encaminhados ao Legislativo, praticamente apenas para ser ratificado<sup>32</sup>. “É interessante notar como transparece nitidamente a visão empresarial e gerencial na área do planejamento como elemento estratégico de governo para o desenvolvimento econômico do município” (NUNES, 2005, p. 156).

Simultaneamente, a Seplan ficou encarregada da elaboração e implantação de um programa específico de revitalização. Dessa forma, a prefeitura passou a contar com um arranjo institucional que teve como uma de suas atribuições exclusivas coordenar um plano de recuperação da região central, passando a desenvolver novos programas de intervenção e a se debruçar sobre um projeto de lei complementar que teria por objetivo dar apoio à implantação e ao funcionamento de atividades e empreendimentos através de iniciativas voltadas ao comércio e ao turismo, integrando todas as ações relativas a incentivos fiscais por meio de parcerias com a iniciativa privada (REVITALIZAÇÃO, 2001).

Conforme entrevista com o secretário de planejamento:

---

<sup>32</sup> Ao longo dos anos o CDES tratou de assuntos como os impactos econômicos da segunda pista da rodovia dos Imigrantes, a regionalização do porto, a implantação das unidades do Banco do Povo Paulista e da Incubadora de Empresas, além de questões envolvendo as alternativas para retomada do desenvolvimento econômico do Centro.

Só no início do ano, quando o prefeito Beto Mansur fez uma reforma administrativa e criou a Seplan, é que a revitalização passou a ser uma incumbência de fato. “A Seplan está encarregada dessa questão”, assinala Papa (REVITALIZAÇÃO, 2001).

O texto de criação do projeto foi desenvolvido ao longo de 2001 e os incentivos foram dimensionados pela Secretaria de Economia e Finanças (Sefin) de modo a não prejudicar a arrecadação. Segundo projeção da própria secretaria, “de cada real oferecido em isenção, espera-se que sejam gerados três reais, numa relação que terá um impacto extremamente positivo nos futuros orçamentos” (DECRETO, 2000). Segundo o titular da Setur, Luiz Dias Guimarães: “Nós queremos beneficiar 100 empresários se possível. Nessa hora, é importante o convencimento. A ideia é formar um *shopping center* a céu aberto. Creio que em dois anos o Centro Histórico terá essa realidade” (apud PROGRAMA, 2001).

No primeiro ano da segunda administração, em outubro, foi anunciada a intenção da prefeitura de instituir um Escritório Técnico, nos mesmos moldes do antigo órgão da gestão Capistrano Filho. Entretanto, o atual foi noticiado “tendo a experiência de Recife como referência”, após viagem dos secretários de Planejamento e Turismo à capital pernambucana no início do ano (RECIFE, 2001). Ainda em conformidade com o secretário de Turismo: “Em viagem, visitamos o Recife antigo. Lá, duas coisas foram fundamentais para a reativação do local, a criação de eventos, como estamos fazendo por aqui. Outra coisa, a Prefeitura de Recife desapropriou, licitou e incentivou para os empresários investirem” (apud PROGRAMA, 2001).

De acordo com matéria sobre o Escritório Técnico feita com o vice-prefeito e responsável pela Seplan “a criação de um órgão específico para tratar de questões ligadas à revitalização do Centro vai agilizar a parte operacional de todo o processo”:

“Nossa ideia é dar um tratamento mais profissional aos trabalhos de revitalização do Centro”, explica Papa, estimando que a unidade deva funcionar em janeiro. “O escritório vai gerenciar todas as ações, desde a distribuição de panfletos educativos à população e comerciantes até o acompanhamento das obras de recuperação dos patrimônios históricos” (apud REVITALIZAÇÃO, 2001).

O projeto de lei complementar foi apresentado em dezembro daquele ano durante reunião da Seplan e Seosp com comerciantes e empresários na sede da Associação Comercial e recebeu apoio do CDL e da Associação Centro Vivo. Além da apresentação do texto, – “espelhado em modelos bem sucedidos nacionalmente como Recife, Belém e Rio de Janeiro” – foi feito um balanço das obras nas ruas do Comércio e XV de Novembro que passaram a ter fiação elétrica embutida com a retirada dos postes, substituição do asfalto por paralelepípedos e calçadas revestidas com mosaico português. No lugar dos postes de luz de cimento foram instalados outros, de ferro fundido, para criar a ambientação da época republicana. Na mesma reunião foram ainda debatidas as ações para o ano seguinte, com a remodelação das praças Barão do Rio Branco no primeiro semestre e José Bonifácio, no segundo (PROJETO, 2001).

Na fase de discussões envolvendo a revitalização, o veículo de comunicação de maior apoio ao projeto foi o jornal A Tribuna com diversas matérias e reportagens. A matéria de janeiro de 2002, *Revitalização resgata economia do Centro e atrai novos investimentos*, publicado no *Caderno Economia*, trouxe uma extensa reportagem relatando uma série de ações realizadas pelo poder público no intuito de dar condições aos empresários. Conforme a matéria que contou com entrevista do responsável pela Seplan, empresas nacionais e internacionais demonstraram interesse pelo Centro por estarem próximas ao cais e já procuravam imóveis para suas instalações. A publicação destacava ainda as recuperações do trecho entre a prefeitura e o calçadão da XV de Novembro, e de prédios antigos, atraindo empresas que estavam se fixando no local como “bancos, lojas e escritórios de advocacia, como o de Vicente Cascione” e outras, como a sede da Construtora Phoenix, do ex-presidente da Assecob, Omar Laino. Destaque também foi dado à instalação do 6º Batalhão da Polícia Militar na reformada Praça dos Andradas com “130 homens e 15 viaturas”. Segundo presidente da Associação Centro Vivo: “Com a PM no Centro haverá aquele aspecto de segurança, principalmente para a vida noturna”. Por fim, a reportagem salientou que após as reformas das praças Mauá, Rui Barbosa e dos Andradas:

Esses espaços, antes degradados, perderam o aspecto de abandono e *os desocupados se afastaram para outras áreas*. Agora, a Praça Mauá é palco de eventos culturais. É de lá que parte o bonde, com uma linha ainda pequena, mas com papel importante para

alavancar o turismo histórico no Centro (REVITALIZAÇÃO, 2002, p. C3, grifo nosso).

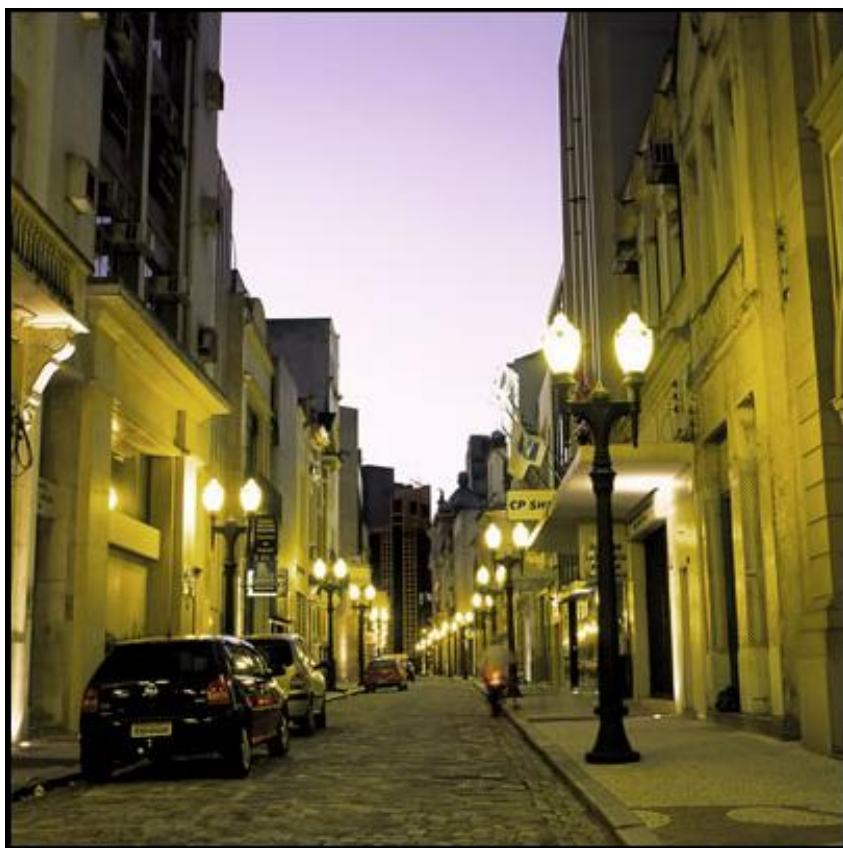


Figura 23 - Rua XV de Novembro após as intervenções (PMS, 2010).

O texto de autoria do Executivo foi encaminhado à Câmara no final de 2001 e, apesar do governo ter ampla maioria, ficou mais de um ano em tramitação principalmente por conta de manobras regimentais desencadeadas por vereadores da própria base governista contrários à aprovação do projeto. Questões relativas à isenção fiscal e ao uso turístico do perímetro portuário compreendido entre o armazém 1 e o armazém 8, de propriedade federal, foram os principais pontos de divergência. O impasse recebeu atenção da imprensa e críticas públicas da Seplan e da Associação Centro Vivo aos vereadores. Segundo argumento dos representantes do legislativo, o uso turístico dos armazéns faria com que o porto perdesse milhões em investimentos na construção de uma área para movimentação de contêineres no Valongo, indo na direção contrária aos interesses comerciais de operadores portuários.

Por outro lado, segundo justificativa da prefeitura a utilização dos armazéns portuários seriam uma forma de maior integração entre o porto e a cidade, que,

historicamente, sempre estiveram separadas<sup>33</sup> (LÍDERES, 2002; ALEGRA, 2002). Conforme o secretário Papa, o posicionamento contrário à votação se dava a uma suposta guerra de empresas portuárias pela disputa do espaço (ENTREVISTA, 2002). A aprovação legislativa só ocorreu no último dia de dezembro de 2002, em segunda votação, após acordo que envolveu inclusive a oposição. A sanção do prefeito ocorreu em sessão solene somente em fevereiro do ano seguinte, após 410 dias desde o envio à Câmara (ALEGRA, 2003).



Figura 24 - Área dos armazéns abandonados na área central (PMS, 2010).

Desse modo, através da lei complementar 470/03, foi criado o *Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos*, denominado *Alegria Centro*, dispendo sobre os elementos que compõem a paisagem urbana no local, fixando normas, padrões e incentivos fiscais. Com a aprovação, a expectativa dos principais apoiadores do projeto foi com relação aos efeitos que a lei iria produzir. Segundo presidente da CDL, Amadeu Lousada, as transformações seriam sentidas já no

---

<sup>33</sup> Desde as gestões petistas – com a Assessoria do Porto (1990) ligada ao gabinete do Executivo – se discutiu com maior ênfase a integração das áreas federal e municipal, por meio de debates, seminários, acordos e termos de cooperação. Souza (2006) analisa historicamente como os planos para o município e para o porto sempre tiveram posições antagônicas.

final de 2003: “Agora, temos a oportunidade de levantar a economia do Centro de uma vez por todas”. De forma mais cautelosa, para Eduardo Carvalhaes, presidente da Associação Centro Vivo, os primeiros efeitos só seriam percebidos em, no mínimo, três anos:

Esse projeto será um marco importantíssimo para a Cidade. Só lamentando a demora na aprovação do Alegra Centro, que poderia estar em vigor há um ano. Estou com muita esperança, mas as pessoas devem ter paciência porque as mudanças não virão do dia para a noite (apud ALEGRA, 2003).

Estabelecido em consonância com a LOMS, com a lei de uso e ocupação do solo e com o Estatuto da Cidade, o programa teve como abrangência os imóveis localizados nas APC que integraram a Zona Central I, a Zona Central II e a Zona Portuária entre os armazéns 1 ao 8 enquadrados em um dos quatro Níveis de Proteção (NP):

I – Nível de Proteção 1 (NP 1) – Proteção total, atinge imóveis a serem preservados integralmente, toda a edificação, os seus elementos construtivos e decorativos, interna e externamente”;

II – Nível de Proteção 2 (NP 2) – Proteção parcial, atinge os imóveis a serem preservados parcialmente, incluindo apenas as fachadas, a volumetria e o telhado;

III – Nível de Proteção 3 (NP 3) – Livre opção de projeto, mantendo-se porém, a tipologia predominante dos imóveis NP1 e NP2 existentes na testada da quadra;

IV – Nível de Proteção 4 (NP 4) – Livre opção de projeto, respeitados os índices urbanísticos da zona em que o imóvel se encontrar, conforme a Lei Complementar nº 312/98 e suas alterações (PMS, 2003).

Souza (2006) definiu a legislação da seguinte forma:

*(...) um programa de normatização, definição de padrões e criação de incentivos fiscais como instrumentos para se alavancar a revitalização do centro. Cabe ao poder público a responsabilidade de*

*investir nas intervenções urbanas (praças, ruas, infraestrutura) que servirão de ponto inicial do processo de transformação deste espaço e criando as condições necessárias para o aparecimento de investimentos privados, por parte dos empresários, através da restauração dos imóveis e do estabelecimento de novos usos, facilitados pela criação do programa de isenção fiscal (p. 216, grifos da autora).*

A figura 25 mostra a abrangência inicial do Programa Alegre Centro nas Zonas Central I e II e na Zona Portuária entre os armazéns 1 e 8:



Figura 25 - Áreas de abrangência inicial do programa Alegre Centro (PMS, 2008).

Para tanto, o programa manteve alguns incentivos fiscais já existentes e introduziu outros ao texto final aprovado. Para o empreendedor foi oferecido isenção total da Taxa de Licença de Localização e Funcionamento e parcial do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) por cinco anos. Para o proprietário do imóvel







Figura 27 - Área de abrangência Vila Nova/Paquetá (ALEGRA CENTRO, 2009).

Contudo, não foram todas as atividades contempladas com os incentivos. As escolhidas no projeto original foram: turismo e hospedagem; diversões; comunitários e social; agenciamento e organizadores; beleza e higiene pessoal; educação e cultura; comércio varejista; profissionais liberais e ateliês artísticos; comércio de café e prestadores de serviços como empresas de engenharia e arquitetura, administradora de bens, laboratório de análises clínicas, assessoria e consultoria jurídica, contabilidade, construtoras, clínicas médicas e dentárias, além de empresas de *software* e *hardware*. Esses imóveis deveriam estar inseridos nas APC criadas pela lei complementar 448/2001 que ampliou os CPC definidos pelo plano diretor de 1998 (LEI, 2003).

Simultaneamente ao Alegria Centro, o governo municipal procurou novas alternativas para a questão habitacional e procurou aprofundar as relações com o governo do estado via CDHU por meio do Programa de Atuação em Cortiços (PAC), criado por decreto em 1998 (SÃO PAULO, 1998). No ano seguinte o programa foi anunciado para as cidades de São Paulo, Campinas e Santos e, em 2001, foi realizado o primeiro estudo de ocupação e proposta de convênio. Segundo documento técnico a iniciativa visava, além da extinção desse tipo de locação habitacional, a revitalização urbana do local em que se concentravam e a possibilidade das famílias permanecerem

na mesma região onde moravam podendo usufruir da infraestrutura disponível (CDHU, 2003). Ainda segundo o estudo da Companhia, a equipe do PAC demonstrou interesse em Santos por conta de características que deram prioridade na implantação do projeto como o fato da área de intervenção ser menor do que em outras cidades e estar concentrada espacialmente, assim como pelos imóveis terem características arquitetônicas de relevo histórico que deveriam ser reurbanizadas e requalificadas urbanisticamente. De acordo com o levantamento da prefeitura entregue ao órgão estadual, a área de atuação do programa era a região do Mercado Municipal e do Cemitério do Paquetá onde as intervenções abrangeriam cerca de dez quarteirões. De acordo com o convênio, o programa seria implantado por meio da parceria entre a prefeitura, o governo estadual e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), órgão financiador do projeto em todo o estado (PROPOSTA, 2001) <sup>34</sup>.

Em 2002, foi aprovada a sanção da lei complementar 457 que alterou o anexo I da lei de ZEIS. Com as alterações ficaram estabelecidas as condições para a construção de moradias com verbas dos programas habitacionais promovidos pelo governo do estado ficando o município responsável em promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle de uso. O CMDU já havia aprovado também a proposta de alteração da redação da lei de ZEIS em relação à nomenclatura dos locais especificados. Com a aprovação o município passou a contar com 46 áreas de ZEIS e, entre as novas, estava a ZEIS 3 no bairro do Paquetá no perímetro compreendido pelas ruas Amador Bueno, Doutor Cóchrane, João Pessoa e Conselheiro Nébias (EXECUTIVO, 2002).

O ato simbólico de acionamento do bate-estaca para início das obras ocorreu em março de 2004 e contou com a presença do governador do estado Geraldo Alckmin no terreno da Rua João Pessoa, número 400, onde seria construído um conjunto habitacional com 600 unidades sendo que as 60 primeiras seriam entregues pela CDHU em julho do ano seguinte. Na mesma solenidade foi anunciado que o projeto teria três prédios de cinco pavimentos cada e, neste caso, o município não entraria com nenhum encargo que seriam subsidiados entre BID e CDHU. Ainda no mesmo ano, em novembro, foi anunciado pelo secretário estadual de Habitação e pelo gerente regional da CDHU que até o final de 2006 seriam totalizadas 339 moradias e que as construções

---

<sup>34</sup> Cada uma das unidades teriam em torno de 40m<sup>2</sup> com um ou dois quartos. A prestação do financiamento para as moradias seria de 15% do salário mínimo. Segundo a CDHU, as famílias dos cortiços da Rua Amador Bueno e da Avenida São Francisco seriam cadastradas e identificadas pela empresa e pela prefeitura (CONJUNTO, 2004).

teriam o cuidado de ser adequadas aos objetivos propostos pela revitalização do Centro (ERRADICAÇÃO, 2004; CEV, 2007).

### 5.3. Gestão e convencimento

Desde a sua aprovação, um ano antes do final da segunda administração Mansur, o programa Alegria Centro ficou sobre responsabilidade da Seplan que, além da elaboração e implantação, teve também a competência pela sua gestão e operacionalização por meio do Escritório Técnico subordinado à Seção de Projetos Urbanos. No Escritório foram instalados profissionais – em especial arquitetos – com o objetivo de funcionar como uma consultoria pública, fornecendo suporte aos empresários interessados em investir. Dentre as principais funções da Seção de Projetos Urbanos incluiu-se:

I – analisar os projetos de investimentos e propostas de intervenções públicas ou privadas (...);

II – manter articulação com os demais órgãos públicos ou privados, assim como com a sociedade civil (...);

III – promover e estimular ações conjuntas entre diversos agentes econômicos e sociais para estimular o desenvolvimento da área (...);

IV – apresentar e encaminhar propostas de regulamentação dos temas de que trata a lei;

V – verificar a restauração de imóveis gravados com Níveis de Proteção, expedindo a respectiva Certidão de Preservação de Imóvel;

VI – verificar anualmente a conservação e uso dos imóveis beneficiados com as isenções previstas (...) expedindo a Certidão de Preservação de Imóvel e a Certidão de Utilização de Imóvel Restaurado;

Art. 8º - As demais secretarias municipais atuarão em colaboração com a Secretaria Municipal de Planejamento na gestão do Programa de Revitalização e Desenvolvimento da região Central Histórica de Santos, Alegria Centro (PMS, 2003).

Além disso, imediatamente após a sanção do projeto, foi dado início ao funcionamento do *site* do Alegria Centro reunindo informações referentes aos imóveis

que poderiam receber empresas, os incentivos fiscais oferecidos, bem como as áreas contempladas, os endereços dos imóveis e banco de dados estatístico. Em conjunto tiveram início diversos eventos e ações de *marketing* junto a instituições representativas da sociedade civil como universidades, imprensa e associações. De acordo com reportagem junto ao secretário de planejamento:

“O site mostrará como as pessoas podem tirar melhor resultado da lei. É a primeira iniciativa de *marketing* em cima do Alegra Centro, já que permitirá o acesso às informações em qualquer lugar do País e do mundo.” Segundo o secretário, a intenção, em um futuro próximo, é levar o Alegra Centro para ser debatido em fóruns e seminários realizados em outras cidades do País (ALEGRA, 2003).



Figura 28 - Página inicial do *site* do programa Alegra Centro (ALEGRA CENTRO, 2011).

O *Santos e Região Convetion & Visitors Bureau* (SRCVB), criado em 2002, já vinha desempenhando amplo papel de divulgação. Tendo seu quadro executivo formado por entidades de classe, representantes do poder público e iniciativa privada, se constituiu num grupo que integrou diversos segmentos econômicos e procurou propagar

a região como destino para turismo de negócios e lazer, apoiando a realização de eventos e procurando incrementar as redes hoteleira e gastronômica. Os participantes estabeleceram sede na Rua XV de Novembro, no Centro, e ofereceram ampla sustentação de marketing à revitalização, contando com empresas de diversos setores como grupos de comunicação, universidades particulares e empresas na área de eventos. Tiveram participações destacadas no empreendimento o grupo A Tribuna em diversas matérias televisivas e impressas, a Universidade Santa Cecília (Unisantia) na realização de debates e seminários e a consultoria de comunicação do empresário Luiz Dias Guimarães, ex-secretário de Turismo da primeira gestão Mansur. A propagação do *marketing* alcançou, inclusive, a capital com reportagens veiculadas em jornais como *Folha de São Paulo*, *Valor Econômico* e revistas como *Veja SP* e *Exame* (AÇÕES, 2003; REVITALIZAÇÃO, 2002; SANTOS, 2002).

Da mesma forma, em outros eventos, como no seminário *Desenvolvimento Econômico de Santos*, realizado na Unisantia, o segundo dia foi dedicado às propostas de desenvolvimento da região central contando com representantes da Seplan, dos setores de comércio e construção civil, além de membros do CMDU e do CDES. As principais preocupações dos participantes estiveram centradas no impacto do Alegria Centro, na situação dos cortiços e no fomento ao comércio e à construção. Segundo presidente da Assecob à época, Domingos Oliveira, o poder público deve oferecer a infraestrutura necessária para fomentar a construção de moradias na região central. “A região precisa ter escolas, áreas de lazer, segurança, e tudo o que for preciso para as pessoas se fixarem de outra forma não haverá procura” (SEMINÁRIO, 2003).

Em paralelo, foi divulgada a pesquisa *Percepções e hábitos do santista quanto à frequência ao Centro histórico da cidade* realizada pelo Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos (Nese) da Unisantia e idealizada pelo SRCVB que procurou identificar os usos da população quanto à região compreendida pelo projeto Alegria Centro. A pesquisa buscou identificar razões ou motivações para que a frequência não ocorra e estabelecer o que deseja a população para que o Centro se torne mais procurado, justificando o empreendimento envolvendo a revitalização.

De acordo com a pesquisa, mais de 65% dos munícipes acham que faltam atrativos para se frequentar a região e 25% acham que está bom:

<b>Quadro 3 - O que o (a) Sr. (a) acha do Centro histórico de Santos como motivação para frequência?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Faltam atrativos	394	65,67
Está bom	149	24,83
Não informou	15	2,5
Poderia estar melhor	11	26,19
Nada	06	14,29
Falta divulgação	04	9,52
Falta segurança	04	9,52
Falta investimento	03	7,14
Faltam promoções	03	7,14
Faltam atrações	02	4,76
Faltam eventos	02	4,76
Não conhece	02	4,76
Falta infra-estrutura	01	2,38
Falta movimentação	01	2,38
Falta tempo	01	2,38
Prolongar o horário para o público	01	2,38
Só vai a negócios	01	2,38
<b>TOTAL</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

(NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - NESE, 2003).

Outros dados da mesma pesquisa comprovam a baixa aceitação do Centro que teve menos de 5% de preferência do munícipe quando perguntado sobre o ponto turístico que mais atrai o turista. Em contrapartida, a praia e o aquário foram citados por quase 82% dos entrevistados. Os pontos turísticos do Centro como bonde, Bolsa do Café e Monte Serrat foram lembrados por poucas pessoas:

<b>Quadro 4 - Qual ponto turístico o (a) Sr. (a.) acha que tem atraído mais turista?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Praia	339	56,50
Aquário	156	26,00
Centro histórico	28	4,67
Não informou	18	3,00
Bonde	16	2,67
Bolsa do café	07	1,17
Monte Serrat	07	1,17
Coliseu	03	0,50
Eventos	03	0,50
Orquidário	03	0,50
Engenho dos Erasmos	02	0,33
Gonzaga	02	0,33
Museu Pelé	02	0,33
Rua XV de Novembro	02	0,33
Igreja do Valongo	01	0,17
Jardins da Praia	01	0,17
Museu do Mar	01	0,17
Negócios	01	0,17
Organização da cidade	01	0,17
Passeios de Escuna	01	0,17
Pier do Pescador	01	0,17
Pinacoteca	01	0,17
Porto	01	0,17
Sambódromo	01	0,17
Shopping	01	0,17
Vila Belmiro	01	0,17
<b>TOTAL</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

Conforme difundido pela administração, a promoção da cidade, fundamentada em um *marketing* altamente intenso atraindo pessoas interessadas em desfrutar da área central como opção de lazer se tornou legítima – e até mesmo necessária – na



perspectiva em que esse aspecto era pouco explorado pelo visitante em que mais de 75% dos entrevistados não utilizava a região para atividades de lazer:

<b>Quadro 5 - Que razões o (a) fazem ir ao centro da cidade? (Múltipla escolha).</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Fazer compras	223	35,57
Trabalho	152	24,24
Ir a repartições públicas	118	18,82
Lazer	57	9,09
Trabalho/lazer/compras	56	8,93
Trabalho e lazer	21	3,35
<b>TOTAL</b>	<b>627</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

Do mesmo modo, a análise mostrou que a maioria da população nunca foi ao Centro à noite (60,8%), o que equivale a aproximadamente 249.000 pessoas se descartarmos a população regional e ficarmos apenas com os munícipes santistas (NESE, 2003). Os dados mostram o grande potencial a ser desenvolvido para esse grupo:

<b>Quadro 6 - O (a) Sr. (a) já foi ao centro histórico no período noturno?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Nunca	365	60,83
Sim, às vezes.	148	24,67
Sim, uma vez.	60	10,00
Sim, toda semana.	27	4,50
<b>TOTAL</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

Na sequência, a pesquisa aferiu a popularidade do programa municipal instituído no início daquele ano, onde o conhecimento da população ficou bastante dividido com quase 53% dos entrevistados afirmando conhecer o projeto e 47,33% não sabendo do que se trata:

<b>Quadro 7 - O (a) Sr. (a). Já ouviu ou leu sobre o Alegria Centro?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Sim	316	52,67
Não	284	47,33
<b>TOTAL</b>	<b>600</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

Daqueles que afirmaram não ter conhecimento do Alegria Centro a falta de divulgação foi o grande motivo atingindo quase 90% das respostas o que, segundo a pesquisa, deveria exigir maiores ações “das autoridades” e do poder público no sentido de informar a população sobre o programa:

<b>Quadro 8 - Por qual motivo o (a) Sr. (a) não teve conhecimento do Alegria Centro?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Falta divulgação	254	89,4
Falta interesse	27	9,5
Outros	03	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>284</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

Ao serem perguntados sobre os objetivos do programa, 14,55% daqueles que já ouviram falar não souberam responder. Das pessoas que ouviram falar, quando perguntados sobre sua finalidade, parcela significativa de quase 60% respondeu que era restaurar o Centro (49,05%) ou incentivar o turismo (10,13%), permitindo avaliar o

baixo nível de conhecimento da abrangência do programa que já vinha sendo discutido desde meados de 2001:

<b>Quadro 9 - Se Sim, qual finalidade?</b>		
	<b>Frequência</b>	<b>Percentual</b>
Restaurar o centro	155	49,05
Não Sabe	46	14,55
Incentivar o turismo	32	10,13
Atrair pessoas para o centro	30	9,49
Divulgação do centro	13	4,11
Lazer	10	3,16
Desenvolver o comércio e o turismo	06	1,90
Relembrar a história de Santos	05	1,58
Atração cultural	03	0,95
Atrair Turistas	03	0,95
Eventos	03	0,95
Atrair negócios	02	0,63
Gerar empregos	02	0,63
Incentivar o alcoolismo	02	0,63
Atrair pessoas da terceira idade	01	0,63
Conservar os patrimônios	01	0,32
Não lembra	01	0,32
Reformar a Rua XV de Novembro	01	0,32
<b>TOTAL</b>	<b>316</b>	<b>100</b>

(NESE, 2003).

A pesquisa foi realizada em locais de grande concentração, como feiras, *shoppings*, mercados e equipamentos de lazer e fez parte da estratégia de convencimento da opinião pública em prol do programa e de justificativa para o intenso *marketing* que estava sendo realizado. Segundo as conclusões do estudo, a pouca frequência ao Centro estava imediatamente vinculada à falta de segurança, além de mostrar que a maioria nunca frequentou a área central no período noturno. Sobre o conhecimento da população ao programa:

Os resultados mostram que boa parte dos entrevistados efetivamente não tem conhecimento sobre o Alegria Centro, nem do nome e muito menos de suas possibilidades, alternativas e objetivos. Dessa forma, é possível que empreendedores estejam perdendo oportunidades por falta de informação, o que exige algumas medidas corretivas e notadamente da promoção da divulgação dos benefícios. (...) podemos afirmar que tanto o Alegria Centro como os restaurantes e demais negócios, têm carências quanto à divulgação e marketing, pois a população, em geral, tem pouco conhecimento destas alternativas (NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2003).

O *site Invest Santos* da prefeitura trouxe inúmeros dados estatísticos e informações aos investidores como os referentes a demografia, construção civil, custo de vida, economia, mercado de trabalho, turismo, finanças públicas e outras. Na parte destinada às “campanhas de *marketing*” do programa Alegria Centro foi feito o seguinte diagnóstico:

O Alegria Centro seria inútil sem uma política de marketing para divulgação de suas vantagens econômicas e sociais. Previstos nessa política estão:

- Mensagens padronizadas nos tapumes de obras como "A empresa tal colabora para alegrar o centro de Santos"
- Peças publicitárias de estímulo a uma nova imagem do centro;
- Seminários para a busca de experiências em recuperação de centros históricos;
- Diplomas aos estabelecimentos que apoiam as ações de revitalização;
- Campanha para investidores locais e proprietários de imóveis do centro;
- Campanhas através de workshops para divulgação a empreendedores da capital;
- Peças (folders e cartazes) específicos sobre café e arte sacra, para a valorização do arquétipo do Centro Histórico;
- Divulgação externa através de assessoria de imprensa;

- Programa de capacitação, reciclagem e aperfeiçoamento voltado a empresários e funcionários de estabelecimentos do centro, visando reformular os padrões da atividade comercial (INVEST SANTOS, 2012).

Vargas (1998) e Vaz e Jacques (2003) discutem essa forma de *marketing* urbano frequentemente de responsabilidade do setor público, de forma conjunta ou isolada com a iniciativa privada, e que tem por objetivo a criação de uma identidade local para o município e a venda do lugar para os turistas. Exemplo disso foram as respostas à pergunta sobre a finalidade do Alegra Centro onde quase 70% dos entrevistados que ouviram falar do programa disseram que a restauração do Centro, o incentivo ao turismo e a atração de pessoas à área são os principais objetivos do programa (NÚCLEO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS, 2003).

Ao final da gestão, as principais intervenções e projetos públicos desenvolvidos ou em desenvolvimento foram a implantação da linha de bonde percorrendo 1,7 km em pontos de interesse turístico-cultural e a instalação da unidade municipal “Incubadora de Empresas”. A prefeitura terminou ainda as reformas das Ruas Tuiuty, do Comércio e XV de Novembro e das praças Mauá, Rui Barbosa e dos Andradas e, em parceria com o governo do estado, implantou o “Banco do Povo Paulista”, além de dar prosseguimento à reforma e restauração do Teatro Coliseu (OBRAS, 2003; REVITALIZAÇÃO, 2002). Uma última medida legislativa em relação ao Centro derivou ainda na ampliação, por decreto, do número de imóveis inseridos nas APC que até aquele momento havia produzido poucos resultados práticos, beneficiando apenas quatro imóveis. A quantidade de imóveis que passaram a ter direito às isenções foi elevada de 686 para 1795, representando um aumento de aproximadamente 160% (ALEGRA, 2004).

Em suma, as administrações Mansur, em especial a segunda, podem ser consideradas como gestões *técnico-pragmáticas* no sentido proposto por Frey (1996) como um estilo de governo municipal que colocou maior ênfase na modernização da máquina pública e num planejamento técnico eficiente, em que a participação da população no diagnóstico de suas necessidades, ou na definição das prioridades políticas, foi muito restrita ou inexistente. Nesse sentido, as gestões foram politicamente tranquilas, não enfrentando, nem no *establishment* local, nem na população em geral, um clima contrário aos projetos do governo.

Ademais, a administração soube aproveitar-se de um eficiente *marketing* do lugar onde a condição de ser único foi enfatizada como estratégia para enfrentar a competição entre as cidades transformando-a num produto de consumo (VARGAS, 1998; VAZ; JACQUES, 2003). As duas – na avaliação da maioria da população – boas gestões contribuíram para fortalecer a imagem de um governo competente e engenhoso. Estabeleceu-se, desse modo, uma confiança geral na atuação do governo e uma espécie de "voto de confiança" por parte da população, que possibilitou ao governo a realização de outros projetos e programas, sem estar obrigado a negociar esses projetos com a sociedade civil. Com essa estratégia o governo conseguiu realizar projetos importantes, porém, sem que essas inovações tivessem fugido ao controle da elite local ou contrariassem os seus interesses primordiais.

#### **5. 4. Institucionalização da revitalização**

Apesar de estarmos de acordo com a ressalva feita por Vargas e Castilho (2006) de que “a intervenção em áreas urbanas centrais, no Brasil, sendo fenômeno recente, ainda não permitiu o acúmulo de conhecimento necessário para a crítica consistente que o distanciamento propicia,” procuramos – em breve incursão por anos mais recentes – cumprir uma rápida avaliação dos principais desdobramentos do processo de revitalização. As eleições municipais de 2004 trouxeram novamente para a disputa a deputada federal Telma de Souza na liderança em boa parte das pesquisas de intenção de voto. Além da candidata do PT, os principais postulantes foram o deputado federal Vicente Cascione pelo PTB, o jornalista Raul Christiano pelo PSDB e o vice-prefeito João Paulo Tavares Papa (PMDB) com o apoio de Mansur e após ter ocupado inúmeros cargos em suas duas gestões entre Semam, CET e Seplan<sup>35</sup>. Com o segundo turno disputado entre PT e PMDB, o candidato Papa foi eleito com 50,37% dos votos válidos, superando por uma pequena diferença a candidata petista (49,63%) contando como fatores decisivos para a vitória no segundo turno o apoio do PSDB e do governador, Geraldo Alckmin (SEADE, 2011).

A gestão Papa (2005-2008) representou, sobretudo, uma continuidade político-administrativa no tocante às políticas públicas e aos principais projetos já delineados

---

<sup>35</sup> O candidato a vice-prefeito na candidatura Papa, o também engenheiro Antônio Carlos Gonçalves, do Partido da Frente Liberal (PFL), da mesma forma havia ocupado cargos na área urbana nas duas gestões Mansur entre Sedurbam e Seosp.

quando da gestão do novo prefeito à frente da Seplan, ainda que tenham havido diferenças em relação aos arranjos político-institucionais e ao gerenciamento da administração. Isto valeu, principalmente, para a política de desenvolvimento urbano na qual a atenção do governo se voltou mais intensamente para o Centro e para a imagem da cidade como principais bandeiras da gestão. Observou-se, nesse sentido, a preocupação com a apresentação, o mais rápido possível, de resultados concretos, para ganhar o apoio da população dividida pelas eleições e das forças políticas em geral. Exemplo disso foi a modificação, ainda nos primeiros meses, de dispositivos do programa Alegria Centro a fim de conter críticas e atender reivindicações que já vinham desde o final da administração Mansur de uma parcela dos empresários por melhores resultados. As alterações procuraram flexibilizar algumas exigências do programa no intuito de impulsionar sua efetividade, pois em pouco mais de três anos de funcionamento havia concedido apenas 65 benefícios de isenção fiscal entre ITBI, IPTU, ISS, além de taxas de licença (ALEGRA, 2005). Dentre as mudanças incluiu-se a concessão de um prazo de três anos para que imóveis com níveis de proteção NP 1 e NP 2, analisados pelo Condepasa cumpram as exigências da lei sem prejuízo da isenção de IPTU, sendo que a medida valeria somente para aqueles que já faziam parte do programa e iriam renovar a isenção. Contudo, a principal modificação foi referente ao ITBI que passou a ter a isenção imediatamente, mediante a apresentação de um termo de compromisso de restauração, e não após a conclusão das obras de restauração do imóvel (APROVADO, 2005).

Da mesma forma, o governo apressou-se em negociar a retirada do projeto de lei enviado por Mansur à Câmara de regulamentação do Estatuto da Cidade e o anúncio de “uma bateria de discussões e debates para elaborar uma nova legislação de planejamento urbano de Santos” (PARA, 2005, p. A3). O texto, reformulado por técnicos da Seplan, resultou na lei complementar 551/05 que disciplinou a utilização de instrumentos de política urbana preconizados pelo Estatuto e fixou as condições para sua implantação podendo ser aplicados em qualquer área do município. Com as alterações os casarões que se encontravam fechados, abandonados ou subutilizados passariam a poder arcar com o IPTU Progressivo no Tempo ou o parcelamento e a edificação compulsória caso os proprietários não dessem uma finalidade social à construção ou ao vazio urbano no prazo fixado pela notificação (MUDANÇA, 2005).

No entanto, em análise posterior, Rios (2011) salientou que esses instrumentos praticamente não foram acionados. De acordo com a autora, pela não prioridade da

administração em uma política fundiária e habitacional, mecanismos urbanísticos como as Operações Urbanas Consorciadas permaneceram sem utilização, assim como a Outorga Onerosa do Direito de Construir que mostrou resultados sem relevância e a Transferência do Direito de Construir que nunca foi solicitada. Além desses, os Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EIA) e os Estudos Prévios de Impacto de Vizinhança (EIV) não foram regulamentados, impedindo sua utilização.

Novamente uma reforma administrativa no primeiro ano de governo (lei complementar 542/05) reformulou a estrutura organizacional da prefeitura, uma prática que se tornou comum em todas as gestões do período estudado. As principais modificações que influenciaram o processo de revitalização ocorreram na reformulação de duas secretarias e na criação de outra. Dentre as que foram reestruturadas, a Seplan passou a contar com os departamentos de *Planejamento Urbano* e o de *Desenvolvimento e Revitalização Urbana* sendo que, este último, assumiu a responsabilidade pela *Coordenadoria de Revitalização e Preservação Urbana* e suas Seções de Formação Técnica e de Restauro; de Projetos de Revitalização Urbana; e de Projetos Urbanos – Escritório Técnico Alegria Centro (PMS, 2005).

Já a Secretaria de Governo, responsável pelo gerenciamento e articulação com as administrações regionais, passou a contar com o recém-criado *Departamento de Administração Regional da Região Central Histórica* (Dear-CH), nos mesmos moldes da antiga Coordenadoria da Área Central da administração Capistrano Filho, inclusive instalado no mesmo Mercado Municipal no bairro da Vila Nova. O escritório da administração regional iniciou as atividades em 2006 e teve a tarefa de aproximar o poder público e a população local, ora explicando as políticas de governo à população, ora zelando pela manutenção dos prédios e calçadas municipais e dos imóveis cedidos em parceria com o governo estadual e outros órgãos (REGIONAL, 2006).

Por fim, a nova Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos (Seport) foi instituída com o objetivo de articular as ações da administração junto às grandes empresas ligadas ao segmento portuário, assim como procurou estreitar o diálogo do porto com a cidade de modo a dinamizar as ações que se buscava implantar referentes ao Alegria Centro e aos entraves burocráticos para utilização da faixa ociosa do cais entre os armazéns 1 a 8. Desse modo, as três secretarias, juntas, pretenderam consolidar um arranjo-institucional que pudesse gerenciar e coordenar de forma mais eficiente os projetos de intervenção na área. A foto seguinte mostra a área dos armazéns ociosos do cais que preveem a criação de um complexo náutico e turístico:





Figura 29 - Armazéns desativados do cais (PMS, 2012).

Em simultâneo, ações e projetos mostrados com grande divulgação dos órgãos oficiais e na imprensa local foram executados como a transferência das secretarias de Turismo e Educação procurando transformar esses locais em pontos de maior atração e circulação e o início da recuperação do Teatro Guarany e da Casa do Trem com recursos de patrocinadores privados e investimentos obtidos pela Lei Rouanet. A conclusão das reformas do Pantheon dos Andradas e da demorada restauração do Teatro Coliseu, após mais de uma década de impasses burocráticos envolvendo prefeitura, empresas contratadas e o governo do estado, iniciou um período de maior estreitamento entre as duas esferas de governo. O bom relacionamento das administrações municipal e estadual – que já vinha desde a gestão anterior – teve papel de destaque no repasse de verbas e em parcerias como na instalação do restaurante popular “Bom Prato” na área do Mercado, o início da reforma nos antigos armazéns da Companhia de Entrepostos e Armazéns Gerais do estado de São Paulo (Ceagesp) para criação de um posto do programa de prestação de serviços públicos “Poupatempo”, a ampliação da linha turística do bonde passando de 1,7 para 5 km de extensão percorrendo 32 pontos de interesse cultural e na cessão das ruínas dos Casarões do Valongo para instalação do

“Memorial José Bonifácio” (AMPLIAÇÃO, 2006; CENTRO, 2006; GOVERNO, 2006).



Figura 30 - Ruínas dos Casarões do Valongo cedidos pelo governo do estado (PMS, 2012).

A área do Valongo foi beneficiada também pela transferência de uma área de 43 mil m<sup>2</sup> da Rede Ferroviária Federal para o município, após sete anos de negociação com o governo federal. A prefeitura obteve a posse da Estação Ferroviária, dos pátios anexos e das plataformas de embarque e desembarque, espaço que foi demolido para a construção do Pavilhão de Exposições, além de trabalhar pela cessão dos armazéns da Codesp, onde, segundo projeto da prefeitura, seria implantado um complexo turístico, portuário, cultural e empresarial. O projeto contemplava também uma marina com área para manutenção naval, assim como restaurantes, escritórios e um segundo terminal de passageiros. Ainda em acordo com o governo federal teve término a reforma dos prédios dos Correios e da Alfândega (CENTRO, 2006).

No plano cultural, diversos eventos buscaram maximizar as potencialidades locais como a “Caminhada histórica pelo Centro de Santos” em parceria com o grupo A Tribuna percorrendo quatro quilômetros com início e fim na Praça Mauá e o “Carnabonde” tocando marchinhas e abrindo o carnaval santista. Da mesma forma, foram incentivados outros acontecimentos simbólicos e festivos dando ênfase a

espetáculos e exposições na tentativa de atrair frequentadores também para o período noturno. Exemplos disso foram a instituição da marca turística oficial inspirada no bonde e no Centro histórico (figura 31), a maratona cultural “Caros Amigos”, a ampliação do projeto “Musica na XV” de apresentação de grupos musicais iniciado na gestão Mansur, a inauguração de um espaço cultural na Casa da Frontaria Azulejada, a “Virada Cultural” promovida pelo governo do estado e atrações como desfiles de moda, mostras de museus, apresentações teatrais e lançamentos de livros (CENTRO, 2006) reforçando a imagem analisada por Vaz e Jacques (2003) de um “renascimento urbano, principalmente das áreas centrais” na qual “a cultura vem se destacando como estratégia principal e a ênfase das políticas urbanas recai sobre as políticas culturais” (p. 132).



Figura 31 - Marca turística oficial instituída em 2006 (PMS, 2007).

No entanto, se município e estado tiveram ação destacada no tocante aos projetos e intervenções, o período foi marcado pela pouca eficácia no que se refere às questões sociais, notadamente as relacionadas à habitação popular. Dificuldades técnicas, financeiras e políticas foram as principais razões alegadas pelas esferas de governo que impediram a execução das propostas de solução do problema de moradia

para os encortiçados, sobretudo nas regiões do Mercado e Paquetá, as que mais sofreram com a falta de uma política efetiva de promoção da inclusão (ERRADICAÇÃO, 2006). A fragilidade da cidadania nessas áreas – entendida como as formas de vulnerabilidade quanto ao emprego, aos serviços de proteção social e à violência – permaneceram sem modificações substanciais como um componente da vida urbana no local (KOWARICK, 2009).

Após o término do prazo de seis anos estipulado para conclusão, nenhum dos quatro empreendimentos do PAC havia sido entregue. Em junho de 2006 a situação era do primeiro empreendimento parado por conta do rompimento do contrato com a construtora na Rua João Pessoa devendo ser retomado no mês seguinte, segundo o gerente regional da CDHU, o ex-presidente da Assecob José Marcelo Ferreira Marques. Outros dois, na Rua Amador Bueno, sequer haviam saído do papel: um projeto estava em fase de análise e a outra construção já estava licitada, mas a área ainda deveria ser desocupada. Apenas o quarto empreendimento, na Rua São Francisco, estava sendo executado (MORADORES, 2006).

Os constantes atrasos alcançaram repercussão na imprensa e críticas de setores empresariais e políticos. Uma Comissão Especial de Vereadores (CEV) foi instaurada para discutir a situação e avaliar a parceria entre prefeitura e governo do estado, além de audiências públicas com várias manifestações de cobrança realizadas por entidades de moradia (AUDIÊNCIA, 2006). O principal argumento das associações se baseava no fato da lei instituindo o programa pelo governo estadual ser de 1998 sendo anunciada para o município no ano seguinte e, entretanto, além de nenhuma unidade do empreendimento ter sido entregue à população, as previsões indicavam a conclusão das obras apenas para o fim de 2007 ou início de 2008, quase dez anos após sua idealização (OBRAS, 2006). Nesse ínterim, a principal entidade representante dos moradores, a Associação de Cortiços do Centro (ACC), recorreu e conseguiu financiamento para construção de 113 unidades junto ao programa “Crédito Solidário” do Ministério das Cidades destinado a associações e cooperativas de moradores que atendem famílias com renda de um a cinco salários mínimos (MORADORES, 2006).

Em posicionamento crítico, Carriço (2006) afirmou que o período fez uso de propostas descoladas da realidade local em benefício de propostas de interesse restrito a determinados setores da sociedade que, certamente, não eram os mais necessitados da ação estatal. Segundo o autor, no caso específico dos projetos para a área central, “evidencia-se a ausência de propostas que visem enfrentar as dinâmicas

socioeconômicas que vêm contribuindo, há décadas, para a transformação daquele espaço, processo equivocadamente compreendido como ‘esvaziamento’, ‘degradação’ ou ‘decadência’ do centro” (p. 413).

Pouco antes do início da campanha eleitoral, em maio de 2008, foram anunciadas as linhas básicas de um projeto de lei complementar visando criar um programa de reabilitação residencial dos cortiços, o chamado “Alegra Centro Habitação”. Segundo a proposta, a intenção era melhorar as condições de habitabilidade de imóveis já ocupados e atrair novos empreendimentos residenciais instituindo regras para a reforma ou construção e oferecendo incentivos fiscais em impostos e taxas municipais, além da possibilidade de propor parceria com os proprietários dessas edificações e sanções aos donos dos cerca de 280 imóveis que não se adequarem ao programa (PREFEITURA, 2008).

Entretanto, tiveram maior impacto três anúncios destinados à região do Valongo. Em primeiro, a decisão da Petrobras de construção da sede da *Unidade de Negócio de Exploração e Produção de Gás de Petróleo da Bacia de Santos*, em imóvel de 25 mil m<sup>2</sup> adquirido do município. De acordo com o gerente da Petrobras, a empresa considerou o imóvel o mais adequado para receber o projeto por estar num local de fácil acesso ao sistema Anchieta-Imigrantes, à Base Aérea (em Guarujá) e ao mar. Segundo o planejamento da empresa, a primeira torre da sede da Unidade de Negócio deveria ser concluída entre o final de 2010 e 2011 e outras duas estavam previstas na sequência, a partir de 2012 (PETROBRAS, 2008).

Em seguida, o anúncio da prefeitura de substituição do projeto de edificação do Memorial José Bonifácio pelo “Museu Pelé” por meio da lei Rouanet nas ruínas dos antigos casarões. Segundo o projeto, o museu teria três blocos interligados. No central, com 550m<sup>2</sup>, a entrada e espaço para lojas, café e sanitários. No bloco 1, exposições temporárias, um auditório de 80 lugares em forma de esfera e o setor administrativo com 1.405 m<sup>2</sup> e o bloco 2, de 1.232m<sup>2</sup>, abrigando o acervo. “O governador José Serra, o próprio ex-atleta e o prefeito João Paulo Tavares Papa participaram do ato, além de autoridades regionais e jogadores veteranos do Santos F.C. que jogaram com o ‘Rei’” (MUSEU, 2008, p. 02).

Por fim, a apresentação do projeto Porto-Valongo de ocupação dos armazéns 1 a 8 e espaços anexos:

O secretário de Assuntos Portuários e Marítimos, Sérgio Aquino, apresentou a proposta de ocupação da área. Uma intervenção no sistema viário foi apontada como prioritária para o sucesso do projeto: uma passagem em nível inferior (o ‘mergulhão’) para o trânsito portuário.

Centro gastronômico, atividades artísticas e culturais, artesanais e comerciais afins estão previstos para a região dos armazéns 1 e 2. O armazém 3 deverá receber o Museu Portuário e escritórios, enquanto um posto de informações turísticas funcionará na casa de pedra, entre o 3 e 4. A marina ocupará o espaço de mar entre os armazéns 1 e 4, com base operacional no 4.

A região do antigo armazém 5 será destinada à infra-estrutura de transporte aquaviário de passageiros, e para o espaço do armazém 6 é previsto um terminal portuário de cruzeiros marítimos.

No 7, ficará o Instituto de Ciências do Mar e cais para navios oceanográficos e barcos da Base Aérea e Petrobras. Manutenção e reparos de embarcações de pequeno e médio porte e apoio operacional para a marina são as propostas para a área do armazém 8, sendo que a casa de pedra local servirá de Base Operacional do Corpo de Bombeiros.

Para toda a faixa do cais histórico estão programados espaços para passeios e contemplação, quiosques comerciais e de informações. Após a definição da logomarca do projeto, uma empresa especializada deverá ser contratada para apontar a viabilidade técnica, econômica, social e ambiental de cada atividade proposta (APRESENTADO, 2008, p. 05).

De acordo com a avaliação do prefeito, a área do Valongo se constituiu na “terceira fase” do processo de revitalização. Após o primeiro passo de resgate do que era público, na qual teve papel preponderante a soma de recursos da prefeitura, do governo do estado e do governo federal na recuperação de prédios e espaços públicos deteriorados, a segunda etapa foi integrar a iniciativa privada na concessão de incentivos fiscais, possibilitado pelo programa Alegria Centro. Para o período seguinte, ainda conforme o chefe do Executivo, os projetos na região portuária seriam a “mais importante”, “pois vai permitir um salto de qualidade, com investimentos fortes o suficiente para consolidar o Centro Histórico de Santos como um dos destinos mais

valorizados e interessantes do país. Ela está embasada em uma grande operação urbana que consolida esta lógica de porto-cidade-patrimônio histórico” (NA HISTÓRIA, 2006, p. 04).

As eleições municipais confirmaram o favoritismo que as pesquisas atribuíam a reeleição do candidato Papa para o período 2009-2012, vencida pela primeira vez em um único turno desde a instituição de dois turnos em âmbito municipal. Com 77 % dos votos válidos, o candidato do PMDB agregou em torno de si dezessete partidos e procurou dar maior ênfase às questões sociais, notadamente saúde e habitação popular, os pontos mais criticados da gestão. A disputa marcou, sobretudo, por ser a primeira vez em que Telma de Souza não foi a candidata do PT – que disputou com a professora e deputada estadual Maria Lúcia Prandi (13%) – além da não disputa do PSDB que da mesma forma havia apresentado candidato próprio em todas as eleições municipais desde a sua criação e que indicou o vice na chapa do candidato peemedebista. Contribuiu ainda para o resultado a divisão da esquerda que lançou pelo PSB a deputada federal e igualmente professora Mariângela Duarte, ex-integrante do PT e que obteve 8% do total de votos (SEADE, 2011).

Concluindo, sabemos que muitas das ações e projetos, essencialmente os relacionados ao planejamento e à região central, estão ocorrendo em simultâneo à realização desta pesquisa e, dessa forma, temos ciência de que nossa contribuição – em uma perspectiva de processo – tem somente um caráter momentâneo. Porém, podemos inferir certas constatações, sobretudo no tocante à continuidade do conteúdo da política regulatória e das instituições. Conforme previsto no Estatuto das Cidades, a revisão do plano diretor iniciado em 2009 teve garantida a participação da população em um conjunto de audiências públicas realizadas nas diferentes áreas da cidade e em reuniões públicas seguidas de uma audiência geral (GONÇALVES, 2009). Contudo, conforme Rios (2011) as audiências tiveram caráter meramente informativo e resultaram esvaziadas. “As seis Audiências para discussão do Plano Diretor contaram com 293 presenças e as quatro convocadas para debate das Leis de Uso e Ocupação do Solo com 173 participantes” (p. 135).

O resultado, no entanto, foram as leis complementares 729/11 de Ordenamento do Uso e Ocupação da Área Continental, a lei referente ao Uso e Ocupação da Área Insular (nº 730/11) e o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, instituído pela legislação 731/11. Vaz e Vazquez (2011) apontaram nos planos aprovados a falta de propostas concretas e compromisso com metas quantificadas no

sentido de terem as ações acompanhadas ao longo do tempo a partir de indicadores e prazos estabelecidos, correndo o risco de tornarem-se apenas uma “carta de intenções” no sentido sustentado por Villaça (2005). De forma similar, ressaltaram a não inclusão de mais um dos chamados vetores de desenvolvimento, o vetor *inclusão social*, defendido por entidades da sociedade civil organizada. Entre outras medidas, o recente plano incluiu o CDES no chamado Sistema Municipal de Planejamento que, somando-se ao CMDU, compôs a arena institucional privilegiada de debates envolvendo os projetos prioritários do governo, algo que já acontecia na prática (NOVO, 2011).

Em contrapartida, não houve na lei de uso e ocupação modificações significativas nos índices urbanísticos tais como limitação da altura das edificações, coeficiente de aproveitamento máximo, taxa de ocupação máxima e recuos mínimos, além de outros. Essa não alteração, de acordo com Rios (2011), manteve e aprofundou o modelo excludente de supervalorização imobiliária. Exemplo disso foram as poucas opções de imóveis voltados às classes baixa e média que se encaixassem no programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), do governo federal que visa ampliar a oferta de financiamento para moradias destinadas a famílias com renda de 0 a 10 salários mínimos. Desde o início do programa, o único empreendimento atendido no município foi em um terreno na Rua General Câmara no Paquetá doado à ACC pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU), sendo possível, dessa forma, reduzir o custo do metro quadrado, item que mais onera as construções (SANTOS, 2010; SANTOS, 2011).

No tocante as relações entre Executivo e Legislativo, estas permaneceram de relativa tranquilidade, devido à clara maioria do governo na Câmara e à falta de uma oposição forte. Além disso – conforme o ideário do governo – foi estabelecido a dinâmica de antes do projeto de lei chegar ao plenário para votação as questões conflitantes normalmente já terem sido negociadas e, dependendo da importância do projeto, o próprio prefeito, os secretários competentes, os respectivos conselhos – em geral CMDU e CDES – e técnicos discutirem as questões com os vereadores da situação. A participação da população na definição das prioridades foi ampliada em relação às gestões Mansur como um valor instrumental para o aperfeiçoamento dos projetos administrativos e considerada para sua implementação, ainda que não tenha sido utilizada como recurso no diagnóstico ou até mesmo no planejamento (RIOS, 2011).

Finalmente, destacamos a eficiência alcançada pelos instrumentos de *marketing* urbano, a fim de garantir o apoio político para as mudanças propostas. Esta estratégia



rendeu ao governo seu esperado componente político, essencial para explicar o amplo apoio que obteve e soube manter durante toda gestão. As diversas oportunidades oferecidas pelo Centro como a arquitetura, a história, os negócios, além do grande componente simbólico e emotivo apareceram, então, como forte atributo do local, tratado sempre como único e singular. Este consenso local levou até mesmo a oposição a conter suas críticas às ações do Executivo, assim como convenceu o munícipe do privilégio de viver numa cidade bem gerenciada e exclusiva.

Mais uma vez uma reforma administrativa foi implantada no primeiro ano de gestão (lei complementar 667/09), porém, no que tange à revitalização, o arranjo-institucional não foi alterado em sua substância<sup>36</sup>. Desse modo, o gerenciamento administrativo buscou, fundamentalmente, viabilizar as ações já em andamento como a aprovação legislativa do “Alegra Centro Habitação” (aprovada apenas em 2010), assim como concluir as intervenções no Mercado Municipal e seu entorno, com a construção da nova estação de catraias, e as implementações do Museu Pelé e do projeto Porto-Valongo que, entretanto, não foram efetivados até o final do governo, ficando na dependência da gestão seguinte.

---

<sup>36</sup> A única alteração foi o desmembramento do Departamento de Desenvolvimento e Revitalização Urbana que passou a ser apenas Departamento de Revitalização Urbana, sendo que o “Desenvolvimento” foi para o Planejamento Urbano que passou a ser Departamento de Planejamento do Desenvolvimento. Além disso, as administrações regionais foram transferidas da Secretaria de Governo para a recém-criada Secretaria de Serviços Públicos (PMS, 2009).

## **6. CONCLUSÃO**

Este trabalho procurou analisar a construção de uma política pública urbana. Convém, entretanto, rever os principais elementos discutidos nesta contribuição no intuito de se estabelecer pontos de partida para sua avaliação. Após o balizamento das principais referências teóricas que fundamentaram esta pesquisa, nossa intenção foi assinalar como a evolução urbana ocorrida no período 1870-1930 representou um momento de ruptura a partir do qual o Centro consolidou sua vocação portuária e comercial. Dessa forma, assim como em outras cidades do Brasil e do mundo, o Centro de Santos esteve inserido em um contexto de ocupação das camadas de alta renda onde foram erguidos os principais equipamentos urbanos e edifícios de destaque simbólico e cultural, advindos do ciclo do café. No entanto, como vimos, a crise aberta com a queda do café causou enorme impacto e transformou a economia da cidade, empobrecendo-a.

Ao longo do século XX, os canais de drenagem e as largas avenidas abertas no projeto urbanístico de saneamento indicaram os caminhos dos fluxos e lugares de expansão se afastando do cais e do Centro e se aproximando das praias. Com o deslocamento em direção à orla o espaço urbano central foi sendo paulatinamente substituído por outra fase, de concorrência com outras centralidades, sua relativa perda de função e o predomínio de diversos usos precários pelas classes populares. Apesar de dispor de considerável dinamismo econômico e geração de empregos, a área foi prejudicada pela fuga de atividades geradoras de maior fluxo e renda, perdendo em valorização e sofrendo com certo abandono do poder público, bem como com a degradação de várias de suas estruturas físicas.

O período foi igualmente delimitado pelo aspecto cumulativo da formação do planejamento municipal enquanto forma de conhecimento e atividade profissional e pela participação da cidade no debate urbanístico mais amplo contando, inclusive – em épocas distintas – com a influência e as contribuições de Anhaia Melo e Prestes Maia, os principais nomes do urbanismo paulista entre as décadas de 1930 e 1960. Além disso, consolidou a sucessão de arenas de articulação entre o poder público e entidades ligadas aos setores produtores urbanos com a Comissão do Plano da Cidade (1948), a Comissão Consultiva do Plano da Cidade (1952), o Conselho Consultivo do Plano Diretor Físico (1968) até o atual Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (1998), variando diversas vezes sua composição e sua importância ao longo das décadas chegando a quase desaparecer na época mais dura do regime militar.

Em termos políticos, procurou-se resgatar aspectos relevantes da dinâmica política e da estrutura do Estado em nível local e situar alguns momentos da disputa

entre os principais grupos historicamente polarizados nos poucos anos em que o poder municipal não esteve submetido aos inúmeros prefeitos-interventores que se revezaram no governo. Da mesma forma, procurou-se delimitar como a revitalização se tornou uma política pública específica em ações que, ao longo dos anos, procuraram dinamizar a economia e reforçar a identidade local pelo seu viés cultural. Foi desse modo que, a partir dos anos 1980 e 1990, teve início a mobilização das administrações municipais no intuito de reverter o processo mais amplo de declínio, procurando dotar a região de melhor infraestrutura com um conjunto de propostas específicas e articuladas por meio de intervenções e incentivos tributários.

Entretanto, apesar de características comuns, o modo como a política setorial foi constituída variou de forma significativa, seja pela evolução e acúmulo do conhecimento, seja pelas diferentes concepções das administrações. Com a *percepção do problema* identificada ainda no plano diretor de 1968, esta legislação permaneceu por exatos trinta anos e foi particularmente prejudicial ao proibir a construção de novas moradias no Centro. As décadas de 1970 e 1980 marcaram de forma consistente a *definição da agenda* com as primeiras – e tímidas – ações das administrações Paulo Gomes Barbosa (PDS) e Oswaldo Justo (PMDB) por meio do programa Aglurb e das iniciais legislações envolvendo o patrimônio histórico.

No contexto dos movimentos de luta pela reforma urbana dos anos 1980, a primeira administração de esquerda do município, a gestão Telma de Souza do PT (1989 a 1992), rompeu com a política representada pelo governo anterior e procurou pôr em prática um projeto democrático-popular procurando estimular a organização da sociedade civil e promover uma reestruturação dos mecanismos de decisão em favor do maior envolvimento da população, assim como uma inversão das prioridades em favor das camadas sociais mais pobres. O governo foi marcado por uma série de confrontos com os principais grupos políticos e econômicos, não sendo diferente nas questões envolvendo o planejamento urbano com destaque para o setor da construção civil representado pela Assecob que discordavam da visão do Executivo quanto aos instrumentos urbanísticos. Conforme visto, as negociações em torno da política urbana acabaram evoluindo para o impasse, resultando no prejuízo pela interrupção da proposta de plano diretor centrado na questão fundiária e na apropriação mais equitativa dos benefícios produzidos no município.

Não obstante os conflitos, o período foi marcado pela *elaboração* de importantes legislações como as referentes à Subzona de Interesse Histórico-Cultural visando a

proteção ao patrimônio histórico e a lei de ZEIS destinado ao atendimento habitacional das camadas de baixa renda, assim como a *implantação* dos primeiros incentivos fiscais para os proprietários que investissem na região. Da mesma forma, a instituição do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos e do Conselho Municipal de Habitação tiveram destaque na participação da população e na implementação das políticas, sobretudo dos segmentos populares na elaboração do zoneamento de interesse social.

A administração Capistrano Filho também do PT (1993-1996), foi de continuidade no conteúdo das políticas públicas, ainda que tenha iniciado o debate em torno de algumas das ideias predominantes dos anos 1990 ligadas ao crescimento econômico, às vocações locais e ao *marketing* urbano. Dessa maneira, conseguiu melhor êxito nas relações com o setor privado e uma ampliação na base de sustentação do governo com a participação do PSDB, contribuindo para quebrar parte das resistências ao diálogo com o setor da construção civil que marcaram o período anterior. A mobilização de comerciantes e empresários em defesa de ações do poder público que pudessem requalificar e dinamizar economicamente o Centro redundou na criação da Associação Centro Vivo que se constituiu em relevante espaço de debates e de reivindicação do setor privado.

A gestão conseguiu especial avanço na implantação da política habitacional possibilitada pela ZEIS 1 e 2, assim como na continuidade das intervenções pontuais em edifícios históricos, porém, não teve êxito ao buscar convencer os principais agentes produtores na arena institucional representada pelo Coplan envolvendo a proposta de instituição do novo plano diretor. Do mesmo modo, não obteve impactos efetivos nas diversas mudanças administrativas e na política de intervenção em cortiços representado pela ZEIS 3. O envolvimento da população permaneceu como importante base de apoio por meio dos conselhos populares, notadamente pelo CMH e a região central esteve contemplada nas discussões envolvendo o plano diretor em uma perspectiva de conjunto, integrada ao desenvolvimento econômico do município, inclusive propondo o primeiro projeto de marina, estação marítima de passageiros e centro de turismo e negócios na área portuária degradada que, entretanto, não conseguiu apoio dos setores econômicos locais.

O governo seguinte (1997-2000), de Beto Mansur do PPB, representou, sobretudo, uma ruptura com as práticas adotadas pelas administrações anteriores. A gestão teve, de maneira geral, uma relação de maior proximidade com os grupos sociais

ligados à produção imobiliária e com os demais setores privados e encontrou o consenso esperado para votação do plano diretor que terminou por ser aprovado em 1998, sem mudanças significativas em relação à proposta enviada à Câmara no período petista. Em simultâneo, intervenções pontuais atenderam antigas reivindicações de comerciantes e empresários – notadamente da Associação Centro Vivo – na recuperação de prédios e espaços públicos deteriorados principalmente por meio de recursos provenientes do governo do estado.

O CMDU instituído em substituição ao Coplan se estabeleceu como instância de interlocução com a sociedade com maior representação dos segmentos sociais ligados aos grupos empresariais locais em contraste com o CMH de perfil de representação popular que foi paulatinamente desmobilizado. Da mesma forma, significaram uma perda o não funcionamento dos arranjos e procedimentos envolvendo a área central como o Grupo Executivo e o Escritório Técnico da Sub-Zona de Interesse Histórico-Cultural. Por outro lado, por razões de afinidade política houve uma maior receptividade com o governo estadual em parceria na política de habitação que apostou no Programa de Atuação em Cortiços desenvolvido pela CDHU como forma de solucionar o problema da moradia no Centro.

O segundo governo Mansur (2000-2004) contou o PMDB na vice-prefeitura e na recriada Secretaria de Planejamento, responsável por *reelaborar* a política de revitalização e preparar um projeto de lei que pudesse integrar a iniciativa privada em ações de desenvolvimento econômico. A criação do CDES representou novo espaço institucional de participação envolvendo os projetos mais importantes da administração, reunindo setores empresariais não contemplados no CMDU. Desta feita, foi implantado o programa Alegra Centro de aprofundamento das ações relativas a incentivos fiscais e *gestão e apoio técnico* aos empreendedores em duas áreas de abrangência: Centro/Valongo e Vila Nova/Paquetá. As gestões Mansur foram politicamente tranquilas não encontrando, em geral, na sociedade, qualquer clima contrário aos projetos do governo. Para tanto, foi fundamental a estratégia de *convencimento* e *legitimação* frente à sociedade fundamentada em um intenso e eficiente marketing em torno da promoção da cidade e da identidade local, na qual se destacaram os grupos empresariais reunidos em torno da SRCVB.

A gestão João Paulo Tavares Papa (2005-2009) do PMDB, vice-prefeito e secretário de planejamento de Mansur foi de permanência política, ainda que tenha iniciado no âmbito do próprio governo uma fase de *avaliação* da política regulatória e

*correção da ação* em pontos específicos do programa visando acelerar seus resultados concretos. Na mesma linha seguiu a regulamentação dos instrumentos urbanísticos do Estatuto das Cidades e o anúncio do programa Alegria Centro Habitação estabelecendo regras para a reforma e construção de imóveis residenciais, além de incentivos fiscais em impostos e taxas municipais para os proprietários objetivando uma alternativa ao programa do governo estadual que permanecia sem unidades entregues à população.

A *institucionalização* da revitalização foi consolidada pela criação, no âmbito da Seplan, do Departamento de Desenvolvimento e Revitalização Urbana e pela Coordenadoria de Revitalização e Preservação Urbana, assim como pelas Seções de Formação Técnica e de Restauro, de Projetos de Revitalização Urbana e de Projetos Urbanos – Escritório Técnico Alegria Centro. Já as ações foram garantidas, essencialmente, no arranjo institucional de três secretarias municipais – Planejamento, Governo e Assuntos Portuários e Marítimos – e pelo agrupamento dos traços constitutivos do programa, procurando coordenar e gerenciar os projetos tendo a região do Valongo se tornando o grande foco dos empreendimentos nesta fase.

A proximidade da gestão seguinte do reeleito Papa (2009-2012), nos limita de fazer uma avaliação mais aprofundada do governo, ainda que possamos tirar certas conclusões referentes ao processo político e ao conteúdo das políticas públicas em curso. A permanência do Departamento de Revitalização Urbana ligado à Seplan e das demais secretarias encarregadas do gerenciamento da política setorial e dos projetos em implantação revelam a continuidade do ideário, do desenho institucional e das regras e procedimentos construídos ao longo do último governo. O resultado das discussões em torno da revisão do plano diretor e das leis de uso e ocupação igualmente aponta a consolidação da revitalização enquanto prática e cultura política específica. O recente plano aprovado do mesmo modo não alterou as características gerais de incentivo à verticalização e ao adensamento e terminou por consolidar o CMDU e o CDES como os interlocutores privilegiados da administração.

Em termos de avaliação do processo a pesquisa procurou evidenciar os diferentes atores, grupos e instituições públicos e privados que atuaram na área, além das distintas concepções políticas norteadoras da política urbana e como estas foram influenciadas tanto pela continuidade político-administrativa como pela sua descontinuidade, em seus diferentes contextos e fases, desde a percepção do problema até sua institucionalização. Desse modo, buscamos dar um tratamento específico às

modificações na estrutura do Estado em seu nível municipal e ao caráter cumulativo da maneira de pensar, trabalhar e organizar o planejamento e a participação política.

Nesse sentido, salientamos os divergentes estilos políticos das administrações e o deslocamento da postura preservacionista da gestão Telma de Souza em direção as iniciais discussões referentes ao crescimento econômico no governo Capistrano Filho até a instauração do posicionamento pró-mercado nas gestões Mansur e Papa. Dessa forma, no embate político da passagem dos governos de esquerda para a direita e centro-direita, percebemos igualmente a modificação no apoio dos setores econômicos e de comunicação aos diferentes governos. Prova disso foi a adesão diferenciada a programas e ações similares que constaram tanto nas gestões do PT quanto do PPB e do PMDB como o Escritório Técnico, a Administração Regional do Centro ou o projeto de marina e centro de negócios na região do Valongo. Do mesmo modo, foi captada a mudança na concepção de participação política das administrações passando a ser vista apenas em uma perspectiva consultiva e marcada pelo declínio da influência do CMH de domínio dos movimentos populares para a preponderância do CMDU e CDES ligados ao segmento empresarial.

Numa prévia análise dos impactos, apesar da política setorial não ter indicado o retorno ao Centro como opção de moradia para as camadas de renda média e alta, foi percebida a significativa elitização da região como alternativa cultural e de entretenimento. Nesse sentido, foi igualmente perceptível a ineficácia das administrações no tocante à inclusão da população residente, principalmente as demandas relativas à habitação social que permaneceram sem alterações relevantes em todo o período analisado e não encontraram a mesma prioridade política nem a mesma eficiência administrativa, tanto na época petista quanto na fase posterior. Da mesma maneira, buscando um maior grau de generalização dos resultados, apontamos os atrasos e menores avanços efetivos nos dois períodos imediatamente posteriores às rupturas políticas representadas pela descontinuidade administrativa da gestão Telma de Souza de confronto com os grupos produtores urbanos e o primeiro governo Mansur em que, igualmente por razões de concepção e estilo político, houve o prejuízo provocado em interromper discussões e procedimentos que estavam sendo realizados ao mesmo tempo em que não se tinha uma política alternativa, algo que só aconteceu no segundo período pepebista.

Entretanto, indicamos o fim de um ciclo, ou seja, o período de construção e, essencialmente, consolidação da política regulatória enquanto ação do Estado específica



e articulada recebendo atenção, esforços, mobilização e intervenções sistemáticas, ainda que nem sempre de forma contínua, muito menos sem dificuldade. Sob essa perspectiva, apesar do processo de revitalização ser um projeto inacabado e que ainda está em curso, podemos dizer que essas iniciativas instituíram na cultura política e na maneira de atuar do poder local a importância do Centro como localização indispensável capaz de produzir uma nova adequação funcional dotado de um conjunto integrado de procedimentos, arranjos, estímulos e incentivo a atividades econômicas públicas e privadas e de reforço da identidade simbólica e cultural, não obstante o equívoco dos governos no tocante a uma proposta efetiva que integrasse socialmente os moradores locais. Finalmente, ressaltamos que, visto sob uma ótica processual, essas conclusões, assim como as condições de prioridade política dos próximos governos quanto à permanência dos mecanismos institucionais de decisão e planejamento da política pública, tem apenas uma validade situacional que, como vimos, está sujeita à descontinuidade ou mesmo interrupção, embora a continuidade seja o mais provável.

## **7. REFERÊNCIAS**

## 7. 1. Livros, artigos de revistas acadêmicas e de caráter institucional.

ABRANCHES, S. H. O Estado. In: JAGUARIBE, H. (Org.) *Sociedade, Estado e partidos na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

ABRUCIO, F. L.; COUTO, C. G. A redefinição do papel do Estado no âmbito local. In: *São Paulo em Perspectiva*, v.10, n.3. São Paulo: Fundação Seade, jul./set. 1996.

ALEXANDRINO, C. M.; SILVA, R. M. da. *Sombras sobre Santos: o longo caminho de volta*. Santos, SP: Secretaria Municipal da Cultura, 1988.

ALMEIDA, L. C. *PPB: origem e trajetória de um partido de direita no Brasil*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004.

ÁLVARO, G. *A campanha sanitária de Santos: suas causas e seus efeitos*. São Paulo: Serviço Sanitário do Estado de São Paulo, 1919 apud GITAHY, M. L. C. Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana em Santos, 1889-1914. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

ANDERSON, P. Modernidade e revolução. In: *Novos Estudos Cebrap*, nº 14. São Paulo: Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 1986.

ANDRADE, C. R. M. de. O Plano de Saturnino de Brito para Santos e a construção da cidade moderna no Brasil. In: *Espaço & Debates* nº 34. São Paulo: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos, 1991.

\_\_\_\_\_. De Viena a Santos: Camillo Sitte e Saturnino de Brito In: SITTE, C. A *construção das cidades segundo seus princípios artísticos*. São Paulo: Ática, 1992.

\_\_\_\_\_. Camillo Sitte, Camille Martin e Saturnino de Brito: traduções e transferências de ideias urbanísticas. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

ANDRADE, W. T. F. de. *O discurso do progresso: a evolução urbana de Santos 1870-1930*. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

\_\_\_\_\_. Santos: urbanismo na época do café. 1889-1930. In: PEREIRA, M. A. F. (Coord.) *Santos, Café e História*. Santos, SP: Leopoldianum, 1995.

ARAÚJO, B. J. de. *Operários em luta: metalúrgicos da Baixada Santista (1933-1983)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. (Coleção Estudos Brasileiros; v. 88).

ARAÚJO FILHO, J. R. de. A expansão urbana de Santos. In: AZEVEDO, A. de. A *Baixada Santista: aspectos geográficos*, v. 3. Editora da Universidade de São Paulo, 1965.

\_\_\_\_\_. *Santos, o porto do café*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 1969.

ARRETCHE, M. T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 11, nº 31, 1996.

\_\_\_\_\_. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, E. M. (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1999.

\_\_\_\_\_. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.18, nº 51, 2003.

\_\_\_\_\_. A agenda institucional. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 22, nº 64, 2007a.

\_\_\_\_\_.; HOCHMAN, G.; M. MARQUES, E. Introdução. In: \_\_\_\_\_.; HOCHMAN, G.; MARQUES, E. (Org.) *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007b.

AZEVEDO, A. *O Cortiço*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008. (Coleção Clássicos Saraiva).

AZEVEDO, S. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, E., LOPES, J. S. L.; PRANDI, R. (Org.). *O Brasil no rastro da crise*. São Paulo: Anpocs/Ipea/Hucitec, 1994.

BARBOSA, M. V.; DIAS, N. S.; CERQUEIRA, R. M. M. *Santos na formação do Brasil: 500 anos de história*. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2000.

BENJAMIN, W. Paris, capital do século XIX. In: *Espaço & Debates*, nº 11. São Paulo: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos, 1984.

BERMAN, M. *Tudo que é sólido desmancha no ar: a aventura da modernidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 1986.

BITTAR, J. (Org.). *O modo petista de governar*. São Paulo: Perseu Abramo, 1992.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O Estado na economia brasileira. In: *Ensaio de Opinião vol.4 nº 2 - 2*, 1977.

CANTANHÊDE, E. *O PFL*. São Paulo: Publifolha, 2001. (Folha Explica).

CAPISTRANO FILHO, D. *Da saúde e das cidades*. São Paulo: Hucitec, 1995.

CARDOSO, F. H. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

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

\_\_\_\_\_. *Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

\_\_\_\_\_. Plano diretor de Santos: planejamento entre o discurso e a prática. In: *Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos, ano V, nº 6*. Santos/SP: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município de Santos, 2009.

CARVALHO, S. N. de. *Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. Plano diretor em Santos: política negociada. In: *São Paulo em Perspectiva, v. 15, nº 01*. São Paulo: Fundação Seade, jan./mar. 2001a.

\_\_\_\_\_. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. In: *São Paulo em Perspectiva, v. 15, nº 04*. São Paulo: Fundação Seade, out./dez. 2001b.

CASTELLS, M. A intervenção administrativa nos grandes centros urbanos. In: *Espaço e Debates nº 6*. São Paulo: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos, 1982.

\_\_\_\_\_.; BORJA, J. As cidades como atores políticos. In: *Novos Estudos Cebrap, n. 45*, jul. 1996.

\_\_\_\_\_. *A questão urbana*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

CONTRERAS, J. A., MAIA, F. & PINHEIRO, V. *Plínio Marcos: a crônica dos que não tem voz*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1989. (Série Princípios).

COSTA, E. V. da. Urbanização no Brasil no século XIX. In: \_\_\_\_\_. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo: Editora UNESP, 1999.

CURY, I. (org.). *Cartas Patrimoniais*. Rio de Janeiro: IPHAN, 2004.

DRAIBE, S. *Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil, 1930-1960*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

ENGELS, F. *A situação da classe trabalhadora na Inglaterra*. São Paulo: Boitempo, 2010. (Coleção Marx-Engels).

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008. (Didática 1).

FELDMAN, S. *Planejamento e zoneamento: São Paulo - 1947-1972*. São Paulo: EDUSP: Fapesp, 2005.

FERNANDES, F. *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Globo, 2008.

FERREIRA, A. L. S., ALMEIDA, M. A.; PETRUCCI, V. A. *Santos: o desafio de ser governo*. São Paulo: Instituto Pólis, n.º 18, 1994.

FONSECA, C. V. D. *Pátria vermelha: comunismo em Santos*. A história do partido comunista em Santos (1930-1964). Santos: Edições PCB, 2002.

FREY, K. Crise do estado e estilos de gestão municipal. In: *Lua Nova: revista de cultura e política*, n.º 37, São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, 1996.

\_\_\_\_\_. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. In: *Cadernos de pesquisa*, n.º 18. Programa de pós-graduação em sociologia política, Universidade Federal de Santa Catarina, set. 1999.

FRÚGOLI JUNIOR, H. *Centralidade em São Paulo: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole*. São Paulo: Cortez: EDUSP, 2000.

GAMBETA, W. Desacumular a pobreza: Santos, limiar do século. In: *Espaço e Debates n.º 11*. São Paulo: Núcleo de Estudos Rurais e Urbanos, 1984.

GITAHY, M. L. C. *Ventos do mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana em Santos, 1889-1914*. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

GONÇALVES, A. *Lutas e sonhos: cultura política e hegemonia progressista em Santos (1945-1962)*. São Paulo: Editora UNESP, 1995.

\_\_\_\_\_.; NUNES, L. A. de P. *O grande porto: a modernização no porto de Santos*. Santos, SP: Realejo Edições, 2008.

\_\_\_\_\_. Plano Diretor: planejamento e legislação urbana. In: *Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos, ano V, n.º 6*. Santos/SP: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município de Santos, 2009.

HOBBSAWM, E. J. *Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOCHMAN, G. História e políticas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 22, n.º 64*, São Paulo, 2007.

HOLANDA, S. B. de. *Raízes do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HONORATO, C. *O Polvo e o Porto: a Cia. Docas de Santos (1888-1914)*. São Paulo - Santos: Hucitec: Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

IANNI, O. *Estado e capitalismo*. São Paulo: Brasiliense, 2004.

\_\_\_\_\_. *Estado e planejamento econômico no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2009. (Coleção Revisitando o Brasil).

KERBAUY, M. T. M. *A morte dos coronéis: política interiorana e poder local*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.

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

\_\_\_\_\_.; BONDUKI, N. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994b.

\_\_\_\_\_. Viver em risco – sobre a vulnerabilidade no Brasil urbano. In: *Novos Estudos Cebrap, n° 63*. São Paulo: 2002.

\_\_\_\_\_. *Escritos urbanos*. São Paulo: Editora 34, 2009.

LAFER, B. M. O conceito de planejamento. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Planejamento no Brasil*. São Paulo, Editora perspectiva, 1975.

LAMOUNIER, B. Análise de políticas públicas: quadro teórico-metodológico de referência. In: *Planejamento e políticas públicas*. São Paulo, FUNDAP, 1986.

LANNA, A. L. de. *Uma cidade na transição*. Santos: 1870-1913. São Paulo - Santos: Hucitec - Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

\_\_\_\_\_. Transformação urbana: Santos 1870-1920. In: *Revista USP, n° 41*. São Paulo: Coordenadoria de Comunicação Social, março/maio, 1999.

LEFEBVRE, H. *A cidade do capital*. DP&A Editora, 1999.

\_\_\_\_\_. *O direito à cidade*. São Paulo: Centauro, 2010.

LEME, M. C. da S. A formação do urbanismo como disciplina e profissão: São Paulo na primeira metade do século XX. In: RIBEIRO, L. C. de Q.; PECHMAN, R. (Org.). *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996.

\_\_\_\_\_. A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1865-1965. In: \_\_\_\_\_. (Coord.). *Urbanismo no Brasil – 1865-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 1997.

MAINWARING, S.; MENEGUELLO, R.; POWER, T. *Partidos conservadores no Brasil contemporâneo: quais são, o que defendem, quais são suas bases*. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

MANNHEIM, K. A planificação como domínio racional do irracional. In: FORACCHI, M. M.; MARTINS, J. de S. (Org.). *Sociologia e sociedade: leituras de introdução à sociologia*. Rio de Janeiro: LTC – Livros Técnicos e Científicos Editora, 1977.

MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes/Polis, 1987.

MARCOS, P. *Querô: uma reportagem maldita*. São Paulo: Publisher Brasil, 1999.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda).

\_\_\_\_\_. Reabilitação de centros urbanos e habitação social. In: \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.

MARINS, P. C. G. Habitação e vizinhança: limites da privacidade no surgimento das metrópoles brasileiras. In: SEVCENKO, N. (Org.). *História da vida privada no Brasil*, v. 3 (Da Belle Époque à Era do Rádio). São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MARQUES, E. C. *Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo*. São Paulo: Annablume: Fapesp, 2003.

MARTINS, A. M. S. M. *O porto de Santos na legislação e propostas de planejamento urbano no período 1945-1995*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

MARTINS, L. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARTINS, M. L. R. R. *Os desafios da gestão democrática: Santos, 1993/1996*. São Paulo/Recife: Instituto Pólis/Centro Josué de Castro, 1998.

MENEGUELLO, C. O coração da cidade: observações sobre a preservação dos centros históricos. *Patrimônio: Revista eletrônica do IPHAN*, nov./dez., 2005. Disponível em: <http://www.labjor.unicamp.br/patrimonio/index.php> Acesso em: 14 fev. 2012.

MOREIRA, A. C. M. L. et al. *Intervenção em cortiço: uma experiência didática*. São Paulo: FAU, USP, 2006.

MOISÉS, J. A. O Estado, as contradições urbanas e os movimentos sociais. In: MOISÉS, J. A. et al. *Cidade, povo e poder*. Rio de Janeiro: Cedec/Paz e Terra, 1982.

NEEDELL, J. D. *Belle Époque Tropical*. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

NICOLAU, J. M. *Multipartidarismo e democracia: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94)*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.



NOBRE, E. A. C. Intervenções urbanas em Salvador: turismo e gentrificação no processo de renovação urbana do Pelourinho. In: *Anais do X Encontro Nacional da ANPUR*. Belo Horizonte: ANPUR, 2003.

\_\_\_\_\_. Políticas urbanas para o centro de São Paulo: renovação ou reabilitação? Avaliação das propostas da prefeitura do município de São Paulo de 1970 a 2004. In: *Revista pós*, v. 16, n° 25 – Programa de pós-graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, jun. 2009.

NOGUEIRA, M. A. *As possibilidades da política: ideias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

NUNES, L. A. de P. *Saber técnico e legislação: a formação do urbanismo em Santos – 1894 a 1951*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. *A construção da esfera pública no planejamento urbano*. Uma perspectiva histórica, Santos: 1945-2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. Urbanismo santista: uma retrospectiva histórica. In: *Revista da Procuradoria Geral do Município de Santos, ano V, n° 6*. Santos/SP: Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Município de Santos, 2009.

PIERUCCI, A. F.; LIMA, M. C. A direita que flutua: o voto conservador na eleição de 1990 em São Paulo. In: *Novos Estudos CEBRAP, n° 29*. São Paulo, 1991.

\_\_\_\_\_. São Paulo 92, a vitória da direita. In: *Novos Estudos CEBRAP, n° 35*. São Paulo, 1993.

\_\_\_\_\_. *Ciladas da diferença*. São Paulo: USP, Curso de Pós-Graduação em Sociologia: Editora 34, 1999.

PIMENTA, M. A. (Edit.). *Caminhos do Mar: memórias do comércio da Baixada Santista*. – São Paulo: Museu da Pessoa, 2002.

PRADO JÚNIOR, C. *A cidade de São Paulo: geografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1998. (Tudo é História).

PRZERWORSKI, A. *Capitalismo e social-democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.

PULS, M. *O malufismo*. São Paulo: Publifolha, 2000. (Folha Explica).

REIS, E. P. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, n° 51*, São Paulo, 2003.

REIS FILHO, N. G. Os engenhos da Baixada Santista e os do litoral norte de São Paulo. In: *Revista USP*, nº 41. São Paulo: Coordenadoria de Comunicação Social, mar./maio, 1999.

RIOS, L. G. O processo de revisão do Plano Diretor de Santos à luz das diretrizes do Estatuto das Cidades. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.) *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

RODRIGUES, M. M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010. (Folha Explica).

SADER, E. *Quando novos personagens entraram em cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo, 1970-1980*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SANTOS, A. R. *O centro de Santos: intervenções, legislação e projetos*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

SARTI, I. *Porto vermelho: os estivadores santistas no sindicato e na política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981. (Coleção Estudos Brasileiros; v. 48).

SASSEN, S. Globalização da economia e as cidades. In: SCHIFFER, S. R. (Org.). *Globalização e estrutura urbana*. São Paulo: Hucitec: Fapesp, 2004.

SCHWARTZMAN, S. *São Paulo e o estado nacional*. São Paulo: DIFEL, 1973.

SERRANO, F. Aspectos da arquitetura em Santos no ciclo do café. In: PEREIRA, M. A. F. (Coord.) *Santos, Café e História*. Santos, SP: Leopoldianum, 1995.

\_\_\_\_\_. O Plano Regional de Santos, de Francisco Prestes Maia. In: *Revista Leopoldianum. Arquitetura, memória e crítica*, XXIII, nº 64, Santos: Leopoldianum/Unisantos, 1997.

SILVA, C. H. D. da. *Plano diretor: teoria e prática*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

SILVA SOBRINHO, J. da C. Ignácio Cochrane, o urbanista. *A Tribuna*, Santos, 22 out. de 1967, p. 12 *apud* ANDRADE, W. T. F. de. *O discurso do progresso: a evolução urbana de Santos 1870-1930*. Tese (Doutorado em História Social) - Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1989.

SIMÕES JUNIOR., J. G. *Revitalização de centros urbanos*. São Paulo: Publicações Polis, nº 19, 1994.

SINGER, A. *Esquerda e direita no eleitorado brasileiro: a identificação ideológica nas disputas presidenciais de 1989 e 1994*. São Paulo: EDUSP, 2002.

SINGER, P. *Economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense, 1995.

SOARES, M. B. (Elab.). *Introdução à formação econômica da Baixada Santista*. Santos: ASSECOB, 1984.

SOUZA, C. “Estado do campo” arte da pesquisa em políticas públicas no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. v. 18, nº 51, fevereiro de 2003.

SOUZA, C. D. de C. *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: porto de Santos - desafio deste novo século*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

TOURINHO, A. de O. Do Centro às novas centralidades: uma trajetória de permanências terminológicas e rupturas conceituais. In: GITHY, M. L. C.; LIRA, J. T. C. de. *Cidades: impasses e perspectivas*. São Paulo: FAU/Annablume/FUPAM, 2007. (Arquitesses, 2).

SOUZA, M. L. de. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2005.

SZMRECSÁNYI, T. (Org.). *John Maynard Keynes: economia*. São Paulo: Ática, 1984. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. In: ARANTES, O.; MARICATO, E.; VAINER, C. B. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. (Coleção Zero à Esquerda).

VARGAS, H. C. Turismo e valorização do lugar. In: *Turismo em análise*. São Paulo, Escola de Comunicação e Artes, v. 9, p. 7-19, maio, 1998.

\_\_\_\_\_.; CASTILHO, A. L. H. de. Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados. In: \_\_\_\_\_. (Org.) *Intervenções em Centros Urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. Barueri, SP: Manole, 2006.

VAZ, L.; JACQUES, P. B. A cultura na revitalização urbana: espetáculo ou participação? In: *Espaço e Debates*, v. 23, nº 43-44, p. 129-140, 2003.

VAZ, J. P.; VAZQUEZ, D. A. Da Santos que temos a Santos que queremos: um diagnóstico socioeconômico para subsidiar o processo de revisão do Plano Diretor. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.) *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. R. (Org.) *O Processo de Urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2004.

\_\_\_\_\_. As ilusões do Plano Diretor. Disponível em: [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf). Acesso em: 21 maio 2012.

## **7. 2. Reportagens, matérias e artigos da imprensa.**

AÇÃO impediu demolição de casarão. *A Tribuna*, Santos, 19 abr. 2001.

AÇÃO coordenada dá à velha Santos uma face moderna. São Paulo, *Valor Econômico*, 11 jun. 2003.

AÇÕES da Prefeitura revitalizam o Centro. *Diário Oficial de Santos*. Santos, 04 abr. 1996.

ADVOGADO recupera imóveis no Centro Velho. *A Tribuna*, Santos, 12 fev. 1999.

AGLURB mudou o Centro. *A Tribuna*, Santos, 11 out. 1990.

ALEGRA Centro: projeto de lei recebe emenda. *A Tribuna*, Santos, 21 dez. 2002.

ALEGRA Centro já começa a funcionar hoje. *A Tribuna*, Santos, 05 fev. 2003.

ALEGRA Centro tem áreas de proteção cultural alteradas. *A Tribuna*, Santos, 29 maio 2004.

ALEGRA Centro é mudado para ter novos parceiros. *A Tribuna*, Santos, 23 mar. 2005.

AMPLIAÇÃO da linha do Bonde já está em frente ao Coliseu. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 06 dez. 2006.

APRESENTADO programa de revitalização do cais do Valongo. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 13 jun. 2008.

APROVADO projeto que altera Alegria Centro. *A Tribuna*, Santos, 04 mar. 2005.

ASSOCIAÇÃO luta pela revalorização do Centro de Santos. *Portfólio*: boletim informativo do mercado de comunicação da Baixada Santista. Santos, Ano 1 – nº 10, mar/abr. 1995.

AUDIÊNCIA discute cortiços no Centro. *A Tribuna*, Santos, 17 jun. 2006.

CENTRO se consolida como polo de desenvolvimento. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 15 ago. 2006.

CENTRO Vivo quer recuperar história. *A Tribuna*, Santos, 01 jul. 1994.

CEV sobre erradicação de cortiços lota plenário. *A Tribuna*, Santos, 10 maio 2007.

CIDADE informal, tema para debate do Plano Diretor. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 30 maio 1990.

CONJUNTO habitacional vai ajudar a revitalizar o Centro. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 08 mar. 2004.

CUNHA Lima prega Centro exemplar. *A Tribuna*, Santos, 01 jul. 1996.

DECRETO valoriza patrimônio histórico. *A Tribuna*, Santos, 01 jun. 2000.

ENTREVISTA: João Paulo Tavares Papa, vice-prefeito e secretário de Planejamento de Santos. “Há uma cultura política sedimentada”. *A Tribuna*, Santos, 05 nov. 2002.

ERRADICAÇÃO de cortiços: obras seguem no Centro. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 29 nov. 2004.

ERRADICAÇÃO de cortiços continua atrasada. *A Tribuna*, Santos, 11 jul. 2006.

EXECUTIVO publica lei que amplia Zonas Especiais de Interesse Social. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 28 maio. 2002.

EXEMPLO histórico: Santos prepara o retorno do bonde e ensina como recuperar o coração de uma cidade. *Já*, São Paulo, 20 fev. 2000.

GOVERNO do estado cede área dos Casarões do Valongo à prefeitura. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 01 set. 2006.

GRUPO de SP inspirou Centro Vivo. *A Tribuna*, Santos, 16 jul. 1994.

LEI complementar nº 470 – Alegria Centro. *A Tribuna*, Santos, 06 dez. 2003.

LÍDERES modificam Projeto Alegria Centro. *A Tribuna*, Santos, 30 nov. 2002.

MORADORES de cortiços buscam financiamento para projetos. *A Tribuna*, Santos, 21 jun. 2006.

MOVIMENTO Pró-Centro Vivo. *A Tribuna*, Santos, 30 ago. 1993.

MUDANÇA de postura : legislação deverá ser colocada em prática na cidade em 2006 com instrumentos polêmicos, como o IPTU progressivo sobre os imóveis subutilizados. *A Tribuna*, Santos, 30 maio 2005.

MUSEU Pelé é lançado em Santos. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 28 maio 2008.

NA HISTÓRIA, o futuro da cidade. *Jornal da Orla*, Santos, 12 ago. 2006.

NOVO plano diretor entra em vigor. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 12 jul. 2011.

OBRAS no Centro já somam R\$ 24 mi. *A Tribuna*, Santos, 27 nov. 2003.

OBRAS serão finalizadas entre maio e novembro de 2007. *A Tribuna*, Santos, 07 dez. 2006.

PARA duas décadas: prefeitura vai iniciar debates para mudar as regras urbanísticas da cidade, levando em conta a opinião de todos os segmentos da sociedade. *A Tribuna*, Santos, 06 fev. 2005.

PETROBRAS construirá sua sede no Valongo. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 28 abr. 2008.

PREFEITURA vai alargar as ruas estreitas do Centro. *A Tribuna*, Santos, 19 maio 1995.

PREFEITURA promove reforma administrativa na estrutura municipal. *A Tribuna*, Santos, 30 dez. 2009.

PRESERVAR fachada proporciona isenção de imposto municipal. *A Tribuna*, Santos, 22 ago. 1998.

PROGRAMA será formalizado em 30 dias. *A Tribuna*, Santos, 25 jul. 2001.

PROJETO incentiva revitalização do Centro: texto do Executivo será encaminhado à Câmara e inclui isenção fiscal. *A Tribuna*, Santos, 06 dez. 2001.

PROPOSTA para programa de atuação em cortiços deverá ser assinada nos próximos dias. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 05 out. 2001.

RECIFE deu o exemplo há mais de uma década. *A Tribuna*, Santos, 21 out. 2001.

REGIONAL do Centro mantém equipes de manutenção em vários prédios. *Diário Oficial de Santos*, Santos, 11 maio 2006.

REVITALIZAÇÃO: Escritório Técnico poderá mudar realidade do Centro. *A Tribuna*, Santos, 21 out. 2001.

REVITALIZAÇÃO resgata economia do Centro e atrai novos investimentos. *A Tribuna*, Santos, 13, jan. 2002.

SANTOS resgata boemia para revitalizar o Centro. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 25 dez. 2002.

SANTOS tem poucos imóveis voltados às classes baixa e média. *A Tribuna*, 13 jul. 2010.

SANTOS tem primeiro empreendimento do Minha Casa, Minha Vida. *A Tribuna*, Santos, 06 set. 2011.

SEMINÁRIO elabora propostas para revitalizar o Centro. *Diário do Litoral*, Santos, 28 mar. 2003.

SILVARES, J. C. Favelas urbanas: Valongo, Paquetá, Vila Nova. Como recuperar estas áreas? *A Tribuna*, Santos, 08 dez. 1980. Não paginado. Disponível em: < URL: <http://www.novomilenio.inf.br/>> Acesso em 26 out. 2011.

### 7.3. Documentos Técnicos e Instrumentos Legais.

ASSOCIAÇÃO CENTRO VIVO. *Sociedade Pró-Revalorização do Centro de Santos*. Santos/SP, 30 jun. 1993.

BRASIL. *Estatuto da Cidade*: Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.

COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO HABITACIONAL E URBANO. *PAC*: programa de atuação em cortiços: município de Santos. São Paulo: CDHU-SEADE, 2002.

FUNDAÇÃO ARQUIVO E MEMÓRIA DE SANTOS. *Caminhos da memória: um passeio pelo centro histórico...*. Santos, SP: Prefeitura Municipal de Santos, 2007.

GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto Estadual nº 43.132, de 1º de junho de 1998: Institui o Programa de Atuação em Cortiços - PAC e dá providências correlatas. *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, 02 jun. 1998.

INSTITUTO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO NACIONAL. *Cartas patrimoniais*. Disponível em: < URL: <http://www.portal.iphan.gov.br/>. Acesso em: 20 fev. 2012.

NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS. *Percepções e Hábitos do santista quanto à frequência ao Centro Histórico da cidade*. Santos, Universidade Santa Cecília, 2003.

PORTUGAL. Instituto de Gestão do Patrimônio Arquitetônico e Arqueológico. *Carta de Lisboa sobre a Reabilitação Urbana Integrada*. 1º Encontro Luso-Brasileiro de Reabilitação Urbana Lisboa, 21 a 27 de Outubro de 1995. Disponível em: <[www.igespar.pt/media/uploads/cc/cartadelisboa1995.pdf](http://www.igespar.pt/media/uploads/cc/cartadelisboa1995.pdf)>. Acesso em: 15 fev. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. *Plano Diretor Físico do Município de Santos* - Lei Municipal nº 3.529, de 16 de abril de 1968. Santos/SP: Prodesan Gráfica, [ca. 1977].

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 103, de 31 de outubro de 1985: Dispõe sobre a proteção do patrimônio histórico e cultural do município de Santos e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 01 nov. 1985.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 905, de 12 de julho de 1989: Cria a Subzona de Interesse Histórico Cultural na área comercial central. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 13 jul. 1989a.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 906, de 12 de julho de 1989: Institui o conselho de defesa do patrimônio cultural de Santos – Condepasa e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 13 jul. 1989b.

\_\_\_\_\_. Lei Orgânica do Município de Santos, de 05 de abril de 1990. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 06 abr. 1990.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 753, de 08 de julho de 1991: Dispõe sobre o conselho de defesa do patrimônio cultural de Santos – Condepasa e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 09 jul. 1991a.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 810, de 12 de dezembro de 1991: Dispõe sobre a criação do Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular, autoriza a abertura de crédito adicional especial e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 13 dez. 1991b.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 817, de 18 de dezembro de 1991: Dispõe sobre a criação, competência e composição do Conselho Municipal de Habitação previsto no artigo 150 da Lei Orgânica do Município de Santos e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 19 dez. 1991c.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 53, de 15 de maio de 1992: Dispõe sobre a criação de Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS, estabelece normas para implantação de Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social – EHIS e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 16 maio 1992a.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 1758, de 30 de setembro de 1992: Regulamenta o Conselho Municipal de Habitação, criado pela lei nº 817, de 18 de dezembro de 1991 e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 01 out. 1992b.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 1759, de 30 de setembro de 1992: Regulamenta o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular – Fincohap, criado pela lei nº 810, de 12 de dezembro de 1991 e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 01 out. 1992c.

\_\_\_\_\_. Decreto Municipal nº 2520, de 08 de maio de 1995: Altera e amplia os limites da sub-zona de interesse histórico cultural, criada pelo decreto nº 905 de 12 de julho de 1989. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 09 maio. 1995a.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 2521, de 08 de maio de 1995: Cria o grupo executivo e o escritório técnico da sub-zona de interesse histórico-cultural e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 09 maio. 1995b.

\_\_\_\_\_. *Proposta do novo plano diretor de Santos*: manual do proprietário. Santos, jun. 1995c.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 1447, de 12 de dezembro de 1995: Dispõe sobre a instituição do Programa de Locação Social e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 13 dez. 1995d.



\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 311 de 24 de novembro de 1998: Institui o plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana do município de Santos e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 25 nov. 1998a.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 312, de 24 de novembro de 1998: Disciplina o ordenamento do uso e ocupação do solo na área insular do município de Santos e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 25 nov. 1998b.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 1776, de 1º de julho de 1999: Cria e disciplina o conselho municipal de desenvolvimento urbano e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 02 jul. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 423, de 28 de dezembro de 2000: Estabelece a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Santos e a composição de seus órgãos. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 29 dez. 2000.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal nº 1978, de 14 de novembro de 2001: Altera dispositivos da lei nº 1776, de 1º de julho de 1999, que cria e disciplina o conselho de desenvolvimento urbano. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 16 nov. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003: Cria o programa de revitalização e desenvolvimento da região central e histórica de Santos – Alegria Centro. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 06 fev. 2003.

\_\_\_\_\_. *Plano de revitalização da região central histórica de Santos*. Santos, Prefeitura Municipal de Santos, 2003.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 551, de 27 de dezembro de 2005: Disciplina a Utilização dos Instrumentos de Política Urbana Preconizados pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 e institui a progressividade na cobrança do IPTU - Estatuto da Cidade. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 28 dez. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei Municipal Complementar nº 590, de 28 de dezembro de 2006: Altera dispositivos da Lei Complementar nº 551, de 27 de dezembro de 2005, que disciplina a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, institui a Progressividade na Cobrança do IPTU e dá outras providências. *Diário Oficial de Santos*, Santos/SP, 29 dez. 2006.

SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE. *Zona Especial de Interesse Social*. Santos, dez. 1992.

SECRETARIA MUNICIPAL DE GOVERNO E PROJETOS ESTRATÉGICOS. *Integra Centro*. Santos, Prodesan, 1999.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. *Patrimônio Cultural – Subzona de Interesse Histórico e Cultural*: Manual Construtivo. Santos, Prefeitura Municipal de Santos, 1990.

#### **7. 4. Sites.**

ALEGRA CENTRO – Disponível em: < URL: <http://www.alegracentro.com.br>. Vários acessos.

BAIXADA SANTISTA PONTOCOM. Disponível em: < URL: <http://www.baixadasantista.com>. Vários acessos.

FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISE DE DADOS. Disponível em: < URL: <http://www.seade.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2011.

GOOGLE MAPS. Disponível em: < URL: <http://www.maps.google.com>>. Vários acessos

INVEST SANTOS. Disponível em: < URL: <http://www.investsantos.com.br/> Acesso em: 11 jun. 2012.

NOVO MILÊNIO. Disponível em: < URL: <http://www.novomilenio.inf.br/>. Vários acessos.

NÚCLEO DE PESQUISAS E ESTUDOS SOCIOECONOMICOS. Disponível em: < URL: <http://www.nese.unisanta.br/>>. Vários acessos.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. Disponível em: <[www.santos.sp.gov.br](http://www.santos.sp.gov.br)>. Acesso em: maio 2012.

SECRETARIA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO. Disponível em: <URL: <http://www.seplan.santos.sp.gov.br>>.

VIVA SANTOS – O site da cidade de Santos. Disponível em: < URL: <http://www.vivasantos.com.br>>. Vários acessos.

**8. ANEXO I: CRONOLOGIA DO PROCESSO DE  
REVITALIZAÇÃO**

- 1950 – O Plano Regional de Santos encomendado pelo governo do estado ao arquiteto e urbanista Prestes Maia: as principais propostas de remodelação foram encontradas em seu polêmico plano arterial em que apontava o alargamento de ruas e avenidas para melhorar o fluxo de cargas ao porto e a demolição de parte considerável da área central, inclusive da parte histórica. Apenas algumas intervenções sugeridas pelo autor efetivamente saíram do papel.
- 1968 – Segundo governo Silvío Fernandes Lopes (1965-1969) da Arena: aprovação do Plano Diretor Físico nos meses finais da administração. Pela primeira vez houve referências diretas à área central, inclusive usando pela primeira vez palavras como “renovação”, “revitalização” e “preservação”. O plano seguiu a tendência do auge do planejamento tecnocrático do final da década de 1960 em um “superplano” extremamente detalhista e que, por conta da ausência de revisões, se tornou inadequado às necessidades do mercado imobiliário e ao poder de compra da população.
- 1976/1978 – Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado (PDDI) na gestão do interventor Antônio Manoel de Carvalho (1974-1979). Propunham a revitalização de alguns bairros desgastados como Valongo, Vila Mathias e Paquetá. Houve a orientação de que ao lado do Centro histórico deveriam ser criadas áreas de concentração de investimentos públicos e particulares, destinados à administração pública, profissionais liberais e ao setor de prestação de serviços e comércio em geral. Os planos não se transformaram em legislação ou qualquer outro documento que demandasse sua efetivação.
- 1982 – Administração do prefeito nomeado Paulo Gomes Barbosa (1980-1984) do PDS: o Programa Aglomerados Urbanos (Aglurb) imposto pelo governo federal às prefeituras e governos estaduais modificou o perfil do Centro em uma grande remodelação de ruas e avenidas construindo os chamados “calçadões” nas principais ruas e reduzindo as pistas dos veículos para desestimular a circulação dos automóveis e priorizar o transporte coletivo.
- 1985 – Gestão Oswaldo Justo (1984-1988), do PMDB, primeiro governo eleito após a retomada da autonomia política: foram alterados pontos da estrutura administrativa com a lei 97/85 que, entre outras medidas, criou a Secretaria de Planejamento (primeira vez que o planejamento ganhava *status* de secretaria) substituindo o antigo Escritório de Coordenação de Implantação do Plano

Diretor Físico de 1968. Primeiras discussões e legislação referente à proteção do patrimônio histórico e cultural.

- 1988 – A conclusão do projeto Aglurb de deu apenas nos meses finais da administração Oswaldo Justo. O programa foi bastante criticado à época justamente pelo fato de não se ter uma discussão prévia com a comunidade para sua implantação, além do caráter discutível sobre a eficácia de ações tomadas como os “calçadões” e as mudanças de sentido em ruas e avenidas. As ações não reverteram a tendência de saída de comerciantes e consumidores e a região permaneceu com o estado de deterioração bastante elevado, com inúmeros imóveis abandonados e em perigo de desabamento.
- 1989 – Governo Telma de Souza do PT (1989-1992): criação da Subzona de Interesse Histórico e Cultural, instituição do Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (Condepasa) e isenção de IPTU para a recuperação de edifícios de interesse histórico e arquitetônico.
- 1990 – Aprovação da Lei Orgânica do Município de Santos (LOMS) com tratamento específico à temática urbana nas seções *Desenvolvimento Urbano* e *Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana* com exigências de ordenação tais como a adequação entre as funções urbanas e as atividades portuárias, a conservação e recuperação do meio ambiente e a *revitalização de áreas degradadas*, com especial atenção às *encortiçadas*. A Secretaria de Planejamento foi transformada em Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam) por conta de atritos internos em torno da competência quanto ao planejamento orçamentário.
- 1991 – Instituídos a isenção total de ISS nas obras de restauração, o Conselho Municipal de Habitação – CMH e o Fundo de Incentivo à Construção de Habitações Populares (Fincohap). Conclusão da reforma de edificações como o Outeiro de Santa Catarina e a Casa do Trem Bélico.
- 1992 – Aprovada a lei das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), dos Empreendimentos Habitacionais de Interesse Social (EHIS), além da conclusão da reforma em determinadas edificações do programa de intervenção no patrimônio histórico. A ZEIS 3 referente à intervenção nos cortiços não foi efetivada na prática passando a se estruturar apenas em um programa de humanização e melhoria das condições de vida dos encortiçados. Diante das

dificuldades de relacionamento com os segmentos locais contrários a proposta de plano diretor da administração o processo caminhou para o impasse e o projeto de lei não foi encaminhado ao Legislativo. Desapropriação do Teatro Coliseu.

- 1993 – A gestão Capistrano Filho (1993-1996) do PT extinguiu a Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente (Sedam) e desta criou as secretarias de Meio Ambiente (Semam) e de Desenvolvimento Urbano (Sedurb) que agrupou funções relacionadas ao planejamento urbano que estavam a cargo da Secretaria de Obras e Serviços Públicos (Seosp). Entrega da obra de restauro da Casa da Frontaria Azulejada.
- 1994 – Outra reforma administrativa alterou a estrutura de planejamento e as duas secretarias foram novamente fundidas passando a denominar-se apenas Secretaria do Meio Ambiente (Semam) integrada por um Departamento de Planejamento Urbano, tendo como justificativa uma estrutura de planejamento que pudesse dar conta da questão ambiental.
- 1995 – Ampliação dos limites da Subzona de Interesse Histórico-Cultural e criação do Grupo Executivo e do Escritório Técnico da área central. Revisão do projeto Aglurb com o alargamento das ruas e o abandono do conceito de calçadas. Intervenções na área da recuperação do patrimônio com o Projeto Cores da Cidade. Programa de locação social como alternativa à ZEIS 3 com resultados quantitativos bastante baixos. Apresentação do Projeto Porto Urbano nos debates envolvendo o novo plano diretor que propunha a construção de centro de turismo e negócios, marina e estação marítima de passageiros.
- 1996 – Segunda proposta do Projeto Porto Urbano. O estudo foi apresentado publicamente em diversas oportunidades ao longo daquele ano, sem, contudo, despertar maiores interesses da sociedade e da comunidade portuária. Após permanecer treze meses parado no Legislativo o projeto de lei do novo plano diretor não foi votado até o final da gestão.
- 1997 – A administração Beto Mansur do PPB (1997-2000) retirou o projeto de lei 50/95 de instituição do plano diretor encaminhado ao Legislativo pelo governo anterior para ser rediscutido. A Semam foi a responsável pelo planejamento urbano tendo João Paulo Tavares Papa do PMDB como titular coordenando a conclusão do processo de revisão.

- 1998 – Extinção da Semam e instituição da Secretaria de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (Sedurban) e da nova Secretaria de Governo e Projetos Estratégicos (SGPE), procurando imprimir maior visão gerencial na área de planejamento. Aprovação do novo Plano Diretor e da *Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular* que alteraram profundamente os padrões urbanísticos, reforçando o processo de verticalização e valorização imobiliária. Estabelecimento do novo zoneamento e do perímetro das Áreas de Proteção Cultural (APC) contendo os Corredores de Proteção Cultural (CPC); Esvaziamento do CMH que, após manter seu ritmo normal de reuniões no primeiro ano do governo Mansur, reuniu-se uma única vez no ano seguinte.
- 1999 – Instituição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU). O documento *Integra Centro* vislumbrou o primeiro esboço com as intenções da prefeitura de empreender um programa mais amplo de revitalização, buscando conter as críticas dos proprietários de imóveis que reivindicavam maiores incentivos por parte da prefeitura à restauração das construções antigas. Anunciada a inclusão do município no Programa de Atuação em Cortiços (PAC) do governo do estado.
- 2000 – Continuação das intervenções pontuais em prédios históricos por meio dos recursos provenientes do governo do estado através do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE) e do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundesb).
- 2001 – Segunda gestão Mansur (2001-2004): outra reforma administrativa voltou a dar ao Planejamento status de secretaria diferenciada. A Seplan ficou encarregada da elaboração e implantação de um programa específico de revitalização, o Programa Alegria Centro comandada pelo vice-prefeito João Paulo Tavares Papa. Criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos (CDES) buscando aproximar o poder público e o setor empresarial nas discussões envolvendo o planejamento econômico. Realizado o primeiro estudo de ocupação e proposta de convênio com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) para implantação do PAC.
- 2002 – Conclusão das recuperações do trecho entre a prefeitura e o calçadão da XV de Novembro e das reformas das praças Mauá, Rui Barbosa e dos Andradas. Mais de um ano de tramitação do texto de autoria do Executivo encaminhado à

Câmara do projeto de lei do Programa Alegria Centro. Questões relativas à isenção fiscal e ao uso turístico do perímetro portuário foram os principais pontos de divergência. A aprovação legislativa só ocorreu no último dia de dezembro.

- 2003 – A sanção do prefeito só ocorreu em fevereiro, após 410 dias desde o envio à Câmara. O programa manteve alguns incentivos fiscais já existentes e introduziu outros. Gestão e operacionalização por meio do Escritório Técnico subordinado à Seção de Projetos Urbanos da Seplan com o objetivo de funcionar como uma consultoria pública, fornecendo suporte aos empresários interessados em investir. Início do funcionamento do *site* do programa.
- 2004 – Diversas ações de *marketing* junto a instituições que apoiavam o projeto como universidades, imprensa e associações. Ato simbólico de acionamento do bate-estaca para início das obras do PAC para construção de um conjunto habitacional com 600 unidades. Término da reforma em diversos pontos históricos e atração de empresas para a região, principalmente públicas. Ampliação do número de imóveis inseridos nas APC.
- 2005 – Governo João Paulo Tavares Papa (2005-2008) do PMDB: modificação de dispositivos do programa Alegria Centro a fim de conter críticas dos empresários por melhores resultados. As alterações procuraram flexibilizar algumas exigências do programa. Novo arranjo-institucional reformulou a Seplan que passou a contar com os departamentos de *Planejamento Urbano* e o de *Desenvolvimento e Revitalização Urbana* e a *Coordenadoria de Revitalização e Preservação Urbana*. A Secretaria de Governo passou a contar com o *Departamento de Administração Regional da Região Central Histórica* (Dear-CH) e a nova Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos (Seport) instituída com o objetivo de articular as ações referentes ao Alegria Centro e os entraves burocráticos para utilização da faixa ociosa do cais.
- 2006 – Transferência das secretarias de Turismo e Educação para a área central e início da recuperação do Teatro Guarany. Conclusão das reformas do Pantheon dos Andradas e do Teatro Coliseu. Instalação do restaurante popular “Bom Prato” na área do Mercado e início da reforma nos antigos armazéns da Companhia de Entrepósitos e Armazéns Gerais do estado de São Paulo



(Ceagesp) para criação do posto do “Poupatempo”. A ampliação da linha turística do bonde.

- 2007 – Realização de diversos eventos como a abertura do carnaval e a ênfase a espetáculos e exposições como apresentação de grupos musicais, inauguração de espaços culturais, a “Virada Cultural” promovida pelo governo do estado e atrações como desfiles de moda, mostras de museus, apresentações teatrais e lançamentos de livros. Significativa elitização da região como alternativa cultural e de entretenimento. Após o término do prazo estipulado para conclusão, nenhuma unidade do PAC havia sido entregue.
- 2008 – Anúncio da construção da sede da “Unidade de Negócio de Exploração e Produção de Gás de Petróleo da Bacia de Santos”, da edificação do “Museu Pelé” nas ruínas dos Casarões do Valongo e do projeto Porto-Valongo de ocupação dos armazéns 1 a 8. Apresentação das linhas básicas do projeto de lei do programa “Alegra Centro Habitação” como alternativa ao PAC.
- 2009 – Segunda administração Papa (2009-2012): início da revisão do plano diretor. Permanência do Departamento de Revitalização Urbana ligado à Seplan e das demais secretarias encarregadas do gerenciamento da política urbana. Consolidação do desenho institucional, das regras e procedimentos construídos ao longo dos últimos governos.
- 2010 – Aprovação legislativa do programa “Alegra Centro Habitação” com o objetivo de melhorar as condições de habitabilidade dos imóveis já ocupados e atrair novos empreendimentos residenciais oferecendo incentivos fiscais em impostos e sanções aos proprietários que não se adequarem ao programa.
- 2011 – Aprovação das leis de uso e ocupação da Área Insular e do novo Plano Diretor mantendo o modelo de supervalorização imobiliária e incentivo à verticalização e ao adensamento. O plano instituiu o CDES e o CMDU no chamado Sistema Municipal de Planejamento compondo a arena institucional de debates envolvendo os projetos do governo. Apenas um empreendimento pôde participar do programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV), do governo federal em terreno doado pela Secretaria de Patrimônio da União (SPU).
- 2012 – As demandas relativas à habitação social da população residente permaneceram sem alterações relevantes. A gestão buscou viabilizar as ações em andamento como a efetivação do Alegra Centro Habitação e concluir as

intervenções no Mercado Municipal e as implantações do Museu Pelé e do projeto Porto-Valongo que, entretanto, não foram concluídos até o final do governo.

**ANEXO II: O CENTRO DE SANTOS DOS TRAPICHES AOS  
GRANDES PROJETOS URBANOS**



Figura 32 - Praia do Consulado (atual cais do Valongo), em 1857, e os antigos trapiches para o embarque de cargas (VIVA SANTOS, 2012).



Figura 33 - Centro de Santos sob o pincel de Benedito Calixto (1890) (VIVA SANTOS, 2012).



Figura 34 - O Centro e o Paquetá vistos do alto, em 1935 (VIVA SANTOS, 2012).



Figura 35 - Hospedaria dos Imigrantes no bairro Vila Nova que irá abrigar a Faculdade de Tecnologia - Fatec (PMS, 2012).



Figura 36 – Bulevar da Rua XV de Novembro restaurado com a Bolsa do Café ao fundo (PMS, 2012).



Figura 37 – Teatro Coliseu entregue em 2006 após mais de dez anos em reforma (PMS, 2012).



Figura 38 - Outeiro de Santa Catarina restaurada na década de 1990 (PMS, 2008).

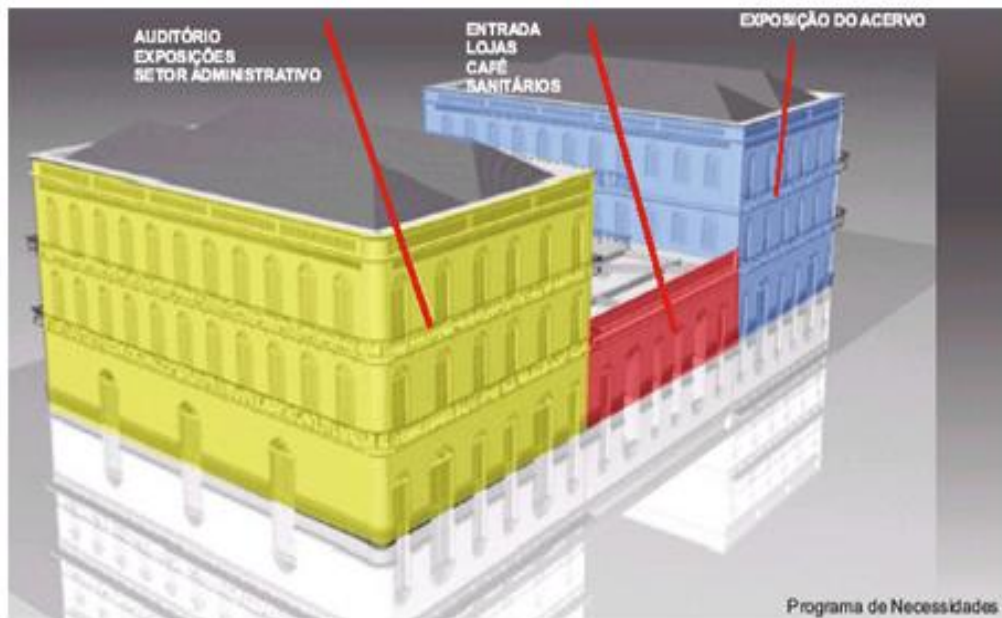


Figura 39 - Imagem mostra como ficarão as ruínas dos Casarões do Valongo após a restauração (PMS, 2007).



Figura 40 – Projeto de reforma do Mercado Municipal e estação de catraias (PMS, 2012).



Figura 41 – Projeto “Porto Valongo” vai ocupar a área degradada entre os armazéns 1 e 8, sem uso há décadas (PMS, 2012).





Figura 42 – Perspectiva da marina e terminal turístico de passageiros (PMS, 2012).



Figura 43 – Marina e terminal turístico em outro ângulo (PMS, 2012).



Figura 44 – Área de revitalização e pontos turísticos do Projeto Porto-Valongo (PMS, 2012).



Figura 45 – Passagem subterrânea chamada “mergulhão” que visa eliminar o tráfego de caminhões e trens na área dos armazéns (PMS, 2012).



Figura 46 – “Waterfront” e perspectiva do armazém 4 (PMS, 2012).



Figura 47 – Integração dos projetos Alegria Centro e Porto-Valongo com o Porto de Santos e a Petrobras (PMS, 2012).

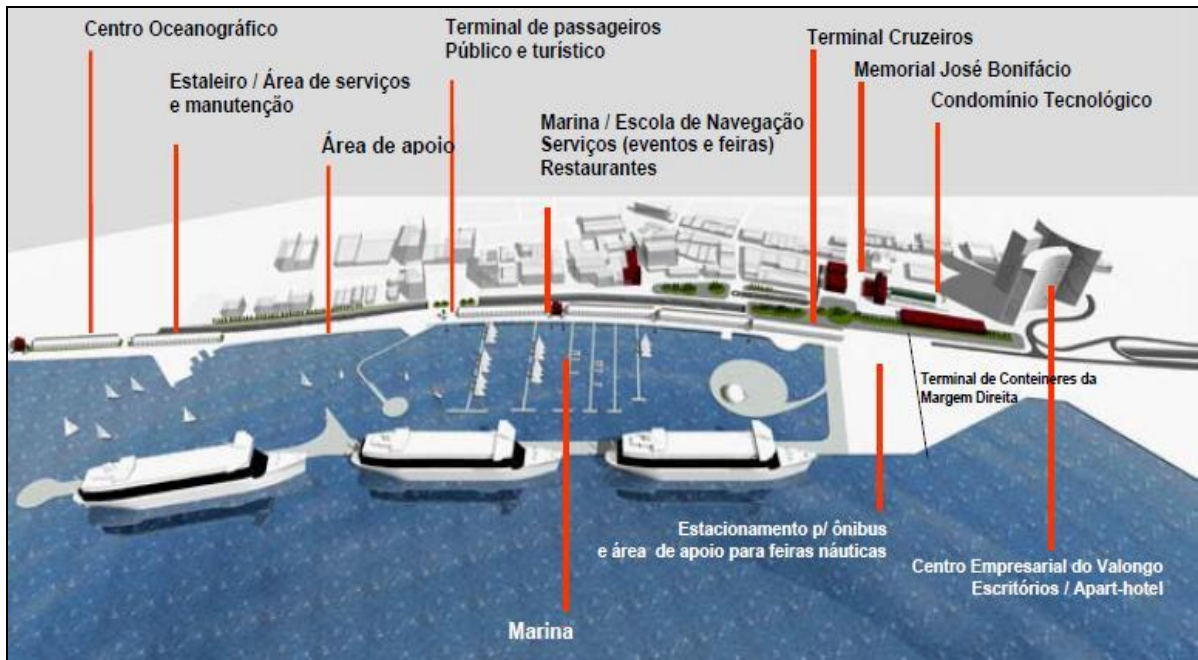


Figura 48 – Armazéns no Valongo fazem parte do projeto de revitalização do Centro Histórico (PMS, 2010).



Figura 49 – Integração logística entre o “mergulhão”, a linha férrea, o terminal de passageiros e a marina (PMS, 2012).