

A black and white photograph of a street in Santos, Brazil. The street is lined with old, multi-story buildings that appear to be in various stages of renovation or decay. Some buildings have arched windows and decorative elements. A large truck is parked on the left side of the street, and a hand truck is in the foreground. The sky is overcast, and there are power lines running across the street. The overall scene suggests a process of urban renewal or rehabilitation.

O CENTRO É NOSSO:
PERSPECTIVAS PARA MORADIA POPULAR
NA REABILITAÇÃO DA ÁREA CENTRAL DE SANTOS

RAFAEL CAPPONERO
UNESP

ORIENTADORA:
EDA MARIA GÓES

Rafael Capponero

O centro é nosso:

Perspectivas para moradia popular na reabilitação da área central de Santos - SP

Monografia apresentada à disciplina de Trabalho Final de Graduação 2, do curso de Arquitetura e Urbanismo da UNESP de Presidente Prudente, como requisito para a obtenção do título de bacharel em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Eda Maria Góes

Presidente Prudente

2017

Agradecimentos

Gostaria de agradecer a todos aqueles que contribuíram para este trabalho e, principalmente, para tudo que eu pude absorver como experiência positiva quanto a minha formação de arquiteto e urbanista, a partir deste trabalho.

Especialmente à Professora Eda Maria Góes, que me orientou neste processo;

À Professora Cristina Maria Perissinotto Baron, que coordenou o trabalho;

À Samara Flausino, representante da Associação Cortiços do Centro (ACC), que me mostrou parte da realidade dos cortiços;

Aos engenheiros e arquitetos da Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura de Santos (Sedurb), que me ajudaram imensamente no fornecimento de informações e materiais referentes ao meu trabalho, em especial à:

Carla Pupim;

José Marques Carriço;

Rosana Alo Maluza Braga e;

Marina Ferrari de Barros

À Maria Cláudia da Costa Brandão, gerente de projetos específicos da CDHU

E à Moradia Estudantil da UNESP, campus Presidente Prudente, que foi essencial à minha formação como profissional e como pessoa.

Resumo

Este trabalho parte da análise da questão da habitação de baixa renda no centro histórico da cidade de Santos, observando como as políticas de reabilitação das áreas históricas se impõem, de modo a inviabilizar a permanência da população residente. Gerando o processo de gentrificação, os resultados desse tipo de intervenção são insuficientes na produção de um espaço urbano com qualidade paisagística e com um conteúdo social que lhe possa proporcionar um desenvolvimento.

Desta forma, desenvolvemos ideias e proposições que visam a implementação de uma política de reabilitação de centros históricos a partir de uma política habitacional, que possibilite a transformação dos espaços degradados, porém de alta complexidade social e cultural, em espaços ricos em possibilidades, tanto para permanência da população local, como para o desenvolvimento do turismo, de forma compatível com os interesses dos moradores.

A partir da compreensão desses processos no centro de Santos, no campo do planejamento urbano, este trabalho apresenta propostas referentes às

políticas voltadas à reversão dos processos de expulsão da população de baixa renda residente, criando uma zona de habitação popular bem localizada.

Palavras chave: Reabilitação; cortiço; habitação; centro da cidade; Santos-SP.

Sumario

Lista de figuras.....	Pág. 4	Parte 3: Proposições e ideias finais.....	Pág. 75
Lista de Mapas.....	Pág. 6	Capítulo 5: Propostas.....	Pág. 76
Apresentação.....	Pág. 7	Plano de Intervenção.....	Pág. 77
Introdução.....	Pág. 8	Bibliografia.....	Pág. 106
Parte 1: Novos contextos de reabilitação em centros históricos.....	Pág. 12		
Capítulo 1: Centros históricos: formação, reinvenção e perspectivas futuras.....	Pág. 13		
Capítulo 2: O centro histórico de Santos – SP.....	Pág. 23		
Parte 2: Duas possibilidades para o futuro do centro histórico de Santos.....	Pág. 39		
Capítulo 3: Fragilidades e potencialidades na transformação do centro de Santos.....	Pág. 40		
Capítulo 4: Estudos de caso.....	Pág. 66		

Lista de figuras

- Figura 1:** Repressão policial na região da Luz, São Paulo – SP..... **Pág. 23**
- Figura 2:** O Centro de Santos..... **Pág. 28**
- Figura 3:** Os novos bairros das elites..... **Pág. 28**
- Figura 4:** Expansão urbana rumo à praia..... **Pág. 28**
- Figura 5:** Os canais de Santos..... **Pág. 28**
- Figura 6:** Deterioração do patrimônio histórico de Santos, casarão abandonado..... **Pág. 33**
- Figura 7:** Deterioração do patrimônio histórico de Santos, antiga prefeitura..... **Pág. 33**
- Figura 8:** Cenografia do espaço urbano de Santos, Museu Pelé..... **Pág. 34**
- Figura 9:** Cenografia do espaço urbano de Santos, Bolsa oficial do café..... **Pág. 34**
- Figura 10:** Espaços urbanos rehabilitados e a cenografia do espaço urbano de Santos, Valongo..... **Pág. 35**
- Figura 11:** Espaços urbanos rehabilitados e a cenografia do espaço urbano de Santos, Valongo..... **Pág. 35**
- Figura 12:** Marca de Santos..... **Pág. 37**
- Figura 13:** Novos empreendimentos imobiliários no Valongo (Cyrela, Odebrecht e Petrobrás)..... **Pág. 38**
- Figura 14:** Operação Urbana Porto Valongo, Santos – SP..... **Pág. 38**
- Figura 15:** Catadores de materiais recicláveis e os cortiços no centro de Santos..... **Pág. 47**
- Figura 16:** Catadores de materiais recicláveis e os cortiços no centro de Santos..... **Pág. 47**
- Figura 17:** Moradores de rua na área central de Santos..... **Pág. 48**
- Figura 18:** Térreos comerciais nos cortiços de Santos..... **Pág. 48**
- Figura 19:** Comércio de rua na área central de Santos..... **Pág. 49**
- Figura 20:** Vista parcial de área de concentração de cortiços em Santos..... **Pág. 49**
- Figura 21:** Área de concentração de cortiços em Santos..... **Pág. 50**
- Figura 22:** Área de concentração de cortiços em Santos..... **Pág. 50**
- Figura 23:** Área de concentração de cortiços em Santos..... **Pág. 50**
- Figura 24:** Empreendimento Vanguarda (ACC) **Pág.58**
- Figura 25:** Casarão Celso Garcia, São Paulo – SP..... **Pág. 69**
- Figura 26:** Ideias centrais das propostas..... **Pág. 83**
- Figura 27:** Revisão do PMHS e criação do Programa Habitacional Para Área Central de Santos..... **Pág. 84**

Figura 28: Programa de Atuação em Cortiços – PMHS..... **Pág. 85**

Figura 29: Hospedaria dos imigrantes. Centro de Santos..... **Pág. 97**

Figura 30: Catraia e Mercado Municipal. Centro de Santos..... **Pág. 98**

Figura 31: Mercado Municipal..... **Pág. 98**

Figura 32: Primeira etapa – Exemplo de quarteirão inserido na ZEIS 3 e imóveis enquadrados pelo Programa Habitacional Para Área Central de Santos..... **Pág. 101**

Figura 33: Segunda etapa – Notificação aos proprietários..... **Pág. 102**

Figura 34: Terceira etapa – Adesão ao Programa.....**Pág. 103**

Figura 35: Quarta etapa – Aplicação dos instrumentos..... **Pág. 104**

Lista de mapas

Mapa 1: Área central de Santos na Região Metropolitana da Baixada Santista..... **Pág.25**

Mapa 2: Centro Histórico de Santos..... **Pág. 26**

Mapa3: Classificação quanto à consolidação do Programa Alegre Centro em Santos**Pág. 41**

Mapa 4: Uso e Ocupação do Solo na área central de Santos (2014) **Pág. 44**

Mapa 5: Espaços destinados à geração de renda para a população moradora do Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias..... **Pág. 45**

Mapa 6: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social em Santos..... **Pág. 46**

Mapa 7: Linha do VLT e principais universidades no centro de Santos..... **Pág. 53**

Mapa 8: Áreas de Proteção Cultural, linha do VLT e principais universidades no centro de Santos..... **Pág. 54**

Mapa 9: Zoneamento, área central de Santos..... **Pág. 60**

Mapa 10: ZEIS 3, empreendimentos de interesse social, linha do VLT e principais universidades no centro de Santos..... **Pág. 61**

Mapa 11: Cortiços gravados em decreto e área de atuação do Alegre Centro em Santos..... **Pág. 62**

Mapa 12: Deslocamentos diários rumo ao centro de Santos..... **Pág. 65**

Mapa 13: Imóveis abandonados, vazios, desocupados e degradados na área central de Santos (2014) **Pág. 80**

Mapa14: ZEIS 3 atual. Centro de Santos..... **Pág. 89**

Mapa 15: Proposta de nova ZEIS 3. Centro de Santos..... **Pág. 90**

Mapa 16: Plano de Desenvolvimento Social..... **Pág.95**

Apresentação

Este trabalho final de graduação é fruto de um intenso processo de descoberta da temática referente às novas perspectivas para o futuro das áreas centrais e históricas das nossas cidades, sendo que vários novos fatores se colocam hoje para entender o que gira em torno desta discussão.

A possibilidade de se relacionar com alguns movimentos de luta por moradia em São Paulo e em Santos me deu novas possibilidades para entender a representatividade destas áreas para a população, bem como, a sua vivência destes espaços indicou parte da potencialidade que estas áreas resguardam para a proposição de um novo urbanismo, que considera o papel de cada pessoa, como essencial para o desenvolvimento econômico e social do centro.

A partir disso, a problemática direcionou-me, naturalmente, para a cidade que mais tenho intimidade e, então, o centro de Santos se tornou o meio pelo qual passei a pensar tal urbanismo.

Devido à distância entre esta cidade e Presidente Prudente, na qual resido e estudo, a realização deste trabalho enfrentou dificuldades. Foi imprescindível um contato bem próximo com a Secretaria de Desenvolvimento Urbano da Prefeitura Municipal de Santos e com a Associação de Cortiços do Centro, movimento de luta por moradia da área central da

cidade, para a execução do estudo das políticas habitacionais e das possibilidades de constituição deste urbanismo no centro de Santos. Porém, a relação com a ACC, que no começo foi ótima, foi se perdendo no decorrer do trabalho, embora com a Prefeitura tenha se mantido positiva.

Houve dificuldade, também, em relação ao calendário para execução deste trabalho, que foi influenciado por uma greve anterior. Desta forma, o que apresentamos em seguida, reflete todo esse processo, por isso, contém uma grande quantidade de informações que, no entanto, foram organizadas de forma apressada. Muitas informações que conseguimos obter e alguns conteúdos que dariam maior detalhamento as nossas propostas não foram incorporados neste trabalho como gostaríamos.

Mesmo assim, o conteúdo apresentado é denso e as propostas que fecham todo o estudo realizado são, ao nosso parecer, relevantes, uma vez que repensam a política urbana que a Prefeitura de Santos vem implantando para seu centro.

Convidamos o leitor a ler as próximas páginas tendo a consciência da amplitude da temática, dos desafios enfrentados e da sua importância para o futuro das nossas cidades e para a formação de um arquiteto urbanista.



INTRODUÇÃO

CENTRO ESPÍRITA DE CARIDADE
DR. LUIZ MONTEIRO DE BARROS

Os centros históricos das maiores cidades brasileiras e do mundo todo passam por processos muito semelhantes, sendo atualmente objetos de intervenção do Estado, e de atuação do capital globalizado, levando-os a resultados que se repetem em vários casos em todas essas cidades.

Nestes centros hoje predominam as classes populares, que mantém seu dinamismo, com um comércio extremamente movimentado e possibilitando as atividades culturais, fomentadas pelo grande fluxo de pessoas. São também áreas ricas em patrimônio construído que ressalta um valor simbólico usado como pretexto pelos que reclamam a sua “reabilitação” para exaltação de um passado glorioso em contraponto à sua potencialidade como área popular (GATTI, 2017).

Este patrimônio, abandonado pelos antigos moradores é utilizado por aqueles que se utilizam da variedade de possibilidades de geração de renda e acesso aos equipamentos urbanos das áreas centrais, constituindo um tipo de moradia que é subdividida e sublocada de maneira informal e precária, chamada de “cortiço”¹. Tais características dão aos centros históricos uma riqueza e complexidade de alto nível, que devem ser consideradas como prioritárias para as políticas urbanas, principalmente as relativas à habitação.

¹ Sem esquecer que os cortiços sempre estiveram presentes no centro das cidades brasileiras, como uma das habitações populares mais típicas.

Novas dinâmicas econômicas predominam, hoje, em muitas destas áreas, inserindo-as no consumo globalizado através do turismo, que vem resultando na expulsão dos moradores destes cortiços e na caracterização de uma paisagem cultural estandardizada e voltada ao público afeito a esse tipo de consumo, processo caracterizado, segundo este trabalho, como “gentrificação” (BIDOU-ZACHARIASEN 2006), que tende a desagregar os centros históricos esvaziando sua pujante ocupação.

Neste sentido, os centros históricos se tornam lugar de luta pelo direito à cidade de seus habitantes, entendido pelo princípio da sua função social, presente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, já que há resistência aos processos citados, que se torna mais forte pela organização coletiva em múltiplas escalas. Portanto, o conflito é cada vez mais nítido, caracterizado pela imposição do mercado, por um lado, e pelo crescimento da atuação dos movimentos sociais de luta por moradia, por outro.

Este trabalho coloca em pauta essas questões, com o objetivo de propor alternativas para o processo de reabilitação da área central e histórica de Santos, sob uma nova perspectiva baseada na política habitacional voltada à permanência dos atuais moradores e, colocada em conjunto com o desenvolvimento econômico destas áreas. Isso,

levando em conta o necessário atendimento das demandas dos moradores da área central de Santos e dos movimentos de luta por moradia, entendidos como prioritários para qualquer proposição de novo uso e ocupação destas áreas centrais. Neste sentido, também leva em conta toda a política nacional de desenvolvimento urbano elaborada na última década, neste caso, voltada especificamente para a questão habitacional.

Portanto, coloca a política habitacional como o centro do processo de reabilitação urbana, mostrando que a permanência da população das áreas centrais pode potencializar seu desenvolvimento econômico, social e turístico. Para isso, escolhemos como objeto de estudo e intervenção o centro histórico da cidade de Santos, onde o processo descrito ainda se encontra pouco consolidado. Nesse caso, se destaca a atuação da Associação Cortiços do Centro (ACC), movimento social que atua em favor da consolidação da moradia de baixa renda no centro da cidade.

São dois os principais resultados finais deste trabalho. Primeiro, uma análise da política urbana de Santos e do processo de gentrificação, ambos circunscritos ao centro de Santos, feita a partir de fundamentação teórica e da comparação com outros estudos de casos semelhantes no Brasil. Segundo, são formuladas propostas para a atuação do poder público municipal voltadas à permanência dos moradores no centro da cidade.

A Parte 1, dividida em dois capítulos, traz as reflexões e análises do contexto do desenvolvimento econômico dos centros históricos, mostrando as semelhanças, principalmente quanto aos impactos prejudiciais aos moradores e à qualidade do espaço urbano. O primeiro capítulo traça um panorama mais geral e o segundo foca no caso específico da cidade de Santos.

A Parte 2, também dividida em dois capítulos aprofunda-se no estudo de caso específico do Centro Histórico de Santos. A partir da compreensão sobre o tema, discutido na seção anterior, reconhece duas áreas diferentes quanto a implementação dos típicos projetos de reabilitação. Numa delas, ainda não se iniciaram as mudanças decorrentes destes projetos, o que caracteriza tensão entre a possível reprodução das experiências que se caracterizam pela gentrificação, e a possibilidade de formação de um espaço político rico, com potencial para agregar diferentes visões e interesses coincidentes em relação a uma nova tipologia de desenvolvimento econômico, que visa a qualidade do espaço urbano, como local de reprodução da vida humana, valorizando a permanência dos moradores atuais e associando a atividade turística com o desenvolvimento local. Isso é discutido no capítulo 3, que trata especificamente de Santos, e no capítulo 4, que traz exemplos de experiências diferentes, nas cidades de São Paulo e Salvador, ressaltando os aspectos comparativos.

A Parte 3 apresenta os resultados da nossa busca pelo entendimento da política urbana santista que

incide na região central e de sua relação com o estado atual dessa área, propondo, então, medidas a serem implementadas visando um novo tipo de desenvolvimento econômico para a área central de Santos, pautado numa perspectiva habitacional. Essas medidas são pautadas em instrumentos de planejamento que poderão garantir um adequado controle da expansão econômica dessa área e, portanto, são concretizáveis a longo prazo. Tais instrumentos estão presentes na política nacional de desenvolvimento urbano e nos estudos de caso, articulados de uma maneira singular à realidade santista. No capítulo 5 são apresentadas as sugestões e proposições.



PARTE 1

**Novos contextos de reabilitação de
Centros Históricos**

CAPÍTULO 1 - Centros Históricos: formação, reinvenção e perspectivas futuras

Abandono simbólico e popularização dos centros

As cidades brasileiras, assim como Santos, foram se conformando a partir dos ciclos econômicos em que o país se inseria, recebendo massivos investimentos, seja na territorialização das elites, empresas exportadoras e instituições políticas, religiosas e administrativas, como na modernização de suas estruturas urbanas. O surgimento da industrialização – fruto do ciclo do café no caso da região centro sul – consolidou essa dinâmica, junto com a formação de uma burguesia urbana que concentrou os capitais nas cidades, se utilizando dela como meio de negócios. Isso demandou trabalhadores e criou uma nova rotina a partir de um nascente consumo, trazendo um modo de vida baseado numa ideia de modernidade europeizada, com destaque para lojas de produtos industrializados, teatros, *boulevares* e praças, organizando a vida cotidiana que transcorria nas ruas da cidade (VILLAÇA, 2001, p.252-255).

A partir dessa concentração de funções nas áreas centrais e no seu entorno, tais investimentos materializaram o que chamamos hoje de centro histórico em tais cidades, dado o valor simbólico que essas áreas obtiveram através da valorização do solo

e conseqüente fixação das elites. Isso se deu através de grandes intervenções urbanísticas de caráter higienista, reconstruindo a cidade a partir da demolição das moradias operárias e expulsão dos trabalhadores destes novos espaços criados nos moldes das grandes capitais europeias. Apesar de tal hegemonia imposta, estes centros são compostos por ricos equipamentos públicos, as principais instâncias governamentais, bem como uma rede completa de transportes que foi sendo ampliada ao longo do tempo, o que os torna atraentes para as outras classes sociais.

As moradias operárias, chamadas de “cortiços”, – e que serão melhor caracterizadas no decorrer deste trabalho – estavam presentes desde a origem dessas cidades, garantindo a proximidade destes trabalhadores com suas atividades cotidianas. Caldeira (2011, p.211), ao identificar 3 padrões de segregação social em São Paulo, caracteriza este período como “cidade concentrada”, onde “os diferentes grupos sociais se comprimiam numa área urbana pequena e estavam segregados por tipos de moradia”. E assim, através das intervenções urbanas higienistas, essas moradias foram sendo retiradas das áreas mais centrais e “nobres”, gerando um novo padrão de segregação social, que, a autora chama de “centro-periferia”, já que a classe trabalhadora será induzida a formar núcleos periféricos de povoamento.

Porém, mesmo assim, o crescimento populacional nas áreas centrais não diminuía, e então estas cidades, com seus centros altamente concentrados

em atividades diversas fruto do início da industrialização no país, e com uma densidade populacional muito alta, resultado da massiva migração campo-cidade que vinha ocorrendo desde o final do século XIX, entram em um processo que Corrêa (1989) chama de descentralização.

Tal processo decorre de mudanças estruturais na cidade que resultaram do rebaixamento da hegemonia das regiões centrais e de sua capacidade polarizadora, que define a “centralidade”. Essas mudanças, muitas vezes realçadas pelo planejamento urbano modernista, são resultado de uma maior mobilidade territorial criada pela “vulgarização do automóvel” nas classes alta e média, associada à uma nova dinâmica imobiliária que produzia moradias de maior renda em setores fora do centro e, a partir dele, formando também um novo vetor de comércio e serviços associados ao padrão de renda correspondente, o que vem a caracterizar essa descentralização, como nos mostra Corrêa (1989, p.45):

De um lado, como medidas das empresas visando eliminar as deseconomias geradas pela excessiva centralização na Área Central. De outro, resulta numa menor rigidez locacional no âmbito da cidade, em razão do aparecimento de fatores de atração em áreas não-centrais.

Então, devido à saturação do centro da cidade, decorrente do alto preço da terra e do transporte, a indisponibilidade de espaços para a nova indústria,

somados à atratividade que o mercado imobiliário trazia com ofertas de terras baratas e maiores, e novos mercados que surgem com o crescimento populacional e espacial da cidade, vemos o processo de “descentralização” alterar a rota do capital do centro para núcleos secundários (CORRÊA, 1989). Desta forma, as atividades ditas “nobres” são, aos poucos, substituídas por outras de menor rentabilidade, e assim, ao diminuir a arrecadação de impostos, os investimentos na região diminuem progressivamente, entrando em um período de constante deterioração, do ponto de vista de sua paisagem urbana (VARGAS e CASTILHO, 2009, p.4), que pode ser explicada pelo “rebaixamento do nível do valor das transações econômicas de um determinado lugar” (VARGAS e CASTILHO, 2009, p.3), associado a esta perda das funções econômicas do centro e à ruína das estruturas físicas.

Além da dimensão econômica dessas mudanças, a deterioração progressiva do espaço urbano nas áreas centrais é resultado também de processos de segregação socioespacial, sobretudo pela homogeneização e separação das áreas residenciais por classe social. Sposito e Goes (2013) nos mostram que o mercado imobiliário através da mídia, ao se apropriar do discurso da violência urbana, estimulando a sensação de insegurança nas classes médias e altas, sobretudo, colaborou para a “autossegregação” destas, resultante da criação da imagem de um sujeito “outro”, tratado com intolerância e não reconhecendo seu direito aos espaços da cidade. Neste sentido, novas práticas

espaciais reestruturam a cidade e os papéis, funções e valores do espaço urbano a partir de uma recusa da cidade e, portanto, da convivência com os diferentes, conformando diversos “subcentros” segmentados de acordo com a renda, caracterizando um processo mais complexo, a fragmentação socioespacial (SPOSITO e GOES, 2013).

Somado a isso, novos modos de articulação entre espaço e tempo, proporcionados pela alta mobilidade e autonomia, baseados no automóvel, e pela individualização do cotidiano, através da tecnologia de comunicação digital, rebaixaram o contato social na cidade, se resumindo a

formas múltiplas de integração espacial que articulam entre si os mesmos segmentos sociais, sem propiciar de maneira efetiva o encontro com o outro. (SPOSITO e GOES, 2013, p.299)

O papel da área central e a centralidade urbana foram, deste modo, redefinidos resultando em desvalorização do centro, que seria o local mais propício para o contato público.

Quanto a este abandono, Villaça (2001, p.154) considera que existe uma forte relação com a drástica estratificação social e concentração de renda no Brasil, uma vez que as pequenas dimensões das classes médias e altas “não conseguiram formar uma coroa, nem mesmo um leque, em torno do centro. Mantiveram com ele tão-somente um pequeno ponto de contato”. Essas classes não geraram uma “simbiose” com o centro, elas romperam com ele. Em

Santos, como vamos ver adiante, podemos identificar a introdução desse processo a partir da mudança da urbanização para a orla da praia, ou seja, no lado oposto da ilha. Considerando um aspecto brasileiro neste processo vemos que

A tomada do centro pela violência (...) foi a gota d’água que fez com que as classes médias e média alta abandonassem definitivamente o centro. (...) A tomada do centro (pelas classes populares) é mais efeito do que causa do abandono do centro por parte das classes médias e alta (VILLAÇA, 2001, p.154).

Tudo isso leva ao esvaziamento das residências dessas elites, que saem em busca de bairros menos concentrados. A área central, assim, é ocupada pelas classes populares que, tendo acesso à mais rica infraestrutura da cidade, encontra no centro um lugar ideal para moradia. Então, os casarões são ocupados e o centro passa a ser o local de trabalho e consumo desta população, mesmo que muitas vezes na informalidade e ilegalidade.

Essas moradias, chamadas de “cortiços”, são caracterizadas pela precariedade da ocupação, do ponto de vista ambiental, pelas péssimas condições de vida e do ponto de vista fundiário, pois as condições de aluguel são baseadas em relações de exploração. São divididas no máximo possível de módulos e sublocadas para o maior número possível de famílias, que moram coletivamente, em locais muito insalubres, com espaço altamente reduzido,

sem infraestrutura e com diversos problemas de convivência, devido à falta de privacidade e constante clima de tensão, haja visto a dificuldade de obtenção de renda e exploração do aluguel.

Fixa-se no centro, então, uma cultura popular que, sendo muitas vezes criminalizada, e associada à degradação física da arquitetura da área, passa a ser estigmatizada. E isso ocorre, pois, a referência aos espaços degradados acontece quando, no geral, “além das estruturas físicas, verifica-se a reverberação da mesma situação nos grupos sociais”, e a esta condição de marginalização destes grupos é aplicada uma marca de “descrédito na noção do bem comum”, como explicam Vargas e Castilho (2009, p.4).

Porém, devido a este enraizamento das culturas populares no centro da cidade, no decorrer de anos, ela se torna a cara dessas áreas, tendo uma dinâmica própria de vida e, portanto, passando a fazer parte da cultura da cidade, ao mesmo tempo que as construções e obras de arte históricas. Neste sentido, Villaça (2001, p.283) nos mostra que:

Na década de 1980, os centros principais já estavam quase totalmente tomados pelas camadas populares. Aquilo a que se chama ideologicamente de ‘decadência’ do centro é tão-somente sua tomada pelas classes populares, justamente sua tomada pela maioria da população. Nessas condições, sendo o centro realmente da maioria, ele é o centro da cidade.

Os Centros Históricos na “Era da Reinvenção Urbana”

Estes centros foram abandonados pelas classes mais altas e, portanto, pelo poder público até meados da década de 1980, quando uma gama de fatores que reestruturaram o modo de gestão do poder público municipal favoreceu a proposição de um novo ideal de urbanismo, associado a reorganização da economia capitalista, que ocorre conjuntamente a uma crise urbana. É neste contexto que alguns centros urbanos renascem do ponto de vista do mercado imobiliário, gerando novos processos que resultaram na valorização do aspecto turístico destas áreas, causando a elitização e a “gentrificação” (BIDOU-ZACHARIASEN 2006). A inserção na economia globalizada que, através de uma gestão empresarial do poder público municipal, colocou tais cidades em competição pela venda de seus “produtos” no cenário mundial, no sentido de aumentar sua atratividade no mercado financeiro, tem forte influência nesse processo. A isso, podemos chamar de “empresariamento das cidades” (HARVEY, 1996), a consolidação de estratégias empresariais na gestão urbana.

Nas décadas de 1970 e 1980, uma série de fatores resultaram em um novo olhar para a produção das cidades e seu planejamento. Houve, dessa maneira, uma fragmentação do ideal de intervenção

na cidade que passou a se realizar em escalas menores, descontextualizadas do todo e subordinadas ao mercado imobiliário. Era a crise do ideal modernista, que entendia

que o planejamento e o desenvolvimento devem concentrar-se em planos urbanos de larga escala, de alcance metropolitano, tecnologicamente racionais e eficientes. (HARVEY, 1992, p.69)

Surgiu então um novo paradigma de urbanismo, neste sentido, “o pós-modernismo cultiva, ..., um conceito de tecido urbano como algo necessariamente fragmentado” (HARVEY, 1992, p.69), passando do conceito de “projetos urbanos”, caracterizados por formas arquitetônicas especializadas, variando de espaços íntimos “ao esplendor do espetáculo”, totalmente distanciado da perspectiva modernista do espaço “como algo a ser moldado para propósitos sociais e, portanto, sempre subserviente à construção de um projeto social” (HARVEY, 1992, p.69), já que é visto como algo “independente e autônomo” sem relação com um objetivo social abrangente.

Num contexto de desindustrialização e precarização do trabalho, a partir da reestruturação produtiva, e com o aumento da atividade do setor financeiro e de consumo, a atuação do Estado no espaço urbano diminui. Surgem, então, mudanças nessas cidades, as quais, inseridas no processo de globalização, do ponto de vista da produção urbana que nelas se consolidava, passando a sediar novas

práticas não só do Estado, mas de outros agentes produtores do espaço urbano (FRÚGOLI JR, 2000).

Nesse contexto, uma nova fase de intervenções caracteriza os espaços urbanos, que Vargas e Castilho (2009) chamam de “Era da reinvenção urbana”, reflexo de um novo modo de produção e de um regime de acumulação mais flexível que, com o avanço tecnológico da comunicação, possibilitou maiores demandas e maior diversidade de produtos, alterando a relação dos espaços físicos, antes ligados a vantagens locacionais, sendo prioritariamente lugar de produção, para se transformar em lugar de consumo e, assim, o espaço torna-se uma mercadoria a ser consumida.

Essa revolução nas comunicações,

além da possibilidade de maior difusão de informação, promoveu uma transformação na relação das atividades econômicas com o território, tornando-os mais independentes do espaço físico [...], ao mesmo tempo em que aumentou sensivelmente a visibilidade do território (VARGAS, 1992 *apud* VARGAS e CASTILHO, 2009 p.32).

Portanto, os espaços urbanos ganharam uma nova dimensão ao passo em que são mais fluidos, do ponto de vista da territorialização do capital, porém, com uma forte capacidade de difusão de sua imagem. Vargas e Castilho (2009, p.32) explicam que a globalização tem um papel fundamental neste processo, já que ela “mudara o conceito de cidade,

de destino final e permanência para o lugar dos fluxos”.

Esta nova fase de intervenções em centros urbanos, a partir de uma “reinvenção urbana”, se caracteriza pela parceria entre o poder local e o capital imobiliário, atuando juntos na formulação dos “projetos urbanos”. O poder público busca valorizar a imagem da cidade e do seu centro histórico para captação de investimentos externos, colocando sua cidade no mercado de negócios, possibilitando que grandes projetos sejam consolidados, potencializando o *marketing* político. Para isso, atuaram conjuntamente e através de um planejamento de mercado – ou empresarial, como veremos em seguida – adotando estratégias de *marketing* urbano (VARGAS e CASTILHO, 2009), tendo o “projeto urbano” como catalizador deste processo. Podemos identifica-lo perfeitamente através do uso do prefixo “re” nas obras de intervenção em nossas cidades, nomes como revitalização, requalificação ou revalorização são comumente usados (VASCONCELLOS e MELLO, 2009).

Portanto, as chamadas, revitalizações dos centros urbanos, foram implementadas como resposta à esta crise instaurada por tais transformações e, desta forma, grandes investimentos, que até então se concentravam nas periferias “passaram a dirigir seus esforços e atenções para áreas situadas em pontos centrais, históricos e de grande valor simbólico nas cidades” (SANTOS, 2011, p.551).

A gentrificação no processo de reabilitação:

Bidou-Zachariasen (2006) nos explica que há um panorama mundial de intervenções em centros antigos, que visam recuperar qualidades ou funções que estariam sendo perdidos, através da “reabilitação” de seu patrimônio. Essas intervenções geram transformações dos conteúdos sociais das funções do espaço urbano e do uso do solo que, dentro de um universo de competição global de venda das cidades em uma globalização do capital, configuram o processo de gentrificação nas áreas centrais, que corresponde a uma transformação cultural, social e simbólica do centro da cidade.

A autora explica esse processo com base no estudo das experiências de intervenções em centros urbanos em diversas cidades globais (Nova York, São Paulo, Bruxelas, etc.). Nos mostra que a gentrificação está intrinsecamente ligada ao desenvolvimento das cidades globais, grandes centros de produção financeira, que são interligadas através de empresas transnacionais. Relaciona, assim, o surgimento de tais cidades com o nascimento de uma nova classe média, atuando em direções coincidentes com a lógica neoliberal destas empresas. Neste ponto vemos que a gentrificação pode ser fruto de ações individuais, tomadas a partir de um novo pensamento dessas classes médias, e também, da produção imobiliária, agindo através de

mecanismos capazes de atrair o capital globalizado. Neste processo, os centros urbanos passam por uma mudança funcional dos bairros historicamente operários.

Os projetos imobiliários tornam-se fundamentais, usando como argumento a geração de empregos, o aumento dos impostos, o fomento do turismo na formação de complexos culturais. Age de forma repressiva contra as populações oponentes a ele, e aqui se encontra o ponto fundamental deste debate, no qual Bidou-Zachariasen (2006, p.52) assume que:

não corresponde tanto a um projeto de manutenção das classes populares no bairro, mas sim de atrair famílias com melhores recursos para as habitações novas ou reabilitadas, a fim de que a imagem desses centros se transforme, e que dinâmicas econômicas e sociais virtuosas se instalem. (...) A revitalização visa à promoção de uma diversidade de atividades econômicas, mas são privilegiados setores como o turismo, a cultura e o consumo de produtos de luxo. Ela também pretende a requalificação das construções residenciais e a diversidade social. Mas nesse caso também se trata de uma exortação ao retorno das classes médias, às quais se atribuem as mudanças da imagem por que passará a cidade, o que, por sua vez, como se acredita, irá atrair os investidores privados sem os quais esses projetos não podem ser bem sucedidos. A

transformação da imagem da cidade deve ainda poder provocar a diversificação funcional desses centros históricos degradados.

Tendo em vista este processo de reestruturação dos centros urbanos a partir de novos interesses ligados à economia globalizada e tendo como resultado a criação de uma imagem turística, a partir do processo de gentrificação, se torna necessário pensar sobre este último aspecto. Santos (2008, p.12) reconheceu tal necessidade ao questionar:

Neste sentido, torna-se de suma importância atentar para a crítica a esse tipo de ação que, em certos casos, acabam induzindo mudanças ou intervenções que terminam por favorecer o uso de determinados espaços apenas por grupos sociais mais privilegiados, criando assim, uma espécie de gentrificação cultural levando consigo o processo de gentrificação urbana.

Formação de espaços de conflito

Tendo em vista essa competitividade entre as cidades para a atração de turistas, Bessa e Capanema (2014, p.16) revelam que

O processo de globalização dos anos 1980 e 1990 transformou a dinâmica

mundial e acirrou ainda mais o senso de competitividade entre as localidades, que terminaram por abraçar o planejamento estratégico.

Este “planejamento estratégico” consiste na adoção, pelos governos municipais, de uma organização empresarial da gestão urbana, direcionando a administração pública à lógica de mercado, que se torna mais maleável aos interesses das empresas e corporações globalmente conectadas, através das chamadas “parcerias público privadas”, abrindo as cidades aos “movimentos efêmeros” da territorialização do “capital volátil” (BESSA e CAPANEMA, 2014), no qual, o turismo se torna peça chave para este processo. É o que foi comentado anteriormente como “empresariamento” da cidade (HARVEY, 1996, p.49), já que existe um “consenso geral (...) de que benefícios positivos têm que ser obtidos por cidades que assumem um comportamento empresarial em relação ao desenvolvimento econômico”.

Segundo este autor, tais estratégias caracterizam-se pela criação de “vantagens específicas para produção de bens e serviços” (HARVEY, 1996, p.56), a partir de uma localização privilegiada, ou que podem ser criadas a partir de investimentos no sentido de reforçar a base econômica da região. Isso, então, garante recurso para o aumento da competitividade pela “divisão espacial do consumo”, ao criar elementos que valorizem a atratividade do espaço urbano em estruturas fixas, como o ambiente histórico

construído pela cenografia do espaço urbano e pela reabilitação das edificações, ou por meio de simbologias que realcem a exclusividade do local, onde

Cada vez mais se concentram na qualidade de vida, na valorização do espaço, na inovação cultural e na elevação da qualidade do meio urbano (...), nos atrativos de consumo(...), entretenimento (...) se tornam facetas proeminentes das **estratégias da renovação urbana**. Acima de tudo, a cidade tem que parecer como lugar inovador, excitante, criativo e seguro para viver, visitar, para jogar ou consumir (Grifo do autor) (HARVEY, 1996, p.55).

Assim, essa transformação, mediada pelo poder público, cria o que Bessa e Capanema (2014) chamam de “paisagens turísticas”, ambientes urbanos transformados em cenários. O espaço urbano constitui-se como objeto a ser consumido e vendido, é o espaço do “espetáculo”, sendo “o momento em que a mercadoria ocupou totalmente a vida social (...), o espaço é invadido pela superposição contínua de camadas geológicas de mercadorias” (DEBORD, 1997, p.30-31).

Porém, esse tipo de atuação traz consequências conflituosas pois, ao colocar o espaço urbano sob interesses do mercado de consumo, nega-se à sociedade o direito de participação nas decisões sobre seus “lugares”, fruto de uma intensa relação

de afetividade e pertencimento. Inversamente, as intervenções que valorizam o turismo costumam ser “na maioria dos casos, objetos de disciplinamentos e controle por parte das autoridades, visando manter um alto poder de atração” (BESSA e CAPANEMA, 2014, p.30), gerando conflitos ao criar uma relação desigual do espaço entre os interesses globais e os da cultura local.

Vejamos que isso é especialmente danoso às pessoas em situação de vulnerabilidade, residentes destes espaços. A valorização do solo urbano pelos investimentos públicos e privados tende a criar a “gentrificação” (BIDOU-ZACHARIASEN, 2006), a dificuldade de moradia se acentua, afastando cada vez mais a possibilidade de moradia de baixa renda na região central.

No entanto, para essas pessoas, a proximidade da área central é imprescindível, fazendo do cortiço a “habitação operária mais antiga” da cidade (SANTOS, 2011). Ao compara-la com outros tipos de moradias populares, como as autoconstruídas, em bairros sem infraestrutura e afastados, formados nas periferias, Kowarick (2009) nos mostra que uma das principais vantagens encontradas pelos moradores dos cortiços é a proximidade, principalmente em relação à oferta de empregos. Seja com registro ou informal, o centro principal ainda proporciona oportunidades de renda vantajosas em relação às

periferias, possibilitando também o desempenho de múltiplas atividades e facilidade de serviços.

Em oposição, morar nas periferias, significa distâncias para o trabalho, equipamentos públicos e para o comércio e serviços de pior qualidade e/ou insuficientes, vencidas com horas de viagens de ônibus, sobretudo nas metrópoles, representando também complicações estruturais do padrão construtivo muito maiores, assim a chuva se torna um grande problema incidindo em desmoronamentos e enchentes, bem como a presença mais incisiva da criminalidade. Distâncias que impactam atividades como o lazer são relevantes também, fato que Kowarick (2009, p.122) discute ao comparar a vida noturna do centro de São Paulo com a “solidão” das periferias², e a acessibilidade aos serviços públicos de cada um desses espaços:

O centro tem movimentada vida noturna, com inúmeros bares, restaurantes e hotéis, campo aberto para infinitos encontros, onde também se localizam dezenas de creches, postos de saúde, escolas de 1º e 2º grau e várias faculdades privadas, alguns hospitais (...) e alguns dos melhores professores-médicos de São Paulo para atender à população.

² Sem esquecer que a produção dos espaços urbanos é dinâmica e a obra de Kowarick foi publicada em 2009, ou seja, houve mudança depois disso.

O centro urbano, portanto, é local privilegiado em infraestrutura e acessibilidade por meio dos principais transportes públicos da cidade, é lugar de movimento e intensidade de relações humanas, sede para grandes eventos culturais e políticos, e ambiente que guarda a identidade da cidade sob seu emaranhado de ruas, edifícios, monumentos e histórias. Caracteriza-se atualmente como centro popular, de permanência, sobrevivência e resistência de tal cultura, que encontra ali, espaço para sua produção. O que aparece para a sociedade como decadência, através da mídia e das opiniões higienistas, representa, de fato, enorme dinamismo e potencialidade (KOWARICK, 2009).

Torna-se também contexto de luta pela apropriação e permanência deste espaço popular, onde, de um lado movimentos sociais de luta por moradia se organizam para cobrar do poder público sua justa permanência e melhor condição habitacional, e de outro lado, redes de empresários e planejadores esboçam uma nova cidade, indicando claramente o que deve estar lá e o que não deve. Neste sentido, ser morador de um cortiço é lutar e atuar pelo seu direito à cidade.

Sabemos que este processo é acompanhado de uma luta pela permanência das moradias, como podemos observar nos eventos recentes em várias capitais brasileiras. Em Salvador, a reforma do Pelourinho há anos vem coincidindo na expulsão gradativa da população residente do centro histórico, que só chegou a um resultado aceitável a partir de ações de movimentos culturais em favor da

permanência desta população. Em São Paulo, vimos recentemente demolições em massa e criminalização de moradores de baixa renda na região da Luz, resultado de um projeto de reabilitação para implantação de edifícios empresariais e habitações para classe média, o Nova Luz (Figura 1).

Na região portuária do Rio de Janeiro, – onde encontramos semelhanças com objeto deste trabalho – a operação urbana Porto Maravilha, associou a remodelação do espaço urbano em favor do turismo e do desenvolvimento econômico com a presença do capital internacional através das olimpíadas e da copa do mundo. Visando atrair novos moradores e grandes empresas, colocando em extrema fragilidade a permanência dos moradores de cortiços e habitações precárias nestas áreas.

A permanência destas pessoas é imprescindível para a vitalidade do centro da cidade e, portanto, é a partir delas que as políticas de intervenção nestas áreas devem ser implantadas, garantindo a participação de seus representantes nas decisões relativas ao centro, e antes de tudo, dando condições de cidadania e qualidade de vida, buscando novas possibilidades de inseri-las na sociedade, garantindo acesso à saúde, à educação, ao emprego e principalmente à moradia, pois, como as experiências citadas nos mostram, não pensar na sua permanência torna insustentável qualquer proposta de intervenção. Bonduki (2012, p.318) nos mostra que essa tendência significa criar “núcleos sem vida cotidiana, sem comércio e serviços de caráter local”, espaços permanecerão desocupados em boa parte do

dia, ou até o dia inteiro no caso de períodos de baixa temporada do turismo. Então, “sem moradores, as relações fundamentais entre o espaço físico e o processo sociocultural que lhe dá vida são destruídas”, dando artificialidade ao espaço.

Os espaços não ocupados e vividos cotidianamente pela população local tendem a ser artificiais, perdendo boa parte do seu encanto (...). Desaparece a cidadania cultural e ficam cenários empobrecidos de fachadas coloniais sem significado e calor humano, o silêncio rompido às vezes por eventos como shows musicais, transplantados sem que tenham identidade com o local.

Portanto, este trabalho parte dessa crítica, para compreender o centro histórico da cidade de Santos, observando como a atuação do poder público, através de um projeto de reabilitação, configura este espaço, atentando para as possibilidades de permanência da população moradora e as tendências à gentrificação. Todavia, como problematização mais específica, direcionamos nossa atenção a questão habitacional, com o pressuposto de que, pensar na permanência destes moradores que já estão há décadas presentes no centro da cidade é fundamental para que seus espaços não sejam estandardizados e apropriados segundo uma única lógica voltada ao mercado do turismo.

Fig. 1: Repressão policial na região da Luz, São Paulo - SP



Fonte: <<http://veja.abril.com.br/blog/mundialista/loucura-atinge-apice-manifestacao-a-favor-da-cracolandia/>> Acesso em Julho de 2017.

CAPÍTULO 2 – O Centro Histórico de Santos-SP

Formação do centro de Santos

Para identificarmos melhor a problemática apresentada, devemos entender o que tornou a região que podemos chamar de centro histórico, que corresponde ao núcleo original da vila de Santos, no efetivo centro da cidade, e quais processos o levaram ao que ele representa hoje para sua população. Assim, já que “a localização Centro só existirá quando surgir uma cidade ou povoado que faça dela seu centro” (SANTOS, 2008, p.13), devemos entender o porquê do Centro, Valongo, Vila Nova e Paquetá (Mapas 1 e 2) serem até hoje considerados como tal, bem como conhecer seus moradores e refletir sobre a relação que estabelecem com a cidade e com o movimento de revalorização da região central.

Partindo das concepções de Villaça (2001, p.239), vemos que uma área se torna central a partir de um movimento, sendo o “ponto ótimo que minimiza o somatório dos deslocamentos necessários” resultado das atividades e interesses em comum, gerando uma disputa pela proximidade que atribuirá à essa área um “excepcional valor de uso”.

O porto é o que explica este movimento. Na área em que se instalou, localizada num ponto fundamental de conexão do mar com a subida para a serra em direção à São Paulo, e exercendo uma função de centro distribuidor e porto, se constitui uma malha urbana a partir das intensas relações com o planalto, definindo uma população eminentemente urbana, tendo em vista a incompatibilidade com uma produção agrícola (LANNA, 1996). Esse porto e as instituições ligadas a ele criaram a necessidade de proximidade da cidade em torno destas áreas, principalmente a partir da economia cafeeira, sendo instaladas diversas empresas e atividades comerciais, bem como alta concentração de moradias, tanto operárias quanto de alta renda e, a partir disso, surgindo vários novos ofícios.

A ferrovia teve papel fundamental na consolidação da atividade portuária, pois foi responsável por aglutinar toda produção de café que vinha do interior do estado para sua exportação no porto de Santos, configurando também um entroncamento na cidade de São Paulo, que se tornaria a principal cidade deste sistema. Então, tendo em vista a intrínseca relação entre essas duas cidades, onde se concentrava a maioria das instituições ligadas à economia cafeeira, vemos que

“a vitalidade santista estava intimamente associada à ferrovia e ao porto que permitiram a consolidação e transformação de suas funções portuária e comercial” (LANNA, 1996, p.54).

Mapa 1: Área central de Santos na Região Metropolitana da Baixada Santista



Mapa elaborado pelo autor, 2017.

Mapa 2: Centro Histórico de Santos



Mapa elaborado pelo autor, 2017.

O rápido crescimento da cidade e a acumulação produtiva em torno do porto, neste período, trouxeram consigo problemas vinculados à alta concentração de pessoas e atividades industriais e portuárias no Centro. Deste modo as elites rapidamente viram a necessidade de reformas urbanas, resguardando a sua distinção social através dos espaços de moradia e de convívio social – para entendê-las, é preciso recorrer aos conceitos de segregação socioespacial apresentados anteriormente (CALDEIRA, 2011). Novos bairros residenciais para a elite cafeeira e comercial foram consolidados no Paquetá e Vila Nova (Figuras 2 e 3), bairros que hoje apresentam grande quantidade de casarões tombados, muitos deles em ruínas ou sublocados como cortiço. A necessidade da proximidade com o serviço no porto, ou próximo a ele, levou a inúmeros cortiços serem consolidados no Centro, tendo em vista o alto valor imobiliário e a falta de espaço para novas moradias a baixo custo, porém com a contínua modernização do porto e da cidade, os trabalhadores cada vez mais foram realocados para áreas periféricas.

Desta forma, se constitui significativo patrimônio representado pelo conjunto das edificações que se consolidam no entorno da atividade portuária e comercial, como a grande densidade de serviços, as instituições político-administrativas e religiosas e os casarões. Portanto, essas áreas adquirem um grande valor simbólico, decorrentes de todo valor material instalado (SANTOS, 2008).

No entanto, a partir de aproximadamente 1930 alguns fatores vieram a alterar a centralidade desses bairros. A crise da economia cafeeira faz Santos perder sua pujança econômica, se empobrecendo e perdendo grande fluxo de mercadorias. Ao mesmo tempo em que obras sanitárias estavam em processo, alterando a estrutura da cidade, onde grandes avenidas começam a ser abertas, coincidindo para a expansão da cidade rumo à orla da praia (Figuras 4 e 5), se distanciando do centro (LANNA, 1996). Para este último, três fatores foram fundamentais: o advento do automóvel e do bonde; a expansão da cidade, a partir da consolidação de grandes avenidas rumo à orla da praia e, a ampliação das classes médias.

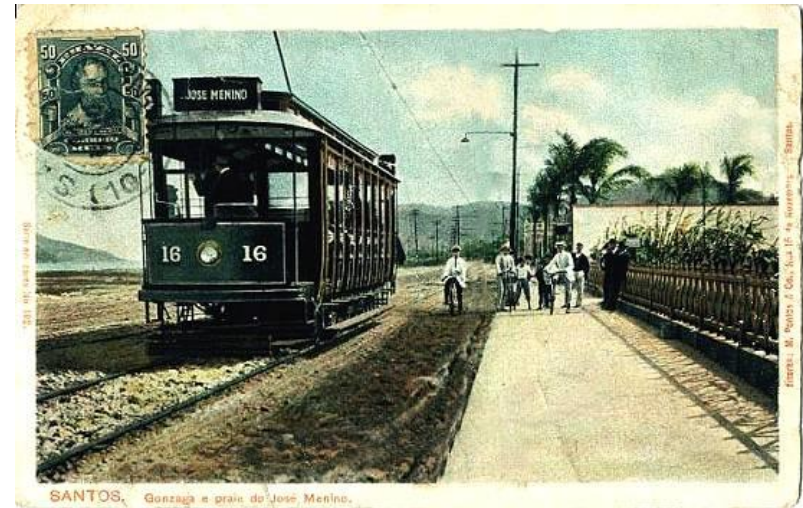
Grandes reformas para modernização de Santos vinham sendo implantadas visando a modernização da estrutura urbana, ligada aos padrões burgueses das cidades europeias. Após as intervenções terem consolidado essa paisagem urbana higienizada nas áreas mais centrais, as reformas começaram a dinamizar a expansão da cidade, principalmente através do “Plano de Saneamento, Melhoramentos e Expansão de Santos” implantado pelo engenheiro Saturnino de Brito. Grandes avenidas foram traçadas rumo às praias e canais de drenagem abertos ligando o porto à praia, incluindo avenidas arborizadas, grandes calçadas e pontes, sendo projetados para “despertar sensibilidades modernas tendo a cidade como paisagem e os canais definidores da estrutura básica do sistema viário e parcelamento do solo” (SANTOS, 2012, p.75). Essas obras possibilitaram a

Fig. 2 e 3: O Centro de Santos e os novos bairros das elites



Fonte: www.novomilenio.inf.br/Santos.

Fig. 4 e 5: Expansão rumo à praia e os canais de Santos



Fonte: www.novomilenio.inf.br/Santos.

criação de uma ampla área de expansão em condições propícias ao parcelamento do solo e expansão da malha urbana.

O crescimento da classe média santista, composta por comerciantes, funcionários públicos e do setor bancário, fez com que crescesse a demanda por moradias com um padrão de vida e civilidade a partir de valores burgueses. E então

A área central começou a perder uma de suas principais características, qual seja o local de moradia das camadas de alta renda. Foi nesse momento em que essa camada social, após ter o problema do deslocamento resolvido pelas novas avenidas e pelo bonde de linhas regulares e horários determinados, pôde optar por morar em lugares mais afastados. Essa opção foi possível, pois os dois entraves ao deslocamento – o sistema viário e os veículos – já não eram mais o grande obstáculo a ser vencido (SANTOS, 2012, p.96).

Então, o espaço urbano santista, ao se segmentar através da moradia pela “autossegregação” (SPOSITO e GÓES, 2013) das classes médias e altas, se reestrutura. A zona da orla se constitui como território da alta renda, com surgimento de poderosos centros comerciais como o do Gonzaga e do Boqueirão, ligados com o antigo centro através de grandes avenidas como Ana Costa, Conselheiro Nébias e os canais. O antigo centro e as zonas intermediárias, como o Macuco, Vila Mathias,

Campo Grande e Marapé, se consolidam como território operário e da classe trabalhadora, bem como novas áreas populares que surgem com o aumento da população nos morros e mangues, inclusive com o aumento dos cortiços nas áreas abandonadas pela migração das elites.

Até os anos 1940 a urbanização santista se concentrava na região central e zona leste, englobando as obras de Saturnino de Brito. O processo de descentralização (CORRÊA, 1989) se acentua a partir da década de 1950, quando a ocupação urbana extrapola tais limites. A modernização dos transportes, com a chegada do ônibus, dando maior liberdade às rotas moradia\trabalho, a construção da Via Anchieta, ligando Santos e São Paulo, e da malha rodoviária ligando a baixada às outras regiões metropolitanas do estado, acentuando o crescimento do turismo no litoral, e a implantação do polo industrial de Cubatão, deram impulso à formação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Tal fato, relaciona-se ao grande número de trabalhadores que migram de outras regiões, ocupando áreas distantes do Centro original e da zona leste - altamente concentrada e valorizada - como as áreas de mangues e os outros municípios da baixada, entre eles São Vicente, Guarujá e Praia Grande, se conurbando com Santos (CARRIÇO e SOUZA, 2015, p.31-60).

Esse processo de periferização, juntamente com a formação da RMBS, alteram a inserção do centro, redefinindo seu papel monopolizador das relações

político-econômicas com o planalto e perdendo hegemonia na sua centralidade em Santos e na Baixada Santista (SANTOS, 2008). Isso ocorre, tendo em vista a formação de outras áreas exercendo centralidade, através da expansão urbana diferenciada e segregada socioeconomicamente na região metropolitana.

O centro, então, perde atividades geradoras de fluxos de alta renda, perdendo seus *status* imobiliário e, assim, investimentos públicos. Torna-se então um espaço representado pelas classes populares, apesar de ainda dinâmico com forte comércio popular:

O surgimento de Shopping Centers e outros espaços de lazer e consumo de crescentes segmentos da população, próximos à orla da praia e ligados às classes média e alta, contribuíram para a identificação do Centro como espaço das classes populares (SANTOS, 2008, p.17).

Desta forma, vemos na cidade de Santos a deterioração dos equipamentos urbanos do centro tradicional da cidade, juntamente com um decréscimo populacional e perda de investimentos. Ao ser estigmatizado a partir do seu abandono pelas elites, deixando vago inúmeros edifícios, é territorializado e ocupado pelas classes populares, que constituem nele um local de produção econômica e cultural específico, porém rico, se tornando uma opção favorável em comparação às áreas periféricas. Neste contexto, essas áreas passam a ser

caracterizadas pelas moradias plurihabitacionais, sublocadas e precárias, os chamados cortiços.

Urbanismo cenográfico no Centro Histórico de Santos

Com base no que foi apresentado, se torna necessário identificarmos quais processos mais recentes redefinem a questão habitacional do centro histórico da cidade de Santos, tentando reconhecer quais ações do poder público e do setor privado afetam drasticamente os moradores da região.

Santos, além de sua importância portuária, é uma cidade inserida na rota mundial do turismo, sendo ponto de parada de cruzeiros marítimos e uma das portas de entrada para o país, além de estender a inserção mundial da cidade de São Paulo. Fator que exerce importância fundamental em sua economia e no cotidiano de sua população, a atividade turística está presente na cidade desde as obras sanitárias implementadas no início do século XX (LANNA, 1996). O turismo está, junto com o porto, o complexo industrial de Cubatão e o setor terciário, entre as principais atividades da Baixada Santista. Além do turismo balneário, praticado em todas as cidades da Região Metropolitana, – menos Cubatão - o centro histórico de Santos representa o mais importante patrimônio, que é exaltado através de um passado dito glorioso, rico e moderno.

Um dos maiores ícones de Santos é o bondinho, antigo meio de transporte da cidade, que circula o Centro Histórico em rotas turísticas, focando a prosperidade em que a cidade ascendeu. Fato evidenciado pelos símbolos que a Prefeitura usa, difundindo internacionalmente a sua “marca” (Figura 12).

Além do bondinho, nos sites de turismo podemos ver que grande parte dos principais pontos de visita citados se situam no Centro, como a bolsa do café, o Monte Serrat, os casarões do Valongo – onde o principal deles foi reconstruído e modernizado para a criação do Museu Pelé – entre muitos outros.

A partir do início do século XXI, depois que a orla da praia de Santos começou a perder espaço nas rotas de turismo para outros municípios, principalmente no Litoral Norte, a cidade começa a investir em outras áreas para manutenção de seu *status* mercadológico e de seu potencial competitivo e turístico, garantindo o fluxo de capital internacional e nacional. Boa parte desse investimento se concentrou em sua região central. Neste sentido, o centro de Santos passa por uma fase que corresponde ao que Vargas e Castilho (2009) chamaram de “era da reinvenção urbana”, como vimos no primeiro capítulo. Estando inserida na rota do capital internacionalizado passa a atuar em direção à consolidação do consumo globalizado no, e através do, espaço urbano, alterando a paisagem e o uso do solo no centro histórico.

A principal premissa para a atração de turistas para o centro foi a exaltação – ou criação - de um passado importante para o país, coincidindo para a produção de uma paisagem urbana de forte imaginário, atraindo diversos investimentos, que trouxeram significativas mudanças sobre o cotidiano dos moradores. Notícias como: “Santos investe para resgatar seu glamour” demonstra claramente essa estratégia, dizendo que “depois de algumas restaurações e reformas (...) este destino, antes tão popular entre os paulistanos, dá sinais de que pode voltar a ser coroado como tal” (FIORATTI, 2006).

A região central da cidade, com todo o seu denso conteúdo histórico, recebe então, novas intervenções, sendo modificada e colocada à venda em busca de investimentos e recuperação econômica. A mesma reportagem, comentada acima, ressalta:

Mas o plano de restauro e recuperação levado pela prefeitura concentra-se principalmente no centro histórico da cidade, cada vez mais usado como set de minisséries. Desde 2001, foram gastos cerca de R\$ 60 milhões, em investimentos dos governos municipal, estadual e federal e iniciativa privada (FIORATTI, 2006).

A política de reabilitação do Centro Histórico de Santos

As intervenções no centro histórico da cidade de Santos, sob o ponto de vista do desenvolvimento econômico baseado no turismo, se iniciaram na gestão de Beto Mansur (1997–2004), responsável por uma administração pró-mercado que resultou, por exemplo, em um aumento significativo da verticalização e valorização imobiliária na cidade, com a relativização dos índices urbanísticos, e pela política não participativa, com o esvaziamento do Conselho Municipal de Habitação, entidade formada majoritariamente pelos movimentos sociais, a partir da instituição do novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana em 1998 (SANTOS, 2012). De tal modo que

No novo modelo de planejamento que se buscava implantar (...) a gestão empresarial ganhou características específicas, com maior ênfase ao empreendedorismo, à competitividade e à busca por resultados (SANTOS, 2012, p.155).

A valorização da área central como estratégia para o desenvolvimento foi iniciada nesta gestão, concentrando a discussão em seus aspectos culturais, que se deram no âmbito das Secretarias de Turismo (SANTOS, 2012). Foram criadas as Áreas de Proteção Cultural (APC) e definidas no zoneamento a Zona Central I e a Zona Central II, já assumindo

algumas isenções fiscais para proprietários de imóveis inseridos na APC e investidores que realizassem reformas nestes edifícios. Ao mesmo tempo a Prefeitura realizou algumas intervenções pontuais, como restaurações de edifícios importantes e reformas em algumas ruas próximas a estes edifícios, bem como um fomento à atividade cultural, na realização de eventos e a implantação dos Bondes turísticos, que voltaram a atividade rodando nas principais linhas na área central (Figuras 8 a 11).

No segundo mandato desta gestão, reformas administrativas foram feitas, com a criação da Secretaria de Planejamento (Seplan), que ficou encarregada na elaboração de um plano de recuperação da região central, desenvolvendo propostas de intervenção e a execução de um projeto de lei voltadas ao incentivo do comércio e turismo. Isso se deu através de seu Departamento de Planejamento Estratégico que

Reforçou já em suas competências termos como 'gerenciar', 'parcerias com os agentes econômicos', 'captação de recursos', 'planejamento estratégico', 'administração gerencial', 'atrair investimentos' (NUNES 2005, p. 156. *Apud* SANTOS, 2012, p.161).

Fig. 6 e 7: Deterioração do patrimônio histórico de Santos. Casarão abandonado e Antiga Prefeitura de Santos



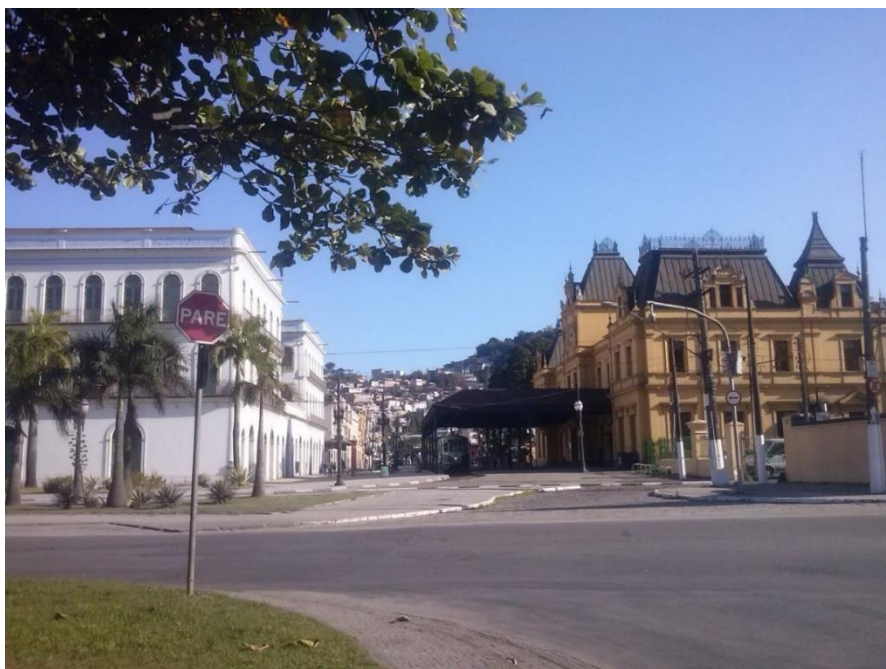
Fonte: Arquivo pessoal 2017.

Fig. 8 e 9: Cenografia do espaço urbano de Santos. Museu Pelé e Bolsa oficial do café



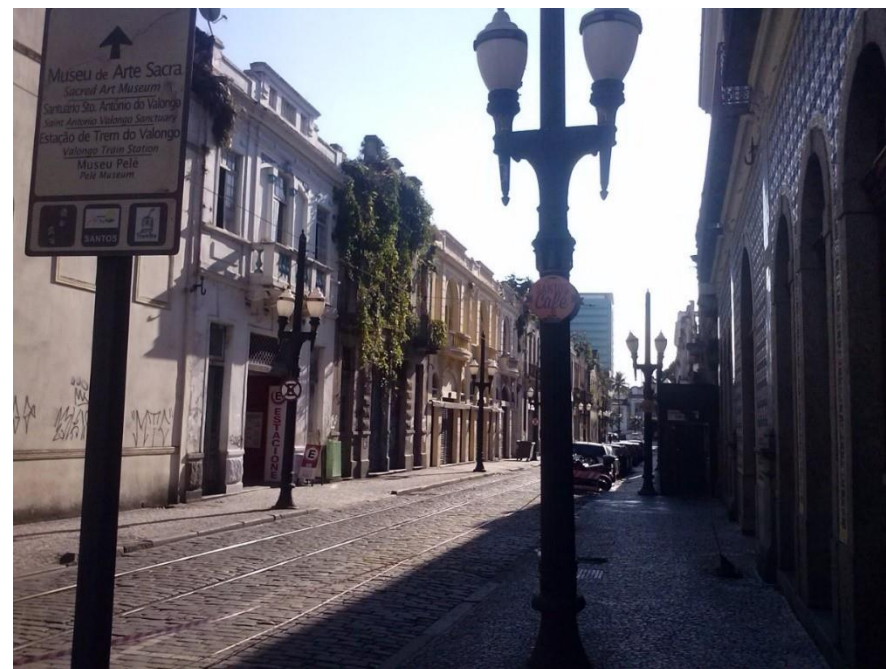
Fonte: www.flickr.com/photos/prefeituradesantos/.

Fig 10: Espaços reabilitados e a cenografia do espaço urbano de Santos. Valongo



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 11: Espaços reabilitados e a cenografia do espaço urbano de Santos. Valongo



Arquivo pessoal 2017.

Foi criado, então, através da lei complementar 470/2003, o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Histórica de Santos, denominado programa Alegria Centro, que “dispõe sobre elementos que compõem a paisagem urbana no local, fixa normas, padrões e incentivos fiscais” (PMS, 2003). Esta lei tem como abrangência os imóveis localizados nas APC’s, envolvendo as ZC I e II e a área do cais entre os armazéns 1 e 8, que são tombados e estão abandonados, sem nenhum uso específico. A lei estabelece quatro Níveis de Proteção (NP) com critérios de proteção que vai desde a proteção integral interna e externa da edificação, ao enquadramento do gabarito e fachada na quadra em que está inserida.

A implantação desta lei se dá a partir de intervenções urbanas que a Prefeitura realiza (praças, ruas, infraestruturas, equipamentos públicos), no intuito de criar o ambiente propício ao turismo, dando condições necessárias para a atração de investimentos privados de empresários e proprietários, através da restauração de imóveis e estabelecimento de novos usos. Tais usos são previstos na lei e contemplam atividades de comércio e serviços especializados no turismo, na cultura, entre outros. Para os investidores são concedidos isenção de IPTU, ISSQN e ITBI, segundo o seu papel e abrangência da reforma (PMS 2003).

Para lançar o projeto de um novo centro histórico,

Em conjunto tiveram início diversos eventos e ações de marketing junto a

instituições representativas da sociedade civil como universidades, imprensa e associações (SANTOS, 2012, p.173).

Isso, no intuito de propagar a região como destino para turismo negócios e lazer, envolvendo no programa o setor empresarial da região. O *marketing* urbano, em parceria com a iniciativa privada se deu no intuito da “criação de uma identidade local para o município e a venda do lugar para os turistas” (SANTOS, 2012, p.181). Ação que foi necessária para o sucesso do Alegria Centro, devido à pouca frequência dos habitantes da Baixada Santista e dos turistas no centro histórico.

A gestão seguinte, de João Paulo Tavares Papa (2005-2013), representou uma continuidade político administrativa da anterior. Nela, foi utilizada a revalorização do centro como bandeira política de sua gestão, e então, buscou acelerar os resultados do programa Alegria Centro, flexibilizando algumas exigências no intuito de impulsionar sua efetividade. A região do Valongo, nesse sentido, foi remodelada, com massivos investimentos na restauração de seus casarões e ruas, restauração da antiga estação ferroviária, reconstrução do casarão do Valongo (antiga prefeitura) para a criação do Museu Pelé, criaram um ambiente propício aos investidores. Complementarmente, houve um grande incentivo para atração de frequentadores ao centro, através de vários eventos, como espetáculos, exposições, *shows*, espaços culturais, desfiles, entre outros.

Nesse contexto, o Valongo, que era predominantemente residencial, industrial e de serviços, tendo rico patrimônio paisagístico, vem sendo remodelado segundo intervenções públicas e privadas. É reconstruído, criando um cenário que remete ao passado. Nessas reformas, as habitações pré-existentes, de caráter popular, foram amplamente eliminadas devido à valorização, descaracterizando esse uso neste bairro. Mais recentemente vemos que grandes empreendimentos imobiliários empresariais ocupam espaço crescente, principalmente após as prospecções do Pré-sal e expansão da atividade portuária, como é exemplar o caso da sede da base da Petrobrás, e de empreendimentos da Cyrela e Odebrescht (Figura 13).

Outro projeto, que completaria a “reinvenção” do Valongo, é a Operação Urbana Porto Valongo (Figura 14), que seria implantada entre os armazéns abandonados, criando usos diversos, como espaços culturais e turísticos, *decks* para embarcações de passeio e terminal de cruzeiros marítimos, ambos conectados ao Valongo, e para os últimos armazéns, para o lado do Paquetá, seriam implantadas estruturas de apoio ao cais e uma base de pesquisas financiada pela USP, UNESP, UNICAMP e Petrobrás. Este projeto, no entanto, foi abandonado devido à crise econômica e a baixa expectativa para o Pré-sal, que coincidiu com a queda do turismo na Baixada Santista.

Vemos, desta forma, que o projeto de reabilitação do Centro Histórico de Santos vem sendo pautado na

inserção competitiva desta cidade no cenário regional, nacional ou internacional, adotando uma gestão empresarial e, atuando no espaço urbano segundo uma lógica de criação de atrativos de consumo através de estratégias de renovação urbanas, como foi mostrado por HARVEY (1996) anteriormente, o que vem resultando na criação das “paisagens turísticas” (BESSA e CAPANEMA, 2014).

Portanto, apesar da necessidade e relevância do desenvolvimento econômico e recuperação das qualidades das estruturas urbanas propostos neste processo de reabilitação, vemos que a negação da participação da sociedade e, principalmente daquela que habita estes espaços, lugares consolidados de uma intensa relação de afetividade e pertencimento, vem gerando gentrificação, entendida como a perda deste rico conteúdo social e cultural para a conformação de lugares cenográficos, sem uma devida qualidade urbana, muitas vezes vazios fora do contexto da atividade diurna, seja através do comércio, concentração de empregos ou turismo.

Fig. 12: Marca de Santos



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos.

Figura 13: Novos empreendimentos imobiliários no Valongo (Cyrela, Odebrecht e Petrobras).



Fonte: <<http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=920600&page=4>> Acesso em Julho 2017.

Figura 14: Operação Urbana Porto Valongo, Santos – SP.



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos.

A night view of a cobblestone street in the historic center of Santos, Brazil. The street is illuminated by street lamps, and the buildings on either side are lit up. The street is wet, reflecting the lights. A white car is visible in the distance. The overall atmosphere is warm and historic.

PARTE 2

**Duas possibilidades para o futuro
do Centro Histórico de Santos**

O processo apresentado até agora representa um ponto de vista específico, pautado em toda a discussão que, ao observar o que vem acontecendo nas grandes cidades brasileiras, buscou respostas para o constante descaso das prefeituras com as pessoas que habitam seus Centros Históricos, normalmente desprovidas de recursos e com uma carga social que envolve criminalização e descrédito, fatores que às excluem do mercado de consumo e da maioria das políticas urbanas. Tais respostas levaram à conclusão de que esses espaços têm péssima qualidade urbanística e paisagística, em função da ausência de uma carga cultural e social que lhes daria vida.

No entanto, foi necessário partir de outros pontos de vista para a compreensão real do contexto de intervenção pública na região central de Santos. Neste sentido, este trabalho valoriza a dimensão espacial e política com base nas quais, identifica uma “tensão” entre os processos de gentrificação (apresentado na “Parte 1), de um lado, e da soma de possibilidades de consolidação de um espaço rico de conteúdo, fruto do trabalho de diversos agentes, incluindo a equipe técnica da Prefeitura Municipal de Santos e as organizações de moradores do centro.

***CAPÍTULO 3* – Fragilidades e potencialidades na transformação do centro de Santos**

Quando valorizamos a dimensão espacial e política, nos referimos necessariamente a contextos diferentes em lugares diferentes que, no entanto, fazem parte do mesmo Centro Histórico e, portanto, da mesma discussão. Porém, podemos identificar essas dimensões específicas entendendo a reabilitação desta área central como um processo e, neste sentido, ele está, hoje, mais consolidado no bairro Valongo e no Centro propriamente dito, do que nos bairros Paquetá e Vila Nova, incluindo também a Vila Mathias, que compartilha as características da área central (Mapa 3).

Os dois primeiros bairros citados constituem as áreas mais pujantes, economicamente, da região central de Santos, pela presença de uma densa atividade comercial popular e especializada, com lojas de tecidos, roupas, sapatos, peças de eletrônica, construção civil, mecânica automotiva, instrumentos musicais, comércio de rua, entre outras, diversos serviços de advocacia, médico, consultoria, uma atividade empresarial ligada ao porto muito consolidada,

Mapa 3: Classificação quanto à consolidação do Programa Alegria Centro em Santos



Mapa elaborado pelo autor.

diversas unidades de serviço da administração pública e, principalmente, uma consolidada atividade turística, com todos os empreendimentos que giram em torno dela, bem como, um grande número de edifícios históricos representativos de uma paisagem urbana construída através do Programa de Reabilitação, que certamente foi responsável por algumas das características descritas anteriormente.

Os outros três bairros possuem um perfil de menor adensamento de ocupação, sendo representados por diversas atividades insalubres, ligadas ao Porto, serviços especializados na área da mecânica, serralheria e atividades de reciclagem e estocagem (Mapa 4), porém, é aqui que identificamos uma cultura popular bem consolidada que dá representatividade a estes bairros, constituindo áreas de habitações de baixa renda e subnormais como as plurihabitacionais precárias, os cortiços. Esta população realiza ali atividades diversas de geração de renda, como a própria reciclagem de metais, papelão e plástico, o artesanato, e outras que são, na maioria das vezes, desenvolvidas nos porões ou térreos das moradias (Mapa 5).

Tais bairros são caracterizados pela vulnerabilidade socioeconômica e pela precariedade da habitação de sua população, tendo em vista a deterioração estrutural dos edifícios, as condições insalubres das residências e o caráter exploratório da condição de aluguel a que estão sujeitos. Essas condições, associadas ao processo de degradação do centro da cidade favorecem a multiplicação dos cortiços, já que a “vulnerabilidade social acontece

em um quadro de precariedade urbana” e, no entanto, são de difícil conceituação e mensuração dada a diversidade de situações em que aparecem, como nos mostram Moreira, Leme, Naruto e Pasternak (2006, p.23).

Podemos evidenciar essa situação através de levantamentos sobre essa região. A fundação SEADE, a CDHU, e a Prefeitura de Santos, com apoio da COHAB santista, produziram materiais que nos aproximam dessa realidade. Mas, juntamente ao material coletado nos órgãos públicos, é necessário o aprendizado com a população em questão, desta forma, a ACC (Associação Cortiços do Centro), que está à frente na luta por melhores condições de moradia e direito à cidade no centro de Santos, tem muito a nos dizer, principalmente por trazerem informações que podem ser diversas das primeiras.

A fundação SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados), com o intuito de analisar o grau de desenvolvimento social e econômico nos municípios paulistas, delimitando as dimensões da pobreza (SANTOS, 2011, p.560), criou o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Nele, foram classificados 6 grupos, com base nos quais realizou-se o mapeamento deste índice na cidade de Santos, que nos mostra a predominância dos grupos 4 e 5 (Mapa 6), ou seja, de média e alta vulnerabilidade, caracterizando os piores níveis de pobreza.

Em 2001, a Fundação SEADE, no âmbito do Programa de Atuação em Cortiços (PAC) da CDHU, estimou que 4,2% da população santista morava em

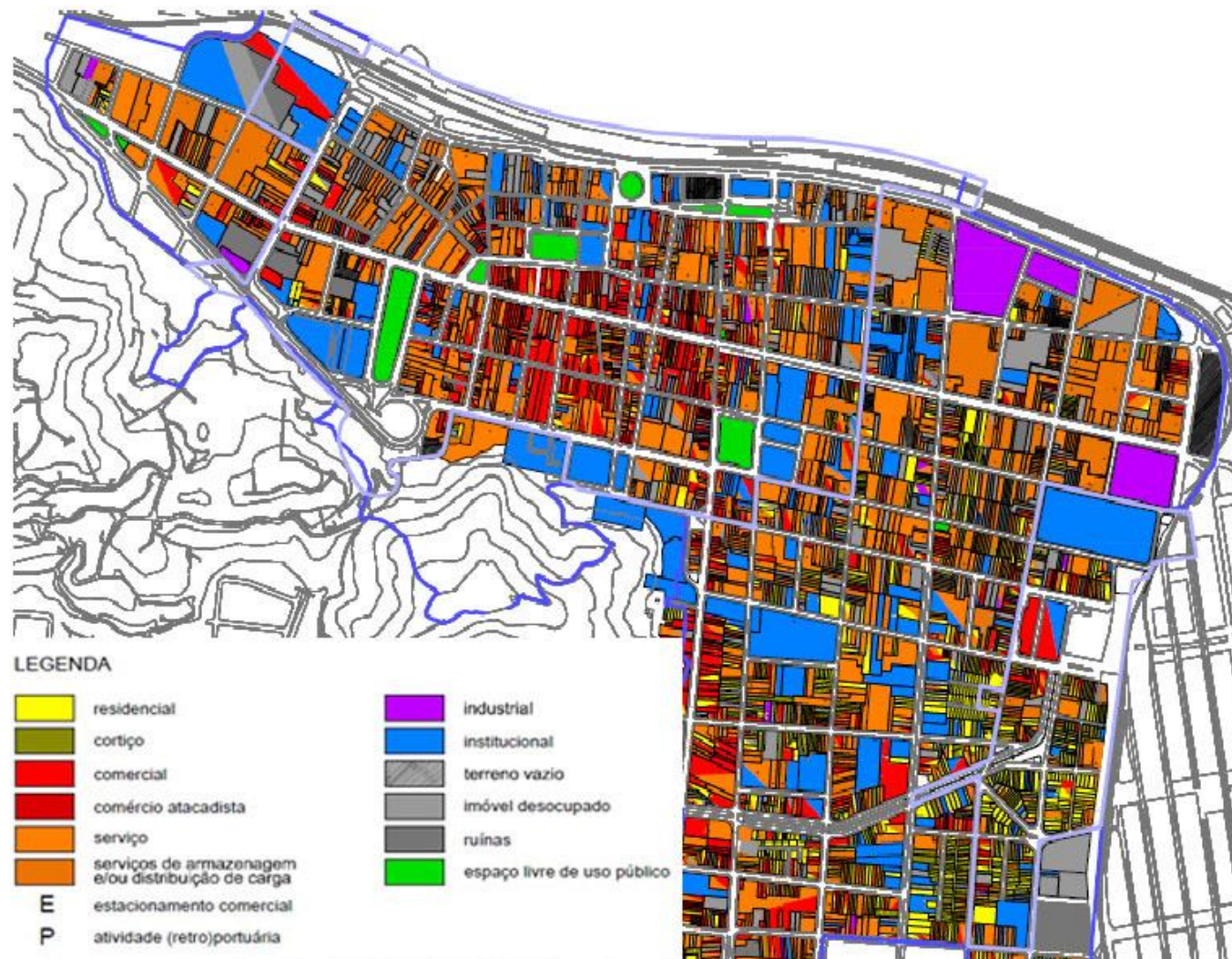
cortiços, cerca de 19.200 pessoas. O PAC, para implantação de seus empreendimentos levantou cerca de 328 imóveis em situação de cortiço, na área citada. Já a Prefeitura de Santos, no Censo do ano de 2002, identificou 1.238 moradores (Sec. Planej. 2003), e mais recentemente, através do programa Alegria Centro Habitação, criado pela lei complementar nº 688 de 29 de julho de 2010, a Prefeitura identificou 221 cortiços e uma população residente de 766 pessoas, na área de atuação da ZEIS 3.

Essas disparidades de informações ocorrem devido à alta mobilidade dessa população nessas residências. As pesquisas se concentram nas proximidades da ZEIS 3, que é uma área muito dinâmica, assim, ao longo do tempo, as moradias se alteraram. Em muitos casos, isso ocorreu devido ao início do processo de gentrificação que, inclusive, o

relatório do PAC já anunciava ao comentar que “percebe-se na região um lento processo de renovação urbana, com intervenções pontuais do setor privado, como a instalação de um campus universitário” (CDHU, 2006, p.16).

Uma diminuição nestes números não configura uma melhoria na situação habitacional na região central. A dirigente da ACC considera tais números equivocados, argumentando que para além dos locais pesquisados nos levantamentos existem muitos outros cortiços, além disso, o decréscimo de 54,27% destas habitações entre os anos de 2000 e 2005, representa apenas o distanciamento cada vez maior dessas pessoas das áreas de especulação imobiliária e turística, movimento que podemos caracterizar como gentrificação.

Mapa 4: Uso e Ocupação do solo na área central de Santos (2014)



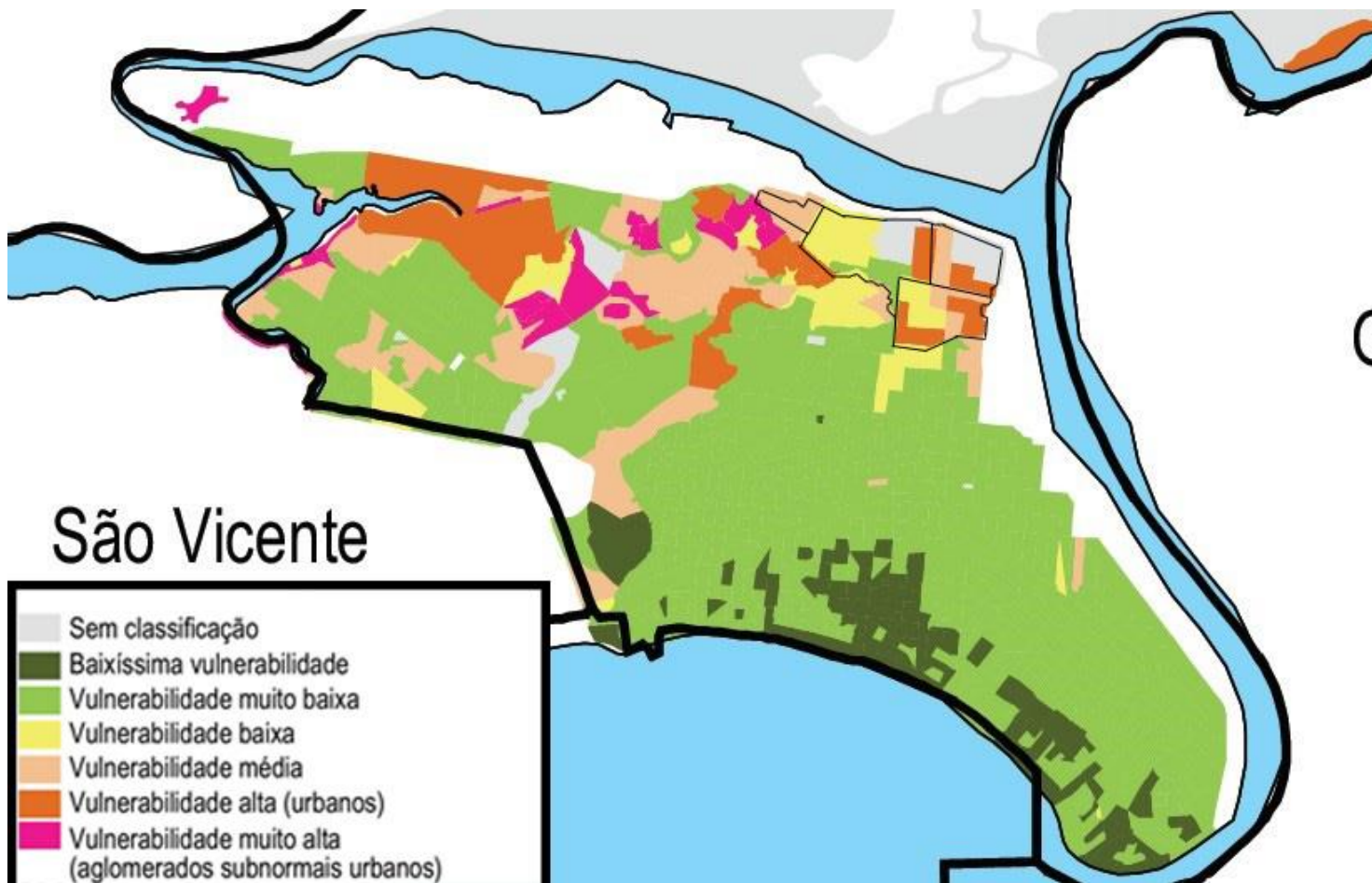
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos

Mapa 5: Espaços destinados à geração de renda para a população moradora do Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias



Mapa elaborado pelo autor.

Mapa 6: Índice Paulista de Vulnerabilidade Social em Santos



Fonte: Fundação SEADE.

Fig. 15 e 16: Catadores de materiais recicláveis e os cortiços no centro de Santos



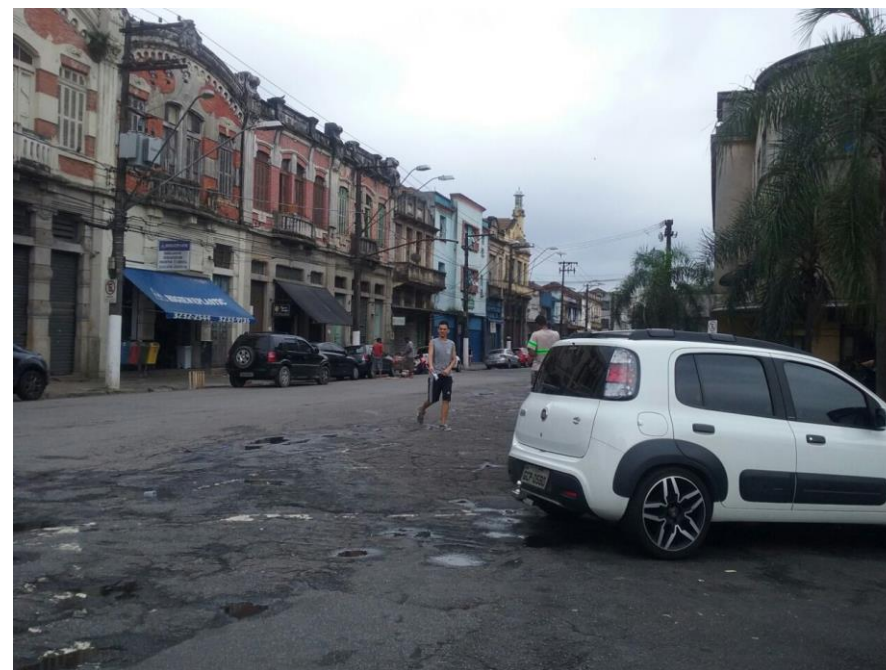
Arquivo pessoal 2017.

Fig. 17: Moradores de rua na área central de Santos



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 18: Térreos comerciais nos cortiços de Santos



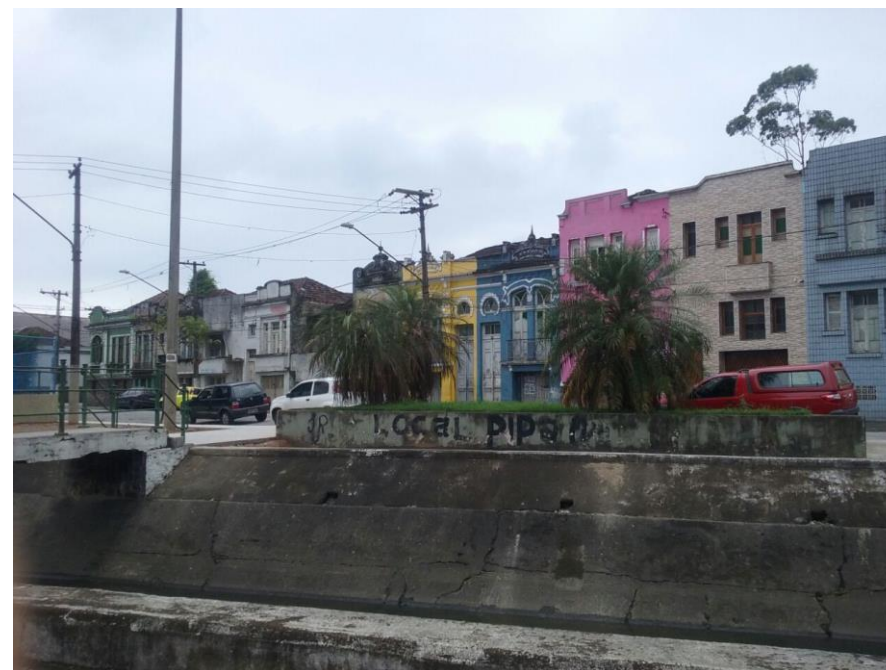
Arquivo pessoal 2017.

Fig. 19: Comércio de rua na área central de Santos



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 20: Vista parcial da área de concentração de cortiços em Santos



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 21, 22 e 23: Áreas de concentração de cortiços em Santos



Arquivo pessoal 2017.

Este trabalho leva em consideração o fato de que esses dois conjuntos de bairros, apesar de sua diversidade, fazem parte de um todo homogêneo identificado como Centro Histórico. Considera também, que os principais motivos desta diversidade, além dos resultados históricos do crescimento da cidade de Santos, são os que se originam a partir da política de reabilitação. Esta política se consolidou nestes primeiros bairros e tende a avançar em direção aos próximos (Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias), devido à diversos fatores discutidos neste capítulo.

Os três bairros citados constituem uma área de desvalorização imobiliária e econômica, que é resultado e fator das atividades insalubres e das moradias subnormais ou precárias. Porém, novos contextos contribuem para a perspectiva de uma revalorização, através de medidas do Poder Público e de novas dinâmicas decorrentes da expansão da atividade portuária, empresarial e imobiliária, que buscam novas áreas a serem moldadas a seu favor. Portanto, o resultado da “tensão” identificada, tende à gentrificação, tomando como referência as experiências citadas.

Desta forma, em seguida, identificamos os principais geradores potenciais do processo da gentrificação. Ligados a ação do Poder Público, ou

não, fazem parte de um mesmo contexto de transformação futura da área central de Santos.

Implantação do VLT

Está sendo implantado na Baixada Santista uma rede de transportes sobre trilhos, o VLT (Veículo Leve sobre Trilhos) e a próxima etapa desta implantação, a linha dois, passará, exatamente, pelo interior destes bairros (Mapa 7). Sendo interessantíssimo para a população, como um equipamento urbano de grande impacto, dando mobilidade rápida para a RMBS inteira, é, ao mesmo tempo, um fator de valorização de todas as quadras que o circundam e, portanto, se não for acompanhado de medidas adequadas, sua implantação gera a expulsão gradativa da população em situação de vulnerabilidade presente nestas áreas.

Universidades e público universitário

Alguns *campi* universitários de abrangência regional e até nacional foram implantados na Vila Mathias, como o da UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo) e da Universidade Santa Cecília, bem como uma unidade do SENAI³. São, também, equipamentos urbanos importantíssimos para a população, mas que exigem os devidos cuidados, tal como anteriormente mencionado.

Podem movimentar a economia local, induzindo o aparecimento de bares, restaurantes, locais de

³ Outras universidades, presentes neste bairro, não foram consideradas por terem pouca influência nesta problemática.

eventos e papelarias, porém alteram o padrão socioeconômico do uso do solo, gerando a valorização das áreas próximas, ao motivarem o mercado imobiliário para a produção de moradias e serviços exclusivos voltados ao público universitário, o que já vem acontecendo, ameaçando a vivência da população local.

Destinação como área de interesse turístico e histórico

As leis de proteção do patrimônio e incentivo à atividade turística atuam nessas áreas, com a presença de uma APC (Área de Proteção Cultural) e de diversos edifícios históricos de interesse da preservação patrimonial, ambos enquadrados no Programa Alegria Centro (Mapa 8).

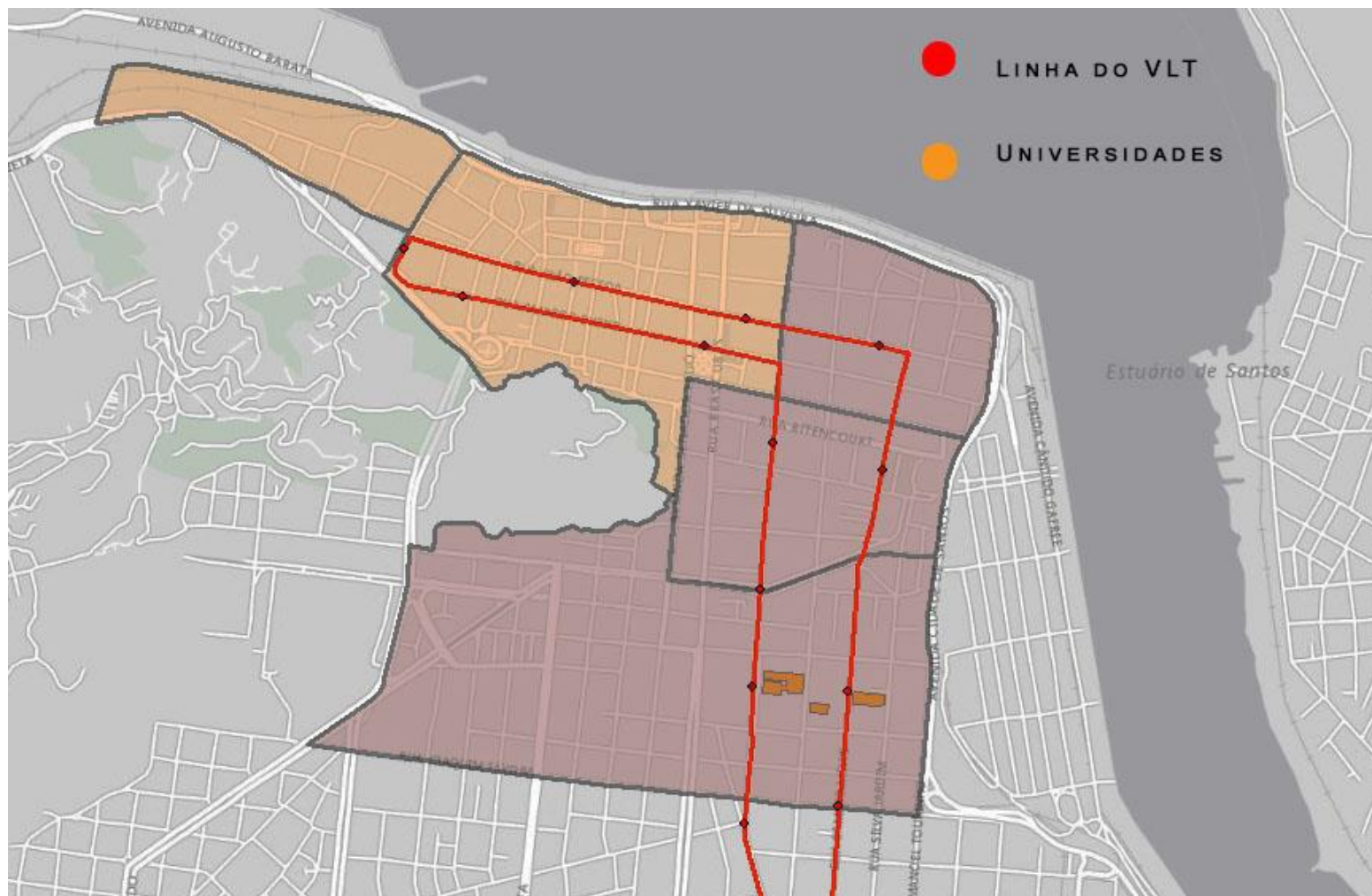
Novamente, esse pode ser um aspecto da atuação do poder público, favorável à população, porém, as experiências nos mostram resultados contrários à permanência da população e da cultura local. A atividade turística é um grande propulsor da economia local, podendo, dependendo da criatividade dos agentes envolvidos, criar situações interessantes para os moradores. No entanto, o que vemos é a exclusão destas pessoas do processo de consolidação das atividades turísticas, que são

muito mais ligadas a uma rede externa de empresas, que destinam seus produtos, normalmente, a consumidores ligados a um padrão de consumo mais alto.

É importante considerar também a formação das “paisagens turísticas” (BESSA e CAPANEMA, 2014), que é de costume acontecer, pois a atração deste consumo ocorre com a produção de um espaço cenográfico, despertando as sensações que os turistas, consumidores destes espaços, procuram em um lugar dito Histórico. Isso destrói a paisagem urbana criada pela população local e nega a ela o direito de reprodução de sua vida e cotidiano nesse espaço, que perde a característica de “seu”.

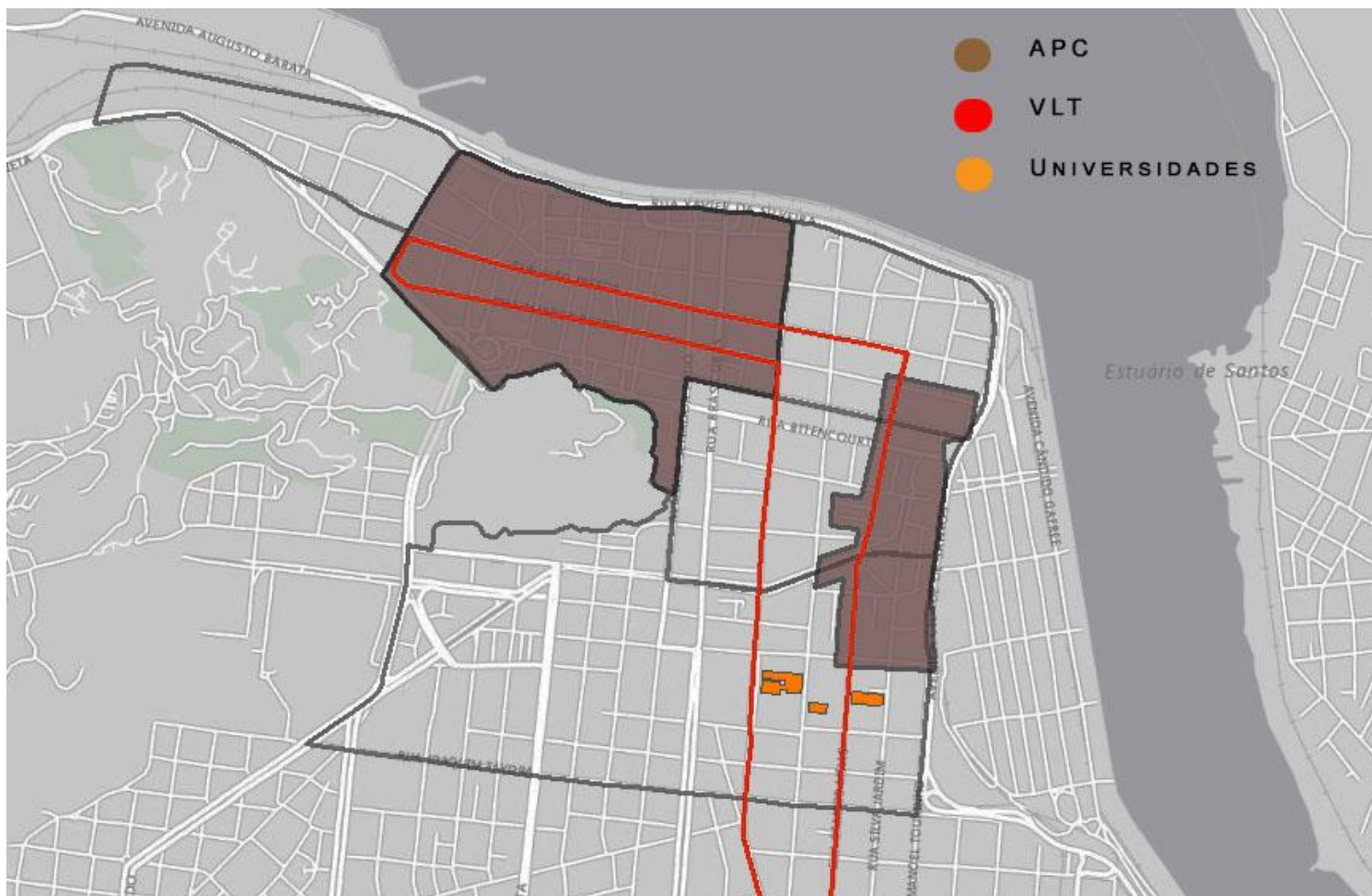
Portanto estamos diante da “tensão” a que o trabalho se refere, espacializada no centro de Santos, cujos fatores de gentrificação também contêm, contraditoriamente, elementos que apontam uma outra possibilidade. A todo momento foi mostrado que os três fatores apresentados podem ser virtuosos para a formação de um espaço urbano justo e de qualidade, no entanto, o que vemos acontecendo em outras cidades afirma justamente um processo que nega essa virtuosidade, caracterizando assim a própria tensão.

Mapa 7: Linha do VLT e principais universidades no centro de Santos



Mapa elaborado pelo autor.

Mapa 8: Áreas de Proteção Cultural, linha do VLT e principais universidades no centro de Santos



Mapa elaborado pelo autor.

Em uma pesquisa aprofundada sobre as questões urbanísticas na área central de Santos, levando em conta a atuação da equipe responsável pelo planejamento e desenvolvimento urbano do Município e suas relações com a população, identificamos muitos elementos favoráveis a consolidação de um novo modo de atuação em Centros Históricos, baseado na formação de espaços de qualidade, a partir da permanência da população local. Os instrumentos urbanísticos adequados a tal consolidação são tratados em seguida.

Lei das ZEIS

Mediante a importância da questão habitacional no centro de Santos e do processo de renovação urbana, alguns programas foram criados visando à melhoria da condição de moradia no Centro Histórico. A primeira atuação dos órgãos públicos na região, para estes fins, veio pela criação da lei das ZEIS (Zonas Especiais de Interesse Social) LC nº53/1992, destinada a programas habitacionais para baixa renda, do Fundo de Incentivo à construção de Habitação Popular (FINCOHAP) e do Conselho Municipal de Habitação (CMH), na gestão Telma de Souza (1989-1992), sendo implementadas na gestão David Capistrano (1993-1996), a primeira, do PT, reconhecida como uma gestão democrática, portanto, opondo-se à gestão Beto Mansur – Papa (1997-2004 e 2005-2008).

Esta lei estabelece a ZEIS 3, destinada à:

Áreas com concentração de edificações de uso residencial plurihabitacional

precário, nas quais serão desenvolvidos programas e projetos habitacionais destinados, prioritariamente, ao atendimento da população de baixa renda familiar moradora na respectiva ZEIS, conforme cadastro existente no órgão de planejamento ou de habitação da Prefeitura, podendo ocorrer os seguintes casos: a) melhoria de condições de habitabilidade em edificações de uso residencial plurihabitacional precário; b) remanejamento de moradores cadastrados para novas unidades habitacionais, preferencialmente na mesma ZEIS-3 (PMS 1992).

No entanto, Santos (2008) afirma que a proposta não conseguiu ser efetivada na prática por diversos fatores. Entre eles, a falta de diálogo com a realidade, não sendo elaborado a partir de demandas estabelecidas pela população, e sem o entendimento amplo das relações de exploração existentes entre proprietário, sublocatário e moradores de cortiço. Também não teve apoio de nenhum programa habitacional em andamento, o que dificultou sua implementação.

É importante o entendimento do funcionamento deste instrumento, já que não obteve um sucesso esperado, mas tinha potencialidade. A zona mencionada abrange um espaço de grande diversidade de usos, variando de um grande número de habitações, muitas delas cortiços, e atividades ligadas a eles, até diversas atividades portuárias e

industriais. Portanto, esta zona foi sobreposta a zona específica para os usos ligados ao porto (ZC II), e os únicos imóveis e terrenos incidentes deste instrumento são aqueles gravados em decreto específico ou empreendimentos de interesse social.

Desta forma, há uma dificuldade de garantir que estes bairros sejam potenciais à consolidação de um acervo de habitações de interesse social, fundamental para manter os moradores, já que a atuação do poder público através de decreto, não consegue acompanhar a dinâmica da informalidade e precariedade de moradia dos cortiços, com uma população vivendo sempre na expectativa de expulsão, seja pela informalidade do contrato, pela vulnerabilidade econômica ou pela atuação do proprietário. Mesmo que essa lei tenha criado parâmetros urbanísticos em que os programas posteriores poderão se apoiar.

PAC - CDHU

O Governo do Estado de São Paulo, através do CDHU, implantou o Programa de Atuação em Cortiços (PAC), assinando um contrato de empréstimo com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) no período de 2002 a 2010, criando um convênio com as prefeituras de São Paulo, Santos e Campinas, objetivando “revitalizar as áreas urbanas centrais degradadas e melhorar a vida das famílias moradoras em cortiços, oferecendo uma condição habitacional mais adequada” (CDHU, 2012). Desta forma, a

Prefeitura de Santos encontrou alternativa para a questão habitacional do centro, firmando o convênio com as entidades. A CDHU fez um levantamento próprio, abrangendo as áreas do Paquetá e Vila Nova e concomitantemente a lei das ZEIS foi alterada no sentido de regulamentar condições para a construção de moradia com verbas de programas habitacionais do Governo do Estado.

Porém, a relação entre a Prefeitura e a gestão do PAC – CDHU dificultou a implantação dos projetos, devido a questões de gerenciamento patrimonial e habitacional. A CDHU propôs a construção de quatro empreendimentos, dos quais dois estariam dentro da área de proteção cultural, e dois não, o que gerou conflitos de interesses na implantação dos edifícios, já que, para a Prefeitura, a preservação do patrimônio era imprescindível, conferindo imensa complexidade técnica e econômica para os projetos de reabilitação estabelecidos pelo PAC. Segundo a gerência do PAC, os caminhos que cada entidade propunha, para o centro de Santos, eram diferentes. Por um lado, havia certo distanciamento das prerrogativas do “Alegra Centro” em relação à questão habitacional, por outro, os métodos utilizados pela CDHU não correspondiam àqueles empregados pela Prefeitura, conforme demonstra o próprio resultado dos levantamentos da área, segundo tais entidades.

Houve choque de demanda no cadastramento dos moradores, sendo que a CDHU não respeitou os critérios que a COHAB – santista, que atua como secretaria de habitação, estabelecendo a provisão de

moradia na Baixada Santista. A CDHU estabeleceu a demanda para seu empreendimento de forma isolada, porém tendo respaldo de instituições como a Fundação SEADE. Choque semelhante ocorreu entre a demanda estabelecida pelo PAC e a ACC (Associação Cortiços do Centro)⁴, de modo que os levantamentos de demanda não contemplavam a sua realidade, abrangendo uma área limitada e uma parcela pequena de moradores.

Esse desgaste na relação entre Prefeitura, Governo do Estado e população organizada é extremamente prejudicial a qualquer proposta de intervenção, pois a intersectorialidade é potencializadora, devendo ser compatível com um ideal comum, facilitando a obtenção de investimentos. Como discutiremos em seguida, em diferentes casos de reabilitação, um dos fatores principais do relativo sucesso do projeto foi necessariamente este convênio. Na cidade de São Paulo, foi justamente a atuação conjunta do PAC – CDHU e da Prefeitura que possibilitou a implantação da política habitacional para o centro.

Mesmo assim, em Santos, foram construídos dois empreendimentos do PAC no bairro do Paquetá, garantindo a provisão de 113 unidades destinadas à população moradora da área central. Projetadas segundo a demanda específica desta população, se caracterizam pela diversidade de número de cômodos e metragem quadrada. Contatamos,

⁴ Movimento social de luta por moradia criado pelos moradores dos cortiços de Santos.

portanto, que o programa teve importância na consolidação da população no centro.

Associação Cortiços do Centro (ACC)

A demanda habitacional, em Santos, é tratada pelo CMH (Conselho Municipal de Habitação), composto pelas entidades, associações e movimentos por moradias cadastrados, a COHAB e órgãos da Prefeitura. Os empreendimentos de habitação de interesse social são destinados às entidades cadastradas e, através de sorteio, selecionados os beneficiados. Tal procedimento é criticado pela ACC que entende que a formação de demanda de certo empreendimento deveria ser estabelecida de acordo com os critérios da associação, cuja autonomia seria assim reconhecida, seguindo numa linha que vem sendo construída pelos principais movimentos de luta por moradia, vinculados à União Nacional por Moradia Popular.

A ACC nasceu no contexto de luta pelo direito à moradia no centro de Santos, formada por moradores de cortiços no bairro do Paquetá. Tendo em vista a falta de respaldo do poder público à questão habitacional no centro de Santos, a Associação tomou um rumo autônomo, recorrendo e conseguindo financiamento através do “Crédito Solidário” do Ministério das Cidades para a construção de 113 unidades através do Minha Casa Minha Vida – Entidades. A partir da doação de um terreno pela

SPU (Secretaria de Patrimônio da União), os edifícios começaram a ser construídos, sob a forma de mutirão, com a denominação de Empreendimento Vanguarda (Figura

O Vanguarda caracteriza-se por um conjunto de edifícios concebidos num processo autogestionário durante todas as fases de seu projeto e construção, através da parceria entre a ACC e a assessoria técnica da Ambienta⁵. Devido a problemas decorrentes da interrupção do financiamento pela CAIXA, as obras foram interrompidas na fase da cobertura dos edifícios, mesmo assim, os moradores continuam realizando serviços de manutenção da estrutura, que se degrada devido às intempéries.

Sendo, além de tudo, um projeto reconhecido nacionalmente, tem extrema relevância para a temática deste trabalho, primeiramente por estar na

Fig. 24: Empreendimento Vanguarda (ACC)



Fonte: Peabiru.

área central de Santos, podendo manter os moradores de cortiços na mesma área, sem destruir suas relações econômicas e afetivas, dando condição plena de moradia à estas pessoas. Apesar de ainda não estar concluído, é um grande passo no sentido da constituição de um espaço de qualidade, tal qual proposto neste trabalho, demonstrando a força que o movimento por moradia possui, sendo respaldado pelo contexto político federal da época

⁵ A Ambienta é uma empresa de assessoria técnica a movimentos e entidades organizadas de luta por moradia.

da implantação, bem como pela lei das ZEIS, já mencionada.

Outro aspecto a ser valorizado é a capacidade de organização demonstrada pela população moradora destas áreas, o que pode dar sustentação a um projeto de desenvolvimento econômico participativo, coeso e permanente.

Alegra Centro - Habitação

Em 2010 a Prefeitura criou o “Alegra Centro Habitação” (LC nº688/2010), dispondo “sobre as condições de habitabilidade dos imóveis” (PMS, 2010), fixando normas, padrões e incentivos fiscais para proprietários e investidores que reabilitassem imóveis para o uso habitacional. O princípio desta lei é novo, no sentido de responsabilizar os proprietários dos imóveis encortiçados pela precarização da moradia na área central da cidade. Portanto, esta lei prevê punição a estes proprietários e os mobilizam para que reformem seus edifícios destinados à Habitação de Interesse Social, segundo normas específicas estabelecidas por esta lei.

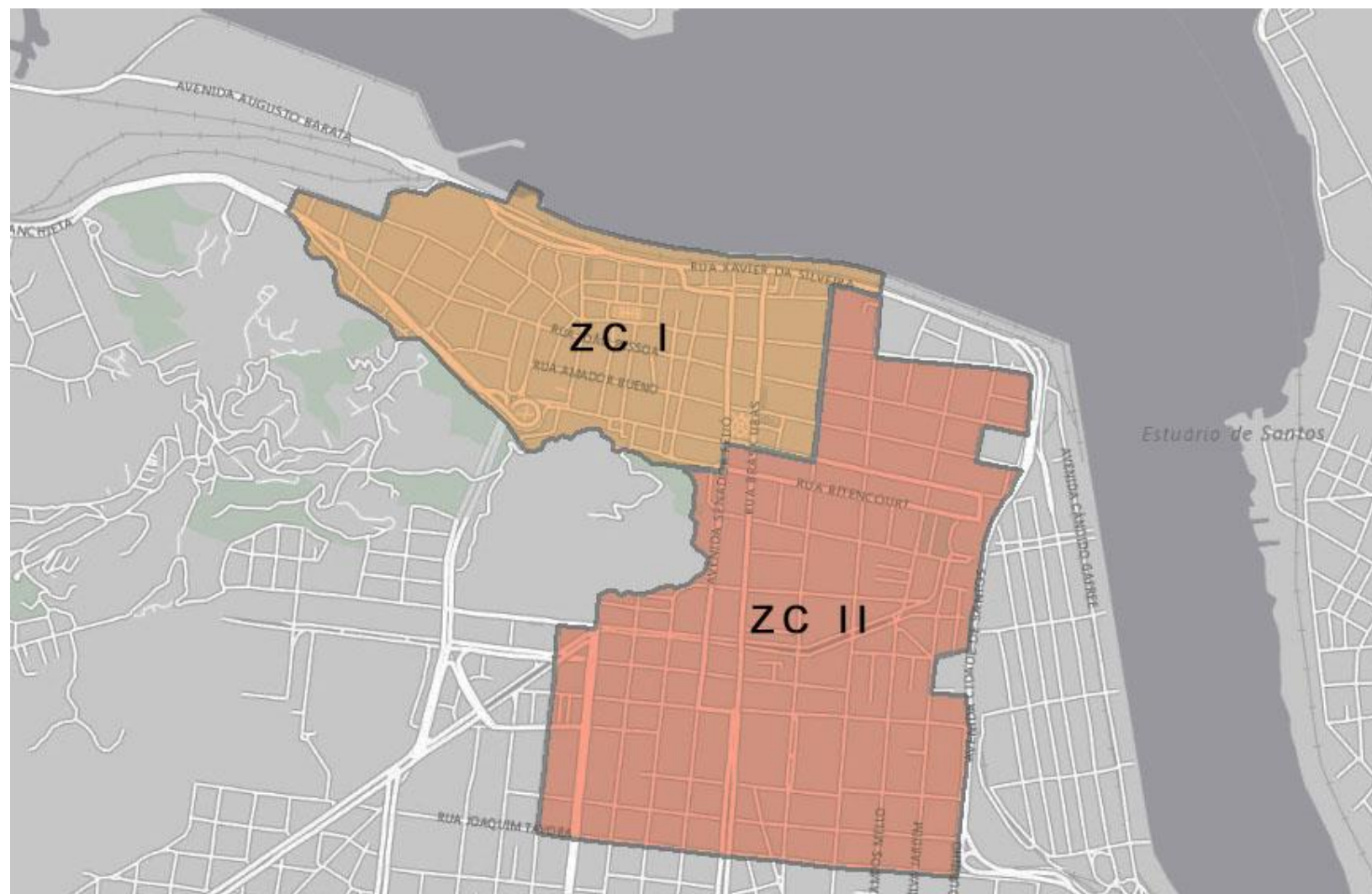
A Prefeitura, com esta lei, a partir da gravação através de decreto dos imóveis com uso plurihabitacional precário – o mesmo da lei das ZEIS - enviaria uma notificação aos proprietários para que reabilitassem seus imóveis, tendo prazo de 2 anos para iniciar o processo de reabilitação. A partir do término das obras, receberiam isenções de IPTU, ITBI e ISS. Outros investidores ou proprietários poderiam também receber as isenções a partir da

provisão de moradia de interesse social na região determinada pela ZEIS 3. As aplicações de sanções contra proprietários que não intervissem em seus imóveis, também são previstas pela lei, podendo haver multa de até 8 mil reais por pessoa moradora do respectivo cortiço.

No entanto, o Alegra Centro - Habitação não obteve êxito, uma vez que não houve registro de nenhuma intervenção nos imóveis citados. Pelo contrário, os proprietários, em resposta à lei, atuaram na desocupação dos cortiços e lacração dos edifícios inseridos no programa, gerando afastamento da população moradora da região central, alvo de sua luta pela permanência.

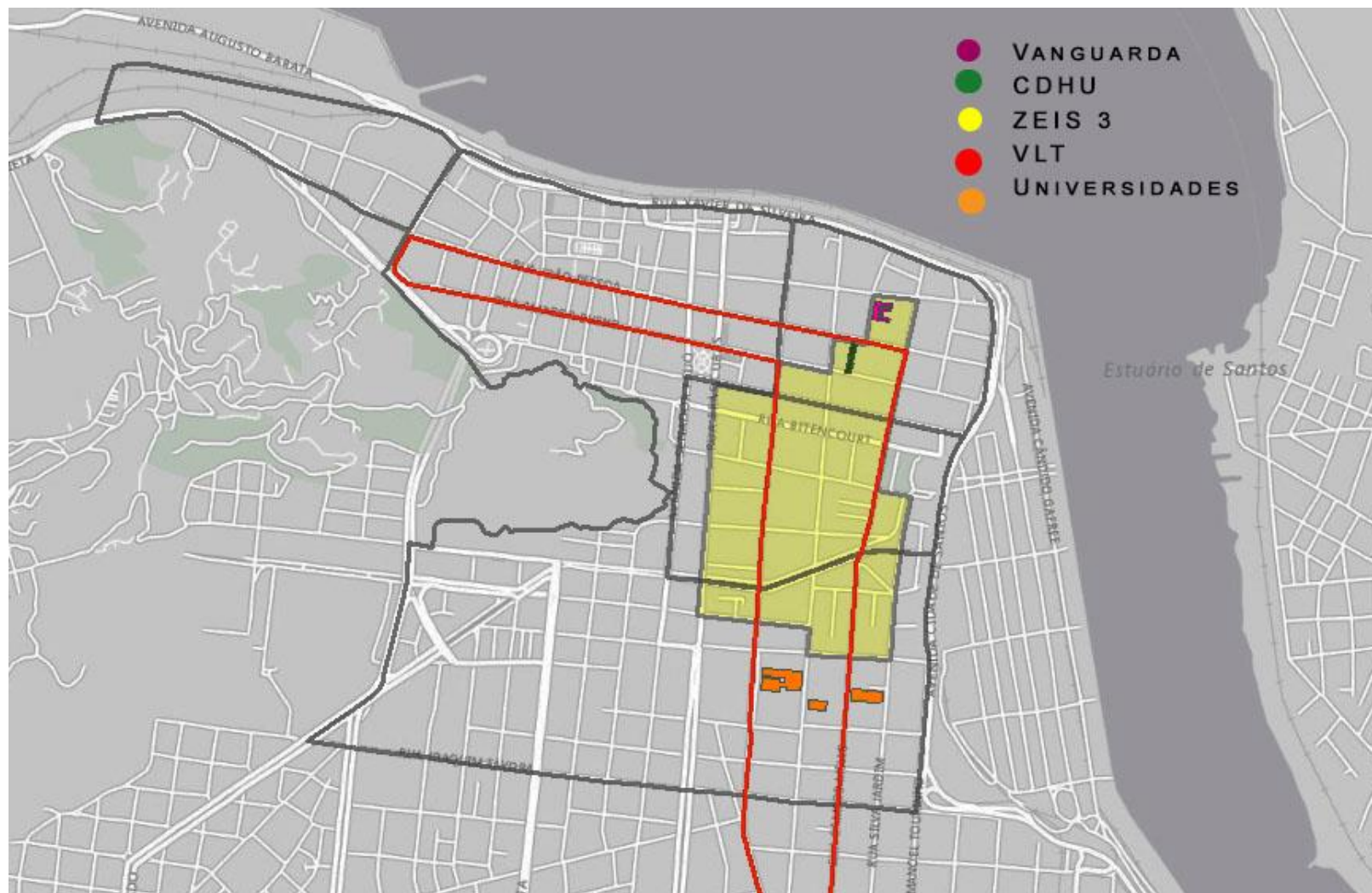
Em conversa com arquitetos da Prefeitura, foram obtidas informações que ajudam a compreender essa questão. Para eles, a incapacidade de se promover a melhoria da condição habitacional do centro de Santos deveu-se à falta de articulação entre a política voltada à reabilitação, pautada nos espaços turísticos e no patrimônio construído, e a política habitacional, que é pouco instrumentalizada. Há falta de regulamentação de instrumentos eficazes para essa responsabilização do proprietário para o cumprimento da função social da propriedade, mencionada no art. 5º e 182º da Constituição Federal, bem como os instrumentos presentes neste programa não foram aplicados, talvez pela inexistência de uma equipe especializada para este fim, ou pela falta de vontade política, tendo em vista

Mapa 9: Zoneamento, área central de Santos



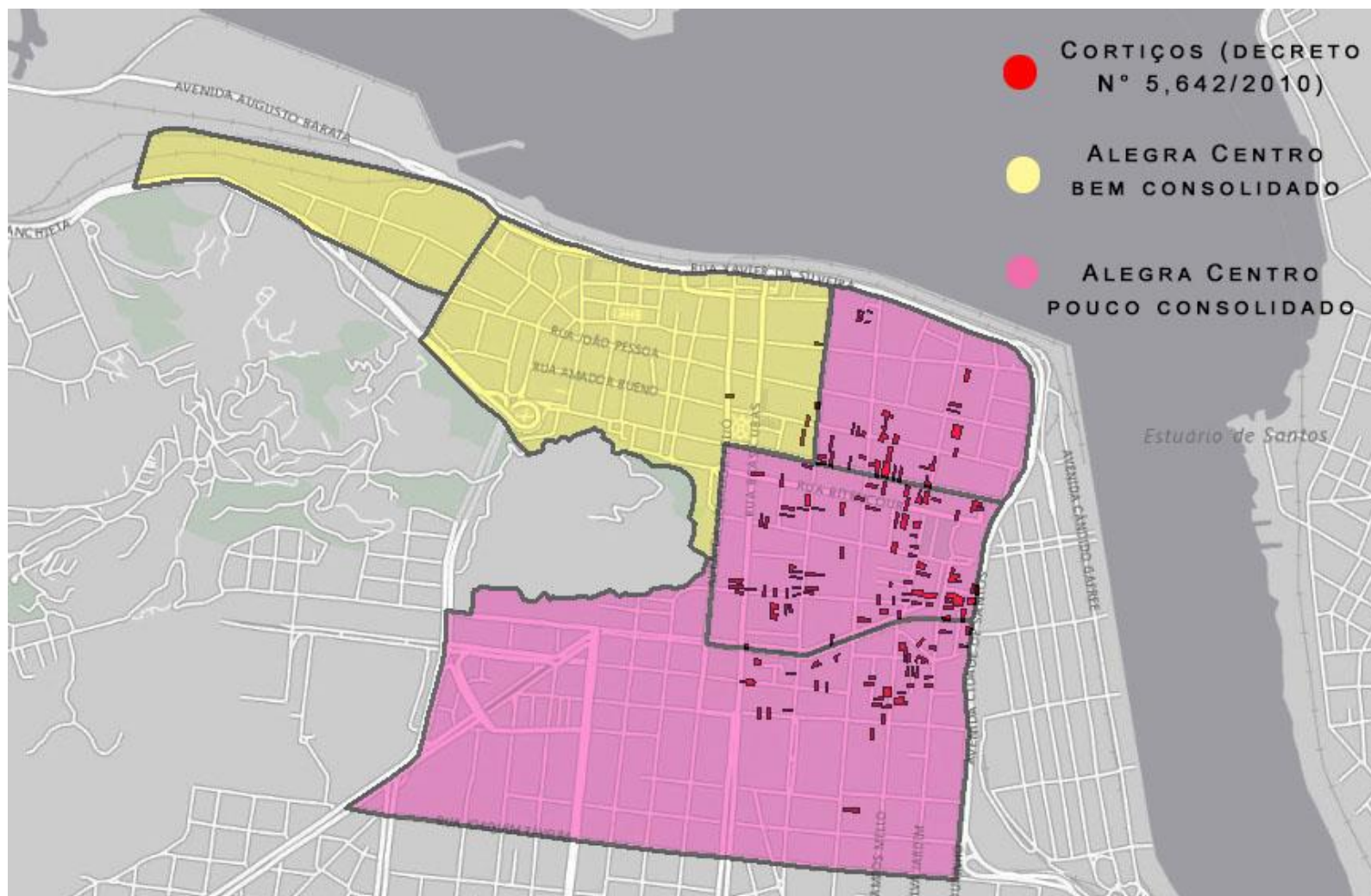
Mapa elaborado pelo autor.

Mapa 10: ZEIS 3, empreendimentos de interesse social, linha do VLT e principais universidades no centro de Santos



Mapa elaborado pelo autor

Mapa 11: Cortiços gravados em decreto e área de atuação do Alegra Centro em Santos



Mapa elaborado pelo autor.

a questão, muito presente no Brasil, do patrimonialismo e clientelismo político.

De tal avaliação decorreria a necessidade de criação de um programa de provisão habitacional destinado à área central, com uma equipe voltada a este objetivo, bem como uma Secretaria de Habitação, também mencionada como prioritária pela ACC. Tal programa está sendo revisto pela Prefeitura, no sentido de melhorar a integração das políticas habitacionais e patrimoniais, com a proposição de um novo padrão de ocupação para o centro, através da provisão de moradia com a construção de novas unidades e incentivo à construção privada de habitação. Enquanto isso, os moradores de cortiços continuam enfrentando os problemas referentes à insalubridade da habitação, à insegurança advinda da fragilidade do contrato de aluguel, a falta de apoio social e a criminalidade.

Deslocamentos diários que passam pela área central:

Alguns fluxos de pessoas devem ser analisados como potenciais para a proposta deste trabalho, pois são fundamentais para o cotidiano da população da área central, sendo o que dá a vitalidade e a força econômica a ela, tornando possível a permanência de uma parcela significativa de moradores. Considerando a área central como ponto de atração dos destinos, devemos visualizar os vetores desta

atração, identificando de onde vem a população que circula pelo Centro e, mais especificamente, pelo conjunto de bairros Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (Mapa 12). Essa atração tem a ver com a grande oferta de empregos, o comércio popular e os serviços especializados.

Os deslocamentos mais evidentes nestas áreas são os que tem origem em Vicente de Carvalho⁶ rumo ao Centro de Santos, realizados por transporte marítimo. São dois os transportes realizados para este deslocamento, a balsa, que irá atracar no Centro, fora da área das ZEIS 3, e a catraia, que desembarca no Mercado Municipal (Figuras 30 e 31), na principal área comercial inserida na ZEIS 3. Esta população vem ao Centro devido ao emprego gerado pelo Porto ou para acesso ao transporte público de Santos, que os levarão a outras áreas geradoras de emprego na região.

Outro deslocamento que podemos considerar relevante é o que advém do terminal rodoviário, de onde vem a população dos Morros e da Zona Noroeste em busca do acesso aos transportes, emprego no Porto ou acesso ao comércio do Centro.

A tensão anteriormente caracterizada, decorrente de uma possível gentrificação, a partir da consolidação da atividade turística no Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias, pode ser contrabalanceada por

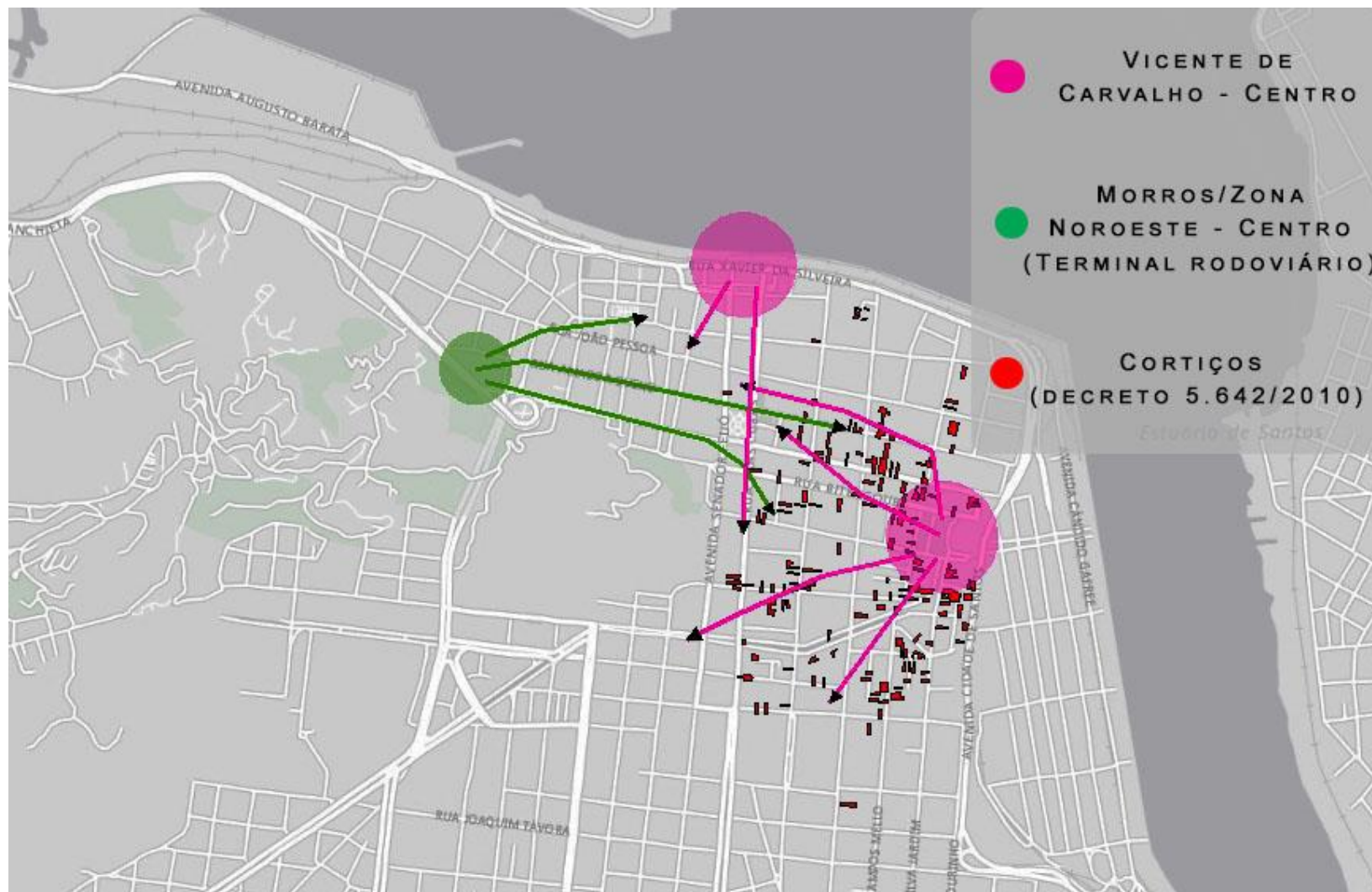
⁶ Vicente de Carvalho é um distrito do Município do Guarujá, formado por população atraída pelo emprego gerado pelo Porto de Santos.

um processo de construção de políticas urbanas e habitacionais capazes de combater este processo, junto com uma progressiva organização dos moradores desta área, que mantém presente as ideias e perspectivas dirigidas a consolidação de um espaço urbano de qualidade.

Tendo em vista a fragilização da permanência da população de baixa renda na área central de Santos, na sua maioria, moradora de cortiços, decorrente do processo de gentrificação, que é tendência para os casos atuais de reabilitação de áreas centrais, este trabalho visa propor soluções urbanísticas voltadas a fixação destes moradores, reforçando a perspectiva que visa garantir tal qualidade urbana.

Tais soluções devem ser compatíveis com a política de desenvolvimento econômico do centro de Santos, além de levar em conta o impasse da atuação do poder público que ainda não criou mecanismos que garantam essa permanência. Desta forma, reconhecemos a necessidade de uma revisão na área do planejamento urbano, que incorpore a questão habitacional, refletindo experiências e, portanto, expectativas reais dos moradores desta região, o que implica em levar em conta as ideias e proposições da ACC (Associação Cortiços do Centro), que mantém viva a resistência ao processo de gentrificação.

Mapa 12: Deslocamentos diários rumo ao Centro de Santos



Mapa elaborado pelo autor.

CAPÍTULO 4 – Estudos de caso

Neste capítulo, discutimos experiências semelhantes de processos de reabilitação de áreas centrais com enfoques habitacionais em outras cidades. Tais experiências são consideradas importantes para a comparação com o caso de Santos, pois trazem aspectos semelhantes que podem ser levados em conta. Além do mais, são dois casos de enorme relevância no contexto nacional, apresentando medidas que podem ser exemplos neste âmbito.

Iniciamos pelo Programa de Cortiços de São Paulo, que foi estudado, principalmente através do relatório gerado pela Prefeitura Municipal. Em seguida, passamos ao caso da 7ª etapa da intervenção no Centro Histórico de Salvador, que foi implantada por diversos agentes, entre eles, o Governo do Estado da Bahia, o Ministério das Cidades e o Programa Monumenta, criado pelo governo Lula. Este caso, emblemático para nossas cidades, foi estudado através de bibliografia produzida por Nabil Bonduki, participante, na época, do programa, e por pesquisas desenvolvidas pelo grupo Lugar Comum da UFBA.

Programa de Cortiços – São Paulo

O cortiço, habitação típica de áreas centrais, é característico da cidade de São Paulo desde meados do século XIX e ligado ao crescimento econômico e industrial da cidade. Tais moradias, caracterizadas principalmente pela ocupação precária dos antigos casarões da Região Centro são descritas por diversos artistas e escritores da época, entre os mais famosos está o sambista Adoniran Barbosa.

Na década de 1990, a cidade vivia um estado alarmante de profusão destas habitações precárias na área central e, então, diversas organizações de moradores, na luta por condições dignas de moradia, começaram a atuar fortemente em reivindicações perante o poder público Municipal. A Prefeitura começou então, um programa habitacional para adquirir cortiços nesta região, destinados a implantação de habitações para baixa renda. Um dos casos mais emblemáticos é o Casarão Celso Garcia, no Brás, com destaque para um projeto inovador que incorpora áreas comerciais, uma praça e uma creche ao empreendimento (Figura 25).

Posteriormente, no ano de 1991, foi lançada a Lei Moura, Lei nº 10.928. Esta lei formaliza a definição de cortiço, para facilitar a fiscalização, e estabelece condições mínimas de habitabilidade, como área mínima e número máximo de pessoas por cômodos, tamanhos de janelas, número de banheiros por famílias, formalizando a locação das unidades e

atribuindo obrigações aos proprietários. A partir disso, então, a Prefeitura deve fiscalizar tais imóveis e penalizar os proprietários. No entanto, poucos resultados foram obtidos

Assim, logo se percebeu que não bastaria apenas fiscalizar os itens estabelecidos pelos parâmetros da lei; era necessário, também, estruturar uma política de orientação e requalificação desses imóveis, e isso deveria ser consolidado nos anos seguintes (PMSP, 2010, p.51).

Neste sentido, em 2005, A Prefeitura de São Paulo, a partir da Secretaria de Habitação (Sehab) e das subprefeituras dos distritos centrais desenvolveu um programa de cortiços, “cuja ação principal seria a aplicação da Lei Moura” (PMSP, 2010, p.61), estruturando um programa que iria inicialmente atuar em duas subprefeituras, Sé e Mooca. Tais locais foram estudados pelo PAC-CDHU, sendo firmado uma parceria entre a CDHU e a Sehab (Secretaria Municipal de Habitação), de modo que, as subprefeituras forneciam a equipe técnica responsável pela fiscalização e apoio às operações mais delicadas, a CDHU, além do extenso estudo sobre a área, ofertava modalidades de provisão habitacional para a população cadastrada, como cartas de crédito ou unidades construídas na área central, a partir da demolição de cortiços captados pela Prefeitura e, finalmente, a Sehab fornecia uma equipe multidisciplinar para atuar no monitoramento

dos imóveis e população, formada por arquitetos, assistentes sociais e engenheiros.

As equipes realizaram as visitas e, assim, geraram relatórios como o “formulário de visita prévia”, e o “formulário de recomendação de obras”, com um panorama geral de cada imóvel. Desta forma organizavam um cadastro listando todos os imóveis e suas condições, fornecendo parâmetros para uma classificação de tipos de intervenções possíveis, que aconteceriam a partir da intimação do proprietário. O trabalho das equipes era permanente, para fiscalização e apoio técnico aos moradores e proprietários:

Todas as ações eram e são acompanhadas por um trabalho social especialmente desenvolvido para o trabalho posterior às intimações. Os imóveis encortiçados recebem a visita de arquitetos, engenheiros e assistentes, cujo principal objetivo é recolher dados socioeconômicos dos moradores, dados edifícios dos imóveis, e prestar esclarecimentos sobre os tipos de atendimentos habitacionais vinculados ao Programa de Cortiços que estão disponíveis. Além disso, a equipe orienta sobre a necessidade de se adequar o cortiço à lei Moura, apresentando os direitos e deveres de cada parte, explícitos na legislação (PMSP, 2010, p.63).

O intercâmbio do trabalho entre a Sehab, subprefeituras e CDHU foi fundamental no sentido de

uma oferta diversa de provisão habitacional para a população dos imóveis inseridos no programa. A partir da intimação do proprietário, ele poderia optar por adequar seu imóvel à Lei Moura, apresentando o cronograma da reforma e garantindo a permanência dos moradores em condições de locação regulares, poderia mudar o uso da propriedade, ou transformá-la em Habitação de Interesse Social. A partir do encaminhamento da obra, seriam disponibilizadas alternativas aos moradores, que iam desde cartas de crédito, ajuda de custo de aluguel, ou uma unidade habitacional na área central, ambos fornecidos pela PMSP ou CDHU. Caso não houvesse resposta do proprietário ele seria multado.

Importante ressaltar que o trabalho social de dá em todas as etapas, inclusive após a conclusão das obras e da provisão de moradia para a população cadastrada. Neste sentido, as equipes continuam as pesquisas nas áreas mencionadas, de modo a prosseguir no enquadramento de novos cortiços ou retirando os que se esvaziam, renovando progressivamente o cadastro de imóveis inseridos no programa.

Identificamos algumas semelhanças com o caso na cidade de Santos, como a própria estruturação do programa, a partir da intimação ao proprietário e a criação de uma lei específica para regulamentar o tipo de habitação plurihabitacional para a área central, bem como a própria atuação da política habitacional estadual, através da CDHU e de seu programa específico para tal demanda, o PAC. Porém devemos discutir, na comparação entre os dois

casos, algumas problemáticas que são fundamentais para o tratamento do tema proposto.

De início, reconhecemos que a intersetorialidade é fundamental para uma atuação eficaz do poder público, aumentando as possibilidades e fortalecendo a intervenção, colocando em ação uma grande quantidade de pessoas. Isso facilitou, para o caso da cidade de São Paulo, uma aproximação mais eficaz do problema, garantindo contato com os moradores, proprietários e, principalmente, com a real problemática das áreas estudadas, a diversidade de pessoas trabalhando nas equipes criou uma rede, que foi se ampliando com o decorrer do programa.

A relação com a CDHU também foi imprescindível em São Paulo, responsável por uma grande produção de pesquisas, essenciais para a criação do programa, bem como, o aporte financeiro na construção de unidades de habitação na área central, através da captação de imóveis pela PMSP. Em Santos, vimos que tal relação aconteceu de forma complicada, não possibilitando a continuidade da atuação da CDHU na cidade, que foi responsável apenas pela construção de dois empreendimentos, em contraponto a 17, construídos apenas na Sé e na Mooca, em São Paulo.

Outro ponto importante, possibilitado pelo primeiro, foi o trabalho social. No caso de Santos, vimos que uma das dificuldades na implantação do programa foi o desentendimento dos proprietários e moradores em relação ao que estava sendo proposto, que ocorreu devido à falta de uma relação de

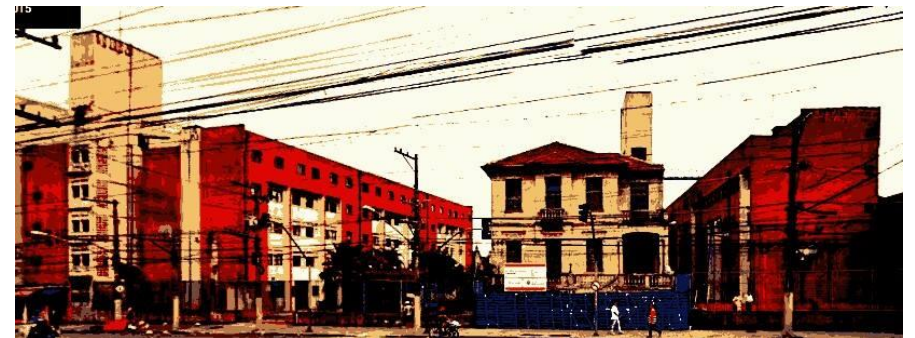
proximidade entre a Prefeitura e tais pessoas. O trabalho social desenvolvido em São Paulo foi extremamente benéfico, no sentido de dar segurança aos proprietários para a efetivação da proposta do programa, e respaldo aos moradores, vítimas da precariedade habitacional no centro de São Paulo.

Por fim, identificamos uma diferença também na forma de seleção de imóveis para os programas em Santos e São Paulo. Na primeira, os imóveis foram gravados através de decreto, gerando uma burocracia e uma rigidez na seleção destes imóveis que não condiz com o dinamismo da situação e com a rápida mudança nos usos dos imóveis localizados nessas áreas. No caso de São Paulo, essa seleção pode acompanhar tais mudanças devido à quantidade de pessoas nas ruas trabalhando no reconhecimento destes tipos de moradia, representado pelos cortiços, e pela base de dados criada através de um sistema de listagem dos imóveis a serem inseridos no programa, o que facilitou muito a continuidade das intervenções.

Apesar dos pontos positivos que foram comentados, a eficácia do programa não foi muito grande. Na Mooca, de 838 imóveis cadastrados, apenas 187 foram reformados pelo proprietário e 169 encaminhados à CDHU, na Sé, de 1.320 imóveis cadastrados, 129 foram reformados e 57 encaminhados à CDHU. Além de que abriu brechas para que os moradores não permanecessem nas áreas originais de moradia, uma vez que o proprietário poderia alterar o uso de seu imóvel, retirando os moradores. Nestes casos, há o risco de

fragmentação da área quanto a esta permanência dos moradores, já que, muitas vezes, devem procurar lugar provisório de moradia ou são encaminhados para unidades em outros bairros.

Fig 25: Casarão Celso Garcia, São Paulo - SP



Fonte: www.facebook.com/mutiraocelsogarcia/.

7º etapa da recuperação do Centro Histórico de Salvador

O centro de Salvador conheceu um intenso processo de desvalorização a partir de meados da década de 60, resultando na degradação das construções e da ocupação precária de grande número de pessoas em edifícios sublocados. Em 1991 foi dado início ao processo de recuperação do Centro Histórico de Salvador pelo Governo do Estado da Bahia, pautado num processo de “higiene social,

reinvestimento econômico e ressignificação do espaço” (SANTOS *et all*, 2017, p.54). Esta recuperação visava criar um centro de atividades turísticas de lazer e diversão, esse

representou uma intervenção agressiva, um urbanismo excludente (...) que comprometiam ou impossibilitavam a manutenção dos moradores tradicionais (SANTOS *et all*, 2017, p.54).

O desenvolvimento do programa foi dividido em conjuntos de quarteirões a sofrerem a intervenção do Governo do Estado, sendo denominados de etapas. A 7° etapa se destaca devido a uma forte participação da ação organizada dos moradores desta área, possibilitando a reversão do processo de gentrificação decorrente das etapas anteriores.

Essa situação foi ocasionada pelo descompromisso, por parte do Governo do Estado, em garantir o direito à moradia no Centro Histórico, o que o caracterizou como violador do direito básico da moradia, garantido pela Constituição de 1988 e assegurado pelo Estatuto da Cidade (SANTOS *et all*, 2017, p.54).

Desta forma, devido ao autoritarismo da intervenção do Governo, agindo de modo violento em relação à população moradora, nesta etapa - que ainda está em andamento - os moradores conseguem chamar a atenção das mídias, da população de Salvador e do Ministério público da Bahia, que reconhecem os prejuízos às pessoas afetadas pela

intervenção, obrigando o Governo a garantir os direitos básicos de moradia.

Esta etapa se realiza pelo Monumenta, programa federal destinado a recuperação de patrimônio histórico, beneficiado com financiamento internacional do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento), e nacional do Ministério das Cidades. Este programa escolheu Salvador como lugar prioritário para sua implantação, destinando à 7° etapa da intervenção estadual seus projetos, resultando em uma rica experiência, tendo em vista, principalmente, a atuação dos moradores.

Analisando-se as ações do Monumenta em todo o país, pode-se dizer que apenas em Salvador a habitação social tornou-se o elemento estruturador da reabilitação de um trecho do núcleo histórico, resultando que foi consequência de um forte processo de disputa entre os diferentes atores locais. Assim, (...) constituiu-se em interessante experiência de reabilitação de núcleo histórico articulada a um programa de habitação social. Nela foram empregadas diferentes fontes de recursos, num longo processo marcado por impasses e obstáculos (BONDUKI, 2012, p.319).

A participação social, através de luta e resistência ao autoritarismo do Governo, marcou de forma decisiva à intervenção na 7° etapa, decorrente de um longo processo de ocupação de vários grupos

culturais e coletivos, desta população, no Centro de Salvador, como o Ylê-Ayê, Olodum, Araketu, Unegro e Muzenza, tornando esta região um lugar de forte identidade cultural ligada à população negra e habitante do centro. Esta identidade foi inclusive responsável pela possibilidade da implantação da atividade turística nestes espaços, sendo apropriada como forma de vender o centro de Salvador ao mundo, porém este processo é, ao mesmo tempo interessante, no sentido de que a participação da população, mesmo através de sua resistência, teve seu impacto na reabilitação da região central.

O processo de implantação no Pelourinho de um movimento cultural fortemente mobilizador da população local e enraizado nas tradições étnicas da Bahia e, ao mesmo tempo, atualizado e dialogando com as questões da contemporaneidade, representou o início de uma forma de reabilitação da região, numa perspectiva totalmente diferente daquela que a elite propugnava. (BONDUKI, 2012, p.332)

No entanto, a incorporação cultural nas intervenções não significou a permanência da população local que dava consistência e autenticidade ao Centro Histórico, uma vez que a exclusão do uso habitacional era um princípio da intervenção Estadual.

Decorrente, então, desta progressiva repressão e expulsão da população moradora do centro, no início da implantação da 7ª etapa, surge a AMACH,

Associação dos Moradores e Amigos do Centro Histórico de Salvador, movimento de luta por moradia autogestionado pelos moradores das áreas inseridas no programa. Esta entidade progressivamente se torna reconhecida em toda a cidade e, então, sua luta pelos direitos básicos de moradia, presentes na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, ganha autenticidade pela ação Ministério Público, que interfere de modo enérgico, de início, na questão.

O Ministério Público seria o responsável por garantir e fiscalizar a atuação do Governo Estadual na garantia dos direitos citados. Desta forma, se firma um TAC (Termo de Ajuste de Conduta), entre os moradores cadastrados na área do programa e seu executor, o Governo Estadual e sua concessionária, a CONDER (Companhia de Desenvolvimento Urbano de Salvador), que incluía vários pontos, entre eles, como a permanência dos moradores cadastrados, a construção de uma creche, um restaurante e outros equipamentos sociais, fornecimento de cursos de capacitação profissional e a garantia da propriedade dos estabelecimentos comerciais já existentes antes da intervenção, voltados para os próprios moradores.

Foi também prevista no TAC, a formação de um comitê gestor, que deveria garantir a fiscalização autogestionada pelos moradores, bem com a participação social na intervenção. A firmação do TAC e, principalmente, a atuação do comitê gestor são importantes referências na luta contra a gentrificação, reconhecendo que “as questões urbanas e patrimoniais vêm ganhando novos interlocutores, num ambiente político e institucional

cada vez mais complexo” (BONDUKI, 2012, p.343). Neste contexto se inicia a 7º etapa da Recuperação do CHS (Centro Histórico de Salvador).

A intervenção ocorre a partir da delimitação de uma área e se dá a partir dos grandes fluxos de investimentos provenientes de recursos internacionais, nacionais e estaduais. O Programa Monumenta, com recursos do BID, se responsabilizaria pela intervenção patrimonial, reconstruindo fachadas e coberturas dos edifícios inseridos na área, o Ministério das Cidades destinaria investimento a fundo perdido para a consolidação da habitação de interesse social dentro dos edifícios restaurados, o Governo do Estado deveria pagar a desapropriação dos imóveis privados, e o Fundo de Previdência destinaria investimentos para habitações destinadas à funcionários públicos do Estado, que se mudariam para novas moradias em edifícios reabilitados na área de 7º etapa.

A implementação desta etapa se deu a partir da desapropriação pelo Governo de todos os imóveis inseridos na área, em que, após uma delimitação dos usos, respeitando a manutenção daqueles em que já havia uma ocupação anterior ao programa, entre eles diversas moradias, se realizariam as obras de reabilitação, inserindo ainda novas moradias para funcionários públicos. Os moradores receberiam uma ajuda de custo para se manterem em outro local enquanto suas residências estivessem em obras.

Em comparação com os casos de Santos e São Paulo, se observa que em Salvador ocorre uma intervenção direta e numa área bem determinada, onde todos edifícios sofreriam intervenção, passando à propriedade pública, aspecto bem diferente dos outros dois, que têm no seu aspecto principal uma intervenção mais ligada à gestão da função social da propriedade particular, através de instrumentos de indução do proprietário para a reabilitação. Portanto, em Salvador o programa de reabilitação caracteriza-se pela ação forte e direta do Poder Público e pela quantidade muito mais expressiva de investimentos. Nos outros dois casos, a área a ser atingida é muito mais abrangente e a intervenção se realiza a partir de instrumentos de planejamento urbano, porém, o tempo de consolidação é muito maior, pois ao responsabilizar o proprietário e com baixos investimentos, as Prefeituras enfretam muito mais dificuldade de implantação de seus objetivos, mesmo com a possibilidade de um processo bem democratizado.

Mesmo no caso de Salvador, com um programa único no país, pela sua capacidade de criação de grande quantidade de habitação em área central, muitas dificuldades e controvérsias foram enfrentadas pelos moradores na 7º etapa do programa. Primeiramente, devido a uma falta de experiências anteriores de reabilitação de moradia em área central, bem como a dificuldade de projetos, pelas muitas características específicas deste tipo de habitação, a qualidade das residências foi muito ruim, fazendo aparecer inúmeros problemas ligados

à circulação, falta de área útil para geração de renda e problemas estruturais.

Outro ponto problemático foi a progressiva ineficácia dos instrumentos de controle social, que foram sendo dificultados pelo Governo e pressionados pelo setor turístico

A lentidão no processo de recuperação dos imóveis, de implementação dos equipamentos comunitários e dos pontos comerciais tem dificultado o controle social dos(as) moradores(as) neste processo. Além disso, o diálogo com os órgãos públicos vem sendo gradualmente tolhido durante os anos. (SANTOS *et all*, 2017, p.65)

Desta forma, constatamos que os instrumentos do TAC e do Comitê Gestor são de extrema importância, sendo muito relevantes para outras experiências, principalmente aquelas que possuem cristalizada em sua área uma organização social, como ocorre em Santos. A implementação destes instrumentos, no entanto, foi limitada pela guerra de interesses travada entre a população e o Governo da Bahia que passou a ceder facilmente às pressões do setor turístico, contra os interesses dos moradores, a partir da mudança da conjuntura nacional.

Para concluir essa análise, consideramos que o conceito de “sustentabilidade”, desenvolvido por BONDUKI (2012), não se aplica ao tipo de intervenção proposta para o centro de Santos, que pretendia atingir uma área muito vasta, bem como

pela quantidade de recursos públicos necessários para se manter os resultados destas intervenções, seja no que se refere ao aparato policial, seja nos subsídios necessários a atividades e eventos que possam atrair os turistas. Deste modo, o autor alerta:

A avaliação da sustentabilidade da intervenção é um dos aspectos mais importantes a serem considerados, pois são evidentes os riscos de a proposta não conseguir manter seus objetivos ao longo do tempo. A identificação dos riscos presentes e a busca de antídotos para evita-los é fundamental para seu sucesso. (BONDUKI, 2012, p.361)

Neste sentido, é importante estar atento a possibilidade da gentrificação ocorrer de forma relativa, quando os moradores, com a valorização da região, repassam informalmente as unidades ou quando o imóvel volta ao seu estado de sublocação. Esse ponto de vista demanda que seja realizado um “consistente trabalho social com a população moradora, buscando capacitação profissional e geração de emprego e renda na região, possibilitando uma estabilização econômica e social das famílias. Tal autor sugere, assim, a implementação de um “plano de desenvolvimento social local integrado”, sendo amplamente baseado na atuação da AMACH. Propõe também um trabalho de pós ocupação e destinação de recursos adicionais na fase próxima à entrega das casas, observando se uma nova dinâmica se implanta na área específica, neste caso, considera importante o termo de cessão

firmado entre proprietário e moradores, presente no caso de Santos e São Paulo, estabelecendo direitos e deveres de ambos.

PARTE 3

Proposições e ideias finais



Nas páginas anteriores, foram apresentados os resultados do estudo realizado para se compreender a questão habitacional na área central e histórica de Santos, em sua relação com o Programa Alegria Centro, voltado à reabilitação destas áreas e implantado pela Prefeitura. Além das duas áreas identificadas, segundo a evolução do projeto de reabilitação (Mapa 3), e da escolha de uma delas para o direcionamento das propostas apresentadas nessa última parte (Capítulo 5), foi importante a identificação da tensão entre as perspectivas de uma “reinvenção” do centro de Santos, que resulta no seguinte dilema: priorizar um projeto turístico voltado ao mercado ou valorizar a consolidação de um espaço urbano de qualidade para o qual, a permanência dos atuais moradores seria condição necessária?

As próximas páginas trazem a conclusão e o fechamento desta discussão, assumindo a necessidade de chamar a atenção das autoridades para a perspectiva da consolidação de um espaço de qualidade baseado na permanência dos moradores. Para isso, algumas propostas são apresentadas, como produto final deste trabalho.

Frente a tal tensão, no capítulo 5, propomos alternativas para o processo de reabilitação da área central e histórica de Santos, sob uma nova perspectiva baseada na política habitacional voltada à permanência dos atuais moradores, sem desconsiderar o desenvolvimento econômico desta área. O atendimento das demandas dos moradores de tal área e do movimento de luta por moradia,

representado Associação Cortiços do Centro (ACC), é considerado prioritário, mas também valorizamos a política nacional de desenvolvimento urbano elaborada na última década, especificamente no que se refere a questão habitacional.

***CAPÍTULO 5* – Propostas**

A proposição que se coloca neste capítulo, como produto final decorrente da pesquisa realizada, se baseia, principalmente, nas atribuições do planejamento urbano e, portanto, é parte de um todo representado pela gestão pública. No entanto, adotamos como pressuposto que o poder público é um dos agentes transformadores da cidade e do espaço urbano, sendo imprescindível levar em conta a importância da multisetorialidade e da participação da sociedade.

Fugindo do propósito de interpretarmos a cidade como um organismo ou, muito menos, como uma máquina, consideramos que é um sistema aberto, que tem o seu devido funcionamento. Sendo aberto, não podemos prever com exatidão seu desenvolvimento, mas, sendo um sistema, podemos encontrar certa lógica para ele. O planejamento urbano atua, na perspectiva adotada neste trabalho, na criação ou manutenção dos mecanismos responsáveis pelo funcionamento deste sistema, desta forma, volta-se ao futuro da cidade.

Neste sentido trazemos propostas para transformar os bairros do Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (Mapa 3) em lugares de qualidade urbanística. Essa qualidade está ligada às ideias que já foram apresentadas, pressupõe a continuidade do processo de reabilitação, mas implica na adoção de uma outra perspectiva.

PLANO DE INTERVENÇÃO

O plano proposto é uma articulação de instrumentos e programas que já estão consolidados na gestão urbana de Santos, porém, buscamos direcioná-los para os propósitos fundamentais deste trabalho, inclusive, considerando que tais instrumentos e programas não possuem um funcionamento adequado, como foi visto em entrevistas com a equipe técnica da Prefeitura e não produziram os resultados esperados, como constatamos. Partimos assim do pressuposto de que a atuação da Prefeitura de Santos, e mais especificamente, da Secretaria de Desenvolvimento Urbano, tem grande relevância, merecendo seu reconhecimento. Com base na discussão realizada nas páginas anteriores, o plano de intervenção proposto nada mais é do que uma nova perspectiva para o planejamento urbano que tem como recorte espacial os bairros Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (Mapa 3).

Esta nova perspectiva envolve os seguintes princípios de atuação ou diretrizes a serem incorporadas à gestão urbana da área central de Santos: a) Regularização da moradia; b) Função Social da Propriedade; c) Habitação para além da casa; d) Sustentabilidade da intervenção.

DIRETRIZES PARA INTERVENÇÃO:

a) Regularização da moradia:

Diz respeito ao aspecto base da proposta, que busca encontrar solução adequada de moradia para a população residente na área central de Santos, predominantemente em cortiços, bem como ampliar as alternativas de moradia na área central, levando em conta as políticas públicas já existentes, inclusive aquelas que não deram certo. O respeito a este princípio deve possibilitar a solidez dos bairros, evitando a criação de espaços sem um conteúdo social que se ligue a sua estrutura física.

Garantia de endereço para a população alvo deste trabalho que, em sua maioria, sofre com a vulnerabilidade da moradia informal é um dos resultados previstos. Neste sentido, propomos alternativas para provisão habitacional, que incorporem o conteúdo do Plano Municipal de Habitação de Santos (PMHS), incluindo possibilidades de locação social, além das outras

alternativas tradicionais, conforme detalhado nas propostas adiante.

Para isso, é necessário buscar a sustentabilidade destas habitações, tal como observado por Bonduki (2012) para o caso de Salvador⁷, com mecanismos que evitem a gentrificação, favorecendo as relações de pertencimento dos moradores com os bairros em questão. Isso implica considerar que se trata de uma demanda diferenciada em relação à produção tradicional de habitação de interesse social.

b) Função Social da Propriedade:

Esta diretriz diz respeito a necessidade de ampliação do alvo da atuação pública referente à questão habitacional da área central de Santos que, até o presente, se limita à atuação em cortiços, como previsto no Plano Municipal de Habitação de Santos (Prefeitura Municipal de Santos, 2009)⁸, bem como no Programa Alegria Centro – Habitação e na lei das ZEIS, que cria a ZEIS 3⁹.

A ampliação proposta implica na incorporação do princípio da Função Social da Propriedade, que possibilitará a intervenção habitacional, não apenas nos imóveis encortiçados, mas também em todos os imóveis que não estão cumprindo sua função social, ou seja, naqueles que estiverem desocupados, vazios, subutilizados, degradados ou em ruínas, ampliando a eficácia da intervenção e possibilitando

⁷ Como discutimos no capítulo 4.

⁸ Significativamente denominado “Programa de Atuação em Cortiços” (fig. 28).

a formação de um estoque imobiliário público, a partir da desapropriação, no caso de a responsabilização do proprietário, como se prevê nos programas já existentes, não ser suficiente para uma regularização de seu imóvel.

Cabe recordar que a retomada do debate referente à Reforma Urbana, protagonizada pelos movimentos sociais, após a redemocratização política na década de 1980, resultou nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988 e, mais adiante no Estatuto da Cidade. Tal arcabouço jurídico-institucional trouxe o discurso do direito à cidade que

Se traduzia na aplicação do princípio da função social da cidade, da propriedade urbana e da implementação da gestão democrática da cidade. Entendendo-se que a garantia deste direito depende de uma política urbana que busque a produção do espaço subordinada a **função social da propriedade** e, desta forma, a democratização do uso e ocupação do solo urbano (SANTOS *et al*, 2017, p.53) (grifo do autor).

Entendemos que a subutilização da rica infraestrutura da área de intervenção (Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias), tendo em vista o número de imóveis abandonados (Mapa 13), está relacionada

⁹ Conforme detalhamos no capítulo 3.

com o desrespeito ao princípio da função social da propriedade. Portanto, para a implementação desta política, é necessário apoiá-la em instrumentos que combatam este tipo de subutilização. Estes instrumentos estão presentes na lei complementar santista 551/2005, porém não estão regulamentados e não foram incorporados a nenhuma ação ou programa público.

c) Habitação para além da casa:

O entendimento da habitação em seu sentido amplo que, necessariamente, estabeleça uma complementariedade entre as funções de moradia, trabalho, educação, saúde, consumo, lazer, foi um pressuposto deste TFG. Isso deve refletir-se, no caso da população residente na área de intervenção, em atividades de geração de renda, que estão diretamente relacionadas à área central. Assim, o fator localização é determinante e vincula-se à identidade com os três bairros, concretizada em atividades culturais da população e nas relações de vizinhança.

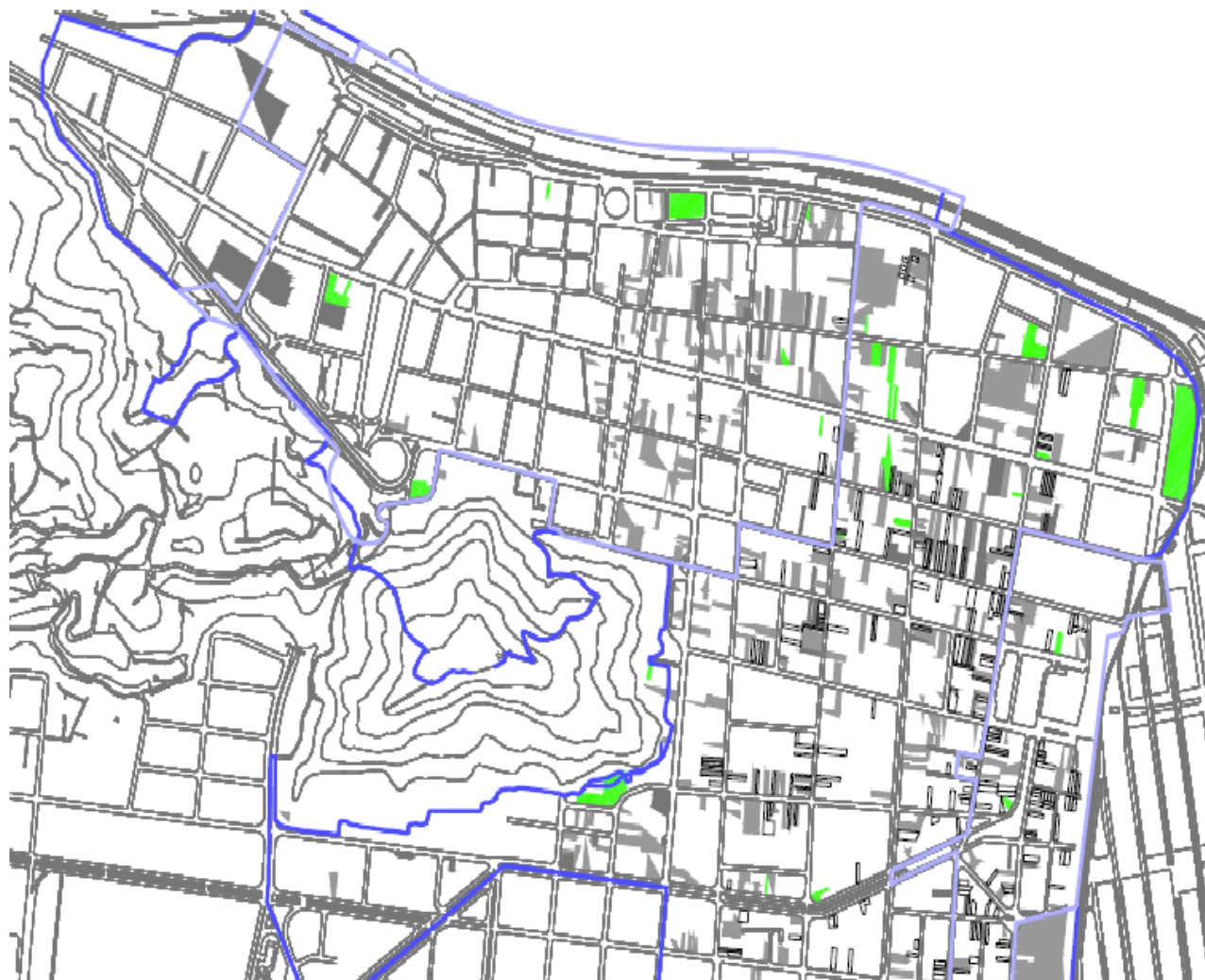
Portanto, um olhar que entenda tais relações deverá resultar na proposição de medidas que não se resumam à provisão habitacional, tendo o cuidado de prever uma atuação pós-ocupação, que seja contínua, até que se consolide um espaço completo quanto à habitação, como será detalhado nas proposições seguintes, principalmente no que chamaremos de Plano de Desenvolvimento Social.

d) Sustentabilidade da intervenção:

Refere-se à capacidade das localidades e de sua população, alvo dos projetos de reabilitação, de garantirem um desenvolvimento social e econômico autossustentado, sem a necessidade de contínuos investimentos e intervenções do poder público, aspecto que se complementa com o tópico anterior.

A consideração das diretrizes que pautam as propostas agora apresentadas, é essencial para a garantia de uma reabilitação que preserve a população em seus locais de origem, sem destruir suas relações e identidades com os mesmos quando forem modificados, evitando, assim, a gentrificação. São importantes também para a consolidação de espaços de qualidade urbanística que, pelo seu potencial turístico, podem promover o uso compartilhado do espaço urbano, inclusive, potencializando seu desenvolvimento.

Mapa 13: Imóveis abandonados, vazios, desocupados e degradados na área central de Santos



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos

A partir destas diretrizes, o plano de intervenção propõe a reformulação dos programas e instrumentos públicos de intervenção na área central de Santos. Tendo em vista a revisão do atual Plano Municipal de Habitação de Santos (PMHS)¹⁰, propõe a criação de um novo programa voltado à problemática dos cortiços (Programa Habitacional Para Área Central de Santos), da população residente do Centro, e do espaço urbano degradado, considerando possível uma reabilitação especialmente da área correspondente aos bairros Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias ou, mais especificamente, a área enquadrada pela ZEIS 3. Tal programa articula outros programas existentes, como se observa na Figura 27, mas propõe mudanças que direcionam seu funcionamento para o objetivo principal deste plano de intervenção, qual seja, a efetiva sustentabilidade dos seus residentes, a partir de uma reabilitação com viés habitacional.

Tais mudanças são detalhadas nas propostas apresentadas em seguida:

PROPOSTAS:

1- Revisão do Plano Municipal de Habitação de Santos e Programa de habitação para a área central:

Os Planos Municipais de Habitação são contexto da Política Nacional de Desenvolvimento urbano, que visa garantir condições institucionais para o desenvolvimento urbano adequado às cidades brasileiras. Dentro dela está a Política Nacional de Habitação que tem como seu principal instrumento o Sistema Nacional de Habitação (SNH). Os municípios, para estarem inseridos na política federal, recebendo investimentos e ações de programas federais, devem obrigatoriamente criar seu Plano Municipal de Habitação.

O Plano Municipal de Habitação de Santos (PMHS) “é a síntese do Planejamento Habitacional no âmbito local” (PMS, 2009, p.4), nele estão presentes todos os programas municipais relativos à habitação. Sua vigência se encerra em 2020, portanto nestes dois anos, da conclusão do presente trabalho (2018) até a validade do Plano, deve ocorrer sua revisão, que é uma oportunidade a ser aproveitada para que se discuta e incorpore o “Programa Habitacional Para Área Central de Santos”, aqui proposto, pautado na articulação de

¹⁰ Prevista para ocorrer até 2020.

vários instrumentos de fomento à habitação e regularização de moradia popular.

No atual PMHS, está presente o “Programa de Atuação em Cortiços”, que se articula com o “Programa Alegria Centro – Habitação”, “Programa de Provisão Habitacional”, “Programa de Locação Social” e o PAC - CDHU (Figura. 28). Porém, observamos que a revisão será necessária, primeiramente porque o PAC – CDHU já se encerrou, reduzindo o sistema de provisão habitacional e retirando o investimento para o programa.

Observamos também, que a intervenção voltada unicamente para os cortiços não garante a provisão de moradia adequada a esta população, pois, este mercado informal de moradia possui uma dinâmica tão acelerada que a atuação do poder público não consegue acompanhar, dificultando o trabalho social com seus moradores, e assim, a busca de alternativas de habitação, bem como a realização do trabalho urbanístico na requalificação dos cortiços e na construção de novas unidades. Além disso, deixa de fora grande parte dos imóveis presentes na área central passíveis de investimento em habitação popular (Mapa 13).

Com base nessas observações desenvolvidas ao longo do trabalho, e levando em conta as diretrizes

adotadas para a provisão habitacional adequada à área central, deve ser implementada uma política habitacional ampla, tendo como alvo, não apenas a população moradora de cortiços, mas a população da área central, permanente ou flutuante. Ao mesmo tempo, se deve ampliar a responsabilização do proprietário quanto à função social da propriedade para os imóveis da área compreendida pela ZEIS 3, nos bairros Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias, não apenas os cortiços, incluindo todos os imóveis vazios, desocupados ou subutilizados e degradados.

Entender que tais bairros têm potencial para implantação de moradia, seja ela Habitação de Interesse Social ou de Mercado Popular, tendo em vista sua complementaridade, e que, a reabilitação destas áreas é possível a partir deste viés habitacional, implica numa intervenção mais ampla, uma vez que o direcionamento unicamente aos cortiços minimiza as possibilidades de melhoria das precárias condições habitacionais destas edificações. É necessário levar em conta a atual situação dessas áreas, que se caracteriza pelo sucateamento decorrente de um relativo abandono, favorecido pelas brechas abertas pelo próprio zoneamento.

Fig. 26: Ideias centrais das propostas



Fig. 27: Revisão do PMHS e criação do Programa Habitacional Para Área Central de Santos

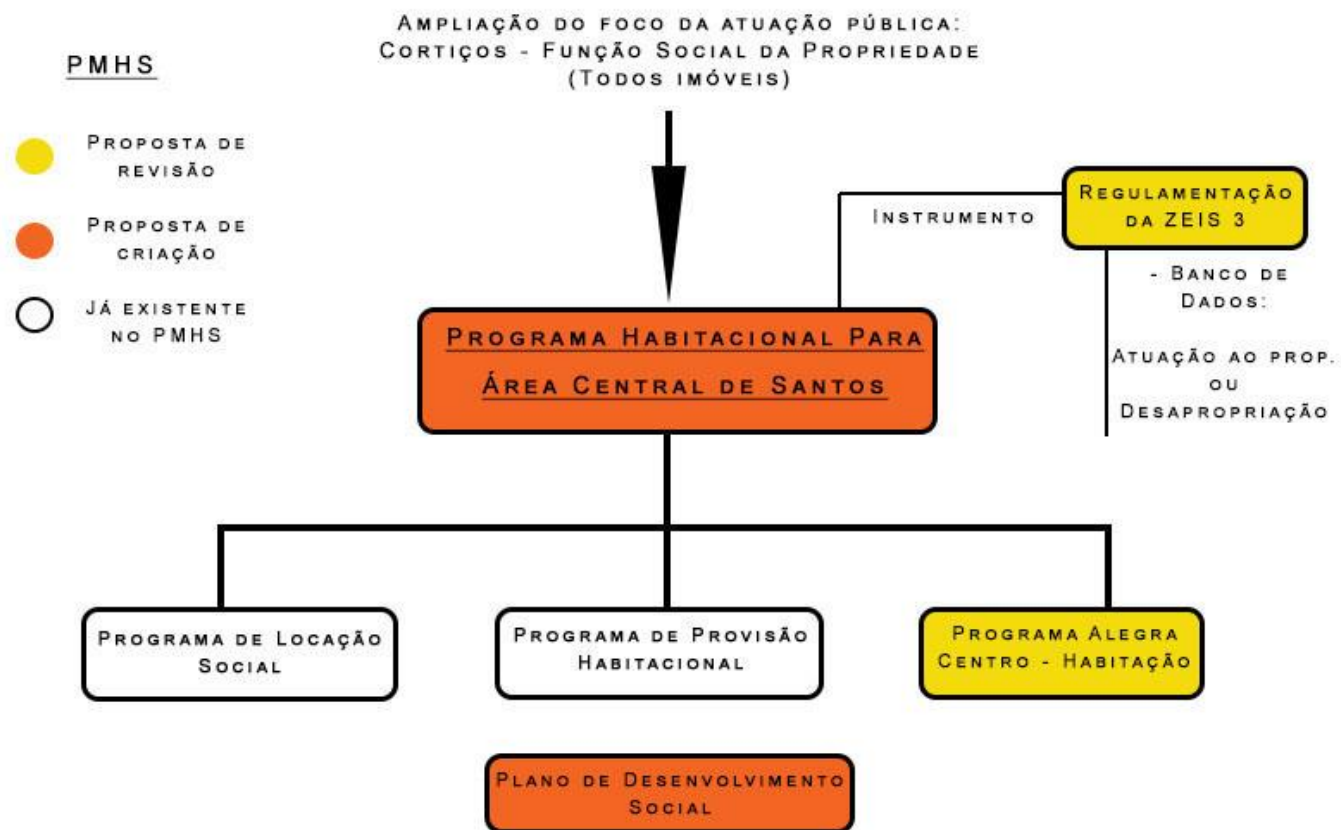
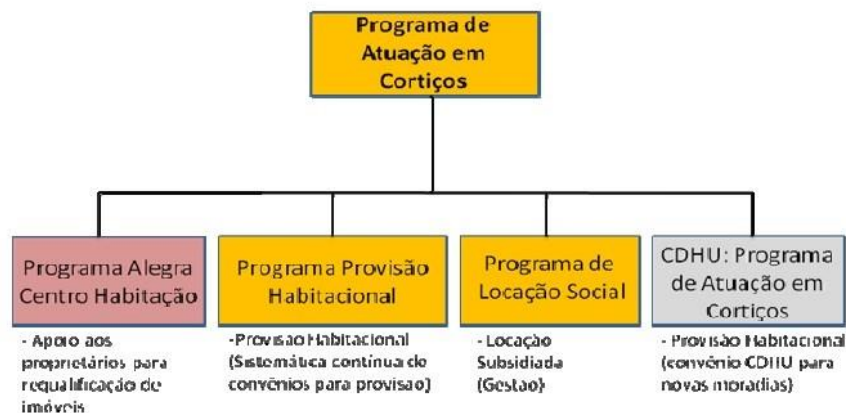


Fig. 28: Programa de Atuação em Cortiços - PMHS



Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2009).

O “Programa Habitacional para a área central de Santos” (Fig. 27) deve combater a problemática da precariedade de moradia da população nela residente, bem como, combater a retenção, inutilização, ou subutilização, de imóveis que não cumpram sua função social, e os cortiços, que geram renda de maneira informal e exploratória. Ele se realiza tendo em vista uma produção significativa de Habitação de Interesse Social, efetivada por meio da responsabilização do proprietário, o induzindo à intervir em seu imóvel a favor dos objetivos do Programa, ou por meio da desapropriação, a partir de meios legais e institucionalizados, criando um estoque público destinado a manter a população do

centro em seus lugares de origem, a partir de diferentes formas de provisão, atraindo, também, novos moradores, a fim de, relacionando a atividade turística com uma consolidação de moradias populares, criar um espaço urbano com as qualidades vislumbradas ao longo deste TFG.

Tal programa prevê a articulação com outros programas habitacionais do PMHS, ou instrumentos urbanísticos potenciais para a proposta. As ações previstas englobam um trabalho articulado entre o **Programa de Provisão Habitacional** e **Programa de Locação Social**, já presentes no atual PMHS, o **Programa Alegria Centro – Habitação**, tendo como base os instrumentos previstos pela **ZEIS 3**. De forma complementar, propomos a criação de um **Plano de Desenvolvimento Social**, a ser trabalhado de forma contínua e tangente ao Programa (Figura 27).

Nas propostas contidas neste “Plano de Intervenção”, se inclui a revisão do Programa Alegria Centro – Habitação e da lei das ZEIS, no que se refere a ZEIS 3, bem como a implementação de um Plano de Desenvolvimento Social, todas ligadas à criação do Programa Habitacional Para Área Central de Santos, em substituição do “Programa de Atuação em Cortiços”. Como visto na Figura X, o “Programa de Provisão Habitacional” e o “Programa de Locação Social” já estavam inseridos, desta forma, devido à importância desta associação, mantemos estes últimos e sua articulação com o programa destinado à política habitacional da área central da cidade, conforme detalhado em seguida:

Programa de Provisão Habitacional:

Está presente no atual PMHS, o qual explica que este programa:

... consiste em ampliar a oferta direta de novas unidades habitacionais pelo poder público, acessíveis à população de baixa renda, por meio da produção de novos conjuntos habitacionais, ou ainda, do financiamento à aquisição de moradia, voltado a atender à demanda habitacional não atendida pelo mercado. O poder público deve, ainda, estimular e apoiar a produção de novas moradias pelo setor privado para população nas faixas de menor renda, bem como pelas associações e/ ou cooperativas habitacionais ou movimentos de moradia (PMS, 2009, p. 60).

Dividido em três subprogramas, Apoio de produção privada de unidades habitacionais, Apoio de reabilitação de imóveis vazios e Provisão pública de novas unidades habitacionais, pode atuar em conjunto com o Programa aqui proposto, a partir da arrecadação de imóveis pela Prefeitura, ou apoiando a produção privada de Habitação, seja pela construção, ou reabilitação dos imóveis que não estejam cumprindo sua função social, como mostraremos nas Figuras 32 a 35.

Programa de Locação Social:

O PMHS nos indica que segundo a lei nº 1447/1995, que cria tal programa, ele destina-se a:

Prover moradias para as famílias de baixa renda, cuja soma total seja igual ou inferior a 5 salários mínimos, tendo preferencialmente como beneficiários famílias de baixa renda residentes em **habitação coletiva precária de aluguel – cortiços** (grifo do autor) (PMS, 1995, p.1).

Isso deverá ocorrer a partir da locação de imóveis particulares (reabilitados ou construídos), ou imóveis desapropriados. A articulação deste programa é importante, já que o próprio PMHS prevê que:

Tendo em vista a forte presença de cortiços, de parque imobiliário degradado [...] e a reinvidicação da população de baixa renda por essa modalidade de atendimento habitacional nas Conferências Municipais de Habitação [...], torna-se fundamental articular a locação social a políticas urbanas e sociais [...].

Neste sentido [...], a Locação Social deverá articular-se ao programa de recuperação da área central da cidade, [...] **a fim de que o setor da habitação se coloque como ação estratégica [...]** para alavancar a reabilitação urbana

da área central [...] (grifo do autor)
(PMS, 2009, p. 57).

Portanto, este programa é essencial para o sucesso deste Plano de Intervenção. De fato, o que propomos é a potencialização daquilo que já vem sendo realizado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano. A associação entre a reabilitação da área central de Santos e um projeto habitacional é reconhecida, como eficaz, como pudemos ver ao longo da realização da pesquisa, mas não foi

2- Revisão da ZEIS 3:

Esta lei é um instrumento importante para o desenvolvimento urbano da área central de Santos, porém, como foi evidenciado no capítulo 3, ela ainda não obteve um funcionamento adequado. Portanto, consideramos que é fundamental sua devida regulamentação e aplicação, uma vez que é a base de regulamentação para o programa proposto. Esta lei deverá ser a base de aplicação do Plano de Intervenção, colocando uma delimitação espacial ao que se pretende intervir, bem como, criando os instrumentos urbanísticos de atuação da Prefeitura nos imóveis privados e criando parâmetros urbanísticos para a consolidação de Habitação de Interesse Social.

Propomos as seguintes alterações nesta lei:

¹¹ Essa proposta pode ser melhor compreendida pelas figuras 32 a 35.

implementada. Porém, ressaltamos que tal associação deve nortear o futuro do Centro Histórico de Santos.

Tendo em vista a condição de vulnerabilidade presente predominante no Paquetá, na Vila Nova e na Vila Mathias, a locação social é a alternativa mais adequada para impulsionar o desenvolvimento social e econômico da sua população, desde que seja complementado pelo Plano de Desenvolvimento Social.

Formação de um banco de dados:

Reconhecendo que a identificação dos imóveis encortixados e suas famílias por meio de decreto não garante, ao longo do tempo, o conhecimento amplo e contínuo das condições de uso e ocupação do solo, nem uma possível intervenção pública, propomos então, a criação de um banco de dados que identifique os alvos do programa habitacional, adotando como modelo o que foi observado no caso da atuação da Prefeitura Municipal de São Paulo no Programa de cortiços¹¹.

No entanto, segundo as diretrizes traçadas aqui, reconhecemos que é mais eficaz a abertura deste campo de atuação, que não enquadre somente os cortiços, mas todos imóveis que não cumpram sua função social, ou seja, cortiços, imóveis

abandonados, vazios, subutilizados e degradados. Dando maior alcance à Prefeitura para o devido ordenamento do solo urbano na área central.

Está implícita nesta proposta, a necessidade, como observado no estudo de caso comentado, de uma equipe técnica que trabalhe constantemente na análise de campo e no trabalho social. Sua viabilização deve ser favorecida pelas universidades presentes em Santos, tal como já aconteceu anteriormente, colocando a extensão universitária em relação direta com a Prefeitura.

Regulamentação e aplicação dos instrumentos urbanísticos:

A partir da identificação dos imóveis, segundo as características descritas, esta lei deverá regulamentar os instrumentos capazes de intervenção direta da Prefeitura, segundo a intimação aos proprietários visando a desapropriação ou levando-o a regularizar a situação de seu imóvel, colocando como prioridade a consolidação de habitação. São esses instrumentos, presentes no Estatuto da Cidade e no Plano Diretor de Santos, que sugerimos:

- Instrumentos sucessivos de combate à retenção especulativa do solo urbano (Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo e; Desapropriação).
- Consórcio Imobiliário.
- Arrecadação de Imóveis Abandonados.

- Direito de Preempção.

- Solo Criado (Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa do Direito de Construir).

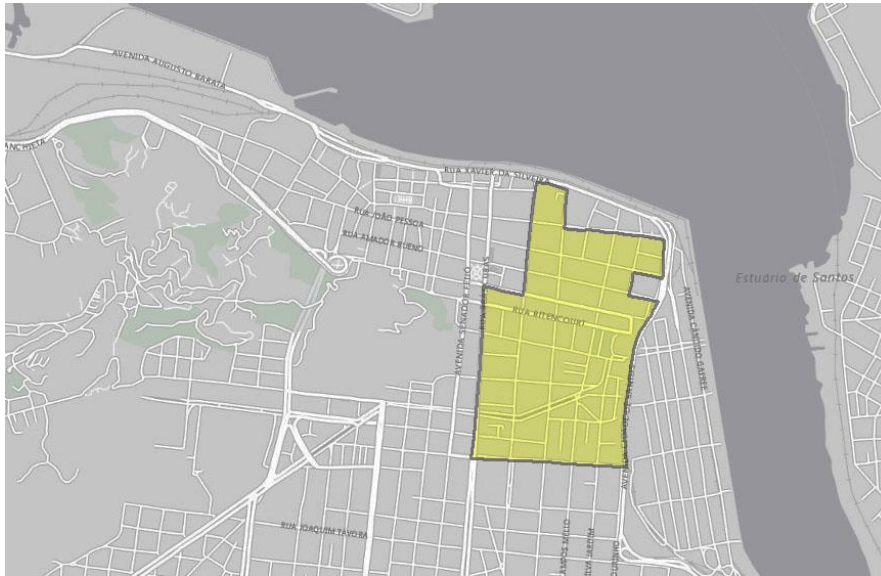
Os quatro primeiros instrumentos são importantíssimos para se induzir o proprietário destes tipos de imóveis ao seu uso, de preferência seu uso habitacional para interesse social. São importantes, também, para a consolidação de um **estoque imobiliário público**, que garante uma atuação mais eficaz na área em questão.

Os instrumentos de combate à retenção especulativa do solo urbano e a arrecadação de imóveis abandonados poderá favorecer a formação deste estoque através desapropriação, ou induzindo o proprietário a inserção do imóvel particular, a ser reabilitado ou construído, no Programa, podendo ocorrer através de consórcio imobiliário. Desta forma, a Prefeitura terá maiores possibilidades de provisão habitacional à população residente em condições precárias destas áreas, podendo, segundo a articulação dos programas, direcioná-las à locação social ou aquisição (Figuras 32 a 35).

O Direito de Preempção deverá ser colocado em todos os imóveis inseridos no banco de dados, favorecendo o interesse público da aquisição do imóvel.

E, finalmente, o Solo Criado é interessante no sentido de gerar fundos a partir da venda de potencial construtivo dos imóveis da área central que, podendo estar em áreas de preservação, não

Mapa 15: Proposta de nova ZEIS 3 – centro de Santos



Mapa elaborado pelo autor.

Sugestões complementares:

Por fim, sugerimos que, para uma maior eficácia dos instrumentos, seja inserida a obrigação de produção de Habitação de interesse social ou Habitação de Mercado Popular para os imóveis enquadrados no banco de dados, exceto para os cortiços, caso em que pensamos que somente a Habitação de Interesse Social é adequada.

3- Revisão do Programa Alegria Centro – Habitação:

Embora tivesse como objetivo a permanência da população moradora do centro, através da responsabilização do proprietário de imóveis plurihabitacionais precários, os induzindo à reabilitação do edifício, segundo parâmetros específicos, vimos que tal programa não obteve resultados interessantes, portanto, apresentamos as seguintes propostas para seu aperfeiçoamento, levando em conta que este programa tem uma função complementar à lei das ZEIS 3:

Ampliação do Programa:

A maior potencialidade deste programa reside na vinculação do projeto patrimonial, histórico e turístico da área central de Santos com o projeto habitacional, também identificado em nossa proposta como ponto chave para a reabilitação. Ao mesmo tempo em que o programa, apoiado pela ZEIS 3, incentiva a produção de Habitação de Interesse Social, induz a preservação do patrimônio edificado e da paisagem urbana.

Porém, entendemos como fundamental a sua ampliação para todos os imóveis que não cumpram sua função social, prevendo sanções e incentivos fiscais. Quanto as sanções, propomos manter as mais rígidas, que comentaremos logo abaixo, para os proprietários de imóveis encortiçados, que representam os casos mais problemáticos, e as sanções sucessivas de parcelamento, edificação e

utilização compulsória, IPTU progressivo e desapropriação, para os outros casos, além da utilização de todos os demais instrumentos já mencionados, visando a desapropriação.

Desapropriação como sanção imediata:

Este ponto refere-se ao problema da aplicação das sanções previstas neste programa aos proprietários, mas que não foram aplicadas. Como constatamos que a iniciativa do proprietário muito dificilmente se desenvolve, propomos a desapropriação como medida mais imediata, retirando a cobrança das multas, que resultou em lacração de cortiços e expulsão de seus moradores, e criando medidas legais para desapropriar o imóvel, que seria então disponibilizado para reabilitação pelo poder público municipal.

4- Plano de Desenvolvimento Social:

Consiste em todo o trabalho complementar identificado como necessário para a efetivação das demais propostas, incidindo, principalmente, no conceito de sustentabilidade, adotado como diretriz do programa proposto. Isso se torna necessário para que se viabilize a permanência das famílias e, principalmente, se constitua um desenvolvimento social e econômico sustentável.

¹² Essa segunda perspectiva foi adotada pelo Programa Monumenta, comentado no capítulo 4.

Já que esta proposta parte do conceito de sustentabilidade, é importante levar em conta que, embora tenha alcance mais amplo, ele deve ser incorporado aos processos de reabilitação de áreas centrais, tal como proposto por Bonduki (2012). Ele se refere à capacidade das localidades e de sua população, alvo dos projetos de reabilitação, de garantir um desenvolvimento social e econômico autossustentado, sem a necessidade de contínuos investimentos e intervenções do poder público. Neste sentido, Bonduki (2012, p.12) afirma:

Estas intervenções desempenham um papel estratégico para os núcleos históricos, tanto no que se refere à melhoria da qualidade de vida urbana de seus moradores e usuários, como em relação à criação de novas condições econômicas capazes de gerar um desenvolvimento local.

Ele oscila, segundo o autor, de uma visão neoliberal ligada, principalmente, às atividades fomentadas pelo mercado e o turismo, voltadas ao público externo, e uma visão voltada às práticas e aos usos cotidianos dos moradores e usuários, segundo a qual, o papel do Estado se destacaria¹².

Tomando como referência o caso da reabilitação do centro histórico de Salvador, o autor reconhece que a primeira visão não garante tal

sustentabilidade, principalmente pelo caráter excludente da intervenção, sendo necessário grande aporte de investimentos para garantir a atratividade do espaço urbano no contexto turístico, ou seja, a criação de eventos, espetacularização do patrimônio, forte aparato policial e incentivos para a atividade comercial e de serviços se manterem sem uma população suporte.

Já no segundo caso, a sustentabilidade está, exatamente em dar condições para que a própria população local dê continuidade ao desenvolvimento econômico e social, inclusive, mantendo a atratividade do espaço urbano para os turistas. Isso implica num papel forte desempenhado pela Prefeitura Municipal, porém, sem a necessidade de um grande aporte financeiro.

Propomos a incorporação desse conceito na política de reabilitação da área central de Santos. Assim, três características devem ser observadas para favorecer a sustentabilidade das propostas: 1. a possibilidade de geração de renda; 2. o diálogo entre a população local (organizada) e os empresários interessados em investir em atividades turísticas e 3. a participação social neste processo.

Para a consolidação dessas características é fundamental a manutenção das atividades geradoras de renda já existentes, como a reciclagem, artesanato, mecânicas, serviços e o comércio ambulante (Mapa 5). Por isso, é importante se pensar nestes espaços para os futuros projetos de reabilitação ou construção de novas habitações, bem

como dar suporte a tais atividades, evitando sua evasão dos imóveis passíveis de valorização, ou mesmo criando novos espaços para que elas aconteçam.

A atividade turística é uma rica possibilidade para esta sustentabilidade, se pensada a partir das condições e necessidades dos moradores locais. A vinculação entre o turismo e a população pode ser geradora de muitos empregos e impulsionar o comércio local, bem como trazer uma nova perspectiva de turismo, que se leve em conta a cultura local. A participação social e o diálogo são fundamentais para que se crie meios de evitar a gentrificação, assim como, a criação de um banco de imóveis públicos, através dos instrumentos urbanísticos previstos na Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e presentes no Estatuto da Cidade, os quais propomos para a ZEIS 3.

Quanto a participação, ela pode acontecer em decorrência de um papel destacado do Poder Público na organização de todos os agentes envolvidos no processo. Bonduki (2012) propõe a criação de um fundo destinado a garantir essa sustentabilidade (“fundo de preservação”), ligado a um conselho gestor, que inclui representantes da população, equipe técnica da Prefeitura e entidades do mercado. Este conselho se responsabilizaria pela criação de um plano de desenvolvimento local, com a articulação de necessidades e propostas dos agentes envolvidos.

Baseando-se nesta discussão, para implementação do Plano de Desenvolvimento Social propomos:

Comitê Gestor e Fundo específico para o programa:

A ideia de um desenvolvimento social e econômico sustentável parte de uma gestão participativa do programa, para que os interesses e conflitos possam ser mediados sem que ocorram preponderâncias. A participação, portanto, da população, dos movimentos de moradia do centro, de representantes do setor comercial, equipe técnica da Prefeitura, e outros agentes envolvidos, é essencial.

Este Comitê, deverá o meio institucional segundo qual será estabelecido este Plano de Desenvolvimento Social, bem como o que irá acompanhar todo o processo de implantação do Programa de Habitação para a Área Central de Santos e o processo de transformação que estas áreas vêm passando, como já mostramos no capítulo 3.

Um dos propósitos para ele é a gestão de um Fundo específico para este Programa. Este Fundo, nada mais é, do que um balanço geral de fluxo de capital envolvido no Programa e, sua intenção, é dar transparência a isso. É previsto que ao longo do processo de implantação do Programa haja uma arrecadação considerável para gestão deste Plano de Desenvolvimento Social. Esta arrecadação seria proveniente de:

- Outorga Onerosa do Direito de Construir: considerando que inúmeros imóveis em níveis de proteção 1, 2 e 3 estão impossibilitados de atingir seu coeficiente de aproveitamento máximo estabelecido pela ZC II (CA=5), bem como, sendo ele alto, outras edificações já consolidadas não atingem este coeficiente máximo, portanto, podem outorgar potencial construtivo para outras áreas da cidade, gerando um capital que deve ser retido neste Fundo, no caso de imóveis públicos.

- Investimentos provenientes de Programas Estaduais e Federais.

- Investimentos Municipais: o fundo vinculado ao Plano Municipal de Habitação de Santos é o FINCOHAP (Fundo de Incentivo a Construção de Habitações Populares), gerido pelo CMH (Conselho Municipal de Habitação) e pela COHAB – santista, portanto, não se pretende desvincular a gestão deste Programa de seu meio de decisões maior, porém é essencial, ao se acompanhar o processo de implantação deste programa, relatar o giro de capital dentro dele.

Constituição de edifícios sede para o programa: inter-relação de atividades complementares e turismo:

Na perspectiva da necessidade de se criar meios para geração de renda, qualificação profissional, espaços para a produção cultural popular ligada ao centro, espaços comerciais e espaços para a atividade turística que não seja danosa ao Programa,

identificamos a possibilidade de se congregarem todas estas atividades em edifícios sede, de preferência que resguardem um potencial turístico e histórico e que esteja inserido em um ponto de fluxos de pessoas.

Estes edifícios sede representarão a atuação pública na área central, além de serem representativos para a população local, no sentido de estabelecerem uma relação entre ela e sua permanência na área central. Seriam estas atividades congregadas neles:

- Geração de renda: poderão ser transferidos para tais edifícios muitas das atividades desenvolvidas pela população local, sendo um suporte para sua geração de renda, criando espaços específicos e adequados às atividades de reciclagem, artesanato, mecânica, entre outras, que terão sua arrecadação estimulada pelo turismo, realizado em articulação com o Plano de Desenvolvimento Social. Seriam galpões e oficinas destinadas a tais atividades.

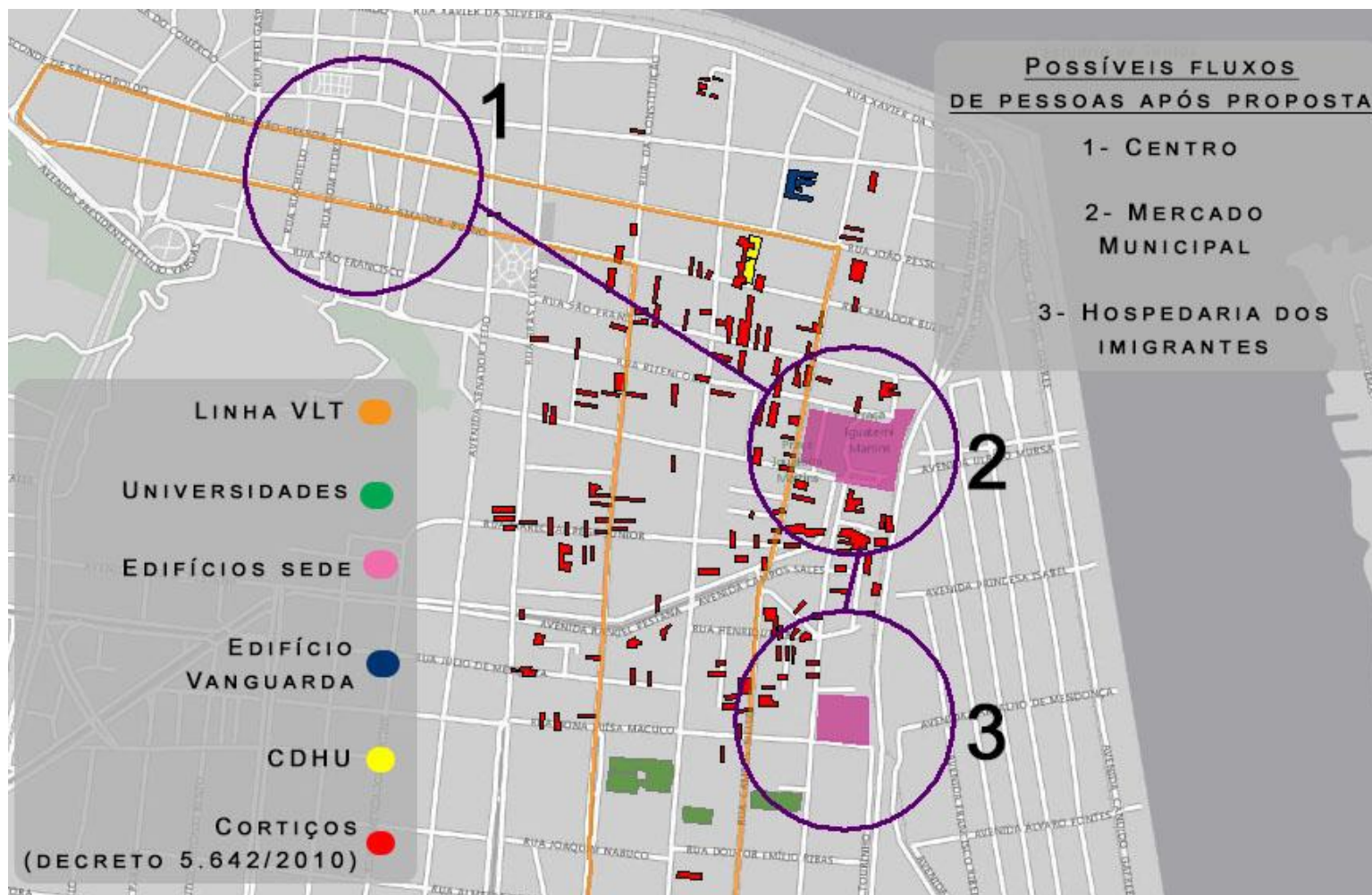
- Qualificação profissional: estes edifícios são potenciais para oferta de cursos profissionalizantes, podendo estar articulados com as atividades de renda e com o mercado do turismo, gerando empregos para essa população.

- Espaços para produção cultural popular: eventuais atividades e cursos artísticos, como música, teatro, e outros, são essenciais para se garantir uma relação de pertencimento com o local de moradia.

- Espaços comerciais: possíveis feiras, mercado popular, que estejam inseridos em locais de fluxo de pessoas. Este fluxo pode surgir a partir da implantação do edifício e pelo turismo, ou pelo deslocamento diário de pessoas que passam pelo Centro.

- Atividade turística: sendo este edifício histórico, a atração turística pode ser vantajosa à população local, sendo possível criar convênios para empregar a população local neste setor.

Mapa 16: Plano de Desenvolvimento Social



Mapa elaborado pelo autor.

Áreas prioritárias para intervenção:

Para efetivação do programa, seria interessante se estabelecer áreas prioritárias para suas ações, que possam estar inseridas em locais de fluxo de pessoas e interesse turístico (Mapa 16). Identificamos duas:

- Hospedaria dos imigrantes (Figura 29): importante patrimônio histórico, não apenas para Santos, mas para o país, além de estar próximo à linha do VLT, à Universidade e às áreas residenciais do Centro. Sendo utilizado pode, junto ao VLT, criar um novo vetor de deslocamentos, fomentado, principalmente, pela atividade turística e pela conglomeração de atividades (Mapa 16). Estes deslocamentos poderão ser propícios às atividades geradoras de renda que se realizam no térreo ou porões das casas.

- Mercado Municipal, Praça do Mercado e Catraia (Figuras 30 e 31): locais com mais densidade de deslocamentos e atividades destas áreas, portanto, com potencial para as propostas apresentadas.

Fig 29: Hospedaria dos imigrantes. Centro de Santos



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 30: Catraia e Mercado Municipal. Centro de Santos



Arquivo pessoal 2017.

Fig. 31: Mercado Municipal. Centro de Santos



Fonte: http://photos.wikimapia.org/p/00/00/34/29/24_big.jpg.

5- Funcionamento do Programa Habitacional Para Área Central de Santos

Neste último tópico, apresentamos uma síntese de todas as propostas contidas na Parte 3 deste TFG, com foco na sua organização, articulação e funcionamento do Programa Habitacional Para Área Central de Santos.

Para isso, retomamos os estudos de casos implementados em São Paulo e Salvador¹³, com base nos quais, observamos uma diversidade setorial para a implementação das políticas habitacionais, o que proporcionou uma atuação muito mais ampla e uma grande proximidade em relação ao problema. Ressaltamos a importância de uma equipe técnica multidisciplinar e constantemente presente no acompanhamento da implementação desta política, como mostrado no Programa de Cortiços, na cidade de São Paulo. Tal equipe foi capaz de criar um banco de dados completo e dinâmico sobre as áreas estudadas, bem como dar o respaldo necessário aos moradores e proprietários, muitas vezes sendo o intermediário entre eles.

Vimos, também, em Salvador, que um papel forte do Poder Público possibilitou uma ação precisa na área de intervenção, tendo como respaldo um

¹³ Apresentados no capítulo 4.

programa federal e estadual¹⁴, que viabilizou os investimentos necessários para tal política habitacional. Para isso, foi imprescindível a participação da sociedade organizada no processo, que culminou no decreto do TAC (Termo de Ajuste de Conduta) e na formação do Conselho Gestor. A importância de tal participação também foi evidenciada quando, no caso da intervenção citada, após o desmanche da representatividade dos moradores, houve perda da sua eficácia.

Portanto, para a proposição deste Plano de Intervenção, se torna necessário reconhecer a importância de uma atuação muito presente da Prefeitura de Santos, que pode efetivar-se através da formação de uma equipe multidisciplinar responsável pelo Programa e pela abertura para a participação social, levando em conta as ideias colocadas no Plano de Desenvolvimento Social (tópico 4). Deve ser considerada também a inclusão de políticas federais e estaduais no Programa, proporcionando maior efetividade à ele.

O Programa proposto deve funcionar da seguinte maneira:

- **Primeira etapa** (Figura 32): levantamento e classificação dos imóveis, na área delimitada pela ZEIS 3, quanto aos seus usos, buscando classificar aqueles identificados segundo o não cumprimento da função social da propriedade, em subutilizado,

¹⁴ Programa Monumenta e 7º Etapa da Reabilitação do Centro Histórico de Salvador, respectivamente.

abandonado, terreno vazio, degradado, ou cortiço, sendo que, para este último caso, deve-se elaborar um levantamento das famílias residentes para se conhecer a realidade a ser enfrentada. Após o reconhecimento dos imóveis nesta área, tais imóveis deverão ser inseridos no banco de dados do Programa, sendo enquadrados na ZEIS 3 e, assim, inseridos diretamente no Programa. Importante ressaltar que a ZEIS 3, sobreposta à ZC II (Zona Central II), é exatamente territorializada pelo banco de dados.

- **Segunda etapa** (Figura 33): após a inserção dos imóveis no Programa, através da ZEIS 3, deve ser acionado o Programa Alegria Centro – Habitação, que notificará o proprietário, informando que deverá dar um uso habitacional ao seu imóvel, através da reabilitação, segundo os parâmetros construtivos deste programa, que não é o foco desta discussão, ou através da construção.

- **Terceira etapa**, que dependerá da resposta do proprietário (Figura 34): se aderir ao Programa, poderá receber a isenção fiscal, conforme já era previsto no Programa Alegria Centro – Habitação. Se for o caso de um cortiço, o imóvel deverá ser reabilitado visando a permanência dos atuais moradores. Tais moradores serão encaminhados para os programas de provisão habitacional ou locação social, podendo escolher a modalidade habitacional, que implica na permanência, ou não, no

mesmo imóvel, segundo sua vontade ou a capacidade do projeto de reabilitação. Por tais motivos é importante a formação de um estoque imobiliário, para que haja uma diversidade de opções de moradia, que garantirá a permanência dos moradores em suas localidades, preservando a área central quanto ao seu conteúdo social. A locação social é interessante neste processo, podendo proporcionar uma moradia provisória, durante o tempo das obras de reabilitação do edifício, ou mesmo como uma opção para as famílias mais vulneráveis de encontrarem lugar na área central. O Plano de Desenvolvimento Social deverá atuar, principalmente, nestes casos, dando suporte para um desenvolvimento econômico e social conjunto.

Para o caso de outros tipos de uso, que não cortiço, deverá ser analisada a situação estrutural do edifício para que o proprietário possa optar entre a reabilitação para uso habitacional ou a construção de moradias, através, ou não, de consórcio imobiliário, recebendo as devidas isenções fiscais.

No caso do não aderimento do proprietário às propostas do Programa (Figura 28), deverá se iniciar a **quarta etapa** (Figura 35). No caso dos cortiços, a Prefeitura adquire o direito de desapropriar o imóvel, de modo que as famílias sejam encaminhadas para os programas de provisão habitacional ou locação social, se estabelecendo em moradias provisórias, para as obras de reabilitação, realizadas pela

Fig. 32: Primeira etapa - Exemplo de quarteirão inserido na ZEIS 3 e imóveis enquadrados pelo Programa Habitacional Para Área Central de Santos



Imagem modificada pelo autor.

Base: Google Maps.

Fig. 33: Segunda etapa – notificação ao proprietário

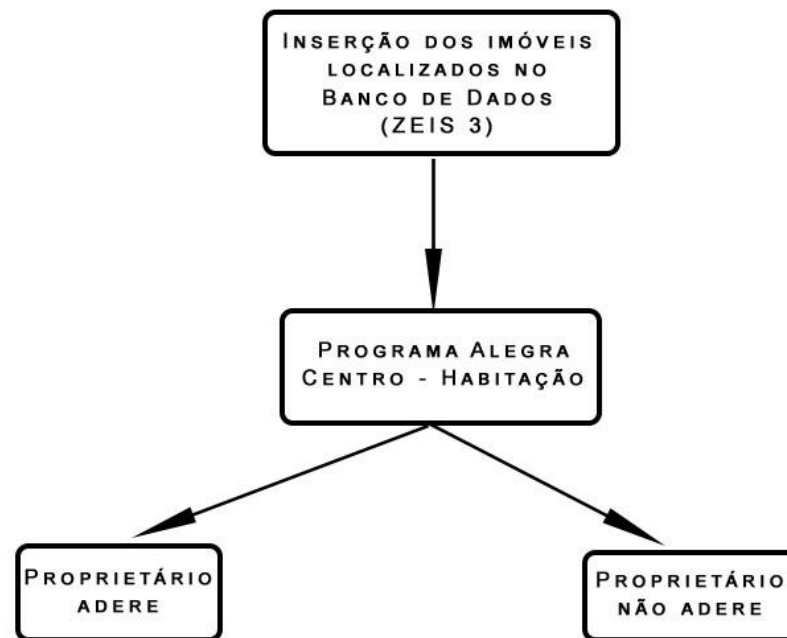


Fig. 34: Terceira etapa – adesão ao programa

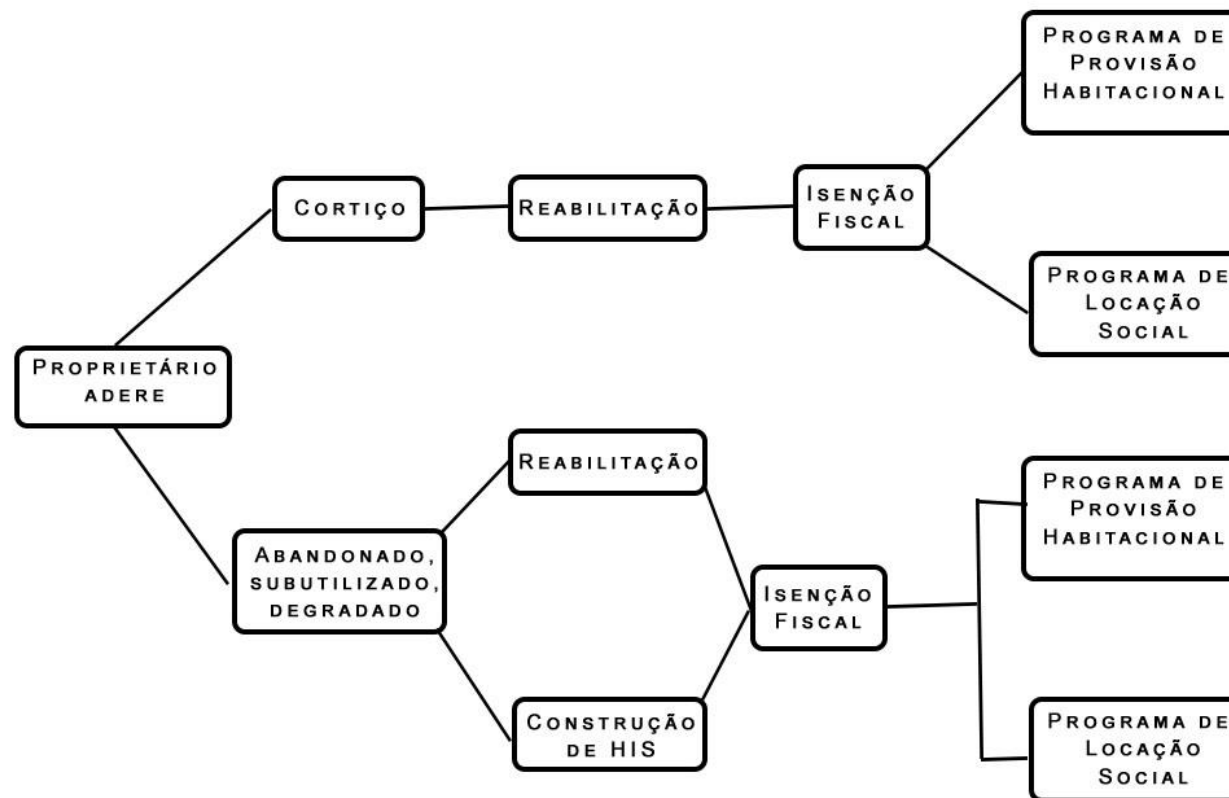
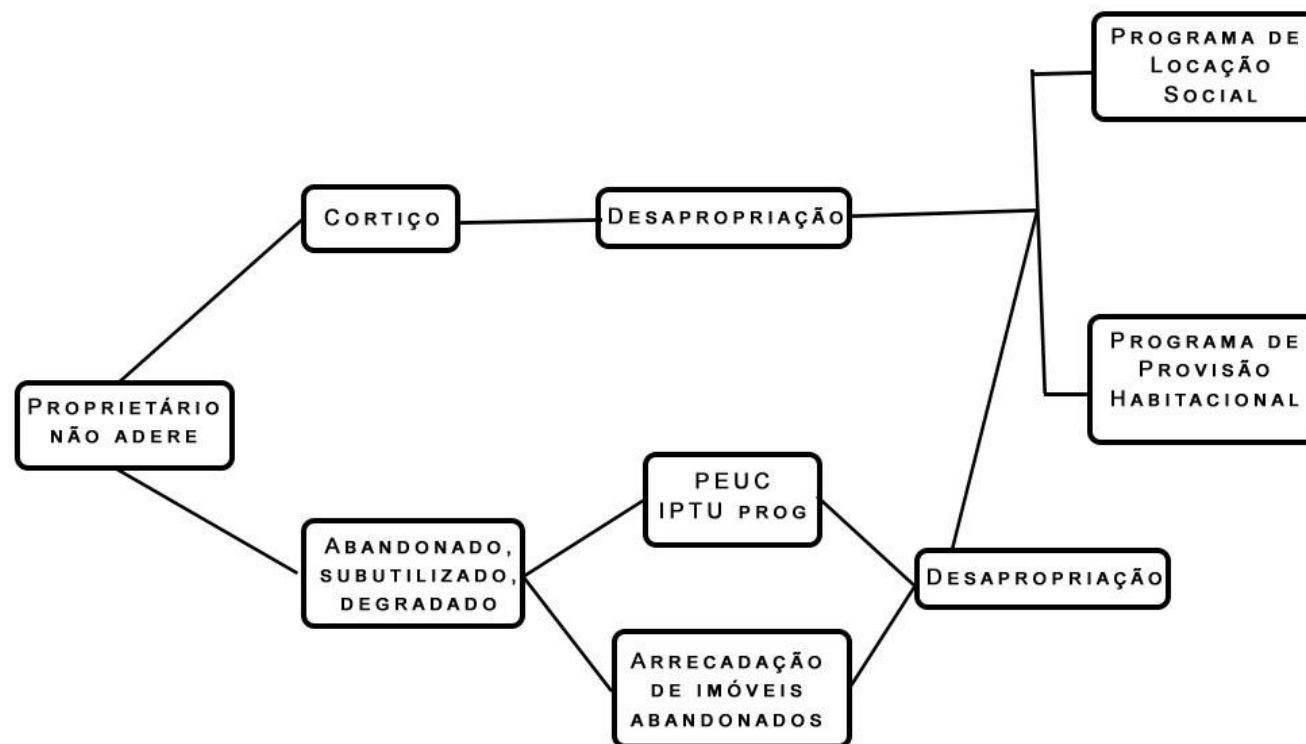


Fig. 35: Quarta etapa – aplicação dos instrumentos



Prefeitura, ou novas moradias, regularizando o situação habitacional desta população.

No caso de o proprietário lacrar seu imóvel encortiçado, expulsando seus moradores, ele continuaria enquadrado no Programa, pois ainda não teria dado um uso ao imóvel, recebendo então as sanções normais previstas pelo Programa Alegria Centro – Habitação, conforme descrito no próximo parágrafo.

Para os outros imóveis deverão ser aplicados os instrumentos urbanísticos citados no tópico 2 deste capítulo, o Parcelamento, edificação ou utilização compulsório, IPTU progressivo no tempo, e a desapropriação e arrecadação de imóveis abandonados, trazendo novos componentes ao estoque imobiliário da Prefeitura, que poderão ser utilizado pelos programas habitacionais públicos.

BIBLIOGRAFIJA

BESSA, A. S. M. e CAPANEMA, A. L. **A construção do turismo:** megaeventos e outras estratégias de venda das cidades. Belo Horizonte, C/Arte, 2014.

BIDOU-ZACHARIASEN, C. **De volta à cidade:** dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo, Annablume, 2006.

BONDUKI, N. **Intervenções urbanas na recuperação de Centros históricos.** Brasília, IPHAN/Programa Monumenta, 2012.

CALDEIRA, T. P. do R. **Cidade de muros:** crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo. EDUSP, 2011.

CARRIÇO J. M. e SOUZA C. D. **Baixada santista:** pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. In: BRANDÃO, MOREL e SANTOS. Baixada santista: transformações de ordem urbana. Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das metrópoles, 2015.

CDHU – Gerência de Programas de Cortiços. **Atuação em cortiços em área de preservação do patrimônio histórico de Santos.** Cadernos Pac 2. Governo do Estado de São Paulo, São Paulo. 2006.

CDHU. **Relatório geral do programa de atuação em cortiços.** São Paulo, Governo do Estado de SP. 2012.

CORRÊA, R. L. **O espaço urbano.** São Paulo, Editora Ática, 1989.

DEBORD, G. **A sociedade do espetáculo.** Rio de Janeiro, Contraponto, 1997

FIORATTI, G. **Santos: cidade investe para resgatar seu glamour.** 2006 Disponível em:<<http://www1.folha.uol.com.br/folha/turismo/noticias/ult338u5542.shtml>>. Acesso em: Março de 2017.

FRÚGOLI, J. H. **Centralidade em São Paulo** :trajetórias, conflitos e negociações na metrópole São Paulo : Cortez : EDUSP, 2000

GATTI, S. F. **O habitar precário e invisível:** conflitos e disputas da política habitacional no território da cracolândia. Em:<<http://diplomatie.org.br/o-habitar-precario-e-invisivel-conflitos-e-disputas-da-politica-habitacional-no-territorio-da-cracolandia/>>. Acesso em Julho de 2017

HARVEY, D. **Condição Pós-Moderna.** São Paulo, Loyola, 1992.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento:** a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. Revista Espaço & Debates, São Paulo, 1996.

KOWARICK, L. **Viver em risco:** sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo, Ed. 34. 2009

LANNA, A. D. **Uma cidade na transição.** Santos:1870-1913. São Paulo: Hucitec - Prefeitura Municipal de Santos, 1996.

MOREIRA, A. C. M. L.; LEME, M. C. da S.; MINORU, N. e PASTERNAK, S. (orgs.). **Intervenção em cortiço: uma experiência didática.** São Paulo, FAUUSP. 2006.

NUNES L. A. de P. **A construção da esfera pública no planejamento urbano.** Uma perspectiva histórica, Santos: 1945-2000. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Lei Municipal Complementar nº 53, de maio de 1992:** Dispõe sobre a criação de zonas especiais de interesse social – ZEIS, estabelece normas para a implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social – EHIS, e dá outras providências. Diário oficial de Santos, Santos/SP, 16 de Maio de 1992.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Lei Municipal nº 1447, de 12 de dezembro de 1995:** Dispõe sobre a instituição de “programa de locação social” e dá outras providências. Diário oficial de Santos, Santos/SP, 1995.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Lei Municipal Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003:** Cria o programa de revitalização e desenvolvimento da região central e histórica de Santos – Alegria Centro. Diário Oficial de Santos, Santos/SP, 06 fev. 2003.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Lei Municipal Complementar nº 551 de dezembro de 2005:**

Disciplina a utilização dos instrumentos de política urbana preconizados pela lei federal nº 10257 de 10 de julho de 2001, institui a progressividade na cobrança de IPTU e dá outras providências. Diário oficial de Santos, Santos/SP, Dezembro de 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Plano Municipal de Habitação de Santos:** Contrato nº 421/2008. Diário oficial de Santos, Santos/SP, Dezembro de 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS **Lei Municipal Complementar nº 688, de 29 de julho de 2010:** Cria o programa de reabilitação do uso residencial na região central histórica de Santos – Alegria Centro – Habitação, e dá outras providências. Diário oficial de Santos, Santos/SP, 29 de julho de 2010.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO **Cortiços:** a experiência de São Paulo. São Paulo, Prefeitura Municipal de São Paulo. 2010.

SANTOS, A. da R. **O centro de Santos:** intervenções legislações e projetos. Dissertação de mestrado, São Paulo, FAUUSP, 2008.

SANTOS, A. da R. **Habitação precária e os cortiços da área central de Santos.** Cadernos metrópole, São Paulo, v.13, n.26, p. 549-571, jul/dez 2011. (Acessado em: <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/14768>. No dia 21/03/2017).

SANTOS, A. da R. **Estado e política urbana: a revitalização do centro de Santos.** Tese de doutorado, UNESP. Araraquara, 2012.

SANTOS, A. R. et all. **Baixada Santista: Transformações na ordem urbana.** 1. ed. Rio de Janeiro, Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2017.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DE SANTOS e COHAB SANTISTA. **Censo dos moradores de cortiço.** Vila Nova e Paquetá. Prefeitura Municipal de Santos. (2003).

SPOSITO, M. E. B. e GOES, E. M. **Espaços fechados e cidades: insegurança urbana e fragmentação socioespacial.** São Paulo. Ed. UNESP, 2013.

VARGAS, H. C. e CASTILHO, A. L. H. **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.** 2.ed.Barueri/SP, Manole, 2009.

VASCONCELLOS, L. M. e MELLO, C. F. de. Re: atrás de, depois de...In: **Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados.** Barueri/SP, Manole, 2009.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo, Stúdio Nobel, Fapesp, 2001.