

REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

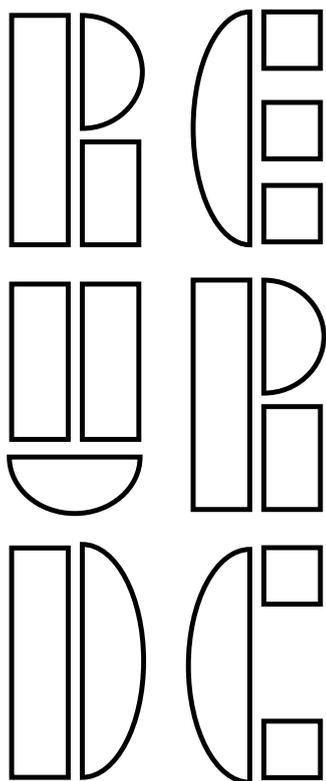
BAIXADA
SANTISTA

Tânia Maria Diniz,
Marinez V. M. Brandão e
José Marques Carriço
(Org.)



LETRACAPITAL





REFORMA URBANA E DIREITO À C I D A D E

BAIXADA SANTISTA

Tânia Maria Diniz,
Marinez V. M. Brandão e
José Marques Carriço
(Org.)



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**

LETRAPITAL



Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo
à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro



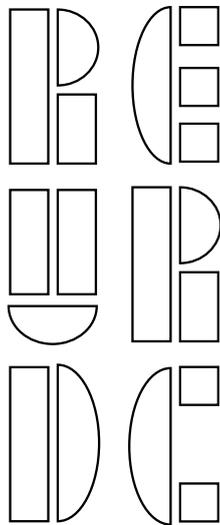
Conselho Nacional de Desenvolvimento
Científico e Tecnológico



institutos nacionais
de ciência e tecnologia



FORMA URBANA E DIREITO À CIDADANIA



FICHA TÉCNICA COLETÂNEA REFORMA URBANA E DIREITO À CIDADE

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Correa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

Coordenação Editorial

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Demóstenes de Moraes

Camila D'Ottaviano

Juciano Rodrigues

Jupira Mendonça

Editoração

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Apoio Técnico

Cleonice Dias dos Santos Hein

Copyright © Observatório das Metrópoles, 2022

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto
ORGANIZAÇÃO Tânia Maria Diniz, Marinez V. M. Brandão
e José Marques Carriço
CAPA/PROJETO GRÁFICO Sara Nasser
FOTOS CAPA E CONTRACAPA Fátima Queiroz
REVISÃO Rita Luppi

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

B141

v. 5

Baixada Santista [recurso eletrônico] / organização Tânia Maria Diniz, Marinez V. M. Brandão, José Marques Carriço. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2022.

Recurso digital ; 6 MB (Reforma Urbana e Direito à Cidade ; 5)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-755-5 (recurso eletrônico)

1. Planejamento urbano - Baixada Santista (SP). 2. Política urbana - Baixada Santista (SP). 3. Renovação urbana - Baixada Santista (SP). 4. Livros eletrônicos. I. Diniz, Tânia Maria. II. Brandão, Marinez V. M. III. Carriço, José Marques. IV. Série.

CDD: 307.3416098161

22-80349

CDU: 316.334.56:711.4(815.6)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES - IPPUR/UFRJ
Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro
Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão
Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

 55-21-971197857

www.observatoriodasmetrosoles.net

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781
www.letracapital.com.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO - Reformar a cidade, reconstruir a nação	9
LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO	
APRESENTAÇÃO	13
TÂNIA MARIA DINIZ; MARINEZ V. M. BRANDÃO E JOSÉ MARQUES CARRIÇO	
CAPÍTULO 1 - Desenvolvimentos e desigualdades Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista.....	23
TÂNIA MARIA RAMOS DE GODOI DINIZ E HELTON SARAGOR DE SOUZA	
CAPÍTULO 2 - População em situação de rua e o direito à cidade A contagem como instrumento de luta política em tempos de distopia	41
SÔNIA REGINA NOZABIELLI, TEREZINHA DE FÁTIMA RODRIGUES, DÉBORA GALVANI, GABRIELA PEREIRA VASTERS E LUZIA FÁTIMA BAIERL	
CAPÍTULO 3 - Saúde socioambiental na Baixada Santista	55
JEFFER CASTELO BRANCO, RAFAELA RODRIGUES DA SILVA, PAULO JOSÉ FERRAZ DE ARRUDA JÚNIOR E SILVIA MARIA TAGÉ THOMAZ	
CAPÍTULO 4 - Território, meio ambiente e risco Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista.....	75
MARINEZ VILLELA MACEDO BRANDÃO E FERNANDA TELES GONZALEZ	
CAPÍTULO 5 - Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos Elementos para uma agenda de pesquisas	93
MARINA FERRARI DE BARROS E JOSÉ MARQUES CARRIÇO	

CAPÍTULO 6 - Coalizão para a produção monopolista de novas centralidades em Santos/SP	111
JOSÉ MARQUES CARRIÇO	
CAPÍTULO 7 - Calçadas através de prédios Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade do município mais verticalizado do país.....	129
DIOGO DAMASIO GOMES DA SILVA, MARINA FERRARI DE BARROS, OTÁVIO AMATO SOUZA DIAS E JOSÉ MARQUES CARRIÇO	
CAPÍTULO 8 - O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista.....	147
SANIA CRISTINA DIAS BAPTISTA E JOSÉ MARQUES CARRIÇO	
CAPÍTULO 9 - Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021 Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política LEONARDO MORETTI MANÇO E DANIEL ARIAS VAZQUEZ.....	161
CAPÍTULO 10 - Currículo santista Potencialidades para a transversalidade do Direito à Cidade	177
ANA CRISTINA VALCÁRCEL VELLARDI, MAURICIO MARCOLINO DOS SANTOS E PEDRO HENRIQUE MENDES FERNANDES	
CAPÍTULO 11 - Autoritarismo brasileiro Repressão e criminalização dos movimentos e lutas populares.....	197
MARIO MIRANDA ANTONIO JUNIOR	
CAPÍTULO 12 - A cidade em disputa Conflito pela terra urbanizada e a negação do direito à cidade.....	217
GABRIELA ORTEGA E MARIA CAROLINA MAZIVIERO	
LISTA DE AUTORES	235
LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS	245

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

PREFÁCIO

**Reformar a cidade,
reconstruir a nação**

LUIZ CESAR DE QUEIROZ RIBEIRO

A coletânea *Reforma Urbana e Direito à Cidade*, à qual este livro integra, realiza uma das principais missões do INCT Observatório das Metrôpoles: produzir conhecimentos e informações para colocá-los a serviço dos atores sociais e governamentais envolvidos com as políticas públicas. Especificamente, buscamos neste projeto mobilizar os resultados acumulados durante a realização do nosso programa de pesquisa. Através dessas publicações, propomos a reflexão sistemática e propositiva sobre os desafios, impasses e caminhos para a retomada e o avanço do projeto de reforma urbana e do direito à cidade nas metrópoles brasileiras considerando a atual conjuntura histórica. São 16 livros tratando das metrópoles nas quais o Observatório está organizado como Núcleos Regionais, além de outro que propõe um olhar nacional.

No horizonte das nossas preocupações estão os desdobramentos da histórica disputa presente na sociedade brasileira entre dois projetos de cidade. De um lado, o que está alicerçado na concepção ultraliberal e seu receituário de austeridade, privatização e aprofundamento da dominação rentista-financeira – que a partir de 2016 incorporou a estratégia de destruição do que resta de instituições que materializaram os compromissos redistributivos criados a partir da Constituição de 1988 – e de apropriação dos ativos públicos. De outro lado, o projeto reformista-democratizante de cidade, constituído ao longo da década de 1980 e afirmado com as vitórias do campo progressista na Constituinte de 1988, com o ciclo de inovações institucionais dos anos 1990 e os experimentos de governos reformistas dos anos 2000, nos planos nacional e local.

Para além da nossa inserção nesse debate, a presente coletânea pretende contribuir também na reflexão sobre a inclusão da questão urbana nos debates sobre a retomada do projeto de desenvolvimento, redistributivo e inclusivo, sem o qual se aprofundará o processo em curso de desconstrução do país como Na-

ção com capacidade de homogeneizar a sociedade e controlar a nossa historicidade diante das forças externas e internas que vêm nos transformando em conjunto de plataformas de extração de rendas de vários tipos. Inclusive, as cidades. Nesse sentido, as reflexões são inspiradas por duas posições estratégicas. A primeira fundada na busca da retomada do crescimento econômico pelo aumento da nossa competitividade global usando a diminuição do chamado “custo Brasil”, tendo como referências os padrões mais exacerbados de superexploração do trabalho e da natureza. A segunda posição busca propor respostas de curto prazo às urgências geradas pela crise na forma da fome, pobreza, desemprego e desalento – que nos ameaçam com a instauração de generalizado e ameaçador estado de anomia –, mas busca simultaneamente dar respostas aos desafios da reconstrução nacional e da inevitável transformação do padrão extrativista-rentista de acumulação. Como tema subjacente a esta coletânea, defendemos a importância da inclusão da questão urbana entre o conjunto de Missões Econômicas – na trilha da Marianna Mazzucato – a serem realizadas pelo novo projeto de desenvolvimento nacional. Não apenas como respostas aos desafios emergenciais no curto e médio prazo, com realização de um ciclo de investimentos urbanos e seus efeitos imediatos no emprego, na renda e no bem-estar, mas também para enfrentar as contradições urbanas decorrentes do atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro, condição essencial para a reconstrução e a transformação do país, conforme tem mostrado as evidências acumuladas por nosso programa de pesquisa. Com efeito, na cidade estão centralizadas e condensadas as contradições decorrentes de uma economia fundada nos negócios privados comandados por uma burguesia financeira-compradora em oposição à economia fundada e organizada para suprir as necessidades da sociedade, portanto como instrumento de reprodução da vida biológica e social. Sem tal mudança radi-

cal da concepção sobre os fins da economia, o Urbano brasileiro continuará sendo a expressão do país como AntiNação, como antecipou Francisco de Oliveira em seu famoso texto de 1978¹. Portanto, reformar o capitalismo é um desiderato da reforma das nossas cidades, mas ao mesmo tempo reformar as nossas cidades é um caminho estratégico para reformar a natureza antinacional, antissocial e antidemocrática que caracteriza o atual padrão de acumulação do capitalismo brasileiro.

Bento Gonçalves, 22/08/2022

¹ OLIVEIRA, Francisco. Acumulação monopolista, Estado e a urbanização: a nova qualidade do conflito de classes. *In*: MOISÉS, José Álvaro. (org.). *Condições urbanas e movimentos sociais*. Rio de Janeiro: Paz e Terra/CEDEC, 1978.

APRESENTAÇÃO

TÂNIA MARIA DINIZ
MARINEZ V. M. BRANDÃO
JOSÉ MARQUES CARRIÇO

apresentação

A defesa do direito à cidade é a defesa de um direito coletivo, direito a tudo que a cidade pode oferecer para a reprodução da vida social. Todavia, a defesa desse direito tem sido atravessada por determinações de relações capitalistas que produzem e reproduzem práticas de exploração e de expropriação e tudo passa a se equivaler a mercadorias, incluindo as cidades.

Nessa direção, sob relações sociais mercantilizadas, o capital intensifica a desconstrução do aparato técnico e administrativo do Estado, e processos de privatização e desindustrialização têm sido as respostas a um capitalismo integrado, interdependente e mundializado, que se distancia do interesse público e coletivo e no qual a concentração da renda e a pauperização urbana tornam-se cada vez mais extensivas e profundas.

O sentido da ação do capital é o lucro, cujo objetivo alimenta a disputa dos capitalistas pelo mais valor produzido pela classe trabalhadora. Construir explicações para os atuais padrões de urbanização, para o acelerado crescimento das cidades e as formas de organização e intervenção dos espaços urbanos é fundamental para revelar contradições que se manifestam nessa disputa.

O Observatório das Metrôpoles, rede nacional de pesquisa que investiga o tema das metrôpoles e das Regiões Metropolitanas, sob a coordenação geral do professor Luiz César de Queiroz Ribeiro, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), considerando os desafios da defesa do direito à cidade nesses tempos de capitalismo financeirizado e cidades mercadorias, desenvolveu um projeto de caráter nacional, para publicar 16 livros, sob a responsabilidade dos Núcleos Regionais, com o objetivo de construir coletivamente um balanço crítico sobre os caminhos e desafios do projeto da reforma urbana e do direito à cidade nas metrôpoles brasileiras.

O programa de pesquisa do Observatório das Metrôpoles busca produzir conhecimentos com vistas a contribuir analítica e empiricamente na apreensão dos impactos das transformações sobre as grandes cidades brasileiras. O processo de expansão urbana no Brasil apresenta características singulares, de grandes desequilíbrios entre as classes sociais, resultado de heranças que permanecem desde o período colonial e escravagista brasileiro, das quais resultam formas de constituição das cidades que se materializam nos mecanismos de espoliação urbana, na invisibilidade da dimensão social para o pensamento econômico, na centralidade do lugar da terra na demarcação do poder social, econômico e político.

Assim, este livro, *Reforma Urbana e Direito à Cidade: desafios para o desenvolvimento nacional*, do Núcleo Baixada Santista, compõe o projeto do Observatório das Metrôpoles, e está organizado em 12 capítulos, além desta Apresentação, que expõem um debate profícuo sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), suas cidades portuárias, suas áreas turísticas e de lazer, seus territórios populares e seus projetos de mudanças e permanências do espaço urbano.

Iniciando o livro, o Capítulo 1, *Desenvolvimentos e desigualdades: impasses para o direito à cidade*, a/o autora/autor Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz e Helton Saragor de Souza refletem sobre a relação dialética que se constitui entre o Porto de Santos e seu lugar-chave na economia nacional e internacional e as cidades portuárias. As reflexões desenvolvidas tratam das contradições que emergem sob os mandos do capital e apontam, ao final, alternativas para uma interface distinta dessa relação e que reconheça que o direito à cidade requer o exercício do poder coletivo para a construção de uma cidadania urbana, sem deixar de destacar as responsabilidades governamentais em ter respostas efetivas às demandas dos diferentes segmentos populacionais.

apresentação

O Capítulo 2, *População em situação de rua e o direito à cidade: a contagem como instrumento de luta política em tempos de distopia*, as autoras Sonia Regina Nozabielli, Terezinha de Fátima Rodrigues, Debora Galvani, Gabriela Pereira Vaster e Luzia Fátima Baieryl trazem ao centro do debate a população em situação de rua que enfrenta cotidianamente as desigualdades do espaço urbano. Apresentam conceitos fundamentais para explicitar a violência, com suas características multidimensionais, que envolve esse segmento populacional. A visibilidade-invisibilidade é um par categórico importante para subsidiar o debate proposto. Ao demonstrar que a visibilidade pública do fenômeno população em situação de rua carrega as marcas estruturais das desigualdades e dos modelos de cidades voltadas para o capital, as pesquisadoras mobilizam para a importância da reforma urbana e para o fortalecimento da luta pelo direito à cidade.

O Capítulo 3, *Saúde Socioambiental na Baixada Santista*, que tem por autora(s) Jeffer Castelo Branco, Rafaela Rodrigues da Silva, Paulo José Ferraz de Arruda Junior e Silvia Maria Tagé Thomaz, pesquisadora(s) vinculada(o)s a um grupo de pesquisa que atua há 12 anos, apresentam suas contribuições em relação às demandas que implicam a saúde socioambiental na Região Metropolitana da Baixada Santista. A perspectiva é discutir a realidade injusta que atua nas interfaces ambiente/saúde/sociedade e que envolve projetos de elevados riscos ambientais e de acidentes ampliados, assim como a perpetuação da exposição humana aos agentes químicos nocivos, devido à poluição, contaminação e manutenção de passivos tóxicos. Situação intensificada pelo alijamento da sociedade civil das instâncias de decisão. O capítulo visa contribuir para uma Reforma Urbana que ofereça condições para o desenvolvimento humano sustentável, em um ambiente saudável, socialmente justo e economicamente solidário.

O Capítulo 4, *Território, meio ambiente e risco: avaliação de impacto na saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista*, desenvolvido pelas autoras Marinez Vilela Macedo Brandão e Fernanda Teles Gonzalez, também com o tema da saúde, aponta para a necessidade de políticas de saúde específicas para moradores de territórios contaminados por resíduos industriais na RMBS. Realizaram uma Avaliação de Impacto em Saúde (AIS) na área do entorno de um dos depósitos de resíduos químicos de organoclorados em São Vicente, no bairro Quarentenário/Jardim Irmã Dolores. O estudo permitiu estabelecer relações entre as condições de vida e o território dos moradores e a situação de riscos relacionados a problemas de saúde e necessidades de atendimento especializado para essa população. Ao trazer à tona os efeitos de resíduos tóxicos na saúde da população da RMBS, as autoras demonstram a influência do ambiente e do território na saúde dos indivíduos, temas que também devem compor o debate do direito à cidade.

No Capítulo 5, *Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no Complexo Portuário de Santos: elementos para uma agenda de pesquisas*, Marina Ferrari de Barros e José Marques Carriço Brasil analisam os impactos das transformações produtivas e tecnológicas no Complexo Portuário de Santos, estabelecendo um vínculo desse processo com a reprimarização da economia e expansão do agronegócio. São discutidos os reflexos de novos investimentos na infraestrutura do setor, nos territórios dos municípios portuários, em especial Santos, Guarujá e Cubatão. Os autores alertam para o aumento dos impactos ambientais e do risco tecnológico, devido à operação e transporte de produtos perigosos, em grande parte vinculados ao agronegócio. Em um contexto de pressão para a flexibilização do licenciamento ambiental, a adequação dos espaços portuários e retroportuários para operar cargas como granéis sólidos vegetais e fertilizantes

apresentação

tornou-se imposição política, em um país em crise econômica. Assim, busca-se apontar para uma agenda de pesquisas, avaliando-se em que medida o planejamento municipal conflita com o portuário, sujeitando o direito à cidade às demandas desse setor, afetando desigualmente os diversos grupos sociais.

Partindo do estudo das teorias da “máquina do crescimento urbano”, de Molotch, e das “cidades de exceção”, de Vainer, em *Coalizão para a produção monopolista de novas centralidades em Santos/SP*, José Marques Carriço analisa no Capítulo 6 o processo de criação de novas centralidades na cidade de Santos/SP, desde a década de 1990. O autor identificou a atuação de coalizão, formada por agentes públicos e privados, que apoiada no discurso ideológico da geração de empregos, alterou repetidas vezes a legislação urbanística do município, em favor dos interesses monopolísticos de um mesmo grupo do segmento imobiliário. Em trabalho de especial interesse para a luta da sociedade local pela efetivação da reforma urbana, o capítulo evidenciou como novas centralidades produzidas pela referida coalizão passaram a concorrer com a já esvaziada área central do município, no período estudado. O autor demonstrou como a flexibilização da legislação urbanística afetou a garantia do direito à cidade, produzindo nova imagem de cidade e ocultando processos de gentrificação e de captura monopolista da valorização imobiliária, em um contexto de recusa da municipalidade em implementar uma gestão social de valorização da terra urbana.

No Capítulo 7, Diogo Damasio Gomes da Silva, Otávio Amato Souza Dias, Marina Ferrari de Barros e José Marques Carriço contribuem com a reflexão sobre *Calçadas através de prédios: Reforma Urbana e Direito à Cidade no plano de mobilidade do município mais verticalizado do país*, recuperando o contexto da revisão da legislação urbanística do município de Santos/SP, na década passada. Os autores apresentam o caso da elaboração

do Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas, aprovado em 2019, que criou um Plano de Passagens. O trabalho evidencia que o caráter compacto e consolidado do espaço urbano de Santos exige novo paradigma para oferta de espaços livres de uso público adequados e buscando a integração com o espaço construído, um grande desafio da política urbana do município quanto à integração entre domínios público e privativo e melhoria dos deslocamentos a pé e de bicicleta. O trabalho indica estratégias que podem ser adotadas em municípios em processo de adensamento, na busca da equidade na apropriação do espaço urbano, para deslocamentos e fruição da paisagem, elementos que contribuem para garantir o direito à cidade.

No Capítulo 8, *O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal: o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista*, Sania Cristina Dias Baptista e José Marques Carriço apresentam o processo de institucionalização da RM, a primeira a ser criada, fora de capital de estado, com ênfase na estruturação de seu planejamento e gestão, para depois analisar o retrocesso de seu sistema de governança, no contexto geral pelo qual atravessam as políticas regionais no estado de São Paulo. Os autores discutem os avanços deste sistema nos anos que antecederam o período de desmonte, destacando a busca do atendimento ao disposto no Estatuto da Metrópole, em especial quanto à determinação para que cada unidade regional elabore seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), com participação da sociedade civil. Para os autores, a partir do governo Doria completou-se o desmonte do sistema de planejamento regional, que destruiu o acúmulo de conhecimento sobre as RMs, sendo a elaboração inconclusa do PDUI de nossa RM e da RM de São Paulo, o último suspiro de planejamento paulista e, a partir desse quadro crítico, apontam caminhos de superação.

apresentação

No Capítulo 9, Leonardo Moretti Manco e Daniel Arias Vazquez, autores do texto *Produção de Moradia Popular na Região Metropolitana da Baixada Santista entre 2009 e 2021: uma análise dos programas Minha Casa Minha vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política*, estudam os impactos forjados nas restrições colocadas pela crise econômica iniciada em 2015, pelas mudanças políticas pós-golpe de 2016 e eleição de Bolsonaro. Mudanças significativas são apontadas, tais como alteração do perfil da população atendida, exclusão da população mais pauperizada do acesso ao lado da sua ampliação para a população com maior renda. Praticamente é extinto o subsídio à provisão habitacional, o que significa restrição maior ao direito à cidade.

Na temática da educação, no Capítulo 10, temos o artigo intitulado *Currículo Santista: potencialidades para a transversalidade do Direito à Cidade*, de Ana Cristina Valcárcel Velardi, Mauricio Marcolino dos Santos e Pedro Henrique Mendes Fernandes, que apresentam reflexões sobre aspectos do currículo santista e a transversalidade do direito à cidade. Para tanto, os autores e autora se aproximaram da concepção de Educação e conceitos da Geografia, com vistas a contribuir na adoção de um corpo de conteúdo específico de identidade territorial integrado à base comum curricular e ao mesmo tempo alertar sobre qual valorização de identidade local e regional se pretende atingir, dado tratar-se de uma cidade – região com importante segregação socioespacial e com unidades escolares distribuídas em ambientes diversos, algumas com estudantes que não exercem seu direito à cidade e sofrem inúmeros impactos das emergências climáticas e outros constrangimentos próprios do modelo privatista de cidade. Conclusivamente, apontam a importância do adensamento de conceitos geográficos no Currículo Santista a fim de desenhar conteúdos com múltiplos fluxos encadeados, a

partir da transversalidade, na construção do conhecimento sobre a cidade e região quanto ao direito à cidade.

No Capítulo 11, *Autoritarismo brasileiro: repressão e criminalização dos movimentos e lutas populares*, o autor Mario Miranda Antônio Junior destaca dois acontecimentos emblemáticos, a Guerra de Canudos e o Massacre do Pinheirinho. Na pesquisa apresentada, aponta os principais elementos, forças e contradições que marcam o processo histórico brasileiro, destacando características essenciais da formação social e o modo de produção que organiza e estrutura a sociedade. Ressalta que prevalece tão somente a repressão contra os pobres e trabalhadores, protagonizada pelos artífices de sempre, as forças policiais e militares brasileiras. Mas afirma que, de Canudos ao Pinheirinho, devemos seguir resistindo até a vitória dos trabalhadores.

No Capítulo 12, *A cidade em disputa: conflito pela terra urbanizada e a negação do direito à cidade*, as autoras Gabriela Ortega e Maria Carolina Maziviero analisam o caso da Ocupação Anchieta, localizada no bairro Vila Belmiro em Santos/SP. A ocupação tem o nome do antigo hospital psiquiátrico que funcionou naquele imóvel por 40 anos e que, após sua desativação, foi ocupado por famílias vindas da periferia da cidade em busca de moradia digna em área bem localizada. Hoje abriga 70 famílias e mais de 100 crianças, que estão sob risco iminente de ficarem desabrigadas depois de 20 anos morando no imóvel e pouco mais de 10 anos de ação de usucapião coletiva. A mobilização popular em torno da Ocupação Anchieta, além de conseguir barrar parcialmente o despejo, tornou-se protagonista na luta por moradia e por cidades mais democráticas. Finalizam defendendo a organização e mobilização em torno da construção de territórios democráticos e inclusivos como formas de ameaça às estratégias mercadológicas nas cidades.

apresentação

São textos escritos em tempos pandêmicos, pela presença da COVID-19 ainda entre nós passados mais de dois anos, e cuja atualidade do debate imprimido pelas/os autoras/es reforça, antes de tudo, o direito à vida e, nessa direção, trazem reflexões e estratégias que contribuem para adensar formas de resistências a esse sistema do capital e suas crises econômicas, políticas, ambientais, sociais e sanitárias, na defesa do direito à cidade. Nas trilhas percorridas pelas/os autoras/es na captura das transformações na RMBS, apreende-se a interligação dos temas que, por um lado, apontam para o dinamismo e os desenvolvimentos da RMBS e por outro, alertam como a dinâmica do capitalismo financeirizado pode resultar em desigualdades profundas e distorções perversas nas cidades. Nesse sentido, reafirma-se coletivamente a importância da Reforma Urbana e do Direito à Cidade.

As/o Organizadoras/or

Inverno de 2022.

CAPÍTULO 1

Desenvolvimentos e desigualdades

Impasses para o direito à cidade na
Região Metropolitana da Baixada Santista

TÂNIA MARIA RAMOS DE GODOI DINIZ
HELTON SARAGOR DE SOUZA

Dos *Navios Iluminados* (PRATA, 1937) ao *O porto vermelho: os estivadores santistas no sindicato e na política* (SARTI, 1981), isto é, dos relatos de uma miséria que não é possível superar à maré revolucionária que se iniciou nos anos 1930 e se manteve até a implantação do regime ditatorial, em 1964, e caminhando metaforicamente por muitas outras produções acadêmicas, técnicas, literárias e jornalísticas que mostram a dinâmica das atividades portuárias e suas transformações e modernizações nas décadas seguintes até os anos 2000, são muitas as histórias que têm o protagonismo do Porto de Santos, considerado o mais importante porto da América Latina, situado na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). E, reproduzindo o que diz Atanes (2013) “quem vê o porto está fora dele”, é de fora dele que vamos observar as duas realidades contraditórias, os desenvolvimentos de “um porto-chave para a economia do país, desde o período áureo do café até os dias atuais...” (GONÇALVES; NUNES, 2008, p. 23), e as cidades portuárias, suas histórias econômicas, políticas e sociais que se constituem também com seus territórios populares, com suas profundas desigualdades no acesso aos serviços públicos, à moradia, ao trabalho.

O espaço portuário é diferente do espaço urbano. Fica além das cidades, mas com elas convive cotidianamente. O Porto de Santos convive com cidades que compõem uma região metropolitana com 1.897.551 habitantes, em estimativa do IBGE (2021), que apresenta o primeiro lugar em riqueza, o 15º lugar em longevidade e o último lugar em escolaridade, entre as 16 regiões do Estado de São Paulo, segundo Young e Fusco (s/d). A expansão e o incremento na eficiência do porto são priorizados em detrimento das condições de vida de segmentos populacionais, principalmente os mais pauperizados, em tempos de circulação mais rápida de mercadorias.

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

Não é outra a explicação para as notícias jornalísticas divulgadas recentemente. Em 2019, as manchetes dos jornais publicaram que a Baixada Santista apresentou um crescimento de 30% na arrecadação com *royalties* de petróleo e gás. Em 2017, foi divulgado um valor de R\$ 151,6 milhões¹.

E o mesmo jornal publicou em fevereiro de 2022 que as habitações em áreas irregulares da Baixada Santista cresceram 6,59% ao ano, totalizando em 2018, 467 mil moradores, número maior que a população de Santos². Em 2021, publicou também que o déficit habitacional era de 66 mil unidades habitacionais e mais de 100 mil aguardando a regularização fundiária³.

Nas palavras de Maricato (2015, p. 23-24) o capital tem nas cidades o lugar da reprodução da força de trabalho ao mesmo tempo que é mercadoria, isto é, “é resultante de determinadas relações de produção”. Em outras palavras, referindo-se a Harvey (1992), “entre o valor de troca da cidade mercadoria e o valor de uso da cidade condição necessária de vida para a classe trabalhadora, há uma profunda oposição que gera um conflito básico”. O que nos leva ao objetivo deste texto, que tratará, ainda que rapidamente, da seguinte questão: quais são as consequências da dinâmica de concentração de capital, que tem no Porto de Santos a referência para a economia nacional e internacional, na vida de segmentos da classe trabalhadora que moram nas cidades “que o envolvem” (GONÇALVES; NUNES, 2008, p. 24), e que trazem nos seus territórios essa realidade dialética dos desenvolvimentos e desigualdades na produção do espaço urbano e na disputa pelo direito à cidade?

¹ www.atribuna.com.br/noticias/economia/royalties-crescem-30-na-baixada-santista). Acesso em 08/08/2022.

² *A Tribuna – Santos* • 27.02.22.pdf). Acesso em 08/08/2022.

³ *A Tribuna – Santos SP 13-06-2021.pdf* . Acesso em 08/08/2022.

O porto e as cidades da rmbs na periferia do capitalismo

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), criada em 1996 (Lei Estadual n. 815, de 30 de julho de 1996), é formada pelos seguintes municípios: Bertioga, Guarujá, Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente e Santos. Situada entre a Serra do Mar de um lado e a costa atlântica do outro (com a exceção de Cubatão), seus municípios reúnem vocações muito diferentes e desiguais, como o complexo portuário e industrial do Porto de Santos, que abrange as cidades de Santos, São Vicente, Guarujá e Vicente de Carvalho com seus serviços portuários, de logística e transporte; ou como o polo petroquímico de Cubatão, envolvendo a Refinaria Presidente Bernardes, a Petrobras e indústrias de fertilizantes e químicas, além de áreas turísticas, de reservas ambientais e de proteção permanente (SAULE JÚNIOR, 2012, p. 20). Segundo Young e Fusco (s/d, p. 3),

A região assistiu a formação de processos contraditórios. De um lado, o desenvolvimento das forças produtivas (da indústria, do Porto e do setor terciário) conseguiu induzir algumas melhoras nas condições de vida de uma parcela da população. De outro lado, esse desenvolvimento acentuou as desigualdades sociais na medida em que não permitiu a integração do assalariado na produção.

Revela também sua face perversa nas favelas, nas palafitas, nas habitações precárias incrustadas nos morros, nos mangues e nos cortiços dos bairros centrais. São 485 assentamentos precários, 182 favelas, 221 cortiços, 270 loteamentos irregulares e 33 conjuntos habitacionais ilegais, segundo dados da Agência Metropolitana (AGEM) de 2018. A metáfora utilizada por Jakob,

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

Cunha e Young (2006), “riqueza à beira-mar e pobreza longe da maresia” traduz de forma significativa a realidade regional onde a expropriação vivida cotidianamente pelos habitantes mais pobres da RMBS é refletida nos problemas de infraestrutura, acessibilidade, ambientais, além da moradia, definindo uma pobreza multisetorial e multidimensional.

Na organização do espaço urbano na Região Metropolitana da Baixada Santista, as funções assumidas pelas diferentes cidades produzem uma valorização diferencial do solo urbano (CARLOS, 2015). É nesse sentido que as análises apontam para uma hierarquização espacial na região, cujo plano de acumulação capitalista aprofunda desigualdades, materializadas na constituição de zonas de riqueza e de pobreza, a partir do poder aquisitivo dos moradores.

Cria-se, assim, um núcleo na metrópole, com forte poder de atração, com pesados investimentos públicos e privados, gerando um deslocamento de atividades que passam a competir com antigos polos econômicos da metrópole, constituindo um novo polo de atração de investimentos como extensão da centralidade num eixo empresarial da metrópole, associado a um polo de lazer delimitado/definido pela localização de bares, restaurantes, teatros, shoppings, hotéis, ligados a um consumo organizado, programado, produzido e povoado de signs (CARLOS, 2015, p. 31).

É sempre bom lembrar o desenvolvimento significativo que o Brasil apresentou entre os anos 1930 a 1980, ainda que alternando interregnos democráticos com períodos de intensa repressão de amplos segmentos sociais, refletindo no crescimento das cidades e no processo intenso de industrialização e urbanização, eventos que excluíram parte significativa da população urbana do direito

à cidade e do mercado formal de trabalho, principalmente aquela oriunda da classe trabalhadora que buscou responder às suas necessidades habitacionais por seus próprios recursos.

A partir dos anos 1980, par e passo com a redemocratização do país depois de um período ditatorial de 20 anos, a adaptação à dinâmica do capitalismo mundializado se fez por meio de uma política econômica de caráter neoliberal, que se sustentou na desestruturação produtiva e na flexibilização nas relações de trabalho, no tensionamento dos padrões universalistas e redistributivos de proteção social, na redução dos direitos sociais e na repressão aos pobres (BEHRING, 2003).

Nas décadas que se seguem, a concentração de renda no Brasil aprofundou e um dos indicadores expressivos dessa piora das condições de vida da população pobre está no próprio processo de urbanização que mostrou um maior crescimento a partir dos anos 1940, quando a população urbana era de 23,3% do total até 2010, cujo aumento foi 84,4% do total, o que gerou um déficit habitacional urbano e rural estimado em 7,9 milhões de unidades habitacionais e um número muito significativo de assentamentos precários, alojando cerca de 3,2 milhões de famílias (PLANAB, 2009). É a expressão de uma espoliação e vulnerabilidade socioeconômica e civil (KOWARICK, 2009), dados os efeitos perversos do redesenho do Estado e das macropolíticas econômicas, respondendo às demandas da ideologia neoliberal com o agravamento das desigualdades nas cidades, massificação da pobreza, exclusão crescente (DAVIS, 2006). As reflexões de Maricato (s/d, p. 10) contribuem para o entendimento desse processo.

Desigual e combinado, ruptura e continuidade, modernização do atraso, modernização conservadora, capitalismo travado, são algumas das definições que explicam o paradoxo

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

evidenciado por um processo que se moderniza alimentando-se de formas atrasadas, e, frequentemente, não capitalistas, *stricto sensu*. As cidades são evidências notáveis dessa construção teórica e nelas, o melhor exemplo talvez seja a construção da moradia (e parte das cidades) pelos próprios moradores (trabalhadores de baixa renda), aos poucos, durante seus horários de folga, ao longo de muitos anos, ignorando toda e qualquer legislação urbanística, em áreas ocupadas ilegalmente.

O Brasil é um dos países mais desiguais do mundo. A estrutura oligárquica da classe dominante brasileira tem origem nas raízes históricas de um passado escravocrata que se mantém vivo em valores racistas e preconceituosos, nas institucionalidades de um patrimonialismo e de um elitismo autoritários que marcam as particularidades da sociedade brasileira.

Segundo Maricato (2011), trata-se de um processo político e econômico que alimentou uma das sociedades mais desiguais do mundo e suas cidades cresceram ao largo do aparato legal e regulatório, porque seus planejamentos urbanísticos foram conduzidos por interesses tradicionais da burguesia detentora do poder instituído. Lima e Spellmann (2022), refletindo sobre as falácias do desenvolvimento, enfatizam, sobretudo, a colonização e acumulação de capital pelo tráfico de pessoas escravizadas da África e vendidas nos portos brasileiros, eventos históricos cujas heranças permanecem a alimentar a violência de uma desigualdade endêmica, racial e de gênero. Nessa direção, sempre é importante lembrar de duas legislações de 1850 que marcaram (e ainda marcam) a colonialidade da estrutura fundiária no Brasil: i) a promulgação da Lei Eusébio de Queiroz, que determinou o fim do tráfico de pessoas escravizadas da África para o Brasil; e ii) a Lei de Terras, que regulamentou o instituto da propriedade da terra e

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades*Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista*

o fim do regime de sesmarias, vigente até aquele ano. Legislações que, articuladamente, visaram gerar a disponibilidade da terra para o mercado capitalista.

Reforçando o argumento da presença de uma burguesia detentora do poder, com interesses pouco republicanos, cabe aqui a referência a Rancière:

Houve a arte dos legisladores aristocratas e doutos, que quiseram compor com a democracia, considerada um fato incontornável. A redação da constituição dos Estados Unidos é o exemplo clássico desse trabalho de composição de forças e equilíbrio dos mecanismos institucionais destinados a tirar do fato democrático o melhor que se podia tirar dele, mas ao mesmo tempo contê-lo estritamente para preservar dois bens considerados sinônimos: o governo dos melhores e a defesa da ordem proprietária (RANCIÈRE, 2014, p. 9).

Nesse sentido, e trazendo a reflexão para a realidade da RMBS, as transformações no porto buscavam responder às exigências da modernidade do capitalismo, fomentando objetivos ideológicos de desenvolvimentos econômicos à semelhança do que ocorria em termos mundiais, para uma adaptação necessária “à nova ética do trabalho que o desenvolvimento do capital impunha” (LANNA, 1996, p. 63), ignorando o “impacto de seus investimentos nas cidades e regiões” (MARICATO, 2015, p. 20). Nessa perspectiva, entender a especificidade e particularidades dos períodos históricos nas distintas cidades, desnudar os interesses em jogo, as forças sociais em disputas ou propriamente a luta de classes torna-se fundamental para romper com alienações alimentadas por uma máquina ideológica midiática, política e econômica.

As cidades, nas áreas portuárias do capitalismo do século XX, se organizaram produtiva e espacialmente, com algumas

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

tendências comuns ditadas pela organização portuária e, no caso de Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão esse ditame é materializado nas permanentes obras de infraestrutura rododiferroviária, que se associam com a questão urbana de periferização caótica típica da industrialização brasileira do entre períodos nas décadas 1950-1970.

Concomitante, na orla se realizavam processos de configuração espacial qualitativamente distintos, movimentados pelo capital financeiro-imobiliário, gerando habitações para o consumo de alto custo com o usufruto da faixa de terra limitada com acesso à parcela de natureza, “gentilmente apropriada” pelas financeiras-construtoras.

A complexificação do desenvolvimento urbano da Baixada Santista e do Porto de Santos comporta distintas temporalidades e processos de modo desigual e combinado na produção capitalista do espaço. Historicamente, a partir da sua construção (1880) à primeira metade do século XX, o porto representou um centro de irradiação de desenvolvimento local. Posteriormente, na segunda metade do século XX, transitou de um grande gerador de empregos para uma estrutura com menor participação na vida social do ponto de vista do trabalho, acompanhando as tendências globais das cidades portuárias. As unidades portuárias tornam-se lugares-chave e congregam funções urbanas diversas, mesmo em países do capitalismo central, com suas estruturas de caráter mais logístico do que vinculado ao desenvolvimento local (RIBEIRO; BELOTO, 2020; DUCROET, 2004).

O porto estabelece a relação central da configuração da cidade, logo é seu principal componente no movimento do capital, é o ponto de enlace da economia nacional/regional com a global. A título de exemplo, ao observarmos a relação da extração do petróleo com a RMBS, embora seja significativa em termos econômicos, assim como sua influência na rede de serviços

especializados direta ou indiretamente vinculados, não tem a importância no plano urbano semelhante à exigida pelo porto.

A interface porto/cidade, entendida como zona de transição de territórios urbanos e de uso portuário, pode ocorrer de forma cooperativa ou hostil, por momentos de aproximações ou de fraturas (RIBEIRO; BELOTO, 2020). Os autores assinalam que o paralelo entre atividade portuária e a forma urbana cria “centralidades, dispersões e obsolescências no tecido urbano” e movimentos de aproximação e de afastamento entre a cidade e o porto. Analiticamente, acerca da configuração territorial da Baixada Santista, destacamos a mudança do paradigma produtivo e da organização do trabalho na funcionalidade recíproca porto e cidade. Argumentamos também que embora a funcionalidade seja recíproca “é preciso observar o aspecto da integração entre desenvolvimento do porto e da cidade, a partir das contradições inerentes a todo processo de acumulação do capital” (GONÇALVES; COSTA, 2020, p. 36), isto é, o porto deve funcionar como “fator de atração e influência do sistema urbano” (Idem, p. 35).

O primeiro ponto sobre a relação do porto com a Baixada Santista, sem incorrer em simplismos, é constatar a funcionalidade recíproca dos polos. Historicamente, não existe funcionalidade do porto sem o investimento de infraestrutura rodoferroviária para a circulação de mercadorias. Não obstante as particularidades históricas de cada cidade portuária e sua respectiva formação social – um porto de um país de capitalismo periférico, cuja exportação concentra-se em produtos primários, terá uma exigência de transporte rodoferroviário em volume de toneladas diferente em relação ao porto de um país com produção com alto valor agregado por tecnologia –, a organização portuária segue tendências comuns e recorrentes ao redor do mundo (RIBEIRO; BELOTO, 2020).

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

De acordo com Ducruet (2004), as cidades portuárias são laboratórios da mundialização do capital e, embora com diferenças históricas, geográficas e institucionais, elas estão inseridas no sistema-mundo. Contudo, trata-se de um sistema global com diferenciação regional, de acordo com sua funcionalidade. A questão é a transformação logística ultramarina que impõe a sua ocorrência no continente e, necessariamente, conforma o tecido urbano sob o movimento da estrutura do capitalismo mundial. Modifica as instalações e todos os espaços, suscita relativa homogeneização ou padronização na forma de circulação. A interface do espaço marítimo e espaço terrestre, de forma diferenciada, cumpre a dupla funcionalidade de gestão territorial e interconexão das redes de transporte, logo, alimenta a cadeia logística relacionada ao sistema portuário (DUCRUET, 2004).

A organização pós-fordista, característica da acumulação flexível da produção capitalista, tem no Porto de Santos uma relação anterior à sua emergência na produção fabril no Brasil. Tal situação se configurou anteriormente porque, ao ter como objetivo principal a circulação de mercadorias, os despachos e recebimento de mercadorias em larga escala de milhões de toneladas necessitavam ter uma relativa padronização técnica e normativa com os demais portos do mundo pelo processo de manuseio das diversas mercadorias. A dinamização da gestão de estoques pela organização *just-in-time* tem como principal fundamento o fato que mercadorias paradas representam a não realização do capital, à semelhança do que seria o processo de entesouramento do dinheiro, logo é aplicada em meados da década de 1970 no porto, enquanto na produção fabril ocorre na década de 1980, mas com pouca difusão até a década de 1990 (SILVA, 1994). Em síntese, a mudança do paradigma de produção altera a estocagem dos produtos primários, evitando grandes unidades de armazenamento e depósitos.

Essa transformação produtiva do porto acarretou uma alteração logística e configurou a obsolescência de antigas estruturas portuárias a partir da década de 1970, com desuso crescente de armazéns de estocagem em uma região localizada entre o centro histórico e o porto, mas com distanciamento da orla marítima, especificamente, em bairros santistas como Paquetá, Vila Nova, Vila Mathias, Macuco, Estuário. A região “abandonada” pelo porto também teve uma alteração, com antigos moradores migrando para outros bairros, enquanto “recortes” de territórios conformaram bairros de cortiços com moradias precárias e a permanência da população em situação de rua (SANTOS, 2011).

A organização *just-in-time* dos estoques prossegue na década de 1980, mas é na década de 1990 que se incrementa a velocidade de circulação das mercadorias, logo, na “disputa” da economia de tempos, aumenta a rotação do capital, com o incremento da automação e completando a reestruturação produtiva por meio da organização produtiva de manuseio de toneladas com uso de maquinários, guindastes e dos containers. Essa transformação logística é característica fundamental do comércio marítimo mundial no início da década de 1990.

O processo de containerização no Brasil ocorre no cenário de privatização de atividades portuárias previstas pela Lei 8.630/93 e com alterações significativas da relação capital/trabalho, em termos de mudanças organizativas. É nesse período que se concretiza o processo de reestruturação produtiva, iniciado com a diminuição dos estoques, mas que culmina com a substituição da força de trabalho pelo maquinário na operação de contêineres, sendo uma mudança técnica de grandes repercussões no cenário global e nacional, e ocasionando uma diminuição de trabalhadores com aumento de circulação de mercadorias, maior concentração de capital vinculado ao desemprego estrutural dos

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

trabalhadores (MACHADO, 2012). Atualmente, o *modus operandi* do porto é veloz, à semelhança dos portos mais produtivos, no sentido de processos operativos de circulação de mercadorias, e os problemas relacionados à eficiência referem-se ao fluxo dos navios pelo canal de Santos.

Esse processo continua se ampliando; o Brasil movimenta mais de 10 milhões de contêineres e está na 21^a posição no mundo, num cenário liderado pela China com 28,5% da movimentação mundial (CABRAL, 2019). Segundo a autora, após a lei dos Portos de 2013, terminais de uso privado de grandes *players* mundiais do ramo podem operar fora dos portos organizados e essa alteração da legislação acarretou a paisagem dos contêineres como traço fundamental de boa parte das cidades portuárias da Baixada Santista. O aprofundamento dessa mudança técnica reconfigura o espaço das cidades e, se na década de 1970 o movimento causou ociosidades na faixa territorial dos bairros relatados, com referência a Santos essa alteração produtiva conduz a um processo de concentração das atividades retroportuárias em regiões à semelhança de outrora, ou seja, as alterações logísticas literalmente atropelam contingentes populacionais e seu cotidiano.

Como tendência histórica geral do movimento do capital, na realidade de Santos e de demais portos do Brasil, a exemplo de Itajaí (SC) e Vitória (ES) (VASCONCELOS, 2011), o predomínio logístico dos portos nas regiões das cidades se associa com três dimensões, da realidade nacional no comércio mundial para a dimensão local: 1) a subordinação das economias nacionais na exportação de produtos primários (agrícolas, mineração, extrativismo variado); 2) O projeto de desenvolvimento local incipiente; 3) a desconsideração humana acerca das populações próximas ao porto, na cidade ou na região. As três dimensões concatenadas sintetizam, no caso brasileiro, a essência da relação

dialética e estruturante entre porto cidade, com uma combinação de capital dos setores financeiro-agrário-extrativista-portuário.

Como um exemplo empírico, no âmbito urbano da Baixada Santista, o projeto integral do capital para a cidade de Santos, previsto no novo Plano Diretor, segue a lógica de servir à funcionalidade do movimento do capital e perpetua a construção histórica da cidade, para alguns viverem sob boas condições e para muitos sobreviverem em regiões “exclusivas” do trabalho e da produção da área portuária. Cumpre objetivos desiguais e combinados, tais como valorizar o centro histórico com revitalização do espaço urbano para o turismo, mas sem política habitacional, o que poderia ocorrer com o instrumento urbanístico do uso social de edifícios abandonados.

Por outro lado, a ampliação da zona retroportuária pretende extinguir os bairros de cortiços e expulsar a população em situação de rua que permanece entre o centro e a zona portuária. A expulsão de pobres para áreas periféricas é um recurso que atende tanto à garantia do pátio de operações retroportuárias quanto à valorização imobiliária. Tal cenário é combinado com uma terceira dimensão que é a saturação de investimentos nos bairros situados na orla marítima, logo, o capital deve expandir suas fronteiras para outras áreas de valorização. Nas palavras de Gonçalves e Costa (2020, p, 14), “quando a produção capitalista já está estabelecida, a expropriação não cessa, mas passa a se reproduzir em escala progressivamente maior, conforme se desenvolvem cada vez mais formas específicas de concentração do capital e da propriedade privada”.

Finalizando estas reflexões, as alternativas para uma interface distinta entre porto e cidade, no sentido do direito à cidade, passam pelo enfrentamento da lógica das desigualdades, por uma defesa de cidade que considere todos os elementos da estrutura urbana e as transformações decorrentes numa perspectiva de

totalidade, que leve em conta a inter-relação contraditória entre desenvolvimentos e desigualdades. Essas alternativas devem exigir dos governos respostas efetivas, devem romper com as “marcas indelévels das contradições sociais que reconfiguram e recontextualizam” as cidades, a partir de “compromissos instituídos no processo de construção da cidadania urbana” (LAVINAS, s/d, p. 2). São orientações reforçadas na afirmativa de Harvey (2012, p. 73) ao dizer que o direito à cidade

é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos.

Referências

- AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA (AGEM). (2018) **Indicadores Metropolitanos da Baixada Santista** (IMBS). Santos/SP: AGEM
- ATANES, Alessandro. (2013). **Esquinas do mundo**: ensaios sobre História e Literatura a partir do Porto de Santos. São Paulo: Dobra Editorial.
- BEHRING, Elaine Rosseti. (2003). **Brasil em contra-reforma**: desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez.
- BEHRING, Elaine Rosseti; SANTOS, Silvana Mara Morais dos. (2009). Questão social e direitos. In: **Serviço Social**: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS.
- CABRAL, E. B. (2019). A revolução dos contêineres no sistema de transportes de cargas: um panorama sobre os terminais de contêineres no Brasil. **ENAPEGE**. Disponível em: <http://www.enapege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562534713>
- CARLOS, A. F. A. (2015). A reprodução do espaço urbano como momento da acumulação capitalista. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri (org.). **Crise Urbana**. São Paulo: Editora Contexto.
- CUNHA, J. M. P.; FARIA, L. A. Chaves. (2017). **Região Metropolitana da**

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades*Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista*

Baixada Santista: diversidades socioespaciais na virada para o século XXI. Campinas, SP: Librum Editora.

DAVIS, Mike. (2006). **Planeta Favela**. Tradução: Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo.

DUCRUET, C. (2004). **Les villes-ports laboratoires de la mondialisation**. Tese (Doutorado em Geografia). Université du Havre, Havre.

GITAHY, Maria Lucia Caira. (1992). **Ventos ao mar:** trabalhadores do Porto, movimento operário e cultura urbana em Santos, 1889-1914. Franca: Editora UNESP; Santos: Prefeitura Municipal de Santos.

GONÇALVES, A.; NUNES, L. A. de P. (2008). **O Grande Porto:** a modernização no Porto de Santos. Santos/SP: Realejo.

GONÇALVES, Guilherme L.; COSTA, Sérgio. (2020). **Um porto no capitalismo global:** desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro. São Paulo: Boitempo.

HARVEY, D. (1992). **Condição pós-moderna:** uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Edições Loyola.

HARVEY, D. (2004). **Espaços de esperança**. São Paulo: Edições Loyola.

Harvey, David. (2005). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.

HARVEY, D. (2012). O direito à cidade. **Lutas Sociais**, n. 29. São Paulo.

IBGE. (2010). **Censo Demográfico**. Aglomerados Subnormais.

IBGE. (2016 e 2021). **Síntese dos Indicadores Sociais**.

JAKOB, Alberto A. E.; CUNHA, José Marcos P.; YOUNG, Andrea F. (2006). Riqueza à beira-mar, pobreza longe da maresia: um retrato da segregação social na Região Metropolitana da Baixada Santista, nos anos 1990 *In*: CUNHA, J. M. P. (org.) **Novas metrópoles paulistas:** população, vulnerabilidade e segregação. Campinas: NEPO; UNICAMP.

KOWARICK, Lucio. (2009). **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. Fotografias de Antonio Saggese. São Paulo: Ed. 34.

LANNA, Ana Lucia Duarte. (1996). **Uma cidade na transição**. Santos: 1870-1913. Santos, SP: Editora Hucitec.

LAVINAS, Lena (s/d) **Documento de Base Urb AL 10**. Rede Urbal 10. Luta contra a pobreza urbana.

LIMA, Marcos C.; SPELLMANN, Samuel. (2022). Desigualdade global, crise multidimensional e as falácias do desenvolvimento. **Cadernos CRH**, v. 35. Salvador.

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades
Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista

MACHADO, Isabela Silveira. (2013). **O Porto de Santos e a revolução dos contêineres**. 2012. Dissertação (Mestrado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP. São Paulo.

MARICATO, E. (s/d) Cidades no Brasil: Neo desenvolvimentismo ou crescimento periférico predatório. São Paulo: **Revista da Defensoria Pública**. Edição Especial de Habitação e Urbanismo.

MARICATO, E. (2002). **Brasil, Cidades**: alternativas para a crise urbana. 2. ed. Petrópolis: Vozes.

MARICATO, E. (2011). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: desmanchando consensos. 6. ed. Petrópolis, RJ: Vozes.

MARICATO, Ermínia. (2015). **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Editora Expressão Popular.

PLANAB. (2009). **Plano Nacional de Habitação**. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação.

PRATA, Ranulfo. (1936). **Navios iluminados**. São Paulo: Livraria José Olympio Editora.

RANCIÈRE, J. (2014). **O ódio à democracia**. Tradução: Mariana Echalar. São Paulo: Boitempo.

RIBEIRO, R. R.; BELOTO, G. E. (2020). A organização do território urbano a partir da relação porto-cidade e seu reflexo na forma urbana. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 12. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190267>.

SANTOS, A. R. (2011). Habitação precária e os cortiços da área central de Santos. **Cad. Metrôpoles**, São Paulo, v. 13, n. 26.

SANTOS, Andre da R. (2012). O processo histórico de ocupação do município de Santos: a expansão a partir do centro. *In*: VASQUEZ, Daniel Arias (org.). **A questão urbana na Baixada Santista**. Práticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum.

SARTI, Ingrid. (1981). **O porto vermelho**: os estivadores santistas no sindicato e na política. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

SAULE JÚNIOR, Nelson. (coord.) (2012). **Resumo Executivo Dinâmicas Regionais**. São Paulo: Instituto Polis.

SILVA, Elizabeth Bortolaia. (1994). "Pós-Fordismo No Brasil". **Brazilian Journal of Political Economy**, 14, n. 3.

capítulo 1 | Desenvolvimentos e desigualdades*Impasses para o direito à cidade na Região Metropolitana da Baixada Santista*

YOUNG, Andrea; FUSCO, Wilson. **Espaços de vulnerabilidade socioambiental para a população da Baixada Santista**: identificação e análise das áreas críticas (texto mimeo) s/d.

VASCONCELOS, F. N. (2011). **O desenvolvimento da interface cidade-porto em Vitória (ES) do período colonial ao início do século XXI**: uma cidade portuária? Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – PUC. São Paulo.

CAPÍTULO 2

População em situação de rua e o direito à cidade

A contagem como instrumento
de luta política em tempos de distopia

SÔNIA REGINA NOZABIELLI
TEREZINHA DE FÁTIMA RODRIGUES
DÉBORA GALVANI
GABRIELA PEREIRA VASTERS
LUZIA FÁTIMA BAIERL

Introdução

A assim chamada “população em situação de rua” (PSR) compõe um fenômeno social e histórico complexo, cada vez mais observado nas cidades brasileiras. As marcas de suas cotidianidades demonstram as desigualdades no espaço urbano e nos coloca a pergunta: direito à cidade? Direito de quem? Essas perguntas nos possibilitam a reflexão sobre como o desenvolvimento capitalista avança em uma sociabilidade em que riqueza e pobreza são partes estruturantes e a riqueza, socialmente produzida, é apropriada de modo desigual entre as classes sociais.

Com isso, a pauta pelo direito à cidade é fundamental a uma urbanidade plena de sentidos do habitar no espaço urbano. Concordamos com Lefebvre (2006), da cidade como terreno de disputas por direitos, incluindo a liberdade e a apropriação do espaço urbano. Como tem sido essa apropriação do espaço urbano pela PSR?

Podemos afirmar que as lógicas que regram a sociabilidade urbana têm sido extremamente violentas com as pessoas que vivem nas ruas. As cidades como mercadoria orbitam na lógica da acumulação capitalista, com projetos arquitetados nos gabinetes públicos objetivando a revitalização de áreas degradadas ou de recuperação de construções históricas a fim de atrair novos – não aqueles que ali já estão – frequentadores/as e moradores/as nos centros urbanos. Justificados pela propaganda de atrair investimentos que potencializem o desenvolvimento local acirram as disputas pelo espaço urbano a partir de ações ostensivas de expulsão e dispersão dos habitantes não desejados para essa nova paisagem em construção.

Quem são esses não desejados? Quem é essa população que faz das ruas, das calçadas, marquises, debaixo de viadutos, das praças e jardins das cidades seu espaço de moradia?

Trata-se de uma população heterogênea, mas que tem alguns marcadores que a igualam e identificam em suas formas de ser e viver no mundo. Suas trajetórias de vida revelam processos de perdas e rupturas: perda de emprego, de moradia, de renda, de vínculos familiares, de amigos, de autoestima, de autonomia, de esperança e da dignidade humana. Já tiveram empregos formais com ou sem vínculos empregatícios e a maioria com formação educacional fundamental, médio e alguns com nível universitário. Vivenciam violações de direitos humanos e sociais, situações de intolerância, preconceito e discriminação por parte da sociedade e do Estado.

A violência policial, a violência entre seus pares, a violência por parte daqueles que se intitulam “sujeitos de bem”, a discriminação e os preconceitos são ingredientes principais que alimentam a vida cotidiana das pessoas em situação de rua ou na rua. Não ter onde morar ou perder a moradia, problemas com os pais, com cônjuges, não ter emprego, assassinato de filhos, egressos do sistema prisional se inscrevem num quadro geral de situações de violência que determinam a rua como possibilidade de moradia. Trata-se de um fenômeno complexo e multifacetado recortado por processos sociais conjunturais e estruturais: econômicos, políticos, institucionais, familiares, psicológicos, objetivos e subjetivos que se interpenetram e que colocam parcela da população em situação de rua.

Sua heterogeneidade e complexidade expõem a pauperização da população, alijada do circuito de produção do valor e as fissuras de um sistema que firma a cidade como um lócus de desenvolvimento econômico induzida pela racionalidade neoliberal. Esses processos fragilizam laços de solidariedade de classe e de pertença daqueles/as que não orbitam na lógica do consumo.

Na disputa pelo espaço urbano, forjam as arquiteturas hostis, a gentrificação, as cenas de abuso do poder público marcadas

pela retirada dos pertences da PSR, intensificação da limpeza urbana com jatos de água direcionado às pessoas, estratégias de dispersão que forcem uma mudança (temporária) na paisagem sem, contudo, intervir no que produz cada vez mais pessoas e famílias inteiras nas ruas, sem nomear e sem equacionar as demandas dessa população. Como falar sobre aquilo que, citando Fortuna (2019), as cidades escondem ou não querem ver?

População em situação de rua: violências cotidianas e invisibilidades no espaço urbano

A cada ano que passa acirram processos de violências contra as pessoas que vivem nas ruas, advindos de ações tanto de pessoas “comuns” como de ações do Estado e dos órgãos de segurança pública alimentadas por visões preconceituosas, racistas, estigmatizadas e moralistas, que produzem e reproduzem formas e práticas ora higienistas, ora caritativas, desumanas, moralizadoras e criminosas.

A maneira de denominar também é reveladora das diferentes visões e concepções que carregam cotidianamente as ações destinadas a essa população: não cidadãos, desabrigados, vagabundos, maloqueiros, sem-teto, vadios, trecheiros, população de rua, moradores de ruas, mendigos, pobres, miseráveis, desocupados, pedintes, loucos, bêbados, povo de rua, sofredor de rua, bandidos, perigosos, excluídos, indigentes, drogados. A forma de denominá-los revela as maneiras de pensar e agir no mundo e as relações sociais, portanto, envolve uma determinada concepção de homem e sociedade.

Considerando a indivisibilidade, inter-relação e interdependência dos direitos humanos, a falta de moradia adequada⁴ afeta o acesso a uma gama de outros direitos e isso fica

⁴ Os parâmetros para considerar uma moradia adequada foram apresentados

evidenciado para a PSR. A moradia é uma pauta fundamental inserida no contexto de lutas mais gerais pelo direito à cidade e na agenda nacional e internacional dos movimentos sociais em defesa da PSR que vem pleiteando que a moradia seja o pilar dos demais direitos – “*moradia primeiro*”⁵.

Com esse sentido, nos somamos às diversas vozes na defesa da moradia como um direito e estruturante às demais políticas públicas. Vale lembrar que o Brasil, signatário da Declaração Universal dos Direitos Humanos, reconheceu a moradia como direito humano. Em 1988, o direito à moradia foi incluído no texto constitucional, garantindo o *status* de direito social; porém, ainda longe de sua universalização, cada vez mais capturada pela lógica mercantilista de um sistema que segrega, produz e reproduz desigualdades com consequências nefastas, principalmente àqueles/as que não orbitam na esfera do consumo.

Durante a pandemia da Covid-19, a violação de direitos de quem vive nas ruas das cidades brasileiras assumiu contornos ainda mais dramáticos, deflagrando a ineficiência das políticas de proteção social. O que foi divulgado pelas mídias hegemônicas como forma de prevenção à disseminação da Covid-19, sobretudo nos primeiros meses de pandemia, esteve centrado na noção de pessoas e famílias com acesso à moradia e ao saneamento básico, portanto, sem considerar as imensas desigualdades no território brasileiro.

Os dados sobre mortes por Covid-19 reforçam como a “insegurança habitacional impactou de forma negativa os

pelo Comitê sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas, são eles: segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; custo acessível; habitabilidade; acessibilidade; localização; adequação cultural (BRASIL, 2013).

⁵ O “Moradia Primeiro” (HousingFirst) é um modelo desenvolvido a partir dos anos 1990, na cidade de Nova York, EUA que defende a moradia como primeiro direito básico.

números de casos e mortes pela pandemia” (FREHZE *et al.*, 2020, p. 11) em bairros periféricos, e nas áreas com maior número de cortiços e moradias precárias houve maior concentração de contaminações e mortes.

A pandemia de Covid-19 asseverou a desigualdade econômica e social e seus efeitos ainda mais dramáticos na classe trabalhadora. Registros dão conta de um “novo” perfil, marcado por famílias inteiras nas ruas, de desempregados/as, endividados/as, expulsos da moradia por impossibilidade de pagar aluguel, despejados/as de ocupações que, sem renda e sem proteção social pública, fazem das ruas o espaço do viver. Situação que para muitos/as causa indignações: como ousam ficar nas ruas? Por que mostram suas misérias no espaço público? Perguntas que apontam uma violência em relação à existência da PSR e, ao mesmo tempo, demonstram que as respostas institucionais do Poder Público têm sido insuficientes e precárias e, com frequência, repressivas, higienizadoras e violadoras do direito à cidade.

As ações do poder público têm produzido impactos sobre os deslocamentos e fixação da PSR pelos processos de gentrificação gerados pelas revitalizações que forçam a dispersão e a construção de novos circuitos, no entanto, não equacionam o que produz a desigualdade de acessos: os não acessos à moradia, ao trabalho e demais direitos sociais.

A despeito da presença da PSR nos centros urbanos, ainda que sujeitas às diferentes tentativas de apagamento e de dispersão, somos convocados à urgente tarefa de compreender como o invisível das cidades dialoga com sua matéria visível (AGIER, 2011, p. 159). No cenário das contradições, urge a tarefa de problematizar a situação de vida nas ruas bem como a análise dos diferentes modos de uso e apropriação do espaço urbano por essa população.

Na construção de estratégias de análise das cidades é urgente que se produzam diagnósticos sobre aspectos que sejam desagregadores da vida social, tais como a insuficiência dos sistemas de moradia, de transporte, de distribuição desigual dos equipamentos das políticas sociais pelos territórios ou dos índices de violência. Contudo, faz-se necessária, também, a utilização de metodologias que contribuam para a produção de conhecimento para a compreensão dos diferentes modos de vida na cidade, dos conflitos, das disputas, das características e das demandas daqueles/as que já habitam as ruas das cidades.

Nesse sentido, a contagem da população em situação de rua por meio das pesquisas censitárias produz indicadores que podem contribuir para dimensionar questões latentes, para nomear as demandas, apontar caminhos para políticas públicas mais efetivas no enfrentamento de estruturas sociais que intensificam as desigualdades e, ao mesmo tempo, que produzam alternativas para expandir direitos. Consideramos que a contagem dessas pessoas pode tornar-se instrumento no sentido de fortalecer as lutas, em específico, desse segmento, pelo direito à cidade.

A dimensão política da contagem da PSR

Neste ano, o Censo Demográfico 2022 marcará 150 anos do primeiro recenseamento realizado no Brasil e, em todas as suas edições, ignorou a PSR que não é contada por não ter endereço, por não ter domicílio.

Se o Censo é a principal fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população e é “por meio dele que saberemos quantos somos, como somos e de que forma vivemos nas áreas urbanas e rurais do país”⁶, com a finalidade de produzir

⁶ Fonte: <https://web.archive.org/web/20220809202120/https://censo2022.ibge.gov.br/pecas-de-divulgacao/guia-do-censo-para-jornalistas.html>

“informações imprescindíveis para a definição de políticas públicas e a tomada de decisões de investimento, sejam eles provenientes da iniciativa privada ou de qualquer nível de governo”⁷, por que a PSR não existe para o Censo? Por que não se desenvolve uma metodologia de pesquisa capaz de contar os que não tem endereço e domicílio? Por que o não interesse em saber quem são, quantos são, como vivem?

Responder a essas indagações e produzir conhecimentos é central nas disputas pelo direito à cidade, por contribuir com a problematização crítica e combater a explicação que tende a naturalizar e a responsabilizar a própria PSR por viver nas ruas. Ainda que incontáveis e invisibilizados/as, a PSR é um “gráfico sempre crescente”⁸ lido por quem acompanha a dinâmica das cidades e luta, de modo intransigente, por direitos humanos.

Com esse propósito, a contagem das pessoas que vivem nas ruas e o conhecimento de suas condições de vida e desigualdades é uma estratégia política para a gestão municipal, para todos/as que atuam com essa população e para as próprias pessoas que vivem nas ruas. Um dos modos mais adequados para conhecer essa população consiste na realização de pesquisa censitária e, de modo combinado, de pesquisas amostrais que possibilitem entender em profundidade determinadas características do viver nas ruas (Relatório Parcial, Censo Santos, 2020).

⁷ Fonte: <https://web.archive.org/web/20220809202826/https://projetcobora.com.br/ods1/pelo-direito-de-existir/>

⁸ Darcy Costa, secretário nacional do Movimento Nacional da População de Rua, em <https://web.archive.org/web/20220809203257/https://www.dw.com/pt-br/brasil-tem-boom-de-popula%C3%A7%C3%A3o-de-rua-que-segue-invis%C3%ADvel-para-o-poder-p%C3%BAblico/a-61135058>

Diante da invisibilidade da PSR no Censo do IBGE, emergem algumas iniciativas isoladas de contagem. Alguns estudos e levantamentos sobre PSR no Brasil foram desenvolvidos por municípios de grande porte e metrópoles, a exemplo de Belo Horizonte, São Paulo e Santos.

O primeiro (e único) Censo e Pesquisa Nacional sobre a PSR, realizado em 2008 sob a coordenação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)

buscou atender, por um lado, uma justa demanda da sociedade civil, em especial, dos movimentos sociais que representam a população em situação de rua, por visibilidade e uma maior atenção do poder público, e de outro, a produção de informações para subsidiar a formulação de políticas públicas para o setor (BRASIL, 2009, p. 7).

Recentemente, em âmbito nacional, o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) produziu estimativas sobre a PSR (nos anos 2015 e 2020), com base nos dados do Censo SUAS e o Cadastro Único.

A não contagem nacional configura uma situação em que a PSR é invisibilizada pela sociedade e pelo Estado e a maior prova disso é sua ausência no Censo. A invisibilidade é, nesse âmbito, uma escolha política para não dar visibilidade a uma problemática que não se quer problematizar e enfrentar na agenda política nacional. De acordo com Soares *et al.* (2005, p. 175), “uma das formas mais eficientes de tornar alguém invisível é projetar sobre ele ou ela um estigma, um preconceito. Quando o fazemos, anulamos a pessoa e só vemos o reflexo de nossa própria intolerância”.

Esse entendimento levou a Defensoria Pública da União a recomendar e, diante da alegação de não ter infraestrutura e

metodologia adequada, a ingressar com uma ação civil pública compelindo o IBGE e a União a realizarem o Censo incluindo a PSR. Conforme afirma o defensor regional de Direitos Humanos no Rio de Janeiro, Thales Arcoverde Treiger⁹:

a ausência de estatísticas confiáveis perpetua a relação histórica de negligência do Poder Público com os indivíduos em situação de rua [...]. Essa Ação decorre de uma omissão estatal estrutural, na medida em que essas pessoas sequer tinham o direito de ser mapeadas pelo Poder Público através de algo que é tão banal como o Censo da população.

Apesar das defesas da incorporação na edição do Censo 2022, isso não ocorrerá, permanecendo a PSR invisibilizada e fora do retrato do Brasil.

Com a concepção de espaço urbano como objeto de análise constituído por múltiplos usos e diferentes modos de apropriação, compreende-se a necessidade de metodologias que contribuam para a análise das práticas sociais dos sujeitos que ali habitam e circulam que dão significado ou que o ressignificam, uma vez que não é possível atribuir um sentido único para a relação da PSR com a cidade.

É nessa pluralidade de possibilidades de análise do fenômeno urbano que a perspectiva do “olhar de perto e de dentro” (MAGNANI, 2002; 2008) compõe estratégia metodológica e política para tornar visíveis os invisíveis de quem se aliena o direito à cidade. Afirma-se como fundamental lançar mão de metodologias que os impliquem como sujeitos ativos, capazes de produzir conhecimento sobre seus modos de uso e apropriação

⁹ Fonte: <https://web.archive.org/web/20220809203458/https://www.dpu.def.br/noticias-rio-de-janeiro/48567-dpu-consegue-incluir-pessoas-em-situacao-de-rua-no-censo-do-ibge>

dos espaços urbanos e de participar dos processos decisórios sobre a cidade.

Magnani (2002; 2008) propõe categorias que contribuem como alternativas para a visibilidade da PSR a partir da análise dos diferentes modos de uso e apropriação da cidade, orientadas pela Antropologia Urbana. Ao articular etnografia e cidade, as categorias de leitura das dinâmicas de sociabilidade e meio urbano, como circuito, trajeto e pedaço “constituem chaves de leitura, entendimento e orientação na cidade. Ao circunscrever pontos socialmente reconhecidos como relevantes na dinâmica urbana, servem de referência para atividades que compõem o cotidiano” (MAGNANI, 2008, p. 45). Essas categorias, utilizadas em estudos sobre as cidades abordam diferentes dimensões a exemplo da religiosidade, migração, lazer, modos de apropriação das cidades por diferentes grupos sociais.

É imprescindível quantificar quem são, quantos são, que necessidades tem e como se relacionam com a cidade para que se possa produzir respostas mais efetivas às suas demandas, com isso a importância da contagem/censo da população em situação de rua. Afirma-se, portanto, a necessidade de pesquisas censitárias e qualitativas que contribuam para a visibilidade da PSR nas cidades e potencializem as análises sobre sua relação com a cidade, seus espaços de circulação e sentidos da apropriação.

Considerações finais

Nos últimos anos, apesar de todas as violências, opressões e discriminações, a PSR vem construindo movimentos e lutas pelo reconhecimento de suas necessidades e direitos. Um processo importante na definição de avanços no campo normativo e na criação de serviços nas políticas de assistência social e saúde. Mas é preciso avançar e disputar a agenda política dos governos com

a pauta reivindicativa da PSR capaz de problematizar e combater as investidas conservadoras, despolutizadoras e moralizadoras que circundam essa realidade.

Tratados como “descartáveis” pelo sistema econômico, “desprezíveis” pela ideologia dominante e “irrecuperáveis” pela maioria das políticas sociais (KOHARA, 2018), o fenômeno PSR carrega as marcas estruturais das desigualdades socioeconômicas e do modelo de cidade voltada para o capital.

Reconhecer a PSR como sujeito coletivo que participa da vida social, exige a incorporação de um sentido crítico e questionador das relações sociais. E, nessa direção, a condição elementar e estruturante é ser contado, ganhar visibilidade na agenda pública.

A defesa da contagem/censo da PSR se coloca sustentada nas concepções do direito à cidade e falar de direitos em tempos distópicos nos instiga a refletir as opressões, higienismos e como o racismo estrutural são reconfigurados por uma lógica burguesa e antidemocrática da cidade para alguns. Esses/as alguns são os que possuem condições materiais que possibilitam o circuito do consumo. Aos demais, prevalecem as lógicas extremamente desiguais e de violações de direitos, estando presentes sofrimentos cotidianos.

As pesquisas censitárias, em si, não têm o poder de alterar essa realidade, mas podem ser insumos importantes para as disputas da agenda política e do fundo público. No caso da PSR, a visibilidade política do fenômeno pode se transformar em instrumento fortalecedor das lutas pelo direito à cidade.

Referências

AGIER, M. (2011). **Antropologia da cidade**: lugares, situações, movimentos. São Paulo: Editora Terceiro Nome.

BRASIL. (2009). Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Pesquisa Nacional Sobre a População em Situação de Rua**. Brasília: MDS/SNAS.

BRASIL. (2013). Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República. **Direito à moradia adequada**. Brasília: Coordenação Geral de Educação em SDH/PR, Direitos Humanos, Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos. (Por uma cultura de direitos humanos.)

KOHARA, L. (2018). **A moradia é a base estruturante para a vida e a inclusão social da população em situação de rua**. Relatório técnico final de projeto de pesquisa de pós-doutorado. São Paulo: UFABC.

FORTUNA, C. (2019). Urbanidades invisíveis. **Tempo Social**. São Paulo, v. 31, n. 1, p. 135-151.

FREHZE, F. *et al.* (2020). **Relato crítico do Seminário URBANSUS**: morar nas ruas de São Paulo durante a pandemia de Covid-19: vivências, intervenções, pesquisas. Instituto de Estudos Avançados (IEA/USP).

LEFEBVRE, H. (2006). **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro.

MAGNANI, J. G. C. (2002). De perto e de dentro: notas para uma etnografia urbana. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 17, n. 49, p. 11-29.

MAGNANI, J. G. C. (2008). "Quando o campo é a cidade: fazendo antropologia na metrópole". In: MAGNANI, J. G. C.; TORRES, L. de L. (org.). **Na Metrópole – Textos de Antropologia Urbana**. São Paulo: EDUSP.

UNIFESP; SEDS-SANTOS. (2020). **Relatório parcial do censo da população em situação de rua: contagem da rua, condições de vida e desigualdades sociais em questão**. Santos: Universidade Federal de São Paulo. Secretaria de Desenvolvimento Social do Município de Santos.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 3

Saúde socioambiental na Baixada Santista

JEFFER CASTELO BRANCO
RAFAELA RODRIGUES DA SILVA
PAULO JOSÉ FERRAZ DE ARRUDA JÚNIOR
SILVIA MARIA TAGÉ THOMAZ

Introdução

O primeiro princípio da Declaração de Estocolmo (1972), da Declaração do Rio (1992), assim como o artigo 225 da Constituição Federal Brasileira (1988) e a recente resolução do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas (ONU), em sua 48ª sessão (2021), reconhecem a proteção do meio ambiente como um Direito Humano para a promoção do bem-estar das pessoas e para o alcance do mais alto padrão de saúde física e mental para as gerações presentes e futuras.

A resolução supracitada constata que as consequências dos impactos ambientais são sentidas de forma mais aguda pelos segmentos mais vulneráveis da população, incluindo idosos, pessoas com deficiência, mulheres e crianças. Por décadas, assiste-se com entusiasmo ao interesse crescente da necessidade de um meio ambiente equilibrado e adequado para a produção e a reprodução da vida como a conhecemos, no entanto as políticas públicas não respondem com eficácia e eficiência às necessárias mudanças no sistema que engendra o desequilíbrio socioambiental. Apesar dos avanços com as agendas globais da ONU, como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as políticas locais não observam adequadamente em suas ações e permissões as interfaces ambiental, econômica e social, de modo a ter o meio ambiente como um Direito Humano de fato.

A fim de lançar luz sobre esse descompasso entre o que se pensa e escreve e o que se interpreta e executa, observa-se a maneira como vem se processando o modo de produção hegemônico, seu *modus operandi*, suas consequências ao tripé do Desenvolvimento Sustentável, bem como seus reflexos na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Projetos como termelétricas, incineradores, cavas subaquáticas, terminais urbanos de nitrato de amônio e navios metaneiros, expansão

energética pela matriz fóssil, ou mesmo áreas que permanecem contaminadas por décadas, são exemplos trazidos neste capítulo do choque entre a teoria e as decisões multilaterais e da prática da elaboração e aplicação das políticas públicas, que têm sido determinantes para a quebra do equilíbrio ambiental e, portanto, de uma sadia qualidade de vida.

Os Estados devem apoiar a justa luta dos povos de todos os países contra a poluição, pondo fim à descarga de substâncias tóxicas, evitando danos graves e irreparáveis aos ecossistemas, obrigando-se a adotar todas as medidas possíveis para impedir a poluição dos mares por substâncias que possam pôr em perigo a saúde do homem (ONU, 1972). Porém, o que se constata é, além de uma corrida cientificista e tecnicista, um violento assédio moral contra ambientalistas e ecologistas, resultando em paliativos e atenuantes ambientais e em contínuas perdas no sistema ecológico global.

O Brasil foi saudado com o artigo 225 da Constituição Cidadã de 1988 e com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92), realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), em que documentos importantes foram idealizados: a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas; a Convenção sobre Diversidade Biológica; a Convenção de Combate à Desertificação; a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento; a Carta da Terra e a Agenda 21, que é composta de 2.500 recomendações relacionadas, em que figuram, entre outras menções, o combate à pobreza, assentamentos humanos, comércio, padrão de consumo, florestas, clima, biodiversidade, oceanos, poluição, resíduos tóxicos e desertos, visando a um novo modo de desenvolvimento: o “Desenvolvimento Sustentável”.

Após duas conferências – Rio+10, realizada em Johannesburgo, África do Sul, em 2002; e Rio+20, no Rio de Janeiro, em 2012 –,

caminhamos para a Rio+30, em um misto de fracassos e realizações, cujos indicadores socioambientais não são positivos. Descoloriu-se a poluição, mas não a sua capacidade de causar danos. É a partir da Revolução Industrial que se pode perceber a tendência de crescimento em cascata da produção industrial, da população, de novos agentes químicos poluentes, da emissão de gases de efeito estufa e do aquecimento global.

Nesse cenário foram aprovados acordos internacionais que visam a reduzir ou eliminar impactos ambientais, tais como as Convenções de Basileia (^{vigor}1992), Roterdã (^{vigor}2004), Estocolmo (^{vigor}2004), Minamata (^{vigor}2017); ambientes políticos de implementação dos acordos, como as Conferências das Partes (COPs), o Fórum Intergovernamental sobre Segurança Química (IFCS^[em inglês]) e a Abordagem estratégica para a gestão internacional de produtos químicos (SAICM^[em inglês]).

Ainda em 2000, ocorreu a Cúpula do Milênio das Nações Unidas, realizada em Nova Iorque, Estados Unidos, na qual se estabeleceram os oito Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs), em que os 191 membros se comprometeram a envidar esforços para alcançar a sustentabilidade ambiental. Em 2015, a Assembleia Geral da ONU ampliou esses objetivos com a adoção da Agenda 2030, tendo 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Esses objetivos buscam cobrir as três dimensões de Desenvolvimento Sustentável – a ambiental, a social e a econômica –, no entanto ainda estão longe de ser um caminho seguro para equacionar a explosão de crescimento econômico-financeiro expressa em trilhões de dólares, bilhões de pessoas e simbolizada pelo galopante acúmulo de gás carbônico, pela poluição do solo, ar e das águas, perda de sistemas ecológicos e, conseqüentemente, de biodiversidade e biocapacidade, causando aquecimento e mudanças em um sistema que se retroalimenta.

Assim, temos um plano, ainda sem considerar o limite do crescimento e a capacidade de reprodução e regeneração planetária, o que continuamente nos leva à indelével estagnação humana, uma vez que a ganância financeira em uma confiança sem lastro sedimentou um infundável caminho de ataques aos finitos e frágeis ecossistemas, criando situações graves e intangíveis para formulação de políticas em saúde socioambiental.

A saúde socioambiental na Baixada Santista

Situa-se este trabalho sob a perspectiva da Saúde Socioambiental, ou seja, do indissociável contexto ambiente/saúde/sociedade, sobretudo quando a dimensão econômica é mal-entendida e malconduzida pelas autoridades políticas e passa a preponderar sobre as dimensões ambiental, social e as subjetividades, desarticulando e dissociando o tripé do desenvolvimento sustentável, atingindo de forma direta e negativa condicionantes que são determinantes à saúde socioambiental.

A Saúde Socioambiental observa como as condições sociais e de governança (educação/conhecimento – desenvolvimento/vulnerabilidades – política/corrupção) podem atuar inequivocamente como determinantes no processo saúde/doença, ou como agravos podem debilitar, mutilar e levar a óbito pessoas e comunidades expostas aos riscos e perigos ambientais. Entendendo, nesse contexto, como riscos os processos de estudo ou licenciamento de determinados empreendimentos de elevado impacto ambiental (poluição, contaminação, explosões, radiações e incêndios), e como perigos a sua implantação e sua operação.

Esfacelamento do controle e do licenciamento ambiental

Exemplificando o que deve ser observado nas várias tramas desse complexo tecido, inicia-se com a criação do Conselho Estadual de Meio Ambiente de São Paulo (CONSEMA), que antecedeu a criação da própria Secretaria de Meio Ambiente e fixou, por meio do item c, inciso IV do artigo 2º do Decreto nº 20.903/1983, que 5 das 15 cadeiras daquele conselho seriam destinadas a pessoas representantes da Sociedade Civil vinculadas à proteção do meio ambiente. A princípio, motivados pela crise ambiental que assolava uma das cidades da Baixada Santista, várias decisões foram tomadas para o saneamento ambiental local e do estado.

Não obstante, nas últimas décadas, iniciou-se um processo de engessamento da participação popular nos conselhos ambientais, nos quais a sociedade civil foi paulatinamente perdendo espaço, numa nítida violação do Princípio Ambiental da Participação. Concomitantemente, constatava-se a deterioração da proteção ambiental do estado, primeiro, pela publicação da Lei nº 13.507/2009, que reduziu a representação da sociedade civil de 33% para 16%, destinando apenas 6 das 21 novas cadeiras criadas.

Depois, por meio da Resolução SMA nº 075/2009, que instituiu o cadastro das entidades ambientalistas, e da Resolução SMA nº 060/2010, que dispõe sobre as entidades ambientalistas habilitadas a participar da eleição para o Conselho Estadual do Meio Ambiente de São Paulo (CONSEMA), alterada pela Resolução SMA nº 38/2016 que, juntamente com as alterações realizadas no Regimento Interno do conselho (Deliberação CONSEMA 05/2010), expôs o aparelhamento do conselho ao interesse diverso à governança, com a retirada de meios democráticos de participação, a exemplo do direito a pedidos de

vistas, de avocação de matérias para as plenárias e a apreciação de planos de trabalho de estudos de impacto ambiental.

Em protesto contra essas medidas antidemocráticas, a bancada ambientalista se retirou durante um ano, até que o CONSEMA convocou novas eleições e introduziu uma nova bancada ambientalista, contendo entidades ligadas a setores econômicos e à prática de consultorias, que minou os interesses da proteção ambiental de fato.

O Coletivo de Entidades Ambientistas de São Paulo, que, historicamente, organizava as ONGs, entrou na justiça contra esses retrocessos, enquanto o CONSEMA continuava a retirar conquistas sociais históricas, como a réplica das entidades ambientais em audiências públicas.

A ação judicial dos ambientalistas, em 2013, culminou em sentença que considerou as alterações regimentais como parte do poder discricionário do Estado, no entanto, tal decisão, ao que consta, não atendeu à restituição das boas práticas de governança. Posteriormente, a presença de consultorias, equivocadamente certificadas no Cadastro das Entidades Ambientistas (CadEA) como entidades ambientalistas, passou a ser objeto de pedidos de afastamento pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP).

A instrumentalização das representações da sociedade civil no CONSEMA continuou tomando outras direções, acabando por neutralizar qualquer possibilidade de controle social, o que fez as ONGs da bancada ambientalista, ligadas à história do coletivo, retirarem novamente sua participação representativa na gestão do CONSEMA no período 2021-2023, representando ao Ministério Público Estadual por insuficiência democrática e violação ao Princípio Ambiental da Participação, o que resultou em inquérito civil público, atualmente em andamento (BOCUHY, 2022).

No nível federal, foi publicado o Decreto nº 9.939, de 24 de julho de 2019, que alterou o art. 5º do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, autorizando o ministro do Meio Ambiente a designar os representantes do Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA). Em ato contínuo, o Conama perdeu 73 cadeiras das 96 cadeiras; e a sociedade civil, das 23 cadeiras que possuía (23%), ficou com apenas 4 das 23 (17%) definidas pelo novo ministro. Em 2022, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu em uma ação o aumento das cadeiras no Conama para 36, e elevou as cadeiras das ONGs para 8 (22%), no entanto, o prejuízo da indicação das ONGs por sorteio permaneceu.

Licenciando resíduos como combustível de termelétricas

Meses antes, os ministérios do Meio Ambiente, de Minas e Energia e do Desenvolvimento Regional, por meio da Portaria Interministerial nº 274, de 30 de abril de 2019, haviam autorizado a incineração de resíduos urbanos, usando como pretexto a recuperação energética dos resíduos sólidos urbanos por meio de Usinas de Recuperação Energética de Resíduos Sólidos Urbanos (URE), ferindo as diretrizes prioritárias da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), Lei Federal nº 12.305, de 2 de agosto de 2010.

Com a desarticulação do Conama e sua perda efetiva da capacidade crítica, iniciou-se uma sucessão de medidas que vão contra as melhores técnicas e práticas conhecidas, entre elas a aprovação de duas Resoluções: a Conama nº 499, de 6 de outubro de 2020, que, em complemento à Portaria Interministerial nº 274/2019, autoriza a queima de lixo urbano em fornos de cimento e retira obrigações de unidades de preparação, antes passíveis de licenciamento pela Resolução n. 264, de 1999.

Medidas de elevado impacto ambiental adverso, que contrariam o que preconiza a PNRS também prosseguem em São Paulo com a Resolução da Secretaria de Infraestrutura e Meio Ambiente de SP, SIMA, nº 47/2020, que atesta, ao arrepio da proteção ambiental, que os resíduos sólidos urbanos são combustíveis derivados de resíduos (CDR). Essa resolução passa a considerar os plásticos, madeiras, papéis, tecidos, ou seja, materiais industrializados, como resíduos orgânicos secos apenas por terem em sua estrutura compostos de carbono – que, conforme a PNRS, devem ser reciclados – passíveis de incineração em outros tipos de fornos e resíduos que são inadequados para esse fim, do ponto de vista ambiental.

Licenciando poluição e mudanças climáticas

Com esse movimento, que não atende aos princípios da melhor governança, observa-se a enxurrada de propostas de incineradores que estão passando por fortes restrições, sobretudo na Europa, que está transferindo esses processos para países periféricos. Somente nas regiões metropolitanas de São Paulo e da Baixada Santista, em uma linha de 75 quilômetros, estão previstas as instalações de três incineradores (Santos, Mauá, Barueri), com total complacência do órgão ambiental, contrariando frontalmente a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a adoção das melhores tecnologias e práticas ambientais.

Com uma capacidade total próxima de 6.000 toneladas de resíduos por dia, esses três incineradores lançarão na atmosfera, diariamente, cerca de 4.000 toneladas de gases tóxicos e de efeito estufa, depondo contra os territórios litorâneos, que já sentem os efeitos das mudanças climáticas. Não obstante, esses incineradores vão gerar cerca de 1.500 toneladas de resíduos sólidos classe 1 diariamente, que, em vez de irem para aterros

sanitários de inertes e não inertes, terão que ir para aterros de resíduos industriais perigosos.

Licenciamento de lixões tóxicos subaquáticos

O Canal de Piaçaguera, que dá acesso a dois terminais portuários de Cubatão (SP), teve sua dragagem suspensa em 1996 devido à alta concentração de substâncias e compostos químicos tóxicos. Em 2002, o interessado, após consulta ao órgão ambiental, iniciou o processo de licenciamento por meio de Estudo de Impacto Ambiental e posterior Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA). No EIA-RIMA previa-se uma dragagem de manutenção até 12 m de profundidade, e que os sedimentos dragados seriam depositados no dique C (segunda opção) e no dique do Furadinho (terceira opção), ambos no interior da empresa, já que não poderia utilizar a primeira opção, a disposição oceânica, devido à alta concentração de agentes tóxicos.

No entanto, 11 anos depois, o que se passou a verificar foi a abertura de uma cava subaquática a partir de um banco de areia no Largo do Casqueiro (quarta opção prevista no EIA-RIMA), como sendo uma cava confinada que seria “cercada por um dique de isolamento, com cerca de 3,5 m de altura – aflorando acima do nível máximo da água – para evitar a influência de correntes de marés no seu interior, garantindo assim o confinamento do material disposto”, sendo que a cava do Largo do Casqueiro seria uma de quatro cavas que, em conjunto com as cavas confinadas do Largo do Cubatão, Largo do Casqueiro e uma Cava Submersa ao longo do canal receberiam 1,2 milhão de metros cúbicos de sedimentos tóxicos. Uma vez aberta a cava do Largo do Casqueiro, iniciaram-se em ato contínuo a dragagem e a deposição no interior da cava.

A velocidade e as dimensões da cava chamaram a atenção de ambientalistas e técnicos da área, uma vez que uma cava com

400 m de diâmetro e 25 m de profundidade resultava em uma capacidade de 4,5 milhões m³, muito além do necessário para receber apenas parte dos 1,2 milhão previstos no EIA-RIMA. Outra constatação é que o dique de confinamento da cava do Largo do Casqueiro não possui a proteção dos taludes com uma camada de enrocamento, denominada “rip rap”, para garantir a sua estabilidade e integridade, para proteger a cava da ação de ondas e variações de maré susceptíveis à instalação de processos erosivos, conforme previsto no parecer Cetesb 173/2005.

Duas ações foram impetradas em função desses e outros problemas amplamente debatidos na Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) da Cava Subaquática, que tramitou na Assembleia Legislativa de São Paulo, gerando farta documentação e concluindo, em Relatório Alternativo¹⁰, entre outras coisas: que a gigantesca cratera escavada no Largo do Casqueiro e preenchida com sedimentos altamente contaminados produz grande impacto ao meio ambiente e gera imenso passivo ambiental, que vai perdurar por gerações; que a dragagem do canal extrapolou a profundidade e os volumes estipulados na Licença Prévia; que o CONSEMA deliberou sobre outro projeto que não aquele que foi executado, tudo à revelia da legislação que regula o processo de licenciamento ambiental. Assim, o relatório recomenda, além da apuração individualizada e corporativa das responsabilidades, nos âmbitos administrativo, cível e criminal, a realização de estudos com o objetivo de apontar soluções para o descomissionamento da Cava Subaquática, com a retirada, o tratamento e a disposição adequada dos sedimentos contaminados, a reintegração do espaço ao meio ambiente e a descontaminação do Canal de Piaçaguera, com especial atenção aos manguezais.

¹⁰ Relatório Alternativo: https://acpo.org.br/wp-content/uploads/2022/05/relatorio_cava-.pdf. Publicado no *Diário Oficial do Estado de São Paulo*, em 13 de abril de 2022, v. 132, n. 65, Suplemento, Poder Legislativo.

A cava implantada não foi aquela que consta no EIA-RIMA, ou seja, não se trata de uma cava confinada. Também não é uma cava submersa, uma vez que os manuais técnicos apontam que esse tipo de cava deve ficar abaixo do leito e não pode receber sedimentos com altas concentrações de agentes tóxicos, portanto, não se trata de uma cava contida. Além dessas inconformidades, as análises de estabilidade geotécnicas realizadas para as 35 seções indicaram que o talude direito das seções 14+0.00, 22+0.00 e 24+0.00 ficou com um fator de segurança (FS) abaixo do previsto em projeto ($FS \geq 1,5$).

O que se espera é que os poderes Público, Executivo e Judiciário tomem as medidas cabíveis para a eliminação desse passivo que representa perigo para flora, fauna e a população da Baixada Santista.

Licenciamento com perigo de acidente ampliado urbano I

O projeto denominado reforço estrutural de suprimento de gás na Baixada Santista prevê a importação de gás metano, que chegará por navio metaneiro com capacidade de até 266 mil m³, com temperatura negativa de -162°C, que atracará em píer ao lado de outro navio armazenador e regaseificador, que vaporiza o gás na pressão de 100 kg/cm² e o transfere por meio de gasoduto até o centro de recebimento *city gate*, e dali é distribuído para várias regiões, inclusive o planalto.

Isso não seria um grande problema se esse píer de descarga dos navios metaneiros não representasse perigo de acidente ampliado, que pode atingir grandes centros urbanos das cidades de Santos, Guarujá e Cubatão com efeito dominó, podendo afetar a Mata Atlântica e terminais petroquímicos próximos, causar danos ambientais ao estuário santista devido ao seu sistema

aberto de troca de calor, ao gasoduto com gás sem odor, o que aumenta o perigo e expõe populações a fatalidades em caso de sinistro.

Entre 2001 e 2009, ocorreram 435 acidentes de navegação no Porto de Santos, dos quais 83 eventos são decorrentes de abalroamentos e 69 de colisões (SÃO PAULO, MPSP, 2020). Caso um navio desse porte seja atingido, abrindo buracos em seu casco e nos tanques, poderão ocorrer nuvens capazes de atingir até 11 quilômetros, entrando em ignição em contato com uma fonte de calor (HIGHTOWER; LUKETA-HANLIN; GRITZO; COVAN, 2006).

O conteúdo energético de um único tanque padrão de gás natural liquefeito (GNL) – 125 mil m³ – é equivalente a sete décimos de uma megatonelada do composto químico trinitrotolueno (TNT), ou cerca de 55 bombas de Hiroshima (LOVINS & LOVINS, 2001). Mas, hoje, esses navios carregam o dobro de carga, ou seja, estamos falando em 110 bombas de Hiroshima. O alcance e o poder de destruição por pressão do deslocamento de ar e fogo são grandes, podendo, ainda, haver, dependendo do local e do tipo de dano, casos de mortes por congelamento.

O presidente do Lloyds de Londres, uma empresa de seguros inglesa com 300 anos de tradição e larga experiência em seguros de cargas marítimas perigosas, afirmou que um ataque terrorista a um navio-tanque de GNL tem a força de uma pequena explosão nuclear (UKP, 2006). Assim, não é aceitável colocar a população de pelo menos três cidades da Baixada Santista em risco sem um plano de contingência capaz de evitar o pior.

Nesse sentido, o Ministério Público tem plena razão ao propor o afastamento do terminal para fora do estuário santista. O poder público precisa agir, nesse caso específico, evocando a segurança à vida e aos patrimônios público e privado, pois é melhor prevenir, uma vez que não haverá meios de remediar vidas perdidas.

Plano de desenvolvimento e zoneamento (PDZ) insustentável

O governo federal, por meio da autoridade portuária, apresentou, sem consulta e discussão ampla com a sociedade santista, o plano de desenvolvimento e zoneamento (PDZ) do Porto de Santos (SP). O plano reposiciona diversos terminais e entende que sejam necessários para aumentar a capacidade de movimentação de cargas.

Ocorre que, entre essas mudanças, prevê-se a implantação de um megaterminal de fertilizantes, sais, entre eles o nitrato de amônio e outros minerais, para o cais do Outerinhos, que é ladeado pelos bairros Paquetá, Vila Nova, Vila Mathias e Macuco, que abrigam uma população de 35 mil pessoas, com várias escolas e duas universidades.

Em 2020, o porto movimentou 8 milhões de toneladas de fertilizantes e 161 mil toneladas de nitrato de amônio, que chegam em navios com até 30 mil toneladas. A expansão da área para esse fim na região passa dos atuais 37 mil m² para 172 mil m². Especialistas afirmam que esse terminal trará considerável perigo para toda a cidade de Santos, o que provocou reação do CONCAIS, que opera os navios de luxo de passageiros, resultando em uma audiência pública na Câmara de Santos¹¹.

A questão é que o histórico dos casos envolvendo o nitrato de amônio no mundo resulta numa constatação irrefutável de que as operações e o armazenamento de nitrato de amônio devem ficar bem longe de regiões urbanas. O caso do porto de Tianjin na China, em 2015, onde explosões secundárias de 800 toneladas de nitrato de amônio contribuíram para uma explosão com potência de 21 toneladas de TNT, e o de

¹¹ Audiência Pública: https://tv.camarasantos.sp.gov.br/midia/UB9140UO0S_13/12/2021.

Beirute, em 2020, onde 2,75 mil toneladas de nitrato de amônio causaram uma explosão calculada entre 500 e 1.100 toneladas de TNT, são exemplos de que essa assertiva deve ser fortemente considerada e respeitada.

Cloretos e sal de sódio e potássio são capazes de diminuir a estabilidade térmica do nitrato de amônio. Considerando-se o ambiente salgado do estuário de Santos e o desconhecimento de quais outros sais vão circular nesse terminal, e tendo em vista o exemplo de olhar com atenção o passado para não repetir no futuro os erros cometidos no presente é que as autoridades federal e portuária devem rever seus planos, sob pena de responsabilidade em colocar a população santista em perigo iminente de perder todo o seu patrimônio e a própria vida.

Controle ambiental sem consciência e compromisso social: POPs na RMBS

Em meados da década de 1970 a cidade de Cubatão (SP) contava com diversas fábricas, entre elas duas destinadas à produção de compostos organoclorados. A primeira fábrica, denominada PENTA, entrou em operação em 1966 para a produção de pesticidas¹² organoclorados de grau técnico¹³. Em 1974, uma segunda fábrica desse mesmo grupo de empresas coloca outra fábrica em operação, denominada TETRA, para produzir solventes¹⁴ organoclorados. Ambas as empresas utilizavam como matéria-prima o cloro fornecido pela empresa vizinha que, na ocasião, também era sócia, e que produz cloro e soda a partir da eletrólise do sal¹⁵.

¹² Pesticidas: pentaclorofenol e pentaclorofenato de sódios (pó-da-China).

¹³ Grau técnico: possuía dioxinas como contaminantes.

¹⁴ Solventes: tetracloroetileno (percloroetileno ou perclene) e tetracloreto de carbono.

¹⁵ Dossiê Caso Rhodia: <http://www.acpo.org.br/biblioteca/bb/Dossie1.htm>

A fábrica do PENTA produziu cerca de 38,5 mil toneladas de pesticidas durante sua atividade, produção que causou intoxicação e óbito de trabalhadores, o que levou a empresa a encerrar suas atividades em 1978, após forte reação popular. A fábrica do TETRA produziu cerca de 323 mil toneladas de solventes, 600 mil toneladas de ácido clorídrico e 20 mil toneladas de resíduos¹⁶ durante sua atividade. Uma parte da produção desses resíduos foi enterrada na área das fábricas, outra foi despejada clandestinamente, entre os anos de 1976 e 1981, fora das fábricas (CASTELO BRANCO, 2016).

Os pesticidas supramencionados, inclusive as dioxinas (intencional), tiveram sua produção mundialmente proibida pela Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes. Apesar de sua toxicidade, volatilidade e persistência, os solventes sofrem pouca resistência pública, e nenhum controle sério existe quanto à sua produção em outras localidades, no entanto compostos presentes nos resíduos da produção dessas fábricas, a saber, o hexaclorobenzeno, o hexaclorobutadieno e o pentaclorobenzeno, foram banidos por essa mesma convenção em virtude de representarem um grande perigo aos vários sistemas do organismo humano, considerando sua própria capacidade reprodutiva.

Mesmo após decorridos 30 anos do encerramento total e definitivo dessas fábricas em Cubatão, seus problemas estão muito longe de uma solução. Das estimadas 20 mil toneladas (± 2 mil) de resíduos produzidos nessas fábricas, apenas 7,5 mil ton. foram incineradas, 8,5 mil ton. estão enterradas no solo da antiga fábrica e 4 mil ton. foram depositadas em um aterro em São Vicente, e continuam como contaminantes do solo em outras

¹⁶ Composição dos resíduos: hexaclorobenzeno (até 80%), hexaclorobutadieno (até 45%), hexacloroetano (até 5%), pentaclorobenzeno (até 15%), outros (até 2%).

localidades das cidades, despejados em Cubatão, São Vicente e Itanhaém.

Avaliações realizadas e publicadas em 2021 da qualidade do ar próximo a determinadas áreas contaminadas por esses resíduos na Baixada Santista revelaram que as concentrações desses pesticidas organoclorados tendem a ser maiores no verão do que no inverno, que esses locais de despejo resultaram nas maiores concentrações atmosféricas desses agentes tóxicos. E, por isso, as pessoas que vivem nessas regiões estudadas estão expostas a um risco aumentado de câncer hepático, sendo que os bebês e as crianças pequenas menores de dois anos estão expostas a maior risco de câncer por via inalatória.

A inação e a complacência das autoridades públicas fazem perenizar os lixões químicos na Baixada Santista e a exposição de populações, pelas mais variadas rotas de contato. É preciso maior ação para eliminação definitiva dos lixões e emissões de áreas contaminadas, também maior transparência, monitoramento, acompanhamento e assistência à saúde da população que está exposta há décadas, sobretudo as mais severamente atingidas.

Considerações finais

O conjunto de medidas tomadas contra a estrutura de controle social e ambiental nos níveis local, estadual e federal, de desestruturação e aparelhamento dos conselhos ambientais e atrelamento dos institutos e agências ambientais a políticas governamentais desarticuladas de uma efetiva proteção socioambiental requer como contraposição a urgente reorganização da sociedade civil com vistas à sua participação efetiva na política ambiental nacional, sob o risco de sofrer, ainda mais, o custo social ante o retrocesso ambiental imposto à

sociedade e, por conseguinte, distanciamento de uma necessária reforma urbana nacional, regional e local que atenda aos ditames constitucionais ambientais, sociais e econômicos, com vistas a um desenvolvimento humano sustentável de fato.

Referências

BOCUHY, C. A. H. (2002). **Conjuntura do Sistema Ambiental Paulista**. Entrevista *on-line*, jun. 2022.

BRASIL.([s.d.]). **Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220810191437/http://www.odmbrasil.gov.br/os-objetivos-de-desenvolvimento-do-milenio>. Acesso em: jun. 2022.

CASTELO BRANCO, J. (2016). **Convenção de Estocolmo Sobre Poluentes Orgânicos Persistentes: impactos ambientais, sociais e econômicos associados**. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Universidade Federal de São Paulo. Diadema (SP).

CORRÊA, M. J. M. (2008). **Construção social do silêncio epidemiológico do benzenismo: uma história negada**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre.

DINIZ, E. M. (2002). Os resultados da Rio +10. **Revista do Departamento de Geografia**. São Paulo, v. 15, p. 31-35.

GEIER, D. A.; GEIER, M. R. (2022). Dental amalgam fillings and mercury vapor safety limits in American Adults. **Human & Experimental Toxicology**. v. 41, p. 1-13.

GUIDA, Y. *et al.* (2021). Atmospheric Occurrence of Organochlorine Pesticides and Inhalation Cancer Risk in Urban Areas at Southeast Brazil. **Environmental Pollution**, v. 271, p. 1-14.

LOVINS, A. B.; LOVINS, L. H. (2001). **Brittle Power: Energy Strategy for National Security**. Andover, Massachusetts: Brick House Publishing Company.

HIGHTOWER, M. M.; LUKETA-HANLIN, A.; GRITZO, L. A.; COVAN, J. M. (2006). **Review of the Independent Risk Assessment of the Proposed Cabrillo Liquefied Natural Gas Deepwater Port Project**. Albuquerque, New Mexico; Livermore, California. Sandia National Laboratories.

SÃO PAULO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Ação Cível Pública nº 1025528-84.2020.8.26.0562. 2ª Vara da Fazenda Pública.** GAEMA. Santos: MPSP, 2021.

UNITED KINGDOM PARLIAMENT. (2006). **Keeping the lights on: nuclear, renewables and climate change.** Sixth Report of Session 2005-06. London: The Stationery Office Limited.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 4

Território, meio ambiente e risco

Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na
Região Metropolitana da Baixada Santista

MARINEZ VILLELA MACEDO BRANDÃO
FERNANDA TELES GONZALEZ

Introdução

No tempo-espaço globalizado, desigualdades sociais e exclusão são agravados como consequência de decisões do interesse do capital internacional. A posição do Brasil, na reorganização do capitalismo no mundo, e sua posição na divisão internacional do trabalho acentuaram os problemas sociais existentes pela falta de políticas que possam garantir, condições mínimas para o exercício da cidadania (BRANDÃO, 2006).

A sociedade contemporânea tem sido caracterizada como sociedade de risco (GONÇALVES, 2007). Isso se justifica pelas diferentes ameaças ao ambiente ou à saúde pública, alterações climáticas globais, acumulações de resíduos industriais perigosos, produtos alimentares contaminados e muitos outros, como é o caso do território deste estudo com moradias no entorno de um depósito de resíduos industriais de organoclorados.

Neste estudo pode-se compreender esses contextos e a complexidade desses cenários vulneráveis por meio de uma breve retrospectiva histórica desse território. O cenário urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista, formada por nove municípios – Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe –, apresentou até a metade do século XX diferentes composições de interesse mercantil.

O desenvolvimento econômico da Região Metropolitana da Baixada Santista historicamente apresenta estreitas relações com o Porto de Santos e com o Complexo Industrial de Cubatão. Os efeitos da implantação do Complexo Industrial de Cubatão na região são concretamente verificados com os depósitos de lixo tóxicos encontrados na área continental de São Vicente.

A urbanização dos municípios de Santos e Cubatão foram marcadas por interesses dos investimentos do capital direcionados a favor do deslocamento dos fluxos mercantis, desconsiderando a composição dos espaços destinados à moradia e circulação de pessoas. Com isso, houve uma ocupação de moradias em áreas de risco de manguezais, encostas, morros e áreas de preservação ambiental.

Resíduos tóxicos foram depositados clandestinamente na Rua Onze, no bairro Quarentenário, no município de São Vicente pela Indústria Química Rhodia que está instalada no local desde 1970 até atualmente. As substâncias tóxicas presentes na região são denominadas organoclorados, compostos de carbono, hidrogênio e cloro que afetam diferentes níveis no organismo e diversos órgãos, desde o nível celular, até o Sistema Nervoso Central (SNC). Organoclorados são tóxicos neurotrópicos, ou seja, em virtude da alta solubilidade nos lipídeos, condicionam a acumulação nos centros nervosos, fígado e tecidos gordurosos (OMS, 1982). Os principais compostos encontrados no solo e água subterrânea são o hexaclorobenzeno e o pentaclorofenol (BOLIGIAN; DO NASCIMENTO, 2001).

O hexaclorobenzeno-HCB apresenta capacidade de se acumular no ambiente e também nos corpos das pessoas, animais e plantas, sendo detectado mesmo após anos de exposição como resíduo no sangue, no leite materno e em biópsias do tecido gorduroso, como também no SNC. Por isso, ele é utilizado como biomarcador nas avaliações do impacto ambiental (GOMES, 2001). Ele prejudica o metabolismo das porfirinas, causando danos hepáticos (BRUCH *et al.*, 2004).

O contato com o “pó da china”, ou pentaclorofenol (PCP), tem como principais sintomas: conjuntivites, acne ponteadas, furunculose, pigmentação parda, tosse, dispneia e náuseas e vômitos. Em alguns casos também pode se observar: contrações

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

abdominais, sudorese, febre, aumento da frequência cardíaca, perda de peso, convulsões, dermatites e comprometimento hepático (BRANDÃO, 2014).

Nesse contexto, este estudo tem como objetivo avaliar o impacto à saúde causado pela presença de organoclorados em um depósito no bairro Quarentenário, em São Vicente, na população da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Metodologia

O presente artigo é de abordagem exploratória, com aspectos qualitativos e quantitativos.

Na interpretação da hierarquia social ou da estratificação sócio-ocupacional considerou-se a perspectiva de Bourdieu (1996; 1997), que considera o território como espaço social objetivado, uma vez que este — o espaço social — se inscreve no espaço físico e, portanto, expressa a própria estrutura social. No entanto, é importante esclarecer que a concepção de espaço social tem a preocupação de “recompor as unidades mais homogêneas do ponto de vista das condições de produção do *habitus*, ou seja, no tocante às condições elementares da existência e dos condicionantes que elas impõem” (BOURDIEU, 2008, p. 107). Logo, essas dimensões não são estáticas, razão por que convém considerar as relações entre elas e todas as propriedades constituídas pelos grupos sociais que aí se posicionam.

Ao considerar que a estrutura social deve ser compreendida a partir da concepção de espaço social — que se expressa no espaço físico —, é possível realizar a interpretação do território metropolitano para, então, compreender os processos de organização.

Área Geográfica

Para este artigo foi selecionada uma localidade, a Rua Onze, também chamada Rua da Rhodia por terminar em frente ao portão de entrada de um dos depósitos de organoclorados dessa empresa, situada no antigo bairro Quarentenário, modificado para Jardim Irmã Dolores, no município de São Vicente. Na Foto 1 é possível observar claramente a localização do depósito e da Rua Onze.

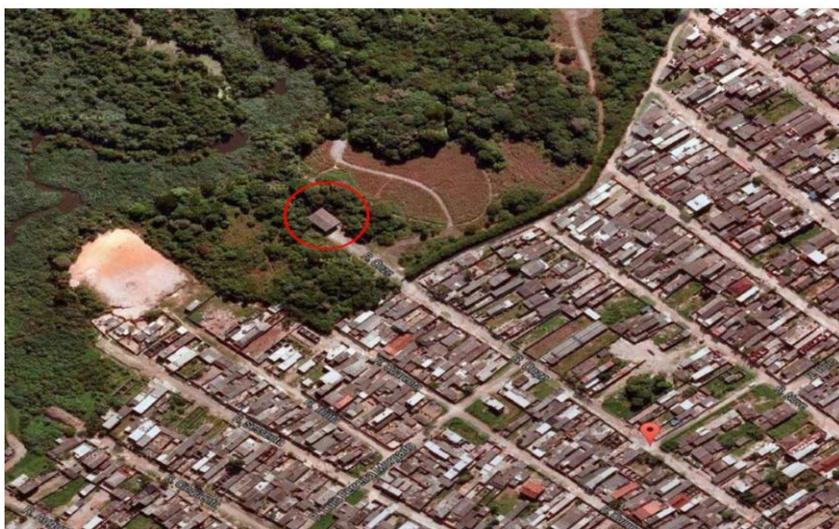


Foto 1 - Área da Rua Onze e de seu entorno e do depósito de organoclorados da empresa Rhodia/Quarentenário, São Vicente, RMBS.

Fonte: Google Earth.

População de estudo

Os critérios de inclusão deste artigo são: ser morador da Rua Onze e ter idade entre 18 e 100 anos. Foram excluídos os moradores que se recusaram a assinar o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.

Avaliação do Impacto na Saúde (AIS)

Este trabalho aplicou a Avaliação do Impacto na Saúde (AIS) na população de estudo, a fim de verificar os efeitos na saúde de quem reside em um território com contaminação ambiental, e direcionar e potencializar decisões políticas e políticas públicas.

A AIS tem como marco inicial o documento chamado Consenso de Gotemburgo, publicado em 1999 pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 1999), que apresenta os conceitos principais e as abordagens possíveis da AIS, no âmbito local, nacional ou internacional. Antes da AIS não havia a padronização de técnicas, etapas e análises de efeitos à saúde, possíveis de serem replicadas e aplicadas internacionalmente (ABE; MIRAGLIA, 2017).

A OMS definiu, pela primeira vez, a AIS como uma “combinação de procedimentos, métodos e ferramentas que permitem avaliar uma proposta de política, plano ou programa quanto aos seus potenciais impactos à saúde, bem como a ocorrência desses efeitos na população” (OMS, 1999).

Essa ferramenta agrupa métodos quantitativos e qualitativos, atendendo a uma abordagem multidisciplinar e que considera uma vasta gama de efeitos à saúde, que ultrapassa fatores biológicos e de hábitos de vida e se configura na forma de viver no contexto social, econômico, político e suas relações históricas com o território. Neste estudo, portanto, através da AIS houve uma análise das condições ambientais, historicamente determinadas da área, características específicas desse território, problemas de saúde e relações apontadas pelos moradores como sendo efeitos da situação de moradia nesse território, uma área de risco.

Procedimentos

Precedendo os procedimentos práticos, houve uma extensa pesquisa bibliográfica no âmbito geográfico, toxicológico e social.

No âmbito prático, o primeiro procedimento foi o desenvolvimento de uma pesquisa de campo com os moradores da Rua Onze, recrutados aleatoriamente pelas pesquisadoras. Foram entrevistados 20 moradores e foram feitas questões abertas e fechadas. Nessa pesquisa de campo foi possível uma caracterização dos moradores. Além disso, também foi possível conhecer a percepção desses moradores em relação à área e os contaminantes existentes no depósito, o uso dos equipamentos públicos de saúde, a participação política desses moradores em relação às questões ambientais relacionadas ao fato de morar próximo ao depósito de organoclorados e também se há uma associação dos problemas de saúde ao fato de morar na rua do depósito.

Um segundo procedimento foi a complementação da caracterização desses moradores por dados do território do entorno e de problemas de saúde dos moradores levantados pelo Instituto Brasileiro de Estatística de 2010 (IBGE) no setor censitário de classificação área 10 onde está inserida a Rua Onze.

O terceiro procedimento foi situar as condições sociais dos moradores do entorno do depósito de organoclorados do Quarentenário e contextualizá-los nos territórios da Região Metropolitana da Baixada Santista por meio de resultados de mapeamentos de outras duas metodologias, realizadas pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles Baixada Santista: o mapeamento por meio da Tipologia Socioespacial apontando desigualdades sociais e o

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

mapeamento pelo Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU) da Região Metropolitana da Baixada Santista, ambos desenvolvidos com o objetivo de subsidiar políticas públicas urbanas.

O mapeamento da Tipologia Socioespacial das áreas metropolitanas corresponde à área de ponderação, definida pelo IBGE, que decorre da junção de setores censitários de cada Censo Demográfico. A estrutura social tem a ocupação principal do indivíduo e a análise da organização social a partir do trabalho.

A partir desses critérios utilizou-se a categoria “ocupação principal do indivíduo”, cruzando-a com outras variáveis, como renda, escolaridade, situação na ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional, com o escopo de definir a estratificação social, composta por 24 categorias sócio-ocupacionais agrupáveis em oito grandes grupos sócio-ocupacionais, ou, mesmo, segundo a classe social à qual o indivíduo pertence. As bases de dados são decorrentes das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE, nas quais são apreendidas informações relativas ao trabalho e rendimento, tais como o censo demográfico.

A importância de se verificar a estrutura social expressa no território metropolitano por meio da Tipologia Socioespacial deve-se ao fato de ela ser um instrumento fundamental de planejamento e intervenção pública, na medida em que possibilita direcionar políticas públicas para segmentos específicos da sociedade tendo em vista a compreensão da totalidade da organização social metropolitana.

O outro procedimento foi o mapeamento, pelo Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU), que constitui-se por um instrumento de medição do bem-estar urbano coletivo usufruído pelo cidadão nas principais metrópoles brasileiras por meio de cinco dimensões (D1, D2, D3, D4 e D5) considerando cinco diferentes

indicadores: mobilidade urbana (D1); condições ambientais urbanas (D2); condições habitacionais urbanas (D3); atendimento de serviços coletivos urbanos (D4); infraestrutura urbana (D5). Desenvolvido pelo INCT Observatório das Metrôpoles, o indicador se constitui como um importante instrumento para análise e avaliação das condições de vida urbana das regiões metropolitanas do Brasil.

Seu diferencial situa-se na concepção que compreende aquilo que a cidade deve proporcionar à população em termos coletivos de condições materiais de vida. Nesse sentido, o indicador se afasta de uma concepção de bem-estar decorrente do consumo individual e mercantil e se aproxima de uma visão de bem-estar que se constitui e se realiza no plano do coletivo, promovidos tanto pelo mercado – via consumo mercantil – quanto pelos serviços sociais – prestados pelo Estado (RIBEIRO; RIBEIRO, 2013).

Concebidos como instrumentos de avaliação e formulação de políticas urbanas, todos esses procedimentos, em conjunto, visaram conhecer o território para possibilitar intervenções dirigidas a esses grupos sociais específicos, que habitam áreas próximas a contaminantes bem como a definição de políticas que diminuam as desigualdades em saúde e das políticas de saúde direcionadas aos moradores desse território.

Resultados e discussão

A pesquisa possibilitou uma aproximação do território e um conhecimento das percepções dos moradores com relação ao depósito de organoclorados e relatos das vivências individuais e coletivas do território.

Alguns moradores enriqueceram as entrevistas com histórias, experiências e impressões sobre o depósito e os resíduos. Falas e

expressões carregadas de incertezas, um conhecimento limitado e uma lacuna de dúvidas e de incertezas.

A população entrevistada neste estudo se caracteriza quanto à origem dos entrevistados como sendo 20% do Nordeste (Sergipe, Ceará, Pernambuco), 70% da Região Metropolitana da Baixada Santista (municípios de Santos, São Vicente e Bertioga) e 10% de São Paulo.

Quanto à escolaridade, predomina o ensino fundamental incompleto (46,15%) e apenas 15,38% dos entrevistados têm o fundamental completo. Há 15,38% dos entrevistados com ensino médio completo e 7,69% com ensino médio incompleto. Um entrevistado está cursando o ensino superior, um entrevistado nunca estudou e outro não quis responder. Os resultados referentes à escolaridade explicam o tipo de ocupação da população que se caracteriza como um *cluster* popular no mapeamento socioespacial. Essa realidade dos entrevistados é diferente da constatada na RMBS, onde houve um declínio dessa situação (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2015).

Com relação à ocupação principal, 6,66% dos entrevistados são mecânicos industriais; 6,66%, auxiliares de cozinha; 6,66%, pintores; 6,66%, faxineiras; 6,66% trabalham em uma creche; 6,66%, costureiras. Também entre esses, 26,66% disseram trabalhar em casa, 20% estão aposentados e 13,33% estão desempregados. Do total de entrevistados, quatro disseram ter uma ocupação secundária, sendo essas: carpinteiro, pintor, pedreiro, "bico" em oficina e faxina.

Em relação à saúde, 40% dos entrevistados atribuem ter algum problema de saúde que consideram estar relacionado ao fato de residir próximo ao depósito de organoclorados. Os demais, embora tenham apresentado também problemas de saúde, não os atribuem a esse determinante.

Na totalidade, 50% dos entrevistados afirmaram tomar algum tipo de remédio regularmente e 60% fizeram algum tipo de exame de 2014 a 2015, no período da pesquisa. Com relação ao atendimento dos problemas apontados nas entrevistas, observou-se que 27,27% foram atendidos no Município de São Vicente e 9% em outros municípios da região metropolitana, o restante dos entrevistados não souberam ou se recusaram a responder, ou não se direcionam aos serviços de saúde há bastante tempo.

A predominância dos problemas de saúde apontados pelos moradores da Rua Onze concentrou-se em problemas de pele (37%), esses sempre relacionados a feridas e infecções e anemia (25%). Os demais problemas foram: pressão alta (13%), epilepsia (6%), diabetes (6%) e alteração na próstata (6%).

As questões colocadas aos moradores da Rua Onze sobre sua vivência nesse território mostraram que quase a totalidade respondeu ter água encanada, um morador respondeu não ter acesso mas não forneceu mais informações a respeito. Quando se perguntou se havia hortas na residência, 20% confirmaram e o restante não tem plantações. Observou-se no trabalho de campo algumas casas com plantio de bananeiras, plantação de mandioca e hortaliças. Alguns moradores relataram sobre o plantio e o consumo de frutas e legumes por outros moradores que desconsideram os riscos relacionados ao solo contaminado.

Com relação ao odor dos resíduos do depósito, 20% dos entrevistados disseram sentir apenas quando chove, 33,33% sentem odor independentemente da chuva acontecer e os demais responderam que não sentiam nenhum odor.

Quando se perguntou se havia algum tipo de participação em associações coletivas, 91,66% dos entrevistados responderam que não. Apenas um entrevistado respondeu de forma afirmativa

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

e referia-se a atividades coletivas na igreja evangélica localizada na mesma rua. No entanto, ao se referir a essas atividades não estabeleceu nenhuma relação à problematização das questões que envolvem a vivência e aos problemas do bairro ou da rua, ou mesmo aos problemas de saúde, ambientais, riscos relacionados ao local de moradia ou dos contaminantes do depósito.

Entre os entrevistados, 73,34% disseram não ter conhecimento das substâncias químicas do depósito e 26,66% têm conhecimentos básicos sobre o depósito. Os moradores têm uma noção baseada em uma explicação limitada e carregada de dúvidas – “Veneno, nenhuma informação foi dada” –; um outro diz: “Não sei e ninguém dá informações, só sei que é veneno e que é cancerígeno e que o lençol freático está contaminado”. Uma moradora expressou seu desconhecimento: “Nada, nada, não nada” e completa contando que antigamente tinha uma placa dizendo que não se podia usar a água do local, mas tiraram a placa no muro de “entrada proibida” do depósito de organoclorados. Em seu relato diz ter conhecimento dos contaminantes, mas há uma descrença no poder público e em algum tipo de intervenção, dessa forma afirma: “(...) é perigoso e contagioso, às vezes as crianças entram para pegar pipa. Nada de informação, a *Tribuna* não entra, não deixam. E não é divulgado na mídia. O Quarentenário é ignorado e crianças continuam doentes”. Um outro morador respondeu não saber nada e completou: “A gente não tem visita nenhuma no bairro, só em época de eleição. Tem esgoto à céu aberto, lixo, negligência médica”. Ainda respondendo sobre o conhecimento dos compostos químicos, outros dois moradores referem-se a problemas de saúde mas sem especificar ao certo, confirmando que mesmo nos relatos que afirmam saber sobre isso limitam-se a vagas explicações: “Sei que são tóxicas e que faz mal à saúde”.

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

Dimensão	Classificação	Bertioga	Cubatão	Guarujá	Itanhaém	Mongaguá	Peruibe	Praia Grande	Santos	São Vicente	Total	%
D1	Muito bom	60	0	0	0	0	29	0	0	0	89	3,0%
	Bom	37	70	104	169	0	90	0	51	44	565	19,9%
	Médio	0	60	265	58	44	0	20	432	90	969	32,7%
	Ruim	0	53	112	0	51	0	410	172	249	1047	35,3%
D2	Muito ruim	0	0	0	0	0	0	184	0	114	298	10,0%
	Muito bom	0	123	185	0	0	0	307	430	162	1207	40,7%
	Bom	0	60	131	0	0	29	169	153	221	763	25,7%
	Médio	0	0	85	40	0	0	0	0	32	157	5,3%
D3	Ruim	97	0	80	81	44	45	96	51	35	529	17,8%
	Muito ruim	0	0	0	106	51	45	42	21	47	312	10,5%
	Muito bom	0	0	67	0	0	0	94	430	0	591	19,9%
	Bom	0	0	0	40	0	29	321	0	118	508	17,1%
D4	Médio	0	28	128	106	51	45	61	53	174	646	21,8%
	Ruim	97	95	206	81	44	45	138	151	71	928	31,3%
	Muito ruim	0	60	80	0	0	0	0	21	134	295	9,9%
	Muito bom	0	28	260	0	0	0	295	534	331	1448	48,8%
D5	Bom	0	0	89	0	0	0	156	100	83	428	14,4%
	Médio	0	42	52	40	0	29	163	0	83	409	13,8%
	Ruim	37	84	62	48	51	45	0	21	0	348	11,7%
	Muito ruim	60	29	18	139	44	45	0	0	0	335	11,3%
D5	Muito bom	0	0	0	0	0	0	0	430	78	508	17,1%
	Bom	0	154	67	0	0	0	415	53	186	875	29,5%
	Médio	0	29	146	0	0	0	20	100	119	414	13,9%
	Ruim	0	0	165	40	95	74	156	0	67	597	20,2%
	Muito ruim	97	0	103	187	0	45	23	72	47	574	19,3%

Quadro I - Distribuição dos Setores Censitários do IBGE/2010 dos municípios da RMBS por Dimensões (D1, D2, D3, D4 e D5) com demarcação da Área 10.

Fonte: Observatório das Metrôpoles, 2013. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista.

Por meio de levantamento do IBGE de 2010 identificaram-se alguns problemas de saúde e com necessidade de atendimento em especialidades de saúde da população desse território que faz parte do entorno do depósito de organoclorados.

Entre os residentes da Área 10, 9.227 pessoas têm algum tipo de deficiência permanente. Entre essas, 187 pessoas não conseguem enxergar nada e 918 pessoas têm grande dificuldade para enxergar. Quanto à audição, 34 pessoas não conseguem ouvir nada, 247 pessoas têm grande dificuldade permanente de ouvir e 1.256 pessoas têm alguma dificuldade permanente de audição. Quanto à locomoção, 86 indivíduos da população residente dessa área não conseguem caminhar ou subir degraus de modo algum (dificuldade permanente), 562 pessoas têm grande dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus e 1.530 pessoas têm alguma dificuldade permanente de caminhar ou subir degraus. Por fim, 577 pessoas têm algum tipo de deficiência permanente mental ou intelectual.

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

Os dados do IBGE de 2010 revelam a existência de residentes sem água canalizada (0,2%) e que 3,4% da população tem acesso à água por outras formas sem ser pela rede oficial.

A empresa Ambios Engenharia e Processos Ltda., (2007), empresa referência em estudos de Avaliação de risco à saúde humana (ARSH), pontua que diante desse contexto de contaminação ambiental, uma intervenção seria necessária pois ficou constatado no local um impacto adverso na saúde humana. Entre as recomendações sugeridas estão o planejamento e implantação de ações de acompanhamento de saúde das pessoas consideradas expostas, em decorrência da classificação como Categoria B (perigo para a saúde pública) e levando em conta que: i) a população do entorno imediato (até 500 metros) das áreas de deposição dos resíduos no site Quarentenário apresenta vulnerabilidade pelas condições socioeconômicas; ii) a dispersão dos contaminantes foi comprovada em diversos pontos, inclusive nas residências; e iii) estudos confirmam a exposição humana aos contaminantes que foram analisados pelo achado em amostras biológicas de moradores do local.

De acordo com as características do território, da população e do processo de contaminação do ambiente e exposição das pessoas são propostas as seguintes recomendações de saúde pela AMBIOS (2007):

- Identificação, busca e avaliação de saúde de todos os moradores e ex-moradores da área, no período de 1977 a 2002.
- Estudos de indicadores biológicos para os compostos determinados como contaminantes de interesse.
- Estabelecimento de laboratórios de referência que realizem controle de qualidade de seus procedimentos.
- Organização, implantação e implementação de um

programa de vigilância e assistência à saúde específico para essa população que contemple os seguintes aspectos:

- 1 – Adequação do Programa de Saúde da Família (PSF) da área contaminada, com treinamento dos funcionários para diagnosticar, orientar e prevenir os agravos de origem ambiental, especificamente os efeitos adversos esperados pela exposição aos organoclorados.

- 2 – Estabelecimento de parcerias com instituições de saúde e ensino para oferecer assistência especializada e investigações em grupos populacionais específicos, como, por exemplo: acompanhamento de gestantes, crianças, vigilância do câncer, investigações para elucidação dos mecanismos de ação dos compostos presentes, estudos genéticos e outros que possam contribuir para a identificação de grupos mais suscetíveis de desenvolver doenças relacionadas aos compostos de interesse.

- 3 – Estabelecimento de um programa de educação em saúde para a população. Quanto aos aspectos ambientais, recomenda-se o acompanhamento da migração dos contaminantes de interesse, particularmente as rotas que incluem lençol freático, ar e águas superficiais, para que se possa identificar outras populações sob risco e intervir de forma a minimizar ou excluir tais riscos.

Conclusão

Através deste estudo conclui-se que por meio da AIS é possível identificar as desigualdades em saúde analisando as relações entre espaço urbano, moradia e meio ambiente, e ter elementos para integrar uma ação e uma discussão de especialistas da área da saúde, o poder público e a comunidade afetada, necessários especialmente para as populações em contextos de

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

risco. Com isso, a saúde passa a ser considerada desde o início do processo de desenvolvimento das políticas ou projetos, ajudando a garantir que os impactos na saúde não sejam negligenciados (ABE; MIRAGLIA, 2017; QUIGLEY *et al.*, 2006).

Este estudo nos mostra a influência do ambiente e território sobre a saúde dos indivíduos. É urgente a existência de uma política de atendimento em saúde ancorada com uma política urbana, pois o território conserva uma intrínseca relação com as condições sociais e para a população estudada é necessário maior atenção do poder público para os riscos que sofrem pela exposição aos organoclorados.

Referências

ABE, Karina Camasmie; MIRAGLIA, Simone Georges El Khouri. Avaliação de Impacto à Saúde (AIS) no Brasil e América Latina: uma ferramenta essencial a projetos, planos e políticas. **Interface-Comunicação, Saúde, Educação**, v. 22, p. 349-358, 2017.

AVANZI, Ingrid Regina. Uma reflexão aos danos causados por acidentes de organoclorados. **Unisanta BioScience**, v. 4, n. 3, p. 169-178, 2015.

BOURDIEU, P. Espaço social e espaço simbólico. *In*: BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus Editora, 1996.

BOURDIEU, P. Efeitos do lugar. *In*: BOURDIEU, P. (coord.). **A miséria do mundo**. Petrópolis: Vozes, 1997.

BRANDÃO, M. V. M.; **Território e vulnerabilidade socioambiental**: um estudo exploratório teórico-metodológico de mapeamento de riscos ambientais e seus efeitos na saúde. São Paulo, 2014. Projeto apresentado para estágio de pós-doutoramento no Programa de Gestão e Informática em Saúde. Universidade Federal de São Paulo.

BRANDÃO, M. V. M. *et al.* **O grão do trigo**: mapa da exclusão/inclusão da Região Metropolitana da Baixada Santista. Santos: Universidade Católica de Santos, 2006.

BRANDÃO, M. V. M. *À sombra das torres da cidade*. São Paulo: 2000. Tese (Doutorado do programa de Ciências Sociais) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

capítulo 4 | Território, meio ambiente e risco
Avaliação de Impacto na Saúde (AIS) na Região Metropolitana da Baixada Santista

BOLIGIAN, A. T. A.; DO NASCIMENTO, N. R. Problemas de saúde no bairro Quarentenário - São Vicente (SP): uma questão de poluição ambiental? **Teoria, técnicas, espaço e atividades:** temas da geografia contemporânea. Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Universidade Estadual Paulista (UNESP), Rio Claro, 2001.

BRUCH, E. J.; SILVA, C. T.; CAFFARELLO, A.; RAYMUNDO, M. H.; CRISTIAN, E. O caso da empresa Rhodia que contaminou funcionários, parte da população e o meio ambiente com substâncias tóxicas. **Anais do Simpósio Internacional De Ciências Integradas da Unaerp Campus Guarujá.** 2004. Guarujá. Disponível em: <http://www.unaerp.br/index.php/documentos/1097-o-caso-da-empresa-rhodia-que-cont-funcionarios-parte-da-pop-e-o-meio-ambiente-com-substancias-toxic/file>.

ENGENHARIA, Ambios *et al.* **Relatório de avaliação de risco à saúde por exposição a resíduos perigosos em áreas de Itanhaém e São Vicente/SP.** 2007.

GOMES, C. J. O “Caso Rhodia/Baixada Santista” – A maior contaminação por POPs no Brasil. **Colóquio Internacional de Justiça Ambiental, Trabalho e Cidadania.** 2001. Disponível em: <http://www.riosvivos.org.br/arquivos/660712871.doc>.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE *et al.* **Health impact assessment: main concepts and suggested approach-Gothenburg consensus paper.** 1999.

QUIGLEY, R.; BROEDER, L. den.; FURU, P.; BOND, A.; CAVE, B.; BOS, R. Health Impact Assessment International Best Practice Principles. Special Publication Series N° 5. Fargo, USA: **International Association for Impact Assessment.** 2006.

RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. Índice de bem-estar urbano (IBEU). Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2013.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 5

Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos

Elementos para uma agenda de pesquisas

MARINA FERRARI DE BARROS
JOSÉ MARQUES CARRIÇO

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

Introdução

No Brasil, os impactos das transformações produtivas recentes estão no centro da agenda ambiental, especialmente quanto ao desmatamento nas fronteiras de expansão do agronegócio, setor importante para a balança comercial brasileira, no contexto da redução da participação da indústria, assemelhando-se ao fenômeno conhecido como “doença holandesa”¹⁷ (NASCIMENTO, 2019; CANO, 2012). Mas são pouco compreendidas as consequências desse processo nos municípios portuários brasileiros, com a ampliação da demanda por investimentos de infraestrutura pelo setor agropecuário, que produzem impactos ambientais associados ao aumento do risco tecnológico, pela operação e transporte de produtos perigosos, insumos do agronegócio. Assim, estuda-se o caso do complexo portuário de Santos, no litoral paulista, visando lançar luz nas transformações de áreas portuárias e retroportuárias, objetos de ampliação da movimentação de produtos vinculados ao agronegócio, analisando seus impactos ambientais e riscos tecnológicos.

Busca-se subsidiar uma agenda de pesquisas voltadas ao aprofundamento da discussão acerca desse fenômeno, abordando-se impactos e riscos diversificados às vizinhanças, como suspensão de particulados, contaminação de cursos d’água, transporte e armazenamento de produtos perigosos e outros. Recuperando-se o histórico de transformações institucionais e normativas do sistema portuário brasileiro, procura-se apresentar as mudanças regulatórias e operacionais pelas quais o complexo portuário de

¹⁷ Termo cunhado pela revista *The Economist*, em 1977, quanto aos efeitos econômicos da descoberta de reservas de gás natural na Holanda, nos anos 1960, que levaram aquele país a se especializar na exploração desse recurso em detrimento de setores mais dinâmicos da economia (WASQUES; TRINTIN, 2018).

Santos vem passando nas últimas décadas. Discute-se a relação porto/cidade quanto a impactos e riscos mencionados e a relação entre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (APS, 2020) e os zoneamentos dos municípios afetados de modo a evidenciar as disjunções entre os instrumentos e desafios para a governança democrática do complexo portuário de Santos, no contexto da centralização das decisões estratégicas da política portuária nacional.

Transformações regulatórias, impactos ambientais e risco tecnológico no complexo portuário de Santos no século XX

O Porto de Santos foi construído pela Companhia Docas de Santos (CDS), à qual foi concedida a administração e operação do porto por 90 anos. O primeiro trecho de cais foi inaugurado em 1892. Durante o período de extensão do modo de acumulação capitalista, com a formação do mercado unificado nacional no Brasil, a CDS construiu e ampliou o cais e os armazéns, implantando o grande porto brasileiro do período do café, em fase que coincide com a implantação do Plano de Saneamento de Santos, que garantiu a expansão urbana até a orla marítima, ao sul. A qualificação das condições sanitárias permitiu tanto a expansão portuária quanto o deslocamento da população de maior poder aquisitivo em direção à orla da praia (BARROS; CARRIÇO, 2019).

Após a Segunda Guerra Mundial, com o estágio extensivo de acumulação, as políticas desenvolvimentistas do Estado Novo e governos posteriores levaram à nova fase de expansão do Porto. Em 1975, a ditadura militar criou a Empresa de Portos do Brasil S.A. (Portobrás), responsável pela administração dos portos federais, à qual se subordina a Companhia Docas do Estado de São Paulo

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

(CODESP), empresa pública que assumiu a administração e operação do Porto de Santos, com o fim da concessão à CDS, em 1980.

Esse período foi marcado por grandes obras de infraestrutura no Porto de Santos, praticamente sem controle ambiental, criando imenso passivo na região, como a dragagem do Canal de Piaçaguera, no fundo do estuário, que viabilizou a instalação dos terminais de uso privativo da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e da Ultrafertil. Além de outras empresas do polo industrial de Cubatão, estas contribuíram efetivamente para a contaminação do estuário, e como o transporte de sedimentos da Serra do Mar exige constante dragagem, para manutenção de acesso e calado, a dragagem do Canal de Piaçaguera tornou-se um risco potencial de dispersão de contaminantes.

Nessa etapa, ocorreu a chamada “revolução verde” (COUTO, 2003) originada pela expansão da produção de insumos agrícolas químicos, devido à crescente demanda do agronegócio. Segundo Gutberlet (1996), entre 1970 e 1980, o consumo de adubos químicos cresceu 550%, resultando na implantação de muitas indústrias do ramo em Cubatão. Poluição atmosférica, do solo e dos corpos d’água trouxeram graves consequências à saúde pública e à economia. Intensificaram-se os impactos das operações portuárias de granéis sólidos vegetais, afetando bairros vizinhos ao porto, em Santos e Guarujá, município onde o governo federal implantou a margem esquerda do complexo, nos anos 1970. Em 1973, é inaugurado o “Corredor de Exportação”, no bairro Ponta da Praia, em Santos, maior área de exportação de granéis sólidos vegetais do país.

Nesse período, o maior desastre foi o incêndio que atingiu a Vila Socó, comunidade de baixa renda de Cubatão, causado por vazamento em oleoduto da Petrobras, que transportava combustível desde seu terminal portuário em Santos até a Refinaria de Cubatão, com número de mortos até hoje incerto, que pode ter chegado a 500 pessoas.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

Nos anos 1990 inicia-se um ciclo de privatizações e redução da participação estatal na economia, com abandono do nacional desenvolvimentismo, afetando a Região Metropolitana da Baixada Santista¹⁸, impactando diretamente os setores portuário e industrial e reforçando efeitos negativos do estágio econômico anterior. Em 1991 a Portobrás foi extinta e, em 1993, a regulação do setor portuário foi alterada profundamente, com a aprovação da Lei Federal nº 8.630/1993 (BRASIL, 1993), conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”, que produziu grandes mudanças, passando a CODESP de operadora portuária a autoridade portuária. A nova norma mudou radicalmente a relação capital/trabalho no porto, em princípio resultando em desemprego de trabalhadores de várias categorias. Conforme Rodrigues e Vaz (2001), em Santos, a carga movimentada cresceu 47,9% e a mão de obra total teve redução de 22,5% entre os extremos da década de 1990, considerando todas as categorias e empregados dos novos operadores portuários.

Em 2005, anos após a privatização de Cosipa e Ultrafertil¹⁹, nova dragagem do Canal de Piaçaguera foi aprovada, com a disposição de material contaminado em cava subaquática, solução sem precedentes no Brasil, que ensejou a abertura de Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) na Assembleia Legislativa de São Paulo, cujos trabalhos estão em andamento. Com a ampliação do cais da Ultrafertil, sob controle da VL! Logística, grandes investimentos foram realizados no local e novo processo de licenciamento ocorreu (ULTRAFÉRTIL, 2011). Em 2017 foi inaugurado seu novo terminal e, em maio de 2020, a

¹⁸ Composta pelos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, sendo o primeiro o polo regional.

¹⁹ A primeira foi adquirida pelo grupo Usiminas e a segunda pela Vale do Rio Doce.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

CETESB aplicou multa à empresa pelo vazamento de gás amônia, ocorrido na válvula de um duto.

Em 2015, em meio à crise econômica, a Usiminas interrompeu a produção de aço em Cubatão, com fechamento dos altos-fornos, coqueria e sinterização (CÂMARA, 2019), com milhares de demissões. Portanto, ao passivo ambiental somaram-se as consequências sociais da reprimarização da economia. Na margem esquerda do Canal de Piaçaguera mais uma onda de desemprego causado pela Usiminas²⁰. Na margem direita, o terminal da VL!, ponto nodal do chamado “Corredor Paulista²¹”, que objetiva ampliar a oferta de insumos de fertilizantes e exportar granéis sólidos e líquidos (ULTRAFÉRTIL, 2011, p. 7).

Quanto ao canal principal do porto, em virtude da demanda do comércio mundial por embarcações cada vez maiores, entre 2008 e 2013 foi realizada a dragagem de aprofundamento para cerca de 15 metros. Obra polêmica, embora com licenciamento ambiental e rígido controle de execução, a ela foi atribuída a redução das faixas de areia da Ponta da Praia e da Praia do Góes, no Guarujá (PEDROSA, 2017). A erosão praiial exigiu recursos públicos para sua mitigação, questão não prevista no licenciamento ambiental.

Somente em 1999 a CODESP criou seu primeiro órgão encarregado da gestão ambiental do porto, a Superintendência de Qualidade, Meio Ambiente e Normalização, hoje Superintendência de Saúde, Segurança e Meio Ambiente (SPM), indicando mudança de postura da autoridade portuária, em período de consolidação da legislação ambiental brasileira. Neves (2015, p. 43) aponta que até a criação da SPM “não havia mecanismos eficazes de controle ambiental no Porto de Santos”.

²⁰ Em 1994, a empresa chegou a ter 25.046 trabalhadores, sofrendo grande redução após a privatização, em 1993. Até 1998, 6.900 empregados foram demitidos (CARRIÇO, 2006, 173).

²¹ Conjunto de ferrovias que corta o Estado de São Paulo e interliga grandes áreas produtoras de grãos e cana-de-açúcar no Centro-Oeste.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

Apesar da atuação dos órgãos de controle e fiscalização ambiental na primeira metade da década de 2010, com ampliação da exportação de granéis sólidos vegetais pelo Corredor de Exportação, os bairros lindeiros passaram a sofrer impactos do carregamento de navios. O Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar no Município de Santos de 2011 a 2014 (CETESB, 2015) revela que parte significativa das concentrações de partículas inaláveis monitoradas na estação Ponta da Praia é “associada às emissões provenientes das atividades do setor do Porto de Santos localizado nesta região” (CETESB, 2015, p. 39). A pressão política de novos moradores de classe média alta do bairro, que verticalizou-se próximo ao porto, mobilizou a administração municipal, que propôs alteração à Lei Complementar nº 730/2011 (SANTOS, 2011), tornando desconformes²² atividades portuárias e retroportuárias de operação de granéis sólidos em área que se estendia desde aquele bairro até o centro, condicionando suas ampliações ao pagamento de outorga onerosa. A norma foi objeto da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 316/2013, por afronta aos preceitos dos arts. 1º; 18; 21, XII, f; 22, X; e 60, §4º, I, da Constituição de 1988, tendo o STF permitido a permanência das atividades a partir de decisões liminares²³. Esta ação é um marco importante no tratamento de conflitos de zoneamento entre cidade e porto. Ao reconhecer que o município não possui competência para legislar sobre uso e ocupação do solo na área primária do porto, abre perigoso caminho para que interesses locais e sobretudo a proteção da

²² Atividade desconforme é aquela irregular quanto à lei de uso do solo em vigor, porém regularmente licenciada quando de sua instalação.

²³ Segundo o acórdão do Supremo Tribunal Federal (STF, 2014), que deu provimento ao pedido da Presidência da República, “o município de Santos/SP, ao editar normas que interferem no regime do respectivo porto, excluindo, expressamente, da categoria de uso referente às atividades portuárias e retroportuárias as instalações destinadas ao comércio e/ou armazenagem de granéis sólidos, imiscui-se em competência legislativa privativa da União” (STF, 2014, p. 2).

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

população contra riscos tecnológicos e impactos ambientais fiquem em segundo plano, em face de interesses de grupos poderosos.

A presença de grandes grupos econômicos no complexo, alguns com capital aberto, é tendência que precisa ser avaliada quanto a impactos ambientais. Conforme Lynch (1999), grandes conglomerados utilizam-se do discurso da sustentabilidade como *marketing*, com adoção de sistemas autorregulatórios, como a ISO 14.000, porém terceirizam operações. De um total de 43 áreas arrendadas no Porto de Santos, 28 (65%) são para empresas com capital aberto (APS, 2021). Em uma das áreas localizadas fora da perimetral portuária, na Alamoia, junto ao terminal da Transpetro, em abril de 2015, ocorreu um dos maiores acidentes da história do complexo portuário, no Terminal Químico de Aratu S/A (Tequimar), também conhecida como Ultracargo, que possui, conforme aponta Queiroz e Carriço (2019, p. 85), uma série de certificações em seu portfólio, inclusive a ISO 14.000.

O complexo portuário e os zoneamentos municipais: disjunções e desafios

A avaliação das diretrizes das políticas urbanas municipais delimitadas a partir do zoneamento dos municípios de Santos, Cubatão e Guarujá no que concerne às áreas afetadas pelo novo Plano de Desenvolvimento e Zoneamento Portuário (PDZ) expõe incompatibilidades e inseguranças. Incompatibilidades evidenciam-se pela sobreposição dos zoneamentos e inseguranças decorrem dos riscos aos quais ficará exposta a população sem que estes possam ser apontados, pois os responsáveis pelos Estudos de Impacto Ambiental (AIA) são as empresas vencedoras dos leilões de arrendamentos, cujos usos são predefinidos no

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

plano. Assim, pula-se uma etapa importante da AIA: a análise de alternativas locais. Esta premissa, além de legal, é também a oportunidade não apenas de se evitar riscos a áreas de adensamento cristalizado, mas principalmente de discutir o planejamento da ocupação da região, tão complexa como o complexo portuário. Compatibilizar desenvolvimento econômico com preservação ambiental e segurança não é algo que se resolve solicitando manifestações burocráticas unilateralmente.

A despeito das graves ocorrências do passado no próprio complexo ou mesmo fora dele, em 2019 a APS arrendou a área SSZ-25 do PDZ, com mais de 29 mil metros quadrados, em Outeirinhos, por 25 anos, para “movimentação e armazenagem de granéis sólidos minerais” (APS, 2021, n.p.), dentre estes, o nitrato de amônio. Essa área localiza-se junto aos bairros Vila Mathias e Macuco, expondo ao risco mais imediato milhares de habitantes. O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) do empreendimento, já concluído, demandou como medidas compensatórias, modestos quatro lances de mangueiras com 150 mm e R\$3.700 milhões para investimentos em equipamentos de saúde do município.

Em processo de arrendamento (BALBINO, 2021), também para operação e armazenagem de granéis sólidos minerais, encontra-se a SSZ-25E, contígua à SSZ-25 e ainda mais próxima da área residencial. Com cerca de 88 mil m² e atualmente ocupada pela empresa Marimex, de capital local, que armazena contêineres. Tanto esse arrendamento como o da SSZ-25 estão diretamente vinculados aos interesses do agronegócio, pois destinam-se a fertilizantes.

A Figura 1 (APS, 2021) apresenta a localização dos arrendamentos futuros no porto, segundo o tipo de carga, evidenciando que nenhuma das áreas previstas para cargas potencialmente mais poluidoras e perigosas encontra-se a distância segura de áreas residenciais.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos

Elementos para uma agenda de pesquisas

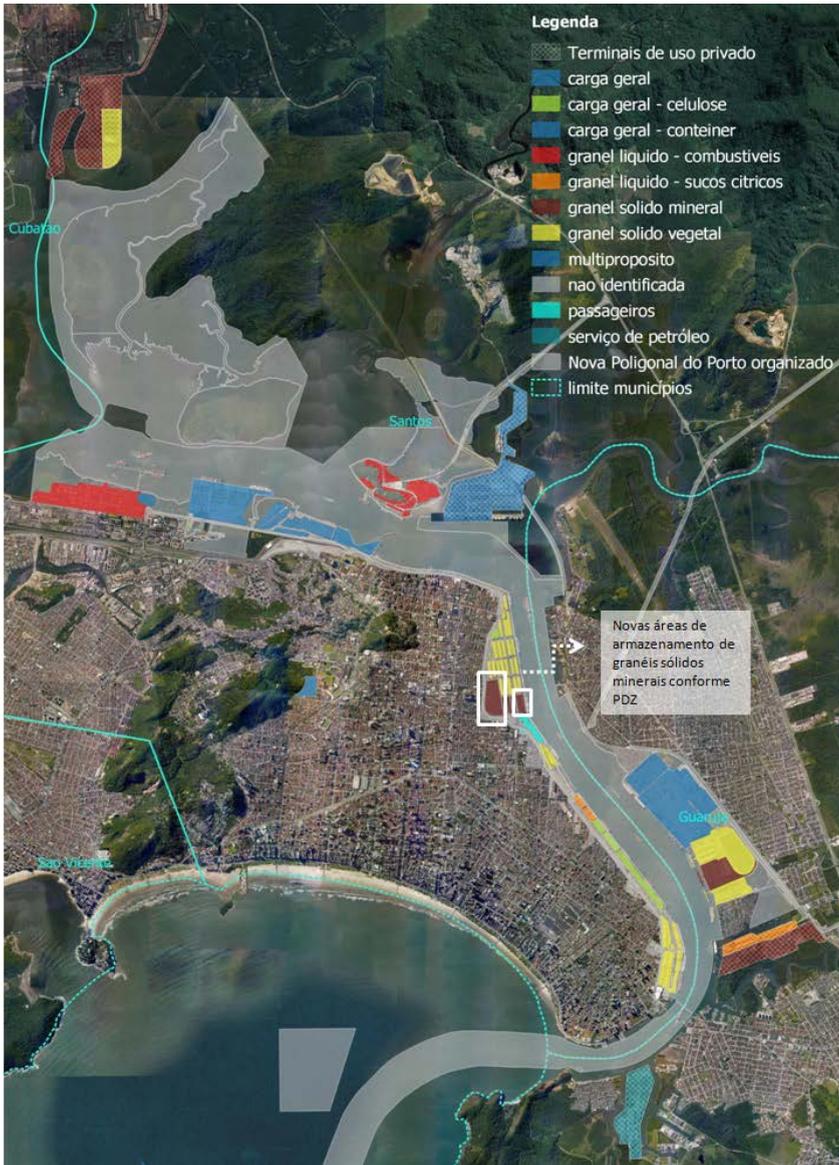


Figura 1 - Áreas arrendadas por tipo de carga.

Fonte: APS, 2021, adaptada pelos autores.

Essa distância é disciplinada pela Portaria do Exército n° 147, de 21 de novembro de 2019, que estabelece, em seu anexo H,

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

quantidades e distâncias mínimas obrigatórias em relação a áreas habitadas, conforme o tipo de produto controlado armazenado, como é o caso do nitrato de amônio.

Áreas já delimitadas há anos, na área continental de Santos, como Zonas Portuárias e Retroportuárias, foram poupadas na expansão da poligonal que delimita o porto (Figura 2), enquanto outras delimitadas para a proteção ambiental no zoneamento municipal foram incorporadas ou mantidas, ainda que situadas no meio de bairro residencial e sobre Zona Especial de Interesse Social (ZEIS), como é o caso da área ocupada pela Transbrasa, no bairro Jabaquara. No Guarujá o zoneamento delimita uma enorme área habitada como amortecimento, posto que localizada entre a zona portuária com acesso aos cais situada na margem esquerda do porto organizado e a zona retroportuária municipal, face evidente de pressão do setor.

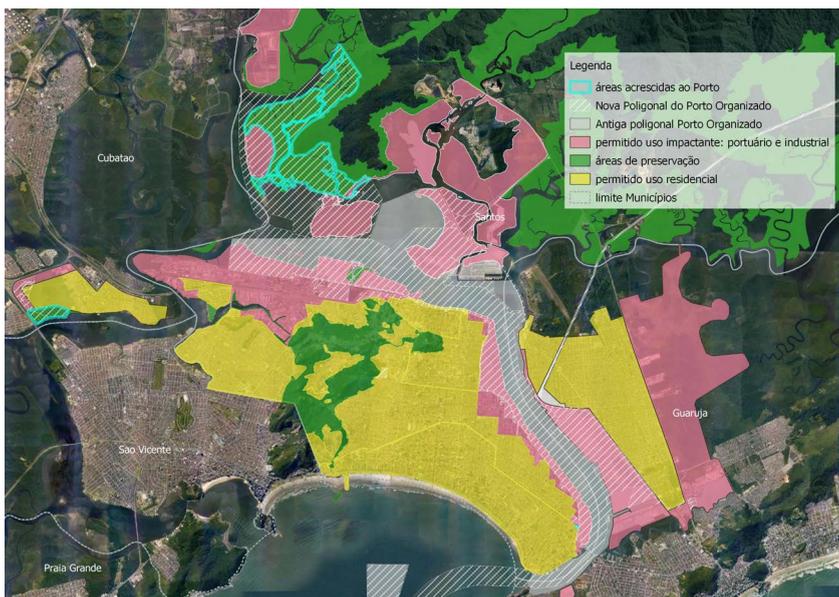


Figura 2 - Nova Poligonal e áreas afetadas conforme zoneamentos municipais.

Fonte: autores, 2022.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

É sintomático o resultado da análise da evolução da distribuição das permissões de usos impactantes ao longo do tempo, em Santos (Figura 3)²⁴. Considerado o período entre 1968 e 2018, últimos 30 anos de zoneamento, parte-se da falta de regulação completa das áreas portuárias ao estímulo do conflito em determinadas porções da sua parte insular. De 1968 até a criação da Área de Proteção Ambiental Santos Continente reconhecia-se de um lado a prerrogativa exclusiva da CDS para disciplinar usos na área portuária e, por outro, não se disciplinava uso algum na área rural do município, que compreendia, à época, toda a sua área continental, sendo lá permitidos todos os usos:

Art. 95. Na zona portuária, os usos são os determinados pelas prescrições legalmente normalizadas a respeito dos terrenos compreendidos na concessão federal do Porto de Santos.

Art. 60. A área rural não será objeto de zoneamento de uso, sendo nela permitidos todos os usos de que trata esta lei além dos especificamente agropecuários (SANTOS, 1968).

O que se observa a partir da criação de uma grande área de preservação ambiental na área continental, como

²⁴ Levantamento realizado a partir da espacialização das permissões de uso por zonas ano a ano conforme definição da legislação municipal no período compreendido entre 1968 e 2018. Em vermelho a evolução das áreas de permissão de usos impactantes para os quatro anos onde foram identificadas as mais relevantes alterações. Foram classificados como usos impactantes aqueles enquadrados como portuários, retroportuários e industriais incômodos e para a definição da área um *buffer* de 50 metros, contado a partir do eixo das vias, considerando que na área insular as permissões de uso são dadas pelo cruzamento entre a classificação viária e a zona onde se encontra o imóvel. As permissões não foram consideradas concomitantemente. Um vídeo apresentando a evolução das permissões pode ser acessado em: <https://web.archive.org/web/20220809190521/http://olharpraiano.blogspot.com/2022/08/este-video-foi-gerado-partir-de.html>.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

amortecimento às bordas do Parque Estadual da Serra do Mar, é a expansão paulatina das permissões de usos impactantes sobre o território insular do município. Entre o investimento em infraestrutura para a ocupação das áreas destinadas ao porto e retroporto na área continental e o uso da terra já urbanizada da área insular, favoreceu-se esta última alternativa, em especial sobre bairros ocupados por população de médio a baixo rendimento.

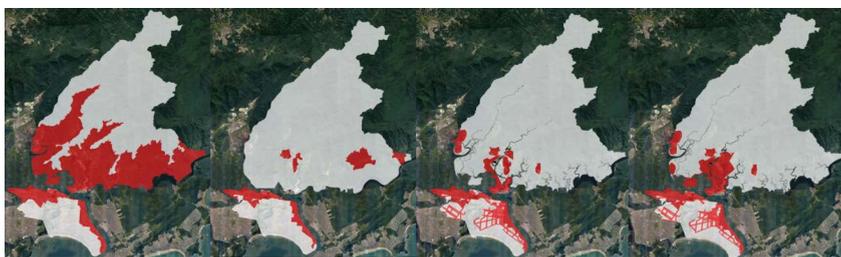


Figura 3 - Evolução das permissões de usos impactantes em Santos - 1968 a 2018.

Fonte: os autores.

Considerações finais

O histórico de acidentes apresentado neste trabalho se refere a uma parte diminuta da realidade; sendo assim, a mensuração do risco tecnológico depende de um diagnóstico criterioso desses impactos eventuais para que seja possível o planejamento das ações de emergência. Este é um encaminhamento de pesquisa importante a ser traçado.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

Sob o ponto de vista do planejamento urbano, em especial do instrumento do zoneamento municipal, que operacionaliza de fato as permissões de uso das atividades no território, entende-se que deve ser abordado regionalmente, inclusive se utilizando de instrumentos institucionalizados com o Estatuto da Metrópole e sempre compatibilizando e compactuando com as legislações municipais.

Enquanto há pendência de definição de mérito quanto às prerrogativas constitucionais sobre o direito de disciplinamento do uso e da ocupação do solo em territórios municipais portuários, as outras instâncias de participação no processo de licenciamento devem ser utilizadas pelos municípios afetados, seja incluindo estudos mais aprofundados e consultas à população para manifestar-se junto à CETESB, seja através da Comissão Municipal de Análise de Impacto de Vizinhaça. Mas nenhuma dessas ações se torna eficaz sem o controle social, observando, participando e monitorando. Os planejamentos territoriais municipal e portuário devem ser efetivamente integrados, observando-se o pacto federativo que exige respeito aos entes locais. Os planos devem se tornar processos e não meros conjuntos de diretrizes e mapas, mutáveis apenas quando assim exigem as transformações tecnológicas e produtivas, que acompanham as alterações dos estágios econômicos, como no presente, em que o peso do agronegócio vem tornando o complexo portuário de Santos um espaço cada vez mais perigoso. O Direito à Cidade não será plenamente efetivado enquanto os imperativos de acumulação dos ciclos econômicos afastarem a sociedade local do poder decisório, como vem ocorrendo nos municípios portuários da Baixada Santista.

Referências

APS. (2021). **Terminais do Complexo Portuário de Santos Segmentados por Tipologia de Carga**. Disponível em: <http://intranet.portodesantos.com.br/docpublico/mapas/mapa-dos-terminais-carga-23-07.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2021.

APS. (2020). **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos**. Santos: Autoridade Portuária do Porto de Santos.

BARROS, M. F.; CARRIÇO, J. M. (2019). Esvaziamento e transformação morfológica da área central de Santos/SP: gênese e perspectivas. **Urbe**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, v. 1, p. 1-22.

BALBINO, F. (2021). Consulta sobre novo terminal vai até terça. Santos: **A Tribuna**, Caderno Porto & Mar, 7 nov., p. B-5.

BRASIL. (1993). Lei Federal nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias. Brasília: **Diário Oficial da União**, 26 fev.

CARRIÇO, J. M. (2006). **Baixada Santista**: transformações produtivas e socioespaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. 2006. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

CÂMARA de Cubatão cria comissão para discutir reativação dos altos-fornos da Usiminas. **A Tribuna**, 13 abr. 2019. [on-line]. Disponível em: <https://www.atribuna.com.br/cidades/cubatao/camara-de-cubatao-cria-comissao-para-discutir-reativacao-dos-altosfornos-da-usiminas>. Acesso em: 19 nov. 2021.

CANO, W. (2012). A desindustrialização no Brasil. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21. Campinas: Unicamp, p. 831-851. Disponível em: www.econ.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=3235&tp=a. Acesso em: 7 nov. 2021.

CETESB. (2015). **Relatório de Avaliação da Qualidade do Ar no Município de Santos, 2011 a 2014**. São Paulo: CETESB, Departamento de Qualidade Ambiental.

COUTO, J. M. (2003). **Entre estatais e transnacionais**: o Polo Industrial de Cubatão. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. Campinas (SP).

CUBATÃO. (1998). **Lei Complementar nº 2.513, de 10 de setembro de 1998**. Institui normas sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo do Município de Cubatão. Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Cubatao-SP/LeisComplementares/2513>. Acesso em: 22 nov. 2021.

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

GUARUJÁ. (2013). **Lei Complementar nº 156, de 20 de dezembro de 2013**. Institui o Plano Diretor do Município de Guarujá. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sp/g/guaruja/lei-complementar/2013/15/156/lei-complementar-n-156-2013-institui-o-plano-diretor-do-municipio-d%E2%80%A6>. Acesso em: 22 nov. 2021.

GUTBERLET, J. (1996). **Cubatão: desenvolvimento, exclusão social, degradação ambiental**. São Paulo: Edusp.

LYNCH, B. D. (2021). Instituições internacionais para a proteção ambiental: suas implicações para a justiça ambiental em cidades latino-americanas. *In: MAPBIOMAS. Evolução anual da cobertura e uso da terra (1985-2020)*. Infográficos. Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>. Acesso em: 14 nov. 2021.

MORADORES afetados pelo incêndio na Localfrio passam por especialistas. **G1 Santos e Região**, 26 fev. 2016. [on-line]. Disponível em: <http://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2016/02/moradores-afetados-pelo-incendio-na-localfrio-passam-por-especialistas.html>. Acesso em: 22 nov. 2021.

NASCIMENTO, M. L. (2019). **Doença holandesa e reprimarização no Brasil (2000-2014): uma reflexão**. Dissertação (Mestrado em Economia) – Faculdade de Economia da Universidade Federal da Bahia. Salvador (BA).

NEVES, M. F. B. (2015). **Agenda ambiental do porto de Santos: desafios e oportunidades na governança internacional das mudanças climáticas**. Tese (Doutorado em Direito Ambiental e Internacional). Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito da Universidade Católica de Santos. Santos (SP).

QUEIROZ, Z. A. K. de; CARRIÇO, J. M. (2019). Uma análise do incêndio na Ultracargo em Santos/SP. *In: FARIAS, M. F.; OLIVEIRA, A. M. (orgs.). Revista Querubim*. Letras, Ciências Humanas e Ciências Sociais. [on-line]. ano 15, n. 38, v. esp. 1, Niterói: Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, p. 84-100.

RODRIGUES, J.; VAZ, P. (2001). **Porto de Santos, uma década de transformações: 1990-1999**. Santos: Nese; Universidade Santa Cecília.

SANTOS. (2018). Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018. Atos Oficiais, p. 45-119.

SANTOS. (2011a). Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011a. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular

capítulo 5 | Reprimarização da economia, impactos ambientais e riscos tecnológicos no complexo portuário de Santos
Elementos para uma agenda de pesquisas

do Município de Santos. Santos: **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011, p. 15-47.

SANTOS. (2011b). Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011b. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos. Santos: **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011, p. 8-14.

SANTOS. (1968). **Lei nº 3.529, de 16 de abril de 1968**. Plano Diretor Físico do Município de Santos. Santos: Prodesan.

STF. (2014). **Acórdão Referendo na Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 316**, Distrito Federal. Brasília: Supremo Tribunal Federal, 25 set.

ULTRAFÉRTIL. (2011). **Ampliação do Terminal Marítimo Ultrafertil (TUF)**. Relatório de Impacto Ambiental. Santos: Ultrafertil; CPEA.

WASQUES, R. N.; TRINTIN, J. G. (2018). Doença holandesa: aspectos teóricos e evidências empíricas para a economia brasileira. **Revista de Estudos Sociais**, v. 20, Cuiabá: Faculdade de Economia da Universidade Federal de Mato Grosso, p. 160-186.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI C I D A D E

CAPÍTULO 6

**Coalizão para a produção monopolista
de novas centralidades em Santos/SP**

JOSÉ MARQUES CARRIÇO

Introdução

Este trabalho trata da coalizão formada por empresários, políticos, gestores municipais e imprensa local, desde os anos 1990, visando garantir a produção de novas centralidades, no Município de Santos, polo da Região Metropolitana da Baixada Santista e sede do principal porto da América do Sul. Este estudo apoia-se na teoria da “máquina do crescimento”, desenvolvida para cidades americanas, por Harvey Molotch (1976), em *The city as a growth machine*, e junto com John Logan (2002), em *Urban Fortunes: the political economy of places*. Apesar das diferenças entre Santos e as cidades estudadas pelos autores, no campo da sociologia urbana foi possível encontrar similaridades na atuação da mencionada coalizão.

Autores como Vainer (2011, p. 11) utilizam o conceito de Cidade de Exceção, que seria “a afirmação, sem mediações, da democracia direta do capital” e tem na operação urbana, instrumento instituído pelo Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, forma de flexibilização das normas urbanísticas. Embora os casos apresentados possuam características semelhantes às de operações urbanas, não resultam de processos de participação democrática, como requer a norma federal para esse instrumento.

Assim, avalia-se como mudanças na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular (LUOS-AI) do Município de Santos e ações de órgãos públicos de outras esferas favoreceram um grupo empresarial, garantindo monopólio na criação de novas centralidades, valorizando áreas para exploração imobiliária e competindo com a esvaziada área central da cidade.

Recuperou-se o histórico de mudanças operadas pela referida coalizão nessa norma urbanística, desde os anos 1990, para depois analisar criticamente alteração ocorrida em 2018, que

resultou em projeto de reurbanização de parte da orla marítima e tentativa de construção de grande projeto imobiliário.

Mudanças normativas, no final dos anos 1990, viabilizaram a implantação do empreendimento Mendes Convention Center e do hipermercado Extra, no bairro Campo Grande, assim como o Praiamar Shopping, no bairro Aparecida. As mudanças ocorridas em 2018 viabilizariam a alteração de uso do imóvel do Mendes Convention Center, desativado em 2020, e a implantação de novo centro de convenções, no bairro Ponta da Praia.

O terciário da área central de Santos, que se esvazia continuamente desde a primeira metade do século XX (BARROS; CARRIÇO, 2019), pelo deslocamento dos residentes para bairros ao sul da zona leste da cidade, junto à orla marítima, foi afetado pela competição das novas centralidades

Com base na teoria da máquina do crescimento, sustenta-se que as coalizões agiram e continuam agindo para garantir condições de monopólio na criação e exploração econômica dessas centralidades, sendo estratégica a sucessiva alteração da legislação urbanística do município, apoiada por narrativa ideologizada que molda a opinião pública a favor desses empreendimentos, na contramão do Direito à Cidade e da luta pela Reforma Urbana.

O fato novo, que confronta as ações da coalizão, é a atuação do Ministério Público do Estado de São Paulo (MP-SP) que, em primeira instância, obteve o reconhecimento de uma série de ilegalidades cometidas pelos agentes públicos municipais envolvidos e pelo grupo econômico beneficiado.

A teoria da Máquina do Crescimento

No século XX a urbanização brasileira caracterizou-se pelo crescimento desigual. Sobretudo após 1970, uma série de estudos

contribuiu para o aprofundamento do conhecimento desse fenômeno e, no final do século passado, essa discussão ampliou-se, suscitando muitas propostas de políticas visando à garantia do Direito à Cidade. Concomitantemente, surgiu uma série de projetos de regeneração de áreas urbanas degradadas, na busca do retorno a uma determinada qualidade que, por certo, essas áreas jamais alcançarão novamente, uma vez que suas relações com o restante da cidade se alteraram profundamente no atual estágio do capitalismo. Nesse período, observou-se a disputa entre visões opostas de planejamento urbano, caracterizadas de um lado pelo incentivo à participação popular e, de outro, por modelos transpostos de outros países. Esta segunda categoria fez prosperar nas municipalidades planos e projetos que reproduzem experiências urbanísticas supostamente bem-sucedidas no exterior.

Em Santos, esse processo ocorre desde os anos 1990, com propostas para regeneração urbana, em que agentes públicos e privados se apropriaram desses modelos, constituindo coalizão determinante para a implantação dos empreendimentos de seu interesse. A teoria da “máquina do crescimento”, tratada em Molotch (1976) e em Logan e Molotch (2002), lança luz a esses processos, embora aborde casos de cidades americanas, com foco em ações dos governos locais e a serviço de quais interesses regulam a produção do espaço urbano. Conforme Logan e Molotch (2002), para governar e buscar a hegemonia urbana, diferentes grupos fazem coalizões e acordos, capazes, conforme sua abrangência, de se apropriar de espaços e impor seus objetivos de acumulação de capital. Os autores ressaltam que a busca pelo valor de troca de imóveis em determinadas localizações acaba por sobrepor-se ao valor de uso, e que o poder dessas coalizões transforma cidades em verdadeiras empresas voltadas ao crescimento da renda agregada, por meio da intensificação

do uso do solo urbano. Para este fim, o discurso da geração de empregos desempenha papel central, pois o crescimento local é ideologicamente trabalhado pelas elites econômicas e políticas, como saída para as crises econômicas. Esta dinâmica, como se verificará, é válida para os casos apresentados a seguir.

Molotch (1976) define crescimento local como transferência de qualidade de vida e de riqueza da sociedade em geral para segmentos da elite local. Para Fulton (1997), a “máquina de crescimento” é uma conspiração de empresários que buscam empréstimos, empreendedores locais, editores de jornais, construtores, sindicatos ligados à construção civil, políticos e gestores públicos que promovem projetos para o mercado imobiliário. Villaça (1998), estudando as metrópoles brasileiras expõe perspectiva semelhante, apontando que as classes dominantes controlam a produção do espaço urbano, construindo suas próprias centralidades. Esse autor viu semelhanças espaciais entre a segregação de classes sociais em metrópoles brasileiras e americanas, embora os processos tenham natureza distinta. Há um vínculo entre segregação espacial e produção de novas centralidades, que pode ser explicado por meio do conceito de “máquina de crescimento”, ressalvadas essas diferenças. Aqui, conforme Villaça (1998), o ambiente construído também é produzido por uma estrutura ao mesmo tempo determinada econômica, política e ideologicamente. É nesse sentido que o conceito de “máquina de crescimento” contribui para a análise de processos que ocorrem em nossas metrópoles, como no caso de Santos.

Tomando como base seu desenvolvimento econômico, desde os anos 1990, é possível que em Santos tenha ocorrido algo semelhante no tocante às novas centralidades produzidas pela mencionada coalizão. Por meio do discurso do crescimento e da geração do emprego, setores da sociedade provavelmente

prejudicados por projetos característicos da “máquina de crescimento”, convenceram-se da viabilidade destes, chegando a defendê-los, conforme Molotch (1976, p. 323), quando trata do papel da “ansiedade pela obtenção de empregos que leva trabalhadores”, ou às vezes lideranças sindicais, “a defender entusiasticamente as políticas de crescimento preferenciais de seus empregadores”. Mas para o autor a esfera local tem pouco domínio sobre a geração de empregos por meio de projetos imobiliários, pois “o crescimento local, obviamente, não produz empregos: ele os distribui”. E ainda, os empregos, seja nesse ramo ou qualquer outro setor, serão determinados “pelo retorno das taxas de investimento, decisões federais que afetam a oferta de dinheiro e outros fatores, tendo muito pouco a ver com as decisões locais”. Tudo que a esfera local pode é garantir determinada proporção de empregos recém-criados. “O emprego gerado é, pois, imune aos efeitos da competição entre localidades” (MOLOTCH, 1976, p. 320). Os empregos se desenvolvem em área de rápido crescimento e “os desempregados são atraídos de outras áreas em número suficiente”, não somente para preencher as vagas oferecidas, “mas também para formar um setor de força de trabalho continuamente desempregada” (MOLOTCH, 1976, p. 320-321). Identifica-se esse processo em Santos, que passou por mudanças tecnológicas e produtivas em seu porto, nos anos 1990.

O Praiamar Shopping e o Mendes Convention Center

Em abril de 2000 foi inaugurado o Praiamar Shopping (Figura 1), no bairro Aparecida, em gleba com mais de 2 hectares situada próxima à praia, então avaliada em R\$ 15.865.984,00, permutada entre INSS e Miramar Empreendimentos Imobiliários, do Grupo Mendes (CARRIÇO, 2006). A permuta ocorreu sem licitação e a área foi transferida, sem que o INSS recebesse nada em troca

de imediato. O empreendimento contou com financiamento do BNDES. Segundo contrato de 1997, a Miramar deveria construir sete postos de atendimento para a autarquia e pagar R\$ 2,4 milhões para receber o terreno. Porém, a entrega dos postos só ocorreu anos depois. O empreendimento viabilizou-se também porque a concessionária de saneamento consentiu a edificação sobre rede pública de esgotos e pela rápida aprovação da Lei Complementar (LC) n° 305 (SANTOS, 1998), proposta pelo Executivo, revogando prolongamento de via que dividiria a gleba. O cancelamento desse trecho de via, hoje, leva moradores de quadras ao norte do *shopping* a fazerem longos percursos para acesso à praia, onde passam várias linhas de ônibus. Posteriormente, outros empreendimentos do grupo foram construídos nos terrenos remanescentes da gleba.

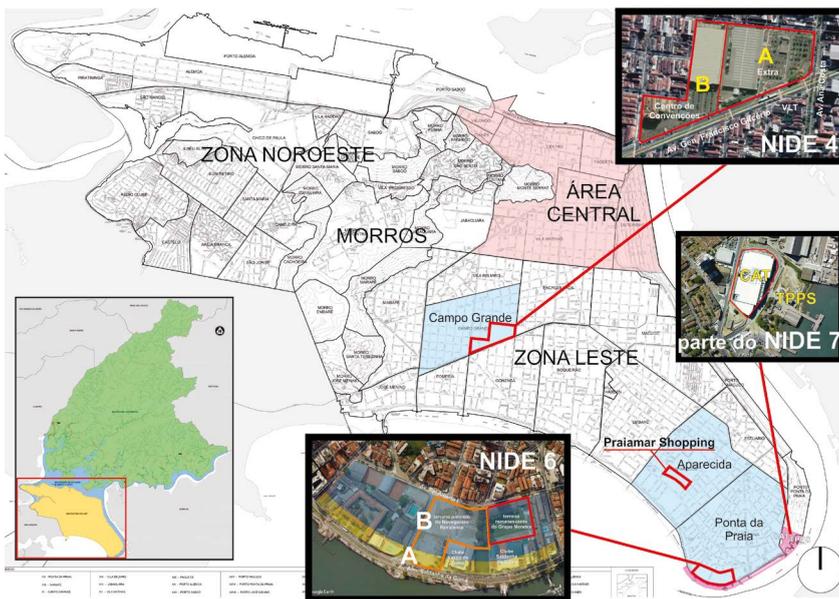


Figura 1 - Localização das centralidades.

Fonte: elaboração do autor.

Em 1996, a municipalidade declarou a gleba de utilidade pública para desapropriação, visando reverter o abandono daquela área. Na época, o grupo Multiplan visava construir um *shopping* na gleba do antigo pátio da estação da Ferrovia Paulista S/A (Fepasa), antes Sorocabana, no bairro Campo Grande, com 80 mil metros quadrados. Mas o empreendimento concorreria com o Praiamar, contrariando interesses de seus promotores.

Em 1998, o estado publicou edital para venda da gleba. No ano seguinte, o edifício principal da estação foi tombado pelo Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA). No mesmo ano, vereador da situação apresentou emenda ao Projeto de Lei Complementar (PLC) da LC n° 312 (SANTOS, 1998), nova LUOS-AI, impedindo a implantação de *shopping* na gleba. O art. 82 delimitou a área como Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas 5 (NIDE 5, atual NIDE 4) – Estação Sorocabana –, impedindo a construção do *shopping* e fazendo com que apenas a Companhia Brasileira de Distribuição (CBD) do Grupo Pão de Açúcar participasse do certame, adquirindo a gleba por cerca de R\$ 31,5 milhões (CARRIÇO, 2006). Posteriormente, a CBD procurou anular a aquisição, alegando omissões no edital sobre o tombamento e o decreto de utilidade pública, que afetariam o valor da área. O pedido foi deferido, mas a CBD não solicitou execução da sentença. Mas a licitação foi anulada e, em janeiro de 2000, foi realizado novo certame, tendo a empresa vencido a concorrência, pelo preço mínimo de R\$ 31 milhões.

Conforme Carriço (2006), também em 1999, o Executivo enviou PLC à Câmara, retirando a vedação à implantação de empreendimento comercial em 60% da área, sendo aprovada a LC n° 387 (SANTOS, 2000), apenas 16 meses após a criação dessa restrição, permitindo que um hipermercado da CDB fosse implantado em parte do terreno (Figura 1, NIDE 4, Área A). Na outra parte (Área B), um centro de convenções foi construído

pelo Grupo Mendes, indicando provável acordo entre os grupos. Rapidamente, em maio de 2000, a prefeitura aprovou os projetos dos dois empreendimentos, sendo o primeiro inaugurado no mesmo ano e o segundo em 2001.

De acordo com sentença judicial (SÃO PAULO, 2020, p. 4.521) sobre o projeto Nova Ponta da Praia, a ser discutido adiante, com as restrições retiradas o Grupo Mendes teria conseguido ficar com o terreno “a custo zero”, “em razão de ter vendido 60% do terreno ao Grupo Pão de Açúcar pelo mesmo preço que pagou pela totalidade”. Portanto, fica claro o acordo entre os grupos e como o NIDE foi usado para criar dificuldade para a construção do *shopping* na gleba.

A imprensa teve importante papel a favor dos empreendimentos, com propaganda e matérias laudatórias, destacando a geração de empregos, fragilizando a posição de grupos que denunciavam ilegalidades e anteviam a concorrência com o comércio de rua, em especial da área central.

O Projeto “Nova Ponta da Praia”

Desde 1998, LUOS-AI e Plano Diretor passaram por revisões e suas novas versões, respectivamente LC nº 1.005 (SANTOS, 2018a) e LC nº 1.006 (SANTOS, 2018b), abriram novas oportunidades para o mesmo grupo empresarial, alterando a regulamentação do NIDE Sorocabana (atual NIDE 4), dos NIDES 6 e 7, respectivamente denominados “Clubes da Ponta da Praia” e “Ponta da Praia” (Figura 1). Quando da aprovação da nova LUOS-AI, circulou informação de que o Mendes Convention Center não era lucrativo apesar de anos de incentivos fiscais. De fato, o equipamento não possuía agenda de eventos capaz de trazer o prometido desenvolvimento para o município e havia interesse do grupo em mudar o uso da área, por meio da nova LUOS-AI.

Atendidas condicionantes, a lei dispensou os empreendimentos em NIDES da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e sujeitou-os à apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), conforme legislação específica. A nova regulamentação do NIDE Sorocabana manteve a compartimentação em áreas A e B, possibilitando transferência do centro de convenções, mediante Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU), em que a área substituída ou construída é multiplicada pelo valor venal do m² e por um “fator de planejamento” (Fp), que poderia ser nulo, se a adesão dos proprietários ocorresse até três meses da publicação da lei, como ocorreu. A norma previu que o novo centro de convenções fosse implantado em outra localização, estabelecendo que sua construção e equipagem fossem arcadas pelo proprietário do imóvel. Também, garantido o “interesse público” (art. 123, § 6º), a prefeitura poderia “ofertar área pública para execução do novo empreendimento”, como ocorreu em 2020, com implantação do Centro de Atividades Turísticas (CAT, Figura 1), parte em logradouro público, parte em terreno da União subtraído do Terminal Pesqueiro Público de Santos (TPPS, Figura 1), no NIDE 7 Ponta da Praia.

A operação ocorreu mediante termo de compromisso (TC) entre prefeitura e empresa do Grupo Mendes, em outubro de 2018, dentro dos três meses necessários para garantir contrapartida zero da OOAU. Em janeiro de 2019, o projeto foi anunciado, antes da aprovação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, ao qual compete aprovar empreendimentos em NIDES, de acordo com a LUOS-AI. Quanto ao NIDE Sorocabana, novo empreendimento foi anunciado para o local, com lojas varejistas e salas de cinema. Seu EIV foi aprovado em janeiro de 2020, sem medidas mitigatórias (ALVAMAR; S4C, 2019).

A LUOS-AI deu nova regulamentação ao NIDE 6 Clubes, na Ponta da Praia, onde o mesmo grupo adquirira imóveis de tradicionais clubes sociais (perímetros laranja e vermelho, Figura 1), em troca da construção de novas sedes sociais, recebendo os terrenos correspondentes à área “B” do NIDE, exceto no caso de um deles, adquirido integralmente. Este NIDE fora criado pela LC nº 589 (SANTOS, 2006), que o subdividiu em áreas “A” e “B” (amarelo e azul na Figura 1), sendo “A” a frente para a orla marítima, com profundidade de 35 metros, e área “B” a posterior. A nova LUOS-AI manteve a previsão original de três tipos de contrapartida para OOAU, na área “B”, segundo o uso. Se residencial, o valor corresponderá à área do lote multiplicada pelo valor venal do m²; se *flat*, o valor é de 80% da anterior; e se hotel, será reduzida para 60%. Os recursos seriam depositados integralmente no Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB).

A nova LUOS-AI não alterou significativamente os usos na área “A”, permitindo, na área “B”, as atividades liberadas para a Zona da Orla (ZO), mediante fórmula multiplicada pelo “Fp”, a exemplo do NIDE 4, reduzindo a contrapartida a 60%, mediante termo de compromisso que, firmado no prazo de três meses poderia ser convertido em “contrapartida urbanística”, o que também ocorreu, prevendo que a prefeitura elaborasse plano urbanístico para o bairro. Ao invés de direcionar a contrapartida integralmente ao FUNDURB, a nova LUOS-AI permitiu que 20% fossem destinados à implantação do plano urbanístico, “por meio da implantação de equipamentos públicos ou de interesse social, espaços verdes ou a melhoria do espaço urbano construído”, executados no prazo de 36 meses, o que de fato ocorreu, mediante outro TC firmado entre prefeitura e outra empresa do Grupo Mendes, na mesma data do TC anterior. A reurbanização de parte da orla do bairro foi inaugurada em 2020, valorizando terrenos adquiridos pelo grupo.

Em fevereiro de 2019, foi apresentado o EIV do Navegantes Residence, com 1.120 unidades habitacionais em 20.726,03 m² de terreno (Figura 1, perímetro laranja) e 262.936,35 m² de área construída, ficando a área de perímetro vermelho reservada para valorização futura. A área construída foi viabilizada pelo generoso coeficiente de aproveitamento, fixado pela LUOS-AI, correspondente a mais de 12 vezes a área do lote e resultando em Valor Geral de Venda que poderá atingir 2,5 bilhões de reais. Considerando a margem de lucro usual do mercado local, a contrapartida urbanística pactuada seria de cerca de 4,5% dessa margem.

Essa “operação” desconsiderou a possibilidade de gentrificação do setor urbano afetado, iniciado na década anterior pela verticalização intensiva da área próxima ao mar, pois a prefeitura não faz gestão social do processo de valorização do solo. E sem a implantação de Operação Urbana Consorciada, com potencial construtivo adicional negociado por meio de leilões, nem mesmo a exceção apontada por Vainer (2011) verificou-se nesse caso, pois a negociação bilateral com o grupo empresarial eliminou qualquer competição e risco.

No caso do Navegantes, também foi reduzida a contrapartida da OOAU, considerando o previsto na LC n° 551/2005 (SANTOS, 2005), que pela fórmula original seria de R\$ 53.365.815,80. Com a nova LUOS-AI, o valor foi reduzido em R\$ 9.503.579,40. E quando o grupo lançar o empreendimento na área restante a perda acumulada será de R\$ 29.241.491,00. Assim, a nova fórmula é desvantajosa para o município.

Portanto, a negociação objetivou viabilizar a transferência do Centro de Convenções para a Ponta da Praia, liberando para locação o imóvel do NIDE 4 Sorocabana, permitindo ainda a implantação do Navegantes Residence mediante contrapartidas estabelecidas em plano urbanístico para o bairro.

A análise do EIV do Navegantes Residence revela equívocos, como falta de avaliação dos impactos de 1.120 unidades habitacionais e de 2.588 vagas de automóveis, na área de influência (SANTOS, 2019). Também omissos são o EIV do CAT (SANTOS, 2019), inaugurado em outubro de 2020, que ignora a oferta de mais 400 vagas na mesma confluência dos acessos ao TPPS e ao saturado sistema de balsas que ligam Santos a Guarujá. A separação das intervenções em dois EIVs impediu correta avaliação dos impactos do conjunto dos empreendimentos. E o EIV do CAT, elaborado pela própria prefeitura, configurou, no mínimo, conflito de interesses, posto que ela é a responsável pela análise do EIV.

Por um lado, o município permitiu a substituição do antigo Centro de Convenções, de forma que o novo empreendimento pudesse ser executado na área do plano urbanístico da Ponta da Praia. Por outro, a União autorizou o município a implantar novo sistema viário, ocupando área do TPPS, reduzindo o espaço para estacionamento de caminhões em períodos de pico da safra, sem indicação desse problema no EIV. E para construir o CAT foi demolida a infraestrutura de abastecimento da fábrica de gelo do TPPS, um dos principais insumos da cadeia do pescado, também sem menção no EIV. A construção do CAT, em área de 19.307,00 m² (SANTOS, 2019), viabilizou-se com a exceção criada pela LUOS-AI, pela qual, “garantido o interesse público, a Prefeitura Municipal de Santos poderá ofertar área pública para a execução do novo empreendimento” (art. 123), tratando os interesses da coalizão como público.

OTC da construção do CAT estabeleceu que empreendedores custeassem obras e equipamentos em outro local, doando-os ao município, como ocorreu. Mas durante as obras o plano urbanístico foi modificado, acrescentando à contrapartida um novo Mercado de Peixes, construído pelo grupo em 2020, em área contígua ao

CAT, o que levou à demolição da maior parte do antigo mercado, edifício brutalista dos anos 1980, cujo tombamento municipal foi rejeitado pelo CONDEPASA, integrado por membros da coalizão. Hoje, o remanescente do edifício resulta esvaziado de significado e sem uso.

A obra do CAT foi concluída em outubro do mesmo ano e a empresa GL Events Centro de Convenções Ltda. venceu licitação para outorga do uso do espaço pelo período de 24 anos, por R\$ 7,5 milhões parcelados. No mesmo mês o CAT foi inaugurado, com a denominação de “Santos Convention Center”, depois alterada para “Blue Med Convention Center”. Considerando a vigência do contrato, a outorga equivalia a cerca de 26 mil reais mensais, em localização privilegiada e parcialmente sobre terreno da União. Como a exploração é comercial, a cessão federal gera ônus para o município. Portanto, provavelmente a outorga está aquém do valor locatício praticado na área.

Aspecto central é que a sociedade civil não foi consultada sobre a operação da Ponta da Praia no processo de aprovação da LUOS-AI, em 2018. Audiências públicas foram realizadas apenas após a norma aprovada e com os projetos praticamente finalizados. As poucas alterações da proposta em parte atenderam aos interesses do grupo, com exclusão de obrigações assumidas nos TCs. Sem discussão sobre o atendimento aos interesses do grupo empresarial, durante a revisão da LUOS-AI, o caráter de exceção foi ocultado.

É discutível a implantação da “Nova Ponta da Praia”, em município que apresenta carências sociais como um projeto de macrodrenagem que se arrasta há anos em sua área mais vulnerável, a existência da maior favela de palafitas do país e acidentes recorrentes, alguns com mortes, em áreas de risco. Aliás, segundo a petição do MP-SP (SÃO PAULO, 2020, p. 50), redigida antes de mortes por deslizamentos em março de 2020,

se consultada, a população preferiria que recursos fossem direcionados “para atenuar o sofrimento das famílias que vivem em áreas de risco”. Em face deste e outros questionamentos apresentados pelo MP-SP, o juiz da 1ª Vara de Santos proferiu sentença que dá esperança àqueles que lutam pelo Direito à Cidade e democratização da política urbana no Brasil. Para o magistrado, “mais parece uma relação de Direito Privado, na qual o gestor pode tudo o que a lei não proíbe, ao contrário das restrições legais impostas ao Direito Público, onde o gestor só pode o que a lei manda” (SÃO PAULO, 2020, p. 4.579). A sentença anulou dispositivos legais que permitiram a operação e a aprovação dos EIVs, impedindo a aprovação do Navegantes Residence. O mérito ainda não foi julgado. Assim, se na construção do primeiro Centro de Convenções e do Praiamar Shopping a coalizão saiu vitoriosa, neste caso o verdadeiro interesse público ainda está em disputa.

Considerações finais

Com apoio da teoria da “máquina do crescimento”, analisou-se a produção de novas centralidades, em Santos, a partir dos anos 1990, identificando-se coalizão formada por empresários, agentes públicos e imprensa, que mobilizou a opinião pública em apoio a interesses de grupo empresarial, que promoveu empreendimentos que ampliaram a valorização em áreas da cidade. Por meio da flexibilização da legislação urbanística, esses empreendimentos foram implantados e modificados, atendendo a interesses do grupo e competindo com a esvaziada área central da cidade, identificando-se elementos de um planejamento urbano fragmentado e dirigido.

Os processos que materializaram os empreendimentos discutidos, também revelam ilegalidades que, no passado, não resultaram em sanções, mas no presente dependem do desfecho

de ação judicial, em que está em jogo a observância do Direito à Cidade na efetivação da política urbana.

Referências

ALVAMAR Participações; S4C Construções. (2019). **Estudo de Impacto de Vizinhança do Mendes Power Center**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809204727/https://www.santos.sp.gov.br/?q=eiv/com-certidao-de-mitigacao-de-impacto-de-vizinhanca-emitida>. Acesso em: 18 out. 2020.

BARROS, M. F. de; CARRIÇO, J. M. (2019). Esvaziamento e transformação morfológica da área central de Santos/SP: gênese e perspectivas. **Urbe – Revista Brasileira de Gestão Urbana**. Curitiba, v. 11.

CARRIÇO, J. M. (2006). **Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo. São Paulo (SP).

FULTON, W. B. (1997). **The reluctant metropolis: the politics of urban growth in Los Angeles**. Point Arena, California: Solano Press Books.

LOGAN, J. R.; MOLOTCH, H. L. (2002). The city as a growth machine. *In: Readings in urban theory*. 2nd ed. Blackwell, Oxford. Fainstein S. and Campbell S. p. 199-238.

MIRAMAR Participações e Construções Ltda.; S4C Empreendimentos e Construções. (2019). **Estudo de Impacto de Vizinhança do Navegantes Residence**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809204422/https://www.santos.sp.gov.br/?q=eiv/com-parecer-tecnico-de-analise-de-impacto-de-vizinhanca-emitido>. Acesso em: 21 fev. 2022.

MOLOTCH, H. (1976). The city as a growth machine: toward a political economy of place. **American Journal of Sociology**. Nova Iorque: 82(2). p. 309-332.

SANTOS. (2019). **Estudo de Impacto de Vizinhança do Centro de Atividades Turísticas – CAT – Ponta da Praia**. Prefeitura Municipal de Santos. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809204727/https://www.santos.sp.gov.br/?q=eiv/com-certidao-de-mitigacao-de-impacto-de-vizinhanca-emitida>. Acesso em: 5 ago. 2022.

SANTOS. Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018, p. 1-44.

SANTOS. Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018, p. 45-119.

SANTOS. Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, p. 15-47.

SANTOS. Lei Complementar nº 589, de 28 de dezembro de 2006. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 312, de 24 de novembro de 1998, que disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 29 dez. 2006, p. 10.

SANTOS. Lei Complementar nº 551, de 27 de dezembro de 2005. Regulamenta os Instrumentos de Política Urbana do Estatuto da Cidade. **Diário Oficial de Santos**, 28 dez. 2005, p. 14.

SANTOS. Lei Complementar nº 387, de 13 de abril de 2000. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 312, de 23 de novembro de 1998. **Diário Oficial de Santos**, 14 abr. 2000, p. 8.

SANTOS. Lei Complementar nº 312, de 24 de novembro de 1998. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 25 nov. 1998, Caderno Especial.

SANTOS. Lei Complementar nº 305, de 15 de agosto de 1998. Altera dispositivos da Lei Complementar nº 151, de 13 de dezembro de 1994. **Diário Oficial de Santos**, 17 ago. 1998.

SÃO PAULO. (2020). Ação Civil Pública Cível – Ordem Urbanística. 1012268-71.2019.8.26.0562. **Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo**. 1ª Vara da Fazenda Pública de Santos.

VAINER, C. (2011). Cidade de Exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: **Anais** do XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Planejamento Urbano, v. 14.

VILLAÇA, F. (1998). **Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Nobel.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 7

Calçadas através de prédios

Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade do município mais verticalizado do país

DIOGO DAMASIO GOMES DA SILVA
MARINA FERRARI DE BARROS
OTÁVIO AMATO SOUZA DIAS
JOSÉ MARQUES CARRIÇO

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

Introdução

De acordo com o Censo Demográfico de 2010 (IBGE, 2010), o Município de Santos, polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), era o que possuía maior percentual de domicílios do tipo apartamento, no Brasil, equivalente a 63%. Embora o padrão de verticalização não fosse homogêneo (Figura 1, A e B), na área insular de Santos²⁵, onde se concentrava 99% da população, segundo o mesmo censo, e mesmo não sendo predominantes, no estoque habitacional, unidades situadas em edifícios com elevado número de pavimentos (SILVA, 2021, p. 33), pode-se afirmar que o território já apresentava sinais de saturação, com poucas áreas não urbanizadas, na década de 1970²⁶.

A densidade demográfica da área urbanizada de Santos era de 119,6 habitantes por hectare (INSTITUTO PÓLIS, 2013, p. 9), com alguns bairros da área insular superando os 200 hab/ha. Nessa área observa-se má distribuição de áreas verdes e de áreas livres de uso público, que podem ser consideradas disponíveis ou adequadas para fruição, além dos jardins da orla (Figura 1, C). Grande parte das poucas praças da cidade é constituída por espaços fechados e/ou ocupados por edifícios públicos que delas fazem uso privativo²⁷, enquanto o maciço de morros, no centro da ilha, ainda apresenta remanescentes de Mata Atlântica e ocupação urbana fragmentada, não sendo alternativa facilmente acessível para a maior parte da

²⁵ A cidade de Santos ocupa a Ilha de São Vicente, junto com a sede do município de mesmo nome, com o qual é conurbado desde meados do século XX, formando tecido urbano único.

²⁶ Ver a mancha urbana a partir da imagem Landsat de 1979, em Instituto Pólis (2013, p. 132).

²⁷ Entendido como o uso que, em propriedade pública ou privada, é de interesse ou acesso restrito em relação à comunidade onde se situa, como apartamentos em condomínios, e como condomínios, lojas, escolas, hospitais e edificações em geral em relação a logradouros públicos.

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

população, que habita a planície, em função da topografia íngreme e dificuldades de acesso.

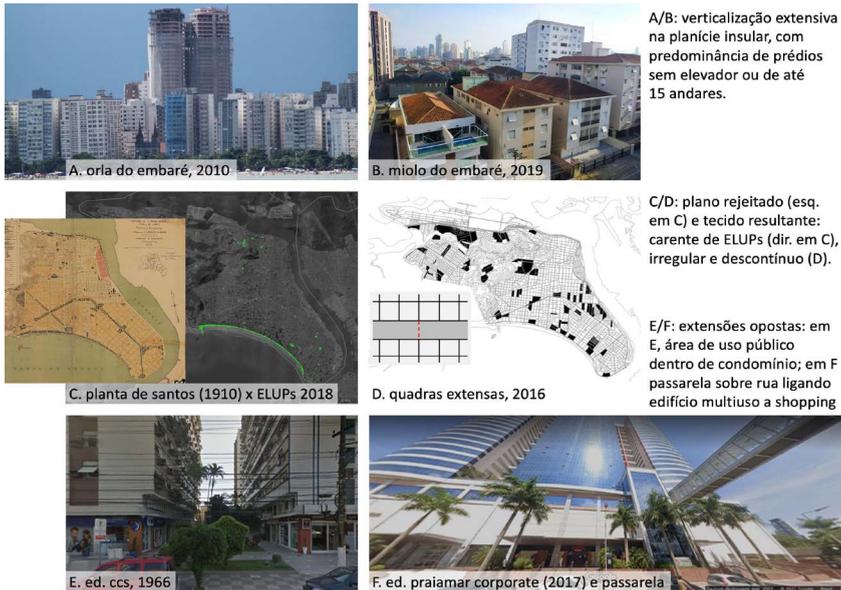


Figura 1 - Aspectos de morfologia urbana enfrentados pelo Plano de Passagens.

Fonte: compilação a partir de: a) MOREIRA (2014); b) AMATO, 2019; c) Comissão de Saneamento do Estado de SP, 1910 e mapeamento dos autores, 2021; d) Prefeitura de Santos, SEDURB, 2019; e) e f) Google Street View, 2015 e 2021, respectivamente.

Também observado é que o tecido urbano apresenta muitos problemas de permeabilidade e de conexão do sistema viário (Figura 1, D), decorrentes primordialmente da recusa do município em adotar o plano urbanístico denominado “A Planta de Santos” (Figura 1, C), proposto em 1910 pela Comissão de Saneamento do Estado de São Paulo, conforme apresentado em Carriço (2013). O traçado viário desse plano procurava tirar proveito da topografia e condições naturais do terreno, muito caras para a equipe técnica liderada pelo engenheiro-chefe da comissão, Saturnino de Brito, posto que otimizaria o sistema

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

de saneamento e drenagem que começava a ser implantado. A Planta de Santos caracterizava-se por alta permeabilidade do tecido urbano e uniformidade do desenho das quadras, além de excelente distribuição de um número grande de áreas verdes de diversas escalas, desde pequenas praças a parques urbanos de distintas dimensões e formas.

A recusa do plano facilitou tanto a permanência de lotes maiores que quadras, em locais inconvenientes para a circulação pública, quanto a implantação de ruas sem vias transversais e de loteamentos com malhas viárias desalinhadas, implantados até meados do século XX na planície da zona leste da cidade, nos interstícios dos eixos formados pelas artérias viárias já existentes e pela rede de canais de drenagem, que são hoje um forte elemento identitário da cidade. Na zona noroeste da cidade, urbanizada a partir da década de 1950, repetiu-se o mesmo padrão, com um mosaico de loteamentos díspares. Dessa forma, o município obrigou-se a realizar desapropriações *a posteriori*, com a terra já valorizada pela urbanização, para remediar problemas de conexões viárias, priorizando o tráfego de automóveis no acesso à cidade e entre suas áreas mais centrais ou valorizadas.

Já a formação da cidade na vertical deu-se até o momento conforme três gerações de edifícios, com diferentes relações com o espaço público na escala do pedestre.

A primeira, dos anos 1930 aos 1960, é de condomínios com poucas dependências, como garagens restritas ao térreo e em geral atrás de jardins, lojas, galerias e outras áreas originalmente voltadas ao espaço público, em cuja circulação predominava o transporte por trilhos. Tomavam a cidade os “predinhos” sem elevador, sendo edifícios mais altos restritos, pelo zoneamento, a orla e raras centralidades, cujos maiores logradouros eram enquadrados por até 17 pavimentos.

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

A segunda geração, dos anos 1970 aos 1990, decorre da legislação urbanística de 1968, que liberou, numa virada de sinal, edifícios de até 10 ou 14 andares por toda a zona leste, mas em prismas simples com menor taxa de ocupação e maiores recuos laterais que a geração anterior, exigindo ainda uma vaga de garagem por apartamento e área de lazer. O edifício típico tem os dois primeiros pisos dedicados a vagas de automóveis, sem qualquer loja ou área interna aberta ao público, e o recuo frontal decomposto em rampas, subsolos aflorados, escadas e guaritas. A verticalização espalhada e rodoviarizada acompanhou o desmonte dos sistemas ferroviários, mas não evitou a expulsão dos domicílios de menor renda para outras cidades, metropolizando-se a segregação.

A terceira geração inicia-se com o zoneamento de 1998, “anabolizante” do formato anterior, eliminando limites de pavimentos e incentivando varandas e áreas comuns com exceções no cálculo do coeficiente de aproveitamento, garantindo até seis largos pisos de embasamento-garagem sob a torre de unidades. A maior permissividade facilitou a oferta para a alta renda, pois os 20 a 40 andares atingidos recolocaram a vista do mar à venda, em novas unidades. No caso das varandas, a lei ampliou significativamente o aproveitamento privativo do lote, sem nada requerer dos empreendimentos, cada vez maiores, para a cidade. Ao contrário, a geração “anabolizada” isolou os apartamentos da rua pelo alto embasamento, e as áreas conviviais se retiraram para trás de altos muros no térreo, ou para andar-clubes acima do embasamento ou da torre, com uso sempre restrito. Já o recuo frontal passou a abrigar, além dos fluxos controlados, a *parada* de veículos, em vagas e faixas de embarque.

O isolamento rodoviarista marca não apenas a verticalização de mercado, mas a evolução das edificações em geral,

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

inclusive conjuntos habitacionais e equipamentos públicos, numa cultura que se voltou ao espaço exclusivo e controlado, restando à rua a violência (d)e muros, concertinas, catracas, árvores removidas e guias rebaixadas para carros no passeio, pisos *diferenciando* o recuo que antes revestiam como calçada, janelas diminutas, vidros espelhados e outros expedientes avessos ao público transeunte. O resultado foi o empobrecimento da experiência comum da cidade na escala do pedestre, com conseqüente reforço da conveniência do carro particular, mesmo em espaço urbano compacto como o de Santos, num círculo vicioso de artificialismo, desperdício e segregação insustentável no sentido social e ambiental, mas estratégico para uma mercantilização progressiva da experiência urbana.

Entre 2013 e 2016, por ocasião da revisão da legislação urbanística decorrente da terceira geração, diante de um sistema VLT metropolitano em implantação, a equipe de planejamento urbano da Prefeitura propôs ruptura do círculo vicioso do adensamento rodoviarista, num conjunto abrangente de propostas. As de zoneamento vinculavam o adensamento à oferta de transporte de massa em torno do VLT, invertendo a lógica da verticalização dispersa e da exigência de vagas em favor da limitação a elas. Tratava-se de reorganizar o espaço urbano em torno do transporte público e valorizar a inserção urbana da produção imobiliária por meio, por exemplo, de áreas abertas ao pedestre dentro do lote, as Áreas Livres de Uso Público (ALUPs). E com a cidade como um todo, por meio de instrumentos de garantia da função social da propriedade, sobretudo ligados à gestão social da valorização da terra. Com o pretexto da crise econômica, houve reação de incorporadores locais, resultando na troca no comando da pasta e conseqüente eliminação das propostas inovadoras,

algumas mantidas apenas na denominação, porém esvaziadas de efetividade.

Essa situação afetou a elaboração do Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas (SANTOS, 2019), elaborado como decorrência da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Sua primeira versão foi enviada ao Legislativo em 2016, sendo depois substituída e aprovada como Lei Complementar (LC) nº 1.087/2019 (PlanMob Santos). Foram excluídos ações e prazos com os quais o município se comprometeria em um amplo espectro de indicadores objetivos, restando a enunciação de estratégias e a indicação de que devem ser convertidas em ações. Por outro lado, a nova versão consolidou diretrizes municipais de abertura, prolongamento e alargamento de logradouros públicos, publicando suas plantas. As passagens, concebidas no contexto de 2013-2016, foram sistematizadas por iniciativa de técnicos remanescentes daquele período. Após ciclo de audiências e oficinas públicas, aprovação pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e vencida a resistência inicial de incorporadores, o PlanMob Santos incorporou o Plano de Passagens, que integra o Sistema Peatonal, no Capítulo IV, junto ao Plano de Rotas Preferenciais de Pedestres e ao Plano de vias exclusivas de pedestres e ruas compartilhadas.

Para a concepção das passagens, foi relevante a aprovação da chamada Lei de passarelas, LC nº 931 (SANTOS, 2016), que regulamentou o uso do espaço aéreo em logradouros públicos por toda a cidade (Figura 1, F), pois, ao ampliar o espaço privado por sobre o público, estimulou a elaboração de um contraponto. Redobrou-se o interesse em experiências locais (Figura 1, E), nacionais e internacionais de melhoria da mobilidade a pé em cidades consolidadas, com a implantação de sistemas de áreas livres de uso público *por dentro* de imóveis. Esse caminho levou

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

à obra de Kayden (2000) sobre os Privately Owned Public Spaces de Nova Iorque, assim como para o estudo de políticas de incentivo à construção de pórticos e galerias do Rio de Janeiro (CARRIÇO; SALVI, 2019) e de São Paulo (CARRIÇO, SALVI; ALMEIDA, 2021), importantes precedentes nacionais da política elaborada em Santos. Em especial o caso de Nova Iorque, com os incentivos previstos pelo *zoning* de 1961 e a ênfase na qualidade do desenho urbano, após décadas de aprimoramento, constituiu-se em paradigma e inspiração para a equipe técnica. O resultado, porém, distingue-se da referência por definir a localização precisa de cada passagem, aspecto decisivo à sua utilidade para a mobilidade urbana.

O Plano de Passagens de Santos

Passagens são circulações públicas de pedestres através de quadras, voltadas à melhoria da caminhabilidade no tecido urbano por meio da integração qualificada de espaços públicos e privativos. O plano as localizou no território a partir de três mapeamentos principais: quadras extensas, descontinuidades de transposições ao sistema viário estrutural e rotas de grande alcance possibilitadas, como mostra a cartilha síntese do plano (BARROS *et al.*, 2020); e também na identificação das numerosas edificações cristalizadas em Santos, de substituição improvável ou proibida (patrimônio cultural protegido). A planta resultante (Figura 2) mantém e amplia a rede de caminhos para pedestres na área insular, em locais onde não seria possível, necessário ou conveniente abrir ruas de tráfego geral, também previstas no PlanMob.

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

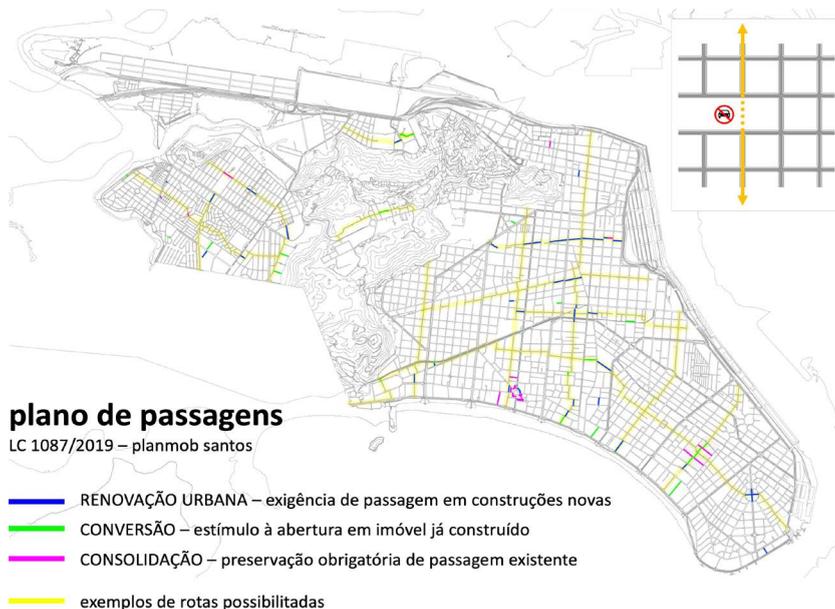


Figura 2 - Mapa das passagens, rotas e filtro modal.

Fonte: Prefeitura de Santos, SEDURB, 2019.

Entre os locais gravados pelas passagens, foram priorizadas as quadras com mais de 300 m de extensão, visando ao aumento geral de permeabilidade do tecido urbano. Elas são facilmente contornáveis por veículos motorizados, mas constituem-se em desestímulo para o percurso a pé. O plano prevê passagens também em quadras junto às principais avenidas da cidade, que poderão ser cruzadas mais rapidamente. Busca-se viabilizar rotas menos dependentes do sistema viário estrutural, saturado de veículos e interferências de todo tipo. Nesse sentido, o plano inclui passagens interligando ruas pelo miolo de bairros, onde a tranquilidade é propícia à circulação desprotegida, a pé ou de bicicleta. Ao contrário do que ocorreria se fossem abertas vias de tráfego geral, essas passagens ampliarão o alcance de ruas locais sem aumentar trânsito de automóveis e poluição sonora, já que

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

apenas pedestres e em alguns casos ciclistas poderão circular pelas passagens, que correspondem assim a filtros modais. Ao privilegiar deslocamentos a pé, estimula-se, ainda, percepções inerentes a esse modo de locomoção, pois o caminhar viabiliza outra relação com o espaço público, aproxima pessoas do espaço vivencial e possibilita apreender a paisagem, enquanto construção coletiva de grande diversidade.

O plano atinge de terrenos vagos a imóveis cristalizados, não passíveis de grande alteração. Ante tal diversidade, a lei traz três tipos de passagens: de renovação urbana, de conversão e de consolidação (Figura 3).

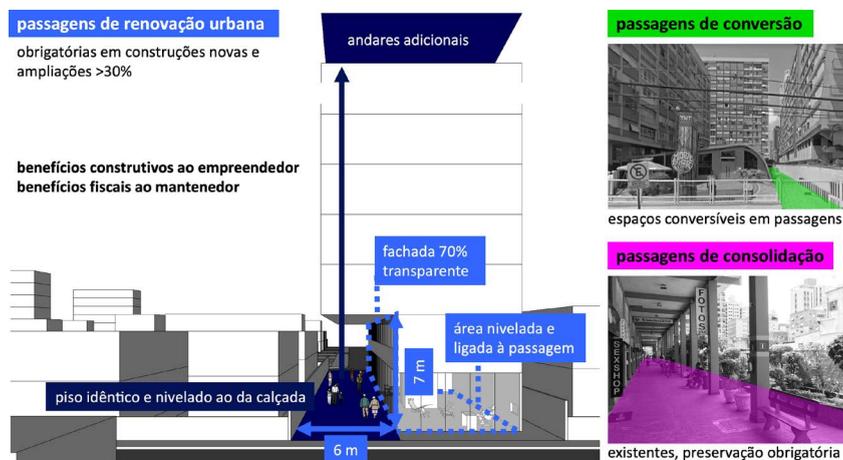


Figura 3 - Os três tipos de passagem.

Fonte: Prefeitura de Santos, SEDURB, 2019.

As 43 “passagens de renovação” urbana incidem em 64 imóveis passíveis de receber novas construções ou grandes reformas (22 públicos), onde a norma condiciona a aprovação de novos edifícios e grandes ampliações à abertura de área térrea com características de calçada atravessando o empreendimento. O espaço, com piso idêntico e nivelado ao da calçada, deverá em

geral possuir no mínimo 6 m de largura e pé direito duplo, se coberto. Em geral, procurou-se situar as passagens de renovação junto a divisas laterais, propiciando iluminação e ventilação naturais, afeitas a espaços ao ar livre como calçadas, moderando o impacto no aproveitamento dos terrenos. Finalizada a obra, a passagem será de uso público todos os dias das 7 às 20 horas, no mínimo, período de maior movimentação de pedestres. A lei prevê que o espaço sirva, também, para permanência, com lojas e espaços sociais requeridos em parte do percurso. Em contrapartida, a área consumida pela passagem poderá ser construída em andares adicionais, no mesmo terreno ou em outro, dispensada a oferta de vagas para automóveis no empreendimento com a passagem. Após a obra, a lei prevê desconto perene no IPTU, de até 50%, se adotado funcionamento 24 horas.

As 21 “passagens de conversão” afetam 26 imóveis construídos nos quais uma grande transformação é improvável ou até vedada, a exemplo de condomínios da orla e de edifícios tombados, respectivamente. Nesse tipo, com parâmetros arquitetônicos menos exigentes que os da “renovação urbana”, há estímulos para implantar calçada em áreas livres do imóvel, como recuos laterais. Em 16 imóveis particulares afetados, a conversão é voluntária e reversível, permitindo desconto no IPTU, vinculado ao funcionamento das 7 às 20h (25%) ou 24h (50%), sendo a conversão obrigatória em 10 imóveis públicos.

As 14 “passagens de consolidação” são voltadas à preservação de circulações já abertas ao público em 16 imóveis, na maioria galerias comerciais construídas em centralidades como o bairro Gonzaga. Tais circulações não poderão ser eliminadas, nem reduzidas, devendo ser replantadas em caso de substituição das edificações que as contêm. Já a adequação desses espaços a parâmetros do sistema de passagens, como sinalização e equipamentos, será voluntária e renderá desconto de 50% no

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

IPTU por um ano. Após a obra, a adoção de funcionamento 24 horas garantirá desconto renovável de 25%.

Potenciais

Diferentemente de galerias comerciais, fenômeno imobiliário dos anos 1960, as passagens incidem em toda a área urbana para a melhoria das condições de caminhabilidade não apenas de áreas centrais. Nesse sentido, e como instrumentos de desarme do rodoviarismo, são política de democratização da cidade, convergente por exemplo com as de redistribuição do viário disponível para calçadas, já conquistadas em diversos locais. As passagens, porém, ampliam o espaço público, para dentro do privativo, ressignificando ambos, cortando e multiplicando caminhos a pé e ampliando a possibilidade de apropriação coletiva dos espaços e da paisagem.

Ao institucionalizar, como instrumento de planejamento urbano, a integração entre espaço livre e edificado, entre circulação pública e aproveitamento construtivo, o Plano de Passagens responde ao conflito entre uso público e privativo do solo, especialmente agudo em cidades densamente construídas como Santos. Esse tipo de conflito tem resultado, por exemplo, no cercamento de inúmeras praças para a construção de escolas, na supressão de vias para edificação de habitação social ou no cancelamento de planos viários, após décadas de impasses ligados a desapropriações com alto custo e com restrições de aproveitamento do solo dos imóveis atingidos.

As passagens, porém, pretendem-se complementares e não substitutas das diretrizes de abertura e ampliação de logradouros públicos, somando-se a elas no PlanMob Santos, pois a conversão de terras ao puro domínio público é indispensável para a (re) estruturação de áreas urbanizadas. Mas a compreensível

priorização de projetos voltados ao tráfego geral, mesmo de sentido não rodoviarista, tende a resultar na ausência da implantação ou até da previsão de novas vias que atendam à granularidade da mobilidade a pé. A esse impasse as passagens podem oferecer solução.

Ao contrário das vias públicas tradicionais, passagens requerem cuidados especiais para que o uso público ocorra naturalmente e sem constrangimentos. Assim, a norma traz cuidados, como vedação de controles de acesso, grades e portas de vidro, no período de uso público. E para as passagens em edificações novas, tanto o piso quanto o regramento de conduta na passagem devem ser iguais aos das calçadas públicas, para o reconhecimento da passagem como extensão dessas, e que o pedestre não seja constrangido por regras de uso especiais, que poderiam comprometer a finalidade do novo espaço.

A usabilidade é o que justifica também outros parâmetros arquitetônicos das passagens de renovação urbana, como o pé direito duplo e a exigência de que no mínimo 70% das fachadas junto ao espaço sejam transparentes (Figura 4). O pé direito duplo oferece desafogo e arejamento ao espaço, contribuindo para caracterizar a passagem como um calçadão coberto. E a fachada junto ao percurso será ativa, com lojas ou áreas de uso coletivo da edificação abrindo-se para a passagem em ao menos 40% do trajeto. A fachada ativa é fundamental para a vitalidade da passagem e do térreo da edificação, pela natureza convival e urbana que tenderão a assumir tanto seus fluxos de acesso quanto seus espaços internos. Passagens deverão ser claramente sinalizadas para fiscalização cidadã e contar com assentos e tratamento paisagístico, que serão objeto de regulamentação complementar de grande importância, pois, a depender de como são implantados, tais equipamentos podem permitir ou inibir o uso público, inclusive para a permanência,

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

de modo a aliviar a escassez de locais públicos de convívio fora da orla marítima de Santos.



Figura 4 - Usabilidade e potencial de justaposições.

Fonte: adaptado de Prefeitura de Santos, SEDURB, 2019.

Por fim, pode-se esperar que, em alguns casos, os novos dispositivos gerem espaços não apenas úteis, mas também surpreendentes, pois ao contrário das galerias construídas espontaneamente em áreas com vocação comercial, as passagens atingem todas as regiões da cidade. Antevem-se justaposições²⁸ incomuns, como passagens integradas a imóveis educacionais, esportivos ou logísticos, com potencial de ressignificar diversas tipologias de empreendimentos contemporâneos que, públicos ou privados, correspondem muitas vezes à mesma cultura

²⁸ Ver, por exemplo, as lacunas, transposições e justaposições urbanas exploradas em projetos relativamente recentes como o McCormick Tribune Campus Center, em Chicago, e o edifício da CCTV em Pequim, ou, em Santos, o Centro Cultural da Zona Noroeste.

de segregação e controle, como o condomínio-clubes, o gueto habitacional e a escola-prisão, entre outros que poderão mesmo que pontualmente assumir certa urbanidade, entendida como abertura, física e simbólica, ao diferente e ao não predeterminado. Calçadas em que a cidade possa ser exercida como um direito, uma obra coletiva, para além da circulação e da reprodução de padrões e produtos.

Desafios e perspectivas

Como resultado de um processo analítico das limitações aos deslocamentos a pé e da oferta de áreas livres de uso público para fruição e socialização, em um tecido urbano consolidado e verticalizado, o Plano de Passagens configura-se como a síntese de estratégias que buscam superar esse impasse e oferecer soluções factíveis a locais como a área insular do município.

Com regramento que se apoia em incentivos, obrigações e contrapartidas para os responsáveis pelos imóveis atingidos, a norma transcende as centralidades comerciais e a orla marítima, visando democratizar os deslocamentos e o acesso a áreas de convívio público para toda a cidade. Partindo de estratégias de apropriação pelo público de espaços privados integrados aos espaços livres de uso comum, induz a imóveis atravessados pela cidade, numa integração de arquitetura e urbanismo que convoca a imaginação espacial a desempenhar papel decisivo ao sucesso de cada passagem.

Em Santos, o esforço de oferecer a cidadãos e cidadãs esses novos espaços urbanos ainda requer a publicação oficial da planta de cada passagem e do regramento complementar ao plano, referente aos potencialmente desafiadores detalhes de equipamento, mobiliário e sinalização. Requer também certa vigilância e empenho daqueles que, tendo conhecimento do

capítulo 7 | Calçadas através de prédios
*Reforma urbana e direito à cidade no plano de mobilidade
do município mais verticalizado do país*

plano e já manifestado apreço por ele, possam defendê-lo, pois interesses contrários já atuam por mudanças diluidoras da norma e até por sua supressão paulatina, tendo sido revogada uma passagem no apagar das luzes de 2021, por meio da LC n° 1.149 (SANTOS, 2021), aprovada sem qualquer justificativa ou debate.

Em um município com área urbana especialmente restrita e verticalizada, setores submetidos a contínuos processos de gentrificação, integração à Macrometrópole Paulista caracterizada pela limitação do interesse midiático para além da pauta turística ou portuária e com inabalável hegemonia política de incorporadores imobiliários locais no direcionamento das políticas urbanas é surpreendente o avanço institucional das passagens, mas previsível que agentes do mercado imobiliário e da própria administração pública as coloquem em xeque.

Porém, a interpenetração de espaços públicos e privativos, fundamento das passagens, pode vir a ser estratégia indispensável a lutas por reforma urbana e direito à cidade em outros locais do país, cujas áreas metropolitanas são crescentemente caracterizadas por processos de consolidação e adensamento urbano, assim como pela mercantilização dos espaços, onde o valor de troca constantemente procura suplantar o bem comum.

Referências

BARROS, M. F. de (coord.). SANTOS, R. S. F. dos; SILVA, A. C. da C.; SILVA, D. D. G. da (2020). **Cartilha Síntese PlanMob Santos**. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220802125932/https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/site/cartilha_planmob_passagens_site.pdf. Acesso: 1º ago. 2022.

CARRIÇO, J. M.; SALVI, A. E.; ALMEIDA, R. de. (2021). Transição entre interior e exterior de edifícios com térreo livre em São Paulo e Nova Iorque. **Revista PosFAUUSP**, São Paulo, v. 28, n. 52, e168263.

CARRIÇO, J. M.; SALVI, A. E. (2019). Urbanismo sob pórticos e suas repercussões: os casos do RJ e Santos. **Arquitextos**. S. Paulo, n. 234.03.

CARRIÇO, J. M. (2013). O Plano de Saturnino de Brito para Santos: urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática. *In*: CAMPOS, C. de et alii (orgs.). **Profissionais, práticas e representações da cidade e do território**. São Paulo, Alameda.

COSTA, A. C. de S. F. da; CARRIÇO, J. M. (2020). O sistema de pórticos, galerias e marquises do bairro Gonzaga, Santos/SP. *In*: XIV COLÓQUIO QUAPÁ-SEL. **Anais**. São Paulo, Lab. Quapá FAUUSP, p. 285-298.

IBGE. (2010). **Censo Demográfico**. Resultados. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220802135242/https://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso: 2 ago. 2022.

INSTITUTO PÓLIS. (2013). **Diagnóstico Urbano Socioambiental**. Município de Santos. Relatório n. 6, V. 1, S. Paulo, Proj. Litoral Sustentável.

KAYDEN, J. S. (2000). **Privately owned public space: the New York City experience**. Nova Iorque: The New York City Department of City Planning.

MOREIRA, G. L. (2014). A Cidade de Santos nos limites da verticalização: uma análise a partir dos anos de 1970. *In*: **Anais** do VII Congresso Brasileiro de Geógrafos. Vitória, CBG, p. 1-11.

SANTOS. Lei Complementar nº 1.149, de 6 de janeiro de 2021. **Diário Oficial de Santos**, 7 jan. 2022, p. 3.

SANTOS. Lei Complementar nº 1.087, de 30 de dezembro de 2019. Institui o Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 31 dez. 2019, p. 41-76.

SANTOS. Lei Complementar nº 931, de 14 de abril de 2016. Dispõe sobre o uso de espaço aéreo em logradouros públicos do Município de Santos. **Diário Oficial de Santos**, 15 abr. 2016, p. B1-B3.

SILVA, D. D. G. da (2021). **Perfil da produção imobiliária em Santos**. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220802130619/https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional%2Fperfil-da-producao-imobiliaria-de-santos>. Acesso: 1º ago. 2022.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 8

O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal

O caso da Região Metropolitana
da Baixada Santista

SANIA CRISTINA DIAS BAPTISTA
JOSÉ MARQUES CARRIÇO

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

Introdução

A Região Metropolitana (RM) da Baixada Santista, localizada na área central do litoral do Estado de São Paulo, é resultado de um processo de urbanização ocorrido após a Segunda Guerra Mundial a partir da saturação urbana do polo regional, a cidade de Santos, como consequência da industrialização do Sudeste brasileiro.

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios, a maior parte deles conurbados: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Seu núcleo central compreende o complexo portuário de Santos, o mais importante do país, e o parque industrial de Cubatão, caracterizado pela indústria de base.

A partir dos anos 1940, as indústrias e o porto arremeteram migrantes de várias regiões do país e do próprio estado, provocando a saturação da Ilha de São Vicente, onde se localizam as cidades de Santos e São Vicente. Como consequência, fluxo migratório intrarregional passou a ocorrer a partir desses dois municípios em direção a Cubatão e Guarujá, localizados, respectivamente, a norte e a leste da referida ilha. A parcela mais pobre dessas famílias fixou-se nas periferias do polo regional ou em assentamentos precários situados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e áreas de risco geológico e tecnológico.

Após a década de 1970, a saturação urbana dos municípios centrais provocou o crescimento das cidades situadas ao sul da região, principalmente Praia Grande, Mongaguá e Itanhaém, e resultou na conurbação quase integral das áreas urbanas existentes entre Guarujá e Itanhaém.

Conforme o censo demográfico de 1960 (IBGE, 1960), Santos possuía cerca de 76% da população regional, mas no fim daquela

década a soma da população dos demais municípios ultrapassou a do polo, em face do efetivo processo de regionalização, comandado pelos municípios centrais da região.

A migração foi intensa entre as décadas de 1950 e 1980, devido à atração exercida pelo Porto de Santos e pelo polo petroquímico de Cubatão, assim como pelas melhorias na infraestrutura de ligação com a RM de São Paulo, contribuindo, ainda, para intensificar a atividade turística balneária e a produção de domicílios de uso ocasional dela decorrente. Esses fenômenos resultaram na precoce urbanização da RM da Baixada Santista, em comparação às demais RMs do estado. Por exemplo, em 2000 (IBGE, 2000) a RM da Baixada Santista apresentava 99,6% de urbanização, contra 95,8% da RM de São Paulo.

A complexidade desse arranjo regional, com impactos socioambientais e econômicos marcantes, gerou a organização, a partir da década de 1960, de um movimento em prol da metropolização da Baixada Santista (VIANA, 2010). Em 1971, a Comissão de Estudos sobre a Metropolização da Baixada Santista (CEMBS), constituída pelo Decreto Municipal nº 3.894, de 4 de agosto de 1971, elaborou relatório geral recomendando medidas sobre o “Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Baixada Santista” (CEMBS, 1971), que não foram implementadas.

Nesse período, a luta pela metropolização sensibilizou as Câmaras Municipais e chegou à Assembleia Legislativa, mobilizando vereadores e deputados. Foi criada a Sociedade Amigos da Cidade de Santos e Região (SACSR), que “realizou uma pesquisa de opinião em 1977 com mais de mil pessoas representativas e atuantes da região da Baixada Santista” (VIANA, 2010, p. 332). A pesquisa elencou temas prioritários, que se pautavam no planejamento regional e na metropolização. Na época, a proposta de metropolização abrangia apenas os cinco

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande²⁹.

Também conforme Viana (2010, p. 323), nos anos 1980 foram criados os Conselhos de Administração Estadual (CAE) e de Administração Municipal (CAM), em cada região de governo, por iniciativa do governo do estado, demarcando o início da institucionalização da organização regional na Baixada Santista.

Segundo Carriço e Saleme (2018, p. 301), nos anos 1990

lideranças políticas se reuniram em torno do Conselho Regional de Metropolização (Coreme), iniciativa dos municípios em apoio à criação da RM da Baixada Santista, por meio de lei estadual. A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano, criada em 1974, para atuar no planejamento da “Grande São Paulo”, passa a produzir o Sumário de Dados da Baixada Santista. A partir de 1992, eixos temáticos prioritários passam a ser discutidos pelos municípios, resultando na criação de câmaras técnicas específicas. Em 1993, a Prefeitura de Santos criou uma secretaria específica de assuntos metropolitanos, colocando o peso político do polo regional em prol da criação da RM da Baixada Santista.

A Institucionalização pós 1988 e o planejamento regional

Em 1994, foi sancionada a Lei Complementar nº 760 (SÃO PAULO, 1994), que estabeleceu diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. A norma, que regulamentou a Constituição Estadual de São Paulo, previu a criação de um

²⁹ Bertioga só conquistou autonomia de Santos em 1991. Portanto, na época, apenas Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe não eram considerados na formação da RM da Baixada Santista.

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

Sistema de Planejamento Regional e Urbano (art. 1º, § único) e a institucionalização, nos termos da Constituição Federal de 1988, das unidades regionais, definindo critérios para criação das RMs paulistas (art. 3º), detalhando ainda mais o disposto no § 3º do art. 25 da CF. Em seu art. 7º, a LC nº 760/1994 definiu os campos funcionais de interesse comum das entidades regionais, estabelecendo que o planejamento dos serviços do transporte e sistema viário regionais “será da competência do Estado e dos Municípios integrantes das respectivas entidades regionais”. No art. 8º, a norma estabeleceu, também, que “no desempenho das funções públicas comuns, as entidades e órgãos com atuação regional observarão as diretrizes do planejamento da respectiva unidade regional”, assegurada “participação paritária do conjunto dos Municípios em relação ao Estado na organização, articulação, coordenação e fusão das entidades e órgãos públicos que desempenhem as funções públicas de interesse comum” (§ único). O art. 9º previu que cada unidade regional contará com um “Conselho de Desenvolvimento, de caráter normativo e deliberativo, composto por um representante de cada Município que a integra e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum”, fixando suas atribuições e dinâmica de funcionamento (arts. 10 a 19). A participação popular no conselho, prevista no art. 14, é bastante limitada e não atente aos requisitos do Estatuto da MetrÓpole (BRASIL, 2015), para os processos de planejamento e de tomada de decisão. O art. 18 vincula diretamente ao Conselho de Desenvolvimento órgãos de direção e execução da entidade pública, assim como entidades estaduais regionais e setoriais executoras de funções públicas de interesse comum (FPICs), quanto ao planejamento e às medidas para sua implementação.

Após intensa mobilização da sociedade local, foi levada ao então governador Mario Covas uma pauta regional pactuada e

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

discutida publicamente. Portanto, a institucionalização da RM da Baixada Santista ocorreu com base no marco da Constituição Federal de 1988 e da Constituição estadual, regulamentada pela Lei Complementar nº 760/1994, por meio da Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996 (SÃO PAULO, 1996), que criou a primeira RM fora de capital de estado e previa uma estrutura de governança regional composta por Conselho de Desenvolvimento (CONDESB), Agência autárquica e Fundo regional, com hegemonia do governo estadual, que jamais aceitou ampla participação da sociedade civil. A Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada pela Lei Complementar Estadual nº 956, de 28 de maio de 2004, dispôs sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem-BS), “entidade autárquica com sede e foro em município da Região Metropolitana da Baixada Santista”. Assim, a governança da região baseia-se em um tripé, composto por um conselho com funções políticas, uma agência com funções técnicas e um fundo cujo objetivo é financiar o desenvolvimento de políticas e ações relativas às FPICs.

O Condesb criou câmaras temáticas com caráter consultivo e atribuições específicas. A quantidade de membros de cada uma delas é variável, contando sempre com um representante de cada município e do estado no campo funcional ao qual diz respeito e considerando as interfaces com outras funções públicas. Mas desde sua origem a governança regional não garante espaço à participação plena da sociedade civil, nos termos previstos pelo Estatuto da Metrôpole.

Na década de 2000, a AGEM-BS contratou a elaboração de alguns planos setoriais regionais, como os de transporte de cargas, cicloviário e de turismo, destacando-se o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI), primeiro plano regional sob a nova estrutura de governança, para o qual foi

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

contratada a Emplasa, no início daquele decênio. No processo de elaboração do PMDI, a participação da sociedade civil limitou-se à disponibilização de um *site* para que a população respondesse a uma pesquisa sobre a qualidade dos serviços existentes nos municípios da região, principais problemas que obstaculizavam o desenvolvimento local e regional, com espaço para sugestões. A partir desse procedimento, foram coletados vários tipos de dados e informações junto a segmentos considerados formadores de opinião, seguindo-se a tabulação dos dados e elaboração de documento-base que foi apresentado em audiências públicas em cada município da RM. O PMDI, que reuniu um conjunto de princípios, objetivos e diretrizes para orientar o desenvolvimento e a gestão da RM da Baixada Santista, embora suas proposições apoiem as decisões de aplicação dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano, caracterizou-se por baixo nível de efetividade, ficando seu conhecimento restrito a setores técnicos e acadêmicos.

Em 2014, o Condesb reestruturou as câmaras temáticas em quatro Grupos de Trabalho: mobilidade, meio ambiente, políticas públicas e desenvolvimento econômico, em atendimento a uma diretriz do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), o segundo plano regional, elaborado naquele ano. A reorganização previu a formação de um colegiado de planejamento regional, denominado Grupo de Planejamento Regional (GPR), para gerir o novo modelo, composto por representantes do Condesb, da Agem, de interlocutores responsáveis por cada um dos GTs, prefeitos e membros do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista e do Gerenciamento Costeiro.

Em 2017, o Condesb reorganizou algumas câmaras temáticas de acordo com eixos definidos pelo PMDE-BS criando um quinto eixo de trabalho que deveria dar conta das então chamadas

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

Políticas Sociais, abrangendo entre outras as Câmaras Temáticas de Educação, Saúde e Direitos Humanos. As funções do GPR não foram alteradas com as novas modificações na estrutura das câmaras, que são as únicas instâncias de participação direta de entidades representativas da sociedade civil, na estrutura de governança da RM da Baixada Santista, ainda que meramente consultivas, evidenciando o desajuste institucional no que concerne ao disposto no inciso II do art. 8º do Estatuto da Metrópole, segundo o qual, dentre outras instâncias, “a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica (...) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil”. Destacam-se, contudo, os esforços empreendidos pela Agem-BS, no atual processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Integrado da Baixada Santista (PDUI-BS), para ampliar a interlocução com entidades representativas da sociedade civil.

O PDUI é um requisito estabelecido pelo Estatuto da Metrópole, para que a RM alcançasse a gestão plena e pudesse acessar a recursos federais, antes que o país tivesse se tornado refém das emendas parlamentares. Nesse contexto, a RM da Baixada Santista saiu na frente e teve a proposta de Projeto de Lei Complementar (PLC)³⁰ de seu PDUI aprovado pelo Condesb no final daquele ano. A minuta, que previa a integração ao PDUI do macrozoneamento do Zoneamento Ecológico Econômico da Baixada Santista (SÃO PAULO, 2013) e criação de um sistema de monitoramento e acompanhamento, foi encaminhada à Casa Civil do governo de São Paulo, que até hoje não a enviou à Assembleia Legislativa.

³⁰ O Estatuto da Metrópole estabelece que o PDUI seja aprovado pelas Assembleias Legislativas estaduais.

O desmonte do planejamento regional

Em 2018, a Lei nº 13.683 revogou o artigo 21 do Estatuto da Metrópole, que fixava o prazo limite para sua aprovação pelas unidades federativas e estabelecia sanções aos agentes públicos que desrespeitassem esse prazo. Essa exclusão, na prática, desobrigou as RMs e estados a elaborarem o PDUI, o que fica bem claro ao se verificar o baixo número de RMs que contam com o plano aprovado até o momento. Até maio de 2021 apenas duas Regiões Metropolitanas tinham seus PDUIs aprovados por lei estadual: a Região Metropolitana da Grande Vitória teve seu Plano instituído pela Lei Complementar nº 33/2017 e sancionado pelo governador Paulo Hartung, em 7 de dezembro, e a Região Metropolitana do Vale do Rio Cuiabá teve seu PDDI aprovado em 19 de dezembro de 2018, pela Assembleia Legislativa do Estado de Mato Grosso, e instituído pela Lei Complementar nº 609/2018.

A partir do início de 2019, o governo Doria abandona completamente o papel do estado como agente indutor do desenvolvimento regional e promove o desmonte das estruturas de planejamento regional de São Paulo subordinando a atuação estatal aos interesses do setor privado, sem ouvir ou priorizar as reais demandas da sociedade – como foi o caso da extinção da Emplasa e do esvaziamento das agências metropolitanas –, o que acabou por destruir o acúmulo de conhecimento sobre as RMs e desestruturar totalmente a capacidade de articulação das políticas públicas no território. A elaboração inconclusa dos PDUIs da RMBS e da RM de São Paulo foram o último suspiro do planejamento paulista. A “nova” regionalização implementada desde então foi marcada pelo “velho” clientelismo das emendas parlamentares, priorizando a realização de convênios em separado com cada prefeitura segundo as regras dos feudos das coligações, fragmentando recursos e o próprio funcionamento da

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

máquina estatal, ao invés de trabalhar de forma colaborativa e transparente nos conselhos regionais, posto que o planejamento e a transparência dificultam a política clientelista.

O último ato de Doria, antes de se desencompatibilizar, foi encaminhar à Assembleia Legislativa o PLC nº 14/2022, atualmente em tramitação, que propõe adequações na Organização Regional do estado. Se aprovada, a proposta completará o quadro de desmonte, eliminando as agências regionais e concentrando ainda mais o poder político e econômico do estado em uma única agência, com departamentos regionais e concentrando o poder decisório da destinação dos recursos para as RMs paulistas.

De nada adianta buscar uma nova delimitação das regiões se há, na burocracia do estado, uma primazia da visão setorial que utiliza diferentes contornos para cada uma de suas políticas, como a divisão das unidades de gestão dos recursos hídricos que não coincide com as divisões territoriais utilizadas para a definição das políticas de saúde e educação. Inútil falar de participação da sociedade civil nos fóruns regionais, se as decisões continuarem a ser tomadas de forma centralizada, segundo a lógica dos órgãos setoriais cada vez mais voltados aos interesses privados como é o caso das políticas de saneamento e de transportes.

É preciso que a sociedade se mobilize em defesa do pacto interfederativo que emergiu do Estatuto da Metrópole, com avanços na governança e no planejamento das FPICs. É necessário ir além de planos episódicos e buscar um processo permanente de planejamento, que contemple participação e controle social nas suas instâncias de gestão e monitoramento, de modo a garantir o direito à cidade e a permanência das intenções para além do calendário eleitoral. Deve-se desenvolver novos instrumentos de gestão e acompanhamento das ações planejadas de forma coletiva e compartilhada, com novas métricas de avaliação dos resultados. É necessário garantir recursos e, principalmente, o

efetivo desembolso para implementação das ações propostas. É imperativo buscar a integração de fundos atualmente dispersos em convênios e emendas, avançando para uma territorialização das peças orçamentárias dos três níveis dos entes federados.

Elaborar planos de desenvolvimento territoriais sustentáveis, a exemplo dos PDUIs, para todas as unidades regionais do estado pode ser uma proposta interessante, mas é necessário lembrar que já foram realizados muitos planos metropolitanos que jamais se viabilizaram em virtude do baixo protagonismo de órgãos estatais fundamentais para o desenvolvimento regional. Apenas, na RM de São Paulo, pode-se relacionar dois PMDIs, a Agenda Metropolitana de Ações Estratégicas, o Plano de Ação da Macrometrópole e, mais recentemente, o PDUI. São exemplos também a Sabesp, para o saneamento, e a EMTU para o transporte de passageiros, cujas atuações são marcadas pela ausência de coordenação e vontade política do governo do estado.

Como avançar?

Planos são importantes, mas é preciso ir além, construindo processos permanentes de planejamento, com participação da sociedade civil, com total transparência e intenso controle social, garantindo dessa forma a permanência das intenções para além do calendário eleitoral de forma a dificultar as políticas clientelistas. A gestão territorial de informações estratégicas é fundamental para isso, pois os planos devem ter caráter dinâmico que permitam ajustes de estratégias de implementação e, para isso, devem ser acompanhados de novos instrumentos de gestão e monitoramento concebidos e operados de forma coletiva e compartilhada com todos os agentes envolvidos.

Importante tarefa é definir como fazer essa gestão, como medir a implementação das ações propostas, orçamentos,

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

origem dos recursos e execução e, principalmente, como avaliar resultados. Essa é a competência de um sistema de planejamento e gestão territorial que deveria ser alimentado por informações originadas nos territórios por meio da gestão e monitoramento dos planos de cada região. Para tanto, é necessária a concepção e implementação de uma plataforma geocolaborativa que permita compartilhamento das informações territoriais necessárias para a formulação, gestão e monitoramento de programas, projetos e ações. Essa plataforma deve disponibilizar aos agentes municipais e estaduais formuladores e executores das políticas territoriais acesso amplo e ágil às bases de informações necessárias à formulação e acompanhamento da implementação dessas políticas. O que avaliar ou medir, quais informações devem ser lançadas, como lançá-las ou torná-las visíveis, como espacializar informações, são perguntas que devem ser respondidas por gestores e operadores do sistema, equipes técnicas das prefeituras e do governo do estado, trabalhando em câmaras temáticas e sempre que possível com o apoio das universidades, institutos de pesquisa e escolas técnicas da região.

Parte do desafio é superar os conflitos da fragmentação das políticas setoriais decididas de forma centralizada no Palácio dos Bandeirantes, com a construção de uma política territorial integrada e democrática, o que necessita se traduzir na territorialização das peças orçamentárias de maneira a dar visibilidade econômica às questões estratégicas de interesse comum. Enquanto os recursos são distribuídos apenas de forma setorial, haverá total desmotivação da burocracia das instituições do estado e, principalmente, não haverá interesse na participação dos atores sociais.

É preciso implementar mecanismos de gestão e acompanhamento de metas definidas nos planos, permitindo

acompanhamento da implementação das políticas, do empenho das verbas orçamentárias e promovendo a avaliação dos resultados alcançados, o que certamente estimulará a participação da sociedade civil. Fundamental portanto avaliar de forma democrática, continuada e sistemática os resultados alcançados, os valores empenhados e a origem dos recursos. Ou seja, garantir o protagonismo da população sobre o processo permanente de planejamento regional.

A escala regional, neste início de século, é o lócus fundamental da luta pela Reforma Urbana e pelo Direito à Cidade. Assim, enfrentar o desmonte do planejamento e da gestão regionais, aprimorando as estruturas de governança previstas pelo Estatuto da Metrópole, fazendo coincidir as dimensões políticas e funcionais das regiões, sob controle social, é primordial para o avanço dos setores democráticos e populares na disputa pela equidade socioterritorial.

Referências

BRASIL. Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **Diário Oficial da União**, 20 jun. 2018.

BRASIL. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 jan. 2015.

CARRIÇO, J. M.; SALEME, E. R. (2018). Dos planos municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela Região Metropolitana da Baixada Santista. In: MARGUTI, B.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (orgs.). **Brasil Metropolitano em foco**. Desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: IPEA.

CEMBS – COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE A METROPOLIZAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA. (1971). **Relatório Geral**. Santos, Prefeitura Municipal de Santos.

capítulo 8 | O desmonte do planejamento e gestão regionais do estado de São Paulo no contexto da inflexão ultraliberal
O caso da Região Metropolitana da Baixada Santista

IBGE (2000). **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220809175136/https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/administracao-publica-e-participacao-politica/9663-censo-demografico-2000.html?=&t=destaques>. Acesso em: 1º ago. 2022.

IBGE (1960). **Censo Demográfico 1960**. Rio de Janeiro, IBGE. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20220802180150/https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/bibliotecacatalogo?id=768&view=detalhes>. Acesso em: 1º ago. 2022.

SÃO PAULO. Decreto nº 58.996, de 25 de março de 2013. Dispõe sobre o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista. **Casa Civil**, 25 mar. 2013.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem-BS). **Diário Oficial do Executivo**, 24 dez. 1998.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista. **Diário Oficial do Executivo**, 31 jul. 1996.

SÃO PAULO. Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo. **Diário Oficial do Executivo**, 1º ago. 1994.

VIANA, M. A. (2010). **Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro**. Desenvolvimento, Metropolização e os (des)compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais. 2010. 439 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo.

CAPÍTULO 9

Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021

Uma análise dos programas Minha Casa,
Minha Vida e Casa Verde Amarela,
sob efeitos das crises econômica e política

LEONARDO MORETTI MANÇO
DANIEL ARIAS VAZQUEZ

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Introdução

Neste capítulo observaremos as características da produção habitacional do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e do Programa Casa Verde e Amarela (PCVA) na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Nessa perspectiva, analisaremos quantitativamente a contratação de moradias e a sua distribuição pelas diferentes faixas de renda. O objetivo é verificar como a provisão de moradia popular na região foi impactada pelas restrições colocadas pela crise econômica iniciada em 2015, pelas mudanças políticas pós-golpe de 2016 e com a eleição de Bolsonaro.

Esse balanço analítico do PMCMV e do PCVA será realizado por meio do levantamento das unidades habitacionais contratadas nos nove municípios da região. O foco é levantar a quantidade de habitações produzidas, a distribuição pelas diferentes faixas/grupos de renda e, a partir desses dados, estabelecer comparações entre os últimos governos que estiveram e estão no comando do Executivo federal, a fim de verificar os efeitos das mudanças políticas, econômicas e nas diretrizes da política habitacional nacional no território em questão.

O estudo utilizou os dados disponíveis no Sistema de Habitação (SISHAB) do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR)³¹, especificamente a tabela de contratações do Sistema Nacional de Habitação que consolida as informações do PMCMV e do PCVA no período de 2009 a dezembro/2021. Esse arquivo apresenta os dados por Programa, por Faixa/Grupo de renda, Unidades Habitacionais e por montante financeiro. As informações estão desagregadas ao nível municipal e, dessa maneira, foi possível construir os dados ao nível metropolitano.

³¹ Disponível em: http://web.archive.org/web/20220619080136mp/http://sishab.mdr.gov.br/dados_abertos/sistema_habitacao.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Na primeira parte será analisada a provisão de moradias contratadas pelo PMCMV na RMBS desde seu lançamento, em março de 2009, até seu término, em dezembro de 2021. A segunda parte refere-se ao PCVA, verificando a dinâmica do atual programa na região desde seu lançamento, no último quadrimestre de 2020, até a data na qual os dados estão disponíveis, 31/12/2021. É preciso ter em conta que o período total analisado compreende diferentes governos (Lula, Dilma, Temer e Bolsonaro) e mudanças na política econômica, com destaque para a crise econômica e política deflagrada em 2015 e a tônica da agenda política pós-golpe centrada nas reformas que retiram direitos e restringem o orçamento público, como, por exemplo: a aprovação do Teto de Gastos (VAZQUEZ, 2016), a Reforma da Previdência (FAGNANI, 2019) e a Reforma Trabalhista (KREIN, 2019).

Assim, com esse pano de fundo, buscaremos verificar também se essas políticas econômicas restritivas aplicadas à economia brasileira indicam alguma alteração na dinâmica da produção de moradia na RMBS durante o PMCMV e o PCVA.

Programa Minha Casa, Minha Vida na RMBS - 2009 a 2020

O PMCMV foi lançado em 2009 pelo governo Lula, depois de quase 30 anos sem uma política habitacional de grande porte. Seu objetivo era alavancar a produção habitacional e possibilitar, por meio do setor da construção civil, um movimento anticíclico na economia que pudesse estancar os efeitos da crise financeira global de 2008 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; BALBIM; KRAUSE; LIMA NETO, 2015). Além disso, deve-se destacar que o PMCMV foi o primeiro a ter uma das suas ações direcionada à produção social de moradia. O MCMV-Entidades, apesar de pequena

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

participação no orçamento, foi desenhado em resposta à luta histórica por reforma urbana e, num modelo autogestionário, integrou atores dos movimentos sociais à política habitacional (TATAGIBA; TEIXEIRA, 2016).

A meta do primeiro ano do programa era a construção de 1 milhão de unidades habitacionais no país, essas provisionadas por meio de diferentes subsídios e tipos de financiamento, a depender da renda familiar. Assim, foram criadas três faixas de atendimento: Faixa 1, com subsídios até 90% do valor do imóvel para famílias com renda até R\$1.600; Faixa 2, com subsídio até R\$25.000 para famílias com renda de R\$1.601 a R\$2.600; e Faixa 3, sem subsídio, mas com descontos no seguro obrigatório e na taxa de juros do financiamento para famílias com renda de R\$2.601 a R\$5.000 (INSTITUTO PÓLIS, 2014).

Em 2015, com a atualização monetária das faixas de renda, criou-se a Faixa 1,5 com subsídio de R\$47.500. Em 2020, último ano do programa, tínhamos os seguintes parâmetros:

- Faixa 1: subsídio até 90% do imóvel para famílias com renda máxima de R\$1.800,00.
- Faixa 1,5: subsídio até R\$47.500 para famílias com renda de R\$1.801 até R\$2.600.
- Faixa 2: subsídios até R\$29.000 para famílias com renda de R\$2.601 até R\$4.000.
- Faixa 3: sem subsídios, mas com descontos em seguros obrigatórios e menores taxas de juros de financiamento para famílias com renda de R\$4.001 até R\$7.000.

A criação do PMCMV abriu novas possibilidades para melhorar as condições habitacionais na Baixada Santista, onde ainda persistem cortiços, palafitas, moradias em encostas e em reservas ambientais (BRANDÃO, MORELL; SANTOS, 2015; VAZQUEZ, 2011). Os números do déficit habitacional são

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

medidos pelo IBGE e pelos municípios através do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS). Os dados do Censo 2010 apontam um déficit na região de 75.769 Unidades Habitacionais (UHs); deste total, 47.370 são das famílias com renda 0 a 3 SM. A soma do PLHIS de cada município da região indica um número ainda maior, 85.661 UHs (INSTITUTO PÓLIS, 2014).

As políticas públicas que buscaram enfrentar o problema da falta de moradia não tiveram destaque nas agendas governamentais após o fim do Banco Nacional de Habitação (BNH) no começo dos anos 1980, e de maneira geral o PMCMV retomou o enfrentamento desse problema social e direcionou recursos significativos para as políticas de habitação. Somente para a RMBS foram liberados mais de 4 bilhões de reais³² no período 2009-2020, possibilitando a contratação de 30.504³³ UHs, conforme mostra a Tabela 1 abaixo.

Municípios	LULA		DILMA				DILMA / TEMER				BOLSONARO		Total
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Bertioga	106	169	48	151	156	1.526	38	17	6	36	15	5	2.273
Cubatão	0	7	20	6	27	27	19	46	49	92	60	39	392
Guarujá	71	41	42	36	41	433	163	61	55	371	178	154	1.646
Itanhaém	656	993	292	322	1.688	490	377	366	381	353	248	158	6.324
Mongaguá	15	219	204	220	311	316	234	151	138	172	89	53	2.122
Peruibe	7	565	44	54	68	80	70	54	54	76	33	12	1.117
Praia Grande	185	700	503	452	510	781	782	752	1.228	1.866	1.085	795	9.639
Santos	149	188	47	32	8	8	6	108	17	492	397	2	1.454
São Vicente	561	168	572	159	189	1.435	203	183	198	1.440	264	165	5.537
RMBS	1.750	3.050	1.772	1.432	2.998	5.096	1.892	1.738	2.126	4.898	2.369	1.383	30.504

Tabela 1 - Total de unidades contratadas por ano e por município. RMBS, 2009-2020.

Fonte: Sistema de Habitação (SISHAB/MDR). Elaborado pelos autores.

³² Somatório das contratações no período (2009-2020) sem atualização monetária. A análise financeira está fora do escopo de análise deste artigo.

³³ Nesse período de 12 anos foram contratadas 2.232 UHs categorizadas com Produção/Estoque, e como os dados não permitem identificar a qual faixa pertencem, optou-se por excluí-los da análise.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

O primeiro indicador é a quantidade de UHs contratadas em cada período. Como esse dado é bastante volátil, em função do tamanho dos empreendimentos e da periodicidade das contratações, optou-se por analisar as médias anuais dos diferentes períodos de governo. Prova disso são os anos de 2014 e 2018 que tiveram a maior contratação, devido às 2.240 UHs contratadas relativas ao empreendimento Tancredo Neves (São Vicente) em duas etapas (2014 e 2018), conforme Termo de Compromisso 532/2012 do governo do Estado de São Paulo no qual participam também a Prefeitura de São Vicente, COHAB-ST (Prefeitura de Santos), Cetesb e Sabesp. Dessa maneira, caso levássemos em conta a data inicial da execução do empreendimento, conforme os ajustes entre as partes, os números de 2014 seriam acrescidos de 1.120 UHs e os de 2018 seriam diminuídos de 1.120 UHs. Entretanto, optamos por preservar os dados padronizados, a partir das informações extraídas do Sistema de Gerenciamento da Habitação (SISHAB), sob gestão do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR).

Por esse critério adotado, nota-se um impulso inicial forte nos dois últimos anos do governo Lula, com média de 2.400 unidades contratadas do PMCMV, o que alcança seu auge no primeiro governo Dilma, cuja média anual foi de 2.825. Houve uma pequena queda no número de unidades contratadas no período 2015 a 2018, com exceção deste último ano, explicada pelo conjunto Tancredo Neves. *A priori*, por essa ótica, o programa não sofreu grande alteração apesar do golpe de 2016. Por fim, observa-se uma trajetória decrescente mais acentuada nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro, quando a média cai para 1.876 unidades contratadas.

Quando desagregamos as contratações por faixa de renda, é possível perceber fortes diferenças no acesso ao PMCMV, o que

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

evidencia uma transformação no perfil do programa ao longo do período analisado, claramente marcada pelas mudanças na conjuntura política e econômica do país, conforme mostra a Tabela 2 abaixo.

Período	Ano	Faixa 1	Faixa 2	Faixa 3
LULA	2009	1.084	598	68
	2010	1.547	1.399	104
Média Anual		1.316	999	86
DILMA	2011	380	1.186	206
	2012	0	1.217	215
	2013	1.284	1.456	258
	2014	3.020	1.593	483
Média Anual		1.171	1.363	291
DILMA / TEMER	2015	0	1.306	586
	2016	0	1.063	675
	2017	286	1.189	651
	2018	1.692	2.105	1.101
Média Anual		495	1.416	753
BOLSONARO	2019	0	1.576	793
	2020	0	910	473
Média Anual		0	1.243	633

Tabela 2 - Total de UHs contratadas por ano, por faixa e média anual por período. RMBS, 2009-2020.

Fonte: Sistema de Habitação (SISHAB/MDR). Elaborado pelos autores.

A partir da observação dos dados por faixa de atendimento é possível perceber uma inversão muito significativa na provisão de moradias nas “pontas” do programa. No período Lula/Dilma, a contratação média anual de unidades da Faixa 1 é de 1.316 e 1.171, respectivamente, quantidades muito superiores às contratadas na Faixa 3 (86 e 291, em média) nesses dois governos.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Nos anos de 2015 e 2016, marcado pela crise econômica e política que culminou no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, não houve nenhuma contratação na Faixa 1, devido às restrições fiscais que atingem os subsídios às moradias mais populares. Por outro lado, as contratações na Faixa 3 crescem a cada ano. No período 2015 a 2018, a média na Faixa 1 foi de 493, uma redução expressiva em relação aos governos Lula e Dilma 1 – mesmo com a contratação prévia da segunda etapa do conjunto Tancredo Neves, contabilizada em 2018 – enquanto a média de unidades contratadas na Faixa 3 foi de 753 no mesmo período, bastante superior à média dos governos anteriores nessa faixa em que não há subsídios do governo federal.

A Figura 1 demonstra a mudança nas características do PMCMV por meio da composição percentual do total contratado por faixa de renda em cada período de governo.

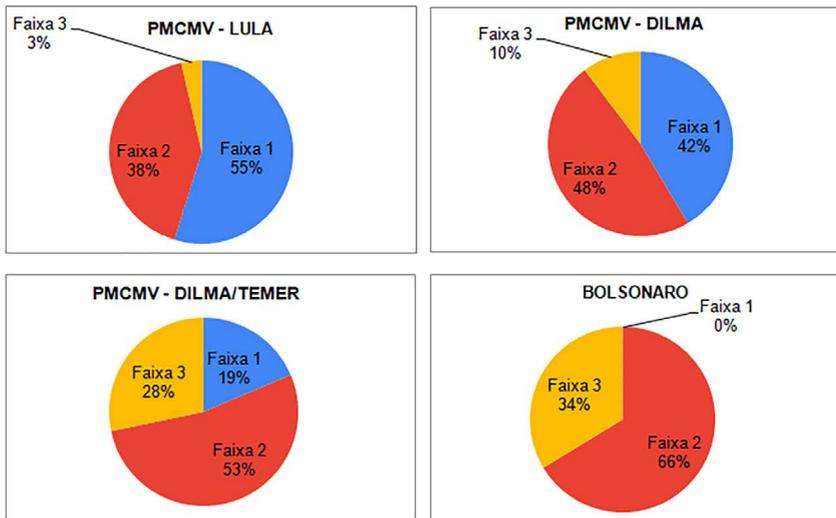


Figura 1 - Composição das contratações por faixa de renda na RMBS de 2009 a 2020 (em %), por período de governo federal.

Fonte: Sistema de Habitação (SISHAB/MDR). Elaborado pelos autores.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Ao analisar esses percentuais, fica evidente o redirecionamento socioeconômico do PMCMV. Ainda no governo Lula, a Faixa 1 representou mais de 50% das unidades contratadas na RMBS nos seus dois primeiros anos de funcionamento. Esse percentual passa a ser de 42% no primeiro governo Dilma. A partir de 2015, ainda sob o governo Dilma e após o golpe de 2016 quando Michel Temer assume a presidência, nota-se uma significativa alteração no perfil do programa, com forte redução das moradias subsidiadas quase que integralmente e aumento naquelas apenas parcialmente ou sem subsídios do governo federal. O governo Bolsonaro intensifica o processo e praticamente decreta o fim da Faixa 1 na RMBS, pois, nesse período, não há contratação desse tipo de moradia na região.

Assim, tanto pela comparação das médias ou pela composição percentual das contratações, os números indicam uma alteração no perfil das UHs provisionadas. As mudanças políticas e a crise econômica implicaram em maior volume de recursos destinados às camadas mais solventes do déficit habitacional, diminuindo o interesse na parcela mais precarizada que, na maioria das vezes, segundo os construtores, proporciona menor viabilidade financeira se comparada às Faixas 2 e 3 (FERREIRA, 2019). O resultado é a perda de espaço da Faixa 1 para as Faixas 2 e 3, como também a substituição da política habitacional que mesclava subsídio e financiamento para uma de financiamento, tal como observou a arquiteta e urbanista Raquel Rolnik (2016):

Oficialmente, o atendimento à Faixa 1 continua existindo, mas não há novas contratações, já que ela depende totalmente de aportes do orçamento, atualmente comprometido pelo corte de gastos públicos. Uma alternativa para continuar aportando recursos ao programa tem sido, nos últimos anos, o empréstimo de dinheiro do FGTS, o que foi agora impedido por decreto.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Em suma, os números extraídos do SISHAB/ MDS para a RMBS permitem concluir que, apesar da contratação de UHs manter certa estabilidade, houve uma mudança no perfil do programa provocada pela política econômica restritiva adotada a partir de 2015, no início do segundo governo Dilma, consolidada pelo golpe de 2016, que levou inicialmente à diminuição do acesso dos mais pobres e, posteriormente, ao fim do PMCMV em setembro de 2020, sem que nenhuma moradia da Faixa 1 fosse contratada na RMBS durante o governo Bolsonaro, que estabelece novas diretrizes para a política habitacional por meio de um novo programa chamado “Casa Verde e Amarela” (PCVA), que será analisado na seção seguinte.

Programa Casa Verde e Amarela na RMBS - 2020 a 2021

Após 11 anos, o PMCMV foi substituído pelo programa Casa Verde e Amarela (PCVA) por meio da Medida Provisória nº 996/2020 (25/08/2020) e, no início do ano seguinte, pela Lei nº 14.118 (12/01/2021). O novo programa redimensionou os limites de renda e do subsídio, bem como tornou variáveis as taxas de juros do financiamento habitacional a depender da região do país e, segundo as suas diretrizes³⁴, criou duas novas modalidades³⁵ de atendimento: a regularização fundiária e a melhoria da habitação.

No que tange aos limites de renda, o PCVA substituiu as quatro faixas do PMCMV por três grupos:

³⁴ Disponível em: <http://web.archive.org/web/20220810013850/https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela>; <http://web.archive.org/web/20220810015327/https://www.caixa.gov.br/voce/habitacao/casa-verde-e-amarela/urbana/Paginas/default.aspx>.

³⁵ Disponível em: <http://web.archive.org/web/20220810014852/https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/habitacao/casa-verde-e-amarela/saiba-o-que-muda-com-o-novo-programa>.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

- Grupo 1: famílias com renda até R\$ 2.000 e subsídio até R\$ 47.500 limitado às famílias com renda máxima de R\$1.450.
- Grupo 2: famílias com renda de R\$ 2.001 até R\$ 4.000, sem direito ao subsídio, mas com taxas de juros menores e descontos em seguros obrigatórios.
- Grupo 3: famílias com renda de R\$ 4.001 até R\$ 7.000, sem direito ao subsídio, mas também com facilidades no financiamento e nos seguros obrigatórios.

Apesar do *marketing* que esteve em volta do lançamento do programa, patrocinado pelo governo, mídia e construtoras (BALBIM, 2022), dois pontos merecem um breve destaque: a regularização fundiária e o subsídio habitacional. Segundo Balbim (2022), o PCVA praticamente acabou com a produção de moradia Faixa 1 e, como alternativa, direcionou essa população à regularização fundiária. Entretanto, tal fato, além de limitar as possibilidades de acesso aos mais pobres, representou uma transformação na relação do instrumento com as populações que buscam a regularização do seu imóvel.

As novas regras introduzidas pelo programa, em resumo, alteraram os atores-chave do processo de regularização: o que antes era uma política pública planejada e executada a partir do ente municipal, com base no regramento e planos municipais, passou a ser determinado pelo mercado. A partir do PCVA, a escolha das áreas a serem regularizadas passa a ser definida pelos atores privados, cabendo ao município apenas a anuência do projeto que não necessariamente precisará estar alinhado aos planos municipais (BALBIM, 2022).

O PCVA transforma o que era uma obrigação do poder público e um direito do cidadão em um novo nicho de negócio e, a partir dos critérios mercadológicos o mercado definirá qual território poderá ou não ser regularizado. Visando obviamente

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021

Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

ao lucro, o mercado decidirá quando irá ofertar o produto regularização fundiária. Dessa maneira, e como consequência dessa metamorfose capitalista, o PCVA transmutou sujeitos de direito em consumidores e, ainda como desdobramento, responsabilizou financeiramente esses por sua integração à cidade formal, pois, apesar do subsídio, a regularização terá uma parcela financiada.

No que se refere ao subsídio, o PCVA estabeleceu um teto de R\$ 47.500 para as famílias com renda de até R\$1.450. Para efeito de comparação, o programa MCMV subsidiava até 90% do valor do imóvel Faixa 1, montante que poderia atingir mais de R\$80.000³⁶. Observando apenas as novas regras da política habitacional direcionadas ao Grupo 1 (antiga Faixa 1), podemos afirmar que há um indicativo de que, no atual programa, o acesso à moradia ficou ainda mais restrito às camadas de menor renda, justamente as que representam a maior fatia do déficit habitacional do país e que, invariavelmente, estão excluídas do direito à moradia e à cidade.

Para testar essa hipótese analisaremos os resultados produzidos pelo programa na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), a partir do levantamento das UHs contratadas, seguindo o mesmo método utilizado na análise do PMCMV.

Em relação aos números gerais, o total de UHs contratadas na região foi de 2.667 entre setembro/2020 e dezembro/2021. A Tabela 3 abaixo consolida os dados do PCVA por município, por grupo de renda e apresenta a média mensal de contratações no período.

³⁶ Em 2020, o valor teto do imóvel do PMCMV era de R\$96.000; dessa maneira, o subsídio poderia chegar a R\$86.400.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

Municípios	Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	TOTAL
Bertioga	0	1	3	4
Cubatão	6	42	23	71
Guarujá	32	281	128	441
Itanhaém	22	149	71	242
Mongaguá	2	43	29	74
Peruibe	0	13	4	17
Praia Grande	25	744	438	1.207
Santos	9	137	96	242
São Vicente	25	238	106	369
RMBS	121	1.648	898	2.667
Média Mensal	7,6	103	56	167

Tabela 3 - Total de unidades contratadas por município da RMBS e por grupo de renda pelo PCVA (09/2020 A 12/2021).

Fonte: Sistema de Habitação (SISHAB/MDR). Elaborado pelos autores.

Por se tratar de um período acumulado de 16 meses, optou-se por calcular uma média mensal, a fim de comparar os resultados dos dois programas (PMCMV *versus* PCVA). Em média, nota-se uma queda de aproximadamente 26% no total de UHs contratadas se comparada ao PMCMV (167 contra 227, por mês), indicando uma redução quantitativa nesse período inicial de funcionamento.

Em relação à distribuição das UHs por Grupo de renda, de maneira ainda mais aguda, os dados apontam para a mesma tendência dos últimos anos do PMCMV, ou seja, uma produção cada vez maior destinada às Faixas de mercado e cada vez menor para a Faixa subsidiada, conforme mostra o Gráfico 2.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021

Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

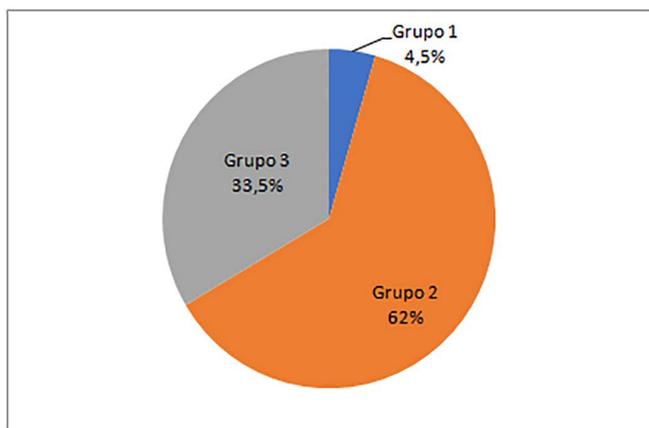


Gráfico 2 - Composição das contratações por grupo de renda (%) no PCVA na RMBS.

Fonte: Sistema de Habitação (SISHAB/MDR). Elaborado pelos autores.

Ao analisar o gráfico, vale ressaltar que o PCVA fornece subsídio apenas ao Grupo 1, ou seja, menos de 5% da população atendida na RMBS teve acesso ao subsídio governamental e mais de 95% das habitações foram destinadas ao mercado. Diante dos dados, o que era um indicativo ao verificar as novas regras do subsídio e da regularização, materializa-se na RMBS. Provavelmente, o formato do programa somado ao menor subsídio vêm impedindo o acesso das famílias de baixa renda à política habitacional e, ao que parece, a política de moradia do país, que antes tinha um forte subsídio às classes pobres, transformou-se em uma política exclusivamente de financiamento aos que podem pagar.

Conclusão

Ao traçar um paralelo entre as Faixas do PMCMV e os Grupos do PCVA na RMBS, nota-se uma mudança drástica na política habitacional durante o período analisado. Na comparação entre a composição do total contratado por período,

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021
Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

a Faixa 1 representava 55% e 42% do total nos governos Lula 2 (2009 e 2010) e Dilma 1 (2011 a 2014). Entre 2015 e 2016, no auge da crise política que culminou no golpe de 2016, nenhuma unidade habitacional da Faixa 1 foi contratada na região. No período agregado dos governos Temer e Bolsonaro, 2017 a 2020, a proporção de moradias da Faixa 1 cai para 16% e no PCVA do Bolsonaro a proporção de moradias subsidiadas cai para apenas 4,5%, cujo valor do subsídio passa a ser limitado a R\$ 47 mil e não mais 90% valor do imóvel como ocorria na Faixa 1 do PMCMV.

Constatou-se aqui uma alteração no perfil socioeconômico da população atendida pelos dois programas na RMBS. A camada mais precarizada e que necessita de maiores subsídios foi paulatinamente excluída e a de maior renda, que possui estrutura para acessar o financiamento privado, teve seu espaço proporcionalmente ampliado. Esse processo iniciou-se no segundo mandato de Dilma, é aprofundado no governo Temer e consolidado no PCVA do Bolsonaro, que praticamente extingue o subsídio à provisão habitacional popular.

Infelizmente, o significado dessas mudanças no cotidiano das classes mais baixas é a restrição ainda maior ao direito à moradia, ao urbano e a cidade.

Referências

BALBIM, R.; KRAUSE, C.; LIMA NETO, V. C. (2014). **Para além do Minha Casa, Minha Vida: uma política de habitação de interesse social?** Brasília: IPEA.

BALBIM, R. N. (2022). **Do Casa Verde Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano.** Brasília: IPEA.

BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. de; SANTOS, A. R. (orgs.). (2015). **Baixada Santista: transformações na ordem urbana.** Rio de Janeiro: Letra Capital/ Observatório das Metrôpoles.

capítulo 9 | Produção de moradia popular na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) entre 2009 e 2021

Uma análise dos programas Minha Casa, Minha Vida e Casa Verde Amarela, sob efeitos das crises econômica e política

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos de política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). **O Programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital.

FAGNANI, E. (2019). **Reforma da Previdência: o debate desonesto**. São Paulo: Contracorrente.

FERREIRA, E. P. (2019). **O custo global de implantação do programa minha casa minha vida na metrópole de Curitiba**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Paraná. Curitiba.

INSTITUTO PÓLIS (2014). **A Produção do Programa MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos** (Relatório Final de Pesquisa). São Paulo: Instituto Pólis.

KREIN, J. D. (2018). O desmonte dos direitos, as novas configurações do trabalho e o esvaziamento da ação coletiva: consequências da reforma trabalhista. **Tempo Social**. São Paulo, v. 30, n. 1, p. 77-104.

ROLNIK, R. (2016). O fim do Minha Casa Minha Vida para quem mais precisa? Disponível em: <http://web.archive.org/web/20220810015839/https://raquelrolnik.wordpress.com/2016/10/07/o-fim-do-minha-casa-minha-vida-para-quem-mais-precisa/>. Acesso em: 6 ago. 2019.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. (2016). Efeitos combinados dos movimentos de moradia sobre os programas habitacionais autogestionários. **Sociologia e Política**, Curitiba, v. 24, n. 58, p. 85-102.

VAZQUEZ, D. A. (org.) (2011). **Questão Urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum (EDUL).

VAZQUEZ, D. A. (2016). **O Plano Temer/ Meireles contra o povo: o desmonte social proposto pela PEC 241**. Disponível em: <https://plataformapoliticasocial.com.br/wp-content/uploads/2016/07/DesmonteSocialPlanoTemer.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2022

CAPÍTULO 10

Currículo santista

Potencialidades para a transversalidade
do Direito à Cidade

ANA CRISTINA VALCÁRCEL VELLARDI
MAURICIO MARCOLINO DOS SANTOS
PEDRO HENRIQUE MENDES FERNANDES

Introdução

A Prefeitura Municipal de Santos nos anos de 2019 e 2020 propõe, a partir do Currículo Santista³⁷, que especificidades de Santos, cidade polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, se desenvolvam na Educação Básica. Essas especificidades são tratadas como parte diversificada³⁸ e atendem à Resolução 2/2017³⁹ do Conselho Nacional de Educação, que no art. 7º em seu parágrafo único prevê:

Os Currículos da Educação Básica, tendo como referência a BNCC, devem ser complementados em cada instituição escolar e em cada rede de ensino, no âmbito de cada sistema de ensino, por uma parte diversificada, as quais não podem ser consideradas como dois blocos distintos justapostos, devendo ser planejadas, executadas e avaliadas como um todo integrado (MEC/CNE/CP 2017, p. 6. grifo nosso).

Na atualização do Currículo Santista em 2021, na apresentação da Secretária de Educação, é salientado que as marcas e a cultura local agregam sentimento de pertença e promovem a cidadania.

³⁷ O Currículo Santista, segundo a versão de 2021, contempla as diretrizes do Currículo Paulista, homologado em 2019, atendendo o previsto em legislação nacional.

³⁸ A parte diversificada do Currículo Santista foi construída por especialistas da educação da rede municipal e validada por professores nos meses de agosto, setembro e outubro de 2019.

³⁹ A Resolução CNE/CP Nº 2, de 22 de dezembro de 2017 institui e orienta a implantação da Base Nacional Comum Curricular, a ser respeitada obrigatoriamente ao longo das etapas e respectivas modalidades no âmbito da Educação Básica. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/http://basenacionalcomum.mec.gov.br/images/historico/RESOLUCAOC-NE_CP222DEDEZEMBRODE2017.pdf. Acesso em: 8 ago. 2022.

Diante do desafio da parte diversificada constituir-se em um apêndice, identificamos que várias iniciativas são realizadas pela Secretaria de Educação Municipal com inclusão de elementos no currículo santista e na formação continuada de educadores a fim de dinamizar a valorização das identidades territoriais.

A instituição de Temas Transversais de educação nas escolas da rede pública municipal de ensino a partir em 2015, a titulação de Santos “Cidade Educadora” em 2008 e a premiação de Santos em 2020, pela mesma rede, merecem a nossa atenção em associação ao Currículo Santista e à transversalidade do Direito à Cidade.

Nosso objetivo é reunir informações e apontar caminhos de reflexão, buscando agregar parcerias para a experimentação de práticas educacionais voltadas à Educação “Na” (contexto), “Com” (múltiplas identidades e conflitos) e “Para” transformar a cidade com vistas ao Direito à Cidade, indicando oportunidades diante de caminhos percorridos e em curso, institucionais, e indicando pontos de atenção para serem superados.

Para isso, nos aproximamos de concepção de Educação e conceitos da Geografia que embasam e contribuem na adoção de um corpo de conteúdo específico de identidade territorial integrado à base comum curricular e, ao mesmo tempo, que permitam a reflexão crítica sobre qual valorização de identidade local e regional a Educação no município pode atingir, dado tratar-se de uma cidade – região com importante segregação socioespacial e com unidades escolares distribuídas em ambientes diversos, algumas com estudantes que não exercem seu Direito à Cidade, incluindo sofrerem inúmeros impactos das emergências climáticas e outros constrangimentos próprios do modelo privatista de cidade.

1. Desenvolvimento

1.1 Bases quanto à Educação, Currículo e Identidade Territorial

Partimos da concepção da pedagogia crítica, especialmente de Educação e Emancipação de Adorno (1995), destacando o compromisso da Educação com a educação resistente, voltada a reconhecer as contradições da sociedade e a não reproduzir elementos regressivos frutos da “semiformação”⁴⁰, advindos da mídia e da indústria cultural⁴¹.

Igualmente, somos orientados na perspectiva radical do construtivismo que compreende que o conhecimento é construído por meio da ação do ser humano sobre os mundos objetivo e subjetivo em que vive, e a Educação sendo estimulada a criar métodos que proporcionem essa construção – Jean Piaget (1896-1980), Lev Vygotsky (1896-1934), Ernst von Glaserfeld (1917-2010), Paulo Freire (1921-1997) e Bell Hooks (1952 -2021).

Com a premissa de que o currículo e a parte diferenciada devem compor um todo indissociável, permeável e dinâmico às práticas da educação pública na cidade, além de conceber essa integração como um projeto social e cultural, nos aproximamos da teoria curricular aberta (ação com reflexão), com a valorização do trabalho intelectual da professora e do professor que permite abrir novos caminhos à complexa implementação dos currículos escolares. Nesse campo, inserido na concepção da teoria crítica nos estudos curriculares, a ação reflexiva está lado a lado às práticas

⁴⁰ “Semiformação (Halbbildung) é a determinação social da formação na sociedade contemporânea capitalista (...) sob o monopólio da cultura de massas”. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://doi.org/10.1590/S0101-73302003000200008. Acesso em: 3 de jul.de 2022.

⁴¹ Utilização da cultura e das artes a partir da lógica de mercado capitalista por grupos sociais dominantes, gerando perda do potencial de crítica social.

com ênfase na problematização contextualizada. Para Pacheco e Pereira (2007), “estar do lado da teoria crítica é reconhecer o espaço da contestação, olhar de uma outra forma para a realidade e comprometer-se politicamente com o que se faz e se pensa” (p. 206).

Também, a transversalidade aqui é enxergada não apenas como uma escolha metodológica, mas em sua dimensão epistemológica, ligando diversos conhecimentos (por via da interdisciplinaridade) para o tratamento de temática fundada nos interesses da maioria das pessoas sobre seus problemas sociais e de acordo ao momento histórico, segundo Araújo (2014).

Freire (1997) nos ajuda a entender que a identidade do sujeito e a do território são inseparáveis. Ele compreende que a formação do sujeito se dá quando este reconhece a si mesmo como um “não outro”: núcleo da sociabilidade. Temos assim a identidade territorial construída coletivamente ao mesmo tempo em que se constrói o território.

Complementarmente, segundo Milton Santos (1996), território é uma formação socioespacial, fato e condição que manifesta e envolve o exercício do poder de forças políticas e sociais. O mesmo autor com Silveira (2006), também nos alertam quanto à distinção entre território (que resulta de apropriação e uso), e a territorialidade, possuindo a última o sentido de *pertencer àquilo que nos pertence*. Na cidade encontram-se sintetizadas a pluralidade de vivências dos sujeitos: “A cidade é um organismo, um corpo onde se tatuam vivências, experiências, dores e alegrias” (SANTOS, 2002, p. 126). É por observar essa pluralidade de sentidos produzidos no cotidiano da existência na cidade (com a sociabilidade e a territorialidade), que nossa referência na Educação afirma haver “uma pedagogicidade indiscutível na materialidade do espaço” (FREIRE 1996, p. 45).

Compreendemos que a reflexão sobre o Direito à Cidade na perspectiva da educação pode ter sua maior potencialidade

quanto mais se articular simultaneamente à concepção de educação “Na” (contexto), “Com” (múltiplas identidades e conflitos) e “Para” transformar a cidade com vistas ao Direito à Cidade no futuro, entendendo a cidade não só como palco ou como objeto de conhecimento (“Na” + “Com”), mas também como sujeito, considerando que “o direito à cidade é muito mais que a liberdade individual de ter acesso aos recursos urbanos: é um direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade” (HARVEY, 2008) (“Para”).

1.2 Santos Cidade Educadora

Santos possui a titulação de Cidade Educadora⁴² desde 2008, conferida pela Associação Internacional das Cidades Educadoras, além de premiação⁴³ em 2020 por essa mesma rede internacional.

Para Bernet (2012), um dos mentores da rede, as “Cidades Educadoras” possuem três dimensões: na primeira as pessoas podem aprender a partir do entorno, na segunda, a cidade é vista como um agente que proporciona a construção do conhecimento e, na terceira, a cidade é considerada como objeto do conhecimento.

Diante dos princípios do “Cidades Educadoras”, compreendemos que estamos diante de uma importante potencialidade, devendo se explorar com maior profundidade

⁴² A titulação foi autorizada pela Lei nº 2.553 de 25 de junho de 2008 (*D.O. de Santos*). A 1ª Carta das Cidades Educadoras é de 1990; a atualização de 2020 incluiu a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (2005), o Acordo de Paris sobre o Clima (2015) e a Agenda 2030 sobre o Desenvolvimento Sustentável (2015).

⁴³ O Trabalho premiado: “A educação propulsora da inclusão da diversidade étnica e cultural na cidade de Santos, São Paulo, Brasil”, foi coordenado pelas professoras Adriana Negreiros Campos e Sandra Regina Pereira Ramos, profissionais da SEDUC/PMS, que desde o ano de 2004 desenvolvem iniciativas voltadas à aplicação das Leis 10.639/03 e 11.645/2008 em Santos (legislação federal que obriga o ensino de História da África, Cultura Afro-brasileira e Indígena nos estabelecimentos de ensino públicos e particulares).

a dimensão “Para”, na medida da ação educativa atuar com o compromisso da transformação de todos os sujeitos envolvidos no processo educacional e da cidade ao mesmo tempo.

Com relativa equivalência a essa rede, identificamos o “Nós Propomos: Geografia, Educação e Cidadania”⁴⁴, que tem seu foco na cidadania territorial e importante protagonismo dos estudantes, incluindo experiências interdisciplinares, sendo uma iniciativa para parcerias frutíferas e complementares do Município de Santos junto às redes internacionais.

1.3 Currículo Santista

Uma imersão no tema a respeito de currículos nos remete a uma consideração da história da Educação e de como foram se estruturando os conteúdos, métodos e as relações interpessoais no âmbito do espaço escolar. Araújo (2014) nos oferece uma sistematização de José Esteves (2004) a partir da qual são identificadas quatro Revoluções Educacionais. Aqui, daremos ênfase à Quarta Revolução Educacional.

Com a Constituição Cidadã de 1988 a educação é incluída como um direito de todas as pessoas (universalização), surgindo o desafio para a escola que foi pensada no século XVIII (a que buscava a homogeneização, o conhecimento como exclusividade do professor e a seletividade dos estudantes).

Segundo Araújo (2014), a Quarta Revolução Educacional exige novas arquiteturas pedagógicas, com mudanças de conteúdos, de formas e métodos e relações na escola, surgindo assim diferentes demandas, como ética e responsabilidade social,

⁴⁴ O projeto “Nós Propomos” reúne diversas experiências educativas em **Geografia, Educação e Cidadania**, de 2019. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://www.academia.edu/78535079/Geografia_Educa%C3%A7%C3%A3o_e_Cidadania. Acesso em: 18 jul. 2022.

sustentabilidade, a vida cotidiana das pessoas, sentimentos, afetos, meio ambiente etc., e não mais conteúdos pautados na exclusiva fragmentação disciplinar; também outras metodologias aparecem como necessidades, novas tecnologias, utilização de espaços externos, por exemplo. Na Quarta Revolução Educacional o papel do professor não mais se restringe como o detentor do conhecimento; o foco está na aprendizagem, no aluno, cabendo ao professor o papel de mediador, aquele que, segundo Paulo Freire, estabelece relação dialógica de ensino/aprendizagem, onde ambos aprendem diante de um encontro democrático, problematizador, contextualizado, significativo e afetivo.

Observando-se os marcos referenciais do Currículo Santista detecta-se a busca em atender a diversos campos de desafios apontados por Araújo na Quarta Revolução Educacional:

Currículo Santista reconhece os valores que asseguram a criação de processos de aprendizagem, humanização e cidadania, considerando sua prática articulada aos territórios da cidade, aos currículos, aos tempos e espaços, aos diversos saberes, culturas, linguagens e manifestações, por meio de ações integrativas e restaurativas (...) (Currículo Santista – Marco Referencial, p. 12, grifo nosso).

O Currículo Santista⁴⁵ apresenta as diretrizes de implantação dos Currículos da Educação Infantil, do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos para a rede municipal, rede privada e terceiro setor integrantes do Sistema Municipal de Ensino de Santos, definindo os direitos de aprendizagem dos estudantes ao longo das etapas da Educação Básica. Baseia-se

⁴⁵ O Currículo Santista encontra-se disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/seduc/curriculo_santista/curriculo_2021_comlibras.pdf. Acesso em: 4 ago. 2022.

nas diretrizes da BNCC (2017), no Currículo Paulista (2019) e nas Diretrizes Curriculares Nacionais (2013).

O documento oficial sobre o Currículo Santista se inicia com uma apresentação das bases utilizadas na sua elaboração, com menção à legislação quanto à inclusão de parte diversificada, um panorama cronológico de como foi sua construção e uma brevíssima apresentação do município. Segue com uma apresentação dos objetivos, missão, visão, valores e marcos referenciais da Educação e a quantificação das unidades escolares do município.

Retomando suas bases legais e de documentos referenciais, como a BNCC e o Currículo Paulista, apresenta as competências gerais, compreendendo as competências como a mobilização de conhecimentos, habilidades, atitudes e valores. Dentre as dez competências gerais contidas no Currículo Santista, em função do foco no Direito à Cidade, destacamos uma que estabelece importante convergência:

Valorizar e utilizar os conhecimentos historicamente construídos sobre o mundo físico, social, cultural e digital para entender e explicar a realidade, continuar aprendendo e colaborar para a construção de uma sociedade justa, democrática e inclusiva (Currículo Santista – Competências Gerais, p. 14).

O documento continua com a apresentação das denominadas Políticas Educacionais norteadoras do Currículo Santista; são elas: a Educação Integral⁴⁶, a Educação Inclusiva, a Educação Digital, a

⁴⁶ Educação Integral insere-se nas políticas educacionais norteadoras do Currículo Santista, destacado o Programa Escola Total, de 2007, que compõe a jornada ampliada em algumas unidades de ensino e onde os estudantes participam de atividades de arte, esporte e orientação pedagógica (p.16).

Educação de Jovens e Adultos e a Educação Restaurativa⁴⁷.

Sequencialmente, identifica os espaços de formação continuada⁴⁸ dos professores destinados “a discutir com os profissionais da educação ‘o como ensinar’, tendo em vista as competências e habilidades estabelecidas para os estudantes”, seguida de como o processo ensino/aprendizagem é avaliado e monitorado a partir de avaliações externas (Saeb/Ideb⁴⁹ e Prova Santos, anual) e internas (avaliações trimestrais e contínuas).

São apresentadas etapas da Educação Básica (Educação Infantil e Anos Iniciais e finais ou Ensino Fundamental I e II) quanto aos objetivos de aprendizagem e desenvolvimento. Nos anos iniciais e finais, ou Ensino Fundamental I e II, os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento são organizados por áreas do conhecimento: Linguagens (Língua Portuguesa, Arte, Educação Física, Língua Inglesa e Língua Brasileira de Sinais), Matemática, Ciências da Natureza (Ciências), Ciências Humanas (Geografia e História) e Ensino Religioso.

Após, são apresentados quadros constando: Área do Conhecimento, Componente Curricular, Unidade Temática e Habilidades no currículo, estruturadas por ano de escolaridade, a fim de serem atingidos os objetivos de aprendizagem e desenvolvimento, antecedidos pelas competências específicas de cada uma das áreas de conhecimento e componentes curriculares.

⁴⁷ Educação Restaurativa foi instituída na Lei nº 3.371, de 2017. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2017/338/3371/lei-ordinaria-n-3371-2017-ins-titui-no-ambito-do-municipio-de-santos-a-politica-publica-de-justica-restaurativa-e-da-outras-providencia;%20regus. Acesso em: 11 jul. 2022.

⁴⁸ O Currículo Santista identifica os seguintes espaços formativos: encontros presenciais, formação à distância, formação centrada na escola, autoformação e ações *in loco* (p. 27 e 28).

⁴⁹ O Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) é um conjunto de avaliações externas cujo resultado compõe o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb).

Particularidades relativas ao Ensino de Jovens e Adultos, à Língua Brasileira de Sinais e à Educação Integral são apresentados sequencialmente.

A Secretaria de Educação do Município destacou em algumas das habilidades outros dois componentes: a Comunicação e Multiletramento (C.M.) e Investigação e Pesquisa (I.P.), resultado de compatibilidade necessária às premissas da BNCC quanto ao currículo atender às demandas da sociedade. Com a distinção de que o componente “Comunicação e Multiletramento” é aplicado do 1º ao 5º ano, e o “Investigação e Pesquisa” do 6º ao 9º ano, destacamos que dentre as habilidades previstas para o desenvolvimento no componente I.P. está prevista “a compreensão de situações e fenômenos para fazer intervenções, criar soluções e refletir sobre a realidade local e global” (p. 50).

O documento se apresenta com característica de instrumento vivo e de promoção de rotinas e de referência para o Projeto Político-Pedagógico (PPP)⁵⁰ das unidades escolares, sendo o PPP colocado como “um documento que dá corpo a todas essas práticas de articulação realizadas no âmbito de cada escola” (p. 12).

Depreende-se preliminarmente, a partir do exposto, que os elementos Habilidades na dimensão local e regional, o componente incluído de Investigação e Pesquisa e o PPP, reunidos, constituem frentes interpretativas para se identificar as potencialidades e pontos de atenção para projetos transversais sobre o Direito à Cidade diante do Currículo Santista.

Habilidades – No Currículo Santista as habilidades (nos anos iniciais, finais e EJA) sob abordagem da região e da cidade de Santos aparecem com baixíssima atribuição no componente

⁵⁰ Segundo as Diretrizes Curriculares Nacionais, de 2013, o PPP deve ser elaborado sob o princípio de um planejamento colaborativo, envolvendo todos os sujeitos partícipes da escola, expressando seus compromissos, suas intenções, sua identidade e de seus integrantes.

Geografia (10 de 91), sendo atribuídas em História em maior número (63), seguida por Ciências (21). São exemplos de inclusão de habilidades que exploram o local e regional em disciplinas externas à Geografia:

História (EF09HI05A) – identificar os processos de urbanização e modernização da sociedade brasileira e avaliar suas contradições e impactos na região em que vive –; e Ciências e História (EJACIIHI03) – analisar o processo de cortiçamento e favelização em Santos e região.

Investigação e Pesquisa – Contabilizando a frequência com que esse componente foi identificado em cada uma das disciplinas nos anos finais (Fundamental II), observamos ausência desse componente nas disciplinas História e Geografia, demonstrando a fragilidade da transversalidade do Direito à Cidade por via do componente IP.

Considerando as habilidades, verifica-se um volume significativo explorando as dimensões da cidade, porém, mesmo que a nossa proposta situa-se na interdisciplinaridade e transversalidade ao Direito à Cidade, observa-se a necessária reformulação do currículo quanto a disciplina Geografia, a fim de ser garantida a construção do conhecimento com bases em conceitos historicamente construídos pela ciência geográfica, tais como espaço, lugar, território, cidade, paisagem, além do arcabouço para a compreensão crítica das dinâmicas pretéritas e atuais do espaço geográfico da cidade e região de Santos. Sem essa reformulação são prejudicados os projetos desenvolvidos com a concepção de educação “Na”, “Com” e “Para” a cidade com a sua identidade territorial nas concepções de Paulo Freire, Milton Santos, Maria Laura Silveira, José Pacheco, Nancy Pereira, Ulisses Araújo e David Harvey, como exposto anteriormente.

PPP – Visto como a materialidade viva e dinâmica do Currículo Santista, optamos por levantar a seguinte questão

para reflexão: quais elementos da rotina escolar pesam a favor e contra a construção com protagonismo das professoras, professores e comunidade escolar na elaboração e aplicação dos seus particularizados PPPs articulados ao Currículo Santista? Como podem os fatores contrários serem superados a fim de proporcionar um fazer pedagógico com a construção de sujeitos da aprendizagem?

1.4 Iniciativas de formação continuada convergentes

(A) Cadernos “Santos Vivenciando a História e Geografia”

Os cadernos podem ser tomados como um importante exemplo de instrumento pedagógico que colabora para uma reflexão sobre os processos de formação do território santista ao longo da história. São voltados aos educadores com aplicações diretas junto aos estudantes do 1º ao 9º ano, sendo paulatinamente incorporados aspectos geográficos e deixando de se apresentar apenas como “Santos Vivenciando a História” ao longo das suas três edições⁵¹.

De maneira geral, as atividades didáticas propostas apresentam manifestações culturais incidentes no município, região e estado, como também valorizam as lutas populares e a participação de grupos sociais historicamente marginalizados, com destaque para as contribuições indígenas e africanas na formação de Santos. As propostas, na sua maioria, consideram os saberes prévios dos estudantes, propõem entrevistas com membros da comunidade, ofertam tabelas, gráficos e textos e

⁵¹ Os cadernos “Santos Vivenciando a História e Geografia” encontram-se disponíveis em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://www.santos.sp.gov.br/?q=institucional/materiais-complementares-e-caderno-vivenciando-a-historia-e-a-geografia. Acesso em: 4 ago. 2022.

utilizam-se de perguntas mobilizadoras. Trata-se de um conjunto de recursos que buscam promover o protagonismo estudantil e reconhecem nos lugares de vivência o ponto de partida para identificar alguns dos elementos formadores da cultura local.

Considerando a convergência, indicamos os cadernos do 3º ano que tratam dos marcos de memória do lugar em que se vive; o do 6º ano que aborda permanências e transformações do patrimônio histórico e cultural de Santos e os dos 7º e 8º anos que trazem atividades relativas aos povos originários, quilombos e das comunidades caiçaras da Baixada Santista, associando as últimas aos impactos diante das atividades econômicas no território.

Em resumo, os cadernos podem tanto fornecer grandes contribuições, sobretudo nos aspectos históricos e patrimoniais, como receber adição de uma abordagem crítica sobre as transformações do espaço geográfico local e regional ao longo da história e envolvendo a incidência cidadã na atualidade.

(B) “A Cultura Oceânica: rotas possíveis para a década”

A promoção da Cultura Oceânica encontra-se prevista na Portaria nº 39/2022, SEDUC, de 31 de maio de 2022⁵². Nela são apresentados seus princípios⁵³, que devem ser relacionados com as habilidades do Currículo Santista. No mesmo documento é indicada a necessária adequação do Projeto Político-Pedagógico

⁵² A portaria da Cultura Oceânica encontra-se no D.O. de 31 de maio de 2022. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/leitura/mobile/2022-05-31/1. Acesso em: 26 jul. 2022.

⁵³ Os princípios são: I - A Terra tem um oceano global com diferentes características; II - O oceano e a vida marinha moldam as características da Terra; III - O oceano exerce uma grande influência no clima e nas condições meteorológicas; IV - O oceano proporciona que a Terra seja habitável; V - O oceano sustenta uma imensa diversidade de vida e de ecossistemas; VI - O oceano e a humanidade estão fortemente interligados; VII - Há muito por descobrir e explorar no oceano.

para o ano de 2022; a formação de uma comissão⁵⁴, bem como estão descritos os deveres das Unidades Municipais de Educação (UMEs) na integração do conceito de “cultura oceânica” no processo de ensino/aprendizagem, associado à formação de professores, com destaque ao pensamento crítico, a valores socioambientais e à cidadania.

Trata-se de uma iniciativa recente, na qual nota-se que a Cultura Oceânica é acertadamente considerada como um tema transversal, sendo, portanto, potente a integrar-se ao Currículo Santista, tal qual o Direito à Cidade.

O desenvolvimento desse importante tema tem grandes potencialidades de interação à nossa proposta a partir de práticas interdisciplinares, especialmente considerando os impactos da emergência climática, os relativos à expansão portuária e retroportuária, grandes empreendimentos e adensamentos urbanos na costa oceânica.

(C) “Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA) nas Escolas: Olhares sobre a Mata a Atlântica - Caderno 1”

O Caderno 1⁵⁵ se origina da implementação do PMMA Santos e da oportunidade de difusão dos conhecimentos sobre a Mata Atlântica e Riscos Climáticos reunidos nos estudos

⁵⁴ A comissão deve ser constituída por: I – dois representantes da Supervisão de Ensino; II – um representante do Departamento administrativo, financeiro e de infraestrutura – Educação (Deafin - SEDUC); III – quatro representantes da Coordenadoria de Formação Educacional (Coform - SEDUC), sendo um deles biólogo ou geógrafo; IV – um representante do Gabinete da SEDUC.

⁵⁵ O Caderno 1 do PMMA nas escolas possui duas versões: uma com maior volume de informações do Diagnóstico do PMMA-Santos 2021 e outra condensada; as duas são disponibilizadas junto ao *hotsite* do PMMA de Santos. Disponível em: https://web.archive.org/web/2022000000000*/https://www.santos.sp.gov.br/?q=hotsite/plano-municipal-de-conservacao-e-recuperacao-da-mata-atlantica-pmma. Acesso em: 26 jul. 2022.

para a elaboração do PMMA Santos (aprovado em 2021), resultado de convênio entre a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (SEMAM) e Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).

O material é composto de conteúdo voltado a apresentar os olhares de estudantes obtidos por meio de experiências pactuadas com educadoras e educadores, seguido da apresentação de parte dos levantamentos técnicos sobre a Mata Atlântica e Riscos Climáticos realizados na elaboração do diagnóstico do PMMA-Santos (2021), além de sugestões de atividades que convidam os educadores a pesquisarem junto com os estudantes a sua realidade local, com ênfase na conservação e recuperação da Mata Atlântica em associação ao enfrentamento das Mudanças Climáticas.

Essa iniciativa tem por potencialidade a apresentação de informações sistematizadas e atuais do Município de Santos e Região da Baixada Santista, muitas sob georreferenciamento, constando uma apresentação do município, contextualização histórica, dinâmicas demográficas e urbanas de Santos, uso e cobertura da terra, caracterização da vegetação nativa da Mata Atlântica na RMBS e Santos e Riscos Climáticos, voltadas às práticas pedagógicas do 5º ano ao 9º ano. Outra potencialidade diz respeito à metodologia aplicada que contou com alguns educadores da rede municipal de ensino na autoria do caderno, distribuídos em diferentes porções do município, além de parceiros que atuam com Educação Ambiental e técnicos da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.

Considerando as descrições e ponderações sobre as iniciativas, no conjunto, elas colaboram com a Educação na medida em que propõem a construção de conhecimento contextualizado com significado territorial na cidade e revelam as múltiplas identidades e conflitos presentes no território (“Na” + “Com”). Porém, quanto à nossa concepção de “Para” ao Direito

à Cidade sinalizamos alguns pontos de atenção: **i)** percebe-se a necessidade de ampliação da abordagem espacial, principalmente das iniciativas (A) e (B), dado que Santos é uma Cidade-Região, o que demanda maior aproximação dos conhecimentos sobre o espaço geográfico com leitura crítica da cidade polo da região na sua interdependência funcional e inúmeros impactos sociais e ambientais decorrentes dessa configuração; **ii)** desdobrado da anterior, porém com necessária individualização, a construção de compreensões parciais do espaço geográfico, ora valorizando especialmente o aspecto histórico e patrimonial do território, ora valorizando a cultura de cidade voltada ao oceano, demandam a compreensão da totalidade da cidade, necessária à efetivação do projeto de futuro com Direito à Cidade (“Para”).

1.5 Transversalidade

A Prefeitura Municipal de Santos, a partir da Lei Municipal n. 3.187 de 16 de setembro de 2015⁵⁶, dispõe sobre a inclusão de temas transversais nos conteúdos programáticos escolares. A lei ressalta que outros temas poderão ser incluídos por determinação do Conselho Municipal de Educação.

ARAUJO (2014) defende que a transversalidade deve estar à melhoria da sociedade e da humanidade e, com isso, mobilizando temas e conflitos vividos pela “maioria das pessoas”, e não de interesse de pequenas parcelas da população.

A inclusão de temas transversais, ou do cotidiano, nas práticas escolares, surge de debates na década de 1960, especialmente os voltados à democracia, à justiça social e à ética.

⁵⁶ Legislação disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://leismunicipais.com.br/a/sp/s/santos/lei-ordinaria/2015/318/3187/lei-ordinaria-n-3187-2015-dispoe-sobre-o-ensino-de-temas-transversais-de-educacao-nas-escolas-da-rede-publica-municipal-de-ensino.

Acesso em: 5 jul. 2022.

Demonstrando várias intencionalidades, como: consideração da educação em valores, responder problemas da sociedade em determinado período, conectar a escola com a vida das pessoas, assim como da escola aberta para novos temas de acordo com novas sensibilidades críticas (Puig e Martin *apud* ARAÚJO, 2014). Dado estarmos em outro momento histórico e político, mas com traços semelhantes no que diz respeito às ameaças à democracia, podemos inferir que as mesmas intencionalidades se mostram atuais e com emergência de serem tratadas. Com as descontinuidades de programas públicos e marcos legais relacionados ao Direito à Cidade e à Reforma Urbana na esfera federal, sobretudo após 2016, e com importantes rebatimentos na cidade e região, reitera-se a pertinência e importância desses temas que afetam diretamente muitos dos estudantes da rede pública em Santos e suas famílias. Uma questão mobilizadora se coloca a partir do exposto: o Direito à Cidade poderia ser incluído por lei como um novo tema na legislação municipal existente?

Conclusão

Identificando o Currículo Santista como o orientador-chave de experiências que atendam à Educação voltada às novas demandas da sociedade de acordo com seu momento histórico, ao lado dos Projetos Político- Pedagógicos de cada unidade escolar que operacionalizam esse orientador- chave, os pontos de atenção indicam, em síntese, um necessário aprofundamento dos arcabouços teóricos que permitam a reflexão do espaço geográfico da cidade e região. Com isso, o incremento na Geografia dessa base voltada às análises espaciais locais e regionais representado nas habilidades e no componente Investigação e Pesquisa nos parece fundamental de ser realizado, complementação que permitirá enxergar a cidade vista em sua totalidade nas diversas iniciativas encontradas em Santos.

Concluimos desse modo que estamos diante de importante oportunidade de desenhar conteúdo com múltiplos fluxos encadeados, e práticas, a partir da transversalidade, compondo uma rede de construção do conhecimento sobre a cidade e região quanto ao Direito à Cidade. Essa construção pode ser desenvolvida a partir de metodologias com alto protagonismo dos sujeitos da aprendizagem, tais como: a Pesquisa-Ação, Estudos do Meio, Aprendizagem Baseada em Problemas (ABP), Aprendizagem Baseada em Problemas e Projetos (ABPP) etc. E assim, transformarmos os sujeitos da aprendizagem (professoras, professores e estudantes) e suas realidades simultaneamente na dimensão do Direito à Cidade.

Referências

- ADORNO, Theodor W. (1995). **Educação e emancipação**. Tradução: Wolfgang Leo Marr. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- ARAÚJO, Ulisses F. (2014). **Temas transversais, pedagogia de projetos e mudanças na educação**: práticas e reflexões. São Paulo: Summus Editorial.
- BERNET, J. T. (1990). Introdução. In: E. A. EDUCADORES, LA CIUDAD EDUCADORA = LA VILLE ÉDUCATRICE. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, p. 6-21.
- FREIRE, Paulo. (2021). **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 69. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- HARVEY, David (2008). **The right to the city**. Disponível em: https://web.archive.org/web/20220000000000*/https://newleftreview.org/issues/ii53/articles/david-harvey-the-right-to-the-city
- PACHECO, J. A.; PEREIRA, N. (2007). Estudos Curriculares: das teorias aos projetos de escola. **Educação em Revista**, p. 197-221.
- SANTOS, M. (2020). **Natureza do espaço**. São Paulo: Ed. Edusp.
- SANTOS, M. (2002). **O espaço cidadão**. São Paulo: Ed. Edusp.
- SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. (2006) **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio Janeiro: Ed. Record.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 11

Autoritarismo brasileiro

Repressão e criminalização dos
movimentos e lutas populares

MARIO MIRANDA ANTONIO JUNIOR

Introdução

O texto que segue propõe uma reflexão sobre o autoritarismo brasileiro, considerando a criminalização e repressão aos movimentos e lutas populares, intensificadas desde a Proclamação da República em 1889. A primeira República ou República Oligárquica (1889-1930) é o período de consolidação do capitalismo brasileiro e da sociedade de classes. Assim, buscaremos apontar na perspectiva crítica os principais elementos, forças e contradições que marcam e colocam em movimento o nosso processo histórico, destacando características essenciais de nossa formação social e modo de produção que organizam e estruturam a sociedade.

Para tanto, destacamos dois acontecimentos emblemáticos que embasam a nossa reflexão: a Guerra de Canudos e o Massacre do Pinheirinho. O primeiro, fundamental na consolidação da República, deu-se no sertão baiano entre 1896-1897 e consagrou-se na obra de Euclides da Cunha *Os Sertões*, referência primordial nas Ciências Sociais no Brasil, lançada há exatos 120 anos, em 1902. O segundo, trata-se de uma das mais vergonhosas violações de direitos humanos e sociais cometidas pelo Estado de São Paulo no século XXI, exatamente há dez anos, em janeiro de 2012, obra da Polícia Militar com a Guarda Municipal em uma ocupação na cidade de São José dos Campos (SP). Separadas por mais de um século, são sintomáticas da repressão aos movimentos e lutas populares, caracterizando o padrão de dominação da burguesia brasileira desde a República Oligárquica, passando pelo Populismo autoritário e a Ditadura militar até a atual Democracia de elites. Dito isso, propomos um diálogo com alguns dos principais autores do pensamento político e social brasileiro, lançando luzes sobre o nosso processo histórico para nos ajudar nessa reflexão sobre o autoritarismo que ainda hoje paira e se avulta na sociedade.

Ofensiva antidemocrática no século XXI: renovação autoritária e repressão aos movimentos e lutas populares.

O Pinheirinho é só mais um capítulo do extermínio da pobreza, de uma cidade que quer se vender como perfeita, sem problemas sociais, onde esconde a pobreza, onde mata a pobreza, onde elimina fisicamente a pobreza para que a pobreza não apareça, e a cidade seja vendida como uma cidade perfeita (...) A opção política dos seus governantes é pra exclusão e pra exterminação da pobreza, exterminando o pobre (...). (Jairo Salvador de Souza, defensor público)⁵⁷.

O ano de 2022 é emblemático para o Brasil. Celebramos o centenário da Semana de Arte Moderna de 1922 e o bicentenário da Independência em 1822. Recordamos ainda os 100 anos de nascimento do antropólogo, indigenista, educador e ex-senador Darcy Ribeiro e o centenário da morte do grande escritor negro Lima Barreto. Marca ainda a passagem dos 120 anos de lançamento do grande livro escrito por Euclides da Cunha, *Os Sertões*, sobre a Guerra de Canudos, ocorrida no sertão baiano entre 1896 e 1897 e, os 10 anos da desocupação brutal da comunidade do Pinheirinho em São José dos Campos, cometido pela Polícia Militar de São Paulo e a Guarda Civil Municipal da cidade em 2012.

É importante recordar tais acontecimentos, pois nos ajudam a refletir sobre a nossa história e suscitam questionamentos acerca da nossa sociedade no século XXI. Distantes mais de um século um do outro, cabe perguntar o que teriam em comum dois acontecimentos ocorridos em épocas e locais distintos? Enquanto um aconteceu no século XIX e início da República, no sertão da

⁵⁷ Ver em: DEFENSORIA PÚBLICA DE SP VIROU BAGUNÇA POLÍTICO-PARTIDÁRIA – O defensor que fala como militante, diz inverdades jurídicas e parece odiar uma parcela da população de São José dos Campos | VEJA (abril.com.br). Acesso em: 02/08/2022.

Bahia, o outro ocorreu neste século (2012), em uma grande cidade no estado mais desenvolvido do país (SP). A despeito dessas significativas diferenças, ambos os acontecimentos guardam semelhanças fundamentais que o olhar superficial deixa desapercibido. A mais expressiva, sem dúvidas, é a repressão à “questão social”⁵⁸ por meio da perseguição, criminalização e enfrentamento aos movimentos e lutas populares e operárias.

A história do Brasil é pródiga em brutalidades e massacres vergonhosos cometidos pelos poderosos contra as populações mais vulneráveis – indígenas, negros, camponeses, trabalhadores pobres. Desde a Colônia, o solo deste país é encharcado de sangue do povo brasileiro derramado por forças repressoras a serviço das elites dominantes. Não são poucos os historiadores e pesquisadores que atestam esse fato.

O escritor uruguaio Eduardo Galeano (1940-2015), em *As veias abertas da América Latina* (1971), nos conta como se deu o brutal processo de colonização ibérica em nosso continente – Karl Marx (1818-1883) também nos fala a respeito no livro I de *O Capital* (1867), destacando a “acumulação originária” ou “primitiva” do capitalismo em sua fase mercantil. Segundo Galeano:

A façanha do descobrimento da América não poderia se explicar sem a tradição militar da guerra das Cruzadas que imperava na Castela medieval, e a Igreja não se fez de rogada para atribuir caráter sagrado à conquista de terras incógnitas do outro lado do mar. O papa Alexandre VI, que

⁵⁸ Antonio Junior (2020) sustenta que de acordo com Yamamoto (2010), a “questão social” consiste no conjunto de problemas econômicos, sociais e políticos que incidem sobre a classe trabalhadora”, em decorrência do “capitalismo no âmbito da sociedade burguesa”. Ela representa o “objeto de reflexão, ação e intervenção – a materialidade da luta sociopolítica –, isto é, as condições de existência da classe trabalhadora”. Diz respeito às “relações produtivas e sociais e o campo da luta de classes” em que se reproduz a exploração e a concentração.

era valenciano, converteu a rainha Isabel em dona e senhora do Novo Mundo. A expansão do reino de Castela ampliava o reino de Deus sobre a Terra (GALEANO, 2020, p. 31).

Antonio Junior (2020, p. 43) explica que diversas bulas papais, desde o século XV, “já haviam feito do reino de Portugal o senhor de territórios não cristianizados conquistados na África, consignando a exploração e a escravidão perpétua aos pagãos”. Finalmente, o “Tratado de Tordesilhas se encarrega de dividir o Novo Mundo entre portugueses e espanhóis, iniciando a pilhagem e a exploração sistemática dos recursos do continente ao lado da escravização e extermínio dos seus povos originários”. Marx, por sua vez, revela que “o segredo da acumulação primitiva”, que caracteriza esse período, nada possui de “idílico”. Ao contrário, caracteriza-se “pela conquista, pela escravização, pela rapina e pelo assassinato, em suma, pela violência”. Assim, é categórico:

As descobertas de ouro e de prata na América, o extermínio, a escravização das populações indígenas, forçadas a trabalhar no interior das minas, o início da conquista e pilhagem das Índias Orientais e a transformação da África num vasto campo de caçada lucrativa são os acontecimentos que marcam os albores da era da produção capitalista. Esses processos idílicos são fatores fundamentais da acumulação primitiva. Logo segue a guerra comercial entre as nações europeias, tendo o mundo por palco. Inicia-se com a revolução dos Países Baixos contra a Espanha, assume enormes dimensões com a guerra antijacobina da Inglaterra, prossegue com a guerra do ópio contra a China, etc. (MARX, 1989, p. 868).

No Brasil, o projeto colonial nos legou dois processos que constituem a gênese da nossa formação e modo de pro-

dução. Um é o que Sérgio Buarque de Holanda (1902-1982) chama de “herança ibérica” em *Raízes do Brasil* (1936), o outro é o “sentido da colonização” apontado por Caio Prado Júnior (1907-1990) em *Formação do Brasil Contemporâneo* (1942). A “herança ibérica” representa características essenciais de nossa formação social. Sérgio Buarque destaca o “personalismo”, a “ética do aventureiro” em oposição a do trabalhador, a “cordialidade” e o “patrimonialismo” como marcas fundamentais da colonização lusitana.

O “personalismo” ou “cultura da personalidade” consiste em um tipo de caráter individualista exacerbado que estabelece a autonomia e independência do sujeito como um valor ou qualidade superior absoluta. Por isso ele sustenta que em “terra onde todos são barões não é possível acordo coletivo durável, a não ser por uma força exterior respeitável e temida” (HOLANDA, 1963, p. 10). A “ética do aventureiro” trata de um tipo de conduta que busca a fortuna e o *status* pela força, conquista ou pilhagem. Para Sérgio, “o tipo “aventureiro” caracteriza o português, que logrou ser “o conquistador destas terras, conforme o ambiente propício para a busca de riquezas e glória sem grandes esforços e engenho”. A “ética do trabalhador”, por sua vez, é aquela que caracteriza os sujeitos dispostos a investir tempo e racionalidade em empreendimentos que exigem grandes esforços, riscos, demandam cooperação e oferecem resultados incertos no médio e longo prazo.

A “cordialidade” nada tem a ver com gentileza. O “homem cordial” é aquele movido por paixões, dado a relações e condutas orientadas por motivações afetivas, portanto, se trata do sujeito avesso a procedimentos burocráticos impessoais, universais, direitos. É o indivíduo guiado pela emoção e, sendo assim, age de acordo com o coração – *cordis* significa coração em latim –, dado a arroubos passionais, ignorando a razão expressa no

direito, na ética, na burocracia ou na ciência. “Patrimonialismo” é a sobreposição da família no Estado, a primazia do interesse privado sobre o público. É a utilização da coisa pública – do Estado ou do patrimônio público – para fins pessoais ou privados.

Finalmente, o “sentido da colonização” apontado por Caio Prado Júnior em *Formação do Brasil Contemporâneo*, nos revela o Brasil atrasado, da monocultura agrícola voltada para a exportação, subordinado e/ou associado ao capital estrangeiro em uma posição periférica, subalterna e de dependência na divisão internacional do trabalho. É um país marcado pela colonização de produção rural predatória, latifundiária e escravista de larga escala, sem qualquer compromisso com o mercado interno, a sociedade ou o meio ambiente – qualquer semelhança com os dias atuais não é mera coincidência. Feita essa introdução necessária sobre a nossa colonização na fase do capital mercantil, passaremos ao período do Brasil imperial e republicano, a moderna nação brasileira que nos legou o país capitalista, liberal e com a sociedade burguesa de classes que conhecemos hoje.

História do Brasil: “questão social”, luta de classes e autoritarismo como padrão de dominação burguesa.

Há um consenso na historiografia burguesa e das elites de que os processos políticos no Brasil foram pacíficos ou à margem da sociedade, sobretudo das massas populares. Desses processos, para os propósitos dessa reflexão, destacaremos apenas três: a Independência, a Abolição e a República. Nesse sentido, demonstraremos que a história não foi bem assim, há poderosos interesses por detrás do mito do “povo pacífico” e apático, à margem da história. Como Marx⁵⁹ ensina, a “história da sociedade

⁵⁹ MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. *Manifesto do Partido Comunista*. 1848. São Paulo: LP&M Pocket, 2001.

até nossos dias é a história da luta de classes”, ou seja, a luta de classes é o “motor da história”, aquilo que a impulsiona para a frente e, às vezes, para trás. O escritor inglês George Orwell (1903-1950) disse certa vez que a “história é sempre escrita pelos vencedores”, isto é, no nosso caso, pelos conquistadores e as elites.

Por outro lado, em *Evolução política do Brasil*, obra fundamental de interpretação de nossa história na linha materialista-dialética, lançada em 1933, Caio Prado Júnior nos mostra como as Revoluções Americana (1776) e Francesa (1789), as guerras napoleônicas na Europa (1803-1815), impulsionaram as lutas por independência nas colônias no continente latino-americano e esses movimentos emancipatórios, promoveram revoltas nativistas, separatistas e republicanas no Brasil que culminaram com a Independência política de 1822.

Após a Revolução Americana de 1776, uma das mais emblemáticas ocorridas no continente foi a Haitiana de 1791, organizada por homens negros africanos escravizados, culminando com a expulsão do governo colonial francês, a extinção da escravidão e a independência do Haiti em 1804. As lutas por independência no continente latino-americano deram-se, portanto, no vácuo das Revoluções Americana e Haitiana. Intensificaram-se com o movimento revolucionário impulsionado por Simon Bolívar (1783-1830), “O Libertador”, responsável pelo primeiro projeto pan-americano conforme a criação de um Estado multinacional republicano – a Gran-Colômbia de 1819 – constituído pela Venezuela, Colômbia, Equador e Panamá. José de San Martín (1778-1850) será outra figura poderosa nas lutas contra os colonizadores espanhóis na América do Sul, protagonizando os movimentos revolucionários que conquistaram a independência da Argentina (1816), Peru (1821) e Chile (1817).

No Brasil teremos desde a Inconfidência Mineira de 1789, diversos movimentos de caráter nativista, separatista, republicano

e até abolicionista, culminando com a Independência de 1822. Caio Prado Júnior (1962) destaca a Revolta dos Alfaiates na Bahia em 1798, a Revolução Pernambucana de 1817 antecedendo a guerra pela independência política, que vai de 1821 até 1823, sobretudo na Bahia e na Província do Grão-Pará nas regiões Nordeste e Norte, respectivamente. Impulsionados por essas lutas no continente e no país, o Brasil segue em convulsão de norte a sul, com diversas revoltas e movimentos revolucionários, como a Confederação do Equador em 1824, envolvendo Pernambuco, Ceará, Paraíba e Rio Grande do Norte. E no Sul a Guerra Cisplatina na fronteira com a Argentina e o Uruguai, entre 1825 e 1828.

Na década seguinte e até 1849 o país segue agitado por diversos movimentos revoltosos e revolucionários – Sabinada na Bahia entre 1837 e 1838; Guerra dos Farrapos no sul⁶⁰ do país entre 1835 e 1845; Balaiada no Maranhão entre 1838 e 1841; Cabanagem na Província do Grão-Pará entre 1835 e 1840; e, finalmente, a Revolução Praieira em Pernambuco entre 1848⁶¹ e 1849. Embora sejam movimentos ideologicamente ecléticos,

⁶⁰ Na Guerra dos Farrapos ou Movimento Farroupilha, lutaram diversos revolucionários estrangeiros, com destaque para o italiano Giuseppe Garibaldi (1807-1882), que participou depois da luta pela independência do Uruguai e a unificação da Itália, ficando conhecido como o “herói dos dois mundos”.

⁶¹ As Revoluções Pernambucanas de 1817 e 1848 e a Confederação do Equador de 1824 tiveram o envolvimento de três figuras de extrema importância na história do Brasil. São elas o padre Roma (1768-1818), o frei Caneca (1779-1825) e o general Abreu e Lima (1794-1869). O primeiro foi um dos líderes da Revolução Pernambucana de 1817 e pai do futuro general Abreu e Lima. Pelo seu envolvimento no movimento de 1817 foi executado no ano seguinte pelo governo imperial português. O segundo foi um dos líderes da Confederação do Equador, sendo condenado à morte e executado no ano seguinte por ordem de D. Pedro I. Por fim, o general Abreu e Lima participou de lutas decisivas pela independência da Venezuela e Colômbia, serviu sob as ordens de Simon Bolívar alcançando a patente de capitão. Está no panteão dos heróis da independência da Venezuela. No Brasil, participou do Movimento Praieiro de 1848 em Pernambuco e foi um dos primeiros a divulgar as ideias socialistas no Brasil, lançando uma obra intitulada *O Socialismo* em 1855.

pouco coesos e organizados, compostos por segmentos da classe média urbana, foram capazes de mobilizar amplos setores populares, camponeses, povos tradicionais, indígenas e até mesmo negros escravizados. Com reivindicações variadas e até contraditórias de caráter separatista, nativista, republicano, liberal e abolicionista, compartilhavam, sobretudo, o fato de serem brutalmente reprimidos pelas forças estatais a serviço das elites locais – apenas a Cabanagem se estima que resultou em cerca de 30 mil mortes ou mais.

A segunda metade do século XIX será marcada por dois fenômenos cruciais para a Proclamação da República: a Guerra do Paraguai (1864-1870) e o Movimento Abolicionista (1870-1888). A Guerra do Paraguai projetou os militares como protagonistas no cenário político nacional, conforme tenham saído vitoriosos do conflito, após cometerem atrocidades infames contra o povo paraguaio, tais como o saque de Assunção e os massacres de Los Niños e Piribebuy, chacinando brutalmente crianças, adolescentes, mulheres, inválidos e idosos, reduzindo a aproximadamente 10% a população masculina adulta daquele país⁶².

O Movimento Abolicionista, após a década de 1870, adquire ampla projeção nacional, atuando nas frentes política, jurídica e social, mobilizando intelectuais, magistrados, parlamentares, jornalistas e artistas. De Castro Alves (1847-1871) a Cruz e Sousa (1861-1898), de Joaquim Nabuco (1849-1910) a André Rebouças (1838-1898), de José do Patrocínio (1853-1905) a Luís

⁶² Para saber mais a respeito, leia: CHIAVENATO J. J. **Guerra do Paraguai: genocídio americano**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1979.

DORATIOTO, F. F. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

MAESTRI, Mário. Piribebuy, a capital mártir: história, historiografia e ideologia na Guerra no Paraguai. **Estudos Ibero-Americanos**, vol. 39, n. 1. Porto Alegre: Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2013.

Cartas desde o front da Guerra do Paraguai. *Revista Territórios e Fronteiras*, volume 2, n. 1, Cuiabá: UFMT, 2009.

Gama (1830-1882) e Antônio Bento (1843-1898), o movimento avança paulatinamente, alcançando conquistas e cada vez mais visibilidade, radicalizando as suas ações a partir da década de 1880. Segundo a socióloga e pesquisadora Ângela Alonso⁶³, o Abolicionismo foi o “primeiro movimento social brasileiro”, construindo associações, clubes e confederações, jornais, revistas e panfletos, promovendo ações de mobilização, agitação e propaganda, congressos, comícios e conferências, manifestações, protestos e até atos de desobediência civil e ação direta. Assim, se projetou nacional e internacionalmente, conseguindo a adesão do Partido Liberal, do Judiciário, da Igreja e do Exército.

É nesse contexto que chegamos à República, período que encerra a nossa reflexão, cujos acontecimentos indicados para o debate que propomos constituem marcos essenciais do tipo de dominação burguesa no Brasil, consagrado pelo caráter autoritário que estabelece a repressão aos movimentos e lutas populares e proletárias como padrão. Senão vejamos adiante como dá-se a consolidação da República no Brasil e a reprodução da “questão social” no bojo da ascensão da sociedade de classes, conforme o desenvolvimento do capitalismo brasileiro dependente e periférico.

República oligárquica, burguesia autoritária e repressão aos movimentos populares e operários como padrão de dominação.

Impulsionada por intensas agitações sociopolíticas como vimos anteriormente, ao lado da crise econômica devido à Guerra do Paraguai, o liberalismo econômico e o movimento republicano se fortalecem em amplos setores da sociedade, ante a monarquia

⁶³ Ver em: ALONSO, Ângela. O Abolicionismo como movimento social. *Revista Novos Estudos*, São Paulo: CEBRAP, USP, 2014.

e a ordem senhorial-escravocrata. A ampliação da imigração estrangeira, conforme o Movimento Abolicionista constrange a produção escravista, prospera o trabalho assalariado livre e, conseqüentemente, o proletariado e as suas organizações de representação e luta.

O processo de consolidação da República também não foi pacífico, conforme as agitações anteriores demonstram, embora o golpe militar que depôs a monarquia tenha transcorrido sem resistência. Contudo, os primeiros anos do regime republicano também não foram tranquilos, ocorrendo revoltas e manifestações de insatisfação com os rumos do novo regime por segmentos militares e civis. Embora o golpe tenha sido protagonizado por militares do Exército brasileiro, a maior parte do movimento republicano e suas principais lideranças eram civis – intelectuais, políticos, artistas, juristas, fazendeiros ressentidos com a Abolição e outros mais afeitos ao capital industrial-financeiro que à produção rural.

A época de consolidação do movimento republicano ficou conhecida como “República da Espada” – período estabelecido pelos governos militares dos marechais Deodoro da Fonseca (1827-1892) e Floriano Peixoto (1839-1895). Período de intensa instabilidade política e social, divisão entre os protagonistas civis e militares do movimento republicano e aguda crise econômica. Nesse contexto, temos as Revoltas da Armada entre 1891 e 1894 e a Revolta Federalista entre 1893 e 1895, além da greve dos trabalhadores da Estrada de Ferro Central do Brasil no Rio de Janeiro entre 1891 e 1892. A primeira Revolta da Armada levou à renúncia do marechal Deodoro, após a sublevação de militares da Armada – a Marinha chamava-se “Armada” àquela época – contra o fechamento do Congresso Nacional por Deodoro.

A segunda aconteceu durante o governo Floriano Peixoto, conforme grave violação constitucional praticada pelo governo, pois, após a renúncia de Deodoro, o vice-presidente deveria

convocar eleições, o que não foi obedecido por Floriano, que assumiu a presidência e entregou o cargo apenas ao fim do mandato. Ambas as revoltas foram brutalmente reprimidas, com prisões, deportações e execuções. A Revolta Federalista foi, grosso modo, um conflito entre oligarquias do sul do país. Tratou-se de uma disputa entre a facção dos “maragatos”, favoráveis à descentralização, federalismo e parlamentarismo, e a facção dos “pica-paus” que apoiavam o regime presidencialista republicano centralizado e autoritário. Essa revolta ficou conhecida como a “Guerra das Degolas”, e isso basta para deduzirmos o grau de brutalidade do conflito.

É nesse contexto de instabilidade política e convulsão social que assume o poder o primeiro presidente civil e eleito do Brasil, Prudente de Moraes, de 1894 até 1898. Será durante o seu governo que acontecerá a chamada Guerra de Canudos no sertão baiano, entre 1896 e 1897. A Campanha de Canudos se insere, portanto, em um contexto de afirmação da recém-proclamada República. Diante dos conflitos que a antecederam e do receio de setores contrarrevolucionários pró-monarquia, havia a necessidade de dar demonstrações efetivas de que a República estava consolidada e preparada para se defender de ameaças ao regime tanto externas quanto internas. O temor social nesse contexto era também intenso, conforme a imprensa o repercutisse nos grandes centros urbanos.

Quando se iniciam as hostilidades no sertão baiano, o jovem jornalista Euclides da Cunha⁶⁴ (1866-1909) escreve dois artigos

⁶⁴ Euclides da Cunha foi um dos protagonistas do movimento republicano. Promovia intensa agitação através da imprensa e nos quartéis. Protagonizou um protesto polêmico contra o ministro da Guerra do governo imperial em 1888, sendo expulso do Exército por isso, consagrando-se, assim, nos meios republicanos. Após a Proclamação da República, é readmitido no Exército e se forma em Engenharia, alcançando a patente de tenente. Durante o período de formação na Escola Militar e na Politécnica, entre 1885 e 1892, torna-se um republicano e positivista radical. Ao longo da curta vida atuará como militar, jornalista, engenheiro, diplomata, escritor, poeta e professor.

contundentes no jornal *O Estado de São Paulo*, intitulados “A nossa Vendéia”⁶⁵ – o primeiro em março de 1897 e o segundo em julho do mesmo ano. Assim, foi convidado pelo dirigente do jornal, Júlio de Mesquita, para acompanhar os acontecimentos no sertão baiano e fazer uma série de reportagens sobre o conflito. Desse modo, parte para a região de Canudos como correspondente de *O Estado de São Paulo*, nomeado adido militar do Estado-Maior do Ministro da Guerra, Marechal Carlos Machado Bittencourt, pelo presidente Prudente de Moraes. Nesse momento, já dera baixa no Exército em 1896, descontente com os militares e a República que havia ajudado a criar. Antonio Junior (2020, p. 51) explica que ao longo dessa década de formação de Euclides da Cunha (1886-1896), em que ocorrem intensas agitações políticas e sociais, “corresponde à expansão do modo de produção capitalista e as organizações e lutas do jovem proletariado, pavimentando o desencanto com a República das oligarquias regionais e suas frações agroexportadora (café) e industrial”. Nesse período, Euclides aproxima-se cada vez mais do socialismo utópico, conforme a sua atuação como engenheiro e jornalista o coloque junto aos trabalhadores, a “questão social” e a luta de classes⁶⁶.

⁶⁵ Euclides da Cunha, quando escreve “A nossa Vendéia”, está fazendo alusão ao conflito ocorrido na região francesa conhecida como Vendéia. A Revolta da Vendéia de 1793 foi um movimento contrarrevolucionário e pró-monarquia que pretendia restaurar o antigo regime após a Revolução Francesa de 1789. Sendo assim, para ele, Canudos seria a “nossa Vendéia”, ou seja, tratava-se na sua visão e na da maioria da sociedade dos grandes centros urbanos, de um movimento de conspiração monarquista contra a recém-criada República brasileira. Ver em: *A nossa Vendéia / Crônicas / Obras de Euclides da Cunha* (euclidesite.com.br). Acesso em 09/08/2022.

⁶⁶ Em 1889 foi criado o Círculo Socialista em Santos (SP); em 1890 foram fundados dois Partidos Operários no Rio de Janeiro, um de inspiração socialista e outro anarco-sindicalista. Em 1892 foi organizado o I Congresso Socialista Brasileiro e em 1900, na cidade de São José do Rio Pardo, quando Euclides da Cunha lá vivia e escrevia *Os Sertões*, ajudou a organizar com operários, intelectuais e políticos progressistas o Clube Internacional “Filhos do Trabalho”. Finalmente, em 1902, quando sua obra foi lançada, acontece o II Congresso Socialista Brasileiro.

Canudos será um divisor de águas na sua vida, tanto quanto nas Ciências Sociais, no jornalismo e na literatura. O conflito fará surgir o notável cientista-pesquisador, o jornalista rigoroso no registro da crônica de guerra e inaugurará o regionalismo na literatura brasileira. Sua obra, *Os Sertões*, suscitará polêmicas e incontáveis debates nos meios intelectuais, artísticos, jornalísticos, políticos e sociais. Será aclamada por críticos literários, jornalistas, intelectuais, políticos, cientistas, escritores, de modo que após a sua publicação em 1902, será eleito para a Academia Brasileira de Letras e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Causará profundo constrangimento e mal-estar entre os militares, conforme denomine a obra de “livro vingador” – a vingança dos vencidos denunciando o crime cometido pelos militares contra os sertanejos pobres e esquecidos pela República ilustrada e civilizada.

Para efeitos de comparação, o arraial de Canudos em 1896 era a segunda maior cidade da Bahia – atrás apenas da capital, Salvador. Possuía perto de 5,2 mil casas, com cerca de 25 mil habitantes. As relações sociais eram comunitárias, “numa espécie de coletivismo místico” que Euclides (1984, p. 110) chamará de “coletivismo tribal dos beduínos”. Desse modo, tudo entre os moradores “consistia em apropriação pessoal apenas de objetos móveis e das casas, comunidade absoluta da terra, dos rebanhos e dos escassos produtos das culturas, cujos donos recebiam exígua cota-parte, revertendo o resto para o coletivo” (ANTONIO JUNIOR, 2020, p. 63). Walnice Nogueira (2010, p. 28) explica que embora “não fosse propriamente uma comunidade igualitária”, posto que existia alguma distinção entre as moradias, caso dos comerciantes e da cúpula religiosa que cercava o Conselheiro, inexistia a “propriedade privada da terra”, de modo que qualquer pessoa que buscasse o arraial “podia erguer seu barraco sem pagar nada a ninguém”. Assim, Canudos não era um simples

amontoado de fanáticos religiosos, bandoleiros e nômades miseráveis.

Outra comparação digna de nota é sobre os contingentes militares enviados para reprimir a população de Canudos e o saldo do conflito. Segundo Antonio Junior (2020, p. 62), ao longo de 11 meses de hostilidades, calcula-se algo em torno de 25 mil mortos, aproximadamente 5 mil militares e o restante de civis moradores do arraial. Foram mobilizados perto de 12 mil homens na repressão, entre forças militares e policiais. Considerando que o efetivo do Exército brasileiro à época era de cerca de 25 mil homens, podemos dizer que metade do efetivo militar foi mobilizado para combater e exterminar o seu próprio povo miserável e abandonado no sertão baiano.

Euclides da Cunha (1984, p. 327) nos conta em *Os Sertões* que foram necessárias quatro expedições militares para erradicar a comunidade de Canudos. Assim, o saldo foi um massacre; segundo ele, aquilo “não era uma campanha, era uma charqueada. Não era a ação severa das leis, era a vingança”, algo sem precedentes, próximo, talvez, ao extermínio do Quilombo dos Palmares ocorrido dois séculos antes. Antonio Junior (2020) destaca:

As denúncias contra as atrocidades cometidas pelo exército brasileiro em Canudos foram amplamente divulgadas, não apenas por Euclides da Cunha no seu ‘livro vingador’, *Os Sertões*. Foram muitas as testemunhas e os registros das inúmeras violências cometidas pela tropa contra a população de Canudos, sobretudo contra mulheres, crianças e idosos. Na sua sanha brutal e ensandecida, ninguém foi poupado, e todas as formas mais perversas de violência foram utilizadas. Conforme Cunha (198, p. 327) relata, a ‘repressão tinha dois polos – o incêndio e a faca’ (ANTONIO JUNIOR, 2020, p. 70).

Foram diversos os relatos sobre raptos de crianças, degolas, torturas, execuções sumárias, registrados por testemunhas como jornalistas, estudantes voluntários da Faculdade de Medicina da Bahia que organizaram hospitais de campanha, militares e moradores da região, tudo documentado pelo Comitê Patriótico da Bahia, criado em Salvador para socorrer as vítimas do conflito. O próprio Euclides da Cunha “adotou” um órfão em Canudos, um menino depois chamado Ludgero Prestes⁶⁷, conhecido como “jaguncinho”, que ele “ganhou” como *souvenir* do general Arthur Oscar, comandante da última expedição militar que dizimou o povoado.

Embora não tenha se rendido, conforme Euclides da Cunha enfatiza, resistindo bravamente até o esgotamento contra milhares de soldados, a guerra de destruição total cometida pelo Exército arruinou o povoado. A destruição levada ao sertão pelo exército republicano é idêntica à das guerras da Antiguidade, segundo Antonio Junior (2020, p. 62) “tal como os romanos empreenderam em Cartago ou os gregos em Troia – exterminando, estuprando, escravizando, saqueando, destruindo, incendiando”. Diante disso, Euclides da Cunha (1984, p. 328) constata que apesar “de três séculos de atraso os sertanejos não os alcançavam em tamanhas barbaridades”, aludindo à tropa republicana, representante dos elevados valores da civilização, posto que “a história não iria até ali”, quiçá “a correção dos poderes constituídos”, assegurando a “consciência da impunidade”, de modo que que a “animalidade primitiva contida pela civilização ressurgiu” em estado bruto.

Canudos não se rendeu. Exemplo único em toda a história, resistiu até ao esgotamento completo. Expugnado palmo

⁶⁷ Vide em: Ludgero Prestes, pupilo de Euclides da Cunha (euclidesite.com.br). Acesso em 09/08/2022.

a palma, na precisão integral do termo, caiu no dia 5, ao entardecer, quando caíram os seus últimos defensores, que todos morreram. Eram quatro apenas: um velho, dois homens feitos e uma criança, na frente dos quais rugiam raivosamente 5 mil soldados (CUNHA, 2003, p. 351).

Cento e quinze anos depois, ou 110 anos após o lançamento do livro *Os Sertões* sobre o massacre de Canudos, assistimos à desocupação brutal, à bala de borracha e chumbo, cassetetes e bombas, viaturas e helicópteros, sob os olhares atônitos de jornalistas, repórteres e outras testemunhas impotentes diante do aparato bélico mobilizado contra uma população civil de trabalhadores pobres e suas famílias na comunidade do Pinheirinho em São José dos Campos (SP). Semelhante ao que Euclides da Cunha relata em *Os Sertões*, a repressão no Pinheirinho arrasou por completo a comunidade, arruinando todas as edificações – casas, comércio, igrejas, praças – restando apenas escombros. Se em Canudos a motivação foi o temor da restauração monarquista, diante do contexto de afirmação da República, no Pinheirinho foi apenas a sanha neoliberal autoritária da especulação imobiliária, ao arrepio do Estado democrático de direito. Em comum, como afirmamos no início, prevalece tão somente a repressão contra os pobres e trabalhadores manifesto na reprodução da “questão social” e da luta de classes, protagonizada pelos artifícios de sempre, as forças policiais e militares brasileiras. No entanto, de Canudos ao Pinheirinho, seguimos resistindo até a vitória dos trabalhadores, das massas populares, da democracia e do socialismo!

Referências

ALONSO, Ângela. (2014). O Abolicionismo como movimento social. **Revista Novos Estudos CEBRAP**. São Paulo, n. 100, p. 115-137.

ANTONIO JUNIOR, Mario Miranda. (2020). **Tradição e contradição: autoritarismo e democracia no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais) – Universidade Federal de São Paulo. Santos (SP).

ANTONIO JUNIOR, Mario Miranda. (2020). Euclides da Cunha e *Os Sertões*: “questão social”, autoritarismo e capitalismo na República Oligárquica. **Revista Convergência Crítica**. Niterói, vol. 1, n. 17, p. 42-66.

CUNHA, Euclides da. (2003). **Os Sertões**. São Paulo: Nova Cultural.

CUNHA, Euclides da. (1984). **Os Sertões**. São Paulo: Três.

GALEANO, Eduardo. (2010). **As veias abertas da América Latina**. São Paulo: L&PM Pocket.

GALVÃO, Walnice Nogueira. (2010). **Euclides da Cunha: militante da República**. São Paulo: Expressão Popular.

HOLANDA, Sérgio Buarque. (1963). **Raízes do Brasil**. Brasília: UnB.

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. (2001). **Manifesto do Partido Comunista 1848**. São Paulo: LP&M Pocket.

MARX, Karl. (1989). **O Capital, livro I – O processo de produção do capital**. Vol. II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil.

PRADO JUNIOR, Caio. (1962). **Evolução Política do Brasil**. São Paulo: Brasiliense.

PRADO JUNIOR, Caio. (2006). **Formação do Brasil Contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

CAPÍTULO 12

A cidade em disputa

Conflito pela terra urbanizada
e a negação do direito à cidade

GABRIELA ORTEGA
MARIA CAROLINA MAZIVIERO

Introdução

A situação provocada pela rápida disseminação do novo coronavírus (SARS-CoV-2) nos colocou frente a frente com as assimetrias na produção e na ocupação territorial das cidades brasileiras. Muitas pessoas enfrentaram grande dificuldade para manter as medidas de higiene e de isolamento em decorrência da precariedade de suas moradias. A problemática habitacional e a falta de infraestrutura às quais está sujeita uma porção significativa da população urbana demonstra a violência intrínseca ao próprio processo de urbanização, que segrega e exclui historicamente grupos sociais de áreas que concentram maior investimento público.

Diversos estudos apontaram o crescimento ascendente de óbitos nas periferias das cidades, indicando que a mortalidade no contexto da pandemia foi, sobretudo, um fenômeno social (INSTITUTO, 2020; ROLNIK, 2020). Os padrões de urbanização e desenvolvimento sobre os quais as cidades brasileiras estão assentadas, somados aos determinantes sociais e políticos de cada contexto, têm incidido no aprofundamento da desigualdade no país de forma continuada.

A paralisia e o retrocesso que marcam a política habitacional brasileira e santista, além da ausência de políticas públicas efetivas para a população em situação de rua contrastam com o acentuado processo de financeirização da moradia. Sob o atual padrão de reprodução do capital, que tem na financeirização da vida seu pilar fundamental, a mercantilização da terra e da habitação como ativos financeiros globalizados impactam na efetivação do direito à cidade, sobretudo para a população de baixíssima renda (MARICATO, 2013).

Na esteira desse ciclo histórico, a pandemia de Covid-19 agravou ainda mais as diversas feições da desigualdade nas cidades brasileiras, com a piora brutal das condições de vida e

de sobrevivência pelo aumento da fome, do desemprego e do endividamento. Os grupos mais atingidos foram os mais pobres e aqueles historicamente vulnerabilizados – população negra, mulheres, população LGBTQIA+, indígenas, quilombolas e população em situação de rua, ou seja, usuários não solventes à cidade (HARVEY, 2006). No entanto, a atuação insuficiente do Estado em áreas críticas corroborou para fortalecer a organização popular comunitária, além de despertar ações de solidariedade, que assumiram o papel de defender e garantir a manutenção da vida nessas localidades.

Populações vulnerabilizadas são compelidas a inventar estratégias de sobrevivência e produzir formas de vida associativas, criando recursos comuns por meio de circuitos expansivos de atividade econômica não mercadológica, ainda que isso se configure de fato como uma sobrecarga (INSTITUTO PÓLIS, 2020). As ações populares revelam a urgência em repensar e rever a origem dos problemas urbanos, sobretudo no campo da avaliação e do monitoramento das políticas públicas que, para além de tentar normatizar os espaços da cidade, vêm punindo aqueles que propõem soluções ante a completa insuficiência estatal.

Em Santos, as ações públicas têm se mostrado pouco eficientes para dar conta da questão habitacional, em parte por conta das oscilações nas suas diretrizes que, via de regra, acompanham os interesses do capital financeiro imobiliário e portuário. Assim como em outros municípios brasileiros, a falta de articulação entre políticas setoriais e a questão da moradia popular tem acarretado despejos forçados e remoções de populações em situação de vulnerabilidade. Há ainda a instabilidade dos processos de trabalho das equipes condutoras do desenvolvimento e implementação das políticas públicas, o que pode ser visto pelas constantes modificações sofridas pelo corpo técnico. Esse jogo político, com manejo dos recursos,

desencadeia um conjunto de “des-ações” públicas, com o objetivo de manter, ampliar e consolidar poder.

Ao mesmo tempo, comunidades de bairro ou unidas por interesses comuns têm se articulado localmente em microações que sugerem uma nova perspectiva para o desenvolvimento da cidade – uma perspectiva conectada a problemas concretos, soluções factíveis em pequena escala e com continuidade, como é o caso das ocupações Bela Vista, Rua João Carlos da Silva e Anchieta. A crise que enfrentamos é uma oportunidade para reconhecer que há novos agentes envolvidos na produção da cidade, empregando formas não hegemônicas de organização, seguindo princípios de horizontalidade e democracia radical (HOLSTON, 2008; LACLAU; MOUFFE, 1985).

Nessa perspectiva, analisamos o caso da Ocupação Anchieta, localizada no bairro Vila Belmiro em Santos/SP. A ocupação tem o nome do antigo hospital psiquiátrico que funcionou naquele imóvel por 40 anos e que, após sua desativação, foi ocupado por famílias vindas da periferia da cidade em busca de moradia digna em área bem localizada. Hoje, abriga 70 famílias e mais de 100 crianças, que estão sob risco iminente de ficarem desabrigadas depois de 20 anos morando no imóvel e pouco mais de 10 anos de ação de usucapião coletiva. A mobilização popular em torno da Ocupação Anchieta, além de conseguir barrar parcialmente o despejo, tornou-se protagonista na luta por moradia e pela construção de uma cidade mais democrática e inclusiva na Região Metropolitana da Baixada Santista.

O caso da ocupação anchieta

A ocupação tem o nome do antigo hospital psiquiátrico que funcionou naquele imóvel por 40 anos. A Casa de Saúde Anchieta, fundada em 1951, foi um local de internação de pacientes mentais e,

após intervenção determinada pela vereadora e ex-prefeita à época Telma de Souza (PT) em 1989, a instituição foi paulatinamente sendo desativada. O movimento pela humanização ganhou força a partir da intervenção no Anchieta, que se tornou um marco da luta antimanicomial no país.

Após a desativação completa, o imóvel ficou abandonado. Pouco a pouco foram chegando as primeiras famílias, em sua maioria vindos da periferia da cidade em busca de moradia digna em área bem localizada. Os antigos quartos, consultórios e enfermarias foram sendo transformados em apartamentos, os pátios em quintais coletivos, e o som das dores e abandonos foi substituído pelo riso de crianças brincando, de festas, de encontros. Nos anos 2000, a Ocupação Anchieta já estava consolidada. Na dinâmica do cotidiano, novas famílias foram sendo constituídas ali, crianças nascendo, mais gente chegando e outros companheiros indo embora. O passado da chamada “Casas dos horrores” havia ficado para trás, e o prédio já se consolidava como residencial. Uma nova camada de memória foi incorporada ao antigo passado daquele edifício simbólico: a moradia já é parte desse processo histórico.

Em 2010, as moradoras e moradores ingressaram na justiça com ação de usucapião com o propósito de consolidar a situação que já ocorre de fato: a posse unida ao tempo. Apresentaram provas de que residiam no local há pelo menos 10 anos, ocupando terra urbanizada bem localizada, que estava subutilizada, de modo a fazer valer sua função social, conforme determina a Constituição. A ação ainda está em andamento na justiça estadual, mas ainda assim, as famílias residentes na Ocupação Anchieta estão sob ameaça de despejo de maneira inédita: a Justiça do Trabalho da cidade de Santos alienou o imóvel, ignorou as famílias, a usucapião, o direito à moradia e à cidade.

Em 1999, para garantir uma dívida trabalhista de 24 mil reais, o prédio foi penhorado e, em 2007, chegou a ser avaliado

em R\$2.600.000,00. Antes de ir a leilão, alguns empresários requereram ao juiz da 1ª Vara da Justiça do Trabalho a alienação do imóvel, em uma transação célere e altamente vantajosa. Em uma negociação inusitada, o valor da alienação foi proposto pelos próprios compradores. A avaliação, realizada oito anos antes, não foi atualizada e, sobre aquele valor, ainda foi aplicado 20% de desconto. Em que pese a fama de morosidade da justiça, nesse caso específico, em 24 horas tudo estava resolvido. Era 19 de maio de 2015.

Muito antes da venda do imóvel ocorrer, a justiça trabalhista fora informada de que o imóvel era residência de diversas famílias, assim como da existência da ação de usucapião. O valor atualizado do crédito trabalhista, em 2015, era de 90 mil reais: factível de ser pago pelas famílias ocupantes do imóvel. Entretanto, a Justiça do Trabalho da cidade de Santos seguiu outro entendimento: seguiu com a negociação e, tão logo foi possível, expediu mandado de imissão na posse (despejo). Naquele momento, o imóvel possuía uma dívida de IPTU, que foi abatida do valor total da compra. Contudo, até 2019 não havia sido pago e, ainda hoje, não é possível comprovar sua quitação nos autos do processo. Além desse, o ITBI foi regularizado somente em 2021, depois de ação judicial em que a prefeitura executou a cobrança.

A partir de 2015 algumas ordens de despejo foram expedidas, mas posteriormente suspensas. Entretanto, em agosto de 2021 os empresários, em nova ofensiva, ofereceram um valor irrisório para que cada família deixasse o edifício. A prefeitura municipal, que durante 20 anos se manteve passiva diante da ocupação, continuou inerte. A Companhia de Habitação da Baixada Santista (COHAB Santista) disse, em nota oficial, que não existe disponibilidade de empreendimento habitacional para essa demanda no momento. Exige que seja constituída formalmente uma Associação de Moradores para que, inserida

no Conselho Municipal de Habitação, os moradores e moradoras passem a constar no déficit habitacional da cidade. Além disso, indicam que as famílias se cadastrem no Conselho Municipal de Habitação, no segmento por moradia de interesse social, e no Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Anchieta em movimento: a luta pela construção de uma cidade democrática

Enquanto o Brasil ainda sofria os efeitos da pandemia causada pela Covid-19 e as famílias de baixa renda encontravam-se ainda mais vulnerabilizadas, muitas dependentes do auxílio emergencial, os empresários ofereceram um valor para que essas famílias deixassem espontaneamente o imóvel, promovendo assim, nas palavras deles, um “despejo humanitário”. Na proposta apresentada pelos empresários as cláusulas já estavam estabelecidas, nada poderia ser negociado e ainda continha a crueldade da urgência: as famílias, depois de 20 anos no imóvel, tinham menos de 15 dias para assinar o termo.

O primeiro passo dado foi a realização de uma audiência pública na Câmara Municipal, organizada pela vereadora Telma de Souza, com a presença da COHAB Santista, Secretaria de Assistência Social, advogado dos empresários, advogado dos moradores, advocacia popular e dos moradores. Pela primeira vez aquelas pessoas ameaçadas de despejo, de forma disfarçada, tiveram contato com seus direitos sociais e humanos, e com a própria ideia radical de direito à cidade. Nascia ali a luta pela resistência do Anchieta e uma nova comunidade se formava.

A Campanha Nacional Despejo Zero, que nasceu em meio à pandemia e tem por objetivo suspender os despejos e garantir a moradia, consolidava-se no cenário nacional, colecionando inúmeras vitórias. Em fevereiro de 2021 a Baixada Santista

organizou seu núcleo regional e teve atuações importantes e fundamentais como na Ocupação Campo dos Unidos e Ocupação Nova Mirim na Praia Grande, Jardim Rio Branco em São Vicente e na Rua João Carlos da Silva, Jardim São Manoel, em Santos. Rapidamente a Ocupação Anchieta se tornou o centro da Campanha Despejo Zero, funcionando como sede do núcleo regional, onde reuniões, assembleias, formação e festas ocorreram e ocorrem.

Tendo como objetivo a suspensão do despejo e a permanência das famílias na Ocupação Anchieta com a procedência da ação de usucapião, diversas estratégias foram desenvolvidas e muitas ações realizadas. As reuniões organizativas, que começaram ainda em setembro de 2021, eram também uma formação cidadã e política. Lideranças de outras comunidades se juntaram ao Anchieta. Foi realizado um cine-debate com a temática da moradia e do direito à cidade com a presença dos diretores do filme e convidados. O Anchieta passou a compor o calendário nacional de lutas, mas também criou sua própria agenda e desenvolveu suas táticas específicas.

A primeira ação fruto das reuniões dos moradores foi um evento cultural, festivo, lúdico onde diversos artistas e grupos culturais da região estiveram presentes; a ideia era fortalecer o espírito de comunidade entre os moradores e apresentar a Ocupação Anchieta para a cidade, mostrar as famílias, as crianças e convidar todas e todos para defender a ocupação. Em seguida, a comunidade lançou a campanha digital “#Eu apoio o Anchieta”, com grande engajamento, recebendo suporte de pessoas de todo Brasil.

Dando boas-vindas ao Judiciário após recesso de final do ano, no dia 10 de janeiro de 2022 a comunidade fez sua primeira marcha, rumo à justiça trabalhista. Sem carro de som, mas com instrumentos de percussão e demonstrando muita força, o Anchieta foi às ruas pela primeira vez, mostrando para a cidade a

injustiça em curso contra eles e expondo a necessidade do debate sobre qual cidade queremos. Os empresários, diante da resistência popular declarada, que inviabilizava o despejo humanizado pretendido, abandonaram a proposta inicial, e buscaram guarida no Judiciário para despejar as famílias.



Figura 1 - Ocupação Anchieta, marcha de 10 de janeiro de 2021.

Fonte: autoras.

Entre reuniões, eventos *online*, matérias na imprensa local, a comunidade promoveu o “Carnaval Sem Despejo”. A própria organização da festa serviu como formação comunitária, com divisão de tarefas, arrecadação de valores, prestação de contas, além de aglutinar moradores e apoiadores na órbita da luta pelo direito à cidade e a defesa do Anchieta.

Seguindo a agenda nacional de lutas populares, em março nova marcha foi realizada pela prorrogação da decisão do STF que

suspendia os despejos. A mobilização, liderada pela Campanha Nacional Despejo Zero, mostrou-se vitoriosa: pela segunda vez, o ministro Luís Roberto Barroso (STF) prorrogou a liminar que proíbe despejos durante a pandemia. A cada vitória, porém, uma nova investida dos empresários. Uma verdadeira batalha jurídica acontece em paralelo, com a atuação da advocacia popular, que para além da defesa jurídica, trabalha na articulação e táticas políticas, além da educação em direitos. Mas como o Judiciário tem sua própria classe, e não é a classe trabalhadora, a juíza trabalhista decretou em 1º de julho de 2022 o despejo das 70 famílias.

Três caminhos foram seguidos diante dessa urgência; no campo jurídico novos recursos foram interpostos e novas incidências, articuladas com a Campanha Despejo Zero, foram feitas; duas mobilizações de rua foram realizadas em 15 dias: uma em área nobre e comercial da cidade, e outra partindo do Fórum Trabalhista, na região central, terminando na prefeitura. O terceiro ponto, inédito até então e que se mostrou acertado foi a apresentação pública de um projeto de habitação de interesse social, feito por um grupo de arquitetas e arquitetos apoiadores da ocupação, utilizando apenas 16% do lote total do Anchieta. A ideia é reforçar a importância de manter as famílias no bairro em que vivem, um território absolutamente urbanizado, com acesso a todos os serviços públicos, ao lazer e postos de trabalho, além de reconhecer a posse das famílias, e respeitar a suposta propriedade dos empresários. Ainda que a comunidade conteste o tratamento dado à proteção da propriedade em detrimento do direito básico à moradia, é o que está posto no processo judicial que decretou o despejo. Tentou-se demonstrar com o projeto que, em última instância, há outras soluções factíveis que não relegar os mais pobres às áreas mais distantes dos investimentos e benesses da terra urbanizada.

Ainda neste ano, também foi organizado um “São João sem Despejo”, mais do que uma simples quermesse, uma festa de luta. Assim como os demais eventos culturais, entendeu-se que a mobilização e a organização, nesse caso, careciam de momentos de sensibilização, de mistura, para se retomar o senso de coletividade, além de aproximar novos apoiadores e moradores à pauta da moradia e da disputa pela cidade. Também teve o objetivo de arrecadar fundos para obras emergenciais no edifício, necessárias para a manutenção das famílias em segurança.

A soma dos três caminhos culminou em vitórias importantes: 1) a prefeitura, enfim, se colocou ao lado dos moradores e ingressou no processo ao lado da comunidade; 2) a Defensoria Pública da União e o Ministério Público do Trabalho também ingressaram na ação trabalhista requerendo a suspensão do despejo e apontando irregularidades processuais na venda do imóvel, 3) a Defensoria Pública estadual ingressou na ação de usucapião em defesa da posse dos moradores; 4) decisão do Tribunal de Justiça, em segunda instância, determinou a permanência dos moradores no imóvel até que se julgue em definitivo a usucapião; 5) e em âmbito nacional, o Ministro Barroso prorrogou pela terceira vez a decisão de suspensão dos despejos, agora até 31/10/2022.

O capital imobiliário, porém, não tem limites, ainda mais tratando-se de imóvel avaliado em 23 milhões (já anunciado em *site* de venda de imóveis); nova ofensiva tem sido orquestrada, agora de forma mais sofisticada, mas não menos agressiva. Os empresários voltaram a oferecer quantia, agora um valor menor, aos moradores que constam na usucapião, em troca de revogação da procuração do atual advogado em favor de um “novo” advogado. Formalmente, este novo advogado não tem relação com os empresários, mas o que chama a atenção é seu vínculo com uma incorporadora imobiliária da região e sua especialidade profissional: ações de reintegração de posse.

A comunidade do Anchieta não é mais a mesma de agosto de 2021 quando as ameaças, ainda que veladas, de despejos voltaram a fazer parte da vida cotidiana. Há um acúmulo de ações (reuniões, assembleias, atos de rua, festas, eventos culturais) e um entendimento mais amplo e nítido do debate sobre o direito à cidade e o papel político da Ocupação Anchieta. Com fôlego até outubro, pela força da decisão do STF, as novas táticas serão pensadas e ações executadas, agora com mais amadurecimento, mais apoiadores e confiança de que, embora difícil, é possível e necessário lutar contra o capital imobiliário e por uma cidade mais justa e democrática.

A questão da moradia em Santos

As soluções encontradas pelo poder público para resolver o problema da habitação popular em Santos vêm, historicamente, mostrando-se ineficientes na medida em que são contraditórias e descoladas do real. A produção da desigualdade na cidade vai além da ausência da intervenção estatal; é consequência de ações públicas que favorecem propostas de interesse restrito às camadas de maior poder aquisitivo. A política habitacional aparece, então, como um desdobramento da lógica privatista contida na política urbana, e acaba por inviabilizar a fixação de alguns grupos na cidade, embora estes continuem recorrendo à cidade como polo empregatício (MAZIVIERO, 2013).

Ainda que a dinâmica habitacional se dê em escala regional, Santos é o foco da problemática habitacional na Baixada Santista, uma vez que as políticas urbanas adotadas pela cidade tiveram, e continuam a ter, importantes reflexos na estruturação dos demais municípios da região metropolitana. É importante ressaltar, contudo, que Santos, por seu caráter de polo econômico, também sofre os impactos da segregação da população trabalhadora para

outros municípios, considerando os movimentos pendulares que se instalaram com a dinâmica demográfica regional. O urbano é, assim, tanto a condição geral de realização do processo de reprodução do capital quanto produto desse mesmo processo (CARLOS, 1994).

Apesar da integração territorial da RMBS, a questão da moradia popular não aparece como prioridade na agenda do órgão regulador metropolitano – Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM). Entretanto, a consequência da ineficácia de políticas voltadas para a provisão de moradia popular em Santos tem influenciado diretamente a dinâmica das cidades vizinhas, especialmente do ponto de vista da mobilidade. A escassez de terrenos e o alto valor daqueles à beira-mar, cujo preço acaba por reverberar para o restante da cidade como em um “jogo de bilhar” (MEYER, 2008), transformam Santos em uma cidade quase inacessível. Isso repercute na chamada “mobilidade pendular” da população economicamente ativa, que significa o movimento de trabalhadores que exercem regularmente suas atividades em um município diferente daquele em que residem.

Contudo, a centralização espacial do emprego em Santos e o aumento gradativo da concentração de renda na cidade, por consequência direta do valor da terra, de um lado mantém a cidade como núcleo e polo econômico da região, mas de outro lado inviabilizam a fixação de moradia da classe trabalhadora na cidade. Esse processo de “exportação da pobreza” tem sido a saída encontrada pela municipalidade santista para lidar com a questão da moradia popular há um século (MAZIVIERO, 2013). Como exemplo, a ocupação acentuada e desordenada das terras do outro lado do estuário, Vicente de Carvalho, em especial a área de manguezais e antigos bananais abandonados, o Sítio Pai Cará, decorre do desmoronamento de morros santistas densamente ocupados por trabalhadores pobres, no episódio das chuvas

torrenciais de 1956 (RODRIGUES, 1965). Naquele episódio, as famílias atingidas foram estimuladas pelas autoridades santistas a abandonarem os morros, mas não lhes foi oferecido nenhuma alternativa, que não ocuparem Vicente de Carvalho. Atualmente, observa-se o mesmo processo ocorrendo com a inauguração do Conjunto Tancredo Neves, em São Vicente.

Na década de 1990, a cidade passou por administrações de orientação política progressista (Telma de Souza, PT, 1989-1992; David Capistrano, PT, 1993-1996) e o governo local incidiu mais diretamente na questão habitacional de interesse social. A municipalidade implementou uma política habitacional com destaque para a elaboração do Sistema Municipal de Habitação (embasado em três principais elementos: o Conselho Municipal de Habitação, o Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular e uma nova legislação direcionada para a questão habitacional de baixa renda), a criação da Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e o Programa de Locação Social, instituído pela Lei nº 1.447 de 1995.

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

Contudo, a política urbana que se delineava na década de 1990, buscando inverter prioridades na alocação de recursos públicos a fim de minimizar as desigualdades sociais e que almejava maior participação popular no processo decisório de políticas públicas, acabou gerando inúmeros impasses entre a municipalidade e o setor imobiliário. Esse programa foi então rapidamente substituído por uma política urbana ancorada na lógica privatista, sob nova administração de orientação conservadora, que aprovou o Plano Diretor de 1998, claramente direcionado para atender aos interesses do mercado imobiliário, com a justificativa de alavancar o desenvolvimento urbano e o progresso de Santos (MAZIVIERO, 2013). E sob a égide do planejamento estratégico, o Plano Diretor determinou o fomento ao turismo, o porto e o terceiro setor (serviços) como ações prioritárias para o fortalecimento da cidade e o desenvolvimento municipal. Esse tipo de planejamento, difundido pelos teóricos catalães, direciona suas políticas públicas para a renovação de áreas centrais como principal vetor de promoção turística da cidade. Dessa forma, as incipientes políticas públicas voltadas para a fixação dos moradores de baixa renda que se encontravam em moradias precárias, principalmente na área central, acabaram não sendo prioridade na gestão municipal, resultando no fracasso ou na ineficiência dessas políticas em Santos.

Também é consequência direta desse processo a precarização da moradia na região com aumento progressivo de ocupações nos morros da cidade e sobre palafitas, nos manguezais, ao longo das rodovias, na área continental de São Vicente, além do crescimento no número de cortiços no centro da cidade. Esse cenário é ainda mais agravado com o aumento do desemprego, do trabalho informal, do endividamento, da precariedade e da fome, efeitos que já se apresentavam nos últimos anos com o avanço das políticas neoliberais, sobretudo a partir do golpe de 2016,

mas que são aprofundados como reflexos sociais da pandemia de Covid-19.

Considerações finais

Para além do enfrentamento do déficit e da precariedade habitacional, está em jogo a produção de um território mais democrático e inclusivo, tanto na escala intraurbana quanto metropolitana. Desde a segunda metade do século XIX, Santos passa por conflitos para a localização habitacional dos mais pobres (MAZIVIERO, 2013).

As características topográficas e a reduzida dimensão do território municipal fazem com que o poder público tenha papel fundamental para assegurar a permanência e a existência de grupos vulnerabilizados na cidade, garantindo um Estado Democrático de Direito. A desigualdade socioespacial está diretamente relacionada à disputa pelo orçamento público, pela distribuição de investimentos públicos e de infraestrutura urbana na cidade. Constitui, portanto, desrespeito ao direito à moradia digna, nos termos fixados pelos instrumentos internacionais de direitos humanos, habitações isoladas de oportunidades de emprego, equipamentos de saúde, escolas, creches e outras instalações. No caso da Ocupação Anchieta, luta-se pelo direito à moradia digna bem localizada, com maior possibilidade de profissionalização e oportunidades de emprego, além de menor risco de exposição à violência para grupos que já se encontram em situação de vulnerabilidade. A ideia da raridade do solo não pode se tornar um legitimador da segregação socioespacial na Baixada Santista.

Entre marchas, atos, luta jurídica, reuniões organizativas, saídas arquitetônico-urbanísticas e festas, a Ocupação Anchieta construiu, no cotidiano, um repertório de exemplos

metodológicos para mobilização e organização popular, distintos daqueles tradicionalmente consolidados. Demonstramos aqui seu potencial latente na defesa da cidade como um bem comum essencial a uma vida plena e digna. Defendemos que a sociedade civil organizada e mobilizada em torno da construção de um território mais democrático e inclusivo ameaça as estratégias mercadológicas de incorporação harmônica de comunidades, impondo um movimento de ajuste nas estratégias de legitimação ultraliberais.

Referências

- CARLOS, A. F. A. (1994). **A (re)produção do espaço urbano**. São Paulo: Edusp.
- HARVEY, D. (2006). **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume.
- HOLSTON, J. (2008). **Insurgent Citizenship: Disjunctions of Democracy and Modernity in Brazil**. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- INSTITUTO PÓLIS. (2020). Contexto territorial e ação coletiva no enfrentamento da Covid-19. In: **Opera Mundi**, 2020. Disponível em <https://operamundi.uol.com.br/analise/65231/contexto-territorial-e-acao-coletiva-no-enfrentamento-da-covid-19?fbclid=IwAR3pqXWcfOQ9krwscKms0ItjYMCn03PIQrxeuhkvkDBiNudTZC2pRdQ7mCY>. Acesso em: julho 2020.
- LACLAU, E.; MOUFFE, C. (1985). **Hegemony and socialist strategy: towards a radical democratic politics**. Londres: Verso.
- MARICATO, E. (2013). Financeirização da política habitacional. In: ROYER, L. O. (eds.). **Financeirização da política habitacional: limites e perspectivas**. São Paulo: Annablume Editora. Disponível em: http://annablume.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=240:financeirizacao-da-politica-habitacional&catid=24:comentario . Acesso em: 8 de janeiro de 2017.
- MAZIVIERO, M. C. (2013). **Privatismo e gestão pública na urbanização de Santos, continuidades e mudanças: décadas de 1910, 1940 e 2000**. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo.

MEYER, J. F. P. (2008). **Demanda residencial**: adequação da análise de mercado imobiliário, o caso de São Paulo. Tese (Doutorado em Tecnologia da Arquitetura) – FAU-USP. São Paulo.

RODRIGUES, L. M. (1965). Vicente de Carvalho. *In*: **A Baixada Santista**: aspectos geográficos, vol. 3. São Paulo: Edusp.

ROLNIK, R. *et al.* (2020). Para combater a Covid-19, é preciso entender exatamente onde ela está. *In*: **LabCidade Especial Coronavírus**. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/para-combater-a-covid-19-e-preciso-entender-exatamente-onde-ela-esta/>. Acesso em: junho 2020.

LISTA DE AUTORES

Ana Cristina Valcárcel Vellardi

Possui graduação em Geografia pela FFLCH/USP e mestrado em Paisagem e Ambiente pela FAU/USP. É professora de Geografia na Prefeitura Municipal de Santos e pesquisadora do Observatório das Metrópoles – Núcleo Baixada Santista.

Daniel Arias Vazquez

Professor associado do Departamento de Ciências Sociais e dos Programas de Pós-Graduação em Ciências Sociais e em Serviço Social e Políticas Sociais da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp). Doutor em Desenvolvimento Econômico e mestre em Economia Social e do Trabalho pela Unicamp, graduado em Administração Pública pela Unesp. É pesquisador na área de políticas públicas.

Débora Galvani

Possui graduação em Terapia Ocupacional pela Universidade de São Paulo (USP), mestrado em ciências pela FM/USP e doutorado em Ciências pelo IP/USP. É docente na graduação em Terapia Ocupacional na Unifesp, *campus* Baixada Santista. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Terapia Ocupacional Social e suas interfaces: fundamentos, intervenções e formação, da Rede Metuia e da Cátedra Kaapora/Unifesp de conhecimentos tradicionais e contra-hegemônicos.

Diogo Damasio Gomes da Silva

Arquiteto e urbanista, graduado pela FAU-USP, em 2007. Desde 2014 é arquiteto do quadro permanente da Prefeitura de Santos, tendo colaborado, com foco em desenho urbano, em projetos de revisão da legislação urbanística como o Plano de Passagens, integrante da Lei Complementar 1.087/2019. Colaborou, em 2009, na reforma da Biblioteca Municipal de Vila Formosa, em São Paulo, com remoção de gradis e desenvolvimento de sistema lúdico de ladrilhos visuais-táteis para calçadas. Colaborou em plataformas independentes como a rede social Redesigno (2012-14), a Oficina Free (2011-14) e o projeto Remova SP, investigação de horizontes de (des)urbanização e (i)mobilidade a partir do então cogitado trem-bala Rio-SP, discutida na X Bienal de Arquitetura de SP, em 2013. Integrou em 2012 o duo de design por um acaso (porumacaso.com), explorando a forma gráfica como estrutura aberta à participação, como nos cartazes do Museu da Casa Brasileira (2012) e do concurso Brasília Em Cartaz (2014).

Fernanda Teles Gonzalez

Mestre em Ciências da Saúde e nutricionista pela Universidade Federal de São Paulo. Atualmente é nutricionista estatutária da Prefeitura de Santos, gerenciando a execução do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Tem como linhas de pesquisa: PNAE, saúde da mulher, redes de apoio à alimentação, metodologias participativas, nutrição e saúde pública, cuidado em saúde, educação popular, nutrição na atenção básica e SUS.

Gabriela Ortega

Advogada com atuação junto aos movimentos sociais, integrante da Rede Nacional de Advogadas e Advogados Populares (RENAP), IBDU, rede BrCidades e Campanha Nacional Despejo Zero.

Gabriela Pereira Vasters

Possui graduação em Terapia Ocupacional pela Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), mestrado e doutorado em Ciências pela Universidade de São Paulo (USP). É professora adjunta no curso de Terapia Ocupacional da Unifesp *campus* Baixada Santista. Membro dos Grupos de Pesquisa “Nas Ruas: cidades, espaços públicos, território e Terapia Ocupacional” e “Terapia Ocupacional Social e suas interfaces: fundamentos, intervenções e formação”.

Helton Saragor de Souza

Docente da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), *campus* Baixada Santista. Sociólogo de formação e pesquisador das temáticas: trabalho e trabalhadores de saúde e teoria social em saúde; Saúde Coletiva/Saúde Pública; Teoria Social em Saúde e Políticas Públicas. Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Metropolitanas em Política Social e Serviço Social.

Jeffer Castelo Branco

Doutorando pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências da Saúde pela Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP); mestrado em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Análise Ambiental Integrada da UNIFESP; formação em Avaliação de Risco à Saúde Humana, Metodologia ATSDR (MS/UFRJ); graduação em Serviço Social pela UNIFESP; técnico de Meio Ambiente; pesquisador do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Saúde Socioambiental da UNIFESP.

José Marques Carriço

Arquiteto e urbanista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pela FAU- USP. É consultor da área de planejamento urbano e regional e assistente técnico do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Atualmente colabora com o Núcleo BrCidades, da Região Metropolitana da Baixada Santista. Foi professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UniSantos. Foi professor do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Unisantia. Na Prefeitura de Santos foi arquiteto do quadro permanente, tendo coordenado os grupos técnicos de trabalho para elaboração do Plano Diretor, entre 1995 e 1996 e entre 2013 e 2016, e chefiado o Departamento de Planejamento da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental.

Leonardo Moretti Manço

Possui graduação em Ciências Econômicas pela UNISANTOS, especialista em Economia Urbana e Gestão Pública pela PUC-SP, mestrando em Ciências Sociais pela UNIFESP e é servidor público no Estado de São Paulo na carreira de Analista em Planejamento, Orçamento e Finanças Públicas.

Luzia Fátima Baierl

Assistente social, mestrado e doutorado pela PUC-SP. É docente no curso de Serviço Social da Unifesp *campus* Baixada Santista, pesquisadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Metropolitanas em Políticas Sociais e Serviço Social (MEPSS) e do Grupo de Estudos Estado e Violência da Unifesp.

Maria Carolina Maziviero

Docente e pesquisadora na Universidade Federal do Paraná (DAU-UFPR) e leciona no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano PPU-UFPR. Possui formação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Estadual de Londrina (UEL/2003), mestre (2008) e doutora (2013) em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo, FAU-USP. É integrante da Rede BrCidades e da Campanha Nacional Despejo Zero

Mario Miranda Antonio Junior

Nasceu em São Paulo e tem 47 anos. Possui bacharelado em Ciências Políticas e Sociais pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (2002), mestrado em Serviço Social e Políticas Sociais pela Universidade Federal de São Paulo (2020) e atualmente faz doutorado em Economia Política Mundial pela Universidade Federal do ABC. Possui diversas experiências em trabalho técnico social em comunidades em meio urbano e rural, em São Paulo, Baixada Santista, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Bahia. Tem ainda diversas experiências em trabalho político de mobilização e organização comunitária junto a movimentos populares, sobretudo na luta por moradia e urbanização na Baixada Santista, zona sul de São Paulo, Morro da Providência no Rio de Janeiro e com o Movimento de Luta nos Bairros e Favelas (MLB) em Natal (RN). Possui pesquisas na área de segurança pública em Guarulhos (SP). Atuou ainda como professor e educador na rede pública de São Paulo, Sistema S e sistema carcerário.

Marina Ferrari de Barros

Possui graduação em Arquitetura e Urbanismo pelo Centro Universitário Filadélfia e mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Atualmente trabalha como arquiteta e urbanista na Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) de Santos e desenvolve pesquisa de doutorado em Planejamento e Gestão do Território na Universidade Federal do ABC (UFABC). Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Projeto do Espaço Urbano, atuando principalmente nos temas de produção e gestão do espaço urbano e políticas urbanas. Atuou como docente do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNIFIL, sendo professora colaboradora da Universidade Estadual de Londrina (UEL) e professora do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Santa Cecília, em Santos, nas disciplinas de Planejamento Urbano e Regional, Teoria e Projeto de Urbanismo, Técnicas Retrospectivas e Projeto Urbanístico. Desenvolveu pesquisa na área de Desenho Urbano e Violência.

Marinez Villela Macedo Brandão

Professora da Universidade Federal de São Paulo desde 2005. Pós-doutorada pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (CAPES/2014) e pelo Programa de Informática em Saúde (Unifesp). É mestra e doutora em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Ambos, desenvolvidos com temáticas urbanas e com enfoque na questão social da segregação e meio ambiente na Região Metropolitana da Baixada Santista. (PUC-SP). Na pesquisa, é coordenadora do núcleo INCT-Observatório das Metrôpoles Baixada Santista. A linha de pesquisas tem o seguinte eixo: desigualdades sociais, meio ambiente, políticas de saúde, políticas urbanas, território e Região Metropolitana da Baixada Santista.

Maurício Marcolino dos Santos

Possui graduação em Geografia pela Unesp (*campus* Rio Claro), professor de Geografia na Prefeitura Municipal de Santos e Educador de Geografia do Projeto de Extensão Universitária Cardume (cursinho popular pré-vestibular) da UNIFESP-BS.

Otávio Amato Souza Dias

Arquiteto e urbanista graduado pela UEL (PR) e desde 2014 arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, com atuação em Planejamento Urbano. Atua em projetos de regularização fundiária e gestão de áreas públicas, tendo participado de projetos urbanos estruturantes e de mobilidade urbana na cidade de Santos e na elaboração de planos municipais.

Pedro Henrique Mendes Fernandes

Graduando em Serviço Social – ISS – UNIFESP-BS e Educador de Geografia e bolsista do Projeto de Extensão Universitária Cardume (cursinho popular pré-vestibular) da UNIFESP-BS, participando da coordenação do cursinho.

Paulo José Ferraz de Arruda Júnior

Doutor em Direito Ambiental Internacional pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS); mestre em Direito Ambiental; graduação em Direito pela UNISANTOS; especialista em Direito Público e Privado; professor universitário; atualmente é advogado e professor concursado na FATEC e da Fundação Santos André nas disciplinas de Direito Ambiental, Direito Civil e Ética Profissional; membro do Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Saúde Socioambiental da UNIFESP.

Rafaela Rodrigues da Silva

Doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Ciências da Saúde da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp); mestrado em Ciências pelo Programa de Pós-Graduação em Análise Ambiental Integrada da Unifesp; graduação em Serviço Social pela Unifesp; pesquisadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Saúde Socioambiental da Unifesp.

Sania Cristina Dias Baptista

Arquiteta e urbanista, especialista em Planejamento Urbano e Regional. Atualmente colabora com o Núcleo BrCidades, da Região Metropolitana da Baixada Santista. No governo do Estado de São Paulo trabalhou inicialmente na Secretaria de Economia e Planejamento, mas concentrou a maior parte da vida profissional na Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), atuando mais recentemente na Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem-BS) e participando diretamente da elaboração dos PDUIs das Regiões Metropolitanas da Baixada Santista e de São Paulo. Na Prefeitura de Santos atuou como chefe do Departamento de Planejamento e como secretária de Desenvolvimento Urbano. Na Prefeitura de São Paulo foi superintendente de planejamento da Companhia de Engenharia de Tráfego (CET).

Silvia Maria Tagé Thomaz

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Mestra em Serviço Social também pela PUC-SP. Graduada em Serviço Social pela Universidade Católica de Santos. Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo, do Instituto Saúde e Sociedade (*campus* Baixada Santista). Coordenadora do Núcleo de Estudos, Pesquisa e Extensão em Saúde Socioambiental (NEPSSA); experiência na docência em Serviço Social e no Serviço Público na área da saúde mental.

Sônia Regina Nozabielli

Possui graduação em Serviço Social pelas Faculdades Integradas Antônio Eufrásio de Toledo e Direito pela Unoeste, mestrado e doutorado em Serviço Social pela PUC-SP. É docente na graduação e pós-graduação em Serviço Social na Unifesp (*campus* Baixada Santista). Coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Metropolitanas em Serviço Social e Políticas Sociais.

Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz

Possui graduação, mestrado e doutorado em Serviço Social. Docente na Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), *campus* Baixada Santista, na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Políticas Sociais. Vice-coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisas Metropolitanas em Política Social e Serviço Social; membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Movimentos Sociais/PUC-SP; membro do Núcleo de Estudos e Pesquisas sobre Trabalho. Coordenadora do INCT-Observatório das Metrôpoles, núcleo Baixada Santista.

Terezinha de Fátima Rodrigues

Possui graduação em Serviço Social pela UFJF, mestrado e doutorado em Serviço Social pela PUC-SP. É docente na graduação e pós-graduação em Serviço Social na Unifesp (*campus* Baixada Santista). Membro do Grupo de Estudos e Pesquisas Metropolitanas em Serviço Social e Políticas Sociais.

RE REFORMA
UR URBANA E
DE DIREITO À
CI D A D E

LISTA DE INSTITUIÇÕES ENVOLVIDAS

Universidade Federal de São Paulo (Unifesp)

Universidade Federal do ABC

Núcleo do BrCidades da Baixada Santista



ISBN 978-85-7785-755-5



9 788577 857555