



Universidade de São Paulo  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo



**José Marques Carriço**

**Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**

São Paulo  
2006

**JOSÉ MARQUES CARRIÇO**

**Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**

Tese apresentada ao Curso de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e  
Urbanismo da  
Universidade de São Paulo  
para obtenção do título de Doutor.

Área de Concentração: Planejamento Urbano e Regional  
Orientadora: Profa. Dra. Sueli T. Ramos Schiffer

**São Paulo**

**2006**

Carrico, José Marques. **Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. 2006. 468 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

## Errata

Página

Linha

Onde se lê

Leia-se

Carrico, José Marques. *Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*. 2006. 468 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

## Errata

Página	Linha	Onde se lê	Leia-se
	Em todo o trabalho	Molotoch	Molotch
14	2ª da 1ª coluna	“[...] implicando em mudanças [...]”	“[...] implicando mudanças [...]”
3	1ª da 1ª coluna	“A idéia de que passamos a viver em um planeta cada vez mais integrado, em que os Estados-nacionais passaram a desempenhar um papel coadjuvante, perante a economia ‘globalizada’, adquiriu enorme força, sendo responsável pela aceitação da proposta liberal, [...]”	“A proposta liberal foi responsável pela aceitação da idéia, que adquiriu enorme força, de que passamos a viver em um planeta cada vez mais integrado, em que os Estados-nacionais passaram a desempenhar um papel coadjuvante, perante a economia ‘globalizada’, [...]”
3	6ª da 1ª coluna	“Contudo, o padrão de urbanização em algumas destas nações [...]”	“O padrão de urbanização em algumas destas nações [...]”
30	13ª da 1ª coluna	“Mas o <i>mainstream</i> prossegue sendo [...]”	“Mas a <i>mainstream</i> prossegue sendo [...]”
47	1ª da 2ª coluna	“[...] implicam na liberalização [...]”	“[...] implicam liberalização [...]”
51	16ª da 2ª coluna	“[...] que implicaram em alterações [...]”	“[...] que implicaram alterações [...]”
52	12ª da 2ª coluna	“[...] implicou em transformações [...]”	“[...] implicou transformações [...]”
74	Nota 44	“[...] implica sempre em espaços [...]”	“[...] implica sempre espaços [...]”
107	15ª da 1ª coluna	“também segundo Caldeira, ainda que não haja evidencias [...]”	“também segundo Caldeira: [...]”
119	1ª da 1ª coluna	“[...] que implicaram na redução [...]”	“[...] que implicaram redução [...]”

Página

Linha

Onde se lê

Leia-se

123 1ª da 1ª coluna “[...] portos, em 1908, quando [...]”

“[...] portos, em 1808, quando [...]”

192 16ª da 2ª coluna “[...] implicando numa piora [...]”

“[...] implicando uma piora [...]”

268 10ª da 1ª coluna “[...] implicando na implantação do [...]”

“[...] implicando implantação do [...]”

306 16ª da 1ª coluna “[...] implica na demanda de [...]”

“[...] implica demanda de [...]”

309 8ª “[...] que implicarão no controle de acesso [...]”

“[...] que implicarão controle de acesso [...]”

318 2ª da 1ª coluna “[...] implicaram no fortalecimento [...]”

“[...] implicaram fortalecimento [...]”

337 8ª da 1ª coluna “[...] implicaram na redução [...]”

“[...] implicaram redução [...]”

358 8ª da 2ª coluna “[...] implicava na desapropriação de [...]”

“[...] implicava desapropriação de [...]”

397 11ª da 2ª coluna “[...] que implicariam em mudança do valor [...]”

“[...] que implicariam mudança do valor [...]”

**À memória de meus avós Lourdes e Oswaldo, pelo amor e imenso carinho que dedicaram à minha formação.**

## Agradecimentos

---

À Profa. Dra. Sueli T. Ramos Schiffer, que ao longo dos últimos oito anos de caminhada, com muita atenção, compreensão e dedicação, contribuiu decisivamente para o meu aprimoramento científico e intelectual.

À minha esposa Kátia, com amor, expresso minha gratidão por sua compreensão e suporte emocional ao longo do período de elaboração deste trabalho e por ter inspirado meu desenvolvimento e dedicação às ciências.

À minha filha Bárbara, que apesar de minhas ausências nos últimos anos, sempre esteve ao meu lado com sua luz e seu carinho.

Aos meus pais pelo incentivo e pela compreensão que tiveram com o tempo que deixei de lhes dedicar durante o período de elaboração deste trabalho.

À companheira e amiga Cassandra Maroni Nunes, pela enorme paciência e pelo estímulo constante, que foi essencial para a conclusão desta tese.

À equipe do valoroso GVC pela compreensão em função do tempo dedicado a esta pesquisa e pela colaboração no levantamento de dados e informações.

Ao amigo José Rodrigues, que compartilhou comigo, generosamente, preciosa parte de seu saber sobre a questão portuária.

Ao amigo Eduardo Sanovicz, pelas suas importantes análises sobre o setor do turismo e pela atenção que dedicou aos meus pedidos de informações.

Ao amigo Fabrizio Pierdomenico, que me forneceu muitos dados sobre a atividade portuária e colocou-me em contato com Guerise, que me forneceu importante material sobre o porto de Santos.

Ao amigo José Pascoal Vaz, pela importante contribuição na área econômica e portuária, que foi fundamental para a elaboração deste trabalho.

À amiga Sania Cristina Dias Baptista, pelas inúmeras informações que me prestou ao longo destes anos, em vários aspectos importantes para a condução desta pesquisa.

À amiga Siomara Gonzalez Gomes pelo apoio e pela ajuda com a versão para o inglês.

Ao amigo Luiz Antônio de Paula Nunes, pelo incentivo que foi decisivo para o início desta pesquisa e pelas importantes contribuições acerca da história do urbanismo e do planejamento urbano na Baixada Santista.

Ao amigo Acácio Ribeiro Gomes Tomás, por ter dividido comigo, em vários momentos, parte de seu profundo conhecimento sobre o setor pesqueiro.

Ao Dr. Joaquim Miguel Couto, pela disponibilização de seu brilhante trabalho acerca da indústria de Cubatão.

Ao companheiro Pedro de Castro Júnior, pela entrevista concedida e pelas muitas informações prestadas acerca da atividade bancária na Baixada Santista.

Ao companheiro Uriel Villas Boas, pela entrevista concedida e por ter franqueado os arquivos do Sindicato dos Metalúrgicos da Baixada Santista.

A José Maurício Costa Porto, pelas importantes informações fornecidas acerca das empresas do setor pesqueiro na Baixada Santista.

À Tsuneo Okida, pela contribuição para a compreensão da situação da pesca e dos pescadores de pequena escala na Baixada Santista.

Ao professor Fábio Eduardo Serrano, pelas relevantes informações sobre as atividades de urbanismo e de planejamento urbano no município de Guarujá.



*"Estranha atitude a deste Estado, que desde a era colonial  
persiste em voltar as costas ao Oceano!"*

Maia (1950: 90).

## Resumo

---

Cariço, José Marques. **Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980**. 2006. 468 p. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

Este trabalho trata da avaliação dos impactos econômicos e sócio-espaciais advindos das transformações ocorridas na economia brasileira, a partir dos anos 1970, sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), situada no litoral do estado de São Paulo, Brasil. Com base na análise da crise da acumulação capitalista no país, avaliada conforme a ótica da acumulação entravada, foram estudados os efeitos destas transformações na RMBS, com referência aos aspectos econômicos, sociais e espaciais. Avaliou-se a evolução da participação da economia regional relativamente ao estado e ao Brasil, conferindo-se especial destaque à interpretação das mudanças operadas nas principais atividades econômicas da região, tais como portuária, industrial, turística e pesqueira, de forma a observar quais mudanças foram determinadas por fenômenos de origem interna ou externa à região. Aferiu-se, a seguir, em que medida a qualidade de vida na RMBS foi afetada no período estudado com base em diversos indicadores, tais como o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) e Índice de Exclusão Social do Brasil (IES), entre outros, e quais os câmbios espaciais mais significativos que ocorreram. Por fim, com base na interpretação das mudanças na ação estatal, em função da adoção da ideologia neoliberal e seus efeitos sobre a região, focou-se o planejamento urbano e regional da RMBS, identificando-se como o Estado, particularmente na esfera local, passou a promover e regular a produção do espaço regional, como resposta à crise da acumulação brasileira a partir da década de 1980.

**Palavras chave:** Transformações Urbanas e Regionais na Região Metropolitana da Baixada Santista. Reestruturação econômica e produtiva. Crise da acumulação brasileira. Segregação sócio-espacial. Planejamento urbano e regional.

## Abstract

---

Cariço, José Marques. **Baixada Santista: socio-economic and spatial changes in the capitalist crisis after the 1980's**. 2006. 468 p. Thesis (Doctoral) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

This work aims at assessing the socio-economic and spatial outcomes on-going since mid 1970s on the Metropolitan Region of the Baixada Santista, situated on the seaside of the state of São Paulo, Brazil. Based on the interpretation of the capitalist accumulation crisis of the country, as expressed in the hindered accumulation theory, the regional effects of these changes were studied, taking into account the economic, social and spatial aspects. The performance of the relative regional share concerning the wealth production of the state and the country was evaluated, focusing on the changes occurred on the local main economic activities, as harbor, industry, tourism and fishing, also aiming at verifying the internal or rather external determinants. Several well known index as Human Development Index (HDI) and Social Exclusion Brazilian Index, among others, were calculated for the Municipalities of this Metropolitan Region, as analytical tools for the identification of the more relevant social changes occurred within the research period. At last, based on the interpretation of the changes on-going in the national state due the general acceptance of the neo-liberal ideology, the urban and regional planning was focused, identifying the new forms and the correspondent legal framework introduced since the late 1980s, particularly regarding the Metropolitan Region of the Baixada Santista, to promote and regulate the regional production and the land use, as a response to the present Brazilian accumulation crisis.

**Keywords:** Urban and regional changes in the Metropolitan Region of the Baixada Santista. Economic and industrial restructuring. Brazilian accumulation crisis. Urban segregation. Urban and regional planning.

## Lista de Figuras

Figura 1 – Região Metropolitana da Baixada Santista – Localização.....	98
Figura 2 – População e ferrovias paulistas em 1900.....	102
Figura 3 – População e ferrovias paulistas em 1940.....	102
Figura 4 – Mapa ferroviário nacional (2002).....	103
Figura 5 – Mapa rodoviário nacional.....	103
Figura 6 – Mapa das principais ferrovias já construídas e em construção, para possibilitar o escoamento da safra de grãos do centro-oeste, pelo Porto de Santos. Fonte: Pereira (2003).....	104
Figura 7 – Rotas logísticas para os portos de Santos, São Sebastião, Sepetiba e Rio de Janeiro, incluindo-se a hidrovía Tietê-Paraná.....	104
Figura 8 – Localização dos “portos secos” na RMBS e interior do estado de São Paulo (São Paulo, ABC, Campinas, Jacareí etc.).....	135
Figura 9 – Vista panorâmica da Cosipa.....	163
Figura 10 - Variação do Estoque (Admissões-Desligamentos) em % - Emprego Formal no Estado de São Paulo em 2003.....	248
Figura 11 – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 1 a 2 salários mínimos....	259
Figura 12 – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 5 a 10 salários mínimos..	260
Figura 13 - Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 20 salários mínimos. ....	261
Figura 14 – Evolução da urbanização da RMBS, segundo o período do capitalismo no Brasil.....	272
Figura 15 – Cartogramas comparativos do enquadramento dos municípios paulistas, agrupados segundo classificação do IPRS (1992 – 2000). 291	
Figura 16 – Municípios do Estado de São Paulo segundo sua classificação no Atlas de Exclusão Social.....	299
Figura 17 – Municípios da RMBS segundo sua classificação no Atlas de Exclusão Social.....	299
Figura 18 – Mapa do Ieis Santos.....	305
Figura 19 – Região Metropolitana da Baixada Santista: estrutura urbana (2005).....	310
Figura 20 – Municípios centrais da RMBS: estrutura urbana (2005).....	311
Figura 21 – Planta do Proaps, com o parcelamento do porto de Santos, em áreas ocupadas por empresas arrendatárias (1999).....	312
Figura 22 – Principais locais de desembarque pesqueiro em Santos e Guarujá (a praia de Perequê, localizada mais a leste, está no detalhe). ....	313
Figura 23 – Distribuição espacial dos pontos de pesca artesanal e empresarial na RMBS (2004).....	316
Figura 24 - Distribuição dos estabelecimentos industriais nos municípios paulistas.....	318
Figura 25 – Divisão da área insular de Santos em zonas geográficas, localização do bairro Gonzaga e das avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa (2006).....	320
Figura 26 – Distribuição espacial das principais centralidades na área central da RMBS, segundo o estágio do capitalismo.....	324
Figura 27 – Formas de ocupação do território da RMBS, segundo padrões de densidade, tipologias predominantes e formas de parcelamento do solo.....	328

Figura 28 – Distribuição espacial dos equipamentos de turismo náutico nos municípios centrais da RMBS (1995). .....	329
Figura 29 – <i>Campi</i> das instituições de ensino superior, em Santos. ....	333
Figura 30 - Distribuição dos assentamentos subnormais nos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. ....	334
Figura 31 – Santos - Crescimento das ocupações subnormais, favelas selecionadas (1987-2003). ....	335
Figura 32 – Projeto de Expansão da Cidade de Santos, de autoria do engenheiro José Brant de Carvalho, aprovado pela Câmara Municipal em 1897. ....	352
Figura 33 – A Planta de Santos (1910) elaborada por Saturnino de Brito. ....	352
Figura 34 –Primeiro zoneamento da área insular de Santos (1922). ....	377
Figura 35 – Segundo zoneamento da área insular de Santos (1945). ....	378
Figura 36 – Plano Regional de Santos (1947). ....	379
Figura 37 – Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento de Santos (1951). ....	380
Figura 38 – Terceiro zoneamento da área insular de Santos (1956). ....	381
Figura 39 – Quarto zoneamento da área insular de Santos (1968). ....	382
Figura 40 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI – 1978). ....	383
Figura 41 – Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Santos. ....	384
Figura 42 – Quinto zoneamento da área insular de Santos (1998). ....	385
Figura 43 – Amostragem comparativa de tipologias de edifícios construídos na orla marítima de Santos, segundo o período do estágio de acumulação. ....	386
Figura 44 – Planta da área insular do Município de Santos, com a localização do <i>Shopping Center</i> Praiamar e do conjunto constituído pelo hipermercado Extra e Centro de Convenções (2006). ....	392
Figura 45 - Vista aérea do Shopping Praiamar, em segundo plano o conjunto habitacional BNH da Aparecida, Santos. ....	394
Figura 46 – Vista da gleba do antigo pátio da CPTM, com o Mendes Convention Center, à esquerda, e o hipermercado Extra, à direita. ....	397
Figura 47 – Área do Porto de Santos reivindicada pela Prefeitura, junto à Codesp, para implantação de projeto tipo <i>waterfront</i> . ....	408
Figura 48 – Efeito do processo de “revitalização” do centro sobre o valor imobiliário, na área mais afetada pelos investimentos públicos e privados (2005). ....	410
Figura 49 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: Região Administrativa de Santos (2000). ....	455
Figura 50 – Cronologia da ocupação da Ilha de São Vicente, até a década de 1960. ....	460

## Lista de Gráficos

Gráfico 1 – Variação anual do Produto Interno Bruto brasileiro (1990-2004). .....	81
Gráfico 2 - Evolução do número de desembarques pesqueiros realizados no Entrepasto Federal de Pesca de Santos-SP entre 1998 e 2002. ....	150
Gráfico 3 - Quantificação da frota atuneira sediada no Entrepasto Federal de Pesca de Santos-SP.....	150
Gráfico 4 - Admissões e demissões na Cosipa no período entre a preparação para a privatização até maio de 1998.....	171
Gráfico 5 – Evolução da Participação do Valor Adicionado das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (1980-2001) .....	225
Gráfico 6 - Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de empresas com CNPJ. ....	235
Gráfico 7 – Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos de saúde.....	235
Gráfico 8 - Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos comerciais.....	235
Gráfico 9 - Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos de indústria de transformação.....	235
Gráfico 10 – Estoque de Emprego Formal na RMBS – 31/12/1996 a 31/12/2003 .....	243
Gráfico 11 – Saldo de empregos celetistas – RMBS, estado de São Paulo e Brasil (1999-2004). ....	247
Gráfico 12 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na indústria. ....	252
Gráfico 13 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na construção civil.....	253
Gráfico 14 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais no Comércio. ....	253
Gráfico 15 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais nos Serviços.....	254
Gráfico 16 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na Agropecuária. ....	254
Gráfico 17 – IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Escolaridade (1997-2000) .....	288
Gráfico 18 - IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Longevidade (1997-2000).....	289
Gráfico 19 - IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Riqueza (1997-2000).....	290
Gráfico 20 - Índice de Exclusão Social do Brasil – 10 melhores e 10 piores .....	300
Gráfico 21 – Variação do saldo de Empregos na Construção Civil, em Santos.....	370
Gráfico 22 – Evolução da Taxa de Motorização nos Municípios da RMBS (1999-2001) .....	452
Gráfico 23 – Produção Pesqueira marinha do Estado de São Paulo (mil toneladas) entre 1967 e 2004.....	458

## Lista de Quadros

---

Quadro 1 - Principais investimentos públicos e privados estruturadores do espaço da Baixada Santista .....	116
Quadro 2 – Municípios da RMBS segundo a qualificação físico-funcional .....	122
Quadro 3 - Empresas do segmento pesqueiro em Santos (1991 e 2001) .....	155
Quadro 4 – Situação das empresas de comércio e processamento de pescado em Santos e Guarujá (2000) .....	157
Quadro 5 – Escala de representação do Índice de Exclusão e Inclusão Social para Santos-SP .....	304
Quadro 6 – Entidades do segmento pesqueiro em Santos .....	315
Quadro 7 – Síntese das Variáveis Seleccionadas e Estrutura de Pesos Adotada, segundo Dimensões do IPRS.....	454
Quadro 8 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS.....	454
Quadro 9 - Composição Simplificada do Índice de Exclusão e Inclusão Social para Santos-SP .....	457
Quadro 10 – Criação e desmembramentos dos municípios da RMBS.....	461
Quadro 11 - Agências de navegação em atividade no porto de Santos.....	462
Quadro 12 – Indústrias implantadas em Cubatão (1964-1980).....	464
Quadro 13 – Indústrias de Base existentes em Cubatão e municípios vizinhos.....	464
Quadro 14 - Praia Grande - Colônias de Férias (2005) .....	466

## Lista de Tabelas

Tabela 1 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Densidade Populacional, segundo municípios selecionados (2000-2005).....	99
Tabela 2 - Arrendamentos no Porto de Santos (Proaps).....	127
Tabela 3 – Número médio de trabalhadores no Porto de Santos (1990-1999).....	131
Tabela 4 – Remuneração no Porto de Santos na década de 1990 (1990-1999) – R\$ Dez/1999 .....	132
Tabela 5 – Investimentos realizados no Porto de Santos na década de 1990 (R\$ dez/1999).....	133
Tabela 6 - Balança Comercial Brasil/Santos – US\$ Fob. (1995/2004).....	144
Tabela 7 - Censo de Pescadores 2000 .....	146
Tabela 8 - Evolução do Número de Desembarques realizados no Entrepasto Federal de Pesca de Santos pelas Principais Artes de Pesca.....	150
Tabela 9 - Produção e mão-de-obra do Pólo Industrial de Cubatão (1989/2001) .....	175
Tabela 10 - Pessoal ocupado no município de Cubatão - 1991/2001.....	175
Tabela 11 - Municípios da RMBS – Evolução do transporte coletivo urbano e do número de veículos cadastrados (1995-1999).....	189
Tabela 12 – População Fixa Residente e Estimativa da População Flutuante (1983/1995/1996-2000) .....	195
Tabela 13 – Municípios balneários da RMBS - Estimativa de domicílios segundo ocupação (2004).....	196
Tabela 14 - Brasil, Estado de São Paulo, Município de São Paulo e municípios da RMBS – Meio de Hospedagem (2005).....	204
Tabela 15 – Educação Superior - <i>Ranking</i> dos municípios brasileiros segundo o nº de alunos matriculados (2004) .....	220
Tabela 16 - Cursos de graduação e pós-graduação nas instituições de ensino superior da RMBS (2005).....	220
Tabela 17 – Evolução do Valor Adicionado do Estado de São Paulo, Região Administrativa e Município de Santos na década de 1990.....	225
Tabela 18 – População residente de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo.....	230
Tabela 19 - Valor Adicionado Fiscal de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000) .....	230
Tabela 20 - Valor Adicionado dos Serviços das principais Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (Em Reais de 2000).....	231
Tabela 21 - Valor Adicionado do Comércio de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000).....	231
Tabela 22 – Número de Estabelecimentos do Comércio de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo .....	232
Tabela 23 - Valor Adicionado da Indústria de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000).....	232
Tabela 24 - Empresas - Maiores municípios da RMBS - SP.....	236
Tabela 25 - Estatísticas derivadas - Maiores municípios da RMBS - SP.....	237
Tabela 26 - Salário e outras remunerações - Maiores municípios da RMBS - SP.....	238
Tabela 27 - Unidades locais – Maiores municípios da RMBS - SP .....	239
Tabela 28 - Instituições financeiras - RMBS - SP.....	240
Tabela 29 – Classificação dos municípios paulistas em relação à População em Idade Ativa Restrita por emprego Formal (2003) .....	244
Tabela 30 - Evolução do Emprego Celetista, por Grandes Setores de Atividades Econômicas - RA de Santos - 1989-1996 <sup>1</sup> .....	245



Tabela 31 – Variação Anual de Empregos Formais – RMBS: 1997-2003 .....	246
Tabela 32 - Maiores Municípios da RMBS*, Est. S. Paulo e Brasil - Evolução do Emprego por Setor de Atividade Econômica (1999-2004)....	246
Tabela 33 – Evolução do saldo de empregos e do crescimento demográfico dos municípios da RMBS (2000-2005).....	247
Tabela 34 – Participação relativa (%) dos municípios no PIB da RMBS (1970-2002) .....	247
Tabela 35 - Pessoal ocupado nas unidades empresariais locais - Maiores municípios da RMBS - SP .....	250
Tabela 36 - Pessoal ocupado assalariado - Maiores municípios da RMBS - SP.....	251
Tabela 37 – RMBS - Domicílios Particulares Permanentes por Classes de Rendimento Médio Mensal do Chefe do Domicílio, segundo os Municípios (1991-2000) <sup>1</sup> .....	258
Tabela 38 – Educação - Maiores municípios da RMBS - SP.....	264
Tabela 39 - Saúde - Maiores municípios da RMBS - SP .....	265
Tabela 40 – Brasil, Estado de São Paulo, RMBS e Santos – Evolução da população residente (1950 a 2000) .....	270
Tabela 41 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Taxa Geométrica de Crescimento Anual da Populacional, segundo municípios selecionados (1970/2000) .....	270
Tabela 42 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Participação Relativa da População Residente Urbana e Rural, segundo municípios selecionados (1970/2000) .....	271
Tabela 43 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Participação da População por Faixas Etárias, Segundo Municípios Selecionados (1991/2000).....	271
Tabela 44 - Déficit Habitacional do Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2000).....	279
Tabela 45 - Total de habitantes em habitações subnormais nos municípios centrais da RMBS (1996-2000).....	280
Tabela 46 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, segundo regiões brasileiras (1991-2000).....	283
Tabela 47 - Número de setores censitários em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social .....	295
Tabela 48 - Percentual de setores censitários em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.....	295
Tabela 49 – Municípios da RMBS segundo o Índice de Exclusão Social (2000).....	300
Tabela 50 – Índice de Exclusão e Inclusão Social de Santos: Classificação por Bairros.....	304
Tabela 51 - Investimentos em água e esgoto e bens de uso geral, realizados pela Sabesp na RMBS* (1995-2004) .....	339
Tabela 52 – RMBS, Evolução da Receita Orçamentária Total por Habitante, segundo os Municípios: 1990/1996 (em R\$) <sup>1</sup> .....	344
Tabela 53 – Obras concluídas com Carta de Habitação – Resumo Geral Quantitativo .....	371
Tabela 54 - Matrículas no Ensino Superior - Ranking de Municípios do Estado de São Paulo (2004).....	453
Tabela 55 – Temas analisados pelo IES, indicadores construídos e suas ponderações.....	456
Tabela 56 - Salários mensais pagos em algumas ocupações turísticas no Brasil. ....	456

## Lista de Abreviaturas e siglas

---

ABC	Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano (municípios ao sul da RMSP)
Abepira	Associação Brasileira das Empresas Operadoras de Regimes Aduaneiros
ACSP	Associação Comercial de São Paulo
ADTP	Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná
Aebs	Associação Executivos da Baixada Santista
Afrebas	Associação Fretamento de Executivos da Baixada Santista
Agem	Agência Metropolitana da Baixada Santista
ANTP	Associação Nacional de Transportes Públicos
ANTT	Agência Nacional de Transportes Terrestres
APA	Área de Proteção Ambiental
Apas	Associação Paulista de Supermercados
APC	Área de Proteção Cultural
Assecob	Associação dos Empresários da Construção Civil da Baixada Santista
ATP	Adicional de Tarifa Portuária
ATP	Adicional Tarifa Portuária
Banespa	Banco do Estado de São Paulo S. A.
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
BNH	Banco Nacional da Habitação
C.E.	Comunidade Européia
Cade	Conselho Administrativo de Defesa Econômica
Caged	Cadastro Geral de Empregos
CAP	Conselho de Autoridade Portuária
CBD	Central Business Districts
CDHU	Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo

CDS	Companhia Docas de Santos
Cepal	Comissão Econômica para América Latina e Caribe
Cepel	Centro de Ensino e Pesquisa do Litoral Paulista
CEV da Pesca	Comissão Especial de Vereadores que acompanha a Política Pesqueira no Município de Santos
Ciam	Congresso Internacional de Arquitetura Moderna
Ciesp	Centro das Indústrias do Estado de São Paulo
Cing	Complexo Industrial Naval do Guarujá
CLT	Consolidação das Leis do Trabalho
CMDU	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CMS	Câmara Municipal de Santos
CNP	Comissão Nacional do Petróleo
Codesp	Companhia Docas do Estado de São Paulo
Cofins	Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CECAP	Companhia Estadual de Casas Populares
Comus	Comitê de Usuários de Portos do Estado de São Paulo
Conab	Companhia Nacional de Abastecimento
Condepasa	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico de Santos
Condephaat	Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arqueológico e Turístico do Estado de São Paulo
Condesb	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista
Cosipa	Companhia Siderúrgica Paulista
CPMF	Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira
CPTM	Companhia Paulista de Trens Metropolitanos
CSTC	Companhia Santista de Transportes Coletivos
Dersa	Desenvolvimento Rodoviário S.A..
E.U.A.	Estados Unidos da América
Eadi	Estações Aduaneiras do Interior
Embraport	Empresa Brasileira de Terminais Portuários
Embratur	Instituto Brasileiro de Turismo

Emplasa	Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A.
EMTU	Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos
Fatec	Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza
Fecomercio-SP	Federação do Comércio do Estado de São Paulo
Fepasa	Ferrovias Paulista S.A.
Ferroban	Ferrovias Bandeirantes S.A.
FGV	Fundação Getúlio Vargas
Fincohap	Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular
FMI	Fundo Monetário Internacional
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços
IDE	Investimentos estrangeiros diretos
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
Iedi	Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
Ieis	Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos
IES	Índice de Exclusão Social
IGC	Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo
IGP-DI	Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna
Inep	Instituto Nacional de Educação Superior
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IP	Instituto de Pesca do Estado de São Paulo
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
Iphan	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
IPK	Índice médio de passageiros transportados por quilômetro
IPRS	Índice Paulista de Responsabilidade Social
IPT	Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo
IPVS	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social
ISPS Code	International Ship and Port Facility Security Code

ISSQN	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
MEC	Ministério da Educação
Metrô	Companhia do Metropolitano de São Paulo
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
Nese	Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioeconômicos da Universidade Santa Cecília
NTU	Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
OGMO	Órgão Gestor de Mão de Obras
OMI	Organização Marítima Internacional
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Ação em Cortiços
Paeg	Programa de Ação Econômica do Governo
Paep	Pesquisa da Atividade Econômica Paulista
PCV	Pesquisa de Condições de Vida
PDDI	Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado de Santos
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PDI	Programa de Desligamento Incentivado
PEA	População Economicamente Ativa
PIA	População em Idade Ativa
PIB	Produto Interno Bruto
PMDI	Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
Proaps	Programa de Arrendamento de Áreas do Porto de Santos
Prodesan	Progresso e Desenvolvimento de Santos S.A.
PZDPS	Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto de Santos
RA	Região Administrativa
Rais	Relação Anual de Informações Sociais
RMBS	Região Metropolitana da Baixada Santista

RMSP	Região Metropolitana de São Paulo
RPBC	Refinaria Presidente Bernardes de Cubatão
Sabesp	Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A.
Seade	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
Seap-PR	Secretaria Especial de Aqüicultura e Pesca da Presidência da República
Sebrae	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
Sefin	Secretaria Municipal de Economia e Finanças do Município de Santos
Semesp	Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo
Serfhau	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
Sesc	Serviço Social do Comércio
SFH	Sistema Financeiro de Habitação
SFS	Sistema Financeiro de Saneamento
Sicovaga	Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do Estado de São Paulo
Sindamar	Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado de São Paulo
Sindimar	Sindicato das Marinas e Garagens Náuticas do Estado de São Paulo
Sindisan	Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Cargas do Litoral Paulista
Solas	Safety of Life at the Sea
Sopesp	Sindicato de Operadores Portuários do Estado de São Paulo
Sphan	Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
Sudam	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
Tecon	Terminal de Contêineres
Tefer	Terminal de Fertilizantes
THC	Terminal Handling Charge
TIM	Trem Intra-Metropolitano
TPPS	Terminal Público Pesqueiro de Santos
TPS	Terminal Pesqueiro de Santos
TRA	Terminais Retroportuários Alfandegados
TRT	Tribunal Regional do Trabalho

UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
Unicamp	Universidade Estadual de Campinas
Unisantia	Universidade Santa Cecília
UniSantos	Universidade Católica de Santos
USP	Universidade de São Paulo
VA	Valor Adicionado
VPI	Valor da Produção Industrial
VTI	Valor da Transformação Industrial
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

**Sinais convencionais utilizados nas tabelas e quadros:**

- ... Dado não-disponível.
- .. Não se aplica dado.
- Dado numérico igual a zero não resultante de arredondamento.

## Sumário

---

Introdução .....	1
1. O atual estágio do capitalismo.....	11
1.1. Generalização da forma-mercadoria.....	18
1.2. Neoliberalismo e crise global .....	26
1.3. Mitos da "globalização" .....	32
1.4. Transformações econômicas e espaciais .....	43
1.5. O conceito de cidades globais .....	53
1.6. O conceito de máquina de crescimento .....	61
1.7. A crise do atual estágio do capitalismo no Brasil .....	66
2. Ação estatal, reestruturação produtiva, evolução do planejamento e transformações espaciais nas últimas décadas .....	71
2.1. O abandono das metas do II PND e a crise das últimas décadas .....	75
2.2. A desconcentração industrial de São Paulo.....	84
2.3. A evolução do planejamento urbano e do urbanismo no Brasil.....	94
3. Estruturação espacial e transformações produtivas da RMBS no século XX .....	97
3.1. A economia agro-exportadora do café .....	106
3.2. A industrialização da RMBS comandada por São Paulo .....	112
4. Transformações econômicas e sócio-espaciais na RMBS no atual estágio do capitalismo .....	117
4.1. Transformações na participação da RMBS na economia diante do Brasil e estado de São Paulo.....	118
4.1.1. Transformações nas atividades portuária e pesqueira da RMBS em face das políticas neoliberais .....	119
4.1.1.1. Porto .....	122
4.1.1.2. Pesca.....	144
4.1.2. Transformações no setor industrial da RMBS decorrentes da reestruturação produtiva .....	158
4.1.3. Transformações no setor terciário e nos transportes de passageiros da RMBS .....	182
4.1.3.1. Transportes de passageiros .....	183
4.1.3.2. Turismo balneário.....	189
4.1.3.3. Comércio atacadista e varejista .....	204
4.1.3.4. Serviços financeiros .....	212
4.1.3.5. Educação superior em Santos.....	214
4.2. Transformações na economia da RMBS e os impactos decorrentes no emprego e na renda .....	221
4.2.1. Índices econômicos dos principais municípios da RMBS após o final da década de 1990 .....	233



4.2.2.	Evolução do saldo de empregos na RMBS na última década .....	240
4.2.3.	Evolução da diferenciação espacial do emprego e da renda na RMBS .....	249
4.3.	Evolução das condições sociais da RMBS .....	262
4.3.1.	Evolução demográfica da RMBS nas últimas décadas .....	266
4.3.2.	Condições habitacionais da população de baixa renda.....	273
4.3.3.	Evolução dos índices de qualidade de vida da RMBS .....	280
4.3.3.1.	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal.....	281
4.3.3.2.	Índice Paulista de Responsabilidade Social .....	285
4.3.3.3.	Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.....	292
4.3.3.4.	Índice de Exclusão Social do Brasil .....	296
4.3.3.5.	Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos.....	301
4.4.	Transformações espaciais na RMBS .....	306
5.	A ação do Estado na produção do espaço da RMBS no atual estágio do capitalismo .....	337
5.1.	Novas funções dos municípios após a Constituição Federal de 1988 .....	339
5.2.	Evolução do urbanismo e do planejamento urbano na RMBS .....	344
5.2.1.	Sanitarismo e planos de embelezamento.....	346
5.2.2.	Funcionalismo e planos de eficiência.....	353
5.2.3.	Superplanos e planos diretores .....	360
5.2.4.	Democratização dos planos e planejamento estratégico .....	366
6.	Novas Centralidades na RMBS: ideologia e hegemonia no espaço urbano .....	387
6.1	O Shopping Center Praiamar.....	391
6.2	O hipermercado Extra e o Centro de Convenções.....	395
6.3	O processo de "revitalização" do centro de Santos .....	402
7.	Conclusão .....	415
	Referências .....	429
	Legislação consultada.....	445
	Apêndices .....	451
	Anexos.....	459

*“Santos [na década de 1970] era uma das cidades menos problemáticas do Brasil ou de São Paulo”*  
(DEÁK, 2001: 43)

## Introdução

---

Este trabalho tem o objetivo de avaliar as transformações decorrentes da crise que marca o atual estágio do capitalismo, e seus efeitos sobre o espaço da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), localizada no litoral do estado de São Paulo, com ênfase para as conseqüências dessas mudanças sobre as principais atividades econômicas regionais e seus impactos sócio-econômicos.

A pertinência deste tema consubstanciou-se ainda à época da elaboração da dissertação de mestrado (CARRIÇO, 2002), em que se procurou estudar a relação entre a segregação espacial na RMBS, aplicação da legislação urbanística e elevação do valor imobiliário em determinadas áreas da região. Desta forma, a análise do processo de segregação espacial e seus determinantes sócio-econômicos tornou-se uma questão central a ser aprofundada.

O início da crise do atual estágio do capitalismo foi marcado nos ditos países centrais pela crise das taxas de acumulação, que acabaram por provocar alterações no sistema cambial e produtivo, a partir do início dos anos 1970, quando os Estados Unidos da

América (E.U.A.) passaram a permitir a flutuação do dólar, em relação às demais moedas e o setor industrial passou a reestruturar-se, afetando a divisão internacional do trabalho e promovendo câmbios importantes, no âmbito econômico e espacial (Monthly Review, 1992a). Assim, após os trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, período em que houve crescimento acelerado das economias dos países centrais, rompeu-se o pacto alinhavado em Bretton Woods<sup>1</sup>, provocando profundos ajustes, especialmente no setor produtivo.

Ao contrário desses países, que já haviam alcançado o estágio intensivo do modo de produção capitalista, a economia do Brasil encontrava-se ainda no estágio extensivo, que se consolidou a partir

---

<sup>1</sup> Bretton Woods foi o local do acordo de 1944, em que foram signatários 45 países aliados e que tinha como objetivo reger a política econômica mundial. Segundo este acordo, as moedas dos países membros passariam a estar ancoradas ao dólar, variando numa estreita banda de aproximadamente 1%, e a moeda norte-americana estaria ligada ao ouro. Para a operacionalização deste sistema foram criadas duas instituições de supervisão: o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial. Assim, o dólar passou a ser a moeda forte do sistema financeiro mundial e os países membros utilizavam-na para financiar os seus desequilíbrios comerciais, minimizando custos de detenção de diversas moedas estrangeiras.

da década de 1930, com a política econômica do Estado Novo. Quando a crise internacional provocou seus primeiros efeitos no Brasil, na metade da década de 1970, estes vieram a somar-se à crise provocada pela recusa da sociedade brasileira em transitar sua economia para o estágio de acumulação predominantemente intensivo (Deák, 2001), processo que será discutido na Seção 1.1.

Segundo Schiffer (2004: 171), o processo ocorrido, no centro do capitalismo, como forma de garantir a recuperação dos níveis de acumulação, possui como principais características: a) introdução de novas tecnologias e fragmentação espacial da produção industrial; b) crescimento expressivo do mercado financeiro; e c) câmbios no padrão locacional de novos investimentos. Este movimento, paulatinamente foi seguido por outras nações, permitindo, de fato, que os países centrais mantivessem e ampliassem o nível de acumulação que havia sido colocado em risco com a crise da década de 1970. Em princípio, este processo resultou na elevação das taxas de juros dos empréstimos internacionais e na retração das exportações dos países da chamada periferia do capitalismo, mergulhando nações como o Brasil, num longo processo de estagnação econômica (Monthly Review, 1992b).

Desde a década de 1970, a concentração de poder econômico nos países do centro do capitalismo vem ganhando maior impulso, pois a reação à crise de acumulação, terminou por provocar mais concentração de riquezas (Batista Jr., 2001) e de poder bélico no “centro”, acompanhado de expressivo empobrecimento e fragilidade relativos nos países do “Terceiro Mundo” (MONTHLY REVIEW, 1992b), num quadro de esfacelamento da União Soviética.

Os investimentos externos diretos (IDE), no período imediato que se seguiu, concentraram-se nos países centrais (MONTHLY REVIEW, 1992a), ao passo que regiões como a América Latina não obtiveram grandes vantagens neste movimento (BATISTA Jr., 2001). Concomitantemente, passou a ocorrer maior disputa entre as nações, para sediar estes recursos (SCHIFFER, 2004).

Ao mesmo tempo, a ideologia liberal voltou a ganhar força no centro do capitalismo, questionando o Estado de Bem-estar Social. Esta ideologia, comumente denominada neoliberalismo, na verdade, é uma reciclagem das idéias de Milton Friedmann, economista americano ultra liberal, que ganhou o Prêmio Nobel de economia, em 1976. A ideologia neoliberal, para ser mundialmente difundida, apoiou-se no conceito de “globalização” da economia, na verdade um falso conceito, conforme avaliação elaborada detalhadamente no

Capítulo 1. A idéia de que passamos a viver em um planeta cada vez mais integrado, em que os Estados-nacionais passaram a desempenhar um papel coadjuvante, perante a economia “globalizada”, adquiriu enorme força, sendo responsável pela aceitação da proposta liberal, facilitando a manutenção e ampliação dos níveis de acumulação no centro do capitalismo. Contudo, o padrão de urbanização em algumas destas nações tornou-se mais precário, se comparado ao estágio anterior, sobretudo pelo aumento da desigualdade social devido ao crescente desemprego e rebaixamento nos níveis de renda.

O neoliberalismo foi adotado também pelos países da chamada periferia, legitimando processos de “abertura” da economia e privatizações de empresas públicas, em setores estratégicos. No Brasil, este movimento adquiriu especial impulso na década de 1990, sobretudo após a posse de Fernando Collor de Mello à Presidência da República, e mais amplamente no governo de Fernando Henrique Cardoso.

No Brasil, já a partir da década de 1930, vem ocorrendo um processo de internacionalização da estrutura produtiva, com incorporação de grande parte da população ao mercado de trabalho e ao consumo, no movimento que Oliveira (1972) denominou, com

respeito às quatro primeiras décadas que se seguiram, industrialização a baixos salários. O processo de industrialização, baseado na substituição de importações provocou acelerada urbanização do país. Contudo, sobretudo nas metrópoles brasileiras, o padrão de urbanização tem sido bastante precário, com considerável parcela da população vivendo em áreas carentes de infra-estrutura e de serviços públicos. Como resultante deste processo, a questão da provisão de habitação, transporte, assim como serviços de saúde e de educação, adequados a um padrão mínimo de reprodução da classe trabalhadora, transformou-se num dos problemas centrais destas metrópoles brasileiras.

Ao final dos anos 1970, a economia brasileira desacelerou-se, como ressalta Deák (2001), em função da reimposição do esquema de expatriação de excedentes, em curso desde o período colonial, conforme desígnio da elite brasileira. Como consequência desta reimposição, o país abandonou as metas do II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND), concebido pelo regime militar como forma de garantir novo impulso ao processo de desenvolvimento da economia brasileira.

Para o sudeste brasileiro, e especialmente para o estado de São Paulo, este processo teve repercussões profundas de caráter sócio-

espacial. Desde a década de 1970, as indústrias passaram a se reorganizar, com a introdução de novas tecnologias e com a procura de novas localizações para novas plantas industriais, provocando alto nível de desemprego nas metrópoles e um fenômeno de perda de participação paulatina da Região Metropolitana de São Paulo (RMSP), em termos de valor adicionado<sup>2</sup> nacional da indústria. Neste processo de reestruturação, regiões relativamente próximas à RMSP, com vantagens comparativas marcadamente calcadas no baixo nível de organização sindical (STORPER, 1983), e maiores incentivos fiscais, passaram a receber uma série de plantas industriais dotadas de processos produtivos mais flexíveis, em comparação à indústria do período anterior. A metrópole paulista, contudo, não perdeu o papel de comando, pois a maior parte das sedes de grandes empresas, e setores como gerência, marketing e outros serviços voltados à indústria, majoritariamente, nela se mantiveram. Desta forma, ocorreu um processo de crescente terciarização na RMSP, que passou a desempenhar o papel de grande centro comercial e de serviços da região Sudeste e do país, com especial peso do setor financeiro.

---

<sup>2</sup> O Valor Adicionado constitui-se da receita de venda deduzida dos custos dos recursos adquiridos de terceiros. É, portanto, o quanto a entidade contribuiu para a formação do Produto Interno Bruto (PIB) do país.

Este processo foi acompanhado pelo desenvolvimento, no interior do estado de São Paulo e, sobretudo no arco mais próximo à RMSP, de uma rede de cidades médias, apoiadas na criação de instituições de ciência e tecnologia, além do acelerado desenvolvimento da agroindústria, voltada à exportação de *commodities*. Nestes centros, sobretudo em regiões como Campinas, São José dos Campos, São Carlos e Ribeirão Preto, passaram a se localizar indústrias mais modernas, com alto nível tecnológico, como de aviação, informática, material de transportes e outros.

A RMBS, um espaço em que o Estado promoveu a instalação da indústria de base, principalmente a partir da década de 1950, parece não ter se beneficiado deste processo. Fortemente vinculada à RMSP, a Baixada Santista possuía um movimento sindical bastante estruturado, restrições ambientais de monta, provocadas pelo alto grau de contaminação provocado pela industrialização havida na segunda metade do século XX (CETESB, 2001) e escassez de áreas adequadas para a implantação de novas indústrias. Assim, a região inseriu-se neste período de crise, que marca o atual estágio do capitalismo, em posição especialmente delicada, do ponto de vista sócio-econômico.

As transformações ocorridas na macroeconomia promoveram grandes alterações em atividades basilares para a RMBS, como a indústria siderúrgica e petroquímica, a portuária, a turística e a pesqueira, resultando em alterações na morfologia do espaço de assentamento regional. Estas mudanças trouxeram maior dinamismo para algumas atividades, enquanto em outras parece ter havido perda da importância relativa. Da mesma forma, outros setores da economia regional, sobretudo o terciário, cujas dinâmicas são vinculadas a estas atividades centrais da economia da RMBS, parecem também ter assimilado estes impactos, repercutindo na qualidade de vida da população, em especial nos níveis de emprego e renda, afetando, assim, sua distribuição espacial.

Visando contribuir para o aprofundamento da análise acerca deste processo, no Capítulo 1 apresenta-se o referencial teórico existente acerca do atual estágio do capitalismo, de forma a possibilitar a compreensão do significado histórico da crise ocorrida no centro do capitalismo e seus vínculos com a crise brasileira havida a partir do final da década de 1970. Os fenômenos ocorridos nas últimas décadas são avaliados no contexto do processo impulsionado a partir de 1930, com a generalização do assalariamento, formação de um mercado nacional unificado e suas

conseqüências, em termos de padrão de urbanização. Discute-se as alterações no padrão de acumulação capitalista nos países centrais, em comparação ao padrão brasileiro, procurando, assim, identificar pontos de inflexão, no sentido de definir uma precisa periodização da história econômica mundial e brasileira. Na Seção 1.1 objetiva-se aprofundar o estudo das particularidades do caso brasileiro, em comparação com o desenvolvimento capitalista ocorrido nos países ditos centrais, discutindo em que medida o capitalismo teria transitado para uma nova etapa, ou se na verdade estaria ocorrendo uma crise em curso desde a década de 1970. Em seguida, na Seção 1.2 são discutidos os efeitos desta crise do capitalismo e como a ideologia neoliberal facilita a formação de uma falsa consciência acerca do estágio atual da economia, obscurecendo a compreensão das razões desta crise. Na Seção 1.3 é avaliada a pertinência do conceito de “globalização” da economia, de forma a apontar se este pode ser aplicado à análise das transformações econômicas e espaciais, ou se há um processo de mitificação deste conceito, possibilitando, assim, sua utilização como alicerce do aparato neoliberal. Na Seção 1.4 apresenta-se a discussão das principais reflexões acerca das transformações espaciais em curso no atual estágio do desenvolvimento capitalista, de forma a estabelecer o referencial teórico existente acerca dos efeitos dos fenômenos sócio-

econômicos ocorridos nas últimas décadas no padrão de urbanização. Nas Seções 1.5 e 1.6 são avaliados, respectivamente, os conceitos de cidades globais e de máquina de crescimento, de forma a fornecer o instrumental necessário à discussão destas transformações, em especial as havidas no espaço urbano. Na Seção 1.7 avalia-se as características da crise do atual estágio de acumulação capitalista, no caso brasileiro, com vistas à formulação de um quadro de referências teóricas como base deste trabalho.

No Capítulo 2 visa-se clarificar as transformações econômicas e produtivas havidas no atual estágio do capitalismo, no Brasil, e os conseqüentes câmbios sócio-espaciais ocorridos. Objetiva-se, ainda, avaliar a evolução das atividades de planejamento urbano e urbanismo no país, de forma a estabelecer as ligações entre as transformações econômicas e a gestão do espaço no país. Para esta finalidade, estuda-se as transformações na ação estatal e privada, no período selecionado para este estudo, assim como suas implicações para o desenvolvimento da região. Neste sentido, o foco da Seção 2.1 é o processo de abandono das políticas de desenvolvimento nacionais e regionais, no período anterior do capitalismo. Com este objetivo, verifica-se em que medida esse processo vincula-se às transformações havidas em escala mundial, nacional e local, de

forma a possibilitar o estabelecimento das distinções entre os fenômenos de determinação externa, daqueles de determinação interna. Assim, na Seção 2.2 será aprofundada a discussão das ligações entre as mudanças na economia e no planejamento estatal e os câmbios nos padrões de organização produtiva e espacial do setor industrial e seus impactos no mercado de trabalho, em nível nacional. Desta forma, nos demais capítulos é possível apontar eventuais ligações entre o já mencionado processo de crise e as transformações ocorridas nas principais atividades econômicas da RMBS. Na Seção 2.3 será abordada a evolução da ação do Estado como gestor do espaço, no tocante à implementação do processo de planejamento territorial, buscando compreender como evoluíram as atividades de planejamento urbano e urbanismo, no Brasil, em função dos câmbios discutidos nas seções anteriores, no âmbito da economia e do espaço.

No Capítulo 3 busca-se aprofundar o conhecimento acerca do processo de estruturação do espaço da RMBS no século XX, por meio da avaliação da história de seu desenvolvimento econômico no período, apresentando-se um painel da formação do espaço metropolitano nas últimas décadas. Desta forma, na Seção 3.1, apresenta-se uma reflexão acerca do início do processo de

urbanização ocorrido no período de desenvolvimento do estágio extensivo de acumulação no Brasil. Na Seção 3.2 estuda-se o período do capitalismo anterior ao atual, entre a Segunda Guerra Mundial e a crise econômica do final dos anos 1970, quando o modo de acumulação extensivo já está consolidado no Brasil. Nestas seções, com base nas reflexões elaboradas no Capítulo 1, aprofunda-se o estudo destes câmbios no período agro-exportador, baseado na monocultura cafeeira, que perdurou até a década de 1930, com o Estado Novo; bem assim no período da industrialização brasileira, em que se buscava promover a substituição de importações, apoiada num programa desenvolvimentista, que se estendeu até o final da década de 1970. Desta maneira, evidencia-se as características e determinantes do processo de urbanização da RMBS nos estágios anteriores ao período definido para o estudo do objeto deste trabalho, permitindo que se elabore, mais adiante, uma análise comparativa ao estágio atual.

No Capítulo 4, objetiva-se avaliar os impactos sócio-espaciais ocorridos no período atual do capitalismo, na RMBS. Desta forma, na Seção 4.1 são analisadas as transformações havidas na importância da RMBS, com relação ao Brasil e estado de São Paulo, enfatizando-se as mudanças frente às regiões paulistas de economia

mais dinâmica. Com esta finalidade, na Seção 4.1.1, são abordados os impactos advindos das transformações no comércio exterior e consequentes câmbios ocorridos nas atividades portuária e pesqueira, num quadro de abandono de políticas de desenvolvimento nacionais e regionais. Na Seção 4.1.2 são discutidos os efeitos da reestruturação produtiva ocorrida no mesmo período, por meio da análise dos principais impactos na atividade industrial, com ênfase para os desdobramentos no nível de emprego e renda e para a análise da influência do processo de desconcentração industrial de São Paulo, sobre a RMBS, tendo como base as reflexões elaboradas no Capítulo 2. Na Seção 4.1.3 são estudadas as transformações ocorridas no setor terciário regional e nos transportes de passageiros, em função dos fenômenos observados nas seções anteriores. Com esta finalidade são avaliadas as peculiaridades da RMBS no tocante a este processo, estudando-se a evolução da mobilidade da população e das atividades mais importantes do terciário da região: turismo, comércio, serviços financeiros e ensino superior. Na Seção 4.2 é estudada a evolução dos índices econômicos e da evolução do emprego dos maiores municípios da RMBS, assim como a diferenciação espacial do emprego e da renda na região, nas últimas décadas. Na Seção 4.3 analisa-se as condições sociais da RMBS. Desta forma, na Seção 4.3.1 apresenta-se um quadro da evolução



demográfica da RMBS, no atual período, visando possibilitar uma avaliação mais adequada das transformações econômicas e sócio-espaciais. Na seção 4.3.2 são avaliadas as condições habitacionais da população de baixa renda e os impactos das políticas neoliberais sobre o setor habitacional. Na seção 4.3.3 são estudadas as mudanças mais relevantes dos principais índices de qualidade de vida relativos à região, numa perspectiva de comparação em relação a outras regiões e entre os municípios da RMBS. Complementando o estudo das transformações ocorridas nesta região, na Seção 4.4 são analisadas a produção de novas centralidades terciárias na RMBS e demais transformações espaciais decorrentes dos processos discutidos nas seções anteriores, em cada uma das principais atividades da economia da RMBS, e seus efeitos sobre o quadro de segregação espacial existente no início do período estudado.

No Capítulo 5, é avaliada a ação estatal na produção do espaço da RMBS, a partir da década de 1980, com ênfase para a análise comparativa da gestão do espaço e dos investimentos realizados, com relação a períodos anteriores. Esta análise é fundamental para permitir a compreensão do processo de adoção das políticas neoliberais pelo Estado brasileiro, privilegiando-se o estudo das transformações na ação estatal e de sua relação com os capitais

privados nas últimas décadas, aprofundando-se a análise da evolução das atividades de planejamento urbano e urbanismo na RMBS. Na Seção 5.1 é abordada a evolução orçamentária estatal, em especial na esfera local, com a finalidade de evidenciar as mudanças das atribuições dos municípios, pela Constituição Federal de 1988, que os definiu como entes federativos. Na Seção 5.2, com base na análise da evolução do planejamento urbano e do urbanismo efetuada no Capítulo 2, busca-se observar como os principais paradigmas da área de planejamento urbano e regional transpostos do exterior foram utilizados no país e de que forma afetaram a produção do espaço da RMBS. Com esta perspectiva é estudada a evolução do planejamento urbano e do urbanismo nesta região, buscando estabelecer os principais paradigmas na área de planejamento urbano, evidenciando-se a adoção de modelos adaptados do exterior e como estes contribuíram para sua transformação espacial. Esta análise visa evidenciar os vínculos entre planejamento e estágio de acumulação capitalista, especialmente no tocante ao período atual.

No Capítulo 6 privilegia-se o estudo da gestão do espaço da Baixada Santista, na perspectiva da análise elaborada no capítulo anterior, de forma a estabelecer os vínculos entre os estágios de

acumulação, gestão e planejamento urbano e produção do espaço. Desta forma, é discutida a questão da formação de novas centralidades terciárias no atual estágio do capitalismo, enfatizando-se o caso da RMBS, com especial atenção para a atuação dos setores da promoção imobiliária e a concentração do varejo dito “avançado”. Assim, avaliando a atuação das esferas estatal e privada na produção espacial, será possível verificar, em nível local, de que forma procurou-se enfrentar os desafios apresentados a partir da constatação dos impactos advindos das transformações econômicas e produtivas ocorridas na crise do atual estágio do capitalismo, no Brasil. Neste ponto, destaca-se a generalização do entendimento, pela sociedade local, de que projetos de novas centralidades e de revitalização de áreas centrais degradadas são alternativas eficazes para o enfrentamento do processo de degradação sócio-espacial do atual estágio do capitalismo. Estes projetos são característicos da abordagem espacialmente fragmentada, típica do planejamento de cunho neoliberal, cujo paradigma foi transposto do exterior, consubstanciando-se no abandono do planejamento global adotado no período anterior, que no nível local, corresponde ao abandono das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento.

A guisa de conclusão, sintetiza-se as respostas às principais questões formuladas no plano que orientou esta pesquisa, apontando-se quais transformações sócio-econômicas ocorreram no período em estudo, na RMBS, e quais alterações espaciais destas decorreram. Conseqüentemente, explicita-se o nexos causal entre estas mudanças e fenômenos vinculados ao atual estágio do capitalismo no Brasil, demonstrando em que medida foram determinados por causas de origem interna ou externa. Assim, com o referencial teórico do Capítulo 1, são explorados os efeitos sócio-espaciais decorrentes dos câmbios na macroeconomia, mediados pelas peculiaridades da evolução de cada uma das principais atividades produtivas regionais e pela ação estatal, em todas as suas dimensões. Aprofunda-se, desta maneira, a análise dos impactos destas transformações sobre o mercado de trabalho, apresentando-se contribuição para a compreensão das mudanças havidas no espaço metropolitano nas últimas décadas. Este objetivo é atendido com base numa perspectiva crítica, com relação à ação do Estado e suas interfaces com o mercado e a sociedade, no âmbito do planejamento, da gestão e da produção do espaço. Desta forma, apresenta-se um balanço dos efeitos da ideologia neoliberal sobre a reestruturação do espaço regional, visando evidenciar os impactos sócio-espaciais advindos da crise do atual estágio de acumulação, na RMBS.



## 1. O atual estágio do capitalismo

---

Neste capítulo visa-se formar um quadro de referências acerca do período do desenvolvimento do capitalismo, em que ocorreram as transformações sócio-espaciais, cujos impactos objetiva-se discutir neste trabalho. Com esta finalidade é fundamental avaliar o pensamento sobre este desenvolvimento nas últimas décadas no mundo e no Brasil, focando as principais transformações ocorridas no campo da produção e nos investimentos externos, assim como suas implicações para as mutações no espaço de assentamento, em especial da RMBS.

Apresenta-se, assim, um painel das reflexões desenvolvidas acerca das mudanças na economia nas últimas décadas, que possam subsidiar o entendimento de algumas questões centrais acerca deste período. Mas afinal, quais foram de fato estas mudanças? Quais foram suas decorrências para a divisão internacional do trabalho, para a localização industrial, para as finanças e para o padrão de vida? Pode-se afirmar que vivemos num “mundo globalizado”? O que é e como se processou, afinal, a reestruturação produtiva no Brasil e mais especialmente na RMBS, nas últimas décadas? De que forma ocorreu esta reestruturação, sobretudo no âmbito da indústria

e do porto, e como ela afetou o espaço regional da Baixada Santista? Quais foram os efeitos espaciais e sociais dessas transformações?

Segundo Monthly Review (1992a: 7), o produto interno bruto (PIB) *per capita* das nações industrializadas, entre 1950 e 1973, crescia a uma taxa média anual de 3,6%, e decresceu para a média de 2,0% entre 1973 e 1989. A mesma publicação (1992a: 9) apontou que, em países do dito centro do capitalismo houve brusca redução do crescimento industrial. A produção dos E.U.A., que entre 1960 e 1970 crescia anualmente a uma taxa média de 4,9%, declinou para 3,3% entre 1970 e 1980, e para 2,6% entre 1980 e 1990. O crescimento da produção industrial japonesa caiu nos mesmos períodos, respectivamente, de impressionantes 15,9%, para 4,1% e 3,9%. No caso da Alemanha Ocidental, a queda foi de 5,2% para 2,3% e 1,8%. Este processo de exaustão do modelo de desenvolvimento capitalista nascido no pós-guerra é quase por unanimidade apontado como o indutor dos ajustes econômicos e produtivos implementados a partir destes países, do início da década de 1970 em diante.

Mas como este fenômeno promoveu mudanças em países de economia dita periférica, como o Brasil? E como estas transformações afetaram o espaço, nas dimensões nacional, regional e local? Para responder estas e outras questões subjacentes, procura-se avaliar teorias e conceitos existentes sobre essas transformações e discutir sua validade para o objeto em estudo.

Contudo, em princípio parece fundamental aprofundar a discussão acerca da periodização do desenvolvimento do capitalismo. Neste sentido, encontra-se valiosa contribuição em Aglietta (1979), que elabora uma periodização da evolução do capitalismo de grande rigor metodológico, apoiando-se na crítica à falta de perspectiva histórica por parte dos analistas econômicos da escola neoclássica. Este autor (1979: 9-10) relembra o apreço destes analistas à teoria do equilíbrio geral, que aborda a economia capitalista sem considerar sua perspectiva histórica, despida da tensão das relações sociais, dos conflitos decorrentes destas relações e sua importância para o desenvolvimento econômico. A partir desta crítica, Aglietta propõe como alternativa metodológica uma periodização apoiada nos pontos de inflexão havidos no processo de acumulação capitalista. Assim, torna-se essencial estudar como e porque as inovações ocorrem no sistema capitalista, no sentido de

produzir rupturas e mudanças qualitativas (1979: 12). Desta forma, a reprodução do sistema contrapõe-se dialeticamente à sua ruptura e a observação deste processo pode fornecer uma periodização apropriada da história do capitalismo, numa perspectiva concreta, distante das idealizações neoclássicas. Este método, como ressalta Aglietta, coloca em questão o conceito de modo de produção, como instrumento de análise do desenvolvimento do capitalismo. Torna-se, portanto, importante identificar as relações determinantes que são reproduzidas na e pela transformação da sociedade. Consequentemente, a mutação nesta forma de reprodução, assim como as razões pelas quais esta reprodução enfrenta rupturas, são aspectos fundamentais da análise da evolução do capitalismo (1979: 12-13). Assim, conforme o autor, “*falar da regulação de um modo de produção é tentar formular em leis gerais a maneira como a estrutura determinante de uma sociedade é reproduzida*”. Este parece ser um ponto central para a compreensão dos câmbios no sistema produtivo e suas conseqüências espaciais. Destarte, construir uma periodização do capitalismo, baseada nestas premissas, torna-se essencial para o desenvolvimento deste trabalho.

Aglietta apóia-se no método materialista dialético, para construir sua teoria da regulação capitalista. Este método, que

transcende o método hipotético-dedutivo, permite representar um movimento histórico, por meio de um conjunto de conceitos, que representem as relações que estruturam a sociedade. O estudo do capitalismo urdido por este autor, não se baseia em leis abstratas, mas no conjunto de relações sociais que se transformam em relações econômicas ou não econômicas, permitindo a reprodução da estrutura do sistema, que Aglietta denomina modo de produção. Para compreender quais forças garantem a duração do modo de produção e se estas são capazes de evoluir para um outro estágio, em que haja de fato mudanças qualitativas, Aglietta propõe uma periodização do desenvolvimento do capitalismo, por meio da discussão da articulação entre as leis da acumulação e da concorrência capitalista. O autor (1979: 18) coloca a necessidade de estudar as relações salariais e a formação das novas classes sociais (burguesia e proletariado), visando determinar a hierarquia das relações e o modo de unificação social engendrado pela acumulação de capital. Neste sentido, os movimentos do capital são definidos pela relação de assalariamento, entendida como apropriação do produto do trabalho e da força de trabalho, ambas como mercadoria. Para Aglietta, a competição entre os capitais autônomos deriva do fundamental antagonismo desta relação de assalariamento, que é a razão principal da acumulação do capital. O autor destaca, também, que:

*a maior transformação social do século XX, que tendeu a unificar a classe trabalhadora pela extensão da relação de assalariamento, também conduziu a uma profunda divisão dentro da classe capitalista, acentuando o desenvolvimento desigual de capitais e reforçando a concentração de capital.* (AGLIETTA, 1979: 18-19, tradução nossa).

Quanto mais dividida a classe capitalista se encontra, pelas diferentes formas de competição, mais esta impõe a transformação das estruturas sociais. Neste aspecto, a figura do Estado adquire importância capital, uma vez que é sua estrutura que vai garantir a dominação de uma classe sobre a outra, por meio de um complexo aparato de regulamentos produzidos socialmente. São, pois as relações sociais que criam esta regulação e é nos momentos de crise do processo de reprodução destas relações, períodos de intensa criação, em que ocorrem câmbios no modo de produção capitalista. Aglietta (1979: 19) afirma que crises são rupturas no processo de reprodução das relações sociais e sempre envolvem uma transformação irreversível no modo de produção. Contudo, os mecanismos de regulação do modo de produção podem apresentar falhas. É nesse momento que o sistema fica ameaçado e como reação a forma de regulação deve passar por mudanças, a fim de assegurar a reprodução das relações sociais que se encontram na base do sistema e que garantem o nível necessário de acumulação. A história do desenvolvimento do capitalismo pode ser dividida em estágios, cujos

pontos de inflexão marcam a ruptura no modo de regulação, implicando em mudanças na divisão do trabalho, marcadas pela tensão entre o processo de extensão do assalariamento e da competição capitalista. Estas mudanças ocorrem provocando profundas alterações no padrão de reprodução da força de trabalho, e desta maneira induzindo fenômenos espaciais, vinculados aos efeitos deste processo no espaço de assentamento. Eis porque é essencial perceber o vínculo entre os estágios do desenvolvimento capitalista e o processo de urbanização, o qual se pretende clarificar, no caso especial da história mais recente da Baixada Santista.

É metodologicamente mais adequado adotar uma periodização do desenvolvimento da economia capitalista em estágios de acumulação, tomando-se como ponto de inflexão as transformações ocorridas no processo de assalariamento, ao invés de utilizar divisões em ciclos, como as propostas por Kondratieff<sup>3</sup>, ou admitir que o capitalismo desenvolve-se em etapas, o que pressupõe uma idéia de aperfeiçoamento contínuo do sistema. Portanto, se o tensionamento entre relações de assalariamento e acumulação capitalista for tomado como base para a sua periodização, é

---

<sup>3</sup> O economista russo Nicolai Kondratieff elaborou, no início do século passado, a teoria dos ciclos econômicos, que periodiza o desenvolvimento capitalista em ondas de curta e longa duração.

importante lembrar que, em seu início, o capitalismo promoveu a extensão das relações salariais, o que pode ser observado em nações da Europa ocidental, no Japão e nos E.U.A., a partir do século XIX. Em um segundo momento, nestes países a acumulação passou para o estágio intensivo, promovendo-se um salto no padrão de reprodução, em especial nos trinta anos que se seguiram após a Segunda Guerra Mundial. A partir da década de 1970, o processo de acumulação entra em crise, promovendo profundas alterações nas relações entre capital e trabalho, por meio de ajustes na regulação, visando garantir e ampliar os níveis de acumulação até então em vigor. Ocorre, então, a ruptura com os termos do tratado de Bretton Woods, firmado ao final da Segunda Guerra Mundial, iniciando-se o solapamento do chamado Estado de Bem-estar Social, nos países ditos centrais, especialmente os europeus.

Contudo, admitir esta periodização, não significa imaginar que estas mudanças são produzidas de uma só vez, e de maneira homogênea, ao redor do globo. Especialmente no campo da produção, como assinalou Benko (2002), há uma co-existência dialética de diferentes padrões, o que deixa claro que uma “ordem econômica” e suas transformações produtivas não se instalam de vez, suprimindo suas antecessoras.

Com base nesta periodização, é possível apresentar uma crítica ao pensamento acerca do atual estágio do capitalismo, evitando-se a armadilha de conceitos construídos, não para explicar a gênese das transformações, mas para torná-las mais palatáveis e de assimilação mais facilitada. Como será possível verificar neste capítulo, a dita “globalização” da economia, um dos conceitos mais difundidos no sentido de “explicar” a crise do estágio atual do capitalismo, afigura-se como um arcabouço de idéias, que se cristalizaram ao longo das últimas décadas, privilegiando em grande medida a criação de um mito, que já não encontra mais sustentação nos fatos. Como todo processo ideológico, o conceito de “globalização” possibilitou uma série de análises distorcidas acerca das transformações ocorridas, ocultando a verdadeira origem do processo que promoveu forte impacto sobre a divisão internacional do trabalho, sobre a indústria mundial, sobre as economias nacionais, sobre os níveis de emprego e renda e, conseqüentemente, sobre o espaço de assentamento. No caso dos países ditos periféricos, esta ideologia foi utilizada para justificar o processo de privatização de empresas estatais, de “abertura” da economia em busca de maior competitividade e de limitação da ação estatal, no campo da regulação financeira, promovendo até mesmo a retirada do Estado da provisão e gestão direta de importantes setores da economia.

A “globalização” da economia teve no que se convencionou denominar neoliberalismo, seu correspondente em nível político. O pensamento neoliberal alastrou-se com rapidez e consistência a partir dos governos de Ronald Reagan, nos E.U.A. e de Margareth Thatcher, na Grã-Bretanha, retomando as formulações de Milton Friedmann. Com cerca de década de atraso o pensamento neoliberal foi adotado no Brasil e orientou as transformações ocorridas nas políticas públicas, conduzidas pelos governos após a eleição de Fernando Collor.

Em nível local, este processo vem possibilitando a ação fragmentadora do capital privado sobre o espaço de assentamento e diversas outras transformações que, no caso da RMBS serão estudadas mais adiante. O instrumento mais difundido no sentido de permitir estas mudanças espaciais, é o denominado planejamento estratégico, tributário do neoliberalismo em termos de planejamento urbano. Da mesma forma que o pensamento neoliberal, o planejamento estratégico também penetrou nos ditos países periféricos, chegando, também com algum atraso, no Brasil, onde vem legitimando uma série de projetos de “revitalização” ou



“requalificação” de áreas urbanas desprezadas pelo mercado imobiliário mais “dinâmico”<sup>4</sup>.

Mas quais são, de fato, as características do período atual do capitalismo? Pode-se dizer que este período é marcado por profundas alterações produtivas, por meio da adoção de novas tecnologias na indústria, mudanças no padrão de localização de novas plantas e brusca redução no número de trabalhadores contratados diretamente na produção. Em termos econômicos, segundo a publicação *Monthly Review* (1992a: 13), a primeira onda de investimentos estrangeiros diretos (IDE), após a Segunda Guerra Mundial foi concentrada em matéria prima e outros produtos primários. Além desses investimentos, o capital transferiu-se para o chamado “Terceiro Mundo” para empresas manufatureiras, beneficiando-se dos baixos salários e do consumo proveniente das classes de maior poder aquisitivo. Por outro lado, nas últimas décadas, houve um forte e acelerado crescimento dos IDE, na maior parte circunscrito aos países de economia mais forte, e mesmo nos de capitalismo dito periférico, nestes mais limitados aos setores de

serviços, como o de energia e de telecomunicações, assim como ao sistema bancário. Conforme a publicação *Monthly Review* (1992a: 1), na década de 1980 os IDE triplicaram, alcançando ao final de 1990 a cifra de US\$ 1,5 trilhão. Segundo esta fonte (1992a: 10), entre 1983 e 1989, o ingresso de IDE cresceu 29% ao ano.

Houve, ainda, aumento da importância relativa do setor financeiro em comparação à produção econômica global, e o acirramento da competitividade entre as nações de capitalismo dito avançado, agora apoiadas em blocos econômicos regionais. Como se poderá ver adiante, como resultante deste processo, verificou-se o alargamento do fosso que separa “centro” e “periferia” do capitalismo. Como se verifica em *Monthly Review* (1992a: 2) esses fenômenos em vez de gerar harmonia, provocaram mais desarmonia, aprofundando a distância entre o “core” do capital e o dito “Terceiro Mundo”.

Mas quais linhas de pensamento procuram dar conta da explicação dos fenômenos aqui abordados? Como circulam as idéias acerca desses fenômenos e como é possível separar os falsos conceitos do pensamento solidamente construídos por meio de análises metodologicamente baseadas nos fatos verificados nas últimas décadas?

---

<sup>4</sup> Uma crítica do planejamento estratégico no caso específico da RMBS será apresentada na Seção 5.2.4. Para uma crítica aprofundada, ver Arantes *et al* (2000).

De modo geral, na literatura econômica e na geografia, é recorrente o uso de termos como “pós-fordismo”<sup>5</sup> e “toyotismo”, que circunscrevem a análise do atual estágio ao processo produtivo industrial, ocorrido em algumas nações do centro do capitalismo. No entanto, obtém-se em alguns autores, uma visão bastante crítica e mais geral, acerca do ineditismo e da consistência dos fenômenos que caracterizam as décadas recentes. Para esses autores, ao contrário de outros que preferem generalizar indevidamente análises limitadas a processos mais restritos, é mais razoável falar numa crise do atual estágio do capitalismo, que não deve ser confundida com o arcabouço ideológico que envolve o pseudoconceito de “globalização”.

Para dar conta da tarefa de refletir acerca dessas questões e em especial a respeito do verdadeiro impacto das transformações produtivas ocorridas no âmbito do capitalismo, busca-se, na seção seguinte, discutir a crise no atual período do desenvolvimento da economia capitalista. Nas demais seções, apresenta-se crítica acerca da pertinência do conceito de “globalização”, e estudo das teorias

que podem contribuir para uma análise adequada, no tocante às consequências espaciais advindas desta crise.

---

<sup>5</sup> É mais adequado considerar o fordismo como uma fase do desenvolvimento industrial americano, ocorrida a partir da intensificação do processo de acumulação capitalista nos E.U.A. Dessa forma, denominar o estágio atual de “pós-fordista” obscurece o entendimento do processo de fato ocorrido nas economias capitalistas ditas avançadas.

### 1.1. Generalização da forma-mercadoria

Uma crítica apropriada acerca dos fenômenos do atual estágio do capitalismo e do deslocamento de idéias provocado pela utilização do conceito de “globalização” foi elaborada no trabalho de Deák (2001), um referencial fundamental acerca do real significado deste conceito. Este estudo, como o de Aglietta (1979), contém uma abordagem histórica da economia mundial, aprofundando-se na análise da situação brasileira, na perspectiva da produção social do espaço, o que é extremamente adequado para a finalidade deste trabalho. Para Deák:

*Globalização acabou se tornando uma das palavras-chave mais em voga dos anos oitenta e sobrevive nos anos noventa, ao lado de outras tais como, ‘privatização’, ‘ecologia’, ‘desenvolvimento sustentado’ ou o ‘fim da história’, além dos inúmeros neo- e pós-ismos, como neo-liberalismo, pós-fordismo, pós-industrial ou pós-moderno. No entanto, no caso da globalização assim como no dos demais neologismos citados, uso freqüente ou largamente difundido não é garantia de significado claro ou sequer emprego consistente. De maneira geral, neologismos são utilizados como se fossem novos conceitos quando na verdade procuram apenas encobrir o sentido de conceitos pré-existentes bem definidos, substituindo-os. (DEÁK, 2001: 177)*

O autor aponta, também, que o termo “globalização” tem emprego generalizado e isto pode estar relacionado a várias

dimensões do capitalismo atual, inclusive no que concerne aos seus efeitos sobre o urbano:

*No caso da globalização, o termo é usado a torto e a direita, para explicar fenômenos do capitalismo contemporâneo, para justificar medidas econômicas de governos nacionais e até políticas urbanas de governos locais. O que é geral é que na maioria dos casos a palavra ‘globalização’ vem com uma conotação de inexorável, acompanhante inevitável do rolo compressor da modernidade. (DEÁK, 2001: 178)*

Este autor procurou, ainda, definir o período do capitalismo, considerando, como Aglietta, a questão do processo de assalariamento:

*A proposição aqui colocada é que o presente estágio se caracteriza pelo término da transição, iniciada há pouco mais de um século, do processo de acumulação predominantemente extensiva para um processo de acumulação predominantemente intensiva em todos os principais centros de acumulação capitalista, ou em outras palavras, que o atual estágio de desenvolvimento é caracterizado pela exaustão do estágio de acumulação predominantemente intensiva. (AGLIETTA, 1979: 183)*

Mais adiante, Deák (2001) fez uma cuidadosa revisão de alguns conceitos da economia política, incluída aí sua crítica a algumas abordagens marxistas, e acabou por propor uma interpretação do atual período do capitalismo. Para essa finalidade o autor recuperou o significado do conceito de forma-mercadoria, cuja

generalização reputa como sendo a “*principal força motriz do capitalismo*” desde a sua transição do feudalismo. Deák (2001: 186), como Aglietta (1979), lembrou que, no capitalismo, “*excedente e meios de subsistência, tornam-se mercadorias (assim como a própria força de trabalho)*”, e isso é denominado “*generalização da forma-mercadoria*”. Valores de uso são produzidos enquanto mercadorias, ou seja, como valores de troca, e “*a primazia do valor de troca sobre o valor de uso tende a estender-se a toda a produção*”. O autor ressaltou a identificação entre o que se entende por “globalização” e o livre comércio, para lembrar que o comércio internacional, a partir desta generalização da forma-mercadoria, existe ao menos há cinco séculos e no atual estágio de acumulação ele não é tão livre assim. Deák (2001: 179-180) lembra que o acordo comercial do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT)<sup>6</sup>, de 1993, conhecido como “Rodada Uruguai”, era “*tudo menos global*”, pois os grandes blocos econômicos, E.U.A., C.E. e Japão acabaram por celebrar acordos bilaterais, fundados em cuidadoso protecionismo a setores como agricultura, a despeito dos protestos dos países ditos em desenvolvimento.

---

<sup>6</sup> Em inglês: General Agreement on Tariffs and Trade.

O autor lembrou que já naquele momento, o emprego generalizado do termo “globalização” começou a perder sua unanimidade. Citando Monthly Review (1992a), Deák recuperou a seguinte caracterização do atual estágio, que se afigura como bastante apropriada:

*Rápida expansão do investimento estrangeiro, a importância relativa crescente das finanças quando comparadas à produção real na economia global, a luta sempre mais ferrenha entre as três maiores potências capitalistas pela primazia, a manutenção da divisão do mundo entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas, e o fosso sempre mais largo que separa o core (centro) da periferia do capitalismo.* (MONTHLY REVIEW, 1992a: 181)

Segundo a publicação (1992a: 181), “*aquilo a que comumente se refere como ‘globalização’ começou há 500 anos*”, e esta expressão “*tem sido largamente usada como um eufemismo – para capitalismo tardio – ou simples neologismo – como uma alternativa a uma visão histórica do capitalismo, uma visão que forçaria até mesmo os mais recalcitrantes a enxergar a crise que está diante dos próprios olhos*”. Deák lembrou que a generalização da forma-mercadoria e ampliação do comércio não é novidade:

*Na verdade, a última grande notícia a respeito de ‘globalização’ é muito anterior ainda: é a descoberta e implantação do telégrafo no início dos anos 1850, que reduziu o tempo de percurso de uma notícia de Londres para, digamos, a recém-fundada colônia de Hong Kong, de*

*40-50 dias em um barco a vela (o vapor estava só começando) a uma fração de segundo através de um cabo no fundo do mar, informando a cotação da seda, pimenta do reino, açúcar ou das ações na Bolsa de Londres pelo mundo inteiro. Foi então que o globo ficou pequeno (há cento e cinquenta anos) e seguia-se o progresso rápido nas técnicas de transporte de carga (vela para máquina a vapor, carroça para estrada de ferro) para também reduzir substancialmente o tempo de transporte de mercadorias para todos os cantos do planeta. (DEÁK, 2001: 182)*

Deák lembrou, ainda, que cinco anos antes da invenção do telégrafo, foi apresentada uma descrição das tendências do capitalismo de então, por Marx e Engels, “*que soa como se tivesse sido escrita hoje*”:

*Ao invés das necessidades antigas, satisfeitas por produtos do próprio país, temos novas demandas supridas por produtos dos países mais distantes, de climas os mais diversos. No lugar da tradicional auto-suficiência e do isolamento das nações surge uma circulação universal, uma interdependência geral entre os países (DEÁK, 2001: 182)*

Na realidade, como defendeu Deák, citando Amin (1992)<sup>7</sup>, “*os primórdios da unificação da economia mundial são muito anteriores ainda, e é difícil discordar de para quem a globalização começou de fato em 1492*” sendo rapidamente dominada pelo capitalismo, vindo a ser praticamente identificada com este.

Visão semelhante encontra-se em Benko (2002: 85), para quem o fenômeno conhecido como “globalização” teria sido “*esboçado no século XVI com o desenvolvimento das companhias de comércio longínquo, aprofundado no século XIX com o Pacto Colonial e o incremento dos investimentos europeus no mundo, o movimento de integração econômica mundial se acelerou depois de 1945*”. Conforme o autor (2002: 85), a gradativa redução dos obstáculos às trocas, como as negociações do GATT e os avanços na área dos transportes, permitiram “*expansão considerável do comércio internacional, cuja parte do Produto Interno Bruto (PIB) mundial praticamente não cessou de progredir desde 1945, para ultrapassar os 15% em 1990*”. Essas trocas internacionais teriam se estendido, segundo Benko (2002: 85), de maneira gradual, “*às patentes e às tecnologias e depois aos fluxos financeiros, cujo montante é hoje quarenta vezes superior ao gerado pelas trocas comerciais*”. Este movimento teria facilitado os IDE, multiplicando por quatro, no nível mundial, operações de aquisição e fusão, entre 1982 e 1988, antes de sofrer uma redução recente. Para Benko (2002: 85), estas operações teriam constituído, “*mais que as criações de sítios ex nihilo, a principal fonte do recente movimento de internacionalização das empresas, explicando, por exemplo, 85%*

---

<sup>7</sup> Cf. AMIN, Samir. “1492”. Monthly Review. Nova York: Monthly Review Press, v. 44 (3), 1992, p.10-19.

*do aumento da presença estrangeira nos Estados Unidos entre 1986 e 1989”.*

Por sua vez, Deák (2001: 195) ressalta que as características comumente atribuídas à “globalização”, como “*ampliação da intermediação financeira, a perda relativa do peso das manufaturas, a ampliação do papel do Estado e a desesperada reação neoliberal – são, na verdade, quaisquer que sejam suas possíveis interpretações, indicadores de algumas das principais características do estágio atual de desenvolvimento capitalista*”.

Deák salienta, também, que o esquecimento das categorias da economia política provocaram a proliferação de pseudoconceitos, contribuindo para obscurecer a análise do atual estágio do capitalismo. Esta parece ser a maior contribuição da obra de Deák para a finalidade deste trabalho, pois ao definir metodologicamente a crise do atual estágio de desenvolvimento capitalista, o caminho fica claro para uma avaliação mais adequada dos fenômenos que vêm contribuindo, e determinando, muitas das transformações produtivas e espaciais nas metrópoles brasileiras. Neste aspecto, é importante a seguinte análise apresentada por Deák:

*Nem tudo pode ser produzido enquanto valor de troca, no entanto. O mercado é capaz de organizar uma parte da produção social, mas não pode organizar a produção social*

*como um todo. O que exatamente pode e o que não pode ser produzido enquanto mercadoria varia de acordo com os estágios históricos específicos do capitalismo, mas a produção direta de valores de uso necessariamente inclui a infra-estrutura urbana e espacial – o ambiente construído – por um lado, e as condições institucionais para a contínua reimposição da relação salário/capital, por outro; e ela geralmente também inclui um certo número de ramos industriais nascentes e outros, obsoletos. Aquela parte dos produtos que não pôde ser mercadorizada é produzida diretamente enquanto valor de uso, sob a intervenção direta do Estado. (DEÁK, 2001: 186-187)*

Deák denomina dialética da forma-mercadoria esse processo de regulação que garante a reprodução das relações sociais baseadas no assalariamento, tendo a participação do Estado no sentido de preservar as condições de funcionamento do mercado, pois este tende sempre a ampliar sua atuação, chegando por vezes à produção direta de valores uso, levantando uma contratendência, reativa a esta ampliação de seu papel. Assim, para o autor (2001: 186-187), “*a medida da penetração da produção de mercadorias na produção social como um todo, caracteriza os estágios de desenvolvimento do capitalismo*”, pois define a maior ou menor participação do Estado. Assim, os lucros menores, como acontece no estágio atual, com pequenas taxas de crescimento, exigem uma expansão da atuação do Estado, para compensar “*o enfraquecimento do instrumento básico de regulação pelo mercado, a saber, a taxa de lucro que regula o*

*fluxo de capitais – a alocação de recursos de produção – entre os ramos industriais*”. Por isso, para Deák (2001: 186-187), menores taxas de crescimento, e conseqüentemente menor lucratividade, com expansão da intervenção estatal, são “*dois lados da mesma moeda no estágio intensivo – vale dizer, no capitalismo contemporâneo*”. Assim, entende-se o atual estágio como a generalização da forma-mercadoria à escala mundial, valendo dizer que ele é “*um processo antagônico – como já o é dentro dos limites de nações-Estado –, e como tal, sujeito à contra-tendência que a tendência à generalização suscita*”. Feitas estas considerações, o autor afirmou que:

*Este é o contexto contemporâneo da ampliação da intervenção do Estado. Uma das áreas precípua de intervenção estatal e de produção direta de valores de uso é a produção do espaço, ou em outras palavras, a produção/transformação de estruturas espaciais, ou ainda, o ambiente construído. Se o planejamento urbano enquanto tal nasceu com a transição para o estágio intensivo do capitalismo na segunda metade do século passado, o interesse no ambiente construído aumentou ainda mais com a crise iniciada nos anos 1970 – ainda não superada – e que seguiu a exaustão do ‘boom’ da reconstrução pós-guerra. Questões como a da habitação [...] e a possibilidade de sua mercadorização, o preço do solo e ao próprio status da propriedade privada em terra na aglomeração urbana, e nessa conexão, a própria teoria de renda tornaram-se assuntos de grande interesse para o urbanismo. A um nível ainda mais geral, as atenções voltaram-se à relação entre a*

*transformação do espaço e o processo de acumulação mesmo (como o aumento do investimento em infra-estrutura espacial em épocas de recessão e vice-versa – um comportamento que tem sido chamado de “contra-cíclico”)*. (DEÁK, 2001: 189)

No entanto, Deák (2001: 190) lembra que a atuação do Estado não se limita ao ambiente construído, pois este freqüentemente intervém na proteção de ramos industriais “obsoletos”, como faz com a siderurgia e indústria pesada; subsidia ramos industriais novos, a indústria de armamentos; atuando até no “socorro” a bancos falidos, em contradição à ideologia liberal, e agindo na sustentação da estrutura financeira aos níveis nacional e internacional. Para Deák, o que ocorre é uma multiplicação de tentativas de imposição de formas de regulação supranacionais na atuação do Estado, que contém em si o risco de agravamento da condição assimétrica das economias nacionais. Contudo estas tentativas não “resolvem” uma questão basilar acerca do estágio atual, pois a crise pela qual passa o capitalismo se deve ao fato de que “*uma porção considerável do produto social não pode ser produzido enquanto valor de uso individualizado metamorfoseado em valor de troca, isto é, não pode ser produzida como mercadoria*”. Assim, para o autor, a questão central dessa crise “*é a questão dos limites à generalização da forma-mercadoria, e isto independe dos níveis de agregação das sociedades do mundo*” (2001: 193, grifo nosso). Para Deák (2001:

193), a “‘globalização’ é pouco mais que uma tentativa de estabelecer alguma regulação internacional no interesse do grande capital, materializado nas companhias transnacionais e eventualmente, como instrumento de manutenção do status quo das relações de força internacionais”.

Segundo este autor, no Brasil, e outros países ditos “periféricos” há outras questões a considerar. No caso brasileiro, quando elementos da ideologia liberal, produzidos nos países ditos centrais, por aqui chegam, eles ou perdem o sentido restando-lhes um conteúdo apenas demagógico, ou seu sentido sofre o que o autor denomina um “deslocamento” que o altera inteiramente em relação ao original. Ou seja, ocorre uma ideologização do significado original. No caso da “globalização”, Deák (1991) aponta que vem ocorrendo fenômeno semelhante, pois, conforme Fernandes (1981), o Brasil vem reproduzindo uma sociedade de elite, de origem colonial, sustentada em uma organização da produção também de origem colonial, de caráter permanentemente atrofiado, a acumulação entravada. Deák (1991: 32) defende que a dialética interna da “acumulação entravada” é a de que “o imperativo da acumulação está subordinado ao princípio da expatriação de excedente, como processo precípua da produção capitalista que

assegura a reprodução ampliada da sociedade de elite no Brasil”. O autor afirma, também, que a “acumulação entravada”, que também denomina “acumulação-com-expatriação-de-excedente”, só é possível,

*a taxas muito elevadas de excedente, como aquelas permitidas por um estágio de acumulação extensiva, em que a taxa de expansão é igual à taxa de excedente propriamente dita (dentro da produção de mercadorias) mais a taxa de extensão da produção de mais-valia (isto é, da própria produção de mercadorias à custa de outras formas de produção), onde a segunda é a parcela mais substancial. Uma parte do excedente é expatriada e ainda assim sobra algum para acumulação – ainda que acumulação entravada.* (DEÁK, 1991: 38)

Segundo o autor:

*O Brasil conseguiu permanecer no estágio extensivo por 120 anos a partir do início de seu desenvolvimento capitalista em 1850. Trata-se de um fato singular: dos países centrais que iniciaram seu desenvolvimento capitalista na mesma época a Alemanha e o Japão concluíram o mesmo estágio em uma geração; até os EEUU, um país ‘novo’ e americano, terminou seu estágio extensivo nos anos 1920 – uns 50 anos após a Guerra Civil e a unificação de seu território. Ainda assim, o estágio extensivo acabou por se esgotar, no Brasil, ao final dos anos '70. No entanto, a crise dos anos '80 (a ‘década perdida’) e que ainda não terminou, consiste precisamente na recusa de sua sociedade recalcitrante em reconhecer a exaustão do estágio anterior e efetivar a transição para o estágio predominantemente intensivo.* (DEÁK, 2001: 195)



Portanto, para Deák (2001: 195), a adoção do modelo social-democrata, sobretudo na década de 1990, compreendida como “acompanhante da transição a um novo estágio de desenvolvimento, a saber, de acumulação predominantemente intensiva”, acabou por tornar-se “uma farsa precisamente pela negação daquela transição”, transformando-se em pretexto para privatizações, abandono do controle da economia e do mercado interno, subinvestimento em infra-estrutura. E ainda, segundo Deák:

*A globalização e seu conceito-irmão, o neoliberalismo são, na Europa, uma reação à social-democracia, ao prestígio do Estado de bem-estar e da democracia embasada em uma camada relativamente ampla de classe média. No Brasil, onde nunca houve social-democracia ou estado de bem-estar, não passam de novas formas mal dissimuladas de entreguismo (DEÁK, 2001: 195)*

Assim, fica clara outra contradição da “globalização”, ou seja, seu caráter deslocado, no que concerne às idéias que lhe dão falsa, mas eficaz sustentação, evidenciando-se a fragilidade deste pseudoconceito, explicando-se sua penetração e circulação, em função do arsenal ideológico que o promove no Brasil e em outras partes do mundo.

Por sua vez, Gorender (1997: 82) observou que os “Estados nacionais posicionam-se diante do processo de globalização conforme os interesses de classe que expressam, empregando os

*meios de pressão e persuasão de que dispõem*”. Esta constatação aplica-se certamente ao caso brasileiro. Se por um lado, como apontou este autor, a “globalização” acentuou as desigualdades entre as nações, nos países ditos “em desenvolvimento” enfraqueceram-se os meios de resistência às transformações. Neste aspecto, Gorender (1997: 82) fez uma observação extremamente reveladora do contexto em que se produziram as transformações na economia mundial: “enquanto obstaculizam a globalização, quando lhes é conveniente, os Estados dos países desenvolvidos a utilizam como argumento para confirmar a política econômica dos Estados dos países em desenvolvimento ou atrasados”. Tal assertiva explica o protecionismo dos países centrais vis-à-vis a radical liberalização do comércio exterior brasileiro na última década.

De fato, existem diferenças marcantes na forma de inserção das nações nessa nova ordem. Trabalho de Duarte *et al*<sup>8</sup> (2004: 2-3) periodizou os estágios de crescimento da economia brasileira, comparando-os com o de outras economias, baseando-se, metodologicamente, na construção do Indicador Coincidente de

---

<sup>8</sup> Cf. DUARTE A., Banco Central do Brasil; ISSLER J. V., Escola de Pós Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas; e SPACOV A., Universidade da Califórnia, 2004.

Atividade Econômica<sup>9</sup> e sua combinação com outros índices utilizados por estudos semelhantes, desenvolvidos nos E.U.A. O estudo permitiu que se verificasse, entre 1982 e 2004, que o Brasil passou por seis ciclos recessivos, com duração de 96 meses, contra apenas três ciclos dos E.U.A., totalizando 9 meses de recessão. Foi apontado, ainda, que houve ciclos recessivos de origem externa, reflexos de crises internacionais, e outros de origem nacional, como o caso dos fracassos dos planos de estabilização. Segundo a mesma fonte, as recessões brasileiras foram 50% mais freqüentes e duraram cerca de 40% mais que as americanas, em igual período. Assim, o que autores como Novy (2002) denominam estagnação, pode ser entendido como a persistência dos ciclos recessivos na economia brasileira no período que se seguiu ao fim do “milagre econômico” protagonizado pelo regime militar. O que se percebe, no entanto, é que nem sempre há uma correlação direta entre fenômenos econômicos externos e a economia nacional, o que reforça a tese de que há determinantes internos para a crise brasileira das últimas décadas, com desdobramentos peculiares, no campo da produção. Assim, a conclusão a que se chega, é que a tentativa de reimposição do modo de desenvolvimento assentado na acumulação extensiva, já esgotado há décadas, e a relutância, por parte da sociedade

brasileira, em transitar para o estágio intensivo, parecem estar na raiz da crise atual, à qual vêm se somar todos os efeitos da crise do capitalismo, nos países que já transitaram para este estágio, tornando-se evidente o deslocamento de idéias que obscurecem este fato.

---

<sup>9</sup> Ver também ISSLER e VAHID (2003).

## 1.2. Neoliberalismo e crise global

Viu-se que as transformações econômicas e produtivas, características do atual estágio do capitalismo, produzem diferenciados efeitos sobre os Estados-nacionais, e em especial no caso brasileiro estes efeitos somaram-se à relutância de sua sociedade em orientar sua economia a um estágio intensivo de acumulação. Verificou-se, também, que o conceito de “globalização” não é adequado para explicar este processo. Mas apesar destas evidências, porque este teria se alastrado pelo mundo, com tanta força, promovendo a percepção de que as transformações no estágio de acumulação e no modelo de desenvolvimento, ocorrida a partir dos países centrais, podem ser compreendidas como uma “globalização” da economia?

Para clarificar esta questão, é importante verificar como estas idéias circularam nas últimas décadas. Neste sentido, um dos primeiros trabalhos a mencionar o termo globalização, com a conotação largamente difundida pela mídia nas últimas décadas, foi o artigo “The Globalization of Markets”, de autoria de Theodore Levitt (1983), um teórico da área de *marketing*. Este fato dá a medida de como este conceito penetrou na mídia mundial, e até

mesmo no mundo acadêmico, interferindo e influenciando na política, na geografia e na economia.

Na verdade, o conceito de “globalização” é correlato a outros pseudoconceitos, que igualmente contribuem para a equivocada assimilação do processo em curso desde os anos 1970. Benko (2002: 41) ao avaliar um desses pseudoconceitos, o termo “mundialização”, ressalta que este é empregado de forma dúbia, pois “*varia segundo as estratégias contraditórias de definição que não designam nem os mesmos aspectos nem o mesmo campo de aplicação do fenômeno considerado*”. “Mundialização” pode limitar-se ao que ele considera uma concepção apenas descritiva, acoplada as idéias de “*aceleração planetária da circulação dos fluxos de trocas, de tecnologia, de culturas, de informações e de mensagens, para desembocar numa consideração mais abstrata que tematiza o ‘processo de unificação do mundo em história universal’*”. O autor afirma, ainda, que o conceito de “mundialização” prolonga, aprofunda e obscurece, a discussão sobre a crise da modernidade e seus pressupostos. A “mundialização”, como sua prima-irmã “globalização” simplifica, de forma esquemática a questão, levando a crer que a modernidade se

tornaria “mundialidade”<sup>10</sup>, ou seja, “*totalidade sem exterior, estrutura histórica de integração em que o excesso do interior reduziria doravante o exterior ao nada*”. Essa abordagem equivocada, para Benko, confere ao conceito de “mundialização” uma conotação de “*novas coordenadas geopolíticas de uma modernidade planetária apreendida pelo Ocidente dominador*”, ou de “espaço operacional e o horizonte ideológico da condição ‘pós’-moderna”. No último caso, conforme Benko, o conceito legitima a idéia de “*um espaço traçado pelos complexos processos da mundialização*” que “*seria, paradoxalmente, o derradeiro refúgio da ambição universalista do moderno, ambição reciclada e adaptada, bem entendido, à compressão espaço-temporal propriamente ‘pós’-moderna*”. Assim, “mundialização” seria o espaço do capitalismo “pós-moderno”.

Para a compreensão do processo de circulação das idéias que provocam a percepção de que vivemos num mundo “globalizado”, é interessante avaliar, também, o trabalho de Koulioumba (2002: 40-42), em que se apresenta amplo painel acerca das diversas teorias da “globalização”, as quais foram classificadas em três escolas

principais de pensamento: escola hiperglobalizante, escola cética e escola transformalista.

Para a escola hiperglobalizante, a globalização “*reflete uma nova época na história da humanidade, na qual os tradicionais Estados-nação começam a se dissolver, influenciados por mudanças súbitas na dinâmica industrial, nas informações disponíveis, nas preferências dos consumidores e nos fluxos de capitais*”. Para Ohmae<sup>11</sup> (*apud* KOULIOUMBA, 2002: 40), um de seus principais precursores, “*a globalização constitui-se em um momento sublime de integração entre nações, cujo ápice do processo conduzirá à erradicação do Estado-nação e à perfeita harmonia entre os povos*”. O argumento é que os Estados-nação estariam se tornando obsoletos, sendo gradativamente substituídos por “*Estados-regiões*”, que se baseiam em “*unidades econômicas e não políticas*”, cujo foco não tem precedentes locais. Dito de outra forma, esses Estados-regiões “[...] *podem residir totalmente dentro das fronteiras de um Estado-nação ou transcendê-las. [...] O que define essas unidades não é a localização de suas fronteiras políticas, mas o fato de terem o tamanho e a escala corretos para serem as verdadeiras unidades de negócios da economia global*” (OHMAE, *apud* KOULIOUMBA,

---

<sup>10</sup> Modernidade-mundo Cf. CHESNEAUX J., *Modernité-monde*. Paris, La Découverte, 1989 (*apud* Benko, *idem*: 41).

---

<sup>11</sup> Cf. OHMAE, Kenichi. *O Fim do Estado Nação: A Ascensão das Economias Regionais*. Tradução por Ivo Korytowsky. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

2002: 40). Este autor apontou, ainda, alguns exemplos do que seriam esses Estados-regiões como:

[...] unidades geográficas como o norte da Itália; Baden-Württemberg (ou o alto do Reno); País de Gales; San Diego/Tijuana; Hong Kong/sul da China; o Vale do Silício/Bay Area de San Francisco, na Califórnia; e Pusan (na extremidade sul da península da Coreia) e as cidades de Fukuoka e Kitakyushu no norte da ilha japonesa de Kyushu. Outras dessas áreas são o Triângulo do Crescimento, de Singapura, Johore (o estado mais ao sul da Malásia) e as vizinhas ilhas Riau da Indonésia (incluindo Batam, um paraíso fiscal); o Triângulo da Pesquisa, na Carolina do Norte; a região francesa de Rhone-Alps. (OHMAE, apud KOULIOUMBA, 2002: 40-41)

De forma oposta, a *corrente cética*, segundo Koulioumba, (2002: 41-42), entende que a globalização não é uma ruptura, pois o presente momento não representa uma transformação radical, como defendem os *hiperglobalizantes*, considerando que os fluxos atuais de comércio, investimento e mão-de-obra não são superiores aos do século passado conforme demonstrou o trabalho de Batista Jr. (2001). Em outros termos, segundo este trabalho, teóricos como Hirst e Thompson “argumentam que a conceituação do termo (globalização) *inexiste, pois a atualidade em nada difere do contexto histórico-mundial anterior. O advento da globalização, assim sendo, não passaria de um ‘mito’*”.

Segundo Batista Jr. (2001), a atualidade seria a retomada de processos e tendências antigos, “*pois a internacionalização da economia e a revolução nos meios de informação e transportes já existem há pelo menos cem anos*”. A “*ilusão*” provocada pela globalização “*decorre do fato da integração alcançada no passado recente ser muito significativa quando comparada ao baixo grau de abertura das economias do pós-guerra*”. Assim, “[...] *o que temos hoje é uma economia internacional e não uma economia global*”, conforme argumentou Batista Jr. (2001: 13), apoiado em conceitos de Hirst e Thompson (1998). Para Batista Jr. (2001: 15), a despeito do elevado crescimento das operações em nível internacional, mesmo em termos financeiros as aplicações domésticas ainda são significativas.

Um ponto importante é que, ao contrário do que defendem os teóricos hiperglobalizantes, os céticos consideram que o neoliberalismo não modificou, substancialmente, a importância do Estado, para a grande maioria dos países desenvolvidos. Batista Jr. (2001) ressaltou que se tem verificado a preponderância de seu peso, “*particularmente nas questões referentes à regulamentação dos mercados financeiros, políticas de imigração, soberania e outras*”. Este autor, mais uma vez citando Hirst e Thompson (1998), lembrou

que “[...] o Estado pode ter menos controle sobre as idéias, mas permanece um controlador de suas fronteiras e do movimento das pessoas que as cruzam”, o que é um ponto essencial para solapar a perspectiva hiperglobalizante. Portanto, a globalização, “*longe de eliminar barreiras territoriais, tem acentuado entraves de diversas grandezas, particularmente no que tange às relações internacionais entre os Estados-nação*”. Sobre este aspecto, Gorender (1997: 81) afirmou que ainda permanecem atribuições exclusivas do Estado, a jurisdição territorial, a cobrança de tributos e a emissão de moedas. Embora, sob pressão dos interesses dominantes, o Estado nacional também regula “*parâmetros financeiros como as taxas de juros e de câmbio*”.

Finalmente, Koulioumba abordou a escola dos teóricos transformalistas, que situa-se a meio termo entre a hiperglobalizante e a cética, segundo os quais o conjunto de processos contemporâneos não possui precedentes. “[...] A globalização econômica, portanto, é uma realidade, e que não se trata apenas de uma continuação de tendências de anos anteriores ou de uma reversão delas. Embora uma parte considerável do comércio permaneça regionalizada, há uma economia plenamente global no nível dos mercados financeiros” (GIDDENS, apud

KOULIOUMBA, 2002: 42). Segundo Giddens, o mais notório expoente desta escola, “*assuntos de natureza doméstica e internacional sofrem transposições*”. Um ponto importante, conforme revelou Koulioumba é que Giddens “*argumenta, que apesar da crescente interdependência entre nações e da criação de novas regiões econômicas e culturais (que muitas vezes transpõem fronteiras nacionais), o papel desempenhado pelo Estado-nação permanece ainda de extrema relevância e não o contrário, como proposto pelos teóricos hiperglobalizantes*”. Para Giddens:

*As nações conservam, e vão conservar por um futuro previsível, considerável poder governamental, econômico e cultural sobre seus cidadãos e na arena externa. Frequentemente, contudo, elas só serão capazes de manipular esses poderes em ativa colaboração umas com as outras, com suas próprias localidades e regiões, e com grupos e associações transnacionais. ‘Governo’, assim, torna-se menos identificado com ‘o’ governo - governo nacional - e mais abrangente. A ‘governança’ torna-se um conceito mais relevante para designar algumas formas de capacidades administrativas ou reguladoras. (GIDDENS, apud KOULIOUMBA, 2002: 42)*

Conforme Koulioumba, ao propor a política da “*terceira via*”, Giddens (2002: 43) defende a adoção de “*uma atitude mais positiva em relação ao tema da internacionalização*”. A “*nação cosmopolita*”, por Giddens assim denominada, seria dessa maneira, “*uma sociedade multicultural, embasada no entrelaçamento*

mento de regiões, nos princípios democráticos de governabilidade, na cooperação internacional, gerenciamento ecológico global e no investimento de caráter social”. De acordo com Ianni (1997: 40), “[...] o dilema consiste em constatar-se se está ou não havendo uma ruptura histórica em grandes proporções, em âmbito global, assinalando o declínio do Estado-nação e a emergência de novos e poderosos centros mundiais de poder, soberania e hegemonia”. A posição de Giddens, parece dar conta desta questão, de forma parcial, se forem consideradas as evidências expostas na Seção 1.1. Contudo, apesar destas evidências, percebe-se que o conceito de “globalização”, apóia-se na circulação de idéias de variados matizes. Mas o *mainstream* prossegue sendo o pensamento de Milton Friedmann, que ganhou espaço nos países centrais, na medida em que o modo de produção característico do estágio anterior do capitalismo entrava em crise. Segundo Brenner e Theodore (2002: 2) a chave para a adoção da ideologia neoliberal é a crença de que os “*mercados abertos, competitivos e desregulamentados, libertos de toda forma de interferência do estado, representam o melhor mecanismo para o desenvolvimento econômico*”. Mais adiante, estes mesmos autores afirmam que a doutrina neoliberal espalhou-se para justificar, entre outras coisas:

*a desregulamentação do controle do Estado sobre as grandes indústrias, o assalto ao trabalho organizado, a redução dos impostos, a privatização ou redução dos serviços públicos, o desmonte dos programas sociais, o aumento da mobilidade do capital através do mundo, a intensificação da competição entre as localidades e a criminalização da pobreza urbana.* (BRENNER; THEODORE, 2002: 3, tradução nossa).

Neste aspecto, o pensamento de Friedmann foi resgatado e acabou legitimando, em nível acadêmico, o curso das transformações na política econômica, que segundo Gorender (1997: 79), não trouxeram “*a reversão da queda das taxas de crescimento da produção e da produtividade*”. Conforme este autor, teria ocorrido o reverso, com a acentuação das taxas e, possivelmente, tal fato se deve “*ao desvio de proporção considerável do capital líquido para operações financeiras especulativas, de âmbito mundial*”. Ou seja, o capital teria promovido o que muitos autores denominam mudança de circuito.

Acerca desse câmbio, encontra-se em outra obra de Aglietta (2000), uma explicação baseada em mudanças no perfil demográfico dos ditos países centrais do capitalismo. Aglietta afirmou que:

*Este novo regime financeiro está profundamente ancorado nas estruturas econômicas contemporâneas. Se a instabilidade que lhe é concernente não provocar a catástrofe global, ele veio para durar. Isto ocorre por que as forças determinantes, que lhe deram origem, estão enraizadas nas evoluções sócio-demográficas que vêm de longo tempo. Estas evoluções fizeram surgir nos países desenvolvidos do capitalismo um capitalismo patrimonial no qual uma parte crescente dos assalariados tornou-se acionária de empresas, por meio de investidores institucionais. A influência preponderante desses atores financeiros imprime sua marca sobre a concorrência financeira, sobre a alocação dos capitais e sobre os comportamentos das empresas. Estes efeitos microeconômicos têm repercussões macroeconômicas.* (AGLIETTA, 2000: 52, tradução nossa)

Aglietta explicou, ainda que sem demonstrar claramente sua posição, que o envelhecimento da população naqueles países teria gerado uma pressão pela acumulação de riqueza financeira. No curso dos últimos quinze anos (anteriores a 2000), a taxa de crescimento da acumulação da riqueza financeira, em comparação aos rendimentos da população, elevou-se significativamente em países como os E.U.A., Alemanha e França. Este fenômeno, denominado pelo autor (2000: 53-54) de capitalismo patrimonial, seria responsável por uma mudança generalizada de atitude dos investidores e das empresas, provocando os processos de reestruturação e a importância cada vez maior do mercado financeiro.

Contudo, ainda que tal fato seja verídico, seus determinantes não apontam para um processo em que se pode atribuir a crise, de maneira simplificadora, à falência do Estado keynesiano, como defendem os apoiadores do pensamento neoliberal. A queda sistemática da taxa de lucro, que exigiu ações estatais no sentido de operar mudanças no modo de regulação, não pode ser atribuída ao assim chamado Estado de Bem-estar Social. Acerca deste ponto, em Monthly Review (1992a), verifica-se que o declínio nas taxas de crescimento industrial empurraram o capital para a busca de novas oportunidades, o que teria provocado fenômenos como o ressurgimento do protecionismo, e o movimento em busca de acordos bilaterais de comércio, entre nações, em contradição ao pensamento neoliberal. Outro aspecto deste movimento, certamente foi o rápido crescimento dos IDE, que privilegiou os mercados de países industrializados em detrimento do chamado Terceiro Mundo. Em Monthly Review (1992a: 12) sabe-se que entre 1967 e 1989, este tipo de investimento declinou de 31% para 19% no “Terceiro Mundo”, enquanto entre os países do “centro” cresceu de 69% para 81%. No entanto, segundo o relatório Financiamento do Desenvolvimento Global (BANCO MUNDIAL, 2005), a região



da América Latina e do Caribe recebeu cerca 48% dos IDE, no período entre 1999 a 2000, no pico do *boom* das privatizações, declinando no início da década atual, para atingir de 25%, em 2003 e 26%, em 2004. Neste ano, 88% do aumento estimado de IDE líquido nos países em desenvolvimento destinaram-se ao Brasil, China, Índia, México e Rússia. A saída de IDE dos países em desenvolvimento, que aumentou de US\$3 bilhões em 1991 para cerca de US\$40 bilhões em 2004, concentrou-se nos mesmos países.

Segundo Monthly Review (1992b: 10), a taxa de crescimento do PIB *per capita* dos ditos países subdesenvolvidos declinou de 8,7% em 1960, para 7,4% em 1970 e 6,1% em 1987. No caso da América Latina, as taxas

### 1.3. Mitos da "globalização"

No sentido de expor detalhadamente a fragilidade do pseudoconceito de “globalização” Batista Jr. (2001) e Fiori (1997) desenvolveram abordagens extremamente críticas sobre a questão, que merecem destaque, pois são apoiadas em estudos de dados extraídos de relevantes organismos internacionais de análise econômica e de autores que apresentaram grande contribuição para a

reduziram-se, respectivamente, de 22,2%, para 17,9% e 12,5%. Conforme dados da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), de 2005, o PIB per capita da região esteve próximo de 0,5% no início da década atual, recuperando-se para 5,8%, em 2004.

Portanto, a adoção do pensamento neoliberal distorce os fatos e legitima modelos transpostos do exterior, que contribuem para aprofundar o quadro de assimetria herdado do período anterior. Contudo, o conjunto de idéias que sustentam este processo de ampliação da desigualdade não resiste a um exame cuidadoso. Nesse aspecto, apresenta-se na próxima seção análise da pertinência do conceito de “globalização”, sem dúvida, a arma mais bem sucedida do arsenal neoliberal.

compreensão da gênese e do funcionamento do atual estágio de acumulação. Em ambos os trabalhos é tratada a questão da mitificação da “globalização”.

No primeiro deles, Batista Jr. (2001) afirma ser necessário distanciar-se de falsas noções ou noções distorcidas por exageros, que circulam pelo mundo e são tidas como verdadeiras por quem

não possui informação adequada e visão crítica acerca da questão. Para o autor (2001: 70), “*‘globalização’ é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional*”. O autor ressalta que os Estados nacionais, sobretudo os mais avançados, não estão à mercê de “*processos econômicos ‘globais’ incontroláveis ou irresistíveis*”. Indo ao encontro do ponto de vista exposto em Gorender (1997), ao contrário do que sugere o determinismo associado à ideologia da globalização, “*o raio de manobra dos governos continua a depender crucialmente de escolhas nacionais*” (Batista Jr., 2001: 70). Para comprovar sua tese, o autor enumerou cinco mitos que transformam a “globalização” numa das mais poderosas construções ideológicas de nossos dias.

O primeiro é o mito da irreversibilidade e ineditismo, pelo qual “*a globalização inaugura nova etapa na história econômica mundial*” e “*constitui processo irreversível, que conduziu a uma integração sem precedentes das economias nacionais*” (2001: 67). Batista Jr. afirmou que “*muitos dos fenômenos apresentados para sugerir o advento de uma nova era constituem a reprodução, sob nova roupagem, de tendências antigas*”. Para o autor, “*‘globalização’ é uma nova palavra para um processo que remonta à expansão da civilização européia desde o final do século XV*”, e a

internacionalização econômica dos últimos vinte ou trinta anos tem precedentes históricos, notadamente nas décadas anteriores à Primeira Guerra. Para comprovar sua tese, Batista Jr. (2001: 11-18) apresentou e analisou documentos do Fundo Monetário Internacional (FMI), da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD)<sup>12</sup> e outros autores. Batista Jr. (2001: 67) ressaltou que “*a ilusão de que estamos experimentando um processo inteiramente inédito de internacionalização se deve, em parte, ao fato de que a integração internacional recente é, de fato, significativa quando comparada ao baixo grau de abertura das economias logo após a Segunda Guerra*”, mas “*perde-se de vista que, entre 1914 e 1945, as guerras, a Grande Depressão e o protecionismo, destruíram o sistema internacional da belle époque, acontecimento que bem mereceria a reflexão dos que acreditam na irreversibilidade dos processos históricos*”.

O segundo mito é o de que “*nas últimas duas ou três décadas, a ‘globalização’ produziu um sistema econômico fortemente integrado, de caráter supranacional, que tende inexoravelmente a unificar o mercado mundial, a dissolver as fronteiras nacionais e a*

---

<sup>12</sup> United Nations Conference on Trade and Development.

*reduzir a relevância dos mercados domésticos*”. No entanto, como demonstrou Batista Jr., apoiado em dados do FMI, de Robert Wade<sup>13</sup> e de outros (2001: 19-38), “*o processo de internacionalização observado nas décadas recentes não tem o alcance e muito menos o caráter universal sugerido pelo uso indiscriminado do termo ‘globalização’*” (2001: 68). O processo atual, como ressaltou o autor, está distante da eliminação das fronteiras nacionais e mesmo de “*ameaçar a sobrevivência do Estado nacional*”. Contudo, para Batista Jr., “*o progresso técnico e as inovações em áreas como informática, telecomunicações e finanças, combinados com a liberalização de mercados e a remoção de restrições a operações internacionais, vêm contribuindo para a maior integração das economias nacionais*”. Porém, observou-se que os mercados internos continuam a predominar, por ampla maioria, “*na absorção da produção, na geração de empregos e no financiamento dos investimentos*”. O autor lembrou que “*os mercados de trabalho permanecem altamente segmentados por políticas restritivas de imigração e outros obstáculos à movimentação internacional de trabalhadores*”. Os dados apresentados no artigo, acerca da

distribuição geográfica dos fluxos de comércio internacional e dos movimentos de capital, contradizem a “*imagem de uma economia ‘global’ ou de um mercado mundial unificado*”. O que de fato vem ocorrendo é a grande concentração das atividades internacionais nos ditos países centrais, “*que respondem por dois terços ou mais dos fluxos de comércio e de capital*”. Para Batista Jr. (2001: 68), a expressão “*globalização*” é enganosa e deve ser evitada, sendo preferível falar em “*economia internacional*” ou “*internacionalização econômica*”, mais compatíveis com a realidade do intercâmbio entre economias nacionais distintas.

O terceiro mito é o de que “*em consequência da ‘globalização’ e do predomínio das políticas ‘neoliberais’, os Estados nacionais entraram em processo de inevitável declínio e estão sendo compelidos a reduzir a sua presença na economia*” (2001: 68). O autor atribuiu este fenômeno ao predomínio ideológico do chamado neoliberalismo, que para ele “*constitui uma tentativa de restaurar o ideário econômico do século XIX*” e não chegou a modificar de maneira significativa e duradoura a dimensão do Estado na grande maioria das economias desenvolvidas. Batista Jr. (2001: 38-47) demonstrou, a partir de dados da UNCTAD, do FMI,

---

<sup>13</sup> Cf. WADE, R. “Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy are Greatly Exaggerated”. In B. ERGER S. e DORE R. (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996.

do Banco Mundial, de Tanzi e Schuknecht<sup>14</sup> e outros, que não houve sequer a interrupção da “*tendência de aumento do peso do governo, medido por indicadores agregados, como a relação entre a despesa e a receita públicas e o PIB*”. Como apresentou o autor (2001: 68-69), no referido trabalho, os “*dados macroeconômicos das economias desenvolvidas indicam que há uma enorme distância entre o discurso ‘neoliberal’ e a realidade dos países onde essa ideologia teve origem*”.

O quarto mito é o do domínio crescente da “*economia global*” por “*empresas ‘transnacionais’, livres de identificação e lealdades nacionais*”. Contudo, Batista Jr. (2001: 69) afirmou que a maior parte das empresas com atuação no mercado externo ainda permanece “*marcada por sua origem nacional*”. Para o autor, as corporações verdadeiramente transnacionais são raras, sobretudo em economias de maior porte, que possuem amplos mercados internos, como os E.U.A., a União Européia e o Japão. Para ele, “*não há dúvida de que nas últimas décadas as empresas dos países desenvolvidos, e mesmo de alguns países em desenvolvimento, ampliaram as suas atividades no exterior e passaram a desenvolver*

*uma parte das suas atividades fora de seu país de origem*”. No entanto, este fato não permite afirmar que as empresas perderam as suas referências e vínculos nacionais. Batista Jr. (2001: 48-54) demonstrou, apoiado em dados da UNCTAD, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de Hirst e Thompson (1998) e de Bairoch & Kozul-Wright<sup>15</sup>, que a grande maioria destas empresas mantém o principal dos seus ativos, vendas e empregos na sua base nacional e que atividades geradoras de maior valor adicionado e funções estratégicas, como as de pesquisa e desenvolvimento, costumam se realizar no país de origem das empresas. Assim, o autor defendeu a perspectiva de que essas corporações não devem ser caracterizadas como “*transnacionais*” ou “*multinacionais*”, mas como “*firmas nacionais com operações internacionais*”.

O último mito apontado por Batista Jr. é o da criação de um “*mercado global*” pela “*expansão das transações financeiras internacionais*”. O autor (2001: 69) destacou que este mito traz consigo a idéia de um mercado muito poderoso, “*diante do qual a autonomia das políticas nacionais e dos bancos centrais, mesmo nos*

---

<sup>14</sup> Cf. TANZI, V. e SCHUKNECHT, L. The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries. IMF Working Paper, Fiscal Affairs Department, International Monetary Fund, dez. 1995 (mimeo).

---

<sup>15</sup> Cf. BAIROCH, P. e KOZUL-WRIGHT, R. Globalization Myths: Some Historical Reflections on Integration, Industrialization and Growth in the World Economy. Discussion Paper, n. 113, UNCTAD, mar. 1996 (mimeo).

*países de mais peso, tende a desaparecer*". Porém, como afirmou o autor, *"o grau de internacionalização das finanças é mais limitado do que sugere o uso indiscriminado de expressões como 'globalização financeira' ou 'mundialização do capital financeiro'"*. Lastreado em dados da OCDE e FMI, Batista Jr. (2001: 55-66) demonstrou que, apesar da forte expansão das operações financeiras internacionais, *"as aplicações domésticas ainda são largamente predominantes"*. O trabalho em referência destacou, também, que *"o comportamento dos investidores institucionais dos países desenvolvidos, particularmente dos fundos de pensão e das companhias de seguro, revela um forte viés em favor dos mercados domésticos"*. Esta predominância dos mercados nacionais também surgiu de forma incontestável em dados referentes a mercados de títulos e ações. Assim, o autor considerou ser prematuro admitir a existência de um *"mercado global de capitais"*. Batista Jr. ponderou que o aumento do volume e da velocidade das transações financeiras internacionais cria situações novas, dificultando, por exemplo, a sustentação de determinadas modalidades de regime cambial, especialmente daqueles que se caracterizam por alguma forma de ancoragem flexível, *"a exemplo do regime adotado pelo Brasil nos anos recentes"*. Assim, não é obra do acaso ter havido, recentemente, uma clara tendência para a flutuação cambial

administrada, não apenas nos países centrais, como também nos países ditos em desenvolvimento, *"pois esse é o tipo de regime cambial que permite conciliar o crescimento das operações financeiras internacionais com a preservação da autonomia dos bancos centrais na busca de objetivos domésticos"*. Assim, para Batista Jr. (2001: 69-70), longe de estarem limitados à condição de coadjuvantes, *"os bancos centrais continuam e continuarão a preservar a sua autonomia e a exercer forte influência sobre os mercados de câmbio, agindo isoladamente ou em intervenções coordenadas com outros bancos centrais"*.

Batista Jr. (2001: 42) apontou que no atual estágio de acumulação ocorreu de fato forte desregulamentação de mercados, eliminação de barreiras comerciais em nível internacional, acordos multilaterais e regionais que resultaram em liberação comercial, extinção de controle sobre movimentos internacionais de capital e privatização de empresas estatais. Mas ainda assim, a participação do Estado na economia, que crescia desde a Primeira Guerra Mundial, teria continuado a aumentar mesmo com toda a força da ideologia neoliberal<sup>16</sup>. O autor lembrou, também, que desde os anos

---

<sup>16</sup> Segundo Deák (2001), apoiado em relatório do Banco Mundial, a participação do Estado na economia, nos países centrais, aumentou expressivamente, após a década de 1920. Este aumento, no tocante às receitas do governo central,

1970 ocorre a tentativa “*não muito bem-sucedida*”, de reversão do Estado de Bem-estar Social, sedimentado a partir da Segunda Guerra Mundial. Para ele, busca-se minimizar as políticas sociais, restaurando-se, assim, o período pré-keynesiano (2001). Batista Jr. (2001: 55) ressaltou, também, que a remoção de controles sobre os fluxos internacionais de capital e a desregulamentação dos mercados nacionais, combinadas com o “*rápido progresso tecnológico em computação e comunicações e com a diversificação e sofisticação crescentes dos instrumentos financeiros*”, resultaram em grande ampliação dos mercados, em especial dos fluxos internacionais.

Fiori (1997), por sua vez, destacou a existência de três mitos fundamentais em que se sustenta a ideologia da “globalização”. O primeiro mito identifica a “globalização” como “*resultante exclusiva das forças de mercado*” (1997: 242). Segundo o autor, para alguns pensadores, a “globalização” seria “*uma nova realidade econômica*” resultante da expansão capitalista e, por esta razão, seria “*absolutamente necessária e irrecusável por qualquer governante dotado de um mínimo de realismo e bom senso*”. A “globalização” seria, assim, “uma nova configuração material da economia mundial

---

ultrapassou 60% do PIB, no caso da Suécia, em meados da década de 1980. Em igual período, nos E.U.A., as receitas ampliaram-se em mais de 35% do PIB; no Japão, atingiram quase o mesmo nível e na Alemanha chegaram próximas a 50%.

gerada pelo efeito simultâneo da ‘terceira revolução tecnológica microeletrônica e informacional’, combinada ou causada pelo aumento da extensão e intensidade da competição empresarial à escala global” (1997: 243). Fiori (1997: 244) ressaltou que atualmente já se possui conhecimento suficientemente amplo sobre o papel de algumas decisões políticas fundamentais, tomadas pelos governos dos países ditos centrais, mas sobretudo pelo governo norte-americano, os quais “são responsáveis pela direção assumida pelo processo alimentado pelas transformações tecnológicas e pela intensificação da competição mundial”. Também há uma consciência cada vez mais concreta acerca do papel exercido pelas pressões políticas dos países industrializados e dos organismos internacionais na “*crescente homogeneização das políticas econômicas e reformas liberais em curso nos países em desenvolvimento*” (1997: 244)<sup>17</sup>. Segundo Fiori (1997: 244), se o padrão monetário dólar-ouro viu-se fragilizado pela fuga dos capitais americanos em direção ao euromercado, na origem do fenômeno da financeirização, no início da década de 1970, a história mais recente “*trouxe à luz o movimento consciente e voluntário do governo americano no sentido de se desfazer de um padrão monetário que*

---

<sup>17</sup> Cabe ressaltar que no caso brasileiro certamente há uma articulação entre estas pressões e interesses dominantes que facilitam a adoção de políticas neoliberais.

foi ficando cada vez mais contraditório com seus interesses nacionais”. O autor argumentou que o significado político das decisões econômicas do governo norte-americano, adotadas no final dos anos 1970, objetivavam o fortalecimento do dólar e a recuperação da sua hegemonia mundial, colocada em xeque depois da derrota no Vietnã. Fiori (1997: 244) ressaltou que o mesmo pode-se dizer “*da escalada político-econômica iniciada pelo governo americano na Reunião do Plaza, em 1985, e que prosseguiu no enquadramento da Rodada Uruguai e passa hoje em dia pela discussão das novas regras de proteção mundial aos investimentos externos*”. Relembrando Hobsbawm em “Era dos Extremos”<sup>18</sup>, o autor (1997: 244) apontou o acúmulo de forças indiscutíveis, no plano político-militar, com o efetivo fim da Guerra Fria “*ocorrida, para fins práticos, nas Reuniões de Cúpula de Reykjavik de 1986 e de Washington em 1987*”. Teria sido a partir deste momento, como ressaltou Fiori, que os E.U.A. começaram a estruturar e impor a nova estratégia de sua hegemonia mundial recomposta. Segundo o autor (1997: 245), foi neste período, e logo após à crise da bolsa de Nova Iorque, em 1987, que “*na forma de um efeito dominó abriram-se e desregularam-se os*

*mercados comerciais e financeiros de todo o mundo*”. Assim, teria ocorrido a explosão financeira que tornou-se o carro-chefe de uma “globalização” que se enraizou nas bolsas e moedas de todo o mundo, mas que “*tem como seu avalista, em última instância, o poder político cada vez mais centralizado e imperial do governo americano*” (1997: 245). Fiori (1997: 245) vê os E.U.A. e seus parceiros, como os formuladores das novas normas às quais devem se submeter os países, caso queiram disputar os investimentos das grandes corporações ou dos grandes operadores financeiros. Portanto, para este autor, a reestruturação do capitalismo mundial em curso é um fenômeno “*simultaneamente político e econômico*”. Desta forma se a globalização é uma obra dos mercados, “*sua verdadeira direção e significado vêm sendo dados pelas opções político-ideológicas de algumas poucas potências mundiais*” (1997: 245). Para Fiori, as taxas de câmbio e juros flexíveis devolveram um poder ainda maior aos E.U.A., do que ele possuía no período de vigência do padrão dólar-ouro.

Pelo segundo mito, considera-se a “globalização”, um fenômeno “*universal, inclusivo e homogeneizador*”. Ou seja, para Fiori (1997: 243), “*pleonasticamente, a globalização é ‘global’*”, e seria “*capaz de produzir uma revolução mundial nos planos da*

---

<sup>18</sup> Cf. HOBSBAWM, Eric. J. *Era dos Extremos: o Breve Século XX: 1914 – 1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.

*produção, da produtividade e da riqueza*”. Por isso, segundo Fiori (1997: 243), a “globalização” poderia determinar aos países e seus governantes, uma realidade à qual estes “*devem se ajustar implacavelmente ou morrer no ostracismo da história*”. Fiori apresenta dados que apontam para tendências que contradizem a tese da universalidade da “globalização”. Em primeiro lugar, o crescimento anual do comércio mundial, entre 1973 e 1990, “*foi em média de apenas 3,9%, crescendo 39% acima do PIB mundial enquanto que, entre 1950 e 1973, o aumento médio anual do mesmo comércio foi de 7,2%, crescendo a uma taxa de 53% acima do mesmo PIB*” (1997: 245). Em segundo lugar, este crescimento tem sido cada vez mais dependente das decisões de investimento de umas centenas de grandes corporações situadas nos países centrais. Conforme Fiori (1997: 246), dois terços do comércio internacional estariam associados a estas empresas, sendo um terço diretamente comércio intrafirmas e o outro terço restante, comércio entre estas mesmas megacorporações. Em terceiro lugar, com relação às empresas ditas transnacionais, “*afirma-se existir um número de 39.270 filiais*”, mas, deste total, as 0,3% do total detêm um terço do estoque mundial de capital, num contexto em que, dentre as 100, 32 são norte-americanas e 19 japonesas (1997: 246). Este argumento coincide plenamente com o apresentado por Batista Jr. (2001), em relação ao

quarto mito por ele exposto. Em quarto lugar, Fiori desmontou a tese do caráter supranacional destas empresas. Como Batista Jr., citando Hirst e Thompson, (1998), 3/4 do valor agregado destas empresas é relativo aos seus países de origem e não está, portanto, distribuído ou fragmentado pelo mundo. Em quinto lugar, com relação ao aumento dos fluxos de investimento direto estrangeiro, Fiori (1997: 246) ressaltou que, “*descontados os investimentos financeiros ou ‘especulativos’, em 1995 restaram 315 bilhões de dólares para investimentos diretos*”. No entanto, mais ou menos 70% destes recursos destinaram-se aos países centrais e o restante foi para a China, cabendo ao Brasil apenas 4,9%. Deste total, destacou o autor (1997: 246), “*229 bilhões foram destinados exclusivamente a fusões e incorporações sem implicar aumento de capacidade produtiva e produzindo, quase invariavelmente, diminuição dos postos de trabalho*” (1997: 246). Em sexto lugar, se entre os anos de 1994 e 1995 estes investimentos cresceram em torno de 40%, 90% deles ficaram nos próprios países centrais, “*sendo que 2/3 deles vieram de cinco países apenas: os Estados Unidos, a Inglaterra, a França, a Alemanha e o Japão*”. Em sétimo lugar, é relevante que, dos cerca de 180 países existentes no mundo, aproximadamente cem deles recebem, conjuntamente, cerca de apenas 1% do IDE. Para o autor (1997), isto revela o *gap* cada vez maior que, segundo o próprio



Banco Mundial admitia, em relatório publicado à época, separa os países ricos dos países pobres do globo.

Fiori (1997), afirmou também, que o problema mais grave, relaciona-se ao impacto interno que a distribuição dos investimentos escassos tem provocado em países de grandes dimensões como o Brasil. Fiori (1997: 247) relembrou que Ohmae<sup>19</sup> admite que “*os capitais privados preferem concentrar-se no que ele chama de vantagens em escala oferecidas pelos ‘region states’, áreas sub ou supranacionais de maior riqueza e densidade econômica*”. Este fator, provocaria a denominada “dessolidarização” econômica interna de cada espaço nacional, podendo levar a uma fragmentação econômico-territorial dos países. Ou seja, ao passo em que os novos investimentos trilham o caminho dos anteriores, eles reforçam uma tendência ao surgimento de espaços econômicos descontínuos cada vez mais conectados com o exterior e cada vez menos integrados nacionalmente. Contudo, é relevante o fato de que isto vem ocorrendo com amplo apoio dos próprios Estados-nacionais. A outra face deste processo, é o acirramento crescente nas competições intra e interestatais pelos novos investimentos, acompanhadas de

desregulações, como a guerra fiscal entre os estados e as privatizações “*selvagens*” ocorridas no Brasil, nos anos 1990.

A avaliação de Fiori, tal como a de Batista Jr. (2001), é de que a “globalização” é de fato fragmentadora dos espaços e não integradora, como seu nome leva erroneamente a crer. Da mesma forma, mesmo dentro das áreas preferidas pelas redes financeiras e produtivas ela é o que Fiori (1997: 247) considera “*um fenômeno daquilo que algum dia se chamou de Primeiro Mundo, apresentando sinais evidentes de ser cada vez menos inclusiva, homogeneizadora ou convergente*”. Assim, na medida em que fragmenta o espaço nacional, a “globalização” provoca grande aumento da polarização entre nações e classes sociais, no que concerne à concentração de riqueza, renda e emprego. Para Fiori (1997: 247-248), este fenômeno é perceptível, até mesmo nos países situados “*no epicentro da globalização*”, com efeitos sobre países como o Brasil, na direção da exacerbação das distâncias e conflitos internos.

Conforme o terceiro mito, em Fiori (1997: 243), muito semelhante ao também terceiro mito de Batista Jr., a “globalização” seria capaz de promover “*uma redução pacífica e inevitável da soberania dos estados nacionais*”. Levado ao extremo, este mito, defendido por alguns ideólogos que Fiori considerou “mais

---

<sup>19</sup> Cf. OHMAE, K. *The Rise of the Region State*. Foreign Affairs, 72, Spring, 1993, p. 78-87.

eufóricos”, acena com possibilidade do *“fim ou a inutilidade do Estado”*, da mesma forma como defendiam os fisiocratas e liberais mais radicais, desde o século XVIII, como Hicks, economista inglês, segundo o qual (apud FIORI, 1997: 243): *“se não houvesse estados-nações, a absorção de toda a raça humana nas fileiras das populações desenvolvidas seria relativamente simples”*. Fiori (1997: 248) lembrou que o capitalismo mundial *“é coetâneo do sistema interestatal, e que este sempre foi assimétrico e hierarquizado, articulando-se em torno a hegemonias e supremacias que se exerceram de forma militar, política ou diretamente econômica”*. No âmbito deste arranjo interestatal, a maior parte dos estados nunca foi mais do que *“quase-estados”*, com precária estruturação e soberanias limitada. Assim, não é de provocar espanto o fato de que a *“globalização”* incida diferencialmente nas soberanias destes vários tipos de estados. Fiori argumentou que este sistema tem, na verdade, produzido efeitos muito dispare em diferentes regiões. Por um lado, muitos estados estariam vivendo crises terminais, enquanto *“alguns poucos vêm se fortalecendo significativamente e agregando graus de soberania interna e externa”* (FIORI, 1997: 248). Entre estes dois extremos, o autor (1997: 248) ressaltou que a maior parte dos *“quase-estados”* enfrenta um lapso de oportunidades. Fiori ressaltou que países como o Brasil, e quase toda a América Latina, a partir da

renegociação da dívida externa, o que sucedeu a partir da segunda metade dos anos 1980, tiveram seu papel reduzido, na prática, *“à função exclusiva de guardião dos equilíbrios macroeconômicos”*, tornando-se *“incapazes de definir prioridades e implementar políticas de incentivo setorial à competitividade, de oferecer proteção social às suas populações, de prestar os serviços públicos mais elementares, ou mesmo finalmente de garantir a ordem e o respeito às leis”*. Neste aspecto, a avaliação de Fiori não ressalta o fato de que este processo ocorreu de forma consentida, numa articulação entre interesses externos e interesses dominantes internos aos Estados-nacionais latino-americanos, como no caso brasileiro. Por outro lado, na contramão da estratégia latino-americana, o Japão, e os denominados *“tigres asiáticos”*, assim como a própria China seriam exemplos vivos de países que reafirmaram a prioridade do interesse nacional, demonstrando uma capacidade crescente de influenciar o próprio futuro. Contudo, esta situação parece ter se alterado após a crise asiática de 1997. Para Fiori (1997), é notório o sucesso sócio-econômico, obtido com políticas de proteção e incentivo setorial, diametralmente opostas do receituário do

Consenso de Washington<sup>20</sup>, como no caso da opção latino-americana.

Assim, para Fiori (1997: 250), “a globalização não é um processo isento de contradições”. Suas perspectivas são diferenciadas, e as alternativas abertas a cada nação dependem das opções feitas pelas suas forças sociais e políticas internas, não sendo possível aplicar “*um receituário válido urbi et orbi*”.

Portanto, a partir da contribuição de Batista Jr. e Fiori, fica claro o caráter mitificador com que o conceito de “globalização” é empregado, contribuindo, assim, para obscurecer os reais determinantes dos fenômenos econômicos e produtivos em curso nas últimas décadas. Fica evidente, também, que alguns dos elementos

que contribuíram para aprofundar a crise econômica, no Brasil, foram originados internamente.

---

<sup>20</sup> O Consenso de Washington é a denominação informal, atribuída ao economista inglês John Williamson, para o conjunto das conclusões obtidas na reunião ocorrida, em novembro 1989, na capital americana, no International Institute for Economy. Neste evento, funcionários do governo dos EUA, dos organismos internacionais e economistas latino-americanos discutiram um conjunto de reformas tidas como essenciais para que a América Latina superasse a crise econômica e retomasse o caminho do crescimento. O Consenso, apoiado por instituições como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, representava uma corrente de pensamento na defesa de um conjunto de medidas técnicas em favor da economia de mercado, que visavam, em tese, a recuperação econômica dos países latino-americanos. O diagnóstico formulado do encontro, era de que dívida externa elevada, estagnação econômica, inflação crescente, recessão e desemprego só poderiam ser combatidos com a redução do poder dos sindicatos e do papel do Estado na economia, baseada na privatização das empresas estatais, flexibilização da legislação trabalhista, redução da carga fiscal e “abertura” comercial.

#### 1.4. Transformações econômicas e espaciais

Há pontos de vista variados acerca das conseqüências espaciais ocorridas em virtude das transformações da economia, nas últimas décadas. Em Benko (2002), por exemplo, busca-se auxílio nas formulações da escola regulacionista<sup>21</sup>, em sua análise acerca das transformações espaciais ocorridas neste estágio. Para este autor,

*A dinâmica dos novos espaços econômicos fundou-se em três elementos maiores: a indústria de alta tecnologia (criando novos ramos e novos produtos), os serviços aos produtores (em crescimento considerável, localizados essencialmente nos espaços metropolitanos) e as atividades artesanais, assim como os JPME (pensem na renovação espetacular dos distritos industriais marshallianos e na Terceira Itália).* (BENKO, 2002: 13)

Benko considera que o estágio atual do capitalismo tenha emergido de uma crise de demanda, provocada pela superprodução ocorrida ao final do esgotamento do período do pós-guerra, atribuindo as transformações espaciais do período, em grande medida, à reação do setor industrial a este fenômeno. Neste sentido, Benko escreveu que:

*As estratégias de reestruturação adotadas com o fito de desfazer as contradições inerentes à acumulação capitalista podem resumir-se nisto: luta contra a 'rigidez'. Elas definem um novo campo de fenômenos sócio-políticos, desdobrados*

<sup>21</sup> Escola francesa de pensamento econômico derivada das teses de Aglietta, já discutidas neste capítulo.

*entre a 'extremidade' da 'regulação keynesiana da economia liberal' e a da 'regulação liberal da economia keynesiana'. De fato, a resposta 'instintiva' das forças capitalistas à crise de lucratividade (esgotamento das contratendências à baixa da taxa de lucro) é duplamente decisiva: de um lado, trata-se de desvalorizar a força de trabalho reduzindo todos os componentes dos custos de sua reprodução.* (BENKO, 2002: 21)

Acerca da questão das transformações produtivas e espaciais na indústria, Benko afirmou que:

*As mudanças geográficas dos espaços de produção coincidem com mutações maiores da organização da produção, que são por sua vez provocadas pelas exigências do novo regime de acumulação<sup>22</sup>. Estas tendem a requerer flexibilidade nos processos de produção, tanto no desenvolvimento dos produtos quanto na regulação das relações de trabalho. A maior flexibilidade favorece a desintegração vertical das relações de proximidade entre dirigente e subcontratante, a troca contínua de informações e portanto a proximidade espacial, que permite a interação e a regulação final.* (BENKO, 2002: 29, grifo nosso)

Benko (2002: 35) prosseguiu seu raciocínio acerca da flexibilização na indústria, afirmando que esta terminou por ser uma

<sup>22</sup> Nota-se que Benko utiliza o conceito de regime de acumulação, adotado pela escola regulacionista francesa, distinto do conceito de estágio de acumulação capitalista, adotado como referencial deste trabalho. Neste aspecto, é importante ressaltar que o regime capitalista é único, sendo conceitualmente incorreto admitir-se a mudança de regime no âmbito de uma periodização do próprio capitalismo.

resposta às mudanças das condições de custo e do mercado dos produtos, fazendo com que a crise de regulação se transformasse numa clivagem industrial. Por outro lado, as transformações atingiram, também, empresas do setor bancário, que a partir da crise do petróleo, tornaram-se operadoras internacionais, com seus próprios grupos, distintos da indústria, já não mais definidos na escala nacional (BENKO, 2002: 37)<sup>23</sup>. Assim, evidencia-se que as transformações não ocorreram apenas no setor secundário.

Ferreira (2003), por sua vez, ao analisar a relação entre produção industrial e espaço, procura traçar um painel do atual estágio do capitalismo e seus desdobramentos espaciais, no que concerne ao caso brasileiro:

*Assim, o que temos é na verdade a implementação de uma nova forma de divisão internacional do trabalho e de expansão imperialista, com as empresas multinacionais instalando em cada país [...] o que as vantagens comparativas do lugar puderem oferecer: mão-de-obra barata, ausência de restrições ambientais e/ou trabalhistas, proximidade da matéria-prima e, sobretudo, possibilidade de algum mercado de consumo potencial, o que países com alta concentração de renda e economias bastante dinâmicas, como o Brasil e o México, oferecem em condições privilegiadas. Evidentemente, nesse modelo industrial cujo paradigma mais conhecido é o da norte-americana Nike,*

*concentram-se nos países industrializados os serviços gerenciais e de pesquisa e desenvolvimento, mantendo-se nos países periféricos as tarefas de baixa qualificação e remuneração. Não é à toa, por exemplo, que se instalaram no Brasil, desde o início da década de 90 e graças àquelas novas tecnologias de que falamos acima, uma dezena de novas montadoras automobilísticas, que vêm ao país - trazendo a promessa da modernidade - apenas fazer a montagem 'pesada' de seus carros, deixando o desenvolvimento avançado e a fabricação dos componentes tecnológicos de alto valor agregado para as fábricas dos países-sedes, onde as restrições ambientais e trabalhistas são cada vez mais severas. (FERREIRA, 2003: 132)*

A questão da fragmentação e da concentração também está presente na obra de outros autores, como Dupas, o qual afirma que:

*Paralelamente à concentração no topo das cadeias – com as transnacionais líderes e seus global suppliers concentrando-se cada vez mais por fusões, aquisições, joint-ventures e acordos tecnológicos – presencia-se uma forte fragmentação na sua base, por processos de franquias, terceirização, subcontratos e parcerias como forma de otimizar vantagens e custos de fatores de produção. (DUPAS, 1998: 127)*

Acerca deste fenômeno, Lencioni (1994: 206) alertou para o fato de que o processo de reestruturação, no caso brasileiro e mais especificamente da indústria paulista, provocou a dispersão industrial pelo interior do estado, não significando um quadro de descentralização industrial, como muitos estudiosos do assunto interpretaram. Na realidade o controle empresarial, majoritariamente, ainda se realiza na capital, independentemente da

<sup>23</sup> Como será abordado na Seção 4.1.3.4, este fato é absolutamente verdadeiro no caso brasileiro.

empresa implantar ou não suas unidades produtivas ou gerenciais em outras localizações. Este aspecto será particularmente aprofundado no Capítulo 2, em que se tratará especificamente das transformações produtivas no espaço nacional.

No que se refere aos efeitos das transformações espaciais, sobretudo aquelas advindas estritamente da reestruturação industrial, Benko (2002: 69) afirmou que conforme “*a nova divisão espacial/internacional do trabalho, formas múltiplas de cadeias de produtos se dispersam fortemente pelo mundo, elas se ligam preferencialmente a certas aglomerações*”. Assim, “*produtos semi-acabados, subconjuntos e matérias-primas de todos os gêneros são fabricados na rede industrial local e em seguida encaminhados para fábricas de outros lugares e aglomerações*” (BENKO, 2002: 69). O autor observou, ainda, que este circuito de produção é “*ao mesmo tempo funcional e espacial*”. Não haveria, dessa maneira, oposição absoluta entre a teoria da aglomeração e a teoria da nova divisão espacial/internacional do trabalho. Na verdade, estas abordagens do fenômeno espacial estariam captando distintas facetas de uma mesma realidade econômica. Neste contexto, Benko (2002: 71) considerou que o Estado-nação continua a desempenhar um papel de relevo na estruturação das atividades produtivas, tendo, contudo,

cada vez menos poder absoluto, no plano econômico, em função da internacionalização da produção. Utilizando-se a classificação de Koulioumba (2002), esta assertiva equilibra a concepção cética da “globalização”, mas não reduz, como querem os pensadores hiperglobalizantes, a considerável importância que o Estado-nação ainda desempenha hoje. Revela, porém, uma certa redução na margem de ação estatal, sobretudo no que tange os planejamentos econômico e territorial.

Contudo, este período de mudanças parece ter trazido alterações nos padrões espaciais intra-urbanos, além daqueles provocados pelas mudanças no setor industrial. Neste aspecto, as reflexões elaboradas em Brenner e Theodore (2002) são extremamente valiosas, uma vez que incorporam a crítica ao pensamento neoliberal à análise das transformações espaciais, restrita ao caso das cidades americanas e da Europa ocidental.

Estes autores (2002: 5, tradução nossa) argumentam que o espaço urbano tem um papel importante para as estratégias neoliberais, e afirmam que a ideologia neoliberal resulta, entre outras coisas, “*em novas formas de polarização social e uma dramática intensificação do desenvolvimento desigual em todas as escalas espaciais*”. Metodologicamente, o trabalho de Brenner e

Theodore atribui especial importância à análise dos desdobramentos do neoliberalismo sobre o espaço. A dimensão espacial, segundo eles, constitui, ao lado do processo de assalariamento, da competição, da regulação monetária e financeira, do Estado e outras formas de governança, e da configuração institucional internacional, o eixo do sistema de regulação capitalista. Esta regulação, junto à tendência inerente ao capitalismo de promover o desenvolvimento espacial desigual, somando-se à tentativa de regular esta forma de desenvolvimento e também, à evolução da regulação estatal, constituem-se em premissas necessárias à análise dos impactos espaciais do neoliberalismo. Para Brenner e Theodore, o desenvolvimento espacial desigual é essencial ao capitalismo, mas ao mesmo tempo, de forma contraditória, pode representar um obstáculo à acumulação<sup>24</sup>. Por tal motivo, as políticas estatais procuram adotar estratégias de mitigação e controle dos impactos negativos deste processo (BRENNER; THEODORE, 2002). Assim, a regulação espacial parece acompanhar a evolução dos efeitos da desigualdade, que são característicos da geografia criada pelo capitalismo, procurando eliminar os obstáculos ao próprio desenvolvimento econômico. Esta constatação é uma importante

---

<sup>24</sup> O nível de desigualdade pode representar obstáculo, segundo o grau de desenvolvimento da sociedade.

contribuição no sentido de reafirmar o estudo apresentado nas seções 2.3 e 5.2, em que será analisada, respectivamente, a evolução da regulação urbanística no Brasil e na Baixada Santista.

Contudo, as transformações espaciais características do atual estágio do capitalismo não ocorreram pacificamente, especialmente nos anos 1970, quando os efeitos da crise de acumulação fizeram-se sentir nos países centrais. Este é o ponto de vista dos autores, que relembram os esforços de Lipietz (1994)<sup>25</sup>, ao expor os conflitos entre os movimentos que neste período defendiam ou a preservação, ou a mudança das estruturas regulatórias surgidas no pós-guerra. A despeito das resistências iniciais, no início dos anos 1980, uma série de alianças políticas emergiu nos países centrais, promovendo o desmonte destas estruturas (BRENNER; THEODORE, 2002). Estas transformações impulsionaram, entre outras coisas, a competição entre territórios, num quadro de cada vez maior mobilidade do capital. Na verdade, conforme os autores demonstram, a imposição do neoliberalismo ocorreu de forma paulatina, porém sem significativos retrocessos, durante os últimos trinta anos. Hoje, o neoliberalismo representa uma estrutura efetiva que orienta a

---

<sup>25</sup> Cf. LIPIETZ, A. The national and the Regional: Their autonomy vis-à-vis the capitalist world crisis. In PALAN, R. e GILLS, B. (eds.) *Transcending the State-Global Divide: The neo-structuralist agenda in International Relations*. Boulder: Lynne Rienner, 1994, p. 23-44.

regulação capitalista (BRENNER; THEODORE, 2002). Para Brenner e Theodore, ao mesmo tempo em que destrói o arcabouço institucional construído após a Segunda Guerra Mundial, o neoliberalismo cria uma nova “*infra-estrutura orientada ao crescimento do mercado*” (2002: 15). Assim, por exemplo, no campo das relações salariais, ao mesmo tempo em que o neoliberalismo promove danos à organização sindical, o desmantelamento do salário e da segurança social familiar, com declínio na regulação nacional relativa aos direitos trabalhistas, por outro lado, também promove a atomização das renegociações salariais, novas formas de trabalho e de divisão do trabalho, apoiadas em maior “flexibilidade”<sup>26</sup>.

Conforme os mesmo autores, no campo da indústria o neoliberalismo resulta na retirada seletiva do apoio estatal à indústria “pesada” e o correspondente desmantelamento das políticas nacionais protecionistas e das barreiras nacionais aos IDE neste setor, como ocorreu no caso da indústria siderúrgica, como será avaliado detalhadamente, para o caso da RMBS, na Seção 4.1.2. Em contrapartida, o neoliberalismo incentiva o suporte estatal a novos ramos industriais e a extensão de acordos internacionais que

implicam na liberalização das regras sobre o comércio de mercadorias (BRENNER; THEODORE, 2002).

Ainda segundo Brenner e Theodore (2002), no que concerne ao espaço, o movimento de criação, promovido pelo neoliberalismo, consiste na promoção de estratégias de competitividade territorial, inovações tecnológicas e internacionalização, por parte do Estado e de outras formas de governança; novas formas de intervenção estatal visando privilegiar espaços de acumulação supra e subnacionais; e a introdução de políticas objetivando a promoção de relações competitivas mediadas pelo mercado entre as esferas regionais e locais de poder. No campo do desenvolvimento espacial desigual, o neoliberalismo promove a destruição de políticas econômicas de incentivo às regiões menos desenvolvidas, como ocorreu com a extinção da Sudam e da Sudene, no governo de Fernando Henrique Cardoso, assim como das políticas compensatórias de caráter redistributivo. Contudo, o neoliberalismo cria novas políticas estatais visando à mobilidade do capital, dentro de blocos econômicos, direcionando investimentos em “*idades-regiões*”<sup>27</sup> e distritos industriais estratégicos. Da mesma forma, também são

---

<sup>26</sup> Cf. Brenner e Theodore (*Idem*: 17), Quadro 1.

---

<sup>27</sup> Aqui se ressalta que o conceito de “cidade-região” é discutível, na medida em que possibilita interpretações distorcidas do papel das esferas locais em relação aos Estados-nacionais, no período atual do desenvolvimento capitalista, de forma a superestimar a autonomia das primeiras.



produzidos novos tipos de “*iniqüidade socioespacial, polarização e competição territorial em escalas global, nacional e subnacional*” (BRENNER; THEODORE, 2002: 19). Para estes autores (2002: 19), estas mudanças não ocorrem linearmente, mas “*de forma irregular, multidirecional e em várias escalas, por meio de um processo de reestruturação inconcluso que gera falhas difusas de gestão, tendência de crise e contradições*”.

As cidades desempenham um papel estratégico, representando um espaço onde se desdobra esse processo de destruição criativa, pois nesta escala estes fenômenos ocorrem com particular intensidade, especialmente nas maiores cidades e “*cidades-regiões*” (2002: 20). Acerca desta questão, Brenner e Theodore argumentam que, hoje, muitos governos municipais estão envolvidos com um ambiente geoeconômico que produz caos monetário, especulação financeira, estratégias de localização de grandes corporações de caráter global e intensificação da competição interlocal. Os autores asseveram que muitos governos, procurando reagir a este panorama, independente de orientação política ou do contexto nacional, são constrangidos a engajar-se em políticas de competição espacial de curto-prazo, *marketing* urbano e desregulamentação visando atrair investimentos e empregos. Como será possível observar pelos

estudos de caso apresentados no Capítulo 6, esta observação, que no trabalho de Brenner e Theodore refere-se às cidades dos E.U.A. e Europa ocidental, aplica-se também, em larga medida, no caso da RMBS, às administrações municipais durante e após a década de 1990.

No âmbito dos efeitos do processo de destruição criativa, próprio do neoliberalismo, no que se referem à questão da localização, os mesmos autores apresentam (BRENNER; THEODORE, 2002) um quadro esquemático das transformações institucionais ocorridas nas últimas décadas<sup>28</sup>. Estas mudanças, segundo Brenner e Theodore, teriam afetado as relações intergovernamentais nos países ditos centrais, com:

- Desmantelamento da ajuda aos municípios por parte dos governos centrais, e redução de investimentos públicos, por meio de medidas de austeridade fiscal;
- reestruturação da política de Bem-estar social, provocando a redução das políticas sociais;
- reconfiguração institucional da esfera estatal local, através do desmanche de formas hierarquicamente burocratizadas de

---

<sup>28</sup> Cf. Brenner e Theodore (*idem*: 18), Quadro 2.

administração, da transferência de tarefas para associações comunitárias e voluntárias, e da destruição de formas democráticas de controle orçamentário local;

- privatização de serviços públicos, por meio da eliminação de monopólios públicos;
- reestruturação do mercado imobiliário voltado à habitação, por meio da supressão dos investimentos públicos e outras formas de programas voltados à locação social, assim como do controle sobre os aluguéis e subsídios;
- reconfiguração da regulação sobre o mercado de trabalho, através do desmantelamento de programas tradicionais voltados à educação e treinamento profissionalizante;
- reestruturação de estratégias de desenvolvimento territorial, com o desmanche dos modelos capitalistas de planejamento central de crescimento, destruição de políticas compensatórias, crescente exposição das economias regionais e locais às forças da competitividade global, e fragmentação do planejamento econômico-espacial nacional, transformada em formas sutis de planejamento urbano e industrial;

- transformação do espaço construído e da forma urbana, visando o desenvolvimento de projetos especulativos de revitalização, nos quais ocorrem a eliminação dos espaços públicos, a destruição de bairros habitados pela classe trabalhadora e a redução das iniciativas voltadas à comunidade;
- política de transferência interlocal, por meio da erosão das políticas públicas com abordagens voltadas às questões sociais, e marginalização de soluções locais para os problemas sociais gerados pelas políticas de mercado e de governo;
- Nova regulação da sociedade civil urbana, por meio da destruição da “cidade liberal”, na qual os habitantes conquistaram liberdades civis, serviços sociais e direitos políticos;
- Nova representação da cidade, com a reformulação da imagem da cidade industrial do pós-guerra, vinculada à desordem social, espaço das “classes perigosas” e declínio econômico.

Correspondentemente, segundo Brenner e Theodore (2002), este quadro foi acompanhado por um processo de criação de um arcabouço de políticas orientadas para a promoção do capital,

empoderamento da elite, privatização da gestão, parcerias público-privadas, competição interespacial em diferentes níveis, movimentos especulativos em áreas centrais, endurecimento da segurança pública com programas do tipo “tolerância-zero”, expansão da economia informal, estabelecimento de zonas-francas e muitas outras ações que aprofundaram a segregação sócio-espacial. Contudo, durante as três décadas de implementação das políticas neoliberais, este processo ocorreu em diferentes estágios, havendo mais resistência no início, mas adquirindo novas configurações ao longo do tempo, adaptando o discurso ideológico de forma a promover profundas mudanças nas políticas urbanas e no espaço local, nos E.U.A. e em países da Europa ocidental. Estas transformações reafirmam o caráter estratégico do espaço local, no contexto do neoliberalismo.

Considerando-se as enormes diferenças de intensidade e forma com que este processo desenvolveu-se no Brasil, nos capítulos seguintes será possível verificar de que maneira a ideologia neoliberal aprofundou o quadro de desigualdades sociais existente em nossas metrópoles ao final do estágio anterior. Em especial no caso da RMBS, será possível observar em que medida a transposição das idéias neoliberais promoveram mais desenvolvimento desigual,

mais contradição e a construção de novos marcos regulatórios em várias áreas da administração pública e da economia.

De fato, conforme observa Ribeiro (1994), ainda que admitindo a pertinência do conceito de “globalização”, a cidade tornou-se um espaço estratégico no atual estágio do capitalismo:

*A globalização e a reestruturação produtiva reorganizam também a dinâmica de produção do espaço construído das cidades, já que este passa a integrar o circuito da acumulação financeira. Mudam a escala, a velocidade e os mecanismos de valorização imobiliária. A produção molecular cede lugar à produção de espaços integrados, que articulam várias funções urbanas. Bairros inteiros podem ser desvalorizados rapidamente, pela obsolescência real ou simbólica gerada pela produção monopolista do espaço.*

*[...] O capital global se dissolidariza com as preocupações relativas à regulação pública do uso do solo, podendo a cidade ser apropriada como uma colagem de territórios singulares. (RIBEIRO, 1994: 227-278)*

Realmente, verifica-se no atual período uma forte expansão de novas centralidades terciárias e condomínios de alto luxo, aprofundando-se as desigualdades no nível intra-urbano. Devem ser enquadrados neste processo, também, o investimento concentrado, público ou privado, em projetos de “revitalização” de áreas centrais tidas como “decadentes” ou “degradadas”, os quais se espalharam pelo Brasil, na última década, muitos deles implementados a partir de matrizes vindas do exterior. Esses aspectos, particularmente

importantes, deverão ser aprofundados nos Capítulos 5 e 6, no que se refere à RMBS.

Outra questão importante, para a compreensão das transformações espaciais, é o vínculo entre as transformações econômicas das últimas décadas e a questão dos empregos, dentro da nova divisão do trabalho. Acerca deste ponto, no caso brasileiro, conforme demonstrou Dupas (1998), é bastante significativa a alteração no quadro nas regiões metropolitanas, ocorrida neste período de mudanças<sup>29</sup>. Este autor (1998: 140-141), apoiado em dados do IBGE, apontou que houve uma tendência geral de crescimento de desemprego a partir de 1990, quando os “*empregos industriais desabam (-34%), na construção civil diminuem 8% e só no setor de serviços crescem um pouco*”. O autor contabilizou que “*em seis anos [entre 1991 e 1997] o Brasil metropolitano perdeu 4% dos seus empregos [formais], quando havia ganho 20% nos cinco anos anteriores*”. Certamente, este quadro, que também atingiu a RMBS, como se verificará na Seção 4.2, teve conseqüências graves na morfologia dos espaços de assentamento metropolitanos, sobretudo provocando o avanço no quadro de segregação espacial, conforme estudado em Carriço (2002). Dupas (1998) ressaltou,

---

<sup>29</sup> O autor lamenta que a análise esteja restrita às regiões metropolitanas, mas justifica o fato pela ausência de dados estatísticos mais amplos.

também, ter havido uma forte alteração na composição da população economicamente ativa (PEA) no período. Para este autor (1998: 146), em conseqüência de um fenômeno mundial de natureza econômica, houve uma “*forte incorporação de mulheres ao mercado de trabalho a partir de 1990, o que, juntamente com o eventual aumento de jovens que se dispuseram a trabalhar, fez o crescimento da PEA ser superior ao da população*”, o que pode atenuar um pouco os dados de desemprego naquele espaço de tempo.

De fato, no contexto de disseminação da ideologia neoliberal, as transformações operadas nos ditos países centrais, encontraram terreno fértil para seu desenvolvimento em países da chamada “periferia” do capitalismo. Estas transformações resultaram em profundos impactos socioeconômicos que se reproduzem até o presente. Em maior escala, as transformações espaciais ocorridas nestes países, guardam vínculos com mudanças produtivas ocorridas que implicaram em alterações na divisão internacional do trabalho, a partir dos países centrais, como se pode deduzir a partir da seguinte observação de Beyhaut (1997):

*Na atual etapa do capitalismo mundial, portanto, a divisão internacional do trabalho entre o mundo produtor de matérias primas e o mundo produtor de bens industrializados, mudou totalmente. Antes, os primeiros eram apenas produtores de mão-de-obra, trabalhando para*

*produzir cacau, açúcar, carne, lã. Agora, a condição de marginal e dependente, face à repartição da renda mundial, pode ser o caso de um operário do setor metalúrgico ou petroquímico, cuja indústria se deslocou para países, onde a mão-de-obra é mais barata, utilizando-se de filiais.* (BEYHAUT, 1997: 26)

Deve-se ressaltar que, no âmbito da produção e exportação de *commodities*, conforme revelou Monthly Review (1992b: 17), seus preços desabaram, embora o volume exportado nos países da América Latina tenha crescido fortemente. Mesmo assim, no Brasil observou-se, ao longo da década de 1990, uma ampliação da fronteira agrícola na direção noroeste, provocando a supressão de cobertura vegetal nos ecossistemas do Pantanal e da Amazônia. Na verdade, monoculturas como a soja e o sorgo, por meio da supervalorização da terra, empurraram a agropecuária para áreas ainda virgens, transformando-as em pastagens. Uma nova rede de cidades, ainda que de pequenas dimensões, começou a organizar-se no Mato Grosso, Rondônia, Tocantins e Pará. Como será estudado no Capítulo 4, este processo repercutiu na atividade portuária desenvolvida na RMBS, na forma de desorganização espacial e impactos ambientais, vinculados à opção histórica pelo modal rodoviário.

No atual estágio de acumulação capitalista transformações econômicas, produtivas e espaciais ocorrem no Brasil, induzidas por

fenômenos produzidos no exterior. Contudo, trabalhos de autores como Deák (2001, 1991) revelam que este processo tem forte determinação interna atendendo a interesses da elite nacional, já que mediado pelo Estado nacional, no sentido de conferir maior inserção do país nas relações econômicas internacionais vigentes. Particularmente no âmbito regional, pode-se afirmar que as políticas econômicas em vigor desde o início dos anos 1980, e especialmente na década de 1990, decorreram em certa medida das transformações operadas no núcleo central do capitalismo, mas com forte determinação do processo interno, conforme Duarte *et al* (2004) e Novy (2001). Pode-se observar que esse conjunto de fatores implicou em transformações profundas em regiões em que o comércio internacional e a indústria de base são preponderantes, como na RMBS. Nesta região as transformações ocorreram, sobretudo pelo processo de “modernização” dos portos, de privatização de importantes indústrias do parque petroquímico de Cubatão<sup>30</sup> e, possivelmente, pelas alterações no turismo balneário e no setor terciário como um todo, além de outras atividades econômicas de menor importância regional. Assim, o espaço

---

<sup>30</sup> Cubatão, cidade vizinha a Santos, sofreu grande impacto no nível de emprego de seu parque industrial, devido, sobretudo, à privatização de importantes empresas como, por exemplo, Cosipa e Ultrafertil (ver Seção 4.1.2).

regional passou a ser configurado de maneira a atender novos imperativos. Em uma região portuária e industrial, estas transformações ocorreram de forma a reforçar tendências do período anterior, como a segregação sócio-espacial e a pressão sobre os recursos naturais. No entanto, é importante considerar que dinâmicas internas da região e as mutações no seu papel em relação ao mercado nacional, ou seja, a conjunção de fenômenos mais gerais com outros

### 1.5. O conceito de cidades globais

O estudo acerca das cidades globais talvez seja a mais difundida linha de pensamento, construída com a finalidade de avaliar as transformações espaciais, ocorridas no atual estágio do desenvolvimento capitalista. Este conceito propugna a existência de vínculos entre redes de empresas internacionais e uma rede hierarquizada de cidades, segundo funções de comando de alto nível, resultando na criação de uma nova categoria de análise em áreas como sociologia, geografia e planejamento urbano: as cidades globais. Este conceito desenvolveu-se a partir de trabalhos como de Friedmann e Wolff (1982), Friedmann (1986), Smith e Feagin (1987), Castells (1989), Sassen (1991 e 1998) Quanto à sua validade e pertinência para o caso de metrópoles brasileiras, mais especificamente da capital paulista, destacam-se os trabalhos de

de determinação interna podem ter provocado o agravamento dos efeitos da crise das últimas décadas. Esta questão será aprofundada na sequência deste trabalho. Contudo, nas próximas Seções será discutida a pertinência de algumas teorias acerca das mudanças no espaço urbano, no atual estágio do capitalismo, visando avaliar sua adequação no que concerne ao objeto deste trabalho.

Koulioumba (2002), Ferreira (2003) e Schiffer (2004). Desta forma, nesta sessão pretende-se apresentar um resumido painel destes e dos demais esforços acerca do tema, de forma a verificar os possíveis efeitos, para a RMBS, de uma hipotética condição de São Paulo como cidade global, em função do vínculo econômico entre a capital paulista e aquela região.

Conforme Ferreira (2003) e Koulioumba (2002), o termo “cidade-mundial” foi utilizado pela primeira vez por Geddes, em 1915, e retomado por Hall, em 1966, em “World Cities”. A idéia básica era de que na organização econômica mundial algumas cidades, “*teriam maior domínio estratégico por sua posição geográfica, seu potencial de comércio, seu desempenho econômico,*

*sua influência política, e assim por diante*” (FERREIRA, 2003: 44). Hall construiu uma hierarquia, denominada “subsistema de cidades”, composta de cidades “globais, subglobais e regionais” (KOULIOUMBA, 2002: 61). Em trabalho de 1998<sup>31</sup>, o próprio Hall redefiniu o conceito, considerando globais as cidades especializadas na “*produção de serviços avançados informatizados, tais como: finanças, mídia, educação e saúde, turismo etc.*” (KOULIOUMBA, 2002: 61). No entanto, Koulioumba (2002: 62) ressalta a crítica ao caráter limitado da conceituação, uma vez que esta se restringe à classificação das cidades “em função da internacionalização de determinadas características particulares”. Contudo, foram os trabalhos de Friedmann e Wolff (1982) e Friedmann (1986) que exploraram este conceito, no âmbito das transformações econômicas decorrentes da revolução da informática e da reestruturação produtiva, procurando situar as cidades globais em relação a uma nova divisão internacional do trabalho, comandada pelas empresas “transnacionais”. Segundo Koulioumba (2002: 64), “*os critérios adotados por Friedmann para a caracterização das cidades mundiais assemelham-se [...] aos vários pontos descritos*

*anteriormente por Hall (1966)*”. Na hierarquia de Friedmann (1986), São Paulo é considerada uma cidade de importância “primária”, na categoria dos países “*semiperiféricos*”, a segunda em importância, no conjunto das nações. Da mesma forma que a teoria de Hall, a de Friedmann também é criticada por suas limitações, especialmente por seu caráter funcionalista, restrito à questão das transnacionais (KOULIOUMBA, 2002: 65).

Batista Jr. (2001) lembra que as cidades que se encontram no topo desta hierarquia situam-se nos países centrais do capitalismo, que ainda detêm o controle das empresas internacionalizadas. Para o autor, este fenômeno ocorre paralelamente à estruturação de uma nova divisão internacional do trabalho, em que companhias operam em um número crescente de países, realizando, por vezes, transações internacionais entre setores de seu próprio grupo. Esta divisão ocorre de forma desigual e reforça o desenvolvimento assimétrico do planeta. As divisões das funções nesta hierarquia de cidades, também ocorre de forma profundamente desigual, em relação aos processos de produção e valorização do capital (BENKO, 2002: 71). Benko (2002: 74) ressaltou, no entanto, que o conceito de “cidade global” pode passar a idéia de uma certa “*desregionalização da hierarquia urbana*”, mas defende que, no capitalismo atual, o papel

---

<sup>31</sup> Cf. HALL, P. Globalization and the World Cities. In LO, F. & YEUNG, Y. (eds.) *Globalization and the World of Large Cities*. Nova Iorque: United Nations University Press, 1988.

da metrópole regional vem adquirindo cada vez mais relevo em relação às suas funções de comando “*transregionais*”. Citando Mayer (1988)<sup>32</sup>, Benko (2002: 74) afirmou com exagero que “*as relações que cidades como São Paulo, Londres ou Frankfurt mantêm com Paris, Nova York e Tóquio, são muito mais importantes do que as que podem ter com suas instituições regionais ou nacionais*”.

Há, contudo, como destaca Benko (2002), uma dinâmica muito particular que distingue determinados setores, como o de serviços voltados direta ou indiretamente à produção. Os primeiros, atividades de desenvolvimento de produtos e processos, dependem mais fortemente da proximidade com os centros de produção, e tendem a consolidar o desenvolvimento urbano de tecnologia ligado a esses centros. Os serviços indiretos, como finanças, marketing e administração, não requerem uma interconexão física com os centros de produção regional. O que importa para esse segmento é sua “localização” dentro da rede internacional do setor.

Por outro lado, Benko (2002) avaliou que as transformações das últimas décadas não se desenvolveram de forma homogênea ao

redor do mundo. Em certos casos, como na Alemanha e na França, os processos nacionais, guardadas as diferenças, captaram e promoveram as forças da revolução industrial, e seus governos conseguiram regular os efeitos da “globalização”, colocando-os a serviço do desenvolvimento do território. Há casos de regiões como a Catalunha, em que o meio dinâmico, apoiado na força da solidariedade e do *know-how* de cooperação econômica de sua sociedade, permitiu a prosperidade de suas empresas, em face da concorrência externa. No entanto, há casos de meios locais não inovadores, constituídos por empresas “pesadas”, que produziram grandes aglomerações, conhecendo crescimento expressivo à margem ou sobre o sistema urbano preexistente, que mergulharam em profunda crise, abandonando ao Estado a tarefa de administrá-la. Pode-se especular se este teria sido o caso da RMBS, com o parque industrial de Cubatão, como se poderá verificar na Seção 4.1.2., Acerca da nova fase do capitalismo que se instalou a partir do mundo ocidental, Harvey afirma que:

*Ela se apóia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. Caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, taxas altamente intensificadas de inovação comercial, tecnológica e organizacional. A acumulação flexível envolve rápidas*

---

<sup>32</sup> Cf. MAYER, M. *The Changing Conditions for Local Politics in the Transformation to Post-Fordism*. Barcelona, conferência, 1988.



*mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual, tanto entre setores como entre regiões geográficas, criando, por exemplo, um vasto movimento no emprego no chamado 'setor de serviços', bem como conjuntos industriais completamente novos em regiões até então subdesenvolvidas.* (HARVEY, 1999: 140)

Sobre a questão da nova divisão internacional do trabalho, Smith e Feagin (1987) também destacam a atuação das empresas ditas “transnacionais”. Os autores elaboram um *ranking* de 51 cidades que mereceriam o *status* de globais, segundo o número de sedes de empresas, no qual as cidades da América Latina não aparecem. As primeiras posições são ocupadas por Nova Iorque, Londres e Tóquio, que concentram o papel de comando da rede de cidades. Smith e Feagin (1987) apontam ainda, que esta hierarquia, hoje, não se restringe aos setores industrial e financeiro, alcançando até mesmo grandes conglomerados voltados à comercialização dos produtos, seja no setor de atacado, seja no de varejo. Em outros estudos, como os de Logan e Molotch (1987), vê-se, também, no caso americano, no processo de aquisição de empresas por conglomerados cujas sedes se localizam em determinadas cidades, uma hierarquia de comando na rede urbana.

Entretanto, segundo Ferreira (2003: 45), são os trabalhos de Sassen que elaboram as sistematizações mais recentes a respeito da questão. Para esta autora, o principal pressuposto do conceito de

cidade-global é o de que as transformações da economia mundial, ocorridas a partir da década de 1970, “*alteraram o papel e as formas de organização e estruturação das principais cidades mundiais, em especial àquelas com papel mais significativo no sistema econômico global*” (apud FERREIRA, 2002: 45). Para Sassen, o desmantelamento de antigos centros industriais nos E.U.A., Grã-Bretanha e Japão, a “internacionalização” financeira e a industrialização do chamado Terceiro Mundo, mudou a relação entre as cidades, no âmbito da economia internacional. Assim, enquanto alguns centros industriais da era da produção em massa declinavam, ocorria a concentração do poder econômico em algumas cidades. Sassen ressalta que:

*As cidades globais são os locais-chave, onde se situam os serviços avançados e as telecomunicações, necessários à implementação e ao gerenciamento das atividades econômicas globais. Elas também tendem a concentrar sedes de firmas, sobretudo aquelas que operam em mais de um continente* (SASSEN, 1998: 19).

Contudo, conforme ressalta Koulioumba (2002: 69), como outros trabalhos sobre o mesmo tema, os esforços de Sassen também são criticados, estes pela ausência de evidências das possíveis relações entre as cidades estudadas. Koulioumba (2002: 69) cita, ainda, os trabalhos da escola californiana (Scott, Storper, Soja e outros), mais restrita ao estudo do papel desempenhado por Los

Angeles e ainda, o trabalho de Beaverstock *et al.*, (1999)<sup>33</sup> que questiona a hierarquização preexistente das cidades globais, propondo outra, mais detalhada. Porém, em Schiffer (2002: 219-220) verifica-se a existência de infra-estruturas, como cabos de fibra ótica e troncos para conexão da rede mundial de computador, ligando cidades brasileiras, como São Paulo e Rio de Janeiro, diretamente às metrópoles dos países centrais. Tal fato, porém, não traz, per si, qualquer evidência de que a inserção das metrópoles brasileiras na rede mundial de cidades venha trazendo benefícios para estas metrópoles, como um todo, ou mesmo para regiões a elas vinculadas, como é o caso da RMBS.

Mas quais seriam as condições necessárias a uma cidade para credenciar-se como global? Alguns, dentre os trabalhos citados consideram ser essencial para que uma cidade possa ser considerada global a existência de uma rede de serviços modernos complementares à “nova indústria”, centros de pesquisa e infraestrutura urbana moderna. Com estes atributos teria se consolidado uma rede “mundial” de cidades, capazes de estabelecer as conexões econômicas que a “globalização” demandaria. Porém, a aceitação do conceito de “globalização”, e todas as suas contradições, como

verificado nas seções anteriores, torna-se pressuposto importante e perigoso para a validação do conceito de cidades globais.

Para Sassen (1998), as novas centralidades estratégicas caracterizam-se por possuir um perfil terciário dito avançado, fato que as diferencia das metrópoles industriais do estágio anterior do capitalismo. Dessa maneira, ser classificada como cidade global configura-se como uma superação do processo de desmonte do modo de produção, construído nos trinta primeiros anos após a Segunda Guerra Mundial.

Como apontou Schiffer (2002: 188), Sassen considera ser a origem do fenômeno das cidades globais, a dispersão geográfica da manufatura, que teria contribuído para o declínio de “*velhos centros industriais*”, criando “*uma demanda para um gerenciamento e planejamento central expandido e para serviços especializados*”. Assim, este processo, que combinou dispersão espacial da produção e integração global, teria criado “*um novo papel estratégico para as principais cidades, as quais concentram funções de comando do capital em âmbito mundial ou de blocos regionais*”.

Schiffer (2002: 188) lembra que Sassen relacionou como principais funções desempenhadas pelas cidades globais: serem sede de grande número de empresas multinacionais e bancos; serem

---

<sup>33</sup> Cf. BEAVERSTOCK, J. V. *et al.* *A roster of World Cities*. *Cities*, v. 16, nº 6, 1999: 445-458.

localizações-chave para firmas financeiras e de serviços especializados, reforçando-se como centro de grande parte das transações financeiras nacionais e internacionais; caracterizarem-se como locais de produção ou concepção das indústrias líderes, sobretudo de inovações; constituírem-se mercados para estes produtos e inovações produzidas. Contudo, Schiffer ressalta que Sassen verificou que a hipertrofia da indústria financeira e de seus setores-chave, nestas cidades, beneficiou-se de *“políticas e condições normalmente prejudiciais a outros setores econômicos, notadamente o da manufatura”*. Por tal motivo, o crescimento de serviços especializados nas cidades globais *“tem-se dado à custa do enfraquecimento da base econômica de outras localidades”*, num movimento de destruição criativa, análogo ao estudado em Brenner e Theodore (2002). Para Schiffer (2002: 188), realmente não se observa, como antes, que ao crescimento das principais cidades correspondia um crescimento da nação-Estado, mas na verdade, *“o crescimento daquelas tende a deteriorar outras regiões do País por concentrarem as principais atividades econômicas, de modo que o saldo de crescimento nacional pode ser negativo”*. Este aspecto parece crucial para a avaliação do desenvolvimento da RMBS, pois se for verdade que São Paulo tornou-se uma cidade global, ainda que de segundo nível, tal fato poderia estar influenciando negativamente

o crescimento de regiões próximas, como a Baixada Santista. Esta hipótese deve ser considerada, mas requer, anteriormente, que a condição da capital paulista como cidade mundial seja avaliada.

Outro fator de relevo, para a análise do conceito de cidades globais, como apontou Schiffer (2002: 188) diz respeito aos efeitos sócio-espaciais ocorridos nestas cidades. Também se apoiando em Sassen, a autora ressaltou, que as transformações no interior dessas metrópoles estaria gerando importantes impactos, *“tanto na estruturação intra-urbana como nas condições socioeconômicas da população”*. Contudo, Sassen verificou em seus estudos, que as novas funções desempenhadas por estas cidades, não têm sido suficientes para reduzir a pobreza e a marginalidade, como era de se prever, em função de uma suposta melhora na qualidade dos empregos, que traria um maior crescimento da força de trabalho com maior qualificação. Ao contrário, no desenvolvimento de suas pesquisas, e confirmando as observações de Brenner e Theodore (2002), Sassen percebeu que setores avançados vêm convivendo com setores tradicionais, e esse inter-relacionamento acaba por desfavorecer estes últimos, levando a um aumento do trabalho informal e casual, favorecendo o aumento da economia informal. Além disso, *“os empregos de altos salários em novas empresas de*

*serviços especializados são mais vulneráveis à demissão, podendo vir a se tornarem casuais*” (SASSEN, 1998: 189).

Outra característica mencionada de forma quase unânime nos trabalhos citados, como atributo essencial para uma cidade global, é sua condição de “ponto nodal” da rede mundial de cidades, responsável pelo processamento dos fluxos econômicos “globalizados”. Esta rede seria constituída em vários níveis hierarquizados, estando São Paulo certamente incluída no segundo nível de importância. Neste aspecto, o trabalho de Koulioumba (2002) ressaltou o papel dos transportes e telecomunicações, no contexto da formação da rede mundial de cidades. O autor apresenta o estudo de Rimmer (1998)<sup>34</sup>, que aborda o transporte marítimo e aéreo de cargas. O transporte de cargas, que foi estudado exclusivamente no contexto da movimentação de containeres, aponta o crescimento da movimentação dos portos asiáticos, entre as décadas de 1980 e 1990. O porto de Santos, o maior do Brasil, não aparece na relação<sup>35</sup>. De fato, em 1999 o cais santista era apenas o 65º colocado no *ranking* mundial de movimentação de contêineres.

---

<sup>34</sup> Cf. RIMMER, P. J. Transport and Telecommunications among World Cities. In LO, F. & YEUNG, Y. (eds.) *Globalization and the World of Large Cities*. Nova Iorque: United Nations University Press, 1998. p. 433-470.

<sup>35</sup> Na Seção 4.1.1.1 analisa-se mais detalhadamente esta questão.

Por sua vez, Ferreira (2003: 54), no tocante à capital paulista, considera que a categoria cidade global não dá conta dos processos de transformação, pelos quais passa a metrópole. Este autor, apoiado em aprofundada análise de dados, afirma que a maioria dos atributos necessários para classificação de São Paulo como cidade global, não se confirmam. Ferreira (2003: 54) entende que “*a teoria da cidade-global tenta dar uma roupagem nova a fenômenos que, em essência, não têm nada de novo, e são globais e semelhantes desde que se tem notícia da existência do capitalismo*”. O autor considera uma fragilidade desta “teoria” a validação do conceito de “globalização”, o que é absolutamente correto, em face da discussão apresentada nas seções anteriores. Desta forma, a condição de cidade global, no caso de São Paulo seria mais uma espécie de mitificação, conveniente para setores da sociedade que possuem interesse na concentração de recursos para a promoção de novas centralidades, bem ao gosto do planejamento estratégico e do *marketing* de cidades, como será visto mais detalhadamente no Capítulo 5. No entanto, embora seja impróprio considerar São Paulo uma cidade global, é inegável que a capital paulista atraiu para si a sede de empresas do ramo financeiro e de intermediação do comércio exterior, contribuindo, em certa medida, para reduzir a importância da praça de Santos e reforçando a atmosfera de crise que se alastrou na década de 1990.

Por sua vez, Schiffer (2002), avaliando as funções recentes desempenhadas pela RMSP, com base no conceito de cidades globais e especialmente com relação aos trabalhos de Sassen, apresenta uma crítica à supervalorização do conceito. Para a autora, “*as funções desempenhadas por cidades serão sempre decorrentes da inserção do País que pertencem no âmbito da economia internacional*”. Dessa forma, a autora conclui que:

*Eventuais semelhanças ou discrepâncias devem ser balizadas à luz das economias nacionais, ressaltando-se que se a maior internacionalização da economia atual permite análises comparativas em aspectos específicos, em outros, a argumentação baseada em seus pressupostos poderá estar mascarando efeitos decorrentes predominantemente de processos e/ou políticas nacionais. (SCHIFFER, 2002: 189)*

Certamente, o conceito de cidades globais, ainda que revele o expressivo domínio de certas regiões dos ditos países centrais, em

termos de concentração de comando nas cadeias empresariais, tende a reforçar o discurso neoliberal da competição entre cidades e promover a redução das “barreiras” ao desenvolvimento desigual, como a organização sindical e o controle do meio ambiente, pontos essenciais para a consolidação de paradigmas como o planejamento estratégico. Este, talvez seja o aspecto mais nocivo deste conceito. De qualquer forma, o conjunto de análises apresentadas acerca do tema, não permite concluir que os efeitos do processo de internacionalização da economia, em curso no estágio atual, sejam qualitativamente diferentes, quando se trata da RMBS. Para aprofundar esta avaliação, no Capítulo 4 procurar-se-á estudar mais detalhadamente estes efeitos.

## 1.6. O conceito de máquina de crescimento

As transformações urbanas ao longo do século XX produziram efeitos já bastante discutidos e estudados pelos analistas urbanos, no que respeita ao crescimento desigual das metrópoles brasileiras. Em países de economia dita periférica, como o Brasil, sobretudo após os anos 1970, uma série de estudos contribuiu para o aprofundamento do conhecimento desse fenômeno. Ao longo das duas últimas décadas, esta discussão ampliou-se, surgindo muitas propostas de políticas visando à homogeneização dos espaços metropolitanos. No entanto, concomitantemente a este processo, surgiu uma série de projetos de recuperação de áreas urbanas tidas como degradadas, sobretudo áreas centrais, na busca do retorno a uma determinada qualidade, que por certo os centros de nossas metrópoles jamais haverão de ter novamente, uma vez que estes há muito deixaram de articular-se com o restante dos espaços metropolitanos, da mesma forma como ocorria nos estágios anteriores do capitalismo.

Neste período, observa-se a disputa entre grupos que defendem visões de planejamento urbano opostas, caracterizadas de um lado pelas práticas que buscam incentivar a participação popular, e de outro pelas que propugnam modelos transpostos de outros países. Esta segunda categoria fez prosperar, nas municipalidades e

organismos de planejamento urbano e regional, uma verdadeira indústria de consultorias voltadas à aplicação de ditames e paradigmas, supostamente bem sucedidos nos ditos países centrais, produzindo uma gama considerável de propostas de “revitalização”, ou sua correlata “requalificação” de centros urbanos “degradados”. Na RMBS, como se poderá observar nos Capítulos 5 e 6, este processo vem adquirindo expressão desde meados da década de 1990. Assim, para compreender o que está por trás desta onda de “revitalização dos centros”, que já produziu uma série de intervenções em nosso país, é necessário entender alguns conceitos. Um dos mais significativos é o de “máquina do crescimento”.

O conceito de “máquina de crescimento” surgiu na literatura sociológica na obra de Molotch (1976), e posteriormente foi desenvolvido em outro trabalho deste mesmo autor, em conjunto com Logan (1997). Estes trabalhos tratam a questão do crescimento das cidades americanas, direcionando o foco para as ações dos governos locais, e a serviço de quais interesses estes governos regulam a reprodução do espaço urbano, analisando, também, a luta dos cidadãos por melhores condições de vida e possibilidades de consumo. Como apontaram Logan e Molotch (1997), para a

finalidade de governar e buscar a hegemonia urbana, diferentes grupos fazem coalizões e acordos. Estas coalizões são capazes, conforme sua abrangência, de apropriar-se de espaços e imporem seus objetivos de acumulação de capital. Neste aspecto, os autores ressaltam que a busca pelo valor de troca de imóveis em determinadas localizações acaba por sobrepor-se ao valor de uso. Para os autores, o poder destas coalizões transforma as cidades em verdadeiras empresas devotadas ao crescimento da renda agregada através da intensificação do uso do solo urbano. Neste aspecto, o discurso pela geração de emprego desempenha papel central, pois o crescimento local é ideologicamente trabalhado, pelas elites, como a saída para geração de empregos em tempos de crise. Esta assertiva, como se verificará no Capítulo 6, é absolutamente válida para o caso da evolução do planejamento urbano em Santos.

Molotch (1976, tradução nossa) assim define crescimento: “*crescimento local é a transferência de qualidade de vida e de riqueza da sociedade local, em geral para certos segmentos da elite local*”. Para Fulton (1997), “*a máquina de crescimento é uma conspiração de empresários que buscam empréstimos, empreendedores locais, editores de jornais, construtores, sindicatos ligados à construção civil, políticos e gestores de órgãos públicos*

*que trabalham visando promover projetos para o mercado imobiliário urbano e suburbano*”. Esta perspectiva é muito semelhante à exposta por Villaça (1998), analisando especificamente o caso das metrópoles brasileiras. Este autor (1998) aponta que as classes dominantes controlam a produção do espaço urbano, construindo suas próprias centralidades. Villaça vê semelhanças entre os processos de segregação urbana ocorridos em metrópoles brasileiras e americanas, nestas há algumas décadas. Certamente há um vínculo entre segregação espacial e produção de novas centralidades, que pode ser explicado por meio do conceito de máquina de crescimento, ressalvadas as diferenças entre o processo brasileiro e o americano. O aspecto que se quer aqui explorar, é de que, como avalia Villaça (1998) o ambiente construído é produzido por meio de uma estrutura que é, ao mesmo tempo, determinada econômica, política e ideologicamente. É neste sentido que o conceito de máquina de crescimento parece contribuir para a análise de processos muito semelhantes aos que hoje vêm ocorrendo em nossas metrópoles e, especialmente na RMBS.

Na pesquisa realizada em Molotch (1976), nas 25 áreas metropolitanas americanas de crescimento mais acelerado, entre os anos de 1950 e 1960, não foi constatada qualquer relação entre

crescimento e queda de desemprego. É possível que tal tendência se mantenha até hoje e que até mesmo possa ser transposta parcialmente para o caso brasileiro. Como se verifica nos Capítulos 5 e 6, ao menos no caso da RMBS, em anos mais recentes, esta analogia é válida. Contudo, por meio do discurso do crescimento, e da geração do emprego, setores da sociedade que provavelmente sairão em desvantagem após a implantação de projetos característicos da máquina de crescimento acabam por se convencer da viabilidade destes e até chegam a defendê-los: *“Ironicamente, é provável que seja a ansiedade pela obtenção de empregos que leva trabalhadores, ou pelo menos suas lideranças sindicais, a defender entusiasticamente as políticas de crescimento preferenciais de seus empregadores”* (MOLOTCH, 1976)<sup>36</sup>.

Para Molotch (1976, tradução nossa), acerca da questão da geração de emprego, a esfera local tem pouca margem de manobra por meio do desenvolvimento de projetos, pois *“o crescimento local, obviamente, não produz empregos: ele os distribui”*. E ainda, para o mesmo autor:

*O número de empregos em determinada sociedade, seja nos negócios imobiliários ou qualquer outro setor econômico, será determinado pelo retorno das taxas de investimento,*

*decisões federais que afetam a oferta de dinheiro e outros fatores, tendo muito pouco a ver com as decisões em nível local. Tudo que a esfera local pode fazer é procurar garantir que uma determinada proporção de empregos recém criados esteja situada na localidade em questão. O emprego gerado é, pois, imune aos efeitos da competição entre localidades.* (MOLOTCH, 1996, tradução nossa)

Isto ocorre, segundo Molotch (1976), porque *“como os empregos se desenvolvem numa área de rápido crescimento, os desempregados são atraídos de outras áreas em número suficiente, não apenas para preencher as vagas oferecidas, mas também para formar um setor de força de trabalho continuamente desempregada”*. Este parece ser um aspecto central da questão, e que certamente se aplicaria ao caso da RMBS, ao longo das últimas décadas.

Na literatura brasileira da área, os trabalhos que se detêm mais aprofundadamente no estudo das “máquinas do crescimento” são Arantes *et al* (2000) e Ferreira (2003). No primeiro, Arantes (2000: 27) definiu o conceito de “máquina do crescimento” como sendo o das *“coalizões de elite centradas na propriedade imobiliária e seus derivados, mais uma legião de profissionais caudatários de um amplo arco de negócios decorrentes das possibilidades econômicas dos lugares”*, ou seja, uma coligação de interesses, notadamente imobiliários, utilizando-se de políticas urbanas, visando transformar

---

<sup>36</sup> Tradução livre.



áreas específicas da cidade e destas extraindo alto rendimento. Arantes (2000: 29) definiu, ainda, a “máquina do crescimento” como *“uma máquina ideológica acionada pelos que administram tanto a construção física quanto a ideacional dos recursos capazes de impulsionar o desenvolvimento dentro e através dos ‘lugares’ da cidade, apropriadamente denominados urban imagineers”*.

Em Ferreira (2003: 207-225) é discutido detalhadamente o conceito de “máquina do crescimento”. Segundo este autor:

*A teoria da ‘máquina de crescimento’ não se enquadra, formalmente, na linha teórica dos institucionalistas<sup>37</sup>, mas dela se aproxima nas suas argumentações. Também não elimina, de maneira alguma, a justeza das abordagens acima comentadas sobre as influências dos processos macroeconômicos globais sobre a produção da cidade. Entretanto, ela os relativiza, ao mostrar a importância das dinâmicas locais. Mais uma vez, veremos que todas as abordagens são complementares. A teoria da “máquina de crescimento”, entretanto, é interessante porque além de complementar, se sobrepõe a muitas das situações acima citadas. Ela explica uma dinâmica local, mas também evidencia como, muitas vezes, os fenômenos macroeconômicos comentados acima são apropriados em favor dos atores imobiliários locais mais poderosos. (FERREIRA, 2003: 207)*

<sup>37</sup> Ferreira (op. cit.: 206) destaca que Wilderode (2000) denomina abordagem “institucionalista” aquela visão do comportamento do mercado imobiliário que considera a “dinâmica local, entre os agentes e instituições mais influentes, como um elemento central para a correta compreensão da produção do espaço urbano”.

Como ressaltou Ferreira (2003), citando Arantes (2000), os autores que analisam o urbano pela ótica dos agentes da produção do espaço diferenciam-se dos pensadores da cidade-global. Segundo este autor:

*Ao mostrar que as novas características da economia mundial [...] podem até conformar uma nova situação de demanda, e conseqüentemente um novo perfil de cidades adaptadas a elas, como defendem teóricos da cidade-global como Sassen ou Castells, mas sobretudo propiciaram um contexto favorável à estruturação de uma “máquina” de produção do espaço controlada por uma coalizão de elites, que se apropria dessas condições para fomentar, com o uso da ideologia e “compassada com o novo espírito gerencial do capitalismo”. (FERREIRA, 2003: 212)*

Para Arantes (2000), o planejamento estratégico e os planos de “revitalização” urbana são promovidos por meio da ideologia, e ainda sobre a questão da promessa embutida de geração de empregos, esta autora afirmou:

*Sobretudo, a fabulação de senso comum econômico, segundo o qual o crescimento enquanto tal faz chover empregos. No coração dessas coalizões, a classe rentista de sempre, hoje novamente na vanguarda dos ‘movimentos urbanos’: incorporadores, corretores, banqueiros etc., escorados por um séqüito de coadjuvantes igualmente interessados e poderosos, como a mídia, os políticos, universidades, empresas esportivas, câmaras de comércio e, enfim, nossos dois personagens desse enredo de estratégia: os planejadores urbanos e os promotores culturais. Com a retomada da hegemonia americana, vulgarmente conhecida como*

*‘globalização’, o modelo máquina-de-crescimento generalizou-se sob pretexto de responder às mesmas pressões competitivas em torno do capital escasso e nômade, na verdade atendendo aos imperativos (políticos) da cultura anglo-saxônica dos negócios [...] (ARANTES et al, 2000: 29).*

Desta forma, são estas as principais características das “máquinas de crescimento”:

- Produção e concentração de riquezas;
- Matriz americana, com adaptação européia no que tange ao privilégio a projetos de cunho cultural;
- Ideologia do crescimento difundida pelos profissionais planejadores-empresendedores;
- Substituição do controle e regulação pelo *laissez faire*;
- Gentrificação/ausência de moradias ou expulsão da população de baixa-renda;

- Pequeno impacto no que respeita à redução do fosso social no espaço urbano;
- Modernização sem desenvolvimento;
- Crescimento desigual.

Assim, baseando-se no conceito de “máquina do crescimento”, em especial no que concerne à questão da participação do Estado e do empresariado na produção do espaço urbano, nos Capítulos 5 e 6 analisa-se a transposição da ideologia da geração de empregos por meio do crescimento, com os cuidados de ressaltar as peculiaridades locais e conjunturais, para o caso da Baixada Santista, em especial para a cidade de Santos, durante alguns momentos do século XX, com maior destaque para processos ocorridos dentro do período de análise desta pesquisa.

### 1.7. A crise do atual estágio do capitalismo no Brasil

A partir das análises desenvolvidas nas seções anteriores, pode-se caracterizar a tentativa de superação da crise do atual estágio do capitalismo como um processo de incorporação da ideologia neoliberal, em favor da redução do papel do Estado na condução da economia, maior desregulamentação econômica, privatização de setores produtivos estratégicos e de parte da infraestrutura social, visando garantir a manutenção e ampliação dos níveis de acumulação de capital obtidos no pós-guerra, num movimento que se originou nos países centrais.

Este período caracteriza-se, também, pela reestruturação produtiva apoiada em novas tecnologias de ponta e fragmentação do processo produtivo, ao mesmo tempo em que ocorre o crescimento exponencial das transações financeiras em nível internacional, fragilizando a condução da política monetária de muitas nações. A estes fenômenos alinham-se os câmbios nos parâmetros locais das corporações, cada vez mais associados ao baixo custo da mão de obra, disponibilidade de infra-estrutura, estabilidade econômica e política, com flexibilização de barreiras para entrada e saída de capitais estrangeiros, especulativos ou produtivos.

Contudo, as reflexões apresentadas neste Capítulo evidenciaram a fragilidade conceitual da ideologia neoliberal, que atua no sentido de facilitar a generalização da visão de que a “globalização” traria vantagens sócio-econômicas para as nações da chamada periferia do capitalismo, em relação ao período anterior à crise havida nas últimas décadas. É absolutamente correta a análise de Deák (2001) que vê como característica do atual período de desenvolvimento, uma crise do capitalismo, tendo este transitado para um processo marcado pela estagnação, como apontou Novy (2002), fenômeno que os regulacionistas (Lipietz, Aglietta) denominam impropriamente de “pós-fordismo” ou acumulação flexível, e que, conforme apontou Deák (2001), é marcado pela crise da generalização da forma-mercadoria à escala mundial. Este autor, que com acerto não considera o período atual sequer um novo estágio do capitalismo, assinalou que a “globalização” é mera tentativa de estabelecer alguma regulação internacional no interesse do grande capital, eventualmente, como instrumento de manutenção do *status quo* das relações de força internacionais. Esta condição segundo Deák, seria materializada nas companhias ditas

“transnacionais”<sup>38</sup>, por terem estas empresas o seu controle fixado nos ditos países centrais.

Como afirmam Leborgne e Lipietz (1990), é provável que esta crise tenha ocorrido por articulações de “causas internas”, a crise do modelo de desenvolvimento em si, e de causas “externas”, o novo impulso à internacionalização da economia. Mas certamente, este não é um processo inédito, nem tampouco irreversível. Todavia, como ressaltou Beyhaut (1997), operou-se uma transformação na divisão internacional do trabalho nos países da “periferia” capitalista, certamente motivada pela reestruturação iniciada nos países centrais, cujas origens Aglietta (2000) atribuiu às mudanças no padrão demográfico e às transformações ocorridas no mercado financeiro mundial. Contudo, como ressaltou Melo (1990), a crise do modo fordista de produção, o ocaso da produção de massa, não deve ser entendida como sintoma de transformação estrutural para uma nova ordem econômica internacional, como avaliam os pensadores da escola hiperglobalizante (KOULIOUMBA, 2002), mas apenas como manifestação da erosão da estrutura social de acumulação que permitiu a prosperidade capitalista durante as três décadas que se

seguiram à Segunda Guerra Mundial. Ressalta-se, contudo, como apontou Benko (2002), que diferentes padrões produtivos co-existem dialeticamente, evidenciando que, apesar do notável crescimento do comércio internacional, uma ordem econômica e suas transformações produtivas não se instalam de vez, suprimindo suas antecessoras.

Como demonstraram os trabalhos de Deák (2001, 1991), Novy (2002) e Duarte *et al* (2004), há idiossincrasias da economia brasileira que não devem ser creditadas diretamente ao processo ocorrido no núcleo do capitalismo. A sucessiva reimposição do processo de expatriação de excedentes de forma a garantir a acumulação necessária à reprodução econômica da sociedade de elite brasileira, está na raiz das crises econômicas ocorridas após a década de 1920. A crise dos anos 1980 foi mais um produto desta reimposição, que obstaculizou, no final da década anterior, o II PND, num contexto de fragilidade da economia nacional perante as economias centrais. Este processo, amparado em forte aparato ideológico, como demonstraram Batista Jr. (2001) e Fiori (1997), produziu um efeito fragmentador entre e intra-estados. Neste contexto, após a década de 1980, o Brasil atravessou um período de estagnação, em grau bastante mais grave do que o verificado nos

---

<sup>38</sup> O conceito de companhias transnacionais é criticado por Batista Jr. (*op. cit.*) e Fiori (*op. cit.*), pois a ampla maioria das empresas que atuam em mais que um país tem base nacional bem definida.

ditos países centrais, na década de 1970, sendo importante destacar que a crise brasileira contém elementos que não devem ser interpretados como decorrentes dos fenômenos mais gerais. No entanto, foi esta atmosfera de crise que contribuiu para a inserção brasileira no esquema do Consenso de Washington, a partir da renegociação da dívida externa, fragilizando e limitando o controle da economia nacional.

As transformações produtivas resultantes desta inserção, longe de homogeneizarem países e regiões, resultaram em fragmentação, com aprofundamento do fosso entre centro e periferia, com concentração de poder e comando em determinadas metrópoles, o que se reproduziu, em diferentes escalas, mesmo nos países ditos em desenvolvimento. No interior do espaço nacional pode-se igualmente observar a concentração do comando das cadeias produtivas nas principais metrópoles, e a dispersão da produção industrial em áreas do interior, próximas à RMSP e outras regiões metropolitanas dinâmicas, fator que contribuiu, no caso da RMBS, para o agravamento da crise, pois esta região pouco se beneficiou deste processo. Este fenômeno será estudado mais aprofundadamente no próximo capítulo, a fim de tornar possível a identificação dos

determinantes das transformações socioespaciais ocorridas na região, no atual período do desenvolvimento capitalista.

Neste período, o Brasil continua reproduzindo sua *sociedade de elite*, como conceituou Fernandes (1981), uma sociedade de origem colonial, apoiada num pacto de expropriação de excedentes, como apontou Deák (1991). É obscurecendo este fato que a ideologia da “globalização” se impôs como fato consumado.

Em seguida, pretende-se avaliar as transformações socioespaciais ocorridas na Baixada Santista, nas últimas décadas. Neste aspecto, é relevante compreender que, no início do atual período, a região já sofria graves conseqüências em termos de segregação espacial, com sérios impactos ambientais, em grande medida advindos da fixação de grande contingente populacional de baixa renda em áreas ambientalmente frágeis, atraído pelas atividades portuária, industrial e turística, sobretudo por meio da construção civil, nas décadas posteriores à Segunda Guerra Mundial. Foi com esse quadro de enorme passivo sócio-ambiental que a Baixada Santista sofreu, ao longo das últimas décadas, as conseqüências da sua inserção no esquema neoliberal, com desdobramentos que se procurará estudar aprofundadamente. É a

clarificação desse processo que permitirá avaliar efetivamente as transformações espaciais ocorridas no atual período do capitalismo.

Como resultado das reflexões desenvolvidas neste capítulo, verifica-se que um aspecto importante a desenvolver é a análise da ação estatal e da sociedade civil, na condução dos processos acima mencionados, no que concerne ao desenvolvimento urbano e regional.

Como passaram a se organizar as atividades econômicas no espaço, nas últimas décadas, na RMBS? Que forma de espaço de assentamento metropolitano terá emergido após as últimas décadas de profunda crise na economia nacional? Em função disso, que câmbio terá sofrido o processo de planejamento físico-territorial da região? Estes serão pontos acerca dos quais se aprofundará a discussão nos próximos capítulos.



## 2. Ação estatal, reestruturação produtiva, evolução do planejamento e transformações espaciais nas últimas décadas

---

Para uma adequada avaliação da reestruturação produtiva que impulsionou profundas transformações no espaço brasileiro, no atual período do capitalismo, é fundamental analisar as transformações na ação do Estado, em suas distintas esferas, assim como dos demais agentes sociais que determinam as dinâmicas produtoras do espaço. Com esta finalidade, buscar-se-á compreender como se processaram estas transformações no caso brasileiro, nas últimas décadas, privilegiando a análise das relações entre Estado e sociedade civil, assim como suas decorrências em termos de produção e gestão do espaço.

Melo (1990: 168), afirma que o Estado é o *locus* privilegiado onde são geridas as articulações entre os interesses de classe que se estabelecem entre os estágios da acumulação capitalista e as formas de produção do espaço. Porém, mais apropriado é considerar o Estado o *locus* dos interesses da classe dominante. Neste aspecto, conforme Melo (1990), as políticas públicas desenvolvidas pelo Estado expressariam as “*clivagens e conflitos sociais mais amplos e os interesses gestados na própria estrutura interna do Estado*”. Esta afirmação parece indicar inadequadamente que o Estado possui uma força própria, desvinculada da sociedade. No entanto, conforme

aponta este autor (1990), a intervenção estatal não esgotaria o conjunto de determinações sociais, como a produção do espaço, cuja dinâmica está sujeita a um processo que por vezes transcende a própria ação do Estado. Este é um aspecto importante, pois em determinados períodos o Estado realiza diretamente, ou orienta a realização da infra-estrutura necessária à reprodução do sistema. E mesmo alguns projetos que são tidos como exclusivamente construídos pelo setor privado, como se observa no Capítulo 6, têm decisivo suporte estatal, quer no financiamento, quer na implantação da infra-estrutura, ou na mudança da regulação, necessária à remoção dos obstáculos existentes à suas realizações.

Como observa Schiffer (1989), o papel do Estado capitalista tem sido um tema controverso, em virtude do fato de que os trabalhos de Marx e Engels, embora tenham abordado sistematicamente esta questão, não a tenham tratado com especificidade. Isto, segundo a autora, teria suscitado várias interpretações acerca do papel do Estado. Schiffer aponta a existência de três correntes preponderantes, em termos de análise do papel do Estado capitalista. Para a primeira, conhecida como corrente instrumentalista, o Estado seria um “instrumento” da classe



dominante. Em oposição, a segunda corrente que considera o Estado uma força “independente” na sociedade, “*acima da luta de classes*” (SCHIFFER, 1989: 18). Acerca desta oposição, a autora refere-se à célebre polêmica entre Miliband, seguidor da perspectiva instrumentalista, e Poulantzas, defensor do conceito de Estado como “palco da luta de classes”<sup>39</sup>. Para Schiffer, a questão central, proposta por Poulantzas, seria a subdivisão da classe dominante em frações de classe. Assim, a ação do Estado capitalista seria limitada pelas diversas frações da classe dominante, de forma a poder organizar a hegemonia desta classe. Contudo, a autora critica a perspectiva do fracionamento da classe dominante, uma vez que não existem especificidades estáveis entre estes setores da sociedade, mas apenas interesses específicos conjunturais. Como será possível verificar no prosseguimento deste trabalho, esta análise parece ser mais correta.

Schiffer (1989: 18), citando Holloway e Picciotto (1978)<sup>40</sup>, destaca que a polêmica entre Poulantzas e Miliband apresenta, na verdade, uma falsa polarização, pois ambos admitem a separação entre política e economia.

---

<sup>39</sup> Cf. POULANTZAS, N. e MILIBAND, R. *Debate sobre o estado capitalista*. Porto: Afrontamento, 1985 (Crítica e Sociedade 2).

<sup>40</sup> Cf. HOLLOWAY, S. e PICCIOTTO, S. *State and Capital*. Londres: Arnold, 1978.

A autora, apoiada em Jessop<sup>41</sup>, também discute uma terceira corrente de interpretação do Estado, denominada “derivativa”, que o compreende como derivação da categoria capital. O Estado seria, assim, um elemento essencial na reprodução da acumulação, complementando a força econômica da competição e podendo, para o fim maior, intervir contrariamente ao capital ou à classe trabalhadora<sup>42</sup>.

Entretanto, o que Schiffer critica em Poulantzas, é o fato de que este parece compreender o Estado como palco da luta de classes, o que não condiz com a realidade, uma vez que a luta de classes é o determinante histórico do capitalismo, mas seu espaço é o mercado. Para a autora, o Estado meramente reproduz os conflitos no seio desta luta. Citando Marx, Schiffer relembra que o Estado viabiliza o processo de acumulação, segundo as relações de classe estabelecidas pelo capitalismo. Assim, o Estado reproduz a luta de classes. Para a autora, considerar o oposto é ideológico (1989: 20). No entanto, Schiffer rejeita o posicionamento de Jessop, segundo o qual o Estado seria a “condensação” do balanço das forças de classe, pois o poder do Estado está em usar seu aparelho em benefício dos interesses

---

<sup>41</sup> Cf. JESSOP, B. *The Capitalist State: Marxist Theories and Methods*. Oxford: Martin Robertson, 1983.

<sup>42</sup> No debate da derivação, o Estado é considerado como uma esfera acima da sociedade, de onde age para garantir a reprodução do sistema.

dominantes, interesses resultantes do confronto entre capital individual e geral. Assim, o Estado teria uma função reguladora do mercado, mas não de forma relativamente autônoma, como defendiam os teóricos do debate da derivação (SCHIFFER, 1989: 21).

A autora conclui, citando Chauí<sup>43</sup>, afirmando que o Estado representa a preservação dos interesses da classe dominante. Assim, o Estado exprime na esfera política, as relações de exploração que existem na esfera econômica (SCHIFFER, 1989: 21). O papel do estado capitalista é o de organizar diversos interesses da classe dominante de forma a garantir a reprodução da acumulação capitalista. Esta perspectiva, como é possível verificar pelos exemplos estudados no Capítulo 6, dá conta do processo em curso no Brasil, desde sua inserção efetiva no modo capitalista de produção, na década de 1930. Neste processo, o Estado é determinante na produção do espaço, pois implementa a infraestrutura necessária à reprodução da acumulação capitalista. Portanto, é necessário compreender a evolução da ação do Estado dentro do atual estágio do desenvolvimento capitalista brasileiro,

para que se possa avaliar o processo de produção do espaço. Sobretudo, é importante assinalar que o Estado garante a recriação sucessiva do espaço, segundo as necessidades do estágio de acumulação. Neste sentido, no Capítulo 3 observa-se como o Estado interveio espacialmente, a fim de garantir a reprodução nos períodos anteriores do desenvolvimento capitalista, assim como nos Capítulos 5 e 6 nota-se como isto vem ocorrendo no atual período. Desde já é possível afirmar que no atual período não é diferente a ação do Estado, no sentido de garantir a reprodução do capital. Se na fase anterior o Estado desempenhava este papel, seja por meio de investimentos diretos ou através da construção de um complexo arcabouço regulatório, no atual período, ocorrendo o que Deák (2001) denominou contratendência, no sentido de reduzir seu caráter interventor, o Estado age eliminando os obstáculos à acumulação capitalista. Desta forma, agora a ação estatal provoca a destruição do arcabouço regulatório do período anterior, conforme apontaram Brenner e Theodore (2002), entregando aos setores privados a gestão da infra-estrutura. É evidente que, tanto num período como no outro, as manifestações espaciais desta ação estatal ocorrerão de forma diferenciada, mas num aspecto, como é avaliado mais detalhadamente no Capítulo 4, estas manifestações coincidem: a

---

<sup>43</sup> Cf. CHAUI, M. *O que é ideologia*. 18.ed. São Paulo, Brasiliense, 1985.

produção de um padrão de desenvolvimento espacial desigual, intrínseca ao capitalismo<sup>44</sup>.

Este movimento de destruição ocorre atualmente apoiado no pseudoconceito de “globalização”, lastreado por um bem sucedido aparato ideológico, que possibilitou uma série de transformações de caráter neoliberal na economia brasileira, com graves conseqüências para os níveis de emprego e renda da população, aumentando o fosso entre classes sociais. Desta forma, o que se quer destacar nas seções seguintes, é que ao contrário do que leva a crer o discurso da redução do tamanho do Estado, neste processo de transformação econômica e produtiva a ação estatal foi essencial. Com o objetivo de demonstrar este nexos causal, nas próximas sessões busca-se avaliar as transformações na ação estatal, como promotor, regulador e planejador da produção do espaço, verificando as implicações deste processo com os demais agentes envolvidos na produção do espaço, sobretudo no que diz respeito ao setor secundário. Desta forma, nos capítulos seguintes será possível avaliar as conseqüências sociais desta ação, com ênfase para os desdobramentos no âmbito da RMBS.

---

<sup>44</sup> O Estado provê a infra-estrutura necessária e apropriada a cada estágio de acumulação capitalista, de forma a gerar a homogeneização mínima necessária à reprodução, o que implica sempre em espaços diferenciados e desiguais.

## 2.1. O abandono das metas do II PND e a crise das últimas décadas

Entre as décadas de 1930 e 1980, o Brasil cresceu de forma acelerada, atingindo, ao final deste período, níveis superiores a 7% ao ano. No auge do crescimento, em 1973, o PIB anual superou 14% de expansão. Nestas décadas, a economia do país transitou do modelo agro-exportador, centrado na produção do café, para a economia urbano-industrial, produtora de bens de consumo de massa, em processo liderado pelo sudeste. Nesta fase, consolidou-se o estágio extensivo de acumulação, marcado pelo papel intervencionista do Estado em setores estratégicos, como combustíveis, energia, transportes e telecomunicações. Concomitantemente, a estrutura produtiva internacionalizou-se, com incorporação parcial de grande contingente populacional ao mercado de trabalho e ao consumo, no movimento que Oliveira (1972) denominou industrialização a baixos salários.

Segundo Melo (1990: 168-169), citando Lessa e Dain (1982)<sup>45</sup>, no curso do desenvolvimento capitalista em que o Brasil estava inserido, teria havido uma distinção entre “*órbitas de atuação entre*

*o capital local, o Estado, e o capital multinacional*”, configurando um tripé em que o capital local se especializaria na promoção imobiliária, construção civil, atividades comerciais e financeiras. Nesta lógica, o capital estrangeiro “*se estabeleceria no setor industrial, em particular nos ramos mais modernos e dinâmicos*” (MELO, 1990: 169). Assim, a produção do espaço estaria submetida sempre às alianças e clivagens entre estes agentes envolvidos e, por outro lado, as transformações no âmbito destas alianças estariam ligadas às articulações com as políticas públicas e estratégias de acumulação, que variam segundo o estágio em curso.

Desta forma, as alterações na morfologia do espaço de assentamento nas metrópoles brasileiras, após 1930, estiveram subordinadas às dinâmicas próprias do estágio extensivo de acumulação, que determinou a forma de produção e transformação deste espaço. Neste quadro, Melo (1990: 169) lembra que durante a década de 1940, o mercado imobiliário, que na economia brasileira cumpria o papel de mercado de capitais, constituiu-se em obstáculo importante à industrialização, provocando a fragilidade do mercado financeiro, elemento essencial para o desenvolvimento industrial. Assim, investimentos imobiliários “exagerados” eram

---

<sup>45</sup> Cf. LESSA, C. e DAIN, S. Capitalismo Associado: Algumas Referências para o Tema Estado e Desenvolvimento, In BELLUZO, L. e COUTINHO R. (orgs.), *Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

desencorajados, preferindo a política governamental incentivar o financiamento da indústria, o que de fato resultou na implantação da indústria de base e da infra-estrutura necessária ao desenvolvimento do setor. Portanto, segundo Melo (1990: 171), *“a incorporação da construção residencial a uma estratégia de acumulação só se efetivará na década de 1960, quando setores de bens de capital e de bens duráveis passam a comandar o processo de acumulação”*. Porém, ao mesmo tempo em que a estratégia de industrialização provocava acelerada transferência da população rural, inflando as dimensões das metrópoles brasileiras, os investimentos em habitação eram limitados. Num quadro de industrialização a baixos salários e produção imobiliária deprimida pelo congelamento dos aluguéis, durante o Estado Novo, houve forte incremento das ocupações irregulares nas periferias metropolitanas e o agravamento da segregação espacial tornou-se evidente, obrigando o Estado a adotar outras estratégias para seu enfrentamento.

As primeiras formulações neste sentido, como os programas dos institutos de aposentadoria e pensão, foram incapazes de equacionar o grave déficit habitacional produzido nesta primeira fase do estágio extensivo de acumulação (BONDUKI, 1998). Durante o regime militar, o Estado tornou-se agente econômico e regulador,

num momento em que os setores de bens duráveis e de capital passaram a comandar o processo de acumulação. Essa redefinição nas alianças entre os atores reconfigurou as bases para a produção do espaço, com a instituição do Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e do Sistema Financeiro de Saneamento (SFS), permitindo uma *“expansão sem paralelo da intervenção pública no espaço construído urbano”* (MELO, 1990: 174). Segundo Melo (1990: 174), os recursos do SFH e do SFS foram significativos, e a participação dos financiamentos estatais na produção de habitação e saneamento atingiram seu ápice entre 1979 e 1980.

Neste esquema, a transferência de recursos públicos para o financiamento de unidades habitacionais constituiu-se numa privilegiada estratégia de acumulação, dentro do quadro de reconfiguração das alianças entre os atores do “tripé”. A expansão do setor de construção industrial e de obras públicas é uma das faces desta moeda. No mesmo passo, ocorre grande concentração no ramo da indústria de material de construção. Concomitantemente, a promoção imobiliária, articulada aos demais circuitos, passa a atrair capitais de menor escala, voltando a produzir para o mercado, em oposição ao modelo de produção por encomenda em curso no início do período. Este setor beneficiou-se, em grande medida, pelo acesso

da classe média ao crédito imobiliário. Assim, uma conjunção de interesses de setores da sociedade contribuiu para um redesenho do espaço das metrópoles já configuradas.

Em meados da década de 1970, no início da crise econômica, o governo brasileiro tentou implementar o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND). Grandes obras de infra-estrutura estavam previstas, visando possibilitar um salto no desenvolvimento nacional. Contudo, estes projetos foram em sua maioria suspensos, como observou Deák (2001) em função da resistência da sociedade brasileira em transitar para o estágio intensivo de acumulação capitalista. Ao final da década, num contexto de agravamento do alto endividamento, o Brasil sofre os impactos das mudanças no centro do capitalismo, sobretudo no que concerne à expressiva elevação das taxas de juros americanas. Como aponta Araújo (2000: 12), durante o governo Geisel, entre 1974 e 1978, a dívida externa brasileira salta de US\$ 12 bilhões para US\$ 54 bilhões.

Com a tentativa de implementação do II PND, como já descrito no Capítulo 1, surge uma fissura na aliança de classe, pois o plano previa uma nova fase de substituições de importações, alijando setores privilegiados até então, como o da produção imobiliária. No entanto, durante esta década, o modelo de industrialização, baseado

na substituição de importações, exauriu-se e a crise econômica, ao final deste decênio, provocou brusca redução da demanda externa, e contração de fluxos de financiamento externo a partir de 1980, contribuindo para a deterioração da economia brasileira. Como se viu, internamente, esta crise foi marcada pelo abandono das metas do II PND, com a tentativa de reimposição pela elite brasileira, de sua hegemonia, por meio da manutenção do esquema de expropriação de excedentes e depressão salarial da classe trabalhadora. Neste contexto, a expansão das exportações e a contração das importações tornaram-se, importantes mecanismos do ajuste, promovido pelo regime militar, em seu final. Este processo, no que respeita às profundas transformações produtivas, resultou numa série de conseqüências sócio-espaciais negativas, nas metrópoles brasileiras.

No âmbito externo, o Estado de Bem-estar Social, consolidado nos trinta anos que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, nos ditos países centrais do capitalismo, havia garantido a previdência e o consumo mínimo das classes de baixa renda, nestas nações. Esta estabilidade social baseou-se na manutenção de níveis satisfatórios de investimentos, pleno emprego e financiamento público, garantindo o desenvolvimento do capitalismo ocidental. O Estado

desempenhou, neste contexto, o papel de promotor desse desenvolvimento garantindo a reprodução da economia e o financiamento de políticas públicas. A estabilidade cultivada neste período foi abalada pela crise dos anos 1970, com o questionamento das formas de ação e de organização estatais.

O choque do aumento do preço do petróleo e a súbita elevação das taxas de juros americanas provocaram recessão econômica, em grande parte do mundo, invertendo-se o ciclo virtuoso observado na fase anterior, com o refluxo da taxa média de crescimento, que provocou desemprego, endividamento público e instabilidade política. Com a impossibilidade da manutenção dos mesmos níveis de investimento e de gastos sociais, financiavam-se os déficits orçamentários crescentes com aumento de impostos. Desta forma, a década de 1980 inicia-se em meio à recessão mundial. A resposta foi a política neoliberal liderada pelos governos de Ronald Reagan, nos E.U.A., e Margareth Thatcher, na Grã Bretanha. Esta política baseou-se num programa neoliberal (BRENNER; THEODORE, 2000), que consistiu no “ajuste” do setor público, num quadro de franco questionamento do modo de regulação e o correspondente modelo de organização da máquina administrativa. Segundo Fiori (1997: 217), esta estratégia baseava-se no tripé: “desregulação”,

“privatização” e “abertura comercial”. Desta forma, o modo de desenvolvimento em curso desde a década de 1930 entrou em colapso (NOVY, 2002: 129). Em meados da década, em meio à forte recessão e ao declínio da renda, as políticas liberalizantes já propugnavam a privatização de empresas estatais, o desmonte dos sistemas de proteção social e o que se denominou de redução do tamanho e das funções do Estado. A lógica defendida pelos ideólogos do neoliberalismo, consubstanciada no Consenso de Washington, era a de que a crise fiscal só poderia ser enfrentada, com o encolhimento de gastos e com a reforma do Estado, buscando “eficiência” no gerenciamento da máquina administrativa. Esta ideologia apoiava-se na transposição dos preceitos da administração de empresas para o setor público. Como se pode ler em São Paulo (2004: 18), *“propunha-se organizar setores em torno de metas, avaliar os servidores pelos resultados e fazer com que as unidades de prestação de serviços diretos à população concorressem por recursos cada vez mais escassos. Esse conjunto de medidas de gestão, em oposição ao modelo burocrático, denominava-se gerencialismo”*.

No Brasil a inflação salta de 100% anuais, no início do decênio, para 1.783%, ao seu final (ARAÚJO, 2000: 13). Com o

processo de estagnação econômica, o governo brasileiro abdica de sua ação planejadora. Ao contrário do período anterior, as ações governamentais ocorridas, sobretudo após os malogrados planos econômicos da década de 1980<sup>46</sup>, passam a contribuir para a reversão dos efeitos do planejamento nacional implementado pelos governos militares, quando se priorizou a desconcentração da produção, ocorrendo uma lenta reversão do processo de centralização do desenvolvimento no Sudeste. Ao contrário, a principal política dos governos após a década de 1980, passa a ser a redução dos impostos de importação, visando conferir maior competitividade a setores dinâmicos da indústria. Paralelamente ocorre um marcante processo de desnacionalização da produção e do setor financeiro (ARAÚJO, 2000: 13-14). Como resultado, o déficit comercial passa de US\$ 1 bilhão, em 1994, a US\$ 35 bilhões, em 1998, representando 45% do PIB (2000: 14). No entanto, a partir de 2001 esta tendência inverte-se e o país passa a apresentar saldo positivo no comércio exterior, como é detalhado na Seção 4.1.1.1.

Vários anos após o abandono das metas do II PND, a ideologia neoliberal propagou-se rapidamente no Brasil, em função de amplo apoio lastreado, sobretudo na mídia, setores acadêmicos e

empresariais. Como assinalou Fiori (1997: 212), isto ocorreu com a retomada do pensamento liberal formulado no século XVIII, com a tese central que assim enunciava: “*o menos de Estado e de política possível*”. Conforme o mesmo autor (1997: 217), isto ocorreu de duas maneiras. Pela via política, com a aliança das elites locais à estratégia esboçada nos ditos países centrais, e pela via econômica, por meio da renegociação das dívidas externas. Segundo este autor (1997: 249), este processo acabou por limitar a ação do Estado, “*à função exclusiva de guardião dos equilíbrios macroeconômicos*”, incapacitando-o para “*definir prioridades e implementar políticas de incentivo setorial à competitividade, de oferecer proteção social às suas populações, de prestar serviços públicos mais elementares, ou mesmo finalmente de garantir a ordem e o respeito às leis*”. Para Novy (2002: 349), em evidente exagero, a autonomia nacional teria sido dissolvida pela internacionalização monetária e financeira, pois “*as competências decisórias do país, fluem para fora, assim como o capital em fuga*”. Contudo, esta afirmação parece cair na armadilha da ideologia da “globalização” discutida no Capítulo 1.

Esse caldo de cultura propiciou a instalação, nos anos 1990, de uma sucessão de governos de perfil neoliberal, como os de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso. A

---

<sup>46</sup> Plano Cruzado I e Plano Cruzado II (1986), Plano Bresser (1987), Plano Verão, que criou o “Cruzado Novo” (1989).

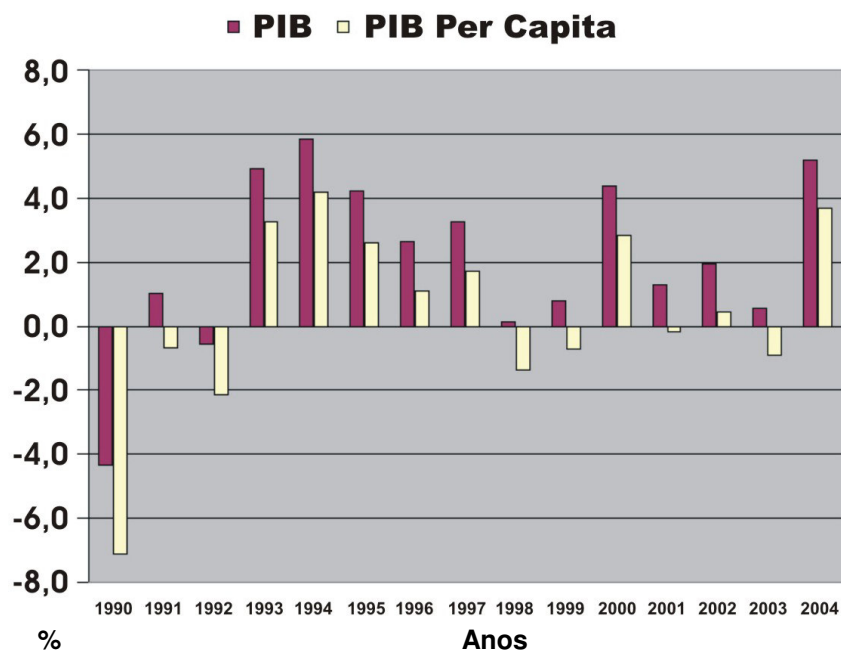


Constituição Federal, recém sancionada, teve que ser reformada, para garantir a estabilidade necessária à imposição da nova ordem. Acompanhando este processo, o marco regulatório de diversas áreas foi revisto, à luz dos imperativos neoliberais. Segundo Fiori (1997: 218), pode-se atribuir o sucesso desta ideologia, ao casamento entre as idéias capitalistas que circulavam a partir dos países centrais, e um efetivo movimento do capitalismo, “*na direção de uma desregulação crescente e de uma globalização econômica de natureza basicamente financeira*”. Assim, tratou-se de reduzir o caráter interventor do Estado, reservando-lhe uma função meramente reguladora, no movimento contra-cíclico apontado por Deák (2001). Dessa maneira, promoveu-se a privatização de empresas estatais e estimulou-se a competitividade, por meio de maior abertura comercial, desprotegendo-se bruscamente, setores estratégicos, como a indústria de base e outros ramos industriais mais tradicionais. Essa “abertura”, também financeira, permitiu o uso da âncora cambial para conter a inflação e de taxas de juros elevadas para atrair capitais externos, levando a um extraordinário crescimento das importações e à desaceleração das exportações.

Contudo, os efeitos dessas políticas não conseguiram reverter satisfatoriamente a estagnação da economia, ocorrendo crescimento

da concentração de renda em alguns dos países em que o receituário foi aplicado, e havendo o aprofundamento do fosso que separa estas nações dos países centrais. As experiências de reforma do Estado aplicadas no Brasil, sobretudo na década de 1990, demonstraram haver um deslocamento de idéias, na transposição do Consenso para a nossa realidade, mesmo quando produziram maior eficiência na gestão da máquina pública. No Brasil, e na América Latina, este “ajuste” teve graves conseqüências, pois ao contrário dos países centrais, num contexto histórico de grande desigualdade, aqui nunca fora construído um sistema de proteção social eficiente. Desta forma, procurou-se limitar a ação estatal, numa condição social totalmente insatisfatória.

Como se observa no Gráfico 1, a década de 1990 foi um período de baixo crescimento da economia. Mesmo após a implementação do Plano Real, apesar de sua recuperação, o PIB anual brasileiro apresenta crescimento médio mais reduzido que o crescimento populacional, provocando a queda do PIB *per capita*, com sérias conseqüências sociais.



**Gráfico 1 – Variação anual do Produto Interno Bruto brasileiro (1990-2004).**  
Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ministério da Fazenda (2005).

Por outro lado, a propalada “abertura” comercial, em busca da maior competitividade, contribuiu para a aceleração do processo de reestruturação. O número de fusões e aquisições de empresas salta de 212, entre 1987 e 1989, a 413, entre 1995 e 1998 (ARAÚJO, 2000: 15). Contudo, em termos espaciais, esta política acaba por promover maior desenvolvimento nas regiões mais dinâmicas, aprofundando a desigualdade em relação às áreas em que as empresas são baseadas em estruturas produtivas mais “atrasadas”.

Assim, esta aparente omissão estatal, no que diz respeito ao planejamento nacional, característica do neoliberalismo, conforme apontaram Brenner e Theodore (2000), vem provocar o acirramento das disparidades regionais.

No âmbito da produção do espaço, este período marca o aprofundamento da segregação espacial, com o desmonte do SFH e do SFS e com o processo que Melo (1990: 178) denominou impropriamente de “(re)concentração da atividade de construção residencial nas áreas centrais e, por outro lado, a sua marcada elitização (sinalizada pelo vertiginoso crescimento da participação de unidades de alto padrão no output total)”. Na verdade, no Brasil, nunca houve de fato um movimento marcante de auto-segregação das elites, nas periferias, como ocorrido nos E.U.A. Daí considerar-se o termo “reconcentração” um tanto deslocado para explicar os fenômenos espaciais ocorridos no período de crise do atual estágio do capitalismo no Brasil.

Desde a crise econômica dos anos 1980, o Estado brasileiro reduziu bruscamente o nível de investimento em infra-estrutura básica, atingindo fortemente o setor portuário e conseqüentemente a RMBS, que tem em seu porto um dos pilares da economia local. No entanto, após a sanção da Constituição Federal, em 1988, os

municípios passaram a desempenhar novas funções, sendo alçados à condição de entes federativos e sofrendo os efeitos da crescente descentralização de atribuições, principalmente aquelas vinculadas à proteção social, com um grande número de serviços e programas passando a ser implementados na esfera local, muitas vezes por entidades da sociedade civil. Um novo arranjo institucional possibilitou o acesso do Poder Público local a recursos antes geridos unicamente pela União ou estados. Ao mesmo tempo, o chamado terceiro setor passou a desempenhar papel cada vez mais relevante na gestão desses recursos, por meio de convênios e parcerias com o Poder Público. Este processo, no caso especial da RMBS será analisado na Seção 5.1.

Como ressaltou Araújo (2000: 17), diversos autores que analisaram a questão do desenvolvimento nacional na década de 1990, verificaram ter havido um reforço à concentração econômica nas regiões Sul e Sudeste, sobretudo ao sul de Belo Horizonte. Deliberadamente o governo federal recusa-se a intervir na guerra fiscal entre os estados, deixando, assim, de controlar a destinação espacial dos investimentos produtivos. O resultado é o aumento da fragmentação espacial, que passa a ser reforçada nos novos planos

nacionais nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso: Programa Brasil em Ação e Avança Brasil.

No primeiro, como destaca Araújo (2000: 19), implementado entre 1996 e 1999, no que concerne aos projetos de infra-estrutura, há evidente priorização pela integração dos espaços dinâmicos, em especial quanto às áreas que se relacionam mais diretamente à produção voltada ao Mercosul e demais países da América do Sul. Abandona-se, assim, qualquer ilusão de integração nacional, incentivando-se a acessibilidade aos “focos dinâmicos”, já competitivos, concentrando-se investimentos no Sul e Sudeste. Neste aspecto, destaca-se o plano Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, que reforça o papel do porto de Santos, como concentração de cargas da região Centro-oeste, contribuindo para o expressivo aumento da movimentação de cargas em direção ao cais santista, sem qualquer preocupação com a infra-estrutura local, como se poderá analisar com mais detalhes na seção 4.1.1.1. Contraditoriamente, em sua exposição de motivos, este plano defende a ruptura com a “visão tradicional de país fragmentado”, mas acaba por incentivar a fragmentação, uma vez que prioriza os fluxos, em detrimento de uma efetiva integração nacional.

No programa Avança Brasil, previsto para o período entre 2000 e 2003, segundo Araújo (2000: 20), as mesmas tendências permanecem, com a agenda de investimentos priorizando a infraestrutura, com nítida prevalência da região Sudeste, no que a autora considera uma “antipolítica regional”. Assim, o espaço à guerra fiscal e a priorização da acessibilidade às áreas mais dinâmicas da economia do Sudeste, reforçaram a concentração regional e o processo de fragmentação nacional.

Nos anos 1990 estas transformações na ação estatal se fizeram sentir mais profundamente na RMBS. Neste aspecto, destaca-se a retirada da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), empresa federal, da operação do porto, com o processo de arrendamento de diversas áreas de cais a empresas do setor privado, bem assim a privatização da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e da Ultrafértil, estatais dos ramos siderúrgico e de fertilizantes. Em ambos os casos, como demonstrado no Capítulo 4, produziu-se forte redução de empregos diretos e indiretos e elevou-

se a produtividade, sem ampliação da renda regional, com impacto negativo sobre o setor terciário. Ao mesmo tempo, o Estado garantiu e vem garantindo, ainda que por vezes de forma indireta, os investimentos necessários ao crescimento de setores da economia voltados à exploração da atividade turística balneária, como será possível observar, mais adiante, sobretudo em função da intervenção estatal nas áreas de transportes e saneamento. Este processo, analisado detalhadamente no Capítulo 4, foi acompanhado de uma série de outras mudanças no setor financeiro e de serviços públicos, que em conjunto produziram uma grave crise na economia local, já declinante, em termos de participação estadual, desde os anos 1980.

Portanto, é essencial avaliar em que medida o abandono das políticas nacionais e regionais de desenvolvimento contribuiu para o processo de transformação produtiva no setor industrial e como isto afetou o espaço nacional e a RMBS. Para aprofundar esta questão, na próxima sessão discute-se o processo da desconcentração industrial de São Paulo e suas conseqüências sócio-espaciais.

## 2.2. A desconcentração industrial de São Paulo

O processo de transformação produtiva e espacial ocorrido no Brasil e no estado de São Paulo, no atual período do capitalismo, afetou especialmente o espaço paulista. Este processo é comumente compreendido como sendo marcado pela “descentralização” industrial da RMSP, fenômeno que teria provocado, também na Baixada Santista, sérias implicações, afetando o nível de emprego e resultando na “degradação” espacial. Nos diferentes trabalhos acerca deste tema, a própria definição do processo ora surge apoiada, também, em conceitos correlatos como “desconcentração”, “desconcentração relativa”, ou mesmo “reversão da polarização industrial”. Ponto comum, no entanto, é que as distintas análises do fenômeno renegam a tese de “desindustrialização”. Portanto, este é um aspecto central que se pretende avaliar nesta seção, com a contribuição de alguns trabalhos de autores que estudaram este processo sistematicamente, como Deák (1991, 2001), Schiffer (1989, 1991, 1992 e 1999), Storper (1983), Negri e Pacheco (1994) e outros.

Para Schiffer (1992: 74-86), o golpe militar de 1964 foi motivado pela necessidade da elite brasileira em retomar o processo de expatriação de excedentes, que lhe garantia níveis satisfatórios de

acumulação, colocado em risco no início da década de 1960. O resultado foi o desenvolvimento de uma planificação econômica centralizada, que promoveu a implementação de alguns planos de desenvolvimento, dentre os quais se destacam o I PND e o II PND, entre 1971 e 1979. Estes planos promoveram a dinamização do setor industrial interno, sobretudo de bens de consumo duráveis, com incentivos fiscais à exportação de bens não duráveis e primários, e importação de máquinas e equipamentos. Até o final do I PND, este processo baseou-se na concentração industrial no sudeste, principalmente na capital paulista. Ocorreram mudanças significativas no mercado de trabalho, com a generalização do assalariamento, alcançando o campo, incorporando os trabalhadores rurais ao exército de mão de obra de reserva urbano, o que garantiu o rebaixamento dos salários e a manutenção do nível de acumulação de capital pela elite. Neste período, foi o setor secundário que obteve o maior crescimento da população economicamente ativa.

Como ressaltou Schiffer (1992: 88), o II PND objetivava um salto no padrão de desenvolvimento do Brasil, em busca de uma inserção superior na economia mundial. Para isto foram previstas várias obras de infra-estrutura, dentre as quais o Corredor de

Exportação e o cais de Conceiçãozinha<sup>47</sup>, no porto de Santos. Esta estratégia era apoiada na descentralização controlada, com a criação de uma rede de regiões metropolitanas e de aglomerados urbanos, em capitais e regiões do interior (SCHIFFER, 1992: 91). Contudo, como destacou a autora, o II PND foi interrompido em 1976, em função de representar um risco à manutenção dos mecanismos de acumulação com expatriação de excedentes (DEÁK, 1991). As empresas estatais e privadas nacionais, que comandavam o desenvolvimento nacional proposto pelo II PND, contraíram grandes dívidas para financiarem suas expansões e modernização. No entanto, os empréstimos externos eram operações casadas, em que as estatais responsáveis pelos grandes projetos de base foram obrigadas a adquirir máquinas e equipamentos dos países financiadores, inviabilizando a produção similar no âmbito das indústrias nacionais. Esta contradição, somada à fragilidade econômica brasileira, apressou o final do II PND, provocando a interrupção ou atraso de várias das grandes obras previstas. Neste momento, houve nova reimposição do processo de acumulação com expatriação de

excedentes, já que novamente os setores dinâmicos da economia passaram a ser controlados pelo capital estrangeiro.

Esta reimposição deu-se novamente pelo freio da economia, impedindo a expansão das forças produtivas, fazendo com que a década de 1980 fosse marcada por profunda crise, com alta inflacionária, desajustes na seguridade social, declínio no emprego e na renda dos trabalhadores. O reflexo desse fenômeno, segundo Oliveira e Roberts (1996), foi a redução de investimentos em infraestrutura e serviços, trazendo graves conseqüências sócio-ambientais, num momento em que a aceleração do processo de urbanização, promovido a partir do período anterior, ainda apresentava grande ímpeto. Desta maneira, a proliferação do trabalho informal e a expressiva queda na mobilidade social passou a ser traço marcante nas metrópoles desses países (OLIVEIRA; ROBERTS, 1996: 255).

Nesta década verificou-se expressiva alteração nos padrões de distribuição da população urbana. Segundo Oliveira e Roberts (1996: 257), o peso relativo das cidades médias cresceu em 19% da população total do país. A migração do campo para as cidades no Brasil havia sido nas décadas de 1950 a 1960 de 49,6%, reduzindo-se, entre as décadas de 1960 e 1970, para 44,9%. No caso brasileiro,

---

<sup>47</sup> Ambos os projetos foram discutidos por Maia (1950) e como se observa na Seção 5.2.2, o urbanista defendia o segundo, que consistiu na ampliação do porto de Santos na margem esquerda do estuário, no distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá.

esse fenômeno, contribuiu para a metade do crescimento das áreas metropolitanas. A partir dos anos 1970 essa tendência perdeu força. Neste período, o crescimento das cidades maiores foi maior que o das menores (OLIVEIRA; ROBERTS, 1996: 262). As cidades médias tiveram taxas de crescimento superiores às cidades menores e grandes metrópoles, ocorrendo grande especialização urbana devido à transformação no padrão industrial. Foi o período marcado pela dispersão relativa da indústria pelo interior, sobretudo nas áreas do entorno da RMSP (OLIVEIRA; ROBERTS, 1996: 263). Nas indústrias houve separação das funções administrativas das produtivas, com crescimento das plantas orientadas para a exportação. As indústrias passaram, então, a procurar locais afastados dos grandes centros. Os autores (1996) tomam como exemplo deste fenômeno, no caso brasileiro, o estabelecimento da Zona Franca de Manaus. Passaram a serem procuradas, também, cada vez mais, áreas com menores restrições ambientais e menor atuação sindical. Este fator contribuiu para o surgimento e consolidação de uma expressiva rede de cidades na Região Sudeste, especialmente no estado de São Paulo, com conseqüências diretas para a RMBS, como se verá adiante.

Como demonstram outros trabalhos acerca desta questão, a partir de meados da década de 1970 parece ter sido revertida a tendência de centralização das indústrias na RMSP, com a dispersão industrial, pelo interior e outros estados. Em Scott e Storper (1988), que discutiram processo correlato ocorrido anteriormente nos Estados Unidos, tem-se que estas transformações estão intimamente ligadas aos processos industriais e outros fatores externos, como a presença de centros de pesquisa, infra-estrutura de transportes e formas de organização sindical mais favoráveis às indústrias. Para estes autores (1988: 33), “*a estrutura espacial das indústrias muda progressivamente da centralização e aglomeração [...] para a descentralização e dispersão*”<sup>48</sup>. Assim, em determinado ponto do desenvolvimento industrial, mesmo para um país de capitalismo avançado como os E.U.A., a economia de aglomeração parece ter se tornado menos essencial, em termos de localização industrial, dando espaço para outros fatores de localização mais atraentes. Segundo os mesmos autores (1988: 39): “*as economias de aglomeração do tipo descrito acima (fordista) são mais evidentes em comunidades que têm prolongada tradição histórica da mão-de-obra industrial do que em qualquer outro lugar*”. E ainda, para Scott e Storper:

---

<sup>48</sup> Sobre este aspecto, no caso específico do estado de São Paulo, ver também NEGRI e PACHECO (1994: 71).

*Os grupos de novas indústrias freqüentemente optam por outro tipo de solução (externa) envolvendo mudanças radicais de localização para lugares onde a relação de trabalho e a política local possam ser recriadas de outra maneira*<sup>49</sup> (SCOTT; STORPER, 1988: 40).

No caso brasileiro, em especial quanto ao parque industrial da RMSP, fenômeno semelhante de fato ocorreu, ainda que com algumas peculiaridades, como demonstram Mori (1988), Gonçalves (1994) e Negri e Pacheco (1994). Acerca da origem do processo de industrialização de São Paulo, Gonçalves escreve:

*De fato a metrópole paulista resulta, na sua origem, da particularidade da formação urbana do estado de São Paulo, desencadeada em sua maior parte no século passado (XIX), por um movimento de ocupação econômica do território único e contínuo, determinado pelo desenvolvimento do complexo cafeeiro estruturando sua base capitalista, em cujos interstícios foi nascendo a indústria que, ao se desenvolver, acabou por suplantá-lo.* (GONÇALVES, 1994: 39)<sup>50</sup>

Mais tarde, a partir dos anos 1970, segundo a mesma autora:

*Há evidências de que a metrópole paulista passou a dividir com outros centros da rede urbana paulista algumas funções, inclusive produtivas, especializando-se, por outro lado, em atividades do setor terciário e quaternário, como é*

*de natureza das grandes metrópoles contemporâneas em todo mundo.* (GONÇALVES, 1994: 41)

Gonçalves (1994) defende que esteja havendo uma reconfiguração do papel metropolitano de São Paulo, simultaneamente à rede urbana paulista. No que concerne à Baixada Santista, ela afirma que a industrialização pesada, em seu início, entre 1955 e 1960, “*revigorou áreas de pouco dinamismo (como no Vale do Paraíba), diversificou a atividade produtiva (como na região de Santos)*”. Segundo esta autora:

*Foi a desconcentração relativa da indústria metropolitana, somada à expansão da agroindústria, fruto do segundo ciclo de crescimento da industrialização pesada e de políticas públicas explícitas de descentralização da atividade produtiva metropolitana (assim como de outras não explícitas mas que se conjugaram no mesmo resultado), que produziram a interiorização mais efetiva do desenvolvimento econômico e urbano do território paulista.* (GONÇALVES, 1994: 46, grifo nosso)

Portanto, o crescimento do interior paulista está ligado não apenas ao fenômeno da descentralização industrial, mas também por crescimento da agroindústria de exportação. No caso da Baixada Santista, é importante destacar que algumas destas indústrias implantaram unidades junto ao Porto, como, por exemplo, a Cutrale, produtora de derivados de cítricos e a Cargill, produtora de derivados de grãos. Assim, é ponto importante destacar, que a

<sup>49</sup> Conforme os trabalhos de Clark, Storper e Walker e Scott.

<sup>50</sup> Em CANO (1998), explica-se detalhadamente o processo de surgimento intersticial da indústria, ou seja, nos espaços não ocupados pela economia agro-exportadora.



instalação de um complexo agroindustrial no interior trouxe reflexos diretos na atividade portuária da RMBS.

Contudo, Storper (1983), vê nas relações entre capital industrial e mercado de trabalho as raízes do processo de descentralização da indústria paulista. Para este autor, os empregadores industriais passaram a buscar localizações mais afastadas da metrópole paulistana, visando escapar do sindicalismo atuante, que pressionava por maiores salários. Este autor observa na questão dos salários um dos aspectos determinantes para o fenômeno da dispersão da indústria pelo interior paulista e, num segundo momento, em outros estados do Sudeste. Da mesma forma com que as relações de classe podem explicar o processo de centralização, a reversão desse processo também por esta ótica pode ser vista, como defende Storper. Uma chave para a compreensão da concentração industrial em São Paulo, segundo este trabalho, é a conveniência que representava, para os industriais paulistas, a economia de aglomeração, em função da possibilidade de exploração do mercado de trabalho. Para Storper (1983: 145), o processo de negociação salarial, até a década de 1970, pedia a favor dos industriais, de maneira que isto anulava os efeitos da “deseconomia” resultante da regulamentação trabalhista. Assim, era estratégico para estes

empresários manterem a indústria concentrada. Tal imperativo levou-os a obter, por meio de sua forte influência política, a canalização de pesados recursos federais para a capital paulista, em grande parte subsidiados e financiados externamente. Na medida em que o movimento sindical se fortalecia, este equilíbrio em favor da superexploração da força de trabalho começou a ser rompido, com ênfase para os setores da indústria em que os trabalhadores eram mais organizados. Este fenômeno guarda similitudes com o processo ocorrido décadas antes, nos centros industriais do leste americano, conforme assinalou Storper. O que diferencia os E.U.A. do Brasil, neste aspecto, é que no primeiro a indústria era tecnologicamente dominante e havia uma agricultura baseada em sólidas unidades familiares, ao passo que no segundo havia forte concentração de renda, apoiada na industrialização a baixos salários e na monocultura cafeeira (STORPER, 1983: 146). Outro fator é o que Storper denominou segmentação entre empregados no mercado formal e os trabalhadores excluídos deste mercado, no Brasil. Como a diferença entre ambas as categorias é significativa, é possível manter todos os trabalhadores empregados com baixos rendimentos. Dessa forma, o processo de desconcentração só ocorreu em São Paulo, quando foi garantida a continuidade deste equilíbrio perverso. Assim, pode-se afirmar que a dispersão industrial no interior de São Paulo deu-se

mantendo deprimido o nível de reprodução da força de trabalho, num contexto em que se beneficiaram as regiões onde o sindicalismo não era historicamente organizado, aspecto fundamental para se compreender porque a região de Santos não se beneficiou deste processo, como se pode observar a partir dos dados apresentados em Storper (1983: 153) e no Capítulo 4 deste trabalho. Como ressaltou Storper, as indústrias não escolhem as cidades por razões meramente físicas, pois fatores como o valor da terra e a reprodução da mão de obra assalariada ter um patamar mais elevado em grandes centros contribuem para a desconcentração (STORPER, 1983: 156). Portanto, o que se pode considerar essencial na análise de Storper é que a dispersão industrial em São Paulo ocorreu preservando a concentração de renda e sem promover um crescimento econômico significativo. Neste processo, a RMBS não logrou obter sequer os benefícios da implantação de novas unidades industriais, pois não contava com vantagens comparativas, como movimento sindical desorganizado, baixos valores imobiliários e reduzido nível de restrições ambientais para o estabelecimento de novas plantas.

Em outro trabalho, de autoria de Negri e Pacheco (1994), as teses de Scott e Storper são tomadas como base para análise do processo ocorrido em São Paulo. Esses autores lembram que no

processo de descentralização, que denominam “descentralização relativa”, como Gonçalves (1994), mantiveram-se na RMSP as linhas industriais de maior conteúdo tecnológico e que demandavam uma mão-de-obra mais qualificada (NEGRI; PACHECO, 1994: 67). Nesse trabalho, evidencia-se, ainda, que o processo de descentralização, “*a perda de peso relativo da indústria metropolitana*”, é mais complexo que “*o mero transplante da capacidade produtiva anteriormente instalada na Grande São Paulo*”. Por tal motivo, os autores (1994: 68) descartam a tese de “desindustrialização” dessa região, ainda que isto ocorra de forma localizada.

Por outro lado, Negri e Pacheco (1994: 68) ressaltam um aspecto importante no caso da Baixada Santista e sua relação com a RMSP: “*A expansão dos serviços ligados à alta administração, alavancados na automação dos escritórios, está concentrando as sedes de companhias, escritórios centrais e uma constelação de serviços auxiliares nas áreas centrais das principais metrópoles*”.

Outra questão relevante, no que concerne ao estado de São Paulo, é que estes autores reafirmam a análise de Storper (1983) pela qual regiões do interior, como Campinas, São José dos Campos e Ribeirão Preto acabaram por se beneficiar da desconcentração

industrial. Ao discutirem o vínculo entre o que denominam “*efeitos ‘flexibilizadores’ das inovações técnicas e organizacionais da reestruturação produtiva*”, com o fenômeno da desconcentração industrial, Negri e Pacheco (1994) consideram que esta flexibilização poderá até mesmo levar à reversão do processo. Estes autores vêm no crescimento das cidades mais afastadas dos grandes centros, no crescimento localizado da indústria, na expansão da mineração e da agroindústria, as verdadeiras razões da dispersão industrial. Para Negri e Pacheco (1994) a indústria paulista vai continuar a perder peso em relação ao total nacional, mas não devido a um processo de “desindustrialização”, nem por deixar de ser o centro da economia, ou tampouco por causa da flexibilização, mas porque a periferia continuará crescendo e porque o gasto público tenderá a beneficiar esta periferia. Mas para Negri e Pacheco, este processo não afetará de forma homogênea todo o estado. A RMSP prosseguirá sendo a principal região industrial do país, mas seguirá perdendo peso em benefício das redes de cidades localizadas nos grandes eixos rodoviários. Um aspecto importante, no tocante ao objeto deste trabalho, é que estes autores (1994: 77) prevêm que o litoral passará a “*enfrentar algumas das mesmas restrições similares às que já atingem a Grande São Paulo*”.

Entretanto, há que se tomar algum cuidado ao transpor análises relativas aos países ditos centrais, como aponta Diniz:

*O conceito de desindustrialização, criado para a análise das experiências do Nordeste dos Estados Unidos e Noroeste inglês, não pode ser transposto de forma direta para a análise do caso brasileiro. Naqueles países a chamada “crise de desindustrialização” se manifestou com perda absoluta de população, de emprego industrial e total e realocação de indústrias (Bluestone e Harrison, 1982; Massey e Meegan, 1982; Peet, 1983). No caso brasileiro as populações, tanto do Rio de Janeiro quanto da Área Metropolitana de São Paulo, continuam crescendo. Embora o emprego formal esteja caindo, trata-se de um fenômeno complexo para se analisar no Brasil. No caso do Rio de Janeiro, a queda do emprego na indústria não é seguida pela verificada nos serviços e em outras atividades na mesma proporção. No caso de São Paulo, ao contrário, a queda do emprego industrial é parcialmente compensada pelo aumento do emprego em serviços e em outras atividades caracterizando um certo paradoxo. (DINIZ, 2000: 44)*

Também, em Schiffer (1991) estudou-se o impacto da descentralização industrial da RMSP na estrutura do espaço nacional. A autora (1991: 311) aponta o que também denomina de “*desconcentração relativa*” das atividades industriais da Grande São Paulo “*no sentido do próprio interior paulista e de outros estados, abrangendo notadamente, as principais capitais regionais*”. Schiffer revelou a existência de preocupação por parte do empresariado, já na década de 1950, com a concentração de atividades econômicas na

Grande São Paulo. Porém, segundo a autora (1991: 312), “a ausência de infra-estrutura adequada era fator limitante à descentralização”. A autora situou o início do processo de desconcentração em meados da década de 1970, com o esgotamento do milagre econômico, o que indica existir um vínculo entre esse fenômeno e as mudanças em curso, na mesma época, na economia mundial. Nesse trabalho, também é possível identificar uma ligação desse processo com outro que atinge o setor primário:

*Ao se difundirem as relações capitalistas no setor primário impondo o assalariamento ao trabalhador rural e com isto unificando os mercados de trabalho urbano e rural, geram-se as condições para incrementar-se a industrialização do interior paulista. (SCHIFFER, 1991: 313)*

Schiffer lembrou, ainda, que já em 1980, o interior paulista contribuía com 19,8% da produção industrial do Brasil, ficando atrás apenas da capital paulista. No entanto, a autora lembra que as atividades descentralizadas eram específicas de determinados setores, como o secundário de médio e grande portes. A dispersão industrial ocorreu, segundo Schiffer,

*notadamente nos segmentos de maior tecnologia industrial tais como o de metal-mecânica, petroquímico e eletrônico<sup>51</sup>,*

<sup>51</sup> Apoiado em NEGRI, B. As políticas de descentralização industrial e o processo de interiorização de São Paulo: 1970-1985. In TARTAGLIA e OLIVEIRA (orgs.).

*aumentando o grau de complementaridade com relação às indústrias da capital, tendo em vista que a maioria das empresas que deslocaram para o interior suas plantas industriais são filiais, cujas matrizes ou escritórios continuam a local-se na capital. (SCHIFFER, 1991: 314, grifo nosso)*

Schiffer apontou, também, que este processo ocorreu de forma espacialmente limitada, ressaltando que a região de Ribeirão Preto foi a que apresentou maior grau de modernização agrária e as de Campinas, Sorocaba, Vale do Paraíba e Litoral foram as que apresentaram o maior crescimento industrial<sup>52</sup>. A desconcentração desenvolveu-se de maneira a manter os postos de comando das principais unidades na capital paulista. Esse fenômeno repetiu-se com o processo de desconcentração industrial da RMSP para outros estados e regiões.

A desconcentração provocou um processo limitado de homogeneização do território, com aceleração da urbanização, e o que Schiffer (1991: 319) denominou “*distribuição espacial diferenciada da população economicamente ativa nos três setores econômicos*”. A autora identificou, também, que ao iniciar-se este

---

*Modernização e desenvolvimento no interior de São Paulo.* São Paulo: Unesp, 1988.

<sup>52</sup> Dados referentes ao trabalho da Fundação Seade, *A interiorização do desenvolvimento no Estado de São Paulo (1920-1980)*. São Paulo: 1988.

processo, ocorreu um “*alargamento do mercado interno em regiões delimitadas do território nacional concomitante a uma redivisão regional do trabalho*” (1991: 319). Schiffer (1991: 319) ressaltou que a “*hegemonia econômica paulista foi mantida primordialmente através do desenvolvimento de atividades secundárias e terciárias básicas em outros pontos do território [...] com repercussão na estruturação de todo território nacional*”.

Portanto, será importante avaliar, nos próximos capítulos, como esse processo evoluiu, sobretudo em função de novos fenômenos ocorridos na década de 1990, como a chamada “guerra fiscal” entre os estados, e em que medida essas transformações afetaram o espaço regional da Baixada Santista.

Por certo, como apontaram Oliveira e Roberts (1996), ao longo desse período o padrão de uso do solo nas cidades foi se tornando cada vez mais complexo e em cidades como o Rio de Janeiro, São Paulo e outras metrópoles brasileiras, que dispunham de espaços desocupados próximos ao centro ocorreu o que Kowarick (1977) denominou a “lógica da desordem”. Esses espaços abandonados pelas elites ou constituídos por áreas ambientalmente frágeis passaram a ser ocupados pela população de baixa renda. Como resultado da crise de emprego e renda, após a década de 1970, cada

vez mais, espaços residenciais foram compartilhados com pequenas empresas. Foram realizados investimentos com vistas a adequar a infra-estrutura e os serviços às necessidades de produção e expansão seletiva do mercado consumidor, resultando que grande parte da população ficou privada do acesso a esses benefícios (OLIVEIRA; ROBERTS, 1996).

Acerca dos impactos sócio-econômicos destas transformações, Pochmann (2005) afirma que, “*nos últimos 25 anos, o Brasil tem apresentado alguns sinais importantes de decadência socioeconômica*”. Este autor exemplifica, apontando a regressão do País, neste período, da 8ª para a 14ª posição no *ranking* de países, em relação ao PIB anual, que provocou a redução da renda *per capita* atual brasileira para um patamar inferior a um quinto da dos Estados Unidos. Segundo Pochmann, em 1980, esta renda estava próxima a um terço. Ainda conforme este autor (2005), junto a este movimento de decadência econômica, percebe-se a ampliação da ociosidade da mão-de-obra, provocada ou pela redução da oferta de vagas de maior escolaridade para a classe média, ou mesmo pelo desemprego em massa, que Pochmann denomina “*explosão da subocupação*”. Este fenômeno tem como característica o aumento de ocupações vinculadas ao chamado “*trabalho serviçal*”, como

doméstico, de limpeza e de vigilância, entre outros. O autor revela que, em 1980, a relação era de 4,8 trabalhadores industriais para cada ocupação doméstica e, em 2003, esta relação passou para 2,7. A situação é ainda mais grave no caso da renda proveniente do trabalho, que teve uma redução próxima a um terço nos últimos 25 anos. Atualmente, segundo Pochmann (2005), *“a cada três reais que alimentam a economia nacional, um provém da remuneração do trabalho, diferentemente de 1980, quando o rendimento do trabalho representava exatamente a metade de toda a renda nacional”*. Ao mesmo tempo, houve um expressivo aumento da concentração de renda. Neste período, o número de famílias ricas dobrou no País. Contudo, conforme revela a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE, de 2004, a partir de 1995 iniciou-se um pequeno recuo na concentração de renda, pois os 10% mais ricos, em valores de 2003, tiveram seu rendimento médio mensal reduzido de R\$ 4.239,00, naquele ano, para R\$ 3.305,00, em 2004, atingindo nível inferior ao de 1993. Enquanto isso, os 50% mais pobres passaram de R\$ 230,00, em 1995, para R\$ 222,00, em 2004, num movimento de estabilização da renda média ao longo do último decênio. O índice de Gini<sup>53</sup>, para o período decresceu de 0.571, em

1993, para 0,535, em 2004, revelando uma discreta melhora. Ao mesmo tempo, o rendimento médio mensal, em todo país, que havia subido fortemente com o Plano Real, de R\$ 681,00, em 1993, para R\$ 879,00, em 1995, e R\$ 903,00, em 1996, passou a cair nos anos seguintes, atingindo seu nível mais baixo em 2003 e 2004, anos em que se estabilizou em R\$ 733,00.

Tendo como base as diferentes visões sobre o processo de descentralização industrial da RMSP e de seus impactos sócio-econômicos, é fundamental verificar se este fenômeno provocou, na RMBS, impactos no nível de emprego e renda, com conseqüente “degradação” espacial. Contudo, é interessante observar se nesta região teriam ocorrido, em seu setor industrial, processos típicos de dispersão. Como é possível verificar no Capítulo 4, isto parece não ter acontecido no caso da RMBS, embora o processo havido na RMSP tenha provocado impactos negativos na região.

---

um peso grande dos estratos intermediários em seu cálculo. Desta forma, o índice não captou o aumento da polarização social havida no período, pois entre 1995 e 2004, os 10% mais ricos da população tiveram queda de 21,9% nos rendimentos, enquanto os 10% mais pobres tiveram queda de 39,6%. Neste mesmo espaço de tempo, manos pobres passaram a viver dos rendimentos do trabalho, o que é um fato extremamente preocupante, pois revela a cada vez maior dependência da população de baixa renda em relação aos programas governamentais de transferência de renda (COMIN, no prelo).

---

<sup>53</sup> O índice de Gini varia de zero a 1 e quanto mais se aproxima de zero, melhor é a distribuição de renda. Este índice trabalha com uma média de rendimentos onde há

Conforme as análises já apresentadas, no tocante aos predicados requeridos pela “nova indústria”, para localização de novas plantas, nas últimas décadas, observa-se que a RMBS não atendia seus requisitos fundamentais. Portanto, a região não representava alternativa locacional para o setor, o que, como se verá

### 2.3. A evolução do planejamento urbano e do urbanismo no Brasil

Nesta seção objetiva-se avaliar como as transformações econômicas e produtivas discutidas nas seções anteriores afetaram a gestão e o planejamento urbano, no Brasil, e em que medida foi determinante, para sua evolução, a transposição de sucessivos paradigmas vindos do exterior.

Os termos “urbanização” e “urbanismo”, com sentido de planejamento urbano, foram usados pela primeira vez em 1867, pelo catalão Ildefonso Cerdá, em Teoria Geral da Urbanização, mas, segundo Villaça (1999: 188), “os conceitos de planejamento ou plano diretor não existiam no Brasil” no início do século passado. O Plano Agache, do Rio de Janeiro, de 1930, conforme o autor, “é o primeiro plano a apresentar a expressão plano diretor. Da mesma forma as expressões urbanismo e plano urbanístico não existiam no

adiante favoreceu especialmente o aprofundamento da crise de empregos e de rendimentos nos últimos decênios, ainda que a indústria, no atual estágio de acumulação não gere empregos como no período anterior.

*século passado*”<sup>54</sup>. Para Villaça (1999: 180), a palavra urbanismo possui três sentidos, correspondendo primeiro ao “conjunto de técnicas e/ou discursos referentes à ação do Estado sobre a cidade”, como no inglês *city planning*, no francês *urbanisme*, ou no português “urbanismo”, em seu “sentido antigo”. O segundo significado corresponde a “um estilo de vida” (WIRTH, 1973, *apud* VILLAÇA, 1999: 180)<sup>55</sup>, sendo designado, em inglês, por *urbanism*. O último refere-se ao “conjunto das ciências - e supostas ciências - que estudam o urbano”, cujo sentido, segundo Villaça “só passou a ser utilizado no Brasil em décadas recentes”. O autor considera o

<sup>54</sup> Villaça refere-se ao século XIX, e segundo ele, a origem da palavra urbanismo é polêmica, pois, como afirma, “a palavra urbanismo veio da França” (*ibid.*: 205). Segundo Villaça, Gaston Bardet, em *Mission de l’urbanisme*, afirma que a palavra surgiu entre 1910 e 1911, porém, Agache “atribui a si a criação do nome”.

<sup>55</sup> Cf. WIRTH, Louis. *Urbanism as a Way of Life*. Chicago: Chicago University Press, 1938. p. 60-83.

urbanismo atividade discursiva, fora do âmbito das políticas urbanas inseridas no campo da ação. Ou seja, o planejamento compõe o aparato ideológico necessário à ocultação da ação direta do Estado e da dominação de classes no espaço urbano, como se pretende demonstrar neste capítulo, no caso brasileiro. Para Villaça o zoneamento é caso a parte e não pode inserir-se igualmente dentre as atividades de planejamento, embora a tendência, sobretudo após a Constituição Federal de 1988, seja considerá-lo integrante do planejamento urbano. Para o autor, o zoneamento situa-se no campo da prática, enquanto os planos estão no âmbito do discurso. Assim, sua tese é que, somente entendendo planejamento como ideologia, é possível compreender sua sobrevivência até o presente.

Para Villaça (1999) as três fases da história do planejamento são marcadas por pontos de inflexão que correspondem, grosso modo, às crises de hegemonia das classes dominantes, o que é possível relacionar aos momentos em que ocorrem mudanças no estágio de acumulação<sup>56</sup>. Assim, o primeiro período situa-se entre o

---

<sup>56</sup> A regulamentação urbanística espelha os imperativos do modo de regulação, característico de cada estágio de acumulação, sobre determinado espaço (BENKO, 2002). Assim, a cada crise de hegemonia que marcou o atual estágio de acumulação capitalista, corresponderia uma dada forma de regulamentação urbanística, assentada sobre interesses de blocos dominantes. Para Castells (1989), a distribuição espacial das habitações produz diferenciação social e há uma estratificação urbana que corresponde a determinado sistema de estratificação. Nas

final do século XIX e o advento do Estado Novo, correspondendo ao início do estágio extensivo de acumulação, com o modo de desenvolvimento agro-exportador baseado na cultura do café. Esta fase é marcada por planos de embelezamento “*herdeiros da forma urbana monumental que exaltava a burguesia*”, que no caso brasileiro destruiu a forma colonial em grande parte das cidades (VILLAÇA, 1999: 182), tendo como paradigmas os planos de Haussmann, em Paris, e de Pereira Passos, no Rio de Janeiro. O segundo período é o da consolidação do estágio extensivo de acumulação, apoiado na industrialização, que corresponde à fase dos planos de base “*técnica e científica*”, que visavam dotar a cidade de infra-estrutura adequada à urbanização industrial, passando-se da “*cidade bela*” para a “*eficiente*” (VILLAÇA, 1999: 199). O modelo dessa fase foi, segundo Villaça, o Regional Survey of New York and its Environs, de 1927, plano monumental que inspirou a produção brasileira, a partir de 1930. Simbolizam esse período o Plano de

---

sociedades em que a distância social tem forte expressão espacial, ocorre a segregação urbana. Ora, se a estratificação se deve à forma como o regime de acumulação incide no espaço, a segregação sócio-espacial espelha uma forma de dominação característica. A perspectiva aqui estudada é que a regulamentação urbanística, em larga medida, tem operado como instrumento dessa dominação espacial. Este aspecto é abordado em Villaça (1999: 180), evidenciando-se que a cada regime de acumulação que se sucedeu no Brasil, desde o século XIX, corresponde um modo de regulamentação urbanística ou de planejamento.



Alfredo Agache, para o Rio de Janeiro e o Plano de Avenidas de Francisco Prestes Maia, para São Paulo. Conforme Villaça (1999: 206), para “*substituir o planejamento antigo, reformulam-se e ampliam-se os conceitos de ‘global’ ou ‘geral’ para abranger não só toda a cidade [...] como também todos os aspectos da cidade e seus problemas*”. Essa fase pode ser subdividida em três: a do urbanismo e do plano diretor, entre 1930 e 1965; a dos “*superplanos*”, até 1971; e a dos planos sem mapa, até 1992, que corresponde ao período inicial da crise do estágio extensivo de acumulação. É então que se consolida o discurso “*não mais para justificar as obras que eram executadas, mas para justificar a falta de solução para os chamados ‘problemas urbanos’*” (VILLAÇA, 1999). A fase atual, a partir da década de 1990, é a da atuação dos movimentos sociais, como símbolo o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que surgiram nos anos 1960, reivindicando a reforma urbana e sufocados pelo regime militar, ressurgiram nos anos 1980. Esta reivindicação foi parcialmente atendida com a inserção, na Constituição Federal de 1988, de dispositivos que tratam da função social da propriedade e da usucapião urbanos, princípios que se tornaram bandeiras destes movimentos. Em processo no qual reivindicações surgidas décadas atrás convergiam para os objetivos governamentais de promover maior capacidade de

financiamento aos municípios, acabou por ocorrer a sanção do Estatuto da Cidade, em 2001, lei federal que regulamentou a Constituição, no que diz respeito à função social da propriedade e da cidade, dispondo da política urbana e criando diversos instrumentos para implementação desta política.

Nos anos 1990, a atividade de planejamento, em crise na década anterior, procurou superar o discurso pela ação, com a participação de setores da sociedade, antes afastados das discussões acerca do planejamento e com restrito acesso aos benefícios da urbanização. Esta trajetória sofreu reação de setores conservadores, que buscaram impedir a implementação daqueles princípios constitucionais e adotaram a transposição de novo paradigma surgido no exterior, o planejamento “estratégico”, que concebe a cidade como *locus* empresarial. É com este quadro de referências que no Capítulo 5 será avaliada a evolução do planejamento e do urbanismo no Brasil e mais especificamente, na RMBS. Antes, nos capítulos 3 e 4 busca-se compreender o alcance sócio-espacial das transformações econômicas e produtivas provocadas pelas sucessivas crises do capitalismo no Brasil, no caso específico da região, desde o século XIX até o atual período do capitalismo.

### 3. Estruturação espacial e transformações produtivas da RMBS no século XX

---

A Baixada Santista é uma das áreas de ocupação mais antiga do Brasil. Desde a primeira metade do século XVI, no período colonial, seu território integrava a capitania de São Vicente, nome da primeira vila a ser fundada no Brasil, e posteriormente à capitania de São Paulo. Durante o Império e mais tarde, no período republicano, o território da Baixada Santista passou a fazer parte da província, e do estado de São Paulo, respectivamente. Em 1996, a Baixada Santista foi alçada à condição de Região Metropolitana, pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho, sendo composta por nove municípios: São Vicente, Santos, Itanhaém, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga<sup>57</sup>. A RMBS é contígua ao maior mercado consumidor da América Latina, a RMSP (Figura 1). Com área de 2.373 Km<sup>2</sup>, a região localiza-se no centro do litoral paulista, sendo limitada ao norte e noroeste pelo espigão da Serra do Mar; ao sul pelo Oceano Atlântico; a nordeste pela região do litoral norte do estado de São Paulo e ao sudeste pelas regiões do Vale do Ribeira e litoral sul do Estado (Figura 1).

---

<sup>57</sup> No Quadro 10, nos Anexos, apresenta-se um painel com datas e respectivos instrumentos legais que instituíram a fundação, criação ou desmembramentos dos municípios que compõem a RMBS. Todos os municípios originaram-se do território de São Vicente.

A RMBS é constituída pela vertente atlântica da Serra do Mar e por um complexo estuarino típico da planície atlântica, em que predominam restingas, manguezais, costões rochosos, praias e elevações formadas por ramificações desta serra. Como é possível verificar pela leitura da Tabela 1, a população da RMBS em 2000, segundo o Censo Demográfico 2000, do IBGE, era de 1.476.820 habitantes, sendo a terceira maior do estado de São Paulo em termos populacionais. Os municípios de Santos, São Vicente e Guarujá, apresentam as maiores participações e densidades populacionais da região. Contudo, se for levado em conta que a população de Santos habita quase que inteiramente a área insular do município, certamente este é o que possui a maior densidade.

Santos é o principal município da região, com superfície de, aproximadamente, 271 Km<sup>2</sup>. Sua área urbanizada tem apenas 39,4 km<sup>2</sup> e está localizada na Ilha de São Vicente, que divide com a sede do município de mesmo nome. Nesta porção insular residem 99% da população santista. Em sua área continental vive o restante de seus habitantes, em alguns povoados esparsos, originariamente formados a partir das atividades agropecuária e pesqueira.

Segundo estimativa da Fundação Seade, para 2005, na primeira metade da década matem-se a tendência de aceleração do crescimento dos municípios das extremidades da região, enquanto os municípios centrais, com exceção de Guarujá e Praia Grande, apresentam redução nas taxas de crescimento. Contudo, em todos os municípios verifica-se aumento da densidade populacional.

A base da economia regional, avaliada detalhadamente no Capítulo 4, é formada pelo pólo industrial petroquímico e siderúrgico de Cubatão; pelo complexo portuário de Santos, o maior do país; pela atividade turística balneária; e pela pesca. O conjunto destas atividades possibilitou a formação de amplo setor terciário, distribuído preponderantemente nos municípios centrais da região.

No início do período colonial, a Baixada Santista desempenhava um papel pouco importante para o conjunto da economia da metrópole portuguesa. O porto de Santos compunha uma rede de portos do sul da colônia, como São Sebastião e Parati, sendo preponderantemente importador de produtos de abastecimento que vinham da corte. Foi o período em que Santos ficou conhecida como porto do sal, por ser este o principal produto na pauta de importações. Entre os séculos XVI e XVIII, com o desenvolvimento da cultura da cana de açúcar, na capitania de São Vicente, o porto

passou a ser a porta de saída do açúcar, ainda que com participação bastante inferior à de portos do nordeste. Neste período, na região havia apenas três vilas: Santos, São Vicente e Itanhaém. Os demais municípios da atual RMBS surgiram a partir de desmembramento dos territórios destes três primeiros, durante o século XX.



**Figura 1 – Região Metropolitana da Baixada Santista – Localização.**  
Fonte: elaboração própria.

Tabela 1 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Densidade Populacional, segundo municípios selecionados (2000-2005)

Municípios	População				Área		Densidade Populacional (Hab./Km <sup>2</sup> )	
	2000		2005*		Km <sup>2</sup>	%	2000	2005
	Nº abs.	%	Nº abs.	%				
Bertioga	30.039	2,00	44.517	2,60	482	20,3	62	92
Cubatão	108.309	7,30	117.289	7,10	148	6,2	732	792
Guarujá	264.812	17,90	296.368	18,10	137	5,8	1.933	2.163
Itanhaém	71.995	4,90	85.438	6,10	581	24,5	124	147
Mongaguá	35.098	2,40	42.525	2,50	135	5,7	260	315
Peruíbe	51.451	3,50	61.705	3,70	328	13,8	157	188
Praia Grande	193.582	13,10	232.225	14,30	145	6,1	1.335	1.601
Santos	417.983	28,30	424.665	26,00	271	11,4	1.542	1.567
São Vicente	303.551	20,60	320.383	19,60	146	6,2	2.079	2.194
<b>RMBS</b>	<b>1.476.820</b>	<b>100,00</b>	<b>1.625.115</b>	<b>100,00</b>	<b>2.373</b>	<b>100,00</b>	<b>622</b>	<b>685</b>

Fonte: Emplasa - Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista (2002b).

\* Estimativa Fundação Seade, para 2005.

Foi apenas no século XIX, com o surgimento do que Cano (1998) denomina “*complexo cafeeiro capitalista paulista*”, que o porto de Santos adquiriu maior importância, concentrando a exportação da produção paulista de café. Tal condição, reforçada pela produção no oeste paulista levou a implantação de uma infra-

estrutura ferroviária e portuária que resultou em notável crescimento da cidade de Santos, sobretudo na última década do século XIX.

Santos passou, a partir deste momento, a representar o prolongamento litorâneo do ponto de convergência das linhas férreas que afunilavam na capital, vindas de várias regiões do interior do estado. Este desenho pode-se analogamente comparar a um delta

invertido de um rio, ou a uma “mão espalmada” (SAES, 1981), em que o polegar representa a ligação entre o planalto e o Porto de Santos (figuras 2 e 3).

Para se avaliar a importância da cidade, não apenas como convergência no sistema de transportes da época, mas como praça comercial e produtora de bens relativos à comercialização do café, é interessante tomar como referência o esquema apresentado por Cano (1998: 32-33), em que são elencados os componentes deste complexo cafeeiro, que possibilitaram a acumulação necessária ao impulso de industrialização paulista. De oito componentes do complexo, listados pelo autor (1998: 32-33), Santos estava inserida em pelo menos cinco: indústria de sacarias de juta para embalagem do café; sistema ferroviário; expansão do sistema bancário; comércio de importação e exportação; e infra-estrutura portuária, de armazenagem e de transportes, *“bem como daquelas inerentes à própria urbanização, como o comércio, por exemplo.”*

Durante o século XX, com o prolongamento de algumas ferrovias (Figura 4) e a implantação de extensa rede rodoviária (Figura 5), e no estado de São Paulo e regiões limítrofes de outros estados, o modelo de “mão espalmada” foi reforçado e alongado, abrangendo hoje uma hinterlândia que atinge, sobretudo Minas

Gerais, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Goiás e Tocantins. Com o processo de extensão da fronteira agrícola em curso, pelo centro-oeste em direção à Amazônia, as fronteiras da hinterlândia do porto de Santos começam a ultrapassar as nacionais, atingindo regiões da Bolívia e Paraguai<sup>58</sup> (figuras 6 e 7). Neste século XX, a Baixada Santista industrializou-se, com a implantação de um importante complexo petroquímico, instalado no município de Cubatão. Também devido às transformações ocorridas no século passado, a região passou a explorar a atividade turística balneária. Principalmente após a segunda guerra mundial, com o surgimento da indústria automobilística no planalto e a abertura da Via Anchieta, em 1947, novo acesso rodoviário ao interior do estado, a região apresentou grande crescimento no fluxo turístico, ao mesmo tempo em que sua população fixa ampliava-se (SOARES, 1984).

No entanto, apesar de economicamente estratégica, a Baixada Santista quase sempre desempenhou papel relativamente menor, no contexto político nacional, pois as decisões que mais marcaram seu desenvolvimento foram tomadas em outras esferas, fossem elas estatais ou privadas. O que se pode verificar, ao analisar-se a sua

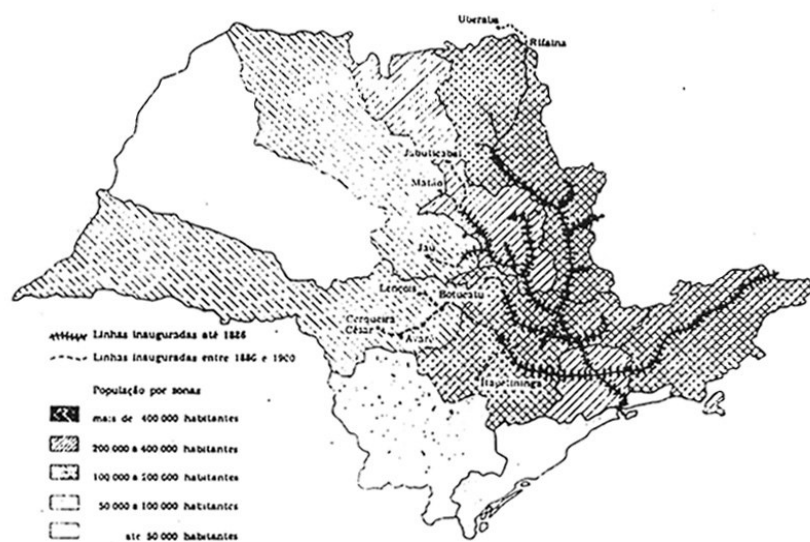
---

<sup>58</sup> Santos é o maior porto importador de produtos para o Paraguai e atualmente se discute projeto para transformar o terminal santista, também, em ponto de exportação de produtos deste país.

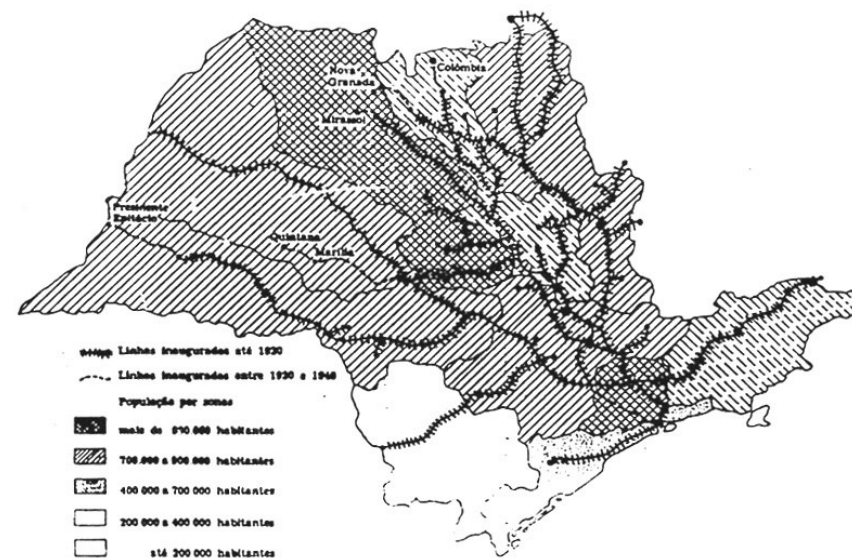
história, sobretudo nos últimos duzentos anos, é que poucas das obras e investimentos produtivos que estruturaram o espaço regional da Baixada Santista fugiram ao processo decisório dessas esferas distantes ao poder local e, portanto, poucas vezes fizeram parte de algum processo de discussão ou de planejamento interno.

A tensão entre os interesses locais e os externos sempre esteve presente na história de Santos, a partir do século XIX, no que se refere ao processo de estruturação regional. Este é um aspecto que contribuiu, sobretudo ao final do século XIX e início do XX, para a ocorrência de atritos entre a esfera política local e outras esferas de poder, como no caso do conflito entre os proprietários de trapiches e a Companhia Docas de Santos (CDS), à época do início da implantação do porto organizado. Nos momentos em que estas tensões afloraram, foi essencial a participação de políticos santistas de projeção, como Vicente Augusto de Carvalho, poeta santista que se tornou deputado à Assembléia Constituinte do Estado de São

Paulo, em 1881 e secretário estadual do Interior, em 1892, personagem fundamental para a implantação do plano de saneamento de Santos, no início do século XX. Pode-se citar, também, o empresário Roberto Simonsen, proprietário da Companhia Construtora de Santos e fundador do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (Ciesp), que foi deputado à Assembléia Nacional Constituinte, em 1934, e tornou-se senador da República, em 1946. O primeiro foi responsável por inserir a questão do planejamento de Santos, no âmbito do saneamento, na agenda do governo estadual. O segundo, em associação com empresários do setor imobiliário e de infra-estrutura, mais importadores e fabricantes de material de construção, foi responsável pela implantação de muitas obras e loteamentos em Santos no início do século.



**Figura 2 – População e ferrovias paulistas em 1900.**  
 Fonte: Saes (1981: 49).



**Figura 3 – População e ferrovias paulistas em 1940.**  
 Fonte: Saes (1981: 51).



**Figura 4 – Mapa ferroviário nacional (2002).**  
 Fonte: Ministério dos Transportes (2002).



**Figura 5 – Mapa rodoviário nacional.**  
 Fonte: IBGE (1990), *apud* Schiffer (1992:117).





Figura 6 – Mapa das principais ferrovias já construídas e em construção, para possibilitar o escoamento da safra de grãos do centro-oeste, pelo Porto de Santos. Fonte: Pereira (2003).

Da mesma forma que no passado, é possível atribuir, em parte, às crises entre as distintas esferas de poder, os efeitos profundamente nocivos da reorganização produtiva, característica do atual período, como se observa nos próximos capítulos, sobretudo se forem analisadas as alterações na ação do Estado sobre a RMBS, que são objeto de discussão no Capítulo 5. Ou seja, a Baixada Santista apesar de ser um espaço aberto para o mundo, em função do porto,

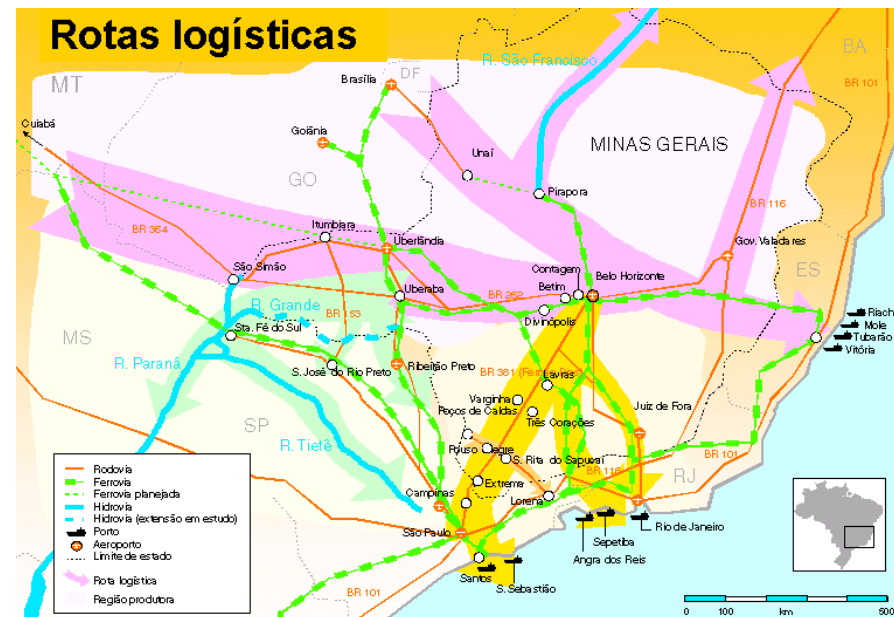


Figura 7 – Rotas logísticas para os portos de Santos, São Sebastião, Sepetiba e Rio de Janeiro, incluindo-se a hidrovia Tietê-Paraná.

Fonte: Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná ADTP. Disponível em: [http://www.adtp.org.br/visao/v10\\_inland.htm](http://www.adtp.org.br/visao/v10_inland.htm). Acesso em: 26 nov. 2003.

não controla, nem possui influência direta nas decisões políticas e econômicas mais importantes. Assim, possuindo grande dependência econômica das empresas estatais e privadas que se instalaram na região, cujo controle administrativo e político eram, e ainda são, externos, a RMBS foi uma das regiões onde a reestruturação da economia causou e tem causado seus efeitos de forma mais danosa, sobretudo pelos seus reflexos no emprego e na renda.

Outra agravante, abordada na Seção 4.1.3.5, é o fato de não existirem, até o final da década de 1990, instituições de ensino e pesquisa na região especialmente voltadas à produção científica e tecnológica, sobretudo ligadas às atividades industrial e portuária, que sejam direcionadas à produção de novas tecnologias, análise ambiental e outros campos de conhecimento presentes na agenda de instituições de pesquisa de regiões mais dinâmicas, os quais são relevantes para um avanço no padrão de desenvolvimento. Esta

lacuna contribuiu, durante as últimas décadas, para a evasão dos profissionais mais bem preparados, para outras regiões do país.

Visando identificar as bases históricas, no âmbito regional, para a crise do período atual, nas próximas sessões serão abordados os processos de estruturação do espaço da Baixada Santista, nos períodos agro-exportador, no início do século XX e da industrialização, que perdurou até a crise dos anos 1970.

### 3.1. A economia agro-exportadora do café

Até a metade do século XIX a Baixada Santista era uma região com pouca expressão no cenário nacional e Santos uma pequena cidade, estagnada economicamente. A partir de então e até os nossos dias alterou-se completamente a importância da região, devido aos períodos de desenvolvimento econômico, em que foi significativo o papel dos investimentos privados e estatais: o da agro-exportação do café e o da industrialização com substituição de importações.

Devido à função portuária da região, como principal escoadouro da produção de São Paulo, e ponto nodal por onde entra grande parte dos insumos que viabilizam esta produção, a Baixada Santista passou a abrigar, no século XX, um importante parque petroquímico e siderúrgico, em Cubatão. Segundo Goldenstein (1993: 24), o parque de Cubatão *“é a industrialização de São Paulo que se prolongou até a raiz da serra, onde um espaço altamente industrializado se apresenta em completa simbiose com o complexo industrial da metrópole, do ponto de vista da decisão, da comercialização e da destinação da produção”*. Para Gonçalves (1994: 45), na passagem para a *“industrialização pesada”*, *“viu estruturar-se em Cubatão uma extensão da indústria metropolitana nos ramos siderúrgico e petroquímico, que se combinou ao*

*complexo portuário e balneário definindo uma região peculiar, densamente urbanizada, mas com poucos municípios”*. E, segundo a mesma autora (1994: 40): *“interior e metrópole tendem a unificar-se como partes complementares da rede urbana paulista”* e é evidente o caráter complementar do parque industrial de Cubatão, do Porto de Santos, e do turismo balneário da RMBS, em relação à economia paulista. Esse vínculo com São Paulo, conforme o período do desenvolvimento capitalista, alterou-se em intensidade, mas nunca deixou de existir e ser fundamental para as duas regiões metropolitanas e, mais recentemente, para grande parte do mercado das regiões sudeste e centro-oeste do Brasil.

O primeiro período ao qual nos referimos iniciou-se com a ampliação do cultivo do café, pelo interior de São Paulo, extrapolando o Vale do Paraíba e atingindo áreas a oeste e noroeste da capital, resultando na implantação da Estrada de Ferro São Paulo Railway, em 1867, e do porto comercial no final do mesmo século. Estas obras e, posteriormente, muitas outras marcaram a fisionomia de Santos e região, possibilitando seu desenvolvimento econômico. Reis Filho (1989) indicou a Estrada de Ferro ligando o litoral ao Planalto Paulista como sendo a primeira grande obra no estado de

São Paulo, no momento em que se consolida o início da expansão da economia do café.

O empresário conhecido como Barão de Mauá obteve a concessão da estrada de ferro em 1856, desenvolvendo o projeto com grande aporte de capital próprio e de investidores ingleses. Como agente financiador da empresa, Mauá necessitava montar agências bancárias em Santos, São Paulo e Campinas. Em Santos começou a se formar um núcleo financeiro importante, em função das obras que se iniciavam, em 1860, a cargo da São Paulo Railway Company, depois conhecida como Estrada de Ferro Santos-Jundiaí.

Em 1867 foi inaugurada a ferrovia que transformou a economia regional. Os tropeiros que faziam o percurso da Serra do Mar foram substituídos pelas locomotivas, fazendo a ligação até Jundiaí, no interior do estado. Dinamizando toda a economia do interior, também segundo Caldeira:

*Os grandes tropeiros e fornecedores de São Paulo ganharam tanto que apenas um ano depois tinham juntado dinheiro suficiente para aderir aos novos tempos ferroviários e construir, por conta própria, a continuação da Santos-Jundiaí, em direção ao interior do estado, atravessando e valorizando suas terras, onde começavam a formar fazendas de café, uma atrás da outra. (CALDEIRA, 1995: 442)*

Com toda essa movimentação, o pequeno porto, com atracadouros de madeira e seus trapiches, precisava mudar. Em 1861, Mauá havia solicitado uma concessão para exploração de um porto particular ao lado da ferrovia, pois as instalações existentes eram precárias. O Governo Imperial assinou a concessão para o que deveria ser o primeiro porto organizado e o principal porto internacional do Brasil.

Nesta época Santos era republicana e o governo imperial cada vez mais mostrava sua distância em relação aos interesses da cidade, como ao enviar a quantia irrisória de um conto de réis para o combate às epidemias que se estabeleciam na região, em função do grande aumento da população, habitando um reduzido e insalubre espaço urbano<sup>59</sup>.

Mais tarde, a firma concessionária Gaffrée, Guinle & Cia., fundada com capital inicial de 4.000 contos de Réis, teve seu capital aumentado para 15.000 contos, quantia muito elevada para a época, e constituiu-se em sociedade anônima em 1892, já durante a

---

<sup>59</sup> Segundo Silva e Githay (1996: 88), em consulta ao recenseamento de 1913 (Prefeitura de Santos): “Em 1982, havia em Santos 1.407 prédios, enquanto em 1913 o total era de 10.578”. Conforme Soares (1984: 100), a população regional passou de 10.784 habitantes em 1974, para 110.245, em 1920. Comparando-se estes dados com a evolução da ocupação do espaço apresentada na Figura 14 e na Figura 50 (no Anexo), tem-se uma melhor compreensão do que representou este aumento na densidade populacional.

República. Segundo Gitahy (1992: 19), a Companhia Docas de Santos (CDS), formada por estes empresários, de ascendência francesa e vindos do Rio Grande do Sul, “*contou com decidido apoio do governo federal, e com visível sintonia entre sua ação e a do governo estadual*”. Foi a partir de concessão recebida do governo federal, em 1888, posteriormente prorrogada para 80 anos, que estes empresários construíram e inauguraram o primeiro trecho de cais em 2 de fevereiro de 1892. Em 1896 o Porto de Santos já contava com 1 quilômetro de cais, 5 armazéns e 10 guindastes hidráulicos. No cenário local verificou-se um embate entre os comerciantes da região, donos dos trapiches e controladores da mão de obra e a força do capital nacional e estrangeiro. O porto começou a mudar a face da cidade e a composição de forças políticas. Como podemos ler em Lanna:

*Portanto, se o porto se fechava fisicamente para a cidade, excluindo parte dos comerciantes locais de sua exploração, ele se abria, ou melhor, integrava-se e estimulava as transformações radicais que estavam ocorrendo no quadro urbano mais global. Transformações que incluíam uma política de saneamento da cidade e de desobstrução, de ampliação de espaços [...] (LANNA, 1996: 63).*

As inaugurações da ferrovia e do novo porto provocaram rápido crescimento populacional, dentro de um território limitado, e péssimas condições de habitabilidade para os trabalhadores

imigrados e escravos recém libertos, na área que hoje corresponde ao “centro” da cidade (ver Figura 50, nos Anexos). Em poucos anos, Santos tornou-se símbolo de epidemias e a má fama, devido suas péssimas condições sanitárias, tornou seu porto mal visto até no exterior, transformando a questão em obstáculo ao comércio cafeeiro.

Santos, cidade plana, pouco acima do nível do mar, com exceção dos morros que formam o maciço central, foi objeto, desde sua fundação, de endemias e epidemias, como malária e outras febres, que, com o desenvolvimento do porto, não apenas aumentaram como também variaram. Assim, surgiu a pior dentre estas, a febre amarela, que dizimou grande parte da população local, conforme Andrade (1989) e Lanna (1996).

O porto recém instalado necessitava de reformas e ampliação para o desenvolvimento da economia da província, através da exportação da riqueza de São Paulo, o café, e a distribuição dos imigrantes pelo interior do estado. Por outro lado, esse fluxo de mercadorias e pessoas, através da ferrovia, conduzia as epidemias que atingiam a economia de São Paulo e ameaçavam a comunicação com o exterior e expunham o território paulista à invasão da febre amarela. Visando enfrentar esta questão, em 1892 o governo do

estado criou as comissões Sanitária e de Saneamento. A primeira tinha o objetivo de combater as epidemias, “controlando” cortiços, lavanderias e cocheiras, onde viviam os trabalhadores, no acanhado sítio urbano de então. A segunda passou a planejar o saneamento da cidade. Desta forma, a questão habitacional da população trabalhadora passou a ser tratada como uma questão de polícia, num processo de extrema violência, que marcou o início da segregação sócio-espacial em Santos.

Após uma sucessão de planos não realizados, e em meio a uma crescente tensão política entre estado e município, em 1905, a Comissão de Saneamento, começou a construir a rede de esgotos e de drenagem, segundo um plano geral de obras, a cargo do engenheiro sanitaria Francisco Saturnino Rodrigues de Brito, que passou a chefiar a Comissão de Saneamento. Em seus escritos Brito revelou grande influência do pensamento do urbanista austríaco Camilo Sitte e da filosofia positivista como referência norteadora de sua atuação. A obra projetada por Brito, em Santos, realizou-se no período entre 1905 e 1927, e constituiu-se num ambicioso trabalho de saneamento que definiu o desenho da expansão da cidade, permitindo a ocupação de amplos espaços, antes inundáveis, entre o centro e a orla marítima (ver Figura 50, nos Anexos).

O projeto de saneamento, composto por rede de abastecimento de água, esgoto e drenagem, com minucioso detalhamento das instalações sanitárias domiciliares, foi acompanhado de um ambicioso plano urbanístico para a zona leste da cidade, denominado "Planta de Santos". A Planta, apresentada à Câmara Municipal em 1910, apoiava-se em preceitos dos planos de embelezamento, com forte influência de Sitte, como se tornou comum ao final do século XIX. Este plano visava ordenar a expansão urbana no período em que a população crescia em ritmo acelerado. No entanto, por contrariar interesses dos proprietários de terrenos na grande área a ser urbanizada, conflitos surgiram. Os novos bairros que eram criados, segundo a proposta de Saturnino, deveriam agora seguir preceitos técnicos estabelecidos pela Planta. Além do conflito com os proprietários de terras, a Planta apresentada, aos olhos de alguns, feria a autonomia municipal, por ser um estudo realizado pelo estado, e também despertava o ciúme profissional de outros técnicos. Como consequência dessa disputa houve a aprovação de vários empreendimentos fora do plano, que não foram suficientes para desfigurar totalmente a Planta de Santos, embora a tenham prejudicado enormemente. Na realidade, como observado na Seção 5.2, o plano de Brito foi colocado em prática na medida do suficiente a remover os obstáculos à acumulação proporcionada pela economia

cafeeira. No mais, a proposta não despertou interesse da elite, de maneira que possibilitasse sua total execução.

Sem dúvida, os canais desenhados pelo engenheiro, marcos mais significativos da paisagem santista do século XX, foram a garantia da ampliação da cidade sobre uma área particularmente frágil, do ponto de vista ambiental, evidenciando o uso da tecnologia pelo homem para adaptar o espaço natural, e pela complexidade exigida pela crescente interferência das esferas de governo nesse processo. O plano não se resumiu aos canais e ao sistema viário, mas também a um complexo sistema de coleta e destinação dos esgotos domésticos e das águas pluviais. Não se pode esquecer também que a Ponte Pênsil, ligação da ilha com o continente, entre São Vicente e Praia Grande, inaugurada a 24 de maio de 1914, também fez parte desse conjunto de obras, orientando o crescimento da Baixada no vetor sul.

Santos pode, então, desenvolver-se com melhor qualidade de vida, possibilitando o surgimento de uma praça financeira mais forte, que conferiu nova característica às obras da cidade. Devido às dificuldades de comunicação com o Planalto, ainda existentes, os bancos se viam obrigados a se instalar na capital e em Santos. Havia

apenas a ferrovia como transporte eficiente e o caminho precário por terra que demandava dias de viagem sobre animais.

O auge da economia cafeeira em Santos se deu no primeiro quartel do século XX, e refletiu-se até o início da sua segunda metade. Foram construídos vários edifícios importantes, diversos outros bancos e organismos se instalaram criando uma paisagem característica do centro da cidade, marcada pela arquitetura eclética.

Em termos de infra-estrutura básica são notáveis as obras da Usina de Itatinga, em 1906, para alimentar o porto, e a de Henry Borden, em 1926, esta última a maior obra do setor energético da primeira metade do século, segundo Reis Filho (1989). Além destas obras, houve melhorias na malha rodoviária, com a construção da estrada ligando São Paulo até a serra, explorada por particulares, depois expropriada em 1923, quando foi executada a pavimentação em concreto da estrada da Serra do Mar e a pavimentação em asfalto no trecho do litoral, visando à ligação com a capital.

Em 14 de julho de 1914, com a criação da Bolsa Oficial do Café, pela Lei Estadual nº 1.416, a cidade tornou-se, ao lado da capital, o centro da praça cafeeira do estado de São Paulo. Mais tarde, em 1924, foi inaugurado o edifício da Associação Comercial de Santos, que marca a importância do comércio para a região. Em

1915, foi concluída a Estrada de Ferro Santos-Juquiá, depois conhecida como Sorocabana, iniciada em 1912. Ligando a Baixada ao Vale do Ribeira. Esta ferrovia é um marco na articulação econômica entre as duas regiões, que alcançou seu auge, em meados do século, com a produção de banana, chá e calcário.

Em Santos, os serviços de bondes, eletricidade, gás e abastecimento de água eram explorados pela The City of Santos Improvements Company Ltd. Os primeiros bondes elétricos circularam em 1909, sendo decisivos para a ocupação das zonas Leste e Noroeste da cidade, ligando Santos a São Vicente. Em 1918, foi inaugurada a Companhia Santista de Papel, primeira indústria de grande porte de Cubatão. No mesmo ano, é inaugurado o *ferry-boat*, para o transporte de automóveis e passageiros por meio de balsas, ligando Santos e Guarujá<sup>60</sup>.

Segundo Leme (1982), no final da Primeira Guerra Mundial houve o primeiro salto da indústria paulista, que já detinha 31% da produção nacional. O decênio 1916-1925 foi caracterizado por grandes obras no porto, sendo elaborado, em 1926, o Primeiro Plano de Desenvolvimento do Porto de Santos. Esse plano previa a

---

<sup>60</sup> Cubatão e Guarujá foram transformados em distritos de Santos, em 1922, pela Lei nº 1871 de 26 de outubro.

expansão das obras, aumentando o cais de 5 para 33 km. No entanto, este objetivo nunca seria atingido, pois atualmente o cais possui cerca de 13 km, com 7.800.000 m<sup>2</sup> de área portuária primária<sup>61</sup>.

As mudanças ocorridas neste período provocaram expressiva ampliação do espaço urbano na ilha de São Vicente, especialmente em Santos, como se observa na Figura 14, à p. 272. Contudo, na próxima seção verifica-se que foi no período seguinte que a Baixada Santista teve definidas a consolidação e articulação de seu espaço, num intenso processo de crescimento populacional e de urbanização, com conurbação de seus municípios centrais, impulsionada pelas transformações econômicas e produtivas.

---

<sup>61</sup> Segundo dados da Codesp, cerca de 11,5 km situam-se no Município de Santos e o restante em Guarujá. Área primária é a parcela do porto sob jurisdição federal.



### 3.2. A industrialização da RMBS comandada por São Paulo

Após a quebra da bolsa de valores de Nova Iorque, em 1929, iniciou-se a grande recessão econômica americana. Ao mesmo tempo, no Brasil, no governo de Getúlio Vargas, principiou-se a política protecionista do setor cafeeiro, com a queima de estoques de 1931 a 1933. Este processo marcou, no estado de São Paulo, o início da industrialização que o transformou em centro econômico do Brasil, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial. A economia brasileira sofreu forte transformação, com a ruptura da hegemonia agro-exportadora e o início de um estágio extensivo de acumulação, em que a indústria do sudeste, sobretudo a paulista, liderou o processo. Para a Baixada Santista esta mudança no regime de acumulação resultou no fim da sua primeira fase de desenvolvimento, na qual o financiamento das obras de infraestrutura foi mais dependente do setor privado. Oliveira, ao refletir sobre esta mudança ocorrida no regime de acumulação, escreveu:

*A revolução de 1930 marca o fim de um ciclo e o início de outro na economia brasileira: o fim da hegemonia agrário-exportadora e o início da predominância da estrutura produtiva de base urbano-industrial. Ainda que essa predominância não se concretize em termos da participação da indústria na renda interna senão em 1956, quando pela primeira vez a renda do setor industrial superará a da agricultura, o processo mediante o qual a posição hegemônica se concretizará é crucial: a nova correlação de*

*forças sociais, a reformulação do aparelho e da ação estatal, a regulamentação dos fatores, entre os quais o trabalho ou o preço do trabalho, têm o significado, de um lado, de destruição das regras do jogo segundo as quais a economia se inclinava para as atividades agrário-exportadoras e, de outro, de criação das condições institucionais para a expansão das atividades ligadas ao mercado interno.* (OLIVEIRA, 1972: 10)

A nova realidade não levou à redução da importância da região, no contexto econômico do estado de São Paulo. Pelo contrário, neste período de efetiva industrialização, orientada para o mercado interno, requeria-se a constituição de uma indústria de base, complementar à industrialização da capital. Este foi, então, o papel da indústria implantada em Cubatão, desde então. Este complexo industrial requeria investimentos adicionais em infra-estrutura. Em 1947, na gestão do governador Adejar de Barros, foi inaugurada a primeira pista da primeira "auto-estrada", a Via Anchieta. Em 1953 foi inaugurada a segunda pista. Desde então a geografia política da região alterou-se, com o surgimento dos municípios de Cubatão e Guarujá, desmembrados do território de Santos.

Em 1945, foi concluída a montagem do primeiro trecho de um oleoduto, visando à interligação com o Terminal da Ilha Barnabé,

pequena ilha no estuário, junto ao centro de Santos, inaugurando uma das mais importantes fases do porto, a do petróleo.

A opção pela industrialização desde antes da Segunda Guerra Mundial e o ideário desenvolvimentista de Juscelino Kubitschek, que assumiu a presidência em 1956, deu início à implantação da indústria automobilística na região do ABC, e à implantação do pólo petroquímico e siderúrgico, em Cubatão, obras de grande porte e valor estratégico nacional, que atraíram grandes contingentes de mão-de-obra para a construção civil, nas décadas de 1950 e 1960.

Esses decênios foram caracterizados, também, pela estatização dos serviços públicos, como ferrovias, saneamento, gás e transporte urbano. Era o início de uma fase, na qual foi predominante o papel do setor público. É precisamente neste momento que começou a modificar-se a importância da região no contexto estadual e nacional. Como apontou Villaça:

*Até a década de 1950, o porto de Santos desempenhava um papel de excepcional importância no intercâmbio entre a indústria paulistana e o restante do país e mesmo do mundo. Até essa época, assemelhava-se o Brasil a um arquipélago, tamanha a autonomia que tinham suas diferentes regiões, que, na verdade, eram 'cercadas de água por todos os lados', pois quase todo o transporte que se fazia entre elas se dava era pelo mar. A Área Metropolitana de São Paulo comerciava com o Brasil através de Santos, tanto na*

*importação de matérias-primas como na exportação de produtos industrializados. Os fluxos de transporte entre Santos e a metrópole eram excepcionalmente intensos. Junto às vias que atendiam a estes fluxos, as indústrias procuravam acesso ao país todo. Entretanto, a partir de 1950, uma rede de rodovias pavimentadas passou a integrar o território nacional, e a via Dutra passou a ligar mais do que São Paulo ao Rio, o que já era suficientemente importante, mas também São Paulo ao Nordeste e a uma parte de Minas. A indústria, que antes privilegiava a direção de Santos, começou então a localizar-se também ao longo da via Dutra, a nova localização 'próxima ao Brasil'. Ao longo dessa rodovia e já agora extrapolando a área metropolitana oficial, instalou-se não só a indústria automobilística - a General Motors e a Volkswagen -, mas a nova indústria de ponta - a de guerra, a espacial, a eletrônica e a aeronáutica. (VILLAÇA, 1998: 136)*

Se por um lado a nova estruturação do espaço da região sudeste e nacional provocou o declínio da importância relativa do porto, a indústria automobilística, a facilidade de acessos, o desenvolvimento econômico do estado e a necessidade de lazer, para as camadas médias da população e para a classe trabalhadora, conferiram outra face à região, com o turismo balneário de massa, que compôs, a partir da década de 1950, com o porto e as indústrias de Cubatão, o tripé econômico da Baixada Santista. A partir de então, com a implementação de um programa de obras para os bairros, acentuou-se a perda de importância da área do centro de Santos, com a aceleração da migração das famílias mais abastadas

para a orla marítima e a construção, a beira mar, de muitos edifícios para o turismo. A construção civil voltada para a produção de unidades de veraneio foi a tônica da economia santista. A avenida da orla e a reforma dos jardins da praia, o túnel ligando a Zona Leste da cidade ao centro, a complementação do sistema de canais até o bairro Ponta da Praia foram obras executadas nas décadas seguintes e fundamentais para a estruturação de Santos.

Os edifícios construídos na orla criaram a possibilidade de absorção da mão-de-obra não aproveitada pelo pólo industrial. A “muralha” de edifícios, que hoje se estende entre os municípios de Guarujá, ao norte, até Mongaguá, ao sul, criou uma peculiar paisagem, estudada em Seabra (1979), configurando-se num dos maiores problemas da região, o turismo de segunda residência<sup>62</sup>.

Outro tipo de atividade marcante da construção civil, neste período, foi a produção de edifícios públicos e conjuntos habitacionais. São representativos desse momento o Paço Municipal de Guarujá, o Pronto Socorro Municipal e o Teatro Municipal de Santos, e o conjunto Marechal Humberto de Alencar Castelo

---

<sup>62</sup> Esta modalidade de turismo é problemática, pois demanda a implantação de infra-estrutura urbana para atender os picos das temporadas de veraneio, deixando-a ociosa grande parte do ano. Esta questão será aprofundada mais adiante, na Seção 4.1.3.2.

Branco, com 2.800 unidades habitacionais, conhecido como “BNH”, localizado no bairro santista Aparecida.

A aceleração do crescimento da população fixa e flutuante<sup>63</sup>, além do desenvolvimento econômico, provocou a necessidade de novas grandes obras, sobretudo de saneamento e acesso à região. Em 1967 teve início a construção de uma das mais modernas rodovias brasileiras, a Rodovia dos Imigrantes, e na década de 1970 a construção do interceptor oceânico e do emissário submarino, em Santos, ambas a cargo do governo estadual. Outras obras rodoviárias também foram importantes para a região, neste período, como a construção das rodovias Cubatão-Pedro Taques, Manoel da Nóbrega, Piaçaguera-Guarujá e Rio-Santos.

Com a revisão do modelo de esgotamento sanitário, devido às mudanças no processo de ocupação do solo e com a implantação de novas rodovias, ocupou-se a mão-de-obra existente e atraiu-se maior número de migrantes. Mas com a estagnação econômica após a crise econômica, sobretudo nos anos 80, esta mão-de-obra tornou-se, em grande parte, ociosa, gerando um grave problema de desemprego e subemprego (ver seções 4.2 e 4.3).

---

<sup>63</sup> Segundo Soares (1984: 100), a população da Baixada Santista deu um salto de 190.401 habitantes, em 1940, para 626.746, em 1970.

Este aumento populacional, ocorrido ao mesmo tempo em que o valor imobiliário na ilha de São Vicente subia, devido à procura por unidades de veraneio, acelerou a ocupação desordenada dos morros de Santos, antes ocupados apenas por famílias de imigrantes portugueses e descendentes de escravos, assim como dos manguezais insulares, como nas áreas dos diques da Vila Gilda, em Santos, e do Sambaiatuba e da favela México 70, em São Vicente. Da mesma forma, deu-se a ocupação de encostas e várzeas em Guarujá e Cubatão. Neste período intensificou-se também a formação de cortiços nos casarões degradados das áreas pericentrais de Santos. Conforme se pode verificar em Carriço (2002), o maior impacto desta forma desequilibrada de ocupação deu-se nos municípios vizinhos a Santos, os quais não possuíam tanto interesse no controle da ocupação do território e nos quais proliferou a indústria dos loteamentos clandestinos e irregulares, a exemplo do processo ocorrido na RMSP.

Em 1964, com o golpe militar e a centralização do poder, as decisões políticas deslocaram-se para uma arena mais distante. Santos perdeu a autonomia política em 1969, só retomada em 1984, e foi declarada "Área de Segurança Nacional". Este período foi especialmente crítico, marcando o início do declínio econômico

regional, com relação a outras regiões do estado. Sobretudo a abertura de novos acessos entre planalto e litoral, e a queda da qualidade ambiental na RMBS, devida à poluição provocada pelas atividades industrial e portuária, assim como pela proliferação de assentamentos subnormais e intensificação das construções na orla marítima, provocaram a perda relativa da região da posição de principal destino turístico no estado.

Pode-se afirmar que a Baixada Santista desenvolveu-se economicamente, neste período, devido a grandes investimentos públicos e privados, fruto de decisões quase sempre distantes dos interesses locais e muitas vezes conflitantes a estes. Este processo, como em todo o Brasil, orienta-se pela ação estatal no sentido de organizar os interesses da elite. Neste aspecto, sobretudo após a quebra da Bolsa de Nova Iorque, foi fundamental a ação do Estado como grande promotor do desenvolvimento da região, impulsionando a industrialização de Cubatão e a ampliação do porto. Para sintetizar esse processo, apresenta-se no Quadro 1, em ordem cronológica, os principais investimentos estruturadores do espaço da Baixada Santista, desde o princípio do período agro-exportador, baseado no café, até o início da crise econômica dos anos 1980. Este período de crise será objeto de estudo no próximo Capítulo.

**Quadro 1 - Principais investimentos públicos e privados estruturadores do espaço da Baixada Santista**

Investimentos	Ano
Estrada de Ferro S. Paulo Railway (Santos-Jundiaí)	1867
1ª Concessão do Porto - 9 trapiches	1870
Concessão Companhia Docas de Santos - 1º trecho do Cais Valongo / Paquetá	1888
Comissão Sanitária do Estado - Controle de cortiços	1893
Plano de Saneamento de Santos - Rede de esgoto e drenagem (canais, coletores, subestações e Ponte Pênsil)	1905/27
Cais dos Outeirinhos - Região do Mercado	1909
Usina Hidroelétrica de Itatinga – (energia elétrica para o porto)	1910
Estrada de Ferro Brazilian Railway (depois Sorocabana, Fepasa e CPTM)	1911
Bolsa Oficial do Café	1922
Usina Hidroelétrica Henry Borden (Cubatão)	1926
Cais de Inflamáveis da Ilha Barnabé	1930
Via Anchieta	1947
Início da Implantação do Parque Petroquímico e Siderúrgico de Cubatão (Refinaria Presidente Bernardes, Cosipa, Ultrafertil)	1955/68
Rodovia Cubatão / Pedro Taques - Rodovia Pe. Manoel da Nóbrega (completas)	1970
Margem Esquerda do Porto (Guarujá) - (Tecon, Tefer, Cítricos) e Ramal RFFSA de Conceiçãozinha	1971
Corredor de Exportação - cais novo Macuco / Ponta da Praia e cais Alamoá (Graneis Líquidos)	1970/73
Interceptor Oceânico de Esgotos de Santos	1970/75
Rodovia dos Imigrantes	1975
Rodovia Piaçaguera/Guarujá	1976
Rodovia Mogi / Bertiooga	1983
Rodovia Rio/Santos (completa)	1984

Fonte: Elaboração própria (2002).

## 4. Transformações econômicas e sócio-espaciais na RMBS no atual estágio do capitalismo

---

Visando avaliar como o processo de inserção do Brasil no esquema neoliberal afetou a RMBS no atual estágio do capitalismo, considerando-se os fenômenos relativos à reestruturação econômica, analisados no Capítulo 2, apresenta-se, a seguir, um painel das transformações econômicas ocorridas nesta região, nas últimas décadas, com ênfase para a avaliação de suas conseqüências sócio-espaciais. Desta forma, são analisadas as transformações havidas na importância econômica da RMBS, com relação ao Brasil e estado de São Paulo, enfatizando-se as mudanças frente às regiões de economia mais dinâmica. Demonstra-se que, embora a região não tenha apresentado declínio no valor adicionado, nas últimas décadas, teve reduzida a sua participação econômica em termos estadual e nacional, com importantes reflexos sócio-espaciais. No que tange a dinâmica econômica intra-regional, a partir dos dados apresentados neste capítulo, verifica-se que o município pólo da RMBS, Santos, também teve diminuída sua importância relativa, frente aos demais municípios, sem, contudo perder o posto de município mais rico da região, ao lado de Cubatão, onde está instalada a indústria de base.

Também no âmbito regional, as principais transformações ocorridas foram as privatizações de importantes empresas estatais do

parque industrial de Cubatão, e o câmbio do modelo de regulação da atividade portuária. Conforme Villaça (1998: 320-321), a indústria e os portos são os grandes estruturadores do espaço urbano, determinados por forças de caráter extra-urbano, ao lado das localizações das classes de mais alta renda, de determinação intra-urbana. Contudo, uma série de outras transformações em atividades importantes e no setor terciário, potencializaram os efeitos das mudanças na indústria e no porto. Assim, busca-se privilegiar estes aspectos nas seções seguintes.

Com esta finalidade, na Seção 4.1 analisa-se a evolução da participação econômica da RMBS com relação ao conjunto das regiões do estado e diante de outras regiões brasileiras. Com esta finalidade, na Seção 4.1.1 são abordados os impactos das transformações no comércio exterior e conseqüentes câmbios ocorridos nas atividades portuária e pesqueira, em função do abandono de políticas de desenvolvimento nacionais e regionais. Em seguida, na Seção 4.1.2 são discutidos os efeitos da reestruturação produtiva ocorrida no mesmo período, e seus impactos na atividade industrial, enfatizando-se os desdobramentos no nível de emprego e renda do setor. Como conseqüências dessa reestruturação ocorreram

profundas transformações no setor terciário, que são estudadas em nível regional, avaliando-se as peculiaridades deste processo para o caso da RMBS. Nesta seção discuti-se, ainda, como o processo de desconcentração industrial afetou a RMBS, em função dos processos analisados nas seções anteriores e das reflexões elaboradas no Capítulo 2. Na Seção 4.1.3 são avaliadas as principais atividades do terciário regional, como a turística, os transportes, o comércio em geral, o setor financeiro e o ensino superior.

Na Seção 4.2 é analisada detalhadamente a evolução dos principais índices econômicos relativos aos maiores municípios da RMBS. Estuda-se, também, como evoluiu o saldo de empregos formais nesta região e como se agravou a diferenciação espacial do emprego e da renda na região, verificando-se que as transformações

#### **4.1. Transformações na participação da RMBS na economia diante do Brasil e estado de São Paulo**

No atual período do estágio extensivo de acumulação capitalista no Brasil, em função da adoção de políticas neoliberais, com o conseqüente abandono de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento, uma série de impactos sócio-econômicos pode ser verificada em todo o país. Nas regiões em que os principais setores da economia possuíam grande participação do Estado, estes

estudadas na seção anterior promoveram um aumento da concentração de renda regional.

Este processo trouxe sérias conseqüências para a qualidade de vida na região. Para avaliar quais foram estes desdobramentos, na Seção 4.3 é avaliada a evolução demográfica dos municípios da região e a variação dos principais índices de qualidade de vida destes municípios, de maneira a possibilitar a comparação em relação a outras regiões do país e do estado de São Paulo.

Complementando a análise das transformações ocorridas na RMBS, na Seção 4.4 são avaliadas as transformações espaciais decorrentes dos processos discutidos neste capítulo, em cada uma das principais atividades da economia da RMBS.

impactos foram particularmente profundos. Na RMBS, o porto e a indústria de base estruturaram-se, a partir dos anos 1930, em grande parte em função da ação estatal, com o objetivo de promover a construção de um parque industrial voltado à substituição de importações, garantindo a exportação de produtos primários em larga escala. Assim, as transformações ocorridas nas últimas

décadas, que implicaram na redução dos investimentos estatais na região, agravaram os efeitos da crise econômica, com forte diminuição nos níveis de emprego e renda. De fato, a importância econômica da RMBS diante do país e do estado de São Paulo da região alterou-se, com conseqüências relevantes sobre todos os setores da economia local. Estas mudanças agravaram tendências observadas no período anterior, aprofundando o desenvolvimento desigual e trazendo a percepção de um ambiente de crise que facilitou a hegemonia do pensamento neoliberal, também nas políticas locais. Este processo, como é possível avaliar nas próximas seções, promoveu a desnacionalização, ainda que parcial, em vários

#### **4.1.1. Transformações nas atividades portuária e pesqueira da RMBS em face das políticas neoliberais**

As políticas neoliberais introduzidas no Brasil, sobretudo após a década de 1990, promoveram abertura das importações, um ciclo de privatizações e redução da participação estatal em empresas, concomitante ao abandono de políticas nacionais e regionais de desenvolvimento. Este quadro afetou a RMBS, reforçando alguns efeitos negativos do processo de desenvolvimento, baseado na industrialização, implementado no período anterior. As atividades mais afetadas por estas transformações foram a portuária e a

setores da economia regional. Apesar da melhora no desempenho destes setores, observada a partir da década atual, as mudanças ocorridas trouxeram conseqüências espaciais nocivas, em termos sócio-ambientais. A abertura econômica, que atingiu vários setores da economia, não beneficiou, até o momento, parcelas importantes da força de trabalho antes incorporada a estes setores.

Visando avaliar detalhadamente este processo, nas seções seguintes apresenta-se um painel das transformações ocorridas, salientando-se de que maneira as peculiaridades da RMBS contribuíram ao agravamento dos efeitos da crise do estágio extensivo de acumulação.

industrial, com impacto direto na organização do setor terciário. Na verdade, o setor terciário regional possui interface com atividades de fundamental importância, as quais são analisadas neste capítulo, como a portuária, a turística, a pesqueira, em função da grande rede de serviços e de comércio vinculada a estas atividades.

Contudo, para uma visão mais aprofundada das mudanças no período em estudo, é importante considerar as transformações intra-regionais. Entre 1970 e 1980, em função de um processo de



desconcentração de algumas atividades terciárias, Santos perdeu peso relativo como pólo. Neste período, uma rede de subcentros comerciais consolidou-se nos municípios ao redor desta cidade, em processo semelhante ao ocorrido em outras regiões metropolitanas brasileiras. Ao mesmo tempo, parte dos municípios da região começou a se abastecer na RMSP, aproveitando a melhoria nas ligações rodoviárias. Como se pode ler no PMDI da RMBS (EMPLASA, 2002a: 58), “a abertura da Rodovia dos Imigrantes, seus prolongamentos para a Praia Grande e Guarujá, e a sua interligação com a Rodovia Pedro Taques, contribuíram substancialmente para reduzir a área de influência de Santos”. É possível que a recente duplicação do trecho de serra da Rodovia dos Imigrantes, inaugurada no final de 2002, dê novo impulso a este processo nos próximos anos. Fenômeno semelhante ocorreu em relação ao vínculo econômico entre a RMBS e o Vale do Ribeira, região ao sudeste de São Paulo. Este vínculo atrofiou-se, desde a década de 1970, com a abertura e posterior duplicação da rodovia Régis Bittencourt (BR 116), que liga o Vale à RMSP, concomitante ao declínio da exportação de banana e à degradação do ramal da Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), que ligava as duas regiões. Esta ferrovia, ramal da antiga E. F. Sorocabana, teve a linha de passageiros com ponto inicial em Santos desativada, reduzindo-se o

papel polarizador que a Baixada representou desde o início do século XX para a aquela região.

Outro fator que contribuiu para essa redução na importância de Santos como pólo, foi o desvio para o Planalto da demanda pelos serviços de saúde mais sofisticados e as melhorias no sistema de telecomunicações que, segundo o PMDI da RMBS “*deslocaram, progressivamente, as atividades de intermediação comercial para São Paulo*”. Este fenômeno é bastante expressivo em alguns ramos, como o de corretagem de café<sup>64</sup>. Além disso, segundo a mesma fonte (2002a: 58), “*a alteração das rotas turísticas, provocadas, tanto, pelo esgotamento do tecido urbano santista, quanto pela melhor acessibilidade para outras praias, orientou a expansão urbana e suas atividades correlatas para essas localidades*”.

Ao longo das últimas décadas parece estar sendo reforçada a relação entre a RMBS e RMSP, no que concerne ao mercado de trabalho. Dados relativos ao transporte de trabalhadores da Baixada Santista, por meio de ônibus fretados, que possuem ocupação no

---

<sup>64</sup> Segundo o Sindicato dos Corretores de Café de Santos, estima-se que na década de 1980, 150 empresas do ramo, com cerca de 400 corretores atuavam na praça de Santos. Em 2003, conforme revela a mesma fonte, não passavam de 7 empresas, com menos de 100 corretores. Esta redução, segundo a diretoria atual da instituição, é atribuída, em grande parte, às tecnologias de comunicação, que retiraram de Santos o espaço de intermediação dos contratos de exportação.

mercado de trabalho da RMSP, demonstram haver uma significativa parcela da população regional que sobe e desce a serra, diariamente, para trabalhar. Conforme dados da Associação Executivos da Baixada Santista (Aebs), atualmente, “22 veículos da entidade transportam mais de 1.100 pessoas, das 5 até as 19 horas, de segunda a sexta-feira”, da RMBS à RMSP. Outra entidade responsável pelo mesmo tipo de transporte, com igual percurso, a Associação Fretamento de Executivos da Baixada Santista (Afrebas), revela que são transportadas diariamente, com destino a São Paulo, cerca de 1.800 pessoas nas 34 linhas que opera (ASSALTOS, 2005). Ao todo, segundo a mesma fonte, estima-se que 6.000 passageiros da RMBS dirijam-se todos os dias à RMSP, a trabalho. Em consequência dos processos mencionados, a condição polarizadora de Santos, além de ter declinado, “passou a se exercer sobre uma população pobre, sendo evidente que o seu setor terciário não se destaca, atualmente, pela modernização ou inovação” (EMPLASA, 2002a: 58). Quanto ao processo de metropolização, a conclusão apresentada pelo PMDI da RMBS é que:

*“As relações que se estabelecem, atualmente, entre os municípios litorâneos estão além da conurbação, mas, parecem ainda não determinar por si só um processo de metropolização. Ao contrário, as cidades mantêm um conjunto relativamente*

*independente de atividades. O núcleo central de Santos, submetido à concorrência com a Metrópole paulista, ainda não diferenciou seu terciário, a fim de centralizar definitivamente os estímulos da economia regional.”* (EMPLASA, 2002a: 58)

Este último aspecto é de certa forma discutível, pois a cidade de Santos como um todo, constitui-se hoje como um centro de comércio e serviços bastante diferenciado, ainda que em menor grau se possa verificar a generalização deste processo para áreas como o centro de São Vicente, o distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá e o centro de Praia Grande. No Quadro 2 apresenta-se uma síntese do papel dos municípios da RMBS, segundo sua especialização, obtida do PMDI da RMBS, a qual é bastante condizente à realidade atual.

Nas seções seguintes são analisados os impactos das políticas neoliberais em duas atividades de grande importância econômica para a RMBS, a portuária e a pesqueira, visando demonstrar que estas políticas reforçaram os efeitos sócio-espaciais negativos observados no período anterior do capitalismo no Brasil, contribuindo para o declínio relativo da importância econômica regional. Um dos aspectos mais relevantes é a supressão de postos de trabalho e a redução na renda relativa a estas atividades. Como se pode observar, pelo processo apresentado a seguir, a abertura comercial destes setores não foi capaz de compensar estas perdas.

**Quadro 2 – Municípios da RMBS segundo a qualificação físico-funcional**

Município	Função
Santos	Cabeceira de Região
Cubatão	Centro Industrial e de Suporte Logístico
Guarujá/Praia Grande/São Vicente	Áreas de Especialização em Lazer e Turismo, Centros de Suporte Logístico Associado
Bertioga/Itanhaém/Mongaguá/Peruíbe	Especialização Predominante em Lazer e Turismo

Fonte: PMDI da RMBS. Elaborada pela EMPLASA (2002a: 69-71).

#### 4.1.1.1. Porto

Não é possível dissociar as histórias do porto, do município de Santos e da própria formação da Baixada Santista. Como é possível verificar no Quadro 10, nos Anexos, as primeiras denominações do povoado que originou o município já faziam referência ao porto. No aspecto econômico, segundo dados da Secretaria Municipal de Economia e Finanças (Sefin), para 2005, as atividades relacionadas ao porto representam, em Santos, 60% da arrecadação do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), ou seja, 20% da arrecadação municipal. Desta forma, pode-se afirmar com segurança que Santos e Baixada Santista não existiriam sem o porto e este não teria sido viabilizado sem a região.

A história do porto de Santos pode ser dividida em quatro fases. A primeira situa-se entre o início da colonização portuguesa, no século XVI, ao princípio da concessão à iniciativa privada, no século XIX. Este período inicia-se por volta de 1543, quando Braz Cubas, por questões de segurança e de maior facilidade para o acesso ao planalto, transferiu o porto de São Vicente para Santos, e finda nas últimas décadas do século XIX, com a concessão à Companhia Docas de Santos (CDS). Esta pode ser considerada a fase de exploração precária, no que concerne à infra-estrutura instalada, pois não existia cais, apenas pontes e trapiches entregues à exploração de terceiros, sob o controle do governo central. Este período pode ser subdividido em dois, antes e após a abertura dos

portos, em 1808, quando é rompido o monopólio do comércio pela metrópole, cessando-se parcialmente o pacto colonial e permitindo que a colônia comercializasse com o exterior, ainda que vigorassem os termos do acordo de 1810, entre Portugal e Inglaterra, que dava a esta nação, na prática, o monopólio sobre o comércio com o Brasil.

A segunda fase da história do porto corresponde ao princípio da extensão do modo de acumulação capitalista, no Brasil, até a década de 1930, quando este modo de acumulação já é predominante, com a formação do mercado unificado nacional, sob o comando de São Paulo. Este período é marcado pelo monopólio privado da exploração do porto, em que a CDS, empresa concessionária<sup>65</sup>, construiu os primeiros quilômetros de cais e armazéns, inaugurados em 1892, implantando o grande porto do período agro-exportador e da industrialização do sudeste, até 1980, com o final desta concessão.

A terceira fase, entre o fim do período anterior e 1993, correspondente à consolidação do estágio extensivo de acumulação,

---

<sup>65</sup> Em 12 de julho de 1888, pelo Decreto nº 9.979, após concorrência pública, o grupo liderado pelos empresários Cândido Gaffrée e Eduardo Guinle foi autorizado a construir e explorar o Porto de Santos, inicialmente pelo período de 39 anos, depois ampliado a 90 anos. Com o objetivo de construir o porto, os concessionários constituíram a empresa Gaffrée, Guinle & Cia., com sede no Rio de Janeiro, mais tarde transformada em Empresa de Melhoramentos do Porto de Santos e, em seguida, em Companhia Docas de Santos.

no Brasil, cujo final é marcado pelo início do período atual, em que é instituído o monopólio estatal, sob o regime militar, com a criação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp), empresa federal que sucedeu a CDS, para administrar e operar o porto.

A quarta fase é a atual, caracterizada pela crise do estágio extensivo, em que ocorreu a grande mudança, para o que hoje se denomina de “ambiente concorrencial”, passando a Codesp de operadora portuária a autoridade portuária.

Na década de 1990, ao mesmo tempo em que ocorreram as mudanças descritas na seção anterior, no setor industrial, o portuário, outro segmento basilar da região, foi atingido por transformações profundas. O novo modelo de gestão foi viabilizado a partir da aprovação da Lei Federal nº 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que “*dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias*”. Conhecido simplesmente como “Lei de Modernização dos Portos”, este instrumento mudou radicalmente a relação capital-trabalho no porto, permitindo a retirada paulatina da Codesp, do papel de operadora do porto<sup>66</sup>, o que

---

<sup>66</sup> Como autoridade portuária, modelo importado de portos dos países de capitalismo avançado, sobretudo europeus, a Codesp passou a limitar-se ao trabalho de gestão, planejamento, regulação, fiscalização e administração das

resultou de imediato em desemprego direto e indireto de trabalhadores de várias categorias.

Segundo Guerise e Robles (2004), o ambiente portuário de Santos apresentava, no início da década de 1990, pouca eficiência operacional, e “*estava atracado num mar de atrasos, com exageradas burocracias*”. O porto colecionava recordes negativos em todas as suas atividades, conforme demonstram situações citadas na Revista Exame:

*Um navio que saía da Europa demora cerca de 20 dias para atracar no porto de Santos, levava de 20 a 25 dias para a mercadoria chegar à mão dos compradores.*

*A distância rodoviária entre São Paulo e Santos é de 70 km. Para transportar um contêiner entre essas duas cidades eram cobrados de US\$ 500 a US\$ 750, o mesmo valor cobrado para transportá-lo entre Hamburgo e Frankfurt que distam 700 km.*

*Os práticos, profissionais que auxiliam na entrada e saída do navio no porto chegavam a ganhar R\$ 15 mil a R\$ 18 mil reais por mês. Os sindicatos argumentavam como justificativa a existência de muitos canais e correntezas, contudo a maioria dos portos possui carta náutica, reduzindo, em muito, essa dependência.*

*Na maioria dos portos brasileiros, a Tarifa de Utilização Portuária (TUP), espécie de pedágio, era de US\$ 5/t. Em portos como Rosário na Argentina, a taxa não passava de*

*US\$ 2.30. Nos E. U. A, uma diferença ainda maior: US\$ 0.27.*

*O porto possuía trabalhadores cuja qualificação era apenas a força bruta, e esta mão-de-obra, a cargo dos Sindicatos, gerava situações singulares: alguns deles chegavam a receber por 1.117 horas/mês, quando um mês de 31 dias por 24 horas corresponde a um total de 744 horas e, ainda, outros prestavam serviços em duas tarefas distantes e distintas na mesma hora.*

*Quando um navio atracava e se iniciavam os procedimentos de carga e descarga, quem decidia pelo fornecimento de mão-de-obra necessária era sempre o sindicato, em regime de monopólio. Se um navio necessitava de 12 homens, o sindicato mandava pelo menos 40 homens, e pela necessidade da operação do navio, acabava-se pagando pelo excedente de mão-de-obra fornecido.*

*Existiam navios que ficavam atracados no porto em torno de 100 dias para o carregamento de um único produto, por exemplo, o açúcar ensacado.*

*Eram movimentados apenas 8 TEUs<sup>67</sup>/hora, sendo que nos portos do Chile eram 19 TEUs/hora, E. U. A. 20 TEUs e na Alemanha 28 TEUs/hora.*

*Os custos dos serviços de movimentação de carga nos portos brasileiros eram de US\$ 550, ao passo que em Jacksonville (E.U.A.) e Valparaiso (Chile), a média se situava em torno de US\$ 200. (GUERISE; ROBLES, 2004)*

Estas situações não se diferenciavam do que ocorria em outros portos brasileiros, o que certamente contribuiu para criar um clima favorável às transformações que vieram. Como consequência do novo marco legal, passou a ocorrer a contratação de mão-de-obra a

---

operações portuárias, sendo responsável pela infra-estrutura comum aos arrendatários dos terminas.

---

<sup>67</sup> TEU significa *Twenty Equivalent Unit*, ou seja, unidade de contêiner de 20 pés.

custos menores, pelos novos operadores privados. Com a nova lei foi criado o Conselho de Autoridade Portuária (CAP), o novo regulamento de exploração do porto e normas de qualificação de operadores portuários privados, sendo definida, também, nova estrutura tarifária e implantado o Órgão Gestor de Mão de Obras (OGMO), responsável pela distribuição do trabalho no cais e nas embarcações, rompendo décadas de autonomia dos sindicatos de trabalhadores, neste processo. Ao todo, no Brasil, foram criados 28 CAP e 25 OGMO, após a promulgação da nova regulamentação.

Contudo, estas transformações não ocorreram de forma pacífica, nem tampouco de uma hora para a outra. No início da década de 1990, durante o governo de Collor de Mello, as relações entre os sindicatos e a administração do porto eram bastante conflituosas. O governo federal, por meio de uma Medida Provisória limitou os reajustes salariais. Em fevereiro de 1991, os portuários calcularam que as perdas salariais haviam atingido 158%. Assim, os trabalhadores decidiram entrar em greve, a partir de 8 de fevereiro. O TRT, já com os portuários em greve, concedeu 33% de reajuste e considerou a greve abusiva. Os portuários não aceitaram o reajuste concedido e decidiram desrespeitar a sentença e continuar a paralisação. O movimento transformou-se em uma das maiores

greves gerais da história do porto, com 22 dias de duração. A recusa dos trabalhadores em voltar ao trabalho resultou na demissão de 5.372 portuários, por meio de correspondências, que começaram a ser recebidas no dia 20 de fevereiro. Setores da sociedade santista reagiram prontamente às demissões. Organizada pelos sindicatos e pela própria administração municipal, então comandada por uma coalizão de partidos de esquerda, e encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores, uma grande manifestação ocorreu no dia 28 de fevereiro, quando o comércio da cidade fechou, em solidariedade aos demitidos. A prefeita Telma de Souza decretou calamidade pública em Santos, mas o governo federal cedeu e o Ministro da Justiça, Jarbas Passarinho, comunicou a reintegração de todos os demitidos. A volta ao trabalho ocorreu no dia 1º de março daquele ano.

No entanto, dois anos após, as resistências às reformas foram vencidas. Com base na regulamentação de 1993, a Codesp colocou em prática um projeto de arrendamento à iniciativa privada de vários trechos do porto. O primeiro trecho foi arrendado em novembro de 1995, na área do armazém 37. Posteriormente, várias licitações foram implementadas e 21 outros terminais foram entregues a operadores privados, na sua maior parte oriundos de outras regiões.

Para que se tenha uma melhor avaliação do retalhamento a que foi submetido o espaço físico do Porto de Santos, segundo a Codesp, o Programa de Arrendamento de Áreas do Porto de Santos (Proaps), até 2004, já havia promovido o arrendamento de 24 áreas destinadas a empresas privadas, algumas delas com mais de uma área, nas duas margens do porto. Atualmente, mais 27 áreas encontram-se em processo de arrendamento. Estes números não compreendem as demais áreas cedidas a instituições e entidades de natureza estatal, sindical e beneficente. Deve-se destacar, porém, que outras áreas, embora em menor número, já se encontravam arrendadas antes do processo de “modernização” do porto. Ao todo, a Codesp contabiliza 38 contratos de arrendamento firmados (Tabela 2).

Ao mesmo tempo em que se realizou o parcelamento do porto, a própria Codesp implantou um plano de demissões voluntárias, reduzindo o seu efetivo em mais de 2 mil trabalhadores. Em setembro de 1997 deu-se o desligamento de 2.115 trabalhadores de capatazia da empresa, passando-os à administração do OGMO, rompendo-se vínculos empregatícios entre Codesp e operários portuários. Porém o maior impacto destas mudanças veio a ocorrer a partir de novembro de 1998, quando o OGMO começou a escalar os trabalhadores avulsos para as embarcações, rompendo com tradição

originada no Estado Novo, quando os sindicatos de trabalhadores passaram a escalar os “ternos” (turmas de trabalho). Essa ruptura, consolidada em 2001, após graves conflitos trabalhistas, representou a sensível diminuição do poder dos sindicatos do setor e, na prática, a redução de postos de trabalho e de renda, pois a tendência, segundo declarações da presidência do OGMO, com as modernas tecnologias de embarque e desembarque, é que seriam necessários apenas 1/3 do total de trabalhadores normalmente escalados pelos sindicatos.

Após a realização de outra greve geral, em agosto de 1998, em 25 de novembro do mesmo ano, cerca de 300 estivadores ocuparam e depredaram o edifício do OGMO, como protesto à aprovação pela Câmara dos Deputados da medida provisória 1.728-19/98, que conferiu ao órgão o direito de escalar os trabalhadores nos portos. Houve sérios distúrbios, com passeata pela cidade e depredações aos edifícios do OGMO e do Sindicato de Operadores Portuários do Estado de São Paulo (Sopesp), provocando a detenção de 50 trabalhadores e mais uma greve no porto. A situação era de conflito, pois em junho deste ano o Sopesp, que aglutina os operadores privados que obtiveram concessão de terminais, havia anunciado plano de demissão de mais 5 mil trabalhadores avulsos e portuários.

Tabela 2 - Arrendamentos no Porto de Santos (Proaps)

Arrendatário	Área (m2)	Investimento Previsto (R\$)	Finalidade
Libra	20.141	30.166.856,00	Contêineres
Localfrio	37.538	5.746.250,00	Carga Geral / contêineres
Teaçu	36.899	26.009.600,00	Granel vegetal
São Francisco	55.386	21.663.100,00	Granel Vegetal
Cia. Auxiliar	36.932	16.225.740,00	Granel vegetal
Cargill	39.600	...	Granel Vegetal
Localfrio	25.000	4.180.000,00	Carga geral / contêineres
Cargill	70.000	33.159.000,00	Granel Vegetal
Ferronorte	100.000	10.000.000,00	Granel vegetal
Santista	1.713	2.000.000,00	Granel vegetal
Tecondi	196.002	138.742.900,00	Contêineres
Concais	27.500	13.477.500,00	Passageiros
Tequimar	3.860	2.478.500,00	Granel Líquido
ADM	-	15.000.000,00	Contêineres
Santos-Brasil	484.000	100.000.000,00	Contêineres
Rhamo	8.000	10.000.000,00	Granel Líquido
Libra	100.000	38.200.000,00	Contêineres
Adonay Química	20.000	5.500.000,00	Granel Líquido
Citrosuco	13.884	9.577.500,00	Granel Vegetal
NST	22.000	1.000.000,00	Granel ger. de orig. animal
Votorantim	9.000	1.026.000,00	Granel geral de orig. animal
T-Grão	4.000	4.000.000,00	Granel Vegetal
Deicmar	7.911	-	Carga Geral / contêineres

Arrendatário (cont.)	Área (m2)	Investimento Previsto (R\$)	Finalidade
Marimex Despachos	42.000	2.500.000,00	Contêineres
JP Tecnolimp	8.500	8.000.000,00	Incinerador
Copape	25.600	6.914.000,00	Granel Líquido
Estac. de Bicicletas S. Judas	350	30.000,00	Outros
Hipercon Terminais	33.000	8.774.730,00	Carga geral / granel de orig. animal
Rodrimar	50.334	5.000.000,00	Carga geral
Rodrimar	17.884	-	Granel sólido
Cia. Brasileira de Alumínio	23.300	750.000,00	Carga geral
Joint Venture	27.600	3.000.000,00	Granel sólido
Hamilton Fox	34.903	5.000.000,00	Granéis líquidos
Petróleo Brasileiro	255.569	...	Granéis líquidos
Pool de Exportações Cítricos	...	...	Granel vegetal
Citrosuco Paulista	...	...	Granel vegetal
Com. Quintella e Alfred Toepfer Exp.	...	...	Granel vegetal
Cargill Citrus	6.569	...	Granel líquido
<b>38 Contratos</b>	<b>1.844.975</b>	<b>528.121.676,00</b>	

Fonte: Elaborada com base em dados da Codesp (2005).

Por sua vez, várias categorias de portuários exigiam a celebração de convenções coletivas, a partir das quais seria previsto o número de trabalhadores necessários a cada função. Os sindicatos de trabalhadores acusavam de aleatório o número de demissões, mas na verdade a intenção, não revelada com clareza pela entidade



patronal, era de alterar cada vez mais a forma de especialização da mão-de-obra na operação portuária, de maneira que o trabalhador inscrito no OGMO, quando requisitado, desempenhasse o papel antes desempenhado por vários outros, o que já vem ocorrendo.

Outra preocupação do OGMO era a de preparar os trabalhadores para operar as modernas máquinas de movimentação de carga, que exigem menos operários. Em junho de 1998, o Porto esteve à beira de outro grave conflito devido à instalação de *ship loaders*<sup>68</sup>, capazes de carregar um navio com apenas um operário, substituindo cerca de doze trabalhadores de distintas especialidades.

Como forma de minimizar os impactos negativos do agravamento das demissões no setor portuário, representantes de empresários e trabalhadores pleitearam, junto ao Ministério dos Transportes, a criação de um fundo para indenizações aos futuros demitidos. No entanto, até hoje não houve, por parte do governo federal qualquer manifestação concreta no sentido de atender esta reivindicação.

Destacam-se também, nesse período, inovações decisivas para o futuro do porto, entre as quais a instituição da nova estrutura

tarifária, a partir de setembro de 1996, e a operação ininterrupta de 24 horas, em turnos de seis horas, por opção das empresas operadoras, o que ocorreu a partir de 30 de junho de 1997.

Em relação ao emprego no setor portuário, como consequência imediata deste processo, na região, observou-se a redução do emprego formal e avulso, como no caso da indústria, ocorrendo um aumento significativo de atividades típicas de subemprego, por exemplo, como o comércio ambulante clandestino. Apesar disso, ao final da década de 1990, parece que os imensos custos sociais das mudanças ocorridas não haviam reduzido satisfatoriamente o chamado “custo Santos”. Ou seja, a somatória das despesas portuárias que o usuário, importador ou exportador, realizava para a efetivação de seus negócios em Santos, ainda não era suficientemente competitiva em termos internacionais. A redução dos custos, ao que parece só veio a ocorrer mais recentemente, e segundo Guerise e Robles (2004) foi em torno de 64%, no que se refere exclusivamente à movimentação de contêineres.

Em Sebrae e IPT (1998), concluiu-se que, embora os custos com mão-de-obra tenham sido reduzidos, os custos finais de algumas operações ainda não ofereciam preços competitivos. Um exemplo citado foi o custo médio de movimentação de um contêiner

---

<sup>68</sup> *Ship loaders* são grandes equipamentos carregadores de navio, semelhantes a guindastes.

(TEU), que anteriormente ultrapassava os US\$ 400,00 e em 1998 estava próximo de US\$ 300,00, quando no porto de Buenos Aires ficava entre US\$ 120,00 e US\$ 140,00. Contudo, em 2004 o custo do TEU, no porto de Santos já era de cerca de US\$ 180,00 (GUERISE; ROBLES, 2004). Uma das prováveis razões para o custo portuário não ter caído rapidamente e proporcionalmente aos cortes de despesas, pode ser explicada pela cartelização dos fretes marítimos, pelos armadores, por meio da cobrança da chamada “taxa de movimentação de terminal”, também conhecida como “taxa de capatazia”, ou *Terminal Handling Charge* (THC). Ainda assim, em relação ao Adicional Tarifa Portuária (ATP), taxa de 21%, extinta em 1996, cobrada pela Codesp, houve uma redução de 3% no custo final do TEU (GUERISE; ROBLES, 2004).

No final de dezembro de 1998, as entidades representativas dos exportadores de café pelo Porto de Santos, denunciaram que, após a reestruturação do sistema, os armadores aumentaram a THC, cobrada por contêiner, de R\$ 80,00 para R\$ 203,00. Portanto, os benefícios tarifários decorrentes das mudanças efetuadas no setor, com grande custo social absorvido pela região, provavelmente passaram a ser transferidos para fora do país.

Para uma avaliação aprofundada das transformações no setor portuário, no período, é de especial relevo a pesquisa “Porto de Santos, uma década de transformações: 1990-1999”, organizada por Rodrigues e Vaz (2001), atendendo demanda da Codesp e da Câmara Municipal de Santos. Baseada em fontes documentais, coletadas na Codesp e no OGMO, além de arquivos pessoais dos pesquisadores, dados da Codesp foram trabalhados com base no documento “Situação Econômico-financeira”, preparado rotineiramente pela empresa e apresentado em quadros anuais, detalhados mês a mês. Segundo o relatório final desta pesquisa, a Codesp,

*depois de passar a sua primeira década com movimentação média anual de 27.178.318 toneladas, na seguinte experimentou crescimento de 25,9%, com a média de 34.213.786 toneladas. Ao terminar a década de 90, o Porto de Santos, com 42.675.507 t de cargas movimentadas, incluídas as dos cinco terminais privativos, havia sido um palco de profundas mudanças institucionais, administrativas, gerenciais e operacionais. O principal motivo dessas transformações recai sobre a Lei nº 8.630, [...] de 1993, cuja implementação total demandou cerca de quatro anos.<sup>69</sup> (RODRIGUES; VAZ, 2001: 4)*

---

<sup>69</sup> A Codesp foi criada em 1980, para assumir a administração e operação do porto, em substituição à Companhia Docas de Santos (CDS), cujo contrato de concessão do porto havia chegado ao fim.

Ainda, segundo o mesmo relatório (2001: 4), “*se tomados os dois anos extremos da década, 1990-1999, tem-se um crescimento de 47,9% no quantitativo da carga movimentada pelo porto, enquanto a remuneração do trabalho, incluídas todas as categorias vinculadas à administração da Codesp e as dos avulsos, declinou 33,1%*”. No entanto, no documento observou-se, que:

*Com o processo de privatização das operações e em razão dos arrendamentos de áreas do porto, criaram-se novos postos de trabalho junto aos operadores portuários, cujo número de pré-qualificados, no final de 1999, era de 111. Esses postos, com vínculo empregatício, foram estimados em 3.000, representativos de uma massa salarial equivalente a R\$ 23,0 milhões, dado que reduz o impacto negativo das privatizações sobre o fator-trabalho. Se somado ao quantitativo dos setores tradicionais – Codesp mais avulsos – a remuneração oriunda dos operadores portuários baixa o declínio da renda entre 1990 e 1999, de 33,1% para 28,4%.. (RODRIGUES; VAZ, 2001: 4. Ver Tabela 3)<sup>70</sup>*

Os autores do relatório concluíram, ainda, com base nos dados apresentados, que a produtividade do salário real, considerando toda a mão-de-obra, inclusive a estimada referente aos operadores portuários com vínculo empregatício, aumentou em 107%, entre os anos extremos da década. Conforme é possível observar pela análise

da Tabela 4, enquanto a massa salarial caiu de R\$ 479.730.520,00 para R\$ 320.793.860,00 o movimento de cargas evoluiu de 28.847.630 t, para 42.675.507 t, entre 1990 e 1999. Infelizmente, não existem dados acerca da contratação de terceirizados, o que permitiria uma avaliação mais precisa dos impactos da reestruturação, porém, estes dados permitem concluir, que existe de fato um vínculo entre o declínio na remuneração do trabalho no porto e os resultados apresentados nas seções 4.2 e 4.3.

No entanto, os contratos de arrendamento de áreas e instalações da Codesp, a partir de 1996, passaram a incluir cláusula de absorção de mão-de-obra da empresa, pelos vencedores de licitações. Segundo Rodrigues e Vaz (2001: 24), levantamento realizado pela companhia, em abril de 2000, apontou oito contratos nessas condições, com previsão de reemprego para 197 trabalhadores. Porém, à época, apenas uma empresa havia cumprido a cláusula, com a admissão de 70 empregados egressos da Codesp. Quanto aos trabalhadores avulsos, a pesquisa apontou que:

*A curva decenal da massa de salários para (estas categorias) indica uma ascensão até 1996, ano a partir do qual ela apresenta declínio, bem como no número médio anual do pessoal requisitado. De fato, depois de chegar a R\$ 156,2 milhões em 1996, baixa para R\$ 96,0 milhões em 1999. A remuneração média mensal e individual dos avulsos atingiu o pico de R\$ 1.958,00, em 1996, enquanto o menor*

<sup>70</sup> Trabalhadores avulsos são aqueles ligados a categorias que não possuem vínculo empregatício com a Codesp, como os estivadores, conferentes de carga e descarga, assim como trabalhadores de bloco, por exemplo.

valor do período apresentou-se em 1992, com apenas R\$ 842,00 per capita. Observa-se que o número médio de trabalhadores requisitados depois de 1996 também declina, para atingir o mínimo do decênio em 1999, ou seja, 4.732 por mês. O número de períodos trabalhados igualmente decresce, chegando ao mínimo de 14,7 por homem/mês, no triênio 1997/99. Esse mesmo indicador, para o triênio 1990/92, foi de 18,2, prova da maior demanda de mão-de-obra avulsa no início dos anos 90, quando o volume de carga movimentada no porto era menor. A convergência

deste resultado com a redução da massa salarial da Codesp no mesmo período aponta para uma perda pronunciada do conjunto portuário junto à economia regional. (RODRIGUES; VAZ, 2001: 35, grifo nosso)

Na realidade, o declínio do salário, na década de 1990 não foi um fato isolado. Segundo o DIEESE, estima-se que os rendimentos do trabalho, na RMSP, no referido decênio, tenham sido reduzidos em cerca de 16%, no total.

**Tabela 3 – Número médio de trabalhadores no Porto de Santos (1990-1999)**

Ano	Codesp c/ vínculo	Codesp Outros <sup>1</sup>	Avulsos de bordo	Avulsos de capatazia	Operadores Portuários <sup>3</sup>	Total
1990	10.358	...	5.954	..	..	16.302
1991	8.938	...	6.014	..	..	14.952
1992	7.749	...	7.102	..	..	14.851
1993	7.583	410	6.807	..	..	14.390
1994	6.580	854	7.259	..	..	13.839
1995	6.103	2.025	7.187	..	..	13.290
1996	5.509	2.270	6.650	..	..	14.429
1997	4.527	2.064	5.482	<sup>2</sup> 827	2.100	15.000
1998	2.117	1.125	4.968	2.495	3.000	13.705
1999	1.977	914	4.732	2.012	3.000	12.635

Fonte: Rodrigues e Vaz (2001).

<sup>1</sup> “Outros” inclui força supletiva e mão-de-obra contratada. Não inclui serviços de terceiros.

<sup>2</sup> Simulação para 12 meses do quantitativo de outubro a dezembro, início da função.

<sup>3</sup> Estimativas do pessoal com vínculo empregatício.

Tabela 4 – Remuneração no Porto de Santos na década de 1990 (1990-1999) – R\$ Dez/1999

Ano	Avulso de bordo	Avulso de capatazia	Avulso Total	Codesp* Total	Total geral	Movimento do porto em t
1990	82.997.404	..	82.997.404	396.733.116	479.730.520	28.847.630
1991	72.344.860	..	72.344.860	327.932.432	400.277.292	29.097.528
1992	68.892.673	..	68.892.673	478.506.731	547.399.404	28.421.252
1993	85.262.384	..	85.262.384	461.975.971	547.238.355	29.111.337
1994	121.779.539	..	121.779.539	379.696.234	501.475.773	34.121.361
1995	155.362.341	..	155.362.341	506.990.932	662.353.273	35.111.367
1996	156.228.417	..	156.228.417	537.894.282	694.122.699	36.339.360
1997	124.539.942	11.801.017	136.340.959	555.421.190	691.762.149	38.472.130
1998	105.646.676	34.053.934	139.700.610	252.676.237	392.376.847	39.940.386
1999	95.991.948	22.430.569	118.422.518	202.371.342	320.793.860	42.675.507

Fonte: Rodrigues e Vaz (2001).

\* Inclui Complementação de Aposentadoria e Serviços de Terceiros

Obs.: Expurgados da Codesp pagamentos ao OGMO de 1997 a 1999: 1997 – R\$ 4.529.228. 1998 – R\$ 19.515.018. 1999-R\$ 6.265.098.

Na comparação entre as tabelas 3 e 4, verifica-se que a massa salarial declinou, fato que trouxe fortes impactos para o terciário da região. No entanto, o número de trabalhadores, sobretudo os da Codesp, foi reduzido expressivamente, em maior proporção que a diminuição da massa, o que indica ter havido um processo de concentração de renda no setor. Outro ponto importante, conforme indicam os dados da Tabela 5, é que o volume de investimentos no porto declinou ao final da década. Especialmente a Codesp, ao repassar a operação do cais para os arrendatários privados, reduziu

significativamente os investimentos que chegaram a ser grandes no início do decênio, quando foram concluídos os terminais de contêineres e fertilizantes.

Portanto, em termos gerais, Rodrigues e Vaz concluíram afirmando que:

*Há uma correlação numérica entre a queda da massa salarial originária da atividade portuária e a expressão do valor adicionado do Município de Santos nos anos finais da década. Levadas todas as grandezas para a moeda real de dezembro de 1999, tem-se, especificamente neste ano, um*

valor total para o Estado de São Paulo de R\$ 200,92 bilhões, nos quais Santos participou com R\$ 1,56 bilhão, o menor desde 1995 (RODRIGUES; VAZ, 2001: 47, grifo nosso).

**Tabela 5 – Investimentos realizados no Porto de Santos na década de 1990 (R\$ dez/1999)**

Ano	Recursos Próprios	Terceiros*	Total
1990	1.604.258	...	1.604.258
1991	3.399.034	19.261.196	22.660.230
1992	14.397.443	72.023.926	86.421.369
1993	26.806.135	36.438.953	63.245.088
1994	21.292.143	17.003.600	38.295.743
1995	68.012.316	18.350.544	86.362.860
1996	23.665.837	58.030.947	81.696.784
1997	7.000.650	74.036.632	81.037.282
1998	16.262.535	49.102.955	65.365.490
1999	4.573.416	41.136.719	45.710.135
<b>Totais</b>	<b>187.013.767</b>	<b>385.385.472</b>	<b>572.399.239</b>

Fonte: Rodrigues e Vaz (2001).

\* Adicional de Tarifa Portuária - ATP<sup>71</sup> - e/ou Tesouro Nacional.

Antes mesmo que este processo de reestruturação ocorresse, outros fenômenos contribuíam para agravar seus impactos. Neste aspecto, é importante considerar, além da questão que envolve a

<sup>71</sup> Segundo Rodrigues e Vaz, o Adicional de Tarifa Portuária, criado pela Lei nº 7.700, de 21 de dezembro de 1988 e extinto pela Lei nº 9.309, de 02 de outubro de 1996, “representou elevado ônus para o Porto de Santos, que participou da arrecadação de recursos, baseada na movimentação de carga, sem contrapartida à altura. Nesse sentido, pode-se afirmar que Santos financiou o desenvolvimento de outros portos, seus concorrentes. A Lei nº 8.630/93, ainda procurou reduzir o impacto sobre a carga derivada do ATP e vincular parte de sua arrecadação ao porto que lhe deu origem, mas para Santos pouco representou, até a extinção total do encargo, três anos depois.” (RODRIGUES; VAZ, 2001: 27)

gestão portuária em si, a política de criação de novos terminais alfandegados, no interior do Brasil e, especialmente, no estado de São Paulo. Em 1985 foram criados os Terminais Retroportuários Alfandegados (TRA), iniciando-se a quebra do monopólio da Codesp, na armazenagem de carga alfandegada. Esses terminais ficavam ao redor do porto, na RMBS. Posteriormente foram criadas as Estações Aduaneiras do Interior (Eadi), operadoras de regimes aduaneiros, hoje conhecidas como “portos secos”, que são centros de distribuição das indústrias do interior. Essa novidade passou a permitir a realização de todo o processo de estofamento<sup>72</sup> de contêineres para exportação ou de desembarço de carga de importação, em municípios próximos ou afastados da área portuária, com especial impacto no comércio cafeeiro. Desta forma, uma série de postos de trabalho, necessários para a operação destes terminais e típicos da atividade portuária, vem sendo criada no interior, com variados níveis de especialização, como agentes de fiscalização e despachantes aduaneiros, além de empresas especializadas (Figura 8). No entanto, quatro destes terminais localizam-se em Santos e Guarujá, o que permite supor que a transferência de operações, antes

<sup>72</sup> Estofamento de contêiner é a operação de carregamento do mesmo, acompanhada de fiscalização, geralmente realizada por amostragem.

realizadas na área primária do porto, pode ser compensada pela criação de postos de trabalho na própria região.

Segundo dados da Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná (ADTP, 2003), em 2003 o Brasil possuía “*51 portos secos em operação e mais cinco em fase de construção, o que significa, por enquanto, cerca de 4,8 milhões de metros quadrados de área alfandegada disponível e 20,2 mil trabalhadores empregados no setor*”. Conforme dados obtidos em Fernandes e Rolli (2005), o setor oferece 7 mil empregos diretos e 40 empresas operam 63 armazéns alfandegados, sendo cerca de 43% deles localizados no estado de São Paulo. Em 2003, a Receita Federal validou o sistema de administração integrada de captação de informações descentralizadas de todas as associadas à Associação Brasileira das

Empresas Operadoras de Regimes Aduaneiros (Abepa). Ou seja, os portos secos estão autorizados a realizar pequenas operações com produtos importados dentro de suas instalações e a reexportá-los para os demais mercados. Outra mudança em curso é a possibilidade de habilitação de novos portos secos, sem a necessidade da realização de licitação. Se aprovada esta alteração, atualmente em discussão no Congresso Nacional, haverá grande aumento do número de equipamentos do gênero, possibilitando maior concorrência no setor, apesar das previsíveis dificuldades na fiscalização alfandegária. Portanto, espera-se que o impacto dessa nova política de descentralização das operações alfandegárias, que se iniciou em princípios da década de 1990, venha a provocar maiores desdobramentos na economia da RMBS.

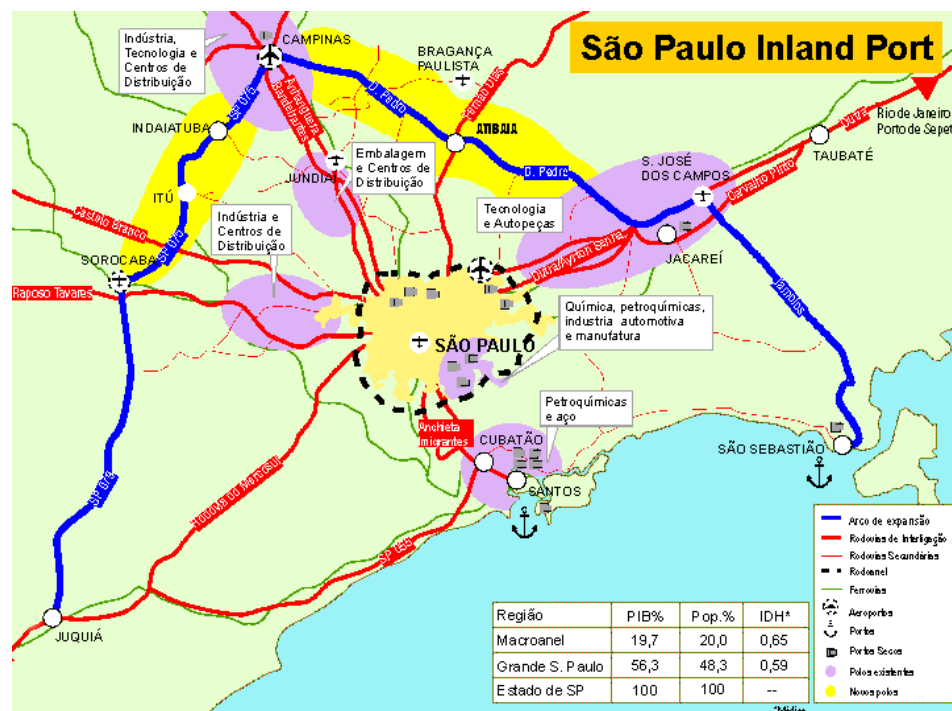


Figura 8 – Localização dos “portos secos” na RMBS e interior do estado de São Paulo (São Paulo, ABC, Campinas, Jacareí etc.).

Fonte: Elaborada pela Agência de Desenvolvimento Tietê-Paraná. Disponível em: [http://www.adtp.org.br/visao/v10\\_inland3.htm](http://www.adtp.org.br/visao/v10_inland3.htm). Acesso em: 26 nov. 2003.

Também contribuindo para o agravamento da crise no porto, na década de 1990 ocorreu o fechamento de algumas agências marítimas, por motivos diversos. Pode-se citar os casos da Nautilus, que era agente do Loide Brasileiro, cuja falência foi decretada, como também da Dickinson, que atuava com navios de bandeira argentina. No entanto, atualmente este processo parece estar sendo revertido. Grandes armadores, como a Maersk, o maior do mundo no

transporte de contêineres, abriu agência em Santos. Da mesma forma, a P&O Nedlloyd, a terceira maior, também abriu escritório na cidade. Conforme dados do Sindicato das Agências de Navegação Marítima do Estado de São Paulo (Sindamar), apesar dos fechamentos mencionados, o número de agências permaneceu estável durante a década de 1990 e atualmente, 53 agências marítimas estão em operação no porto de Santos, sendo que 49 delas



(92,45%) possuem escritórios em Santos, três em São Paulo e apenas uma no Guarujá. Das agências situadas em Santos, 83,67% funcionam no centro, permanecendo esta área da cidade o grande pólo de comando da cadeia portuária na região (Quadro 11, nos Anexos). Na verdade, algumas agências novas começaram a operar em Santos, em função do aumento significativo do número de embarcações ocorrido em todo o Brasil, desde o final do último decênio. Este fator compensou, em parte, a crise do início dos anos 1990. Para o Sindamar, com a reestruturação do setor houve a necessidade de um ajuste nos procedimentos operacionais das agências, “*para que estas pudessem responder às novas exigências emanadas do mercado internacional em relação ao que o porto de Santos passou a oferecer*”<sup>73</sup>. Para o sindicato, houve aumento na contratação de mão de obra e a necessidade das agências se equiparem na área de informática. Foram muitos os investimentos feitos, alterando profundamente as características operacionais em relação ao início da década de 1990.

Outro setor importante para a economia da região, especialmente para Santos, o comércio do café, também parece ter sido afetado pelas transformações das últimas décadas. Em

depoimento, o corretor Eduardo Hayden Carvalhaes, do Escritório Carvalhaes de Exportação de Café, afirma:

*Antigamente, até uns vinte anos atrás, o negócio era todo feito aqui em Santos: o café vinha pela ferrovia, já ensacado, e da estação ferroviária era levado em caminhões para os armazéns-gerais. Normalmente, o cafeicultor já indicava previamente o armazém onde o café dele deveria ficar. Eram sacos pesando 60,5 quilos: 60 quilos de café, 500 gramas de sacaria. Hoje, isso tudo se modificou: Santos está com poucos armazéns-gerais, quase todos fecharam. Hoje, um percentual enorme, talvez 70%, 80% do café já vem preparado do interior, vem em contêineres e já é colocado a bordo direto. (SESC, 2005: 4)*

Antônio Paulo Lapetina, da Fornecedora de Navios Paulo Fernandes (SESC, 2005: 5-6), relembra que os armazéns-gerais surgiram em 1903, e que até então, os fazendeiros negociavam a safra ainda “no pé”, pois não havia onde guardar o café depois de colhido. Segundo Lapetina, “*com os armazéns-gerais, mediante pagamento de taxas, os cafeicultores tinham a possibilidade de esperar o melhor momento para vender sua produção*”. Por razões certamente vinculadas à logística da época e à oferta de mão-de-obra, foi em Santos que a maioria dos armazéns veio se instalar, principalmente nos bairros Paquetá e Macuco, próximos ao porto. Conforme a mesma fonte, com o decorrer do tempo, “*as zonas produtoras passaram a controlar mais e mais o comércio do café*”.

<sup>73</sup> Entrevista com José Roberto Mello, do SINDAMAR, em 6 de abril de 2005.

Assim, “grandes armazéns foram sendo construídos perto das fazendas, enquanto as empresas voltadas à compra e à exportação de café mudaram-se para São Paulo, esvaziando a importância da praça santista e provocando o fechamento da maioria dos seus armazéns-gerais”. Para Lapetina (2005: 6), desde os anos 1980, Santos passou a ser um simples terminal portuário “onde o café, negociado em São Paulo e preparado nos ‘portos secos’ do interior, é apenas embarcado nos navios”. Contudo, o café não torrado permanece sendo um dos itens de maior valor exportado por Santos, tendo gerado, em 2005, US\$ 1,785 bilhão em divisas.

Outra transformação, relativa ao transporte marítimo e que afetou os negócios das empresas fornecedoras de navios, na região, segundo Lapetina, é que os alimentos para as tripulações já vêm congelados, embora a preferência seja pela obtenção do produto fresco, em função da qualidade. O comerciante aponta que existem navios que demandam produtos mais sofisticados, que às vezes não são encontrados no mercado local, ocorrendo dificuldades no fornecimento. Lapetina relembra que:

*Antigamente, os contatos eram feitos diretamente com o navio. Claro que, por uma questão de tradição, nós tínhamos um contato com a companhia de navegação, mas eles tinham mais autonomia em relação ao que precisavam comprar. Tudo era feito por telefone. A primeira máquina de*

*informação que eu vi foi um telex, que, aliás, nós temos até hoje. Esses meios de comunicação foram mudando ao longo do tempo. Em 1999, por exemplo, acabou a telegrafia, e os radiotelegrafistas ou mudaram de função ou foram dispensados. Passou a ser utilizado o telex, que até hoje é usado por alguns navios velhos. Mas ele também tem prazo pra terminar, vai ser tudo fax ou internet. (SESC, 2005: 5-6)*

No que concerne às relações comerciais entre porto e o terciário local, outras mudanças ocorreram após o processo de arrendamento de partes do cais. Como grande parte das empresas arrendatárias não é da região, as compras de material de consumo são efetuadas em suas sedes e muitos itens necessários à manutenção dos terminais deixaram de ser adquiridos no comércio local, como na época do monopólio da Codesp.

No entanto, as transformações ocorridas após a reestruturação do setor parecem ter contribuído para a dinamização do segmento de transportes de carga. Atualmente estão registradas no Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Cargas do Litoral Paulista (Sindisan), 494 empresas transportadoras, que operam junto aos terminais portuários ou retroportuários<sup>74</sup>. Estas empresas, segundo informou Rocha, empregam diretamente cerca de 12 mil

---

<sup>74</sup> Dados fornecidos em entrevista concedida ao autor, por Marcelo Marques da Rocha, presidente do Sindisan, em 25 de janeiro de 2006. O número de empresas pode ser ainda maior, segundo informou Rocha, pois na data da entrevista ainda não havia sido fechada a contabilização anual referente à contribuição sindical.

trabalhadores e indiretamente mais 36 mil. Contudo, o processo de arrendamento de terminais à iniciativa privada vem afetando especialmente o setor de transportes, com sérios desdobramentos no espaço urbano, que serão avaliados na Seção 4.4.

No que diz respeito ao aumento de movimento no porto, segundo Fleury (2005), “entre 1995 e 2003, a taxa média de crescimento do comércio internacional foi o dobro da taxa de crescimento do PIB mundial”. Enquanto o PIB cresceu a uma taxa de 2,7% ao ano, o comércio cresceu a uma taxa de 5,4%. Neste intervalo de oito anos, o volume de transações comerciais do país, somadas importações e exportações, saltou de cerca de US\$ 80 bilhões, para cerca de US\$ 120 bilhões, ou seja, apresentando crescimento de 50%. Conforme o mesmo estudo, neste período “o país saiu de uma posição de déficit para uma situação de superávit na balança comercial”. Para o autor (2005), este fenômeno está diretamente relacionado à mudança da política cambial, pois entre 1995 e 1999, quando o real esteve valorizado, o país passou por uma fase de déficits sucessivos. Após 1999, com a forte desvalorização cambial, iniciou-se uma fase de superávits contínuos, em função do crescimento expressivo das exportações (FLEURY, 2005). Para ilustrar o impacto causado pela desvalorização cambial, o estudo

(FLEURY, 2005) relembra que “entre 1995 e 1999, quando o real esteve valorizado, as exportações cresceram apenas 3%, enquanto no período entre 1999 e 2003, com o real desvalorizado, o crescimento foi de 52%”. Fleury aponta, também, que:

*O aumento explosivo das exportações entre 1999 e 2003 teve vários impactos positivos, ao mesmo tempo em que revelou uma série de fragilidades logísticas do país. Dentre os aspectos positivos podemos destacar o aumento da participação do Brasil nas exportações mundiais, que saltou de 0,86% para 1,03%, o crescimento da participação das exportações no PIB nacional, que pulou de 7% para 13%, e o aumento das reservas cambiais do país. As fragilidades representadas pelas condições precárias das rodovias, pela baixa eficiência e falta de capacidade das ferrovias, pela desorganização e excesso de burocracia dos portos, tiveram como resultado o aumento das filas de caminhões nos principais portos, longas esperas de navios para a atracação, o não cumprimento dos prazos de entrega ao exterior, tudo isto resultando no aumento dos custos e redução da competitividade dos produtos brasileiros no exterior. (FLEURY, 2005)*

De fato, a política econômica nacional, adotada na década de 1990, com ênfase na estabilização monetária e controle da inflação, com a utilização do câmbio flutuante, afetou diretamente o setor portuário, apresentando profundos desdobramentos para a economia da RMBS. Um dos aspectos deste processo foi a redução dos investimentos em transportes e armazenagem.

Conforme dados apresentados pela Associação Brasileira da Infra-Estrutura e Indústrias de Base (PORTOS, 2005), para se tornar competitivo no cenário internacional, o Brasil necessitaria investir cerca de US\$ 4 bilhões ao ano em transportes. Contudo, entre 1995 e 2004, o volume de investimentos no setor foi de R\$ 19 bilhões, o que perfaz uma média anual de R\$ 1,9 bilhão, bem distante do patamar ideal. Contudo, após vários anos de baixo crescimento, devidos à questão cambial, a movimentação de contêineres no Brasil passou a crescer em ritmo muito mais acelerado do que no restante do mundo. Entre 1994 e 2002, o volume aumentou 218%, enquanto a média mundial ficou em 108% (FLEURY, 2005). Este autor afirma que, entre 2003 e 2004, período em que o comércio exterior brasileiro teve notável desempenho, o uso de contêineres no país teve expansão de 43%. Segundo a Codesp, no porto de Santos este volume cresceu de 614 mil TEUs, em 1994, para 1.883 mil TEUs, em 2003, representando um acréscimo de 306%.

No entanto, este crescimento, além da desorganização e excesso de burocracia dos portos, mencionados por Fleury, encontra uma forte barreira na falta de investimento em infra-estrutura em suas áreas primárias. Para Fleury (2005), a privatização dos terminais portuários, especialmente dos de contêineres, teria elevado

o volume de recursos aplicados na modernização dos armazéns. Porém, o acesso ao cais continua precário. No caso do porto de Santos, a dragagem do canal<sup>75</sup>, para melhorar o acesso dos grandes navios, segue sendo um problema, pois limita as dimensões das embarcações que operam no porto.

De qualquer forma, conforme os dados apresentados em Fleury, após o processo de arrendamento a empresas privadas, ocorrido nos portos brasileiros, houve enorme ganho de produtividade na movimentação de contêineres, com melhoria de 249%. Por igual motivo, ocorreu redução de 83% no tempo para atracação e utilização dos navios. No entanto, “*os avanços observados nos terminais de contêineres foram obscurecidos pelos problemas de falta de contêineres vazios e de navios disponíveis, consequência do enorme crescimento do comércio internacional, principalmente no extremo oriente, e mais especificamente na China*” (FLEURY, 2005). Para Fleury (2005), “*tendo de alocar*

---

<sup>75</sup> A dragagem, junto à falta de saneamento no cais e a disposição inadequada de resíduos da atividade, constituem-se num dos maiores problemas ambientais do porto de Santos, e vem sendo objeto de severa fiscalização dos órgãos ambientais, que vem ensejando uma mudança na cultura portuária, com relação ao meio ambiente. O lodo sedimentado no fundo do canal do porto contém material altamente contaminado pela atividade industrial de Cubatão. Atualmente a Codesp vem monitorando o processo de dragagem, de forma a impedir a suspensão do material contaminante.

*navios ao redor do mundo, os armadores internacionais dão preferência a rotas de maiores volumes, o que prejudica o Brasil, que ainda movimenta uma quantidade relativamente pequena de contêineres*". O autor cita como exemplo o porto de Santos, que é o maior em movimentação de contêineres no Brasil, mas que ocupa apenas a 58ª posição, no ranking mundial. Fleury (2005) revela que o volume de contêineres movimentado em Santos, em 2003, "foi 15,6 vezes menor do que o porto de Hong Kong, e 13,7 vezes menor do que o porto de Cingapura, os dois maiores do mundo em movimentação de contêineres". Os dados mais recentes, referentes a 2004, foram divulgados em setembro de 2005, pela revista britânica Cargo Systems, com base em levantamento anual baseado em informações fornecidas pelas administrações portuárias de todo o mundo. Conforme esta fonte, o porto de Santos subiu oito posições no *ranking* mundial dos cem principais portos na movimentação de contêineres, passando do 53º lugar, em 2003, para a 45ª posição em 2004. Esses dados mostram, também, que o complexo portuário santista é o primeiro entre os terminais da América do Sul e o segundo do Hemisfério Sul, atrás apenas do de Jacarta, na Indonésia, e o sexto do continente americano, atrás dos portos norte-americanos de Los Angeles, Long Beach e Nova York, da Cidade do Panamá, no Panamá, e de Oakland, nos Estados Unidos.

Em termos de importância regional, para o comércio exterior, segundo dados da Codesp, em 2005, pelo porto de Santos passa 60% da importação e exportação do estado de São Paulo, 47% de Goiás, 38% do Mato Grosso, 30% do Mato Grosso do Sul, 23% de Minas Gerais, 15% do Tocantins, 5% do Paraná, 4% da Bahia, 3% do Espírito Santo, 2% do Rio de Janeiro e 1% do Rio Grande do Sul.

Porém, com o crescimento do comércio exterior, as empresas que arrendaram áreas do porto estão ampliando seus investimentos na região, sobretudo nas áreas de açúcar, soja e movimentação de contêineres. Pode-se citar o caso da empresa Libra, com sede no Rio de Janeiro, que implantou uma base de grande porte em Santos. Da mesma forma, a empresa Santos-Brasil, que adquiriu o Terminal de Contêineres (Tecon), também se instalou no município. Merecem destaque, ainda, os investimentos do grupo Tecondi, proprietário do terminal marítimo de passageiros de Santos, que também possui ramificações nas áreas de construção civil e navegação. Pode-se afirmar que este processo tem raízes na reestruturação do setor ocorrida na década de 1990.

A despeito de seu custo social, as mudanças no porto foram fundamentais para a evolução do desempenho da balança comercial brasileira na última década. Em 1993, ano da aprovação da lei de

“modernização”, o total dos portos brasileiros movimentou aproximadamente 346,9 milhões de toneladas de cargas. Em 2000, este movimento foi de cerca de 484,7 milhões de toneladas, quase 40% de crescimento. No mesmo período, no quesito exportação, o porto de Santos passou a desempenhar um papel mais relevante. Em 1989, conforme dados do IBGE, este porto movimentou 15.433.935 t para exportação e 15.257.107 t para importação. Em 1999, este movimento foi de 24.264.690 t e 18.410.817 t respectivamente, demonstrando um salto significativo, sobretudo nas exportações. Conforme é possível verificar pelos dados da Tabela 6, a participação do porto de Santos no comércio exterior, em moeda americana, em relação ao total dos portos brasileiros, manteve-se praticamente estável entre 1995 e 2004, considerando-se exportação e importação. No que respeita à exportação, isoladamente, houve uma pequena ampliação na participação, de cerca de 26% para 28%, no mesmo período. Em relação à importação ocorreu o inverso, com um recuo de 28% para 25%. No entanto, o porto de Santos segue sendo o mais importante do país, em termos econômicos, embora em peso de carga esteja colocado na segunda posição, atrás do porto de Tubarão (ES), que é um porto especializado em produtos a granel, sobretudo minério de ferro (FLEURY, 2005).

Contudo, o chamado “gargalo” da falta de infra-estrutura e peculiaridades do processo de arrendamento das áreas do porto, já vêm provocando a perda de cargas em Santos. Isto vem ocorrendo, principalmente, com cargas industrializadas, que possuem alto valor agregado, conforme vem denunciando o Comitê de Usuários de Portos do Estado de São Paulo (Comus), da Associação Comercial de São Paulo (ACSP). Segundo esta entidade, a procura por outros portos acaba ocorrendo para evitar o aumento de preço de seus produtos. O transporte desses artigos vem recebendo custo adicional em função do tempo de acesso e saída do cais, ou quando o navio não consegue carregar sua capacidade máxima pela falta de profundidade no canal de navegação, encarecendo o valor do frete.

Pesquisa realizada em 2005, pelo Ipea, a pedido da Codesp, constatou que cerca de US\$ 3 bilhões em cargas produzidas por empresas na área de influência do porto de Santos, ou destinadas a firmas com sede nessa área, acabam por ser transportadas sem a utilização de terminais marítimos da região. Neste aspecto, segundo afirmou Schues, presidente da Volkswagen Transport (SANTOS, 2005a), “*a dificuldade de acesso é resultado de uma distribuição ‘mal feita’ das áreas portuárias, quando o Programa de Arrendamentos do Porto de Santos (Proaps) foi desenvolvido*”.

Segundo esta fonte, os terminais de contêineres e de granéis deveriam estar afastados estrategicamente para não causar conflitos, de maneira que a operação de contêineres ocorresse em uma das extremidades do porto, e na outra ponta, deveriam ser embarcados os grãos. Desta forma, as dificuldades de locomoção dentro do sistema viário portuário seriam minimizadas principalmente pela eliminação do entroncamento rodoviário com o ferroviário.

Além desses fatores, que geram engarrafamentos e impactos ambientais negativos na região, no que tange à atividade portuária, pode-se afirmar que o enorme crescimento da safra agrícola brasileira<sup>76</sup>, sobretudo de grãos e açúcar, aliado às deficiências estruturais do novo marco regulatório portuário, provocaram expressivo aumento do tráfego rodo-ferroviário, a partir do final dos anos 1990, sem que a infra-estrutura portuária e o sistema viário regional estivesse adequadamente preparado. Para se ter boa compreensão desses efeitos, verifica-se em dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), que o saldo de armazenagem nos portos brasileiros, que entre 1993 e 1994 era de cerca de 11 milhões de toneladas, saltou no biênio de 2003 e 2004 para cerca de

---

<sup>76</sup> Segundo dados da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), a safra agrícola brasileira saltou de cerca de 76 milhões de t, no biênio 1993/94, para cerca de 130 milhões de t no biênio de 2003/04.

-35 milhões t. Ou seja, com a falta de investimento necessário ao sistema rodoviário nacional e as deficiências do modelo de privatização do sistema ferroviário, este volume de cargas destinadas aos portos não tem onde ser estocado. Em nível local, os desdobramentos da falta de investimento em infra-estrutura são perceptíveis, pois os acessos ao porto não foram adequadamente preparados para o aumento do volume de carga, sobretudo na exportação de granéis. O resultado é um verdadeiro caos na infra-estrutura das cidades portuárias, como ocorre nos últimos anos na RMBS, provocado por longas filas de carretas e congestionamento ferroviário<sup>77</sup>, com extravasamentos para vias da malha local, sobretudo no outono, período da safra de soja e açúcar. Os contratos de arrendamento celebrados após a nova regulamentação portuária, não previram o controle, por parte da Autoridade Portuária, do fluxo de cargas destinadas aos terminais privados. Hoje, poucos terminais dispõem de um sistema de logística, capaz de reter a carga na origem, enquanto não haja espaço de armazenamento suficiente junto ao cais. Ao mesmo tempo, conforme denuncia Rocha, do Sindisan, não se desenvolveu política adequada de armazenagem nas regiões produtoras, o que permite aos produtores transferirem custos

---

<sup>77</sup> Atualmente, o modal ferroviário representa apenas 4% do total, em peso, da carga movimentada no porto de Santos.

sobre os transportadores. Atualmente, milhares de carretas, presas em gigantescos engarrafamentos nas vias de acesso ao porto, cumprem, na realidade, o papel de silos móveis, sofrendo prejuízos provocados por horas perdidas sem produtividade. Esta situação, aliada aos impactos provocados na renda do trabalhador do setor, é muito grave, pois resulta em significativa deseconomia regional.

A ocorrência de congestionamentos no porto não é um fato novo. Em Maia (1950) observa-se que todos os planos e obras de expansão do porto, na época sob concessão da CDS, até a década de 1950, foram motivados por sucessivos estrangulamentos ocorridos em função do descompasso entre o movimento de exportação e importação e a infra-estrutura disponível, além de falhas operacionais. Maia (1950: 43-56) refere-se a quatro períodos de graves congestionamentos no cais santista, em que as embarcações permaneciam fundeadas por muitos dias na barra. Destaca-se a crise de 1892, vinculada, como se verá na Seção 5.2.1, pelas epidemias que grassavam em Santos, como também as crises de 1912, 1923 e 1947. O próprio Plano Regional de Santos, elaborado por Maia (ver Seção 5.2.2), baseou-se no Plano Geral do Porto, de 1926, motivado pelo congestionamento de 1923 e não executado.

Na verdade, o que se verifica é que a ação estatal sobre o espaço, no sentido de remover os obstáculos à acumulação capitalista, ocorre basicamente de duas formas: pela produção direta do espaço ou pela implementação da regulação. No primeiro caso, incluem-se os investimentos em infra-estrutura, como a portuária. No segundo caso, pode-se citar como exemplo o processo de destruição e criação citado em Brenner e Theodore (2002), relativo à “modernização” dos portos, na década de 1990. No entanto, os investimentos em infra-estrutura são sempre realizados no nível mínimo necessário para viabilizar a reprodução capitalista. Portanto, fica evidente que a ocorrência de crises cíclicas de congestionamentos no porto de Santos é consequência das próprias contradições do sistema. Quanto à chamada “modernização” do porto, embora esta comece a apresentar resultados positivos para a região, evidencia-se que muitos ajustes são necessários, pois os impactos econômicos e sócio-espaciais negativos, decorrentes da forma como a mudança se processou, deverão ser sentidos por muito tempo ainda.



**Tabela 6 - Balança Comercial Brasil/Santos – US\$ Fob. (1995/2004)**

Ano	Porto de Santos				Brasil		
	Exportação	Importação	Total	Santos/Brasil %	Exportação	Importação	Total
95	12.021.512.686	13.756.332.402	25.777.845.088	26,72%	46.506.282.414	49.971.896.207	96.478.178.621
96	12.097.719.244	14.757.441.485	26.855.160.729	26,56%	47.746.728.158	53.345.767.156	101.092.495.314
97	13.591.170.072	16.006.813.887	29.597.983.959	26,25%	52.994.340.527	59.747.227.088	112.741.567.615
98	13.538.299.737	15.298.184.904	28.836.484.641	26,48%	51.139.861.545	57.763.475.974	108.903.337.519
99	13.237.126.177	12.522.049.499	25.759.175.676	26,47%	48.011.444.034	49.294.638.739	97.306.082.773
00	13.593.378.203	13.299.643.470	26.893.021.673	24,24%	55.085.595.326	55.838.589.722	110.924.185.048
01	14.443.736.348	13.359.542.545	27.803.278.893	24,43%	58.222.641.895	55.572.176.018	113.794.817.913
02	15.681.352.929	11.689.025.899	27.370.378.828	25,44%	60.361.785.544	47.236.751.800	107.598.537.344
03	20.216.849.189	12.189.704.057	32.406.553.246	26,70%	73.084.139.518	48.290.675.498	121.374.815.016
04	26.893.883.255	16.042.971.397	42.936.854.652	26,96%	96.475.220.253	62.805.105.137	159.280.325.390

Fonte: Elaborada com base em dados do Sistema de Análise das Informações de Comércio Exterior via Internet do Ministério do Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio (Aliceweb/MDIC, 2005).

#### 4.1.1.2. Pesca

A atividade pesqueira possui vínculos diretos com vários setores econômicos. A pesca tem dimensão industrial, com o processamento de pescados, os estaleiros e a fabricação de apetrechos e motores, por exemplo. Esta atividade possui, ainda,

grande expressão para o setor terciário, pelo comércio atacadista e varejista de pescado, além da prestação de serviços às embarcações, às indústrias e pelo desenvolvimento de pesquisa científica. Contudo, a pesca apresenta um grande significado social no setor

primário, seja no âmbito do que se convencionou chamar de pesca artesanal, ou pesca de pequena escala<sup>78</sup>, como também na pesca de grande escala, realizada na plataforma continental ou em alto mar. Não se pode desprezar, porém, o avanço significativo que a maricultura, aquíicultura<sup>79</sup> e atividades correlatas, vêm apresentando nos últimos anos, seja em pequenas ou grandes empresas.

Segundo dados do Censo Demográfico de 2000 (IBGE), a RMBS possuía um total de 2.058 pescadores profissionais registrados (Tabela 7). Como se pode observar, os municípios de Guarujá, Peruíbe e São Vicente são aqueles que possuem o maior número de registros, sendo Cubatão o que tem o menor número, certamente pelo fato de estar localizada no fundo do estuário, sem acesso direto ao mar.

Em trabalho do Instituto de Pesca do Estado de São Paulo (IP), publicado pela Secretaria Nacional de Aqüicultura e Pesca (Seap-PR, BRASIL, 2003), em que se avalia o desempenho deste setor, na RMBS, nas últimas décadas, comparativamente à sua evolução em

escala global e no estado de São Paulo, nas últimas décadas, revela-se que

*Os diagnósticos de diversos organismos oficiais que lidam com a pesca no mundo têm mostrado que a produção mundial da pesca marítima aumentou de 17 milhões de toneladas em 1950 para cerca de 80 milhões em meados da década de 1980, oscilando nos últimos anos entre 78 e 86 milhões o que representa de 67 a 84% da produção global de pescado (considerada também a parcela advinda da aquíicultura, mas não a parcela descartada ainda a bordo). Com as taxas anuais de incremento das capturas marinhas estacionadas nos últimos anos - indicando que os oceanos já tenham alcançado a sua produção máxima - mostra-se que a produção atual não deva ser sustentável no presente regime de pesca. Analisando a série histórica oficial brasileira de produção de pescado no período entre 1960 e 1999, observa-se uma tendência de crescimento até 1985, quando atingiu cerca de 971.500 toneladas, com 760.400 t (78%) oriundas de águas marinhas e 221.100 t (22%) das continentais. Desde então, vem sendo registrado continuo decréscimo; no ano de 1990 apenas 640.300 t (68% e 32%, respectivamente, em águas marinhas e continentais), embora os últimos anos da série pareçam apontar para uma tênue recuperação [...] (BRASIL, 2003: 10).*

Portanto, enquanto a produção pesqueira está estacionada, em nível mundial, no Brasil, o decréscimo da produção já ocorre há alguns anos. No que concerne à Pesca Marinha e Estuarina, conforme consta do referido trabalho, observados os aspectos da geração de empregos e de fonte de alimentos, a pesca nacional é uma das poucas atividades que absorve mão-de-obra, de origem

<sup>78</sup> A regulamentação federal da atividade estabelece que “pesca de pequena escala” é aquela efetuada em embarcações até 10 t.

<sup>79</sup> Maricultura e aquíicultura são as atividades de cultivo de pescados, crustáceos e moluscos em áreas confinadas, respectivamente em água salgada e doce.

urbana ou rural, com pouca ou nenhuma qualificação, sendo em algumas regiões a única oportunidade de trabalho para a população de baixa renda.

**Tabela 7 - Censo de Pescadores 2000**

Município	Número
Bertioga	148
Cubatão	5
Guarujá	899
Itanhaém	141
Mongaguá	100
Peruíbe	255
Praia Grande	159
Santos	131
São Vicente	220
<b>Total</b>	<b>2.058</b>

Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000

Conforme aponta o IP (BRASIL, 2003: 11), de maneira geral, a pesca marinha e estuarina pode ser classificada em quatro categorias, o que é muito importante para que se perceba a importância do setor para a RMBS:

- Pesca amadora, voltada ao turismo, lazer ou desporto, cujo produto não pode ser comercializado;
- Pesca de subsistência, cujo objetivo é a obtenção de alimentos para uso próprio ou familiar usando técnicas rudimentares;

- Pesca artesanal (ou de pequena escala), que tem finalidade comercial, podendo ser uma atividade alternativa ligada à agricultura e ser parte de um processo de trabalho baseado na unidade familiar ou no grupo de vizinhança;
- Pesca empresarial ou industrial, onde os proprietários das embarcações (de maior porte e maior raio de ação) e dos petrechos de pesca não participam de modo direto do processo produtivo, estando organizada nos setores de captura, beneficiamento e comercialização.

A pesca amadora, por suas características peculiares e similitude está vinculada ao turismo náutico, abordado na Seção 4.1.3.2. Quanto às demais modalidades, em especial quanto ao período aqui estudado, procurar-se-á traçar um rápido painel nesta seção.

Conforme a referida publicação (BRASIL, 2003: 11), com o início da industrialização da pesca, a partir de meados da década de 1930, “ocorreu um rompimento gradual com a pequena pesca, tomando-a ainda mais drástica a partir da adoção da política de incentivos fiscais, iniciada na década de 60, que beneficiou somente a pesca empresarial ou industrial”. Apesar da falta de incentivos específicos, a pesca artesanal recebeu como inovações tecnológicas

o emprego do nylon e motorização, além da adoção da pesca de arrasto de camarão-sete-barbas. No estado de São Paulo, a industrialização da pesca teve início na década de 1950, mas somente se desenvolveu a partir de 1967, com o início da política de incentivos fiscais. Conforme o IP (BRASIL, 2003: 12), “*durante os primeiros anos de incentivos fiscais (1967-70), 33 projetos foram implantados no Estado de São Paulo, totalizando, aproximadamente 926 milhões de reais (em valores atuais), dos quais cerca de 233 milhões só em 1971*”. Ainda segundo a mesma fonte:

*Como conseqüência, houve grande crescimento das atividades pesqueiras marítimas e os desembarques em Santos chegaram a totalizar cerca de 88% do total da produção paulista (VALENTINI et al, 1972). Na série histórica de desembarques das principais espécies capturadas e desembarçadas em Santos entre 1960 e 2000 registraram-se picos nos anos de 1983 e 1984, quando a sardinha representou 75% e 63% do total desembarcado, respectivamente (em 2000, representou somente 25%). Outros recursos também apresentaram quedas percentuais acentuadas no desembarque: pescada-foguete (de 26,8% em 1962 para 2,3% em 2000), camarão-rosa (7,9% em 1969 para 1,0% em 2000), camarão sete-barbas (12% em 1977 para 2,3% em 2000); enquanto poucas espécies, como a corvina, apresentaram incrementos (de 6,8% em 1960 para 16,5% em 2000). A partir de 1972/73, a pesca de camarões entrou em colapso, possivelmente devido ao superdimensionamento da frota, redirecionando o objetivo da pesca para os peixes demersais, cujas populações na*

*atualidade refletem a sobrepesca a elas imposta desde então.*  
(BRASIL, 2003: 12)

Segundo a mesma fonte, com relação à indústria pesqueira, verifica-se que nenhuma empresa de porte considerável está vinculada à pesca de pequena escala, somente poucas empresas, com estrutura familiar, voltadas, principalmente ao descascamento e embalagem do camarão estão associadas a este tipo de pesca. Nos pequenos empreendimentos espalhados pelas praias da região, principalmente de pesca de cerco, a produção é armazenada em gelo em caixas de isopor ou carcaças de geladeiras, ou nas poucas câmaras frias de propriedade de pescadores ou de suas associações, à espera da venda para intermediários ou diretamente aos consumidores. Existem, também, algumas estruturas de armazenagem, ligadas a colônias de pescadores ou prefeituras, que centralizam o armazenamento nos pontos de desembarque, em centros urbanos. Assim, conforme Brasil (2003: 15), “*Nessas condições, a comercialização é realizada, em geral, diretamente ao consumidor nas temporadas turísticas ou em fins de semana, e/ou com intermediários (peixarias, atacadistas, atravessadores) no restante do ano, sobretudo nos locais mais afastados dos centros urbanos*”. Segundo o mesmo documento, praticamente inexistente qualquer beneficiamento do pescado, estando o processamento,

quando existente, restrito à retirada da carapaça dos camarões e eventual filetagem ou evisceração do pescado não vendido imediatamente após a captura. Portanto, observa-se um vínculo direto entre o setor pesqueiro de pequena escala e o turismo balneário, pois o faturamento dos pescadores de pequena escala depende muito das temporadas e fins-de-semana prolongados.

Quanto aos chamados pescadores artesanais, em levantamento realizado recentemente, pelo IP, detectou-se em 5 dos 9 municípios da RMBS (Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Bertioga) pouco mais de 3.200 profissionais, sendo que 55% atuam nos estuários de Santos e São Vicente na captura de siris, camarão-branco e peixes, apesar da poluição deste ambiente (GEFE *et al*, 2003 *apud* BRASIL, 2003: 15)<sup>80</sup>. Segundo o IP, o restante atua, principalmente, na pesca de camarão sete-barbas e no emalhe costeiro capturando as espécies de safra (corvina, pescada-foguete, enchova, cação etc.). Estima-se que devam existir entre 500 a 1000 pescadores nos demais municípios litorâneos da região (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe), atuando primordialmente na pesca costeira de emalhe.

---

<sup>80</sup> Cf. GEFE, W.; AMORIM, A. C.; AMORIM, L. F. C. e AMORIM, A. F. Importância da pesca artesanal na Região da Baixada Santista. Congresso Brasileiro de Pesquisas Ambientais e da Saúde, 21 a 23 jul. 2003, Copec, Santos (CD-Rom).

Entretanto, todas as fontes são unânimes ao considerar que o setor atravessa, há muitos anos uma crise. O desembarque de pescado na Baixada Santista vem perdendo importância em relação a outros locais, com a evolução dos custos operacionais e com o arrendamento do Entreposto Federal de Pesca de Santos, e o fechamento da Cooperativa Mista de Pesca Nipo-Brasileira, que eram os locais de concentração de desembarques até 1989. Segundo Soares (1984: 67), na década de 1980, a pesca realizada na Baixada Santista chegou a ser responsável por mais de 80% do pescado consumido no estado de São Paulo. Porém, segundo o trabalho da Seap-PR, “*Os pontos de desembarque foram fragmentados em píeres particulares de empresas de pesca ou mesmo em trapiches clandestinos, construídos ao longo dos rios Icanhema, do Meio e Santo Amaro (Guarujá)*” (BRASIL, 2003: 18). Este fator veio dificultar a coleta de informações sobre volumes desembarcados e áreas de atuação das frotas pesqueiras, além de obstaculizar um controle sanitário adequado. Ainda assim, os municípios de Santos e Guarujá foram responsáveis por 78% e 68% do volume total desembarcado nos anos de 2000 e 2001, respectivamente<sup>81</sup>. Segundo

---

<sup>81</sup> Dados obtidos junto ao Propeq/IP, sistema gerenciador do banco de dados do Instituto de Pesca do Estado de São Paulo.

Ávila-da-Silva (2005: 4), entre 2003 e 2004 esta participação manteve-se, tanto em termos de receita, como em produção. No âmbito do estado de São Paulo, conforme a mesma fonte (ÁVILA-DA-SILVA, 2005: 6), desde meados da década de 1980, quando a produção pesqueira marinha atingiu seu pico, com 131.000 t, observa-se forte tendência de redução, atingindo apenas 27.700 t, em 2004 (ver Gráfico 23, nos Apêndices).

Outra questão relevante, com vínculo direto com a política econômica desenvolvimentista, implementada após a década de 1950, é o impacto da contaminação ambiental, sobretudo nos estuários de Santos e São Vicente. Este processo ocorreu em função da industrialização, que promoveu muitos casos de contaminação por resíduos industriais e grande adensamento populacional, vindo a tornar contra-indicado o consumo de pescados e, principalmente bivalves e crustáceos. Tal fator afetou sobremaneira o setor pesqueiro de pequena escala, levando um significativo número de profissionais a condições sociais extremamente vulneráveis, contribuindo para o quadro descrito nas seções 4.2 e 4.3.

Por outro lado, os problemas ocorridos com o Entrepasto Federal de Pesca de Santos na década de 1990, merecem especial menção. Segundo dados do IP, o volume de desembarques no

Entrepasto, entre 1998 e 2002, respondia em média por 39% do total realizado em todo o estado. Nesse período, a participação do Entrepasto na produção pesqueira decresceu ano após ano de 48,1% em 1998 para 25,2% em 2001, com queda mais acentuada entre 2000 e 2001, respectivamente, de 1.110 e 574 em números de desembarques. Pela análise do Gráfico 2, que destaca o número de desembarques no Entrepasto, nestes anos, confirma-se a crise na virada da década, evidenciando-se que a grande queda ocorreu após 2000. Na Tabela 8 apresenta-se a evolução pelas principais artes de pesca neste período e percebe-se, que à exceção da pesca de cerco, voltada basicamente à sardinha, recurso que se recuperou regionalmente em 2002, em função dos períodos de defeso, as demais frotas tiveram seus desembarques em termos numéricos marcadamente reduzidos.

Um aspecto importante é que, se as embarcações menores migraram para atracadouros particulares em Guarujá, alguns deles clandestinos. Por outro lado, a frota da pesca oceânica, que agrega o maior valor à atividade pesqueira, em grande parte, por questões técnicas, como calado, ainda utiliza o cais do Entrepasto.

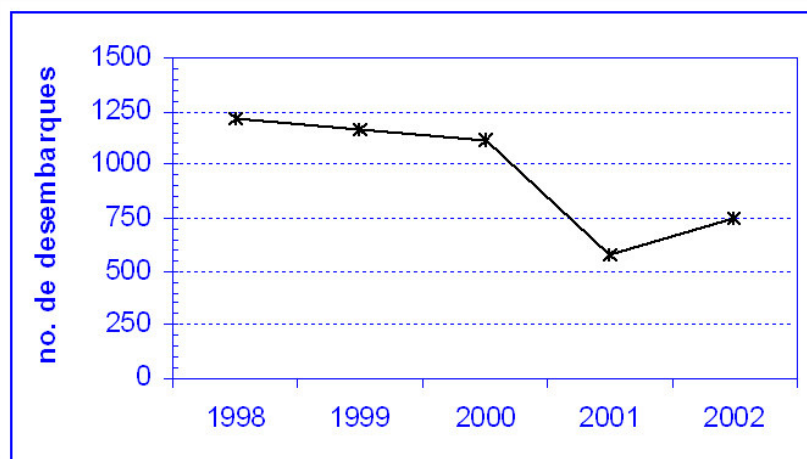


Gráfico 2 - Evolução do número de desembarques pesqueiros realizados no Entrepasto Federal de Pesca de Santos-SP entre 1998 e 2002.

Fonte: Instituto de Pesca do Estado de São Paulo (2003).

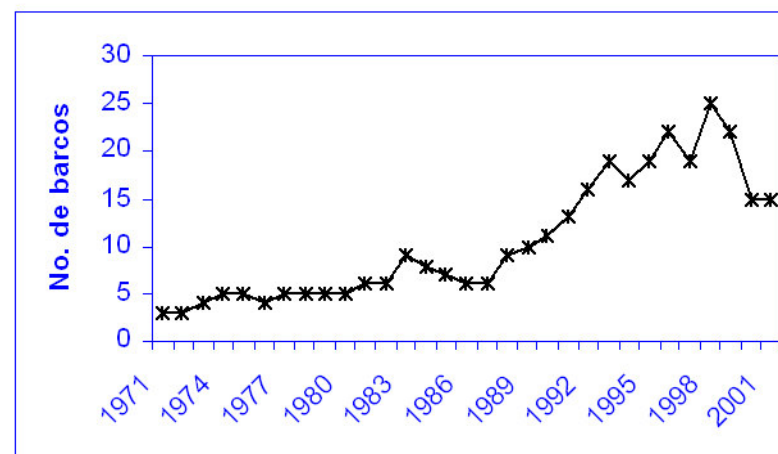


Gráfico 3 - Quantificação da frota atuneira sediada no Entrepasto Federal de Pesca de Santos-SP.

Fonte: Instituto de Pesca do Estado de São Paulo (2003).

Tabela 8 - Evolução do Número de Desembarques realizados no Entrepasto Federal de Pesca de Santos pelas Principais Artes de Pesca

Arte de Pesca	1998	1999	2000	2001	2002	TOTAL
Arrasto médio	155	173	176	115	50	669
Cerco	552	477	494	136	446	2.105
Emalhe	131	142	153	146	115	687
Espinhel de fundo	79	68	45	8	2	202
Espinhel de superfície	173	150	116	87	78	604
Parelha	118	137	120	74	46	495
<b>Total Geral</b>	<b>1.213</b>	<b>1.161</b>	<b>1.110</b>	<b>574</b>	<b>746</b>	<b>4.804</b>

Fonte: Instituto de Pesca do Estado de São Paulo (2003).

Para uma avaliação mais ampla da crise no Entrepasto, o Gráfico 3 apresenta a evolução da pesca do atum, uma das frotas que mais movimentam o equipamento federal, entre 1971 e 2001. Verifica-se que, após um crescimento quase contínuo, na década de 1990, após 1998, a pesca do atum sofre uma queda expressiva, retornando ao nível do início da década passada.

Conforme documento da Comissão Especial de Vereadores da Câmara Municipal de Santos que acompanha a política pesqueira no município (CEV da Pesca/CMS), elaborado em 2003, com a finalidade de apresentar propostas para recuperar o Entrepasto de Pesca,

*é importante destacar que a pesca tem um efeito multiplicador de empregos muito grande, envolvendo vários segmentos da cadeia produtiva (pescadores, manipuladores, descarregadores, fabricação de gelo e apetrechos de pesca, comercialização de víveres, peixeiros, feirantes, armazenadores, manutenção de barcos etc.). (SANTOS, 2003a: 5)*

Neste contexto, no mesmo documento (2003a: 6) ressalta-se que “o Entrepasto Federal de Pesca situa-se na entrada do canal do estuário de Santos, possui excelentes condições de navegação e é o principal porto de atracação da pesca oceânica na região. Outra vantagem é sua localização economicamente estratégica e privilegiada, pois a Região Metropolitana da Baixada Santista”, a

qual possui “*um pólo industrial, o maior porto da América Latina, e intensa rede de serviços, dispondo, ainda, de diversas instituições de ensino superior. Estas instituições contam com cursos de graduação correlatos à pesca (Oceanografia, Biologia, Medicina Veterinária e Engenharia de Alimentos), e ao lado do Instituto de Pesca de São Paulo*”, que poderão auxiliar na capacitação de mão-de-obra necessária para a atividade.

Aponta-se, também, como vantagem da localização do Entrepasto, o fato deste “*encontrar-se próximo aos mercados com maior potencial de consumo de pescado, a Região Metropolitana de São Paulo e interior do estado, e junto ao maior canal de exportação marítima e próximo aos maiores aeroportos do País, condições ideais para a logística de transferência de produtos*” (SANTOS, 2003a: 6).

Além das justificativas já apontadas no documento mencionado, deve ser considerado o impedimento físico da entrada de embarcações pesqueiras maiores de 25 m nos Rios do Meio e Santo Amaro, no município de Guarujá. “*Nesses locais, cuja importância como pontos de desembarque originou-se da má administração do Entrepasto, encontram-se instalados pequenos trapiches de empresas, com reduzida condição de atracação de*



*grandes unidades pesqueiras na região. Estas empresas, em sua maioria, antes de 1989, utilizavam-se da estrutura do Entrepasto Federal de Pesca de Santos”* (SANTOS, 2003a: 6). Este fator é responsável pelas dificuldades no controle sanitário do pescado desembarcado nestes pontos, que colabora para conferir ao produto da região uma má fama.

Mas apesar das vantagens que o desembarque no Entrepasto trazem ao setor, a situação de crise aprofundou-se durante a década de 1990, e foi provocada por problemas na sua administração. A partir de 1989, como resultado de uma licitação, pela qual a empresa privada Terminal Pesqueiro de Santos (TPS) transformou-se em locatária da área, com objetivo expresso de dar continuidade às operações de desembarque e armazenamento de pescado, ou seja, recepção, lavagem, seleção e distribuição de pescado, assim como a produção, armazenagem e fornecimento de gelo. Segundo dados do IP, a capacidade estática do Entrepasto era, então, de 800 t de descarga por dia, sendo capaz de produzir 50 t/dia de gelo. O equipamento atendia a um expressivo número de usuários, contando com várias câmaras frigoríficas, salão de venda de pescados, além de espaços destinados a escritórios de vendas das empresas e de pequenos depósitos de armazenamento de equipamentos de pesca,

sendo à época ponto de referência nacional para o comércio de pescado e para a pesquisa científica na área, tendo em vista que o local também abrigava centros de informações meteorológicas e de dados estatísticos sobre a pesca, mantido pelo IP, em cooperação com o setor produtivo.

A empresa locatária, com o aval da direção da Companhia Nacional de Abastecimento (Conab), empresa federal responsável pelo Entrepasto, em prejuízo à atividade pesqueira, começou a implementar novos usos no Entrepasto, chegando a implantar uma feira de frutas e legumes, além de um pátio para guarda de veículos para exportação. Estas novas atividades, que foram sendo desenvolvidas a partir do ano de 1990, levaram a ações judiciais impetradas pelo Ministério Público Federal, em função do desvio de finalidade do arrendamento. Esse desvio de finalidade provocou imensos prejuízos ao setor como um todo, já bastante atingido pela redução dos estoques pesqueiros, no início da década de 1990. Esta situação, aliada ao aumento da tarifa de desembarque, praticada pela locatária, provocou aos poucos e continuamente a fuga de grande parte da frota para outros municípios. Isto acabou por privar a cidade de Santos de um centro de comercialização de pescado e levou pescadores de pequena escala à clandestinidade, dificultando

também o acompanhamento do controle da produção, como também a arrecadação de ICMS. Outro fator de decadência foi provocado pela majoração exagerada dos preços dos serviços, contas de luz e água, no Entrepasto, após a TPS assumir o controle do equipamento, que aliada ao desmonte da infra-estrutura (filtros, fábricas de gelo, escritórios), causou a expulsão da maioria das pequenas e médias embarcações para outros locais de desembarque. Este processo será detalhado na Seção 4.4.

Em 2001, uma nova tentativa de desvio de finalidade do equipamento, com a implantação de um centro de compras da rede americana Wal-Mart, na maior parte da área, levou à demolição quase que total do edifício do Entrepasto. A participação da Prefeitura Municipal de Santos no processo é um fator de destaque. Embora a área do Entrepasto estivesse localizada numa zona em que a atividade comercial não era permitida, com base em uma interpretação discutível do zoneamento vigente, a Municipalidade aprovou o projeto do centro de compras, com apoio de parte da imprensa local, em processo muito semelhante aos casos que serão apresentados no Capítulo 6. No entanto, a implantação da loja do Wal-Mart foi repelida pelo Ministério Público Federal, com apoio de representantes da atividade pesqueira e da CEV da Pesca, que obteve

liminar na Justiça Federal, em agosto daquele ano, impedindo a construção do centro comercial. Finalmente, em junho de 2003, a Conab foi reintegrada na posse do Entrepasto e em 2005, a Justiça Federal exarou sentença definitiva, reintegrando o Entrepasto à União.

Em face da má gestão anterior, hoje, apenas 4,5 mil m<sup>2</sup> da área do imóvel são destinados à atividade pesqueira, tendo a maior parte sido desativada por conta da falta de investimentos, da demolição e depreciação de edificações e equipamentos. Ainda assim, a parcela utilizada serve de apoio a embarcações da região e de outros estados.

Em 2004, a Conab repassou o Entrepasto à Seap, que após dois contratos emergenciais de administração do equipamento, realizou nova licitação, concedendo sua administração por 5 anos, já sob a denominação de Terminal Pesqueiro Público de Santos (TPPS), à Fundação São Vicente. Mas até o momento, o TPPS não foi recuperado.

Para aferir o impacto no setor, causado pelos problemas no Entrepasto Federal de Pesca de Santos, elaborou-se uma relação de empresas da área pesqueira (Quadro 3), cadastradas, nos anos de 1991 e 2001, na Relação de Alvarás por Atividade, da Sefin (Prefeitura Municipal de Santos). Comparando-se os dados de ambos

os anos, percebe-se que o número de empresas permaneceu estável, embora esta relação inclua empresas de comércio varejista de pequena escala, o que acaba por distorcer a observação da crise no setor. No entanto, em função de dificuldade existente para o encerramento de empresas, no Brasil, o número de empresas fora da atividade pode ser maior que o registrado. Acerca deste ponto, o Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias de Alimentação e Afins de Santos realizou levantamento, em 1999, constatando que entre 1985 e aquele ano, 75% das empresas do setor haviam fechado, na região. Esta crise pode ser bem avaliada pela análise do Quadro 4, em que se apresenta a relação das empresas de pesca de Santos e Guarujá, exclusivamente da área de processamento e comércio, de forma a detalhar a situação de cada uma, no início da década atual, conforme registro na Associação Profissional das Empresas de Pesca do Estado de São Paulo. Verifica-se que, de um total de 30 empresas, 50% encerraram suas atividades, duas transferiram-se para Guarujá e uma limitou suas operações apenas a este município. Nota-se, ainda, que três empresas reduziram suas atividades, enquanto uma empresa foi adquirida por outra, com sede em Itajaí (SC). O caso mais relevante é o da Cooperativa Nipo-Brasileira, que hoje opera unicamente no Guarujá, limitando-se apenas à descarga,

pois sua planta de processamento, uma das maiores do Brasil, foi fechada, em função de grave crise financeira.

Apesar do declínio acentuado da pesca nas últimas décadas, um fator estreitamente vinculado à abertura comercial do Brasil, nos anos 1990, vem impulsionando especificamente o setor de capturas fora da plataforma continental, constituído por embarcações em grande parte arrendadas e voltadas para o comércio de espécies recém descobertas para o mercado, como peixe-sapo e caranguejo-de-profundidade, destinadas majoritariamente à exportação. No entanto, técnicos do IP apontam limitações nos estoques existentes no Brasil, como aspecto cerceador dessa expansão. Além disso, esta modalidade de pesca nem sempre emprega tripulação nacional e não representa alternativa para milhares de pescadores não capacitados para trabalhos em alto mar, em embarcações sofisticadas<sup>82</sup>. Contudo, pode-se afirmar que este tipo de pesca tem funcionado como uma opção de desenvolvimento de empresas do setor, em Santos e Guarujá, que passaram a incrementar o comércio exterior. Contudo,

---

<sup>82</sup> O Brasil é signatário de uma convenção internacional, pela qual se obriga a exigir cada vez mais capacitação dos pescadores embarcados, que atualmente são em sua maioria pessoas com baixo nível de formação educacional. Este fator vem dificultando a contratação de pessoal para o trabalho a bordo, pois os programas de capacitação não ocorrem com a velocidade necessária.

ainda não é possível apontar se esta é uma alternativa sustentável. O contrário, segundo avaliações técnicas, é o mais provável.

Assim, pode-se concluir que a atividade pesqueira, na RMBS, enfrenta, nas últimas décadas, uma crise estrutural, que atinge, também, outras regiões. No entanto, a contaminação ambiental do estuário de Santos e São Vicente, que evidencia um conflito entre atividade industrial, portuária e pesqueira, aliada à má administração do Entrepasto Federal de Pesca de Santos e os problemas ocorridos na Cooperativa Nipo-Brasileira, contribuíram para agravar a situação. Se a abertura da atividade ao mercado exterior pode

significar uma alternativa viável, somente nos próximos anos será possível avaliar. Porém, fica claro que centenas de pescadores vêm perdendo renda e trabalho, nos últimos anos, contribuindo para a piora do quadro social na RMBS. Verifica-se, portanto, que a abertura ao comércio exterior, tanto na atividade portuária, como na pesqueira, até o presente, não foi capaz de compensar a perda nos postos de trabalho e na renda dos trabalhadores.

Visando complementar a análise da atividade pesqueira, na RMBS, uma avaliação de seu desenvolvimento em termos espaciais será desenvolvida na Seção 4.4.

**Quadro 3 - Empresas do segmento pesqueiro em Santos (1991 e 2001)**

Empresas	Endereço	Bairro	1991	2001
Akama Comércio de Pescados Ltda.	R. Rei Alberto I, 450	P. da Praia	X	
Andrade & Campos Comércio de Pescados Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 11 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Arnor Miguel Batista	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 7 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Aruana Comércio de Pescados Ltda.	R. Rei Alberto I, 450	P. da Praia	X	
Cananéia Terminal Pesqueiro	Rua Vereador Henrique Soler, 297/299	P. da Praia	X	X
Comércio de Pescado Vieira Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 4 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Comércio de Pescados do Mar e Representações Ltda. - Copesmar	Av. Rei Alberto I, 450, sl. 7	P. da Praia	X	X
Comércio de Pescados Estrela do Mar Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 2 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Comércio de Pescados Lisboa Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 3 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Comércio Santista de Pescados Ltda.	R. Egídio Martins, 229	P. da Praia	X	
D. S. Santos & Cia. Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 9 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X

Empresas	Endereço	Bairro	1991	2001
Eduardo Silva Oliveira Pescados ME	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 6 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Femepe Indústria e Comércio de Pescados S.A.*	Rua Xavier Pinheiro, 108/130	P. da Praia	X	X
Ferreira & Andrade Comércio de Pescados Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 12 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Francisco Franzese**	Pça. Iguatemi Martins s/n°	V. Nova		X
Gabrimar Comércio de Pescados Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 10 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Imaipesca Indústria e Comércio de Pescado Ltda.	Rua Otávio Correia, 115, 1° and.	P. da Praia	X	
Irmãos Andrade Comércio de Pescados Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 13 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Ita Fish Transporte e Comércio de Pescado Ltda.	R. Rei Alberto I, 450	P. da Praia	X	X
Itapeva Comércio de Pescados Ltda.	R. Rei Alberto I, 450	P. da Praia		X
Koden Indústria e Comércio Importação Exportação Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, 28	P. da Praia	X	
Loba Náutica Comércio e Representações Ltda.	Av. Alm. Saldanha da Gama, 126	P. da Praia		X
Lopes Comércio de Peixe e Frutos do Mar Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 1 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Maria Anunciação ME	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 8 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Matheus & Ventura Ltda.	Rua Vereador Henrique Soler, 305	P. da Praia		X
Millenium Artigos de Pesca em Geral Ltda.	Rua Vereador Henrique Soler, 344	P. da Praia		X
New Symbol Comércio Exportação de Pescados Ltda.	R. Otávio Correa, 184	Estuário		X
Olinda Captura Indústria e Comércio de Pescados Ltda.	Rua Vereador Henrique Soler, 307	P. da Praia	X	
Peixaria Super Jóia Ltda.	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 5 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	
Roque José Mendonça Filho Comércio de Pescados	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 14 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X
Sea House Ltda.	R. Amélia Leuchtenberg, 91	P. da Praia		X
V. A. Junior Peixaria ME	Pça. Alm. Gago Coutinho, s/n° Box 15 Mercado de Peixe	P. da Praia	X	X

Fonte: Elaborado pelo autor com base na Relação de Alvarás por Atividade, da Secretaria de Finanças, da Prefeitura Municipal de Santos (2003). \* A Femepe, de Santa Catarina, adquiriu a empresa santista Alcyon, na década de 1990. \*\* Apenas escritório.

Quadro 4 – Situação das empresas de comércio e processamento de pescado em Santos e Guarujá (2000)

Empresa	Município	Situação
MHC Distribuidora e Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Comércio de Pescados Caiçara Ltda.	Santos	Funcionando normalmente
Cooperativa Mista de Pesca Nipo-Brasileira	Santos/Guarujá	Encerrou atividades em Santos
Frigorífico Tavares	Santos	Encerrou atividades
Marco A. Molinari	Santos	Encerrou atividades
New Symbol Comércio e Exportação Ltda.	Santos	Arrendada para Itafish
Taiyo Indústria de Pesca S.A.	Santos	Funcionando normalmente
Licio Teruya	Santos	Encerrou atividades
Jorge Wagenfuhr	Santos	Encerrou atividades
Itiro Imakawa	Santos	Encerrou atividades
Aruanã Comércio de Pescados S/C Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Fernando das Neves	Santos	Encerrou atividades
Akama Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Takayoshi Kaneda e Cia. Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Sergio Silva de Jesus	Santos	Funcionando normalmente
Waltemir Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Funcionando normalmente
S.A. Alcyon Indústria de Pesca	Santos	Reduziu atividades
Vicente Molinari Neto	Santos	Encerrou atividades
Vicente Di Gregório	Santos	Reduziu atividades
Suclana Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Santo Antonio Distribuidora de Pescados Ltda.	Santos	Reduziu atividades
Jangadeiro Santos Comércio de Pescados Ltda.	Guarujá	Funcionando normalmente
Franzese Indústria e Comércio de Pescados Ltda.	Santos/Guarujá	Funcionando normalmente
Olinda Captura Indústria e Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Francesco Bonavita	Santos	Transferiu-se para Guarujá
Frigomil Frigorífico Mineiro Ltda.	Santos	Funcionando normalmente
Fragata Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Encerrou atividades
Cláudio Antonio Valle	Santos	Encerrou atividades
Empresa Brasileira de Pescados Suma	Santos	Transferiu-se para Guarujá
Imaipisca Comércio de Pescados Ltda.	Santos	Funcionando normalmente

Fonte: Elaborada com base em dados da Associação Profissional das Empresas de Pesca do Estado de São Paulo (2005).

#### 4.1.2. Transformações no setor industrial da RMBS decorrentes da reestruturação produtiva

O processo de reestruturação produtiva impulsionado pela adoção do pensamento neoliberal, promoveu impactos relevantes para o setor, na RMBS. Nesta seção visa-se avaliar este processo, enfatizando-se, sobretudo as transformações por que passou a indústria, instalada no município de Cubatão.

A implantação da indústria de base neste município, a partir da década de 1930, objetivou garantir o desenvolvimento industrial do sudeste brasileiro, associada aos demais setores industriais que no mesmo município vieram se instalar posteriormente, aproveitando-se das vantagens locacionais decorrentes do porto. Nos demais municípios da região, em termos de peso econômico, o fenômeno não teve o mesmo significado, embora outros ramos industriais tenham sido instalados, como a pesca em Santos e Guarujá.

Encontra-se em Gutberlet (1996: 99) uma periodização da história da industrialização em Cubatão, composta de três fases: colonial, início da industrialização e industrialização propriamente dita. Na realidade, no referido trabalho, a fase colonial abrange também todo o período do império, e a fase inicial a primeira república. A fase da industrialização propriamente dita inicia-se com o Estado Novo, em 1930. Contudo, acompanhando a periodização

proposta no Capítulo 1, é possível dividir a história da evolução industrial da região de acordo com o estágio de acumulação. Desta forma, inicialmente a industrialização foi marcada por relações pré-capitalistas, no período que vai do início da colonização portuguesa até o final do século XIX, quando predomina a produção de bens de consumo não duráveis, inicialmente sob o controle da coroa portuguesa, em que se destacam os engenhos de cana-de-açúcar e curtumes. O exemplo mais importante deste período é o Engenho dos Erasmos, localizado em Santos, implantado na primeira metade do século XVI<sup>83</sup>, considerado uma das plantas industriais mais antigas do Brasil, que ainda possui vestígios.

Mesmo a abertura dos portos em 1808, com a revogação das medidas colonialistas que vedavam a implantação de indústrias no Brasil, não foi capaz de alavancar a industrialização do país e região. Faoro (2001: 294-295) assinalou que o tratado de 1810 estabeleceu uma alíquota privilegiada para importação de produtos ingleses,

---

<sup>83</sup> O Engenho São Jorge dos Erasmos é patrimônio tomado pelo IPHAN e CONDEPHAAT. No século XVI, Portugal delegou ao capital privado a tarefa de produção de açúcar. Foi assim que surgiu o engenho do Governador, provavelmente construído em 1534, que, posteriormente, recebeu o nome de Engenho dos Erasmos, ao ser adquirido pelo comerciante flamengo Erasmos Schetz, de Antuérpia.

tornando-os muito mais competitivos que os portugueses e os nacionais. Além disso, segundo o mesmo autor, o Brasil não possuía nem infra-estrutura adequada, nem mercado interno estruturado que permitisse um desenvolvimento industrial satisfatório.

Ao final do século, com o regime republicano, inicia-se o segundo período, marcado pelo princípio da extensão das relações capitalistas de acumulação, quando o mercado nacional ainda não estava unido sob o comando do sudeste. É o momento em que começa a desenvolver-se a indústria manufatureira no Brasil. Na verdade, como apontou Martins (1979: 106), a indústria brasileira no século XIX não surgiu como consequência do comércio de produtos da pauta de exportação colonial, como o café, mas sim à margem e apesar do circuito de trocas estabelecido pelos importadores. Desta forma, não se deve buscar as origens da indústria brasileira nas crises da economia cafeeira. O aparecimento da indústria está vinculado a um complexo de relações e produtos mais amplo que o binômio café-indústria (1979: 106). Acerca da indústria na virada do século, este autor afirma que:

*A indústria de 1907 já era indústria consolidada [...]. Na verdade, os principais grupos econômicos, os que se tornaram grandes depois, surgiram no último quarto do século XIX. E praticamente todos eles nasceram para substituir a produção artesanal e doméstica ou a produção*

*em pequena escala, disseminadas por um grande número de pequenos estabelecimentos, tanto na capital quanto no interior. Aliás, a indústria em São Paulo nasceu distribuída por quase todos os municípios da província. Só depois do 'Ensilhamento'<sup>84</sup> é que passou a concentrar-se na capital e nuns poucos municípios importantes do interior, o que completou um processo iniciado com a expansão das ferrovias. Nasceram, portanto, para substituir a pequena produção intersticial e não para substituir importações. (MARTINS, 1979: 106)*

Neste contexto, a instalação da Curtidora Marx, em 1895, mais tarde denominada Costa Moniz Indústria e Comércio, fundada por imigrantes alemães como uma curtidora de couros, que aproveitava o tanino extraído das bananeiras, é considerada por muitos estudiosos o marco inicial da industrialização de Cubatão, e assinala a segunda fase da industrialização da região no período de desenvolvimento do modo de acumulação extensivo. Esta indústria surgiu em decorrência dos recursos obtidos por agricultores do Planalto e exportadores de café, pelo porto de Santos, que levaram a investimentos na industrialização e à construção das primeiras fábricas manufatureiras brasileiras, no início do século XX. Em Cubatão, foi construída, em 1916, a Companhia Anilinas e Produtos Químicos do Brasil, ocupando terrenos onde hoje se situa o Parque

---

<sup>84</sup> Período de grave crise econômica e política, no início do período republicano, em que ocorreu um forte movimento especulativo na bolsa de valores, resultando em falência generalizada.



Anilinas. Esta empresa funcionou até 1965. A fábrica da Companhia Santista de Papel foi construída em 1918<sup>85</sup>, seguida pela construção da usina hidroelétrica Henry Borden, da Companhia Light, de capital canadense, que passou a operar em 1926<sup>86</sup>. Esses empreendimentos localizaram-se na cidade em razão das proximidades com o porto de Santos, água em abundância do Rio Cubatão, e uma área florestal de grande porte, com madeira para abastecer as caldeiras de geração de energia, e trechos preparados para plantio e experiências para obtenção de celulose, que à época era importada da Finlândia.

A terceira fase do desenvolvimento industrial da Baixada Santista, após 1930, é caracterizada pela consolidação do estágio extensivo de acumulação, no Brasil, e foi marcada pela produção de bens duráveis, iniciando-se a implantação do pólo petroquímico em Cubatão. A partir daquele ano, Getúlio Vargas assume o poder e

determina a instalação de indústrias de base no País, visando à substituição da importação de matérias-primas e manufaturados, iniciada pela construção da Siderúrgica de Volta Redonda. Dando continuidade ao modelo desenvolvimentista de Vargas, nos anos 1950, o presidente Juscelino Kubtschek estabeleceu o Plano de Metas, abrindo caminho para os investimentos estrangeiros no setor industrial. Como conseqüência, ocorre o surto industrial comandado pelo estado de São Paulo. Nesse contexto, a partir de 1955, acontecerá o estabelecimento sistemático de indústrias de porte no município de Cubatão. Como afirma Couto:

*Enquanto na primeira fase industrial, as empresas buscavam, em Cubatão, uma queda de água (Cia. Santista e Henry Borden), água em abundância (Cia. Santista) e um planta chamada Avicennia (Costa Moniz e Química), ou seja, estavam interessadas no fator sítio da região, as empresas da segunda fase industrial, vieram em busca do fator posição. (COUTO, 2003: 159)*

A escolha dessa região deveu-se exclusivamente à sua posição geográfica privilegiada, com a proximidade do Porto de Santos, da capital e a presença da hidroelétrica, que abria possibilidade de obtenção de energia abundante e barata, além das condições favoráveis do sistema rodo-ferroviário. Assim, a Comissão Nacional do Petróleo, determinou a construção, em Cubatão, da primeira refinaria do Brasil, a Refinaria Presidente Bernardes (RPBC),

---

<sup>85</sup> Embora as duas principais unidades tenham encerrado suas atividades, a terceira continua aberta até hoje, pertencendo ao Grupo Ripasa.

<sup>86</sup> A construção da Usina Hidrelétrica Henry Borden, aproveitando o desnível da Serra do Mar, com cerca de 700 metros de altura, está vinculada à implantação da represa Billings, situada no Planalto, com uma superfície de 132 km<sup>2</sup>. A primeira unidade da usina começou a funcionar em 1926, produzindo 44.437 kw de energia. Com a represa concluída em 1934, garantiu-se o abastecimento de água para alimentar a hidrelétrica. A posterior expansão da capacidade dessa hidrelétrica contribuiu para, até o fim dos anos 1950, garantir de 80 a 90% da produção total de energia do estado de São Paulo (VELHA COSIPA, 1998). Atualmente esta usina é de propriedade da Empresa Metropolitana de Águas e Energia (EMAE).

empresa estatal, situada próxima à hidroelétrica, na localidade denominada Raiz da Serra<sup>87</sup>. Essa refinaria provocou grande impacto na região, impulsionando o processo industrial em Cubatão, atraindo indústrias petroquímicas. O impacto fez-se sentir, também, no litoral norte do estado, pois como o porto de Santos não estava preparado para receber petroleiros de grande calado, foi construído um terminal marítimo em São Sebastião, onde as águas eram mais profundas. Em 1969, a Petrobrás concluiu as obras de um oleoduto de 120 km de extensão entre o porto de São Sebastião e Cubatão, trazendo o óleo cru, desembarcado por petroleiros de grande calado. Estes investimentos estatais estavam inseridos numa lógica de desenvolvimento da infra-estrutura, que objetivava a unificação do mercado nacional.

Como afirma Couto (2003: 142), “a maior parte dos investimentos industriais direcionados para Cubatão”, entre 1951 a 1977, não foi aleatória, “mas constituíram investimentos planejados pelo Governo Federal, aplicados diretamente pelo Estado” ou

---

<sup>87</sup> A Comissão Nacional de Petróleo (CNP), embrião da Petrobrás, construiu a Refinaria Presidente Bernardes, a primeira refinaria estatal do País, visando aumentar a capacidade produtiva brasileira de 5.500 barris para 50 mil barris por dia. Cubatão passou a ser o principal fornecedor de petróleo no Brasil. Em 1975, a produção já atingia 115 mil barris por dia. Paralelamente, foram instalados oleodutos entre o porto e Cubatão e entre a refinaria e áreas do planalto, subindo a serra, levando gasolina, querosene, óleo diesel e óleo BPF.

“orientando e auxiliando os investimentos da iniciativa privada nacional ou estrangeira”. Neste aspecto, a Refinaria Presidente Bernardes e o Oleoduto Santos - São Paulo, como lembra Couto, “estavam incluídos no Plano SALTE, da segunda metade dos anos quarenta”. Por sua vez, conforme o mesmo autor:

*O Plano de Metas de Juscelino Kubitschek contemplava Cubatão em cinco setores: 1 - energia elétrica (Meta 1): ampliação da Usina Henry Borden em 390.000 KW; 2 - refino de petróleo (Meta 5): elevação da capacidade de refino da Refinaria Presidente Bernardes para 95 mil barris diários; 3 - petroquímica (Meta 5): conclusão da unidade de recuperação de eteno da RPBC, com capacidade de 17.000 toneladas diárias; 4 - fertilizantes (Meta 18): conclusão da Fábrica de Fertilizantes da Petrobras; 5 - siderurgia (Meta 19): apoio do BNDE na construção da Companhia Siderúrgica Paulista. (COUTO, 2003: 142)*

Gutberlet (1996: 107) assinala que durante o mandato de Juscelino, alguns fatores determinaram a continuidade da industrialização voltada ao mercado interno, com forte participação do capital estrangeiro. Segundo a autora estes fatores foram: a entrada de outros países do terceiro-mundo na concorrência pelas exportações no mercado mundial; a crescente necessidade de importações de bens de produção para a industrialização em curso; a piora das condições comerciais para exportação de produtos primários, pelos países do terceiro-mundo e, por último, o que a

autora denomina “fatores econômicos internos” dependentes da corrupção e alta da inflação.

Acerca da década de 1960, Couto (2003: 142) assinalou que, no início do regime militar, “o Programa de Ação Econômica do Governo (Paeg) para o período de 1964/1966, previa a criação de novas unidades na Refinaria Presidente Bernardes” e “o incremento dos setores petroquímicos e de fertilizantes”. Entre os maiores investimentos no setor, previstos para o período, inseria-se a indústria siderúrgica, seguida pela indústria química, inclusive no ramo de fertilizantes.

Conforme o mesmo autor (2003: 143), entre 1968 a 1970, “o Programa Estratégico de Desenvolvimento, que compreendia, Cubatão era beneficiado pelo projeto de modernização da RPBC” e “a ampliação de algumas de suas unidades (para atender parte da estrutura de mercado da região centro-sul)”. Este programa também previa a ampliação da Fábrica de Asfalto, na Refinaria, “visando atender o crescimento da demanda de asfalto no Brasil”.

Entre 1956 e 1959, surgiram a Companhia Brasileira de Estireno, com capital inicial alemão, norte-americano e brasileiro, a Union Carbide do Brasil, com capital norte-americano, a Copebrás, com capital nacional e norte-americano e Alba Química, com capital

norte-americano. Mas a consolidação efetiva do processo de industrialização deu-se em 1959, com o início das obras da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa, Figura 9). Com capital estatal, esta siderúrgica foi, junto com a RPBC, o maior investimento na expansão do pólo industrial de Cubatão<sup>88</sup>. Neste aspecto, pode-se afirmar que a proximidade do Porto de Santos foi decisiva para a sua implantação, aproveitando o canal do estuário e com a construção de seu próprio terminal para receber minério de ferro e carvão. A instalação da usina criaria, também, uma situação ideal para Cubatão, que passaria a ser um dos poucos pólos industriais com um parque petroquímico, siderúrgico e, posteriormente, de fertilizantes e cimento.

O governo estabelecido pelo regime militar, em 1964, declarou Cubatão área de segurança nacional, em função da importância estratégica do pólo, dando continuidade ao modelo de

---

<sup>88</sup> A Cosipa está instalada numa área de 12 Km<sup>2</sup>, com 15 grandes unidades de produção, além dos setores e fábricas de apoio que integram o processo siderúrgico (recebimento, manuseio e preparo de matérias-primas, até o embarque dos produtos acabados). Sua capacidade inicial foi de 500 mil t/ano de aço. Depois de passar por três estágios de expansão, sua capacidade de produção subiu para 3,9 milhões de t/ano de aço líquido, pouco antes da privatização de suas atividades. Além das Aciarias 1 e 2, do porto privativo, com cerca de 5 km de extensão, a Cosipa destina mais de 97 mil m<sup>2</sup> de sua área ao pátio de minérios e matérias-primas consumidas nos seus altos-fornos e sinterizações. As unidades de importância na produção do aço são: Coqueria, Calcinação, Fundição, Laminação e Fábrica de Oxigênio.

desenvolvimento industrial e direcionando recursos para a consolidação do parque. No entanto, não foi apenas o capital nacional que participou desta expansão. A garantia da “estabilidade”, proporcionada pelo regime militar, atraiu investimentos estrangeiros com maior vigor, embora neste período a industrialização de Cubatão tenha se ampliado majoritariamente pelo capital estatal. Entre 1955 e 1977 foram implantadas em Cubatão 22 indústrias, sendo que ao final da década de 1970, o município já havia se firmado como o maior pólo industrial de base do país, escorado no tripé energia-aço-petróleo (2003: 143). Durante o regime militar consolidou-se esta liderança, tendo sido implantadas 17 indústrias, como se pode verificar no Quadro 12, nos Anexos. Ao final deste período, estimava-se que o pólo industrial gerava mais de 30 mil empregos diretos e indiretos, com cerca de 24 estabelecimentos industriais de grande porte em atividade e dois terminais portuários privativos. Como aponta Couto, com exceção da anexação de uma fábrica de fertilizantes à Ultrafertil, todas estas unidades encontram-se em atividade atualmente.



**Figura 9 – Vista panorâmica da Cosipa.**

Fonte: Novo Milênio (2003). Disponível em: <http://www.novomilenio.inf.br/cubatão/ch014a.htm>. Acesso em: 11 mai 2005.

Segundo Couto (2003: 143-144), até 1970, o pólo industrial de Cubatão era formado por empresas de capital nacional, privado e estatal, ou de capital estrangeiro, majoritariamente privado, sendo que “os três maiores complexos industriais (*Refinaria, Cosipa e Ultrafertil*) pertenciam ao Governo Federal, enquanto todas as indústrias químicas, ditas dinâmicas, eram de origem estrangeira (*Estireno, Copebrás, Alba, Union Carbide, Carbocloro, Clorogil/Rhodia e Liquid Carbonic*)”. O autor (2003: 144) aponta que “além das indústrias químicas, cabia também ao controle

*estrangeiro a Usina Henry Borden [...] e a Cimento Santa Rita”. O capital privado nacional possuía apenas “a pequena Costa Moniz, a média Cia. de Anilinas e a grande Cia. Santista de Papel, remanescentes da primeira fase industrial do município”.*

O capital nacional privado só entrou, em maior escala, na história industrial de Cubatão, durante os anos 1970, no ramo de fertilizantes. Segundo Couto (2003: 145), embora este capital tenha *“acrescentado um grande volume ao produto industrial da cidade, o predomínio da quantidade produzida continuou sendo das empresas estatais e transnacionais”*. Acerca desta questão, tanto Couto (2003: 136), como Gutberlet (1996: 107), ressaltam a importância da denominada *“revolução verde”* originada pela expansão da produção de insumos agrícolas químicos, em função da crescente demanda interna destinada à produção de *commodities* destinadas à exportação. Gutberlet (1996: 108) destaca que, entre 1970 e 1980, o consumo de adubos químicos cresceu 550%, resultando na implantação de muitas indústrias do ramo, como em Cubatão.

Sobre o final do período de extensão das relações capitalistas de acumulação, Couto (2003: 143) relembra que o II PND, entre 1975 e 1979, *“contemplava o incremento de insumos básicos produzidos em Cubatão, como os produtos siderúrgicos,*

*petroquímicos e fertilizantes”*, *“numa preferência clara pela empresa nacional”*. Para este autor, o ponto inovador do plano era a referência à preservação do meio-ambiente. Contudo, para o Governo Federal ficava claro que o desenvolvimento industrial não seria *“sacrificado”* em função do avanço da poluição. Neste aspecto, observa-se que a maioria das indústrias de Cubatão instalou-se às margens dos rios que deságuam no estuário. Desta forma, além da poluição atmosférica e do solo, a contaminação dos corpos d’água da região tornou-se uma questão crucial, que produziu graves consequências de saúde pública e econômicas, nas décadas seguintes.

No entanto, conforme foi apontada nos capítulos 1 e 2, a resistência da sociedade brasileira em transitar para o modo de acumulação intensivo, fez o Governo Federal abandonar as metas do II PND. Assim, apesar do bom desempenho econômico das indústrias de Cubatão na década de 1970, segundo afirma Couto (2003: 145) quatro projetos industriais foram abortados ao final do período: *“três fábricas de fertilizantes (Pinhal, Quimbrasil e Granutec) tiveram seus projetos suspensos, mesmo depois de terem comprado seus terrenos em Cubatão”*. Conforme este autor (2003: 145), o pior caso teria sido o da Bayer do Brasil, indústria química

de capital estrangeiro, “*que interrompeu a construção de sua fábrica em Piaçagüera, quando as obras de construção civil já estavam em ritmo acelerado*”. Couto destaca que esses projetos foram cancelados devido ao corte das linhas de crédito para novos projetos. O autor relativiza o fato, afirmando que, no entanto, nem todas essas indústrias eram de grande porte.

Analisando o desempenho do setor, no final desta década, Couto (2003: 148) ressalta que, entre 1975 e 1979, “*a produção do pólo vai aumentando, fechando esse período de cinco anos, com aumento de 58,3%*”. Para o autor, “*este aumento considerável da produção industrial, na segunda metade dos anos 70, é fruto, basicamente, das ampliações das antigas indústrias e da inauguração de três novas empresas (Gespa, Manah e Trevo)*”.

Para Couto (2003: 148), o “*crescimento vertiginoso da produção industrial do Pólo de Cubatão*”, neste decênio, é apontado pelos censos industriais do IBGE de 1970 e 1980. Segundo esta fonte, verifica-se que Cubatão era o sétimo município do estado de São Paulo em Valor da Transformação Industrial (VTI) no ano de 1970. Em 1980, Cubatão já ocupava o quinto posto do Estado.

Conforme Couto (2003: 148), o desempenho era mais evidente no caso do Valor da Produção Industrial (VPI), pois se, em

1970, Cubatão era o quinto município do Estado, em 1980 o município já ocupava a terceira posição, “*abaixo de São Paulo e São Bernardo do Campo*”. Assim, em menos de três décadas, Cubatão transformou-se na terceira maior cidade industrial do estado, com grande importância para o Brasil.

De fato, a participação de Cubatão na produção industrial do país aumenta na década de 1970. Segundo Couto (2003: 149), se “*Cubatão respondia por 1,02% do Valor da Transformação Industrial, em 1970, passa para 1,60%, em 1980. Com relação ao Valor da Produção Industrial, sai de 1,65%, em 1970, para 2,49%, em 1980*”.

No referido trabalho (2003: 149) avalia-se que esse crescimento de Cubatão, na produção industrial do estado, deveu-se a três fatores: “*a) ampliação da Refinaria Presidente Bernardes, da Cosipa e da Ultrafértil; b) instalação de novas indústrias petroquímicas (Petrocoque, Engeclor e Liquid Química); c) instalação das indústrias de fertilizantes nitrogenados e fosfatados (União, IAP, Manah e Trevo)*”. Para Couto (2003: 149), tratando-se “*da participação relativa de Cubatão na produção química, metalúrgica e mecânica do Brasil*”, revela-se a grandeza de sua produção nesses setores específicos. Segundo o autor, ao final da

década, “*Cubatão representava mais de 10% do valor da produção industrial do setor químico e quase 7% do setor metalúrgico*”.

Contudo, Couto aponta um aspecto importante, no tocante à mão-de-obra absorvida pelo pólo de Cubatão. Segundo o autor (2003), no auge do desempenho econômico, na década de 1970, as indústrias de Cubatão empregavam pouca mão-de-obra direta, fenômeno que, segundo ele, seria fruto do próprio ramo petroquímico, intensivo em capital. Assim, para o autor (2003) comparando-se com outras grandes cidades industriais do estado, no mesmo período, percebe-se que Cubatão possuía maior produtividade, tanto em termos de VTI, quanto em VPI.

Ainda com relação à mão-de-obra, apoiado em pesquisas realizadas pela Prefeitura de Cubatão, Couto (2003: 153) afirma que o número de empregos diretos dobrou, em Cubatão, nos anos 1970, como resultado “*das ampliações das grandes indústrias e dos novos empreendimentos industriais realizados durante a década*”. No entanto, no que se refere à remuneração da força de trabalho, as empresas de capital estrangeiro e as estatais nacionais, “*por pagarem salários maiores que as outras atividades da região da Baixada Santista, absorveram os melhores profissionais existentes, bem como os que estavam se formando na época*” (COUTO, 2003: 153).

Todavia, Couto (2003) ressalta um aspecto importante que coincide inteiramente com os fenômenos apontados em Carriço (2002): a mão-de-obra migrante, de baixa qualificação, “*não era empregada nas dinâmicas indústrias petroquímicas ou siderúrgica, mas sim em empreiteiras encarregadas de construir as instalações industriais das grandes empresas*” (COUTO, 2003: 156). Assim, segundo Couto (2003: 156), “*esses trabalhadores não eram, em sua maioria, empregados das empresas industriais que pagavam bons salários e garantiam e preservavam os direitos trabalhistas*”. Desta forma, externalizando as condições de reprodução da força de trabalho menos qualificada, as indústrias de Cubatão produziram um dos quadros mais graves de segregação espacial de que se tem notícia no Brasil. Durante o período em que o pólo industrial foi implantado, milhares de migrantes, majoritariamente nordestinos e mineiros, operários das empreiteiras contratadas para a construção das grandes unidades industriais, não tinham meios para obter moradias no mercado formal, mesmo num estágio da economia brasileira em que havia pleno emprego. Esta situação era agravada pela reduzida disponibilidade de áreas próprias para habitação no município, em que a Serra do Mar e os manguezais ocupavam a maior parte dos 148 km<sup>2</sup> de Cubatão, 57% do território municipal, segundo revela Couto (2003). Segundo a mesma fonte, as indústrias dividem, com a

população residente, exíguos 26,6 km<sup>2</sup> de áreas próprias para ocupação e mangues aterrados.

É nesse contexto que se inicia o quarto período da industrialização da região, a fase em que começam a se reproduzir, em nível local, os efeitos da crise do estágio extensivo do capitalismo, no Brasil, com a introdução dos modos de produção mais flexíveis e mais intensivos em capital. A partir da metade da década de 1970, a crise econômica brasileira e a suspensão das metas do II PND que se refletiram diretamente nas obras de expansão das indústrias, em Cubatão, provocaram desemprego, sobretudo na parcela da mão-de-obra mais vulnerável, que trabalhava nas empreiteiras. Em função do abandono do II PND, a Cosipa teve importantes investimentos suspensos. Couto (2003: 158) assinala que, “*somente a paralisação das obras de ampliação da Cosipa representou a dispensa de mais de 16 mil trabalhadores das empreiteiras*”. Desta forma, milhares de trabalhadores de Cubatão tiveram que recorrer ao subemprego ou ocupações alternativas, como a venda de caranguejos nas estradas da região. Couto (2003: 159) afirma que “*com exceção da Cosipa, as grandes empresas industriais não se preocuparam com a oferta de mão-de-obra da região*”, uma vez que era prática recrutar trabalhadores em

outros lugares, além de que estas empresas não necessitavam de muitos homens por serem intensivas em capital. Os efeitos deste processo, em termos de segregação espacial, segundo Gutberlet (1996: 40), foram desastrosos, pois no início dos anos 1980 “*eram erguidos cerca de 40 novos barracos diariamente*”, em Cubatão.

Contudo, conforme a autora (1996: 108), apesar da crise dos anos 1980, a economia em Cubatão teve outro surto de crescimento na área industrial, entre 1984 e 1986. O crescimento da indústria de base ficou acima da média do Brasil, 16,2% contra 11,3%. Gutberlet observou, também, que Cubatão ainda permanecia como centro de produção mais importante de matérias-primas e produtos semi-acabados nas áreas das indústrias petroquímica e metalúrgica. Ainda, segundo a mesma fonte, “*grande parte dos seus produtos se destinam ao setor industrial localizado principalmente na Grande São Paulo*”. De fato, conforme Couto (2003: 191), “*somente a retomada das obras de ampliação da Cosipa, em 1984, veio a minorar a situação calamitosa da falta de trabalho no município*”. Em 1985, a empresa voltou a empregar aproximadamente 15 mil trabalhadores. Segundo este autor (2003: 213), o pessoal ocupado na indústria de Cubatão, passou de 18.347 em 1980, para 24.976 em 1990. No entanto, as transformações produtivas ocorridas na



indústria, comprometeram a retomada dos níveis de emprego havidos no auge do período anterior, sobretudo por se tratarem as indústrias de Cubatão, de empresas intensivas em capital.

Couto apresenta um interessante balanço da atividade industrial na década de 1980 (2003: 208). Para este autor, “*se a concentração industrial em Cubatão foi positiva para as indústrias obterem economias externas, a má fama da cidade oriunda da exposição da poluição na mídia e seus riscos à saúde, criaram automaticamente, para as indústrias do Pólo e outras que gostariam de se instalar em Cubatão, a questão das deseconomias externas*”. Assim, produzir em Cubatão passou a ser associado à poluição, nascimento de crianças sem cérebro, escorregamentos de encostas e acidentes diversos, atingindo fortemente a imagem das indústrias perante consumidores e acionistas. Para Couto (2003: 208), isto explica a não-implantação de qualquer indústria em Cubatão, entre 1981 a 1985, “*um fato inédito na história do Pólo cubatense*”. Neste período, segundo o autor (2003: 214), a crise econômica atingiu, principalmente, as indústrias de fertilizantes: “*duas delas pediram concordata, em 1983: Solorrnico S/A Indústria e Comércio e IAP S/A Indústria de Fertilizantes*”. Além disso, a pequena Costa Moniz, primeira indústria de Cubatão, encerrou suas atividades em 1981.

Couto (2003: 215) afirma que, apesar da crise econômica e do maior controle ambiental, não se modificou o número de indústrias operando em Cubatão: “*se o município iniciou a década de 80 com 24 empresas, com a falência da Costa Moniz e a instalação da AGA, a cidade fechou a década com o mesmo número de indústrias, não podendo ser considerada uma área de desindustrialização*”.

Por outro lado, Couto (2003) aponta que as medidas destinadas ao controle da poluição afetaram enormemente a produção do pólo de Cubatão, pois impediram a implantação de novas indústrias, somando-se aos efeitos da crise econômica. Segundo pesquisa da Prefeitura de Cubatão, em 1979 a produção local era superior a 17 milhões de toneladas/ano, enquanto que em 1982 a produção já era menor em 25,3%. Contudo, o autor ressalta que os maus resultados na primeira metade da década devem ser avaliados à luz do censo industrial de 1985 do IBGE, pelo qual Cubatão figurava como o primeiro município do estado de São Paulo em produtividade, mantendo sua classificação, em relação a 1980, no que concerne ao VPI e ao VTI, permanecendo em terceiro e quinto lugares, respectivamente. Em termos de Brasil, segundo Couto (2003: 210), “*Cubatão avançou sua participação percentual*

no valor da transformação, de 1,60%, em 1980, para 1,71%, em 1985”. Assim, este estudo aponta que, ao contrário do que ocorreu com o município de São Paulo, Cubatão não passou por um processo de perda de participação industrial no período, pois a capital paulista veio diminuindo sua participação na produção industrial brasileira, tanto em VTI, quanto VPI, desde o censo de 1970.

A política econômica nos anos que se seguiram veio reafirmar as condições de manutenção do desemprego estrutural. No governo do presidente Itamar Franco, em 1993, deu-se o primeiro desdobramento concreto, no âmbito da RMBS, da política neoliberal implementada desde o início da década de 1990, pelo governo federal. Fazendo recordar os anos de regime militar, em 12 de março de 1993, o Presidente da República nomeia para o cargo de interventor da Cosipa, o general Romero Lepesqueur. Em 20 de agosto daquele ano foi privatizada a estatal, uma das maiores empregadoras da região. A empresa foi comprada, em leilão tumultuado na Bolsa de Valores de São Paulo, pelo investidor Aldo Narcisi e repassada ao grupo Bozanno Simonsen e depois à Usiminas. Até 1998, os novos controladores da siderúrgica demitiram mais de 6.900 empregados conforme dados fornecidos pelo Sindicato dos Trabalhadores nas Indústrias Siderúrgicas,

Metalúrgicas, Mecânicas, de Material Elétrico e Eletrônico e na Indústria Naval da Baixada Santista e São Sebastião, conhecido como Sindicato dos Metalúrgicos (Gráfico 4). Segundo Uriel Villas Boas, ex-presidente do sindicato, entre 1993 e 2005, o Programa de Desligamento Incentivado (PDI) implantado pela direção da empresa, nos anos que se seguiram à privatização, era coercitivo. Segundo o sindicalista, milhares de trabalhadores viram-se premiados a pedir demissão, sob o receio de serem desligados da companhia e perderem as bonificações prometidas<sup>89</sup>. Apenas no primeiro PDI, o sindicato contabilizou 1.808 desligamentos. A partir de 1993 os desligamentos passaram a ocorrer regularmente, reduzindo o corpo de funcionários a 9.500 trabalhadores já no primeiro ano após a privatização.

Conforme noticiado no jornal A Tribuna, naquele ano:

*O presidente da diretoria executiva da Cosipa, Omar Silva Jr., anunciou, ontem, a extinção dessa empresa e a criação, a partir de janeiro, da Nova Cosipa, por um processo contábil e societário conhecido como Dropdown.*

*A medida, embora vá representar o fechamento da Linha 1 de processamento de aço e provocar a demissão de mais 1.200 empregados (na maioria prestes a se aposentar), foi considerada por ele como essencial para evitar o colapso financeiro da siderúrgica de Cubatão, cujas dívidas chegam a R\$ 2,4 bilhões e a tornam economicamente inviável.*

<sup>89</sup> Entrevista concedida ao autor, em 29 de abril de 2005.

*A Cosipa original incorporou a Usiminas (que mudou sua denominação para Nova Usiminas) e deverá passar para essa empresa parte da dívida da Cosipa atual (R\$ 2,4 bilhões) e as instalações do Porto e da fábrica de oxigênio da usina de Cubatão.*

*Apesar de a decisão ter sido anunciada numa sexta-feira 13 e ter provocado um clima de apreensão entre os cerca de 7.500 empregados da siderúrgica, Omar disse que antes do ano 2000, ou no máximo em 2001, a Nova Cosipa será a mais moderna siderúrgica do Brasil.*

*Enquanto dava entrevista ontem à tarde, na Bolsa de Valores, as ações da Cosipa (incorporadas agora à Nova Cosipa) apresentavam uma valorização de 25%.*

(VELHA COSIPA, 1998)

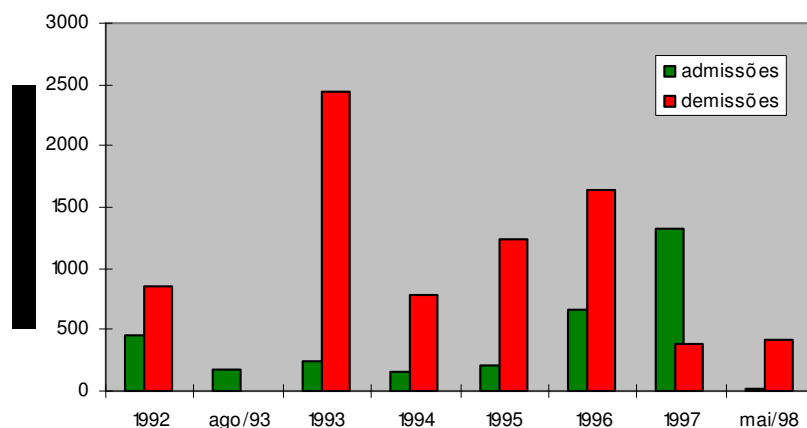
A Nova Cosipa foi constituída como uma subsidiária da empresa original, cujo endividamento de cerca de US\$ 2 bilhões não incluiu a parcela de inviabilidade financeira e econômica, representada pelo passivo não remunerável pelas atividades siderúrgicas. Com a transformação, segundo seus dirigentes afirmavam à época, a Nova Cosipa passaria a ser uma companhia siderúrgica economicamente viável e geradora de resultados em curto prazo<sup>90</sup>.

Como seria de se esperar, o impacto das demissões, numa região com economia fortemente estagnada pelos sucessivos anos de baixo crescimento, foi sentido em proporções geométricas, repercutindo nos empregos indiretos, vinculados às empreiteiras que prestam serviço àquela indústria. Segundo o jornal A Tribuna (EMPREITEIRA, 1994), até aquela data, apenas uma das empreiteiras que atuava na Cosipa havia demitido 600 trabalhadores. Segundo denúncias do sindicato, algumas dessas empreiteiras passaram a demitir trabalhadores para contratá-los por salários menores, o que provocou significativo achatamento da renda regional.

Outra consequência cruel desse processo foi o aumento do número de acidentes de trabalho, em função do crescimento das jornadas de trabalho, que se tornou freqüente na Cosipa, após sua privatização. As “dobras”, como os trabalhadores costumam denominar a emenda de dois turnos, sem folga, passaram a ser mais freqüentes.

---

<sup>90</sup> Ainda segundo a mesma matéria de jornal, a Cosipa gerava cerca de US\$ 1 bilhão 400 milhões de recursos, ao ano e segundo os analistas, uma empresa desse porte só suportaria uma dívida semelhante. No entanto, o montante dos débitos da empresa chegava a R\$ 2 bilhões 400 milhões. "Por isso, foi feita essa engenharia financeira" (ibid.).



**Gráfico 4 - Admissões e demissões na Cosipa no período entre a preparação para a privatização até maio de 1998.**

Fonte: Elaboração com base em dados fornecidos pelo Sindicato dos Metalúrgicos da Baixada Santista (2000).

A privatização da Cosipa marcou o início de um ciclo de privatizações no setor. No mesmo ano, houve a privatização da Ultrafertil, estatal do ramo de fertilizantes. Da mesma forma foram vendidas participações acionárias que a União possuía em algumas indústrias do pólo, como ocorreu com a Indag e a Estireno. Ao mesmo tempo, outras indústrias do parque de Cubatão, também implementaram planos de reestruturação organizacional, resultando em redução significativa do emprego formal e, segundo informações do Sindicato dos Metalúrgicos, aumento relativo do trabalho informal.

Segundo dados da Prefeitura Municipal de Cubatão, a produção total do pólo subiu de 14,8 mil toneladas em 1994, para 18,6 mil toneladas de 1996, embora o número de empregos tenha diminuído de 25.046 trabalhadores em 1994, para 22.325 em 1996.

No entanto, o ciclo de demissões na Cosipa ainda não havia terminado no fim da década. Em novembro de 1998, a direção da empresa anunciou a desativação da Aciaria 1, a linha de produção mais antiga, o que provocou a demissão de cerca de 1.326 trabalhadores com vínculo direto<sup>91</sup>.

Outro aspecto da reestruturação da Cosipa foi o aumento da participação da atividade do próprio porto, localizado ao fundo do canal do estuário, com relação à atividade siderúrgica. Segundo, a direção da Cosipa, este processo foi necessário em função do agravamento das condições comerciais do aço no mercado internacional, que sofreu queda na cotação para US\$ 190,00 a tonelada, em virtude do fechamento do mercado americano, que impôs pesadas sobretaxas e pela redução das importações pelo mercado asiático.

Contudo, outros fatores contribuíram para transformar o setor industrial em Cubatão. Segundo Couto (2003), com a abertura

<sup>91</sup> Este número é muito maior, se considerados os empregos indiretos.

econômica, as indústrias do ramo de fertilizantes não resistiram à concorrência e foram adquiridas por grupos norte-americanos, como no caso da Manah e da IAP, adquiridas pela Bunge Fertilizantes S.A.; da Solorrigo comprada pela Cargill, e da Adubos Trevo incorporada pela IFC - Indústria de Fertilizantes S.A., que é controlada pelo grupo Cargill. Assim, como aponta o autor (2003: 218), “*o complexo de fertilizantes de Piaçaguiera é um caso típico de desnacionalização de um mercado dominado outrora por empresas locais*”. Ainda, conforme Couto, “*a indústria química aumentou suas importações dada às facilidades e ao câmbio sobrevalorizado do período*”.

De fato, como reafirma Couto (2003: 218), a desnacionalização da indústria brasileira, durante os anos 1990, relaciona-se com a rápida redução das alíquotas para importação, e com o câmbio sobrevalorizado, que colocaram a competitividade das indústrias nacionais em xeque, e com os altos juros, “*que encareceram os custos de produção e os investimentos das indústrias*”. Este estudo aponta, também, que apesar da fusão entre as norte-americanas Dow Chemical e a Union Carbide, ocorrida em 2001, ainda não foram avaliados seus efeitos sobre a fábrica de

Cubatão, que “*continua produzindo polietileno de baixa densidade*”.

Couto (2003: 219) ressalta que a nova política do governo federal também afetou a maior indústria produtora do município, a RPBC, “*com o fim do monopólio da Petrobrás sobre a produção e comercialização do petróleo e seus derivados*”. Em 1995, houve o fechamento da Fábrica de Asfalto, a primeira do país, que teria ocorrido em função da grande produção de asfalto em outras unidades da estatal, que poderia prescindir da então obsoleta fábrica de Cubatão. A consequência foi a redução imediata da capacidade de refino da RPBC. Segundo o autor, por trás dessa estratégia, objetivava-se “*capacitar a Refinaria de Cubatão para ser a mais moderna do Brasil e uma das melhores do mundo, visando concorrer com seus produtos de alto valor agregado no mercado internacional*”. Com esse objetivo, construiu-se a moderna Unidade de Tratamento de Diesel, inaugurada em 1998. Conseqüentemente, conforme Couto (2003: 219), RPBC é hoje a única refinaria brasileira a possuir “*100% do seu processo de refino automatizado, já exportando gasolina de aviação para vários países americanos*”. Portanto, a RPBC reduziu sua produção em toneladas, durante a última década, em troca de um maior valor produzido.

Todas estas transformações afetaram o desempenho relativo do pólo de Cubatão. Para que se tenha idéia do seu peso, em meados da década de 1990, é interessante recuperar os seguintes dados apresentados por Bordoni *et al*:

*De acordo com a Ciesp, as seis grandes indústrias de Cubatão - Carbocloro, Cosipa, Companhia Brasileira de Estireno, Petrobrás, Rhodia e Ultrafértil - atualmente apresentam um faturamento mensal em torno de US\$ 700 milhões (US\$ 120 milhões de ICMS) e proporcionam aproximadamente vinte mil empregos. Já a usina Henry Borden é responsável pelo atendimento de 7% da energia elétrica distribuída pela Eletropaulo em setenta e oito municípios. (BORDONI *et al*, 1995)*

Conforme revela Couto (2003: 219), apenas pequenas indústrias se instalaram em Cubatão, durante a década de 1990, como foi o caso da B.O.C. Gases do Brasil, em 1999, e de indústrias transformadoras de aço, criando o chamado “Pólo Metal-Mecânico de Cubatão”. Estas indústrias instalaram-se proximamente à Cosipa, de forma a utilizarem-se do aço produzido na siderúrgica. Há o caso da Painco, empresa mineira que iniciou suas atividades em 2001, cuja planta encontra-se dentro da Cosipa. Couto afirma, ainda, que a siderúrgica, cuja cota de exportação para os E.U.A. é limitada por medidas do governo americano, vem adotando a estratégia de incentivar a instalação de indústrias ao seu redor, como forma de superar, indiretamente, estas restrições. Contudo, todas estas

empresas são intensivas em capital e, portanto, geram poucos empregos<sup>92</sup>.

Ao avaliar as razões da limitação à instalação de novas indústrias em Cubatão, nas últimas décadas, quando apenas uma empresa de grande porte, a AGA, instalou-se no município, Gutberlet (1996: 111) recorre a estudo elaborado pela Hidroservice, em 1995, para investigar esta questão, que aponta a insuficiência de infra-estrutura, a limitação de novas áreas para expansão industrial e as restrições relativas à legislação ambiental vigente. Por sua vez, Couto, ao analisar a mesma questão enumera como principais fatores para o reduzido número de novas plantas industriais no pólo:

- a) o baixo crescimento da economia brasileira nessas duas últimas décadas do século XX (que restringiu a demanda de produtos intermediários);*
- b) dificuldade de obtenção das licenças de construção e instalação (devido às rígidas exigências da Cetesb e da Secretaria Estadual do Meio-Ambiente);*
- c) a política de sobrevalorização cambial e baixa proteção tarifária (que incentivou a importação em vez da produção interna);*
- d) a imagem negativa de Cubatão (que poderia prejudicar a imagem pública de certas empresas);*
- e) a própria lógica do capitalismo financeiro (que vem privilegiando a criação de dinheiro no mercado*

---

<sup>92</sup> A Painco emprega diretamente apenas 206 trabalhadores, o que dá a exata medida do baixo nível de absorção de mão-de-obra das indústrias modernas.

*financeiro ao invés da produção real*). (COUTO, 2003: 223)

Contudo, outro fator não mencionado pelos referidos autores, que pode também contribuir para o desestímulo à implantação de novas indústrias, conforme apontou Storper (1983)<sup>93</sup>, é a ativa organização sindical existente na região, na comparação da RMBS com outras regiões mais dinâmicas dentro e fora do estado de São Paulo, apesar das mudanças ocorridas nas últimas décadas.

No que concerne ao emprego industrial no período estudado, Couto (2003) apresenta dados, expostos nas tabelas 9 e 10, em que estão computados somente trabalhadores empregados diretamente pelas indústrias de Cubatão, sem incluir os contratados pelas empreiteiras. Estes dados revelam a queda de 42% no número de empregos entre 1991 e 1999, que segundo o autor encontra-se bem acima da queda do emprego industrial do país. Ambas as tabelas demonstram, desta forma, que o emprego encontrava-se em ritmo decrescente durante toda a década. Com acerto, o autor considera que, mesmo havendo estabilidade na produção física do pólo, as causas para a queda do emprego industrial em Cubatão são:

*a) modernização e reestruturação das empresas industriais (visando aumentar sua produtividade para enfrentar a concorrência externa);*  
*b) privatização das empresas estatais (que enxugou boa parte dos empregos destas indústrias, pois passou a exigir maior produção e empenho dos funcionários);*  
*c) terceirização de vários serviços industriais não ligados à produção (tais como segurança, alimentação, jardinagem e limpeza).* (COUTO, 2003: 225)

Quanto à terceirização, Couto (2003: 225) observa que, em Cubatão, o emprego nos serviços “*deu um salto de 113,4%, entre 1991 e 1999, fruto quase que exclusivo da terceirização efetuada pelo Pólo Industrial*”. O autor ainda revela que a maior redução do emprego industrial ocorreu na Cosipa, após a privatização. Segundo Couto (2003: 225-226), a empresa, maior empregadora de Cubatão, “*em 1986, representava 60% do pessoal empregado nas indústrias cubatenses, com 15.261 funcionários, de um total de 25.596 trabalhadores do Pólo*”. Porém, ao final de 1992, o número já havia sido reduzido para 13.017 operários. Em 1999, contabilizava-se 5.618 empregados, ou seja, 35,8% da mão-de-obra do pólo. Desde então o quadro de funcionários se mantém estável. Porém, a redução da mão-de-obra direta da Cosipa, entre 1991 e 1999, foi de 82,5%, contribuindo para os cerca de 13 mil desempregados existentes em Cubatão, à época da pesquisa. O processo de redução nos empregos e na renda será abordado de forma mais aprofundada na Seção 4.2.

<sup>93</sup> Ressalta-se que o estudo de Storper referia-se especificamente à RMSP, e foi elaborado no início da década de 1980, quando os efeitos do movimento sindical da capital e do ABC, ao final da década anterior, ainda eram muito recentes.

**Tabela 9 - Produção e mão-de-obra do Pólo Industrial de Cubatão (1989/2001)**

Prod./MDO	1980	1990	1994	1996	1997	1999	2001
Produção <sup>1</sup>	15,8	11,6	14,8	18,6	13,1	16,7	15,9
Mão-de-obra <sup>2</sup>	41.714	36.284	25.046	22.325	23.838	18.770	21.172

Fonte: Couto (2003: 224). Elaborado com base em dados do Ciesp-Cubatão.

Nota<sup>1</sup>: Produção em milhões de toneladas.

Nota<sup>2</sup>: A mão-de-obra refere-se à somatória dos efetivos e contratados.

**Tabela 10 - Pessoal ocupado no município de Cubatão - 1991/2001**

Setores	1991	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Indústria	27.052	20.849	18.331	20.814	16.168	15.683	16.005	16.876
Comércio	2.301	2.246	2.433	2.489	2.201	1.692	1.899	1.938
Serviços	3.900	9.026	8.508	5.814	8.829	8.323	9.352	9.379
Outros	512	66	42	5	10	21	34	37
<b>Total</b>	<b>33.765</b>	<b>32.187</b>	<b>29.314</b>	<b>29.122</b>	<b>27.208</b>	<b>25.719</b>	<b>27.290</b>	<b>28.230</b>

Fonte: Couto (2003: 224). Elaborado com base em dados do MTE (Rais).

Em consonância com as políticas neoliberais que propugnavam a redução do tamanho do Estado, outros setores, como o público, iniciaram processos de redução de quadros, agravando o processo de reestruturação industrial em Cubatão. Neste aspecto destacam-se as prefeituras locais, após as eleições de 1996, que conduziram ao governo, de todos os municípios da

RMBS, administrações de orientação política articulada com o governo federal e com a política de privatizações e de terceirização.

Ao final de mais de uma década de transformações profundas, a Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – Paep 2001, da Fundação Seade (2004c), revelou que, entre 1996 e 2001,



a indústria de São Paulo atravessou uma fase de retração, que elevou os índices de desemprego no Estado e achatou ainda mais a massa salarial dos trabalhadores. No período, a Baixada Santista foi uma das poucas regiões metropolitanas onde a participação do setor industrial na economia paulista cresceu. Saltou de 2,3% para 2,9%. Segundo o mesmo trabalho, o avanço ocorreu, principalmente, pelo pólo industrial de Cubatão, que tem participação importante no refino de petróleo e na produção de aço. As duas atividades registraram alta entre 1996 e 2001. O desempenho poderia ter sido ainda melhor, se 2001 não fosse um ano atípico, em que o país atravessou a crise do setor energético, que trouxe à tona o risco de “apagão”. Segundo técnicos da Seade, a indústria, apesar da menor participação, ainda é a maior responsável pela adição de valor na economia paulista. No entanto, o setor não consegue criar novos postos de trabalho. O fenômeno, segundo técnicos da Seade pode ser creditado aos avanços tecnológicos, pois a indústria precisa hoje de menor contingente para produzir o mesmo ou até mais que antes. Segundo a Paep 2001, o número de trabalhadores no setor industrial caiu de 2,18 milhões, em 96, para 1,92 milhão, em 2001. Ao longo deste

período, segundo informa a direção da empresa, foram investidos US\$ 1,3 bilhões, apenas na modernização da Cosipa e, ainda assim, atualmente existem apenas 5.800 funcionários.

Segundo Couto (2003: 197), entre outubro de 2001 e março de 2002, a Prefeitura de Cubatão realizou um censo amostral, em que se visava conhecer melhor as características dos operários do município, que revelou o que o autor denomina “*uma cidade cruel*”, pois havia “*13.423 desempregados (12,42% da população economicamente ativa), 7.739 analfabetos, 6 mil pessoas vivendo de caridade e cerca de 64 mil morando em favelas ou áreas impróprias*” para ocupação.

De fato, como se pode verificar, o processo de reestruturação do pólo de Cubatão, apresentado nesta seção, resultou em fortes impactos sócio-econômicos, fazendo com que as condições de vida em Cubatão e cidades vizinhas tenham sofrido um aprofundamento dos efeitos do processo de segregação espacial havido no período

anterior. Mesmo assim, observa-se que o número de indústrias atuando no pólo não sofreu redução<sup>94</sup>.

Contudo, outro ramo da atividade industrial na RMBS, de peso econômico muito reduzido, se comparado à indústria do pólo de Cubatão, é o de confecções. Este ramo já foi mais importante, sobretudo em Santos, até a década de 1980, quando transformações no setor contribuíram para reduzir expressivamente o número de empresas. Hoje, representantes deste ramo procuram superar a crise vivida nas últimas décadas e procuram organizar o segmento em torno de uma espécie de arranjo produtivo local. Entretanto, esta proposta ainda não saiu inteiramente do papel. O objetivo principal é consolidar um pólo de confecção especializado em *surfwear* e moda-praia, que já possui uma certa tradição na cidade. Estima-se que a região tenha, atualmente, 302 empresas de vestuário que empregam ao menos 6 mil trabalhadores (SANTOS, 2005b), o que revela o potencial deste ramo.

---

<sup>94</sup> Para se obter uma visão sintética do processo de implantação das indústrias de Cubatão, no Quadro 13, nos Anexos, apresenta-se relação que permite verificar o ano de início da produção, formação do capital e fim das operações, quando for o caso. Observa-se que, atualmente, 29 indústrias estão em atividade no pólo de Cubatão.

Porém, segundo a mesma fonte, observa-se certa “desorganização” no ramo e identifica-se problemas estruturais na indústria santista, como a falta de informações. Hoje, como revela a reportagem, “*é impossível quantificar esses estabelecimentos no Município*”, pois nem mesmo a Sefin (Prefeitura Municipal de Santos) possui estas informações. Assim, não se pode verificar com exatidão dados que permitiriam aferir o peso do segmento, como, por exemplo, a arrecadação de impostos, relativa a essas empresas. Conforme a mesma reportagem revela, um dos poucos dados disponíveis sobre este ramo, obtido junto ao Nese, baseado em estatísticas do Ministério do Trabalho, mostra queda, nos últimos anos na já reduzida participação desta indústria nos empregos na região (ver Gráfico 12, p. 252).

De fato, como aponta Yamashiro (2005), a ausência de informações acerca da atividade industrial, em ramos distintos da indústria, dificulta o desenvolvimento de uma política para o setor, em cidades da região, sobretudo em Santos, que já teve uma expressiva participação no período anterior.

De modo geral, é importante observar que uma característica marcante da indústria no atual período, é a baixa absorção de mão-

de-obra direta. E como se viu, no caso de Cubatão, a mão-de-obra indireta, seja ela terceirizada, seja a contratada pelas empreiteiras que constroem as plantas industriais, tem um padrão de rendimentos muito inferior e, por vezes incerto. Este fator que vem contribuindo para a ampliação do quadro de segregação espacial na RMBS, como nas demais regiões metropolitanas brasileiras, antes mesmo do atual período de crise do capitalismo, no país.

Conforme Balbi (2005), alguns economistas consideram estar havendo um processo de desindustrialização no país que está minando o desenvolvimento econômico nas últimas décadas. Segundo a mesma fonte, entre 1950 e meados da década de 1970, “a participação da indústria de transformação no PIB saltou de 18,7% para 31,7% (1974)”, enquanto que, em 2004, “o setor contribuiu com apenas 23,1% do Produto Interno Bruto brasileiro”. Citando fonte do Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (Iedi), “a indústria vem perdendo participação na geração da renda nacional e do emprego, o que caracteriza os processos de desindustrialização”. O setor industrial, que já respondeu por 14,6% do emprego no país, em 1991, viu sua participação encolher para 12,6% em 2003, segundo

dados do IBGE. “Em 1998, a indústria retroagiu aos níveis dos anos 50 em termos de participação no PIB, voltando ao patamar de 19%”. Segundo esta mesma fonte, “a expansão industrial, que levou 30 anos para ser construída, em 12 anos voltou para trás”. Considera-se, ainda, que processo semelhante, porém com maior intensidade, ocorreu na América Latina, em igual período, o que demonstra que a dinâmica industrial brasileira não foi um caso isolado. Esse processo de “desindustrialização”, segundo Balbi (2005), teve origem na segunda metade dos anos 1980, “com a crise da dívida externa, e foi aprofundado pela hiperinflação e por políticas macroeconômicas hostis à produção, que tentavam combater a escalada dos preços”. Contudo, é preciso considerar, como se observou no Capítulo 2, que o setor industrial adotou como estratégia de redução de custos a externalização de vários serviços e atividades antes existentes nas próprias plantas industriais. Assim, é preciso compreender que a perda da participação da indústria, em relação ao PIB, não significa inteiramente um processo de “desindustrialização”, podendo ser considerada, também, uma estratégia de acumulação.

Ricupero (2005) entende o processo de redução de tarifas de importação, a partir do início da década de 1990, como parte de um projeto “*arcaico*” para o Brasil, pois provoca a desindustrialização “*precoce*”, que “*começa antes de se completar o processo de transformação econômica acarretado pela indústria. É a decadência sem nunca haver atingido o apogeu*”. Este autor considera que em países avançados é natural o processo de queda da participação industrial no emprego, pois o setor passa a se concentrar em produtos intensivos em mão-de-obra. Contudo, na América Latina estaria ocorrendo perda da participação do setor no emprego antes mesmo que as nações tenham atingido este estágio de industrialização. Para este autor (2005), este processo “*deixa a economia sem condições de produzir renda necessária para que os serviços empreguem os que ficaram na rua quando as fábricas fecharam*”. Com relação ao Brasil, Ricupero alerta para o desaparecimento de áreas inteiras da indústria, como a de componentes eletrônicos, fármacos e química fina. Outras áreas como autopeças e telecomunicações, teriam passado para o controle do capital estrangeiro, transformando-se, em grande parte,

em importadoras e distribuidoras de produtos da matriz, tendo engenheiros e pesquisadores reciclados como gerentes de vendas.

Por outro lado, no que concerne à RMBS, Couto (2003: 227) conclui que, a atividade industrial em Cubatão fortaleceu-se após o processo de reestruturação produtiva ocorrido na última década. Para o autor, “*a abertura comercial e a sobrevalorização cambial (do período 1994-1998) exigiram que as indústrias cubatenses modernizassem suas instalações e reduzissem custos*”. Contudo, constata-se, que o pólo industrial de Cubatão não possui o tipo de indústria que teria desaparecido, conforme apontou Ricupero (2005). No entanto, hoje, o pólo é dominado pelas empresas de capital estrangeiro. Couto (2003) considera, porém, que apesar das crises econômicas ocorridas no período, que provocaram fortes impactos na demanda por bens intermediários, característicos da produção industrial de Cubatão, o setor não sofreu o mesmo processo de redução na participação industrial ocorrido na capital do estado.

Ao contrário do que ocorreu até o final da década de 1970, conforme apontado por Schiffer (1991), em que indústrias do ramo petroquímico estabeleceram-se em Cubatão, o processo de

desconcentração industrial da RMSP, não contribuiu para o estabelecimento de novas indústrias na RMBS nas décadas mais recentes. As novas indústrias, baseadas em processos produtivos flexíveis, típicos do período atual do capitalismo, estabeleceram-se preferencialmente em localizações próximas à RMSP, no interior paulista, em regiões como Campinas, São José dos Campos, Sorocaba, São Carlos e outras. Para este fenômeno, num primeiro momento, como apontado em Storper (1983), contribuiu o menor nível de organização sindical naquelas regiões, se comparadas à própria RMSP e também à RMBS.

Na verdade outros fatores explicam a preferência das novas indústrias pelas localizações no interior de São Paulo em detrimento da Baixada Santista. As restrições ambientais, motivadas pelo alto grau de contaminação herdado do período anterior da industrialização, aliadas à escassez de terrenos foram aspectos determinantes para que esta região não passasse a receber novas plantas a partir do início do processo de desconcentração industrial. Concomitantemente, as políticas nacionais e estaduais de desenvolvimento, levaram o Estado a promover uma série de investimentos na infra-estrutura do interior paulista, sobretudo na

área de transportes, que contribuíram para a fixação, nesta localidade destas indústrias.

Outro aspecto importante, abordado na Seção 4.1.3.5, é que a partir da década de 1970, as políticas nacionais e estaduais de ciência e tecnologia excluíram a RMBS do rol de regiões em que se estabeleceram instituições acadêmicas e órgãos voltados à pesquisa tecnológica, fator de grande atratividade, para as novas indústrias. Acerca desta questão, pode-se afirmar que as políticas nacionais de desenvolvimento vêm sucessivamente reforçando na Baixada Santista o duplo papel de fornecedora de insumos à industrialização e à atividade agropecuária, por meio do pólo de Cubatão, e de porto exportador de *commodities* e manufaturados, e importador de insumos destinados à industrialização. É este papel que vem conferindo à região o modelo de desenvolvimento implementado desde o Estado Novo, e que sofreu profundas alterações a partir da crise do estágio extensivo de acumulação, no Brasil.

Portanto, este conjunto de restrições vem anulando as vantagens comparativas da RMBS, o porto e a indústria pesada de Cubatão, no que diz respeito à implantação de novas indústrias.

Contudo, é importante ressaltar que esta indústria, dotada de sistemas produtivos mais flexíveis e tecnologia avançada, não oferta empregos no mesmo nível da indústria característica do período anterior à crise do estágio extensivo de acumulação, no Brasil.

Para a avaliação dos impactos da desconcentração industrial da RMSP, outro aspecto importante, é resultante da transformação da RMSP, nas últimas décadas, no maior centro terciário nacional, aliado à melhoria das condições das ligações rodoviárias entre o litoral e o planalto, que vieram a tornar a RMBS mais dependente do abastecimento na capital.

Todos estes fenômenos, no curto período de cerca de duas décadas e meia, contribuíram para a perda de participação da RMBS, no valor adicionado estadual, como será avaliado detalhadamente na Seção 4.2. Porém, é importante ressaltar que esta região não deixou de crescer neste período, mantendo sua

importância estratégica em função do porto e da indústria de Cubatão. Um aspecto que contribuiu para isso foi o acelerado desenvolvimento da agro-indústria no interior, que preservou a importância do pólo petroquímico de Cubatão e fortaleceu a posição estratégica do porto de Santos nas últimas décadas.

No entanto, o fortalecimento à atividade industrial de Cubatão no atual período, apontado por Couto (2003), não impediu que a RMBS tivesse sofrido impactos sociais marcantes advindos das políticas neoliberais, em função do aumento de produtividade a custo da redução de empregos e do aumento da terceirização, aprofundando o nível de segregação espacial construído no período anterior. Como se observa nas seções 4.2 e 4.3, as transformações no setor portuário vieram somar-se ao processo ocorrido na indústria, produzindo fortes impactos, sobretudo na década de 1990. Uma das consequências mais relevantes, que será abordada detalhadamente na próxima seção, é o aumento do peso econômico do setor terciário.

### 4.1.3. Transformações no setor terciário e nos transportes de passageiros da RMBS

A tendência de crescimento do setor terciário é observada em todo o planeta, pois as transformações produtivas na indústria resultaram, a partir da década de 1970, no aumento da participação deste setor, na economia mundial. No Brasil, verifica-se ter ocorrido o mesmo fenômeno, em todas as regiões metropolitanas. Visando avaliar quais são os efeitos deste processo, para o caso específico da RMBS, nesta seção são analisadas as transformações neste setor em nível local.

Conforme observado no Capítulo 2 e na seção anterior, como consequência das mudanças no setor industrial, alguns serviços antes executados no interior das próprias industriais, passaram a ser realizados em outras empresas, localizadas dentro ou fora das plantas industriais. Este processo, aliado ao aumento natural do terciário, em função da urbanização crescente, aliado à adoção de políticas neoliberais, promoveu impactos expressivos nas metrópoles, com desdobramentos no trânsito, nos transportes e no setor terciário em geral.

Em função das atividades portuária e turística, ambas de natureza terciária, serem especialmente relevantes para a RMBS,

este processo tem marcado profundamente a região, nas últimas décadas. De modo geral, todo o segmento de comércio e serviços da RMBS passou por grandes mudanças, em consonância às políticas neoliberais implementadas em nível nacional. Os impactos destas alterações vieram a se somar aos impactos já estudados nas seções anteriores.

Portanto, nas próximas seções objetiva-se estudar os efeitos da reestruturação produtiva em alguns ramos do terciário e nos transportes de passageiros<sup>95</sup> da região, de forma a possibilitar uma avaliação mais precisa das especificidades do caso da RMBS. Assim, serão avaliados o transporte coletivo, o turismo balneário, o comércio atacadista e varejista, os serviços financeiros e o ensino superior, visando evidenciar de que maneira as políticas neoliberais e a reestruturação produtiva promoveram mudanças estruturais na economia e no espaço regionais.

---

<sup>95</sup> A análise do transporte de cargas está inserida na Seção 4.1.1.1, que trata do porto.

#### 4.1.3.1. Transportes de passageiros

Um dos aspectos mais significativos, com fortes impactos em regiões como a RMSP, tem sido a profunda alteração por que passaram os transportes urbanos e metropolitanos de passageiros nas últimas décadas. Como efeito da política econômica nacional após o abandono do II PND e da política de transportes adotadas no período, na RMSP, a mobilidade individual que havia aumentado durante o período do “Milagre Econômico”, foi reduzida nas décadas de 1980 e 1990, como demonstram os dados das pesquisas Origem-Destino de 1987 e 1997. Enquanto a taxa de motorização aumentou, houve redução no uso dos transportes coletivos e aumento nas viagens a pé.

A análise das pesquisas Origem-Destino da RMSP (METRÔ, 2000) demonstra que houve diminuição do número de passageiros no transporte coletivo na RMSP, não só nos ônibus, mas também nos metrô. Das cerca de 38,5 milhões de viagens diárias realizadas na região, 37% eram feitas a pé. O número de viagens realizadas em veículos individuais superou o de viagens em transporte coletivo. A proporção anterior era de 1/3 para viagens a pé, 1/3 para motorizadas individuais e 1/3 para transporte coletivo. O

índice de mobilidade, que mede a quantidade de viagens diárias por habitante, que na cidade de São Paulo era de 1,7, caiu para 1,3, na última pesquisa. Ou seja, houve uma redução da mobilidade de 8,5%. Enquanto isso, no mesmo período, a taxa de motorização cresceu em torno de 25%. Certamente este processo é fruto da concentração de renda advinda da políticas econômica adotada no Brasil.

É difícil fazer uma análise comparativa deste fenômeno, no caso específico da RMBS, pois não há pesquisa do tipo Origem-Destino elaborada para a região, os dados disponíveis são incompletos e a série histórica é muito curta. Contudo, como se pode verificar na Tabela 11, que contém dados referentes a transporte coletivo urbano e veículos motorizados, relativos aos anos imediatamente posteriores às grandes transformações ocorridas no porto e na indústria de Cubatão, na RMBS parece ter havido processo semelhante ao da RMSP. Entre a metade da década de 1990 e o final deste decênio, verifica-se que o número de passageiros transportados decresceu na maioria dos municípios, sobretudo naqueles em que o transporte coletivo é mais



significativo, como Santos. Ao mesmo tempo, o número de funcionários, na maioria dos municípios em que os dados são disponíveis, reduziu-se, em função da implementação do sistema eletrônico de cobrança, sobretudo no transporte coletivo santista, cujos impactos em termos de emprego serão mais bem avaliados na Seção 4.2. Este fenômeno indica ter havido uma reação das empresas operadoras do sistema, na busca de manter a lucratividade abalada pela queda no número de viagens.

Concomitantemente, o número de veículos registrados nos municípios da RMBS aumentou significativamente, como demonstram os dados da mesma tabela. Desta forma, pode-se inferir que o processo de concentração de renda havido no período, também promoveu uma queda na mobilidade na RMBS, ao mesmo tempo em que a taxa de motorização cresceu, como também se observa pelos dados apresentados no Gráfico 22 (ver Apêndices). Estes dados revelam um aumento significativo da motorização em todos os municípios, mas também aponta uma redução no crescimento da taxa de Santos. Enquanto a taxa cresceu cerca de 27% na média regional, em Santos cresceu apenas cerca de 8%. Em municípios como Bertiooga, a taxa cresceu expressivamente, em

função do expressivo crescimento demográfico, mas também pelo aumento do PIB dos municípios fora do pólo, conforme será demonstrado na Seção 4.2. Contudo, Santos segue sendo o município com maior índice de motorização, em função do seu ainda grande peso demográfico e do maior poder aquisitivo de sua população, segundo os dados apresentados na Seção 4.2.3.

No tocante à crise no transporte coletivo regional, observa-se que em São Vicente, o fenômeno de redução de viagens por ônibus urbanos e de número de funcionários, nas empresas operadoras do sistema, foi menos significativo porque desde meados da década de 1990, o município seguiu tendência inversa aos demais, incentivando o transporte por meio de “vans”. Este transporte cresceu em função do desmonte do Trem Intra-metropolitano de passageiros (TIM)<sup>96</sup>, operado pela Ferrovia Paulista S.A. (Fepasa), empresa estatal, ligando os bairros populares da área continental

---

<sup>96</sup> O TIM fazia o percurso entre o bairro de Samaritá, em São Vicente e a estação da Fepasa, na avenida Ana Costa, no bairro Campo Grande, em Santos. Este meio de transporte foi criado no governo de Orestes Quércia e desativado pela Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), em 1999, para reforma da composição. Contudo, esta nunca mais voltou a rodar. Na época o governo estadual justificava a retirada da circulação com a promessa, até hoje não cumprida, de substituição por sistema de Veículos Leves sobre Trilho (VLT).

vicentina à Zona Leste de Santos, área com maior oferta de empregos. Diariamente o TIM transportava milhares de moradores da periferia e do centro de São Vicente para o mercado de trabalho santista (SANTOS, 2005a). Como consequência da política estadual de transportes, de cunho neoliberal, o governo paulista encerrou o funcionamento do TIM, oferecendo como alternativa os ônibus operados por empresas privadas, sob fiscalização da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU)<sup>97</sup>. Em função do alto custo da tarifa cobrada pelo deslocamento entre as duas cidades, milhares de trabalhadores passaram a utilizar o transporte por “vans”, que cresceu expressivamente e foi regulamentado pela Prefeitura de São Vicente. No mesmo período, o governo estadual e a prefeitura de Santos promoveram fortes restrições a este modal de transporte<sup>98</sup>, de maneira que, atualmente,

---

<sup>97</sup> O serviço de transporte intermunicipal metropolitano é prestado por cinco empresas privadas, que operam 45 linhas tronco, com uma frota de 424 veículos, transportando mensalmente 4 milhões de passageiros, segundo dados da EMTU, referentes a 2002.

<sup>98</sup> O transporte coletivo por meio de “vans” traz impactos negativos à malha viária, sobretudo num município como São Vicente, cujo sistema viário é subdimensionado. Estes impactos foram apontados pelos governos estadual e de Santos, como justificativa à restrição do modal. Contudo, não se pode descartar o fato de que o aumento do uso de “vans”, na RMBS e em todo o país, na

apenas São Vicente possui grande participação das “Vans” no transporte de passageiros.

Conforme dados da Associação Nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU)<sup>99</sup>, a redução no número de passageiros transportados, que tem como uma das consequências a redução da mobilidade da população é uma tendência que pode ser observada na maior parte das regiões metropolitanas do Brasil, a partir da década de 1990. Certamente, este fenômeno ocorreu em função da adoção de políticas neoliberais, levando milhões de brasileiros de baixa renda a procurar outros modais mais acessíveis<sup>100</sup>. No entanto no caso da RMBS a mobilidade é especialmente reduzida, como

---

segunda metade da década de 1990, feria os interesses das empresas operadoras do transporte por meio de ônibus.

<sup>99</sup> Estatísticas do Transporte Urbano. Cidades Brasileiras: Número Mensal de Passageiros Transportados por Ônibus Urbanos (1993-2004). Disponível em: [http://www.ntu.org.br/frame\\_banco.htm](http://www.ntu.org.br/frame_banco.htm). Acesso em 2 mar. 2006.

<sup>100</sup> Em NTU (1998) observa-se que as principais causas da queda no número de passageiros transportados estão na migração para outros modais, em duas vertentes. Na vertente de aumento de mobilidade, percebe-se que, sobretudo a partir do Plano Real, a aquisição de automóveis ou motocicletas particulares tornou-se possível para parte dos usuários da chamada classe média baixa. Em oposição a este fenômeno, na vertente da perda da mobilidade, parte dos usuários de mais baixa renda passou a utilizar o transporte informal, bicicletas ou a caminhar a pé em seus deslocamentos. Isto parece de fato ter ocorrido na RMBS. Segundo dados atuais do DERSA, somente na ligação aquaviária entre Guarujá e Santos, circulam 16 mil bicicletas diariamente.

pode ser observado pelos dados apresentados em ANTP (2004: 78-79), pelos quais se verifica que no ano de 2003, dentre oito regiões metropolitanas de variados portes pesquisadas, a Baixada Santista era a que possuía o segundo IPK mais reduzido (1,14), superior apenas ao de Campinas (0,95). Segundo a mesma fonte, no mesmo ano, a RMBS possuía a terceira menor quilometragem anual do serviço de transportes coletivos por ônibus e o quarto menor número de passageiros transportados.

Em 2001, a política neoliberal de privatização dos transportes atingiu outro modal de grande importância regional, o transporte de veículos nos *ferry-boats* da RMBS, operado pela estatal paulista Desenvolvimento Rodoviário S.A. (Dersa). O governo estadual passou, por meio de licitação, a operação de todas as travessias litorâneas no estado, para o consórcio privado OP Mariner. Desta forma, as duas travessias situadas na RMBS, entre Santos e Guarujá<sup>101</sup> e entre este município e Bertioga, passaram a ser operadas pelo consórcio, com imediato impacto sobre as tarifas cobradas.

---

<sup>101</sup> O *ferry-boat* que liga Santos, pelo bairro Ponta da Praia, a Guarujá, pelo bairro Santa Rosa, é considerado um dos que possuem o maior número de passageiros transportados no mundo.

Mas foi em Santos, que a questão da privatização dos transportes teve conseqüências mais importantes. No final da década de 1970, a Prefeitura deste município criou a Companhia Santista de Transportes Coletivos (CSTC) em substituição ao antigo Serviço Municipal de Transportes Coletivo (SMTC) que, desde 1971, possuía o monopólio do transporte coletivo na cidade. No entanto, em 1979, o então prefeito Antônio Manoel de Carvalho, alegando que a empresa municipal não tinha condições de prestar serviços adequados às necessidades, promoveu concorrência pública que resultou na passagem da exploração de algumas linhas municipais para empresas privadas. A Viação Santista Ltda., do Grupo Viação Santos, São Vicente, Litoral S/A, ganhou esta licitação passando a dividir com a CSTC a operação do sistema de transporte coletivo urbano de Santos. A Viação Santista passou a operar algumas das linhas mais rentáveis, o que gerou grandes dificuldades à empresa municipal. Em função desta situação e com a contribuição da crise inflacionária do final da década de 1980, a tarifa de ônibus municipal apresentou grande crescimento.

Em 1989, a recém empossada prefeita de Santos, Telma de Souza, questionou os valores cobrados e determinou detalhada fiscalização nas planilhas de custo da empresa privada. A Viação Santista ofereceu grande resistência em abrir a composição dos custos, o que levou a Prefeitura a expropriar a empresa, fazendo com que a CSTC assumisse todo o seu acervo patrimonial e todas as suas linhas de ônibus, cujo contrato de permissão ainda se encontrava em vigência. Esta atitude teve sérios desdobramentos políticos na região, gerando uma ação judicial de grande repercussão que só veio a ser decidida recentemente, em favor da municipalidade<sup>102</sup>. Na verdade, a disputa entre o grupo privado e a administração municipal, de orientação política contrária ao pensamento neoliberal, trazia para a esfera local um embate característico do período em que o ideário neoliberal ganhava hegemonia no país.

Após a intervenção na Viação Santista, a CSTC assumiu o monopólio do transporte coletivo na cidade e a Prefeitura passou a

---

<sup>102</sup> A empresa privada alegava que vinha operando no vermelho, o que motivava a majoração da tarifa. Foi justamente esta alegação que contribuiu para a decisão judicial em favor da prefeitura, pois se a operação do sistema era deficitária, nada havia a indenizar.

investir na renovação da frota, adquirindo 137 veículos novos, em quatro anos. No mesmo período, o sistema de transportes foi reestruturado, com a inauguração, em 1992, do terminal de ônibus do Valongo, junto ao centro da cidade, que possibilitou a integração de 17 linhas municipais, com o pagamento de tarifa única, ligando a Zona Noroeste e os Morros, às áreas da cidade com maior concentração de população de baixa renda, à orla marítima.

No entanto, a partir da posse da presidência da República por Fernando Collor de Mello, o neoliberalismo promoveu uma série de profundas mudanças nas políticas nacionais. No início da década de 1990, uma alteração no sistema de financiamento do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) trouxe sérias dificuldades para as empresas públicas de transporte coletivo, pois este banco deixou de financiar a compra de ônibus novos para este tipo de empresa, passando a oferecer este financiamento somente aos grupos privados. Aliado a este fator, a crise econômica do final da década de 1980, com o aumento do preço dos combustíveis e o congelamento do valor das tarifas, contribuiu para que a CSTC passasse a enfrentar grandes

dificuldades. Desta forma, em 1994 a empresa municipal encontrava-se em séria crise financeira, o que fez com que a Prefeitura decidisse promover licitação para escolher nova permissionária, para operar parte das linhas. Desta forma, em 1994 e 1995 a CSTC privatizou 32 de suas linhas, permanecendo com apenas 13 linhas. A empresa Executiva Transportes Urbanos Ltda., de propriedade do Grupo Áurea, um dos maiores grupos empresariais do setor de transportes no Brasil, assumiu a operação das linhas privatizadas. O resultado deste processo foi nova elevação das tarifas, com relevante impacto sobre a mobilidade da população. Segundo Martins (1998: 23), o índice médio de passageiros transportados por quilômetro (IPK) caiu de 5,98 para 3,0, entre 1995 e 1996.

Em 1998, concluindo o processo de privatização do transporte coletivo em Santos, a Prefeitura promoveu nova licitação, que resultou na operação das linhas restantes pela Viação Piracicabana, pertencente ao mesmo grupo empresarial que já havia assumido as outras linhas. No mesmo período o grupo Áurea

passou a operar o transporte público por ônibus em São Vicente, Cubatão e Praia Grande, atingindo hoje um total de 131 linhas, grande parte das quais de caráter metropolitano. Assim, na década de 1990 o sistema passou a ser operado por um monopólio privado, contribuindo para a manutenção de um nível tarifário elevado e a progressiva transferência de passageiros para outros modais.

Portanto, pode-se afirmar que durante as últimas décadas, seguindo tendência observada em nível nacional, a adoção de políticas de transporte consoantes com o pensamento neoliberal afetaram a mobilidade em municípios da RMBS, em níveis superiores à média das regiões metropolitanas pesquisadas, ao mesmo tempo em que a política econômica concentradora de renda contribuiu para o aumento da taxa de motorização. Este fenômeno trouxe impactos econômicos e sócio-ambientais relevantes, como o maior carregamento do sistema viário regional e o aumento do peso do transporte coletivo sobre o custo de reprodução da força de trabalho, com desdobramentos diretos na economia regional.

Tabela 11 - Municípios da RMBS – Evolução do transporte coletivo urbano e do número de veículos cadastrados (1995-1999)

Município	Nº passageiros transportados por ônibus anualmente (mil) <sup>1</sup>		Nº funcionários de empresas de ônibus (até 31/12) <sup>1</sup>		Nº de veículos cadastrados por mil habitantes <sup>2</sup>	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Bertioga	1.834	2.266	...	...	10	106
Cubatão	9.778	6.500	241	230	88	174
Guarujá	...	31.098	...	1.068	90	150
Itanhaém	NR	2.873	NR	76	102	147
Mongaguá	...	...	NR	...	10	87
Peruíbe	3.471	2.700	85	...	70	144
Praia Grande	8.663	9.861	247	277	40	124
Santos	74.809	60.482	1.910	1.597	485	519
São Vicente	7.374	6.281	238	130	57	110
<b>RMBS</b>	...	...	...	...	<b>201</b>	<b>245</b>

Fonte<sup>1</sup>: Elaborada com base em dados da Fundação Seade. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/produtos/pmu/index.php>. Acesso em 1/3/06.

Fonte<sup>2</sup>: Emplasa. Elaborada com base em dados do IBGE e do Detran-SP.

(-) Dados não disponíveis.

(NR) O município não respondeu à pesquisa.

#### 4.1.3.2. Turismo balneário

O turismo, ao contrário do que se considera comumente, não é uma indústria, mas uma atividade vinculada aos serviços, ao comércio e à produção imobiliária. Portanto, trata-se de um segmento preponderantemente terciário. Conforme ressalta Cruz (2000), a atividade turística apresenta diversas interfaces com vários outros segmentos da economia, inclusive de caráter informal. Segundo a autora:

*Os territórios receptores de fluxos de turistas vêm multiplicarem-se infra-estruturas relativas à hospedagem, desde pousadas rústicas até hotéis de padrão internacional ou, ainda, loteamentos e condomínios de segunda residência. O setor de prestação de serviços, de modo geral, é direta ou indiretamente influenciado pela presença do turista no lugar, do que decorre o surgimento e/ou multiplicação de equipamentos de restauração, de lazer e de apoio ao usuário turista. O setor informal pode ser, igualmente, estimulado pela existência de uma*

*demanda turística nos territórios receptores desses fluxos.*  
(CRUZ, 2000: 25)

Dentre as diversas formas de turismo, a modalidade balneária é um dos segmentos mais significativos da economia regional, contribuindo efetivamente para o crescimento do setor terciário. No entanto, há um grave desequilíbrio provocado pela adoção, ao longo do século XX, de um modelo de turismo baseado na sazonalidade, e na criação de um significativo parque de residências de veraneio, em todas as cidades litorâneas da região. Contudo, para que se possa ter uma visão mais abrangente da questão, é importante que se recupere em que condição se desenvolveu este modelo e como ele se articulou com interesses externos e internos à RMBS.

Foi efetivamente ao final do período inicial do modo extensivo de acumulação, na última década do século XIX, que se iniciou o turismo balneário na Baixada Santista, com a fundação da Vila Balneária, formada por um conjunto de chalés, em Guarujá, no local da atual Praia de Pitangueiras. O local era muito procurado pela elite paulistana, que começava a desfrutar dos banhos de mar,

como forma de lazer. Segundo Silva Sobrinho<sup>103</sup> (*apud* ANDRADE, 1989: 220), os chalés surgiram em 1898 em Guarujá, “*cuja povoação consta de sessenta chalés de lindo gosto americano, na maior parte de madeira, no meio de bonitos jardins e iluminados à luz elétrica [...]*”. A Vila Balneária era uma estância destinada à aristocracia cafeeira paulista. Os chalés, sendo 46 construídos com madeira importada dos E.U.A., faziam parte de um conjunto com hotel, igreja e cassino. Esse conjunto tinha acesso pela ferrovia São Paulo Railway Company, entre a Estação da Luz, na capital, e a estação no bairro santista do Valongo. Deste ponto as famílias tomavam barcas para chegar a um povoado na Ilha de Santo Amaro, que hoje é o atual distrito guarujaense de Vicente de Carvalho, onde novamente por meio ferroviário seguiam até a praia.

Mas foi na virada do século XIX para o XX, que o turismo balneário começou, lentamente, a generalizar-se na Baixada e, sem nenhuma dúvida, Guarujá, de todos os municípios centrais da

---

<sup>103</sup> Cf. SILVA SOBRINHO, José da Costa. *Santos noutros tempos*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1953.

região era o mais atrativo, pois dispunha do mais belo litoral, delineado por morros, costões rochosos e praias de areia branca e grossa, daí a preferência da “alta” sociedade pelo local.

Em Santos, com a abertura das avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa, ligando o centro à orla marítima, desenvolveu-se, também, a ocupação da costa por mansões e chácaras, algumas de propriedade de representantes da aristocracia cafeeira. No início do século XX, com a abertura de diversos cassinos na região, o turismo tomou impulso, embora ainda não fosse uma atividade de massa. São dessa época hotéis como Avenida Palace e Atlântico na praia do bairro Gonzaga, que se transformou no novo centro de Santos, no período de consolidação do estágio extensivo de acumulação, do Brasil. No entanto, o mais luxuoso empreendimento foi o Parque Balneário, localizado na mesma praia, demolido, na década de 1970, para dar lugar a um *shopping center* e um hotel da rede americana Holyday Inn, posteriormente adquirido por um empresário local. Em 1946, esta modalidade de turismo sofreu brusca redução, com a proibição dos jogos de azar.

Após a Segunda Guerra Mundial, já em pleno desenvolvimento do estágio extensivo de acumulação, com a

unificação do mercado nacional, a partir da industrialização de São Paulo, ocorreu a implantação da indústria automobilística no ABC, que produziu a popularização do automóvel. Em função da importância do porto de Santos, foi construída a Via Anchieta, ligando o planalto ao litoral. A conjunção destes fatores permitiu que grande contingente, constituído por turistas sobretudo de classe média, originários da capital e do interior do estado, passasse a procurar as praias da Baixada Santista, em temporadas, feriados e fins-de-semana.

Ouriques (2005: 28), afirma que, na segunda metade do século XX, o turismo, antes restrito aos países centrais, disseminou-se pelo mundo. É justamente neste momento que nasce o turismo balneário de massa na Baixada Santista. Este fenômeno transformou radicalmente a face da região, com a construção de um significativo parque de residências de veraneio, principiando por Santos e São Vicente, a partir da década de 1950, Guarujá, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe após 1970, e por último em Bertioga.

Sobretudo em Santos e São Vicente, edificou-se um verdadeiro paredão de edifícios a beira-mar, que Seabra (1979)



denominou de “muralha que cerca o mar”. Este modelo de turismo provocou e provoca impactos dos mais variados na região. Pela sazonalidade, a demanda pelos serviços e infra-estrutura urbanos passou a ser desequilibrada, gerando sérias conseqüências para a RMBS. Nas demais cidades da região, ainda não ocorreu, como em Santos e São Vicente, a substituição majoritária da população flutuante por fixa, nos edifícios localizados a beira-mar. Nestas cidades, grandes extensões nas orlas marítimas tornam-se praticamente desabitadas nos dias úteis, restando a infra-estrutura urbana, o comércio e os serviços ociosos. Para uma melhor compreensão do fenômeno, as tabelas 12 e 13 apresentam dados de Soares (1984), do PMDI da RMBS (EMPLASA, 2002a) e de pesquisa apresentada pela Fundação Seade (2004c). Segundo o estudo da Emplasa (2002a: 46), *“a população flutuante representa um contingente expressivo em determinados períodos do ano, chegando a atingir, no verão e Carnaval, mais que o dobro da população residente, e três vezes e meia o volume desta em alguns municípios, como Praia Grande e Itanhaém”*. E ainda, *“segundo dados referentes à população flutuante em 1995, Praia Grande recebeu no Carnaval 516.900 pessoas; no verão, quase o mesmo*

*número de sua população residente, que era de 150.388 habitantes”* (2002a: 46, Tabela 12).

Comparando-se os dados do início da década de 1980, com os dados do início das décadas de 1990 e de 2000, apresentados na Tabela 12, com as ressalvas de que Bertioga, distrito de Santos até 1991, e os municípios do sul da região não estivessem computados em 1980, observa-se um maior aumento da população flutuante nos municípios ao redor de Santos. Isto indica uma ampliação da atividade turística em áreas mais afastadas do pólo regional. No total, houve grande ampliação da população flutuante entre o início e o final da década de 1990, em que pesem os melhores acessos rodoviários ao litoral norte do estado. O dado mais significativo é a gigantesca desproporção entre população fixa e flutuante nos municípios do litoral sul e Bertioga, levando-se em conta que a infra-estrutura destes municípios é bastante deficiente, sobretudo no que concerne ao saneamento, implicando numa piora significativa da balneabilidade das praias e interrupções no abastecimento de água, nos períodos de pico.

No tocante ao tipo de turista que procura a região, segundo dados revelados pela pesquisa Hábitos e Preferências do Novo

Consumidor, elaborada pela Ipsos Marplan (2002), o turista que se dirigia à RMBS, por meio de automóvel, era tipicamente com idade superior a 40 anos e da “classe A”<sup>104</sup>. O estudo mostra que 49% dos turistas costumam ficar em casas ou apartamentos próprios quando visitam a região. Outros 31% se hospedam em residências de amigos ou parentes, apenas 12% alugam imóveis e somente 3% recorrem a hotéis e pousadas para pernoitar. Dos 541 turistas entrevistados, 18% afirmaram desejar adquirir um imóvel na região, o que demonstra o potencial de crescimento deste modelo turístico de segunda residência (PERFIL, 2002).

Conforme é possível verificar pelos dados produzidos pela Fundação Seade, que integram a Tabela 13, ainda em 2004 permanece forte tendência do turismo sazonal, pois 35,32% do total regional de domicílios são de uso ocasional. Ao final da primeira metade da década de 1980, conforme Soares (1984: 79), apenas os quatro maiores municípios da região possuíam 28,60% dos domicílios ocasionais. Se estes dados forem comparados num

---

<sup>104</sup> Em 2002, era grande a expectativa pela inauguração da pista descendente da rodovia dos Imigrantes, construída no trecho da Serra do Mar, desafogando o trânsito entre litoral e planalto. A pesquisa foi apresentada em seminário destinado a avaliar as oportunidades de negócios advindas da nova ligação viária.

período de cerca de 20 anos, percebe-se que a população ocasional de Santos foi reduzida de 13,86% para 12,68%. Em São Vicente, a redução foi de 19,62% para 12,75%. Enquanto isso, em Praia Grande ocorreu o inverso, passando de 19,62% para 56,27%. Em Guarujá os domicílios ocasionais também cresceram, passando de 31,23% para 35,40%. Embora também não se disponha de dados relativos aos municípios no litoral sul da região e de Bertioga, em função da cartografia consultada para a elaboração da Figura 14 (p. 272) pode-se afirmar que a atividade turística passou a produzir mais imóveis de veraneio nas extremidades da RMBS, sobretudo nos municípios do sul. Por outro lado, os municípios mais populosos e mais centrais, passaram a contar com uma proporcionalmente maior população fixa.

Contudo, como se confirma por meio dos dados apresentados nas seções 4.1.3.2 e 4.3.3, o aumento da produção imobiliária destinada ao turismo balneário não produziu melhoria na qualidade de vida nestes municípios. Acerca do verdadeiro significado da atividade turística, no âmbito do desenvolvimento regional, é relevante esta reflexão apresentada em Cruz:

*Desenvolvimento turístico não é sinônimo de desenvolvimento, pois nenhuma atividade econômica setorial pode assegurar um desenvolvimento global, que contemple todas as dimensões da vida social. No imenso jogo de relações que comanda o funcionamento das sociedades, o turismo joga apenas uma parte. O modelo de desenvolvimento que se tem levado a cabo no Brasil, por exemplo, ao qual está subordinado também o turismo, é concentrador de renda, excludente e perpetuador de desigualdades socioespaciais. O setor turístico (conjunto de atividades econômicas diretamente relacionadas à prática social do turismo), inserido neste contexto, reproduz, como qualquer outro setor produtivo, as contradições do sistema. Que possibilidades tem o turismo de promover, neste contexto, algum desenvolvimento local ou regional? (CRUZ, 2000: 25)*

Um aspecto importante para avaliação dos impactos da atividade turística é a análise apresentada em Ouriques (2005: 127-133), acerca do mercado de trabalho relativo ao setor. Ouriques (2005: 127) afirma tratar-se de um setor em que os “*trabalhadores freqüentemente recebem as piores remunerações em seus respectivos países*”, com uma “*estrutura ocupacional precária, à margem das legislações trabalhistas*”. O autor (2005: 128) entende o processo de expansão mundial do turismo como resultante, justamente, da extração de mais-valia absoluta, pela extensão da jornada de trabalho e pela sua superexploração, em função das remunerações “*miseráveis, isto é, abaixo do necessário para a*

*reprodução da força de trabalho*”. Para comprovar sua assertiva, Ouriques apresenta dados relativos aos anos de 1999 a 2001 (ver Tabela 56, nos Apêndices), da Classificação Brasileira de Ocupações, instituída pelo IBGE, que demonstram o baixo nível de remuneração das profissões formais ligadas ao setor. Ainda que a série de anos analisados seja muito limitada, é possível verificar que os rendimentos do trabalho no turismo parecem ter declinado, enquanto os ganhos da média da economia brasileira experimentaram crescimento (OURIQUES, 2005: 129). Para o autor (2005: 130), “*além de pagar salários inferiores à média nacional, as ocupações turísticas caracterizam-se ainda por estarem nas posições mais baixas da pirâmide salarial brasileira*”. Em seguida, Ouriques (2005: 130), citando outros trabalhos acerca da questão, destaca como característica geral do turismo: “*postos de trabalho sazonais, vínculos precários, extensas jornadas de trabalho, salários baixos e incerteza de rendimentos por parte de vendedores ambulantes*”.

As análises de Cruz e Ouriques certamente se adequam muito bem à realidade do turismo balneário praticado na RMBS, sobretudo após a década de 1950. De fato, as atividades vinculadas

ao setor, principalmente as ligadas ao ramo da promoção imobiliária, foram determinantes na formação do padrão de segregação espacial verificado na região, conforme se pode analisar com maior profundidade em Carriço (2002). Milhares de trabalhadores com baixa qualificação afluíram à RMBS, na segunda metade do século XX, em sua maioria encontrando ocupações mal remuneradas e até mesmo temporárias,

contribuindo para a fixação de um padrão de urbanização extremamente desigual na região, como demonstrado na seção 3.2. O que há de novo, no atual período do capitalismo, marcado pela crise do estágio extensivo de acumulação, é o aumento do nível de desocupação, sobretudo na década de 1990, devido às crises econômicas, a reestruturação produtiva na indústria e no porto e seus impactos na construção civil e mercado imobiliário.

**Tabela 12 – População Fixa Residente e Estimativa da População Flutuante (1983/1995/1996-2000)**

Municípios	População Fixa 1980 <sup>1*</sup>	População Flutuante 1983 <sup>2*</sup>	População Fixa 1991 <sup>3</sup>	População Flutuante 1991 <sup>3</sup>	População Fixa 2000 <sup>4</sup>	População Flutuante**			
						1995 <sup>5</sup>			2000 <sup>5</sup>
						Verão	Carnaval	Resto do	
<b>Bertioga</b>	4.233	..	11.460	47.507	30.039	40.000	70.000	12.000	200.000
<b>Cubatão</b>	78.630	..	91.810	..	108.309	..	..	..	..
<b>Guarujá</b>	151.127	174.463	209.814	218.180	264.812	110.000	300.000	31.200	740.000
<b>Itanhaém</b>	27.464	...	45.966	128.445	71.995	45.000	130.000	12.000	220.000
<b>Mongaguá</b>	9.927	...	18.962	135.483	35.098	22.000	101.000	2.000	135.000
<b>Peruíbe</b>	18.407	...	32.959	86.216	51.451	32.000	88.000	8.000	300.000
<b>Praia Grande</b>	66.011	415.447	123.494	640.465	193.582	140.000	516.900	35.000	1.500.000
<b>Santos</b>	412.448	276.128	417.052	253.786	417.983	115.000	350.000	28.000	412.000
<b>São Vicente</b>	193.002	95.390	268.732	98.600	303.551	110.000	231.000	27.600	600.000
<b>Total</b>	961.249	...	1.220.249	1.608.682	1.476.820	614.000	1.786.900	155.800	4.107.000

Fonte: Elaborado com base em dados de Agem (2005)<sup>1</sup>, SOARES (1984: 80)<sup>2</sup>, IBGE (Censo Demográfico 1991)<sup>3</sup> e Emplasa (2002b)<sup>4</sup>.

\* Bertioga integrava o Município de Santos. \*\*População de projeto = População fixa + População flutuante de verão. Elaborado pelo IPT/DEES, 1998.

Tabela 13 – Municípios balneários da RMBS - Estimativa de domicílios segundo ocupação (2004)

Municípios da RMBS	Domicílios			Proporção (%)	
	Ocupados	Uso ocasional	Total	Ocupados	Uso ocasional
Bertioga	12.172	17.243	31.723	38,37	54,35
Guarujá	83.689	51.582	145.704	57,44	35,40
Itanhaém	24.278	30.187	58.626	41,41	51,49
Mongaguá	11.724	23.733	37.903	30,93	62,62
Peruíbe	16.822	16.995	36.662	45,88	46,36
Praia Grande	65.800	103.048	183.145	35,93	56,27
Santos	138.414	22.874	180.356	76,74	12,68
São Vicente	92.041	15.568	122.076	75,40	12,75
<b>Total</b>	<b>444.940</b>	<b>182.230</b>	<b>796.195</b>	<b>55,88</b>	<b>35,32</b>

Fonte: Fundação Seade, 2004c. Nota: O município de Cubatão, que não possui litoral, não figura no levantamento.

Conforme se verifica na Figura 14, à p. 272, nas duas últimas décadas evidenciaram-se os efeitos da crise do atual estágio de acumulação no Brasil, em que o processo de ocupação desordenada dos municípios das extremidades da região acelerou-se, com graves conseqüências ambientais, além da consolidação de um padrão claro de segregação espacial, provocado pela divisão social marcada, sobretudo pela alta valorização imobiliária dos terrenos localizados entre as rodovias e a praia. Grande contingente de trabalhadores na construção civil e no terciário de apoio ao turismo de segunda residência fixou-se nesses locais, principalmente em áreas localizadas entre as rodovias e a Serra do Mar, em

parcelamentos irregulares e com pouco ou nenhum acesso aos benefícios da urbanização que se implementava na porção mais valorizada do litoral. Entre Peruíbe e Bertioga, uma significativa quantidade de loteamentos para a população de baixa renda surgiu, com acessos rasgados na vegetação de restinga, perpendicularmente às rodovias. Para melhor compreensão deste processo de ocupação do território da RMBS, a partir do turismo balneário, na Seção 4.4 serão avaliadas as conseqüências espaciais das transformações da atividade nas últimas décadas.

Entretanto, apesar do grande valor atribuído à atividade turística de forma generalizada, na RMBS, o modelo de turismo adotado não representa uma alternativa de estabilidade para a economia regional. Na verdade, o turismo balneário é extremamente permeável às crises macroeconômicas. Nas décadas de 1980 e 1990, a reestruturação produtiva, com seus impactos sobre a RMSP, pode ter contribuído para a crise no turismo balneário na RMBS, em função da supressão de postos de trabalho nestas regiões, de onde se origina a maior parte do fluxo de turistas, principalmente no que concerne ao litoral sul da região. Além disso, outros fatores, como a queda nos índices de balneabilidade das praias e a melhoria das condições de acesso a outras áreas do litoral, ou mesmo a queda nos preços de passagens aéreas para outras regiões do país, nos últimos anos, contribuíram para impactar negativamente a atividade. Até mesmo a abertura da pista descendente da Rodovia dos Imigrantes, inicialmente saudada como uma possibilidade de redenção do turismo, parece ter provocado um fenômeno de encurtamento da estadia dos turistas originários da RMSP, provocando prejuízos ao terciário local,

conforme avaliam técnicos de várias municipalidades ao sul da RMBS.

Por outro lado, há peculiaridades no turismo regional que merecem algum destaque. Este é o caso das colônias de férias, normalmente vinculadas a sindicatos e entidades representativas de categorias profissionais, que se constituem em outra forma relevante de turismo balneário. As colônias começaram a estabelecer-se na RMBS, a partir da década de 1950, após a inauguração da Via Anchieta, sobretudo nos municípios do sul da região, com grande concentração em Praia Grande. Conforme se pode verificar no Quadro 14 (ver Anexos), este município conta com 65 colônias, 37 delas implantadas em um único logradouro, perpendicular à orla marítima, a avenida dos Sindicatos, no bairro Vila Mirim, oferecendo cerca de 8 mil leitos. Considerando-se todos os municípios da região, Praia Grande detém 78 % das colônias implantadas até o presente, com o total aproximado de 11 mil leitos à disposição dos turistas. Porém, a colônia do Serviço Social do Comércio (Sesc), fundada em 1948, em Bertioga, então distrito de Santos, com área de cerca de 101 ha, é a maior da

região. Na verdade, a implantação das colônias foi consequência da abertura da Via Anchieta.

As colônias possuem uma estrutura muito semelhante à da hotelaria, com edifícios de grande porte, alguns com mais de 500 quartos, infra-estrutura de estar e lazer. Do ponto de vista da agregação de valor à atividade turística, pode-se afirmar que estes equipamentos desempenham papel menos relevante que hotéis e pousadas, porém representam um ingresso de divisas mais significativo que o propiciado pelo chamado turismo de segunda residência, pois o impacto do consumo de seus usuários, principalmente em serviços, é significativamente maior. De fato, algumas colônias vêm diversificando as atividades e já funcionam como verdadeiros hotéis, com a entrada em operação de uma central de reservas, operada por um grupo privado, que tem como meta organizar as vagas ociosas e atrair visitantes para Praia Grande fora da temporada. Os primeiros resultados dessa estratégia parecem auspiciosos, mas, no entanto, tal como no caso dos hotéis, as colônias ainda esbarram no caráter sazonal do turismo balneário.

É importante ressaltar que a década de 1990 representou um marco para o turismo da região, pois todos os seus municípios

passaram a perseguir a meta de atrair o assim denominado turismo de eventos e negócios. Com incentivos fiscais para o aperfeiçoamento e ampliação da rede hoteleira, municípios como Santos e Praia Grande vêm tentando minimizar os efeitos nocivos da sazonalidade, ainda que os resultados iniciais sejam modestos. Com esta finalidade, em cidades como Santos, São Vicente e Guarujá foram construídos equipamentos para suporte ao chamado turismo de negócios, como centros de exposições e convenções. Contudo, neste aspecto, parece haver uma ação desordenada, pois em certa medida houve uma duplicidade de esforços. Esta duplicidade ocorre também em outras áreas, pois a municipalidade de Santos investe na ampliação do Aquário Municipal, e Peruíbe na construção de um novo aquário, ainda não inaugurado<sup>105</sup>. Além disso, em Guarujá, a iniciativa privada implantou um aquário, no início da década atual. Da mesma forma, enquanto Guarujá e Santos lutam pela transformação da Base Aérea de Santos, localizada em Vicente de Carvalho, em aeroporto civil, a Prefeitura

---

<sup>105</sup> A exemplo do que ocorreu na década de 1990, quando vários municípios da região passaram a restringir a vinda de ônibus de excursão, que traziam à região os denominados “turistas-de-um-dia”, parece continuar o processo de seletividade social, no turismo regional, pois a Prefeitura de Santos já anunciou que o preço do ingresso para o novo aquário saltará de R\$ 1,00 para R\$ 5,00.

de Itanhaém, com apoio do governo estadual construiu um aeroporto visando o desenvolvimento do turismo. Acerca desta questão, em Schivartche e Lopes Jr. (2005), pode-se ler:

*Inaugurado na década de 50 com apenas uma pista de terra, o aeroporto estadual Antônio Ribeiro Nogueira Júnior passou nos últimos cinco anos por grandes modificações. Ganhou um terminal de passageiros, sede para os bombeiros, estacionamento, pátio de aeronaves e uma pista de 1.350 metros de extensão - maior até do que a do aeroporto Santos Dumont (RJ), por onde é feita a ponte aérea Rio - São Paulo.*

*Ao lado do gasto de R\$ 5,5 milhões da administração Geraldo Alckmin (PSDB) para concluir a reforma em dezembro do ano passado, o que chama a atenção é o pequeno movimento: apenas cinco pessoas, em média, utilizaram o aeroporto a cada dia, entre janeiro e julho deste ano.*

*Há dias em que não há nenhum pouso ou decolagem em Itanhaém. Entediados, funcionários fazem palavras cruzadas e alguns até cochilam nas dependências do aeroporto no horário de serviço. (SCHIVARTCHE; LOPES Jr., 2005)*

Contudo, para reverter o quadro de desarticulação e de crise no turismo balneário e coordenar as ações dos municípios da RMBS na área do turismo de negócios, destaca-se a fundação, em 2002, do Santos e Região Convention & Visitors Bureau, entidade que reúne as municipalidades da região e empresários do setor.

Entretanto, ainda é muito cedo para se observar o resultado desta iniciativa.

Quanto à renúncia fiscal, utilizada como instrumento de incentivo à ampliação do número de leitos, ao menos no caso de Santos, município onde a isenção de impostos municipais vigora desde 1997, parece não se ter obtido os resultados esperados, pois não houve ampliação significativa dos cerca de 3 mil leitos, nos 16 estabelecimentos de hospedagem da cidade. Quando eventos de grande porte são realizados, as acomodações são insuficientes. Ressalta-se que, conforme é possível verificar em Soares (1984: 79), este número de leitos é praticamente o mesmo do final da década de 1970. Todavia, em 2005 e 2006, devem ser concluídos três novos empreendimentos de hotelaria nos bairros Gonzaga e Boqueirão, na orla marítima, que somados à reforma e ampliação de dois hotéis tradicionais no Gonzaga, poderá representar um ganho de cerca de 500 leitos. Dentre estes empreendimentos, destaca-se o hotel da rede Íbis, de categoria econômica, e o *flat service* e conjunto de escritórios da rede Parthenon, no empreendimento denominado Clube XV Santos, operados pela rede europeia Accor Hotels, com 419 unidades. Após a frustrada



participação da rede Holyday Inn, no hotel Parque Balneário, trata-se do primeiro caso de construção de um equipamento de hotelaria com participação de um grupo estrangeiro, confirmando o processo de aumento de participação de empresas internacionais nos países do sul, por meio de formas menos onerosas de investimentos, como franquias, apontado em Ouriques (2005).

Em termos de dimensão e qualidade da rede hoteleira, segundo o Guia Quatro Rodas - Brasil (2005), Guarujá certamente é o município da região que possui a melhor infra-estrutura, contando com 23 estabelecimentos de hospedagem localizados em diversos bairros da orla. Destaca-se o Casa Grande Hotel, o mais confortável da RMBS, situado na praia da Enseada, em área com 4 ha, com 268 apartamentos, ampla estrutura de lazer, centro de convenções e espaço para exposições.

Analisando-se os dados do Guia Quatro Rodas (2005), sistematizados pela Embratur (Tabela 14), os quais não consideram meios de hospedagem de menor conforto, como pensões e pequenas pousadas, verifica-se grande participação do município de São Paulo, em todas as categorias e meios de hospedagem. Quanto à RMBS, esta possui 4,77% dos estabelecimentos

hoteleiros do estado de São Paulo e 0,92% do Brasil, sendo sua maioria concentrada nas categorias de simples e médio conforto. Em número de unidades habitacionais disponíveis em hotéis, a proporção sofre alteração, revelando menor participação da região, que conta com 3,07% das unidades do estado e 0,71% do país. Neste quesito, também se observa maior concentração nas categorias simples e médio conforto. Com relação aos estabelecimentos tipo *flat service*, a participação da região é maior, representando 5,44% do total do estado e 2,49% do Brasil, concentradas nas categorias médio conforto e simples. Quanto ao número de unidades habitacionais nesta modalidade de estabelecimento, a participação é de 3,96% com relação ao estado e 1,91% em relação ao país. As unidades da RMBS concentram-se, também, nas categorias médio conforto e simples.

Na RMBS, os hotéis de categorias muito conforto e confortável, voltadas a um público de mais alta renda, são apenas três. Destes hotéis, um está localizado em Guarujá (muito confortável) e dois em Santos (confortável). Não existem estabelecimentos da categoria luxo na RMBS. Esta categoria concentra-se somente na região sudeste e possui a maioria dos

estabelecimentos localizada no estado de São Paulo. O fato de que a maioria de hotéis e *flats* da RMBS encontra-se nas categorias médio conforto e simples, obedece ao padrão nacional, e pode ser explicado pela faixa de renda da maioria dos turistas que aflui à RMBS, constituída majoritariamente pela classe média. Peruíbe é a cidade que concentra o maior número de estabelecimentos, em sua maioria na categoria simples. A segunda colocação é ocupada por Guarujá. Bertioga vem em terceiro e Santos em quarto. Em número de unidades habitacionais a liderança é de Guarujá, seguida por Santos, Bertioga e Peruíbe. Esses dados revelam um equilíbrio em número de unidades entre Guarujá e Santos, e demonstram que os estabelecimentos em Peruíbe e Bertioga são de menor porte. Mongaguá, São Vicente, Praia Grande e Itanhaém, pela ordem, são os municípios que registram o menor número de estabelecimentos e de unidades habitacionais.

Esses números contribuem para reforçar a percepção de que no período atual o turismo regional, baseado na hotelaria, não se desenvolveu significativamente, tendo sofrido os impactos da estagnação econômica, das transformações ocorridas no espaço regional, da piora na qualidade ambiental e, sobretudo não

conseguiu superar os efeitos do modelo turístico implantado na região, desde a inauguração da Via Anchieta. Apesar dos esforços que vêm sendo feitos pelos municípios e empresários do setor, o turismo de eventos e negócios ainda não é uma realidade consistente, a ponto de poder ser considerada uma alternativa definitiva para a crise do turismo regional. Ainda assim, parece que a fase mais crítica já passou e a atividade vem recuperando espaço, mantendo-se como um dos pilares da economia da RMBS, embora não se possa afirmar que representa uma alternativa efetiva para mitigação dos impactos advindos do processo de reestruturação produtiva ocorrido do período em estudo.

Portanto, ao se avaliar a história do turismo da RMBS, e seus impactos sócio-econômicos, há que se considerar a reflexão apresentada em Ouriques (2005: 100), citando Cazes (1999)<sup>106</sup>, que por sua vez ressalta um pensamento de Ascher<sup>107</sup>: “*não é o turismo que permite o desenvolvimento, mas é o desenvolvimento geral de um país que torna o turismo rentável*”.

---

<sup>106</sup> Cf. CAZES, G. Turismo e subdesenvolvimento: tendências recentes. In RODRIGUES A. B. (org.). *Turismo e Geografia: reflexões teóricas e enfoques regionais*. São Paulo: Hucitec, 1999. p. 77-85.

<sup>107</sup> François Ascher, urbanista francês e pesquisador da Universidade Paris 8.

A percepção da fragmentação sócio-espacial provocada pela atividade turística pode ser reforçada pela avaliação de outra face do setor, vinculada ao público de rendimentos mais altos: o assim chamado turismo náutico e a pesca amadora. Ambas são atividades que se desenvolvem em conjunto, praticamente ocupando espaços ao longo da costa e estuários, apoiando-se, sobretudo em equipamentos como: marinas, garagens náuticas e píeres de atracação de propriedade pública ou privada. A avaliação do setor de marinas e garagens náuticas pode dar uma idéia bastante fiel de seu desempenho atual. Segundo dados do Sindicato das Marinas e Garagens Náuticas do Estado de São Paulo (Sindimar) expostos em Ratton (2003), o Litoral Paulista concentra 70% dos barcos produzidos no País, distribuídos em 117 marinas, garagens náuticas e iates clubes. “Com aproximadamente 25 empreendimentos do tipo, Guarujá é hoje é pólo nacional no setor”. A área possui 34 unidades, que abrigam quase três mil embarcações e, segundo estimativas do setor, empregam cerca de 4.500 pessoas, o que representa uma relação de 1,5 funcionário de manutenção para cada barco. Existem marinas de grande porte que chegam a empregar cerca de 300 pessoas (RATTON, 2003).

Os impactos espaciais desta atividade serão detalhados na Seção 4.4. Conforme (RATTON, 2003), Guarujá é o município da RMBS com maior destaque nesta atividade, mas outros municípios como São Vicente, Santos e Bertioga possuem vários equipamentos do gênero. No entanto, o turismo e a pesca esportiva, na RMBS, apresentam conflitos com atividades como a pesca profissional, pois a construção de marinas vem provocando impactos de cunho ambiental, sobretudo quanto à supressão de vegetação em áreas de preservação permanente, com a realização de aterros e desvio de cursos d’água, acarretando a redução do estoque de peixes, bivalves e crustáceos, que utilizam os mangues para se reproduzir<sup>108</sup>.

Uma dificuldade para quantificar o impacto desta atividade na região, em termos de geração de emprego e renda, é a ausência de dados específicos, que permitam avaliar com precisão quantos trabalhadores estão hoje vinculados direta ou indiretamente à

---

<sup>108</sup> Conforme declaração do promotor Ricardo Castro, que propôs ação para demolição das obras realizadas em marinas de Guarujá, “os manguezais abrigam inúmeras espécies de peixes e crustáceos, que se reproduzem e se alimentam no local”. E ainda, a mesma fonte afirma que “75% da vida marinha passam nos manguezais grande parte de seu ciclo de vida. Os manguezais também abrigam inúmeras espécies de pássaros, como os guarás-vermelhos” (RATTON: 2003).

atividade, assim como, qual o valor anual faturado pelo segmento. Contudo, é possível afirmar, que as restrições ambientais têm contribuído para limitar o crescimento do turismo náutico, pois o número de novos empreendimentos, na década de 1990, foi bastante reduzido, localizando-se basicamente em Guarujá, e em Bertiooga. Mas, certamente, o peso econômico desta modalidade de turismo não é suficiente para reduzir de forma significativa os impactos negativos do turismo balneário. Ao contrário, as relações trabalhistas existentes são igualmente produtoras de desigualdade, sobretudo pela natureza do público que pratica o turismo náutico e a pesca esportiva, majoritariamente de alta renda.

Outras modalidades de turismo, impulsionadas na década de 1990, são as focadas na visitação de monumentos e conjuntos de edificações de interesse cultural, com predominância dos sítios históricos e o denominado eco turismo. Por ser uma das áreas de ocupação mais antiga do país, a Baixada Santista possui uma série de sítios históricos e arqueológicos, distribuídos por quase todos os municípios. Porém, é o centro de Santos, com seu conjunto de edifícios dos períodos colonial, imperial e da época do café, que vem atraindo atenções, até mesmo de turistas estrangeiros. Esta

modalidade está vinculada às políticas de preservação e de “revitalização” de áreas centrais. Assim, a avaliação de seus impactos, que ainda são muito recentes, será apresentada na Seção 6.3, que trata especificamente do tema.

Quanto ao eco turismo, é inegável que a RMBS possui atributos naturais especiais, em função de possuir em todos os municípios áreas de mata atlântica de rara beleza e grande importância ambiental. No entanto, este ramo da atividade turística, ainda que comece a merecer maior atenção de prefeituras locais e empresas privadas, é pouco explorado na região e seus impactos ainda insuficientes para transformá-lo em alternativa econômica real, ao turismo balneário.

De modo geral, verifica-se que a atividade turística desenvolvida na RMBS, desde o período anterior do capitalismo no Brasil, baseada na fruição dos espaços costeiros, não se beneficiou do processo de reestruturação produtiva, em curso nas últimas décadas. Tanto o turismo balneário, como as atividades vinculadas à pesca esportiva e turismo náutico reproduzem desigualdades e não são alternativa de melhor remuneração para a força de trabalho privada dos empregos na indústria e no porto, nestes decênios.

Tabela 14 - Brasil, Estado de São Paulo, Município de São Paulo e municípios da RMBS – Meio de Hospedagem (2005)

Município	Categoria																							
	Luxo				Muito Confortável				Confortável				Médio Conforto				Simples				Sem Categoria			
	Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats		Hotéis		Flats	
	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH	Nº	UH		
Bertioga	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	122	3	238	8	152	-	-	-	-	-	-
Guarujá	-	-	-	-	1	268	-	-	-	-	-	-	3	194	-	-	10	316	1	56	-	-	-	-
Itanhaém	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	50	-	-	3	81	-	-	-	-	-	-
Mongaguá	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	13	-	-
Peruíbe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	38	-	-	18	308	-	-	-	-	-	-
Praia Grande	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2	109	-	-	-	-	-	-
Santos	-	-	-	-	-	-	-	-	2	223	-	-	1	104	1	52	4	338	1	72	-	-	-	-
São Vicente	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	30	1	51	1	53	1	35	-	-	-	-
<b>Total RMBS</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>268</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>223</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>12</b>	<b>538</b>	<b>4</b>	<b>341</b>	<b>46</b>	<b>1357</b>	<b>3</b>	<b>163</b>	<b>1</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>São Paulo</b>	<b>11</b>	<b>2654</b>			<b>11</b>	<b>2674</b>	<b>12</b>	<b>1451</b>	<b>63</b>	<b>14138</b>	<b>34</b>	<b>4270</b>	<b>31</b>	<b>4250</b>	<b>33</b>	<b>2787</b>	<b>16</b>	<b>1635</b>	...	...	...	...	...	...
<b>Est. S. Paulo</b>	<b>11</b>	<b>2654</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>24</b>	<b>5532</b>	<b>12</b>	<b>1451</b>	<b>157</b>	<b>24332</b>	<b>45</b>	<b>5423</b>	<b>343</b>	<b>22400</b>	<b>73</b>	<b>5074</b>	<b>751</b>	<b>23077</b>	<b>17</b>	<b>754</b>	<b>12</b>	<b>112</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Brasil</b>	<b>17</b>	<b>4372</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>124</b>	<b>30367</b>	<b>12</b>	<b>1451</b>	<b>503</b>	<b>63381</b>	<b>105</b>	<b>11262</b>	<b>1753</b>	<b>111491</b>	<b>157</b>	<b>11565</b>	<b>4262</b>	<b>124335</b>	<b>47</b>	<b>1976</b>	<b>167</b>	<b>1690</b>	<b>0</b>	<b>0</b>

Fonte: Instituto Brasileiro de Turismo (Embratur). Elaborado com base no Guia Quatro Rodas – Brasil (2005).

Obs.: UH – Unidades Habitacionais (quartos, apartamentos, chalés e outros).

#### 4.1.3.3. Comércio atacadista e varejista

No atual período do capitalismo, no Brasil, ao mesmo tempo em que se desenvolvem os subcentros terciários nos demais municípios da RMBS, em Santos, como na maior parte das metrópoles brasileiras, reforça-se uma tendência verificada no período anterior, em que o comércio e os serviços passaram a acompanhar a lógica espacial do automóvel e seus fluxos. Assim, o terciário vem se concentrando, sobretudo na Zona Leste da cidade,

ao longo das avenidas marginais aos canais de drenagem, e das avenidas Ana Costa, Conselheiro Nébias, Epitácio Pessoa, Pedro Lessa, Afonso Pena e Francisco Glicério, assim como das ruas Carvalho de Mendonça e Vereador Álvaro Guimarães, esta última na Zona Noroeste. Com menos vigor este processo vem ocorrendo nas principais cidades da região.

Entretanto, o setor terciário, em termos gerais, insere-se nas atividades vinculadas ao porto, à pesca, ao turismo e outras tantas desenvolvidas na RMBS, sendo um pilar importante da economia da região, com participação especialmente forte no conjunto dos serviços e do comércio varejista. Como se pode observar pelos dados apresentados no início deste capítulo, este setor vem crescendo aceleradamente no atual período e na RMBS este fenômeno não ocorre de forma diferente.

Outro aspecto comum a outras regiões metropolitanas brasileiras, é a perda de importância relativa do pólo regional. Ainda na década de 1980, Santos centralizava a matriz de várias redes de estabelecimento de comércio e possuía um número expressivo de empresas prestadoras de serviços vinculados às atividades portuária e turística. No entanto, a reestruturação produtiva havida durante a década de 1990, somada a tendências espaciais surgidas nas décadas anteriores, parece ter aprofundado a perda de importância dos principais centros da cidade, os bairros Centro e Gonzaga, este último na orla marítima, como principais pólos terciários da região. Acerca desta questão, que será aprofundada no Capítulo 6, em artigo publicado na imprensa local, sobre as transformações no comércio, pode-se ler:

*O setor do comércio na Cidade foi o mais afetado, com perda de espaço em relação à região, graças ao desenvolvimento comercial de São Vicente, o distrito de Vicente de Carvalho e outros pólos. Em 1985, Santos tinha 3.763 estabelecimentos comerciais. Em 2000, eram 3.978, um crescimento ínfimo de 5,7% no período. Na década de 80, Santos respondia por 54% do comércio da Baixada Santista. Após 15 anos, a participação caiu para 44% do total. Em contrapartida, o segmento de prestação de serviços se destacou: em 1985, eram 3.154 empresas, número que passou para 8.693 em 2000 - um aumento de 53,3%. Em comparação com os demais municípios da região, praticamente não houve alteração: 55% do total em 1985 e 53% em 2000. O segmento da indústria cresceu em 44% e o agropecuário, 223%. No entanto, este último ainda apresenta números baixos (126 em 2000). (MARIA: 2004)*

De fato, a partir da década de 1980, grandes redes varejistas e atacadistas estabeleceram-se na região, como por exemplo, Carrefour, Extra, Big, Macro e Atacadão. Da mesma forma, seguindo a tendência de várias metrópoles brasileiras, surgiram centros comerciais privados de grandes dimensões, conhecidos como *shopping centers*. Como se pretende demonstrar no Capítulo 6, os efeitos desse processo, em grande parte incentivado pelas prefeituras locais, foi o reforço à tendência de perda de importância do centro de Santos e do subcentro do bairro do Gonzaga, na área da orla marítima da cidade. Outro impacto observado foi a redução da importância dos mercados municipais, dentre os quais podemos citar o Mercado Municipal de Santos, situado em uma área pericentral.

Este equipamento, antes uma referência para o abastecimento regional, sofreu acelerado processo de degradação a partir da década de 1970, quando o surgimento de supermercados e centros comerciais tomou impulso na região. Acerca destes efeitos, pode-se ler em Coraggio e Cesar:

*O efeito (desses empreendimentos) sobre o espaço público e a organização da cidade não será o mesmo para cada caso e localização, mas no conjunto contribui significativamente para mudar a paisagem urbana e os meios de circulação e convivência na cidade. A revalorização do solo e as propriedades imobiliárias em certas áreas podem induzir novos processos de adensamento. Podem fazer perder centralidade ao velho centro se estiverem situados em áreas periurbanas, mas se estiverem próximos a ele, podem valorizá-lo. Concentram impactos ambientais negativos em seu entorno (contaminação do ar e poluição sonora, problemas de drenagem, engarrafamentos no trânsito etc.), alguns dos quais podem ser compensados com obras especiais, outros não. (CORAGGIO; CESAR, 2000: 30, tradução nossa)*

Em trabalhos realizados por Stone (1989, 1995, 1997) e por Stone *et al* (2001), nos E.U.A., foram acompanhados os efeitos da implantação de lojas da cadeia americana de comércio varejista e atacadista Wal-Mart em cidades americanas. Em muitos casos verificou-se que o comércio dos municípios aumentou substancialmente, enquanto nas cidades vizinhas, que não possuíam

este tipo de estabelecimento houve quedas de até 34%, no faturamento anual<sup>109</sup>.

No caso da RMSP, segundo o Sindicato do Comércio Varejista de Gêneros Alimentícios do Estado de São Paulo (Sicovaga), entre 1994 e 1999, cerca de 3 mil mercearias e pequenos supermercados fecharam as portas, resultando na supressão de aproximadamente 15 mil empregos diretos e indiretos, em função da concorrência das grandes redes de comércio varejista e atacadista. Conforme a Federação do Comércio do Estado de São Paulo (Fecomercio-SP), para cada emprego gerado pelas grandes redes, estima-se que 1,5 são suprimidos ao seu redor (VARGA, 2002). Isto pode explicar, em parte, os efeitos do fenômeno do surgimento de grandes redes no pequeno e médio comércio e mesmo em prestadores de serviço nos municípios centrais da RMBS, onde estas redes concentram-se na região.

Em Fritschel (2004), afirma-se que a atual concentração do setor de supermercados prejudica os negócios de pequenos fornecedores de alimentos, principalmente de produtos agrícolas e carnes e aves nos E.U.A. O documento defende a idéia de que os

---

<sup>109</sup> No caso específico da RMBS, a rede Wal-Mart fez uma tentativa malograda de instalar-se, mais precisamente em Santos. Este caso será estudado com mais detalhes na seção seguinte.

pequenos fabricantes estão em “desvantagem”, cita exemplos no Brasil e inclusive dá o nome de redes que “exploram” os pequenos. No relatório sobre o Brasil, informa-se que, na América Latina, os maiores supermercados cresceram substancialmente na década de 1990. O caso brasileiro destaca-se, pois em uma década o setor cresceu o mesmo que nos E.U.A. em cinco décadas. Segundo Fritschel,

*No Brasil, por exemplo, a participação dos supermercados na venda de alimentos foi de 30% em 1990 para 75% em 2000. O crescimento foi expressivo mesmo nos países pobres da América Latina. A participação no mercado pelos supermercados na Guatemala cresceu de 30 para 35% entre 1999 e 2001. (FRITSCHER, 2004, tradução nossa)*

Neste estudo vê-se ainda que, com poucos vendendo muito, surge um desequilíbrio, o que pode estar ocorrendo nas últimas décadas na Baixada Santista. Este autor (2004) afirma, também, que as grandes lojas compram mercadorias de pequenos fornecedores e revendem para fora, ganhando com a exportação, e que os fabricantes precisam adequar-se às normas dos contratos do comércio, que incluiu um prazo de até 60 dias para o pagamento da compra da mercadoria ao fabricante.

Outro trabalho, elaborado por Oliveira e Machado (2003), estuda detalhadamente a concentração no varejo. Os autores

abordam, sobretudo, a questão do surgimento e hegemonia no mercado do que denominam “varejo moderno”, ou seja, os estabelecimentos como supermercados e hipermercados. Segundo os autores (2003: 4), esta concentração aumentou o poder dessa modalidade de varejo, trazendo um efeito negativo sobre o bem-estar da sociedade, e teria sido uma reação a movimento idêntico, ocorrido no âmbito da indústria, no início da década de 1990 (OLIVEIRA; MACHADO, 2003: 38). Conforme demonstra o estudo, há dois movimentos de concentração. Um vertical, em que as redes varejistas encurtam o caminho entre produção e venda final, por meio da construção de depósitos próprios e sistemas centralizados informatizados de compra, eliminando os intermediários e atacadistas. Outro movimento, de caráter horizontal, é o número crescente de aquisições de redes varejistas de auto-serviço, por empresas de maior porte. Na RMBS, seguindo-se uma tendência nacional, podem-se obter ao menos dois exemplos de aquisições, ambos ocorridos na década de 1990. No primeiro caso, a rede francesa Carrefour adquiriu, em 1997, a rede paulista Eldorado, proprietária de um grande supermercado no bairro Boqueirão, em Santos. No segundo, em 1999, a Companhia Brasileira de Distribuição adquiriu a cadeia santista de supermercados Peralta, composta por 37 supermercados e 1 hipermercado, localizados em



várias cidades de região e também em outras localidades, possuindo 4.800 empregados. A mesma empresa adquiriu a rede Barateiro, e adotou esta bandeira para as lojas da rede Peralta, procurando atuar num nicho mais voltado aos pequenos supermercados de bairro. O grupo francês Casino, por sua vez, adquiriu 26% do controle dos supermercados Pão de Açúcar, de propriedade da Companhia Brasileira de Distribuição. Em 2005, esta participação foi ampliada para 50%. Em junho do mesmo ano, a rede Carrefour adquiriu dez lojas da bandeira Big, pertencente à rede portuguesa Sonae, sendo uma delas em Santos. Ao todo, apenas na década de 1990, 41 aquisições ocorreram no Brasil (CHRISTOFOLETTI, 1999). Segundo Oliveira e Machado (2003), este fenômeno pode ser explicado pelo poder de atração exercido pela estabilidade e abertura da economia, a partir do Plano Real. A Confederação Nacional dos Dirigentes Lojistas calculava que, em 1999, 30% de todo o comércio varejista do Brasil ocorria em redes de propriedade de empresas de capital estrangeiro. O fenômeno comumente denominado de “globalização” da economia parece ser o responsável pelo processo de concentração, conforme a opinião de comerciantes do setor varejista, como José Emílio Menegatti, da rede de supermercados Myatã, de Lages (SC), *“não há como escapar de uma tendência mundial de associativismo e fusão entre empresas grandes ou destas*

*para com redes regionais, em todos os setores”* (CHRISTOFOLETTI, 1999). Contudo, este determinismo, obscurece o fato de que, cada vez mais, a formação de preços no varejo brasileiro se desloca para esferas distantes das fronteiras nacionais. Hoje, na RMBS, pode-se afirmar que o grande varejo encontra-se completamente dominado por empresas de capital estrangeiro, ou capital nacional proveniente de outras regiões, restando ao capital local a administração de pequenas empresas de auto atendimento e outras de atendimento tradicional, cuja área de influência é mais restrita.

Para que se tenha idéia do poder do “varejo moderno”, segundo Oliveira e Machado (2003), ratificando informação prestada por Fritschel, no setor alimentício, os supermercados e hipermercados representavam 74,6% do faturamento, em 2000. Também, conforme a mesma fonte (OLIVEIRA; MACHADO, 2003: 11), entre 1996 e 2001, houve uma forte expansão das lojas tipo auto-serviço, na ordem de 58,6%, sobretudo as de pequeno e médio porte, localizadas junto a áreas residenciais. No entanto o número de empregos diretos cresceu somente 13,7%, em igual período. Estes autores (2003: 14) apontam, também, que os principais fenômenos ocorridos no setor varejista, na década de

1990, foram a entrada das grandes redes internacionais, a reestruturação patrimonial, a introdução de inovações organizacionais e tecnologias de automação, o fechamento de pontos deficitários e a expansão das lojas com grandes áreas de venda. Os autores (2003: 16) ressaltam que, embora o pequeno varejo tradicional represente 82,35% do total de estabelecimentos, registra volume de vendas de apenas 13,20%. Para Oliveira e Machado,

*A competição mais acirrada reduziu as margens operacionais, obrigando a modernização das empresas locais remanescentes. Como resultado direto ocorreu a aceleração do processo de concentração horizontal do segmento em busca de ganhos de escala e redução de custos logísticos. Conseqüentemente, houve a melhora de eficiência coordenativa entre os agentes das diversas cadeias produtivas envolvidas em transações com o segmento de varejo, permitindo a redução dos custos de transação. Adicionalmente, o surgimento de arranjos contratuais baseados em contratos de longo prazo permitiu ao varejo moderno distribuir o risco ao longo da cadeia produtiva. Conseqüentemente intensificou-se a rivalidade entre as redes de supermercados e destas em relação aos demais equipamentos varejistas locais mais próximos do consumidor. (OLIVEIRA; MACHADO, 2003: 19)*

Como revela, ainda, o trabalho de Oliveira e Machado (2003: 26), a participação de mercado das cinco maiores empresas do “varejo moderno” aumentou de 26,14% em 1996, para 38,80% em 2002, em relação ao faturamento total do setor. Entre as 20 maiores,

o crescimento da concentração foi da ordem de 10,46%. No total, segundo dados do IBGE<sup>110</sup>, as empresas de super e hipermercado aumentaram sua participação no varejo de 23% em 1996, para 24,9% em 2003, tornando-se o segmento de maior peso no varejo. Enquanto isso, o peso do emprego caiu de 12,1%, para 11,2% no mesmo período, embora seja. Ainda, o ramo que mais emprega no comércio. Por outro lado, a margem de lucro cresceu de 20,4%, para 23,5% do faturamento, em igual período.

Fatores peculiares à RMBS parecem estar exacerbando os efeitos desta concentração no varejo e no atacado. Na Seção 4.2, em que se compara o desempenho de setores da economia das principais regiões administrativas do interior do estado, pela qual ficou patente o fato da RA de Santos ter perdido um terço da sua importância, o que é muito significativo em curto espaço de tempo, embora a queda em número de estabelecimentos não tenha sido tão grande, como ocorreu com a RA de Campinas, onde parece ter havido maior concentração comercial. Também no setor de serviços, muito expressivo numa região portuária, verificou-se que a RA de Santos teve um declínio no período entre 1995 e 2000. Este fenômeno, que se percebe desde a década de 1980, mas acelerou-se nos anos 1990,

---

<sup>110</sup> Dados divulgados em 2005.

quando o parque industrial de Cubatão e o porto de Santos sofreram as transformações já descritas neste trabalho, afetou profundamente o desempenho do setor terciário na região, com desdobramentos marcantes no mercado de trabalho e na renda regional. Como pólo regional, foi natural que o setor terciário de Santos sentisse o impacto da queda no rendimento da população, atingida pela reestruturação de seus principais setores produtivos. Contudo a entrada de grandes redes na RMBS parece estar contribuindo para o acirramento da crise no comércio regional. Pode-se citar como fatos relevantes a abertura de duas lojas da rede Carrefour, a primeira em São Vicente, ainda na década de 1980 e a já citada aquisição do Eldorado em Santos. Igualmente impactante foi a inauguração de três lojas de hipermercados Extra, em Santos, Praia Grande e São Vicente<sup>111</sup>; assim como a inauguração de uma loja do hipermercado Big, da rede portuguesa Sonae<sup>112</sup>, em Santos; e três lojas da rede

---

<sup>111</sup> Em 29 de novembro de 2005, uma grande festa marcou a inauguração da terceira loja da rede Extra na RMBS. Construída no local onde antes existiu o Clube Hípico daquela cidade, a chegada da rede foi assim saudada, na cerimônia de inauguração, pelo diretor executivo do Grupo Pão de Açúcar, proprietário da bandeira: “raramente vejo uma Prefeitura prestar atendimento tão eficiente e tamanho incentivo ao investimento” (SV: 2005). Esta declaração dá a exata medida do papel desempenhado pelas municipalidades da região, no processo de concentração do varejo. Contudo, o caso mais relevante parece ter sido o da instalação do Extra em Santos, que será discutido detalhadamente na Seção 6.2.

<sup>112</sup> Em dezembro de 2005, a rede norte-americana Wal-Mart firmou um acordo de aquisição das 134 lojas brasileiras restantes do grupo Sonae, em mais um passo no

atacadista Atacadão, em Santos, Guarujá e Praia Grande, todas ocorridas no início da década de 2000. De fato, a participação estadual da RMBS, em número de lojas de auto-serviço é proporcionalmente superior à de sua população. Em 2005, a Baixada Santista possuía 4% da população de São Paulo, conforme dados da Seade. No mesmo ano, segundo dados da Associação Paulista de Supermercados (Apas), a região possuía 241 lojas de super e hipermercados, incluindo matrizes e filiais, enquanto o total do estado era de 5.021, o que correspondia a 4,8% deste total.

Entretanto, o movimento de concentração não parece ter influenciado demasiadamente no número total de estabelecimentos comerciais, no setor de varejo, no município de Santos, durante a década de 1990. Conforme dados do Cadastro de Contribuintes da Sefin (2005), em 1992 a cidade registrava um total de 4.698 estabelecimentos, em 1996 registrava 6.008 e ao final da década, em 1999, contava com 5.866. De certa forma, o aumento no número de estabelecimentos em meados da década pode ser explicado, pelo Plano Real e pelo fato de que a atividade varejista foi a alternativa procurada por muitos trabalhadores que perderam postos de trabalho

---

processo de concentração do setor. Segundo Wal-Mart (2005), o grupo português, que já havia vendido 10 lojas ao Carrefour, pretende, com esta transação, capitalizar-se para fazer frente ao seu endividamento externo.

no porto e na indústria, após a reestruturação havida, sobretudo a partir de 1993. Este aspecto, somado ao natural fracasso na atividade, para aqueles que não tinham experiência no ramo, aliados às crises econômicas internacionais e ao movimento de concentração das grandes redes, talvez expliquem porque o número de unidades declinou ao final da década.

Contudo, segundo o IBGE, em função da abertura do mercado às importações, segmentos do comércio como veículos e combustíveis ganharam em produtividade e participação. O primeiro, no qual se inclui autopeças e motocicletas, reduziu o número de funcionários e elevou suas margens de lucro. Em 1996, o segmento de veículos possuía 7 funcionários por empresa, passando em 2003 para 5. O rendimento médio do salário caiu de 4,1 s.m. para 2,5 s.m., em igual período. Por outro lado, a produtividade do setor aumentou em 1,1% e a margem de lucro subiu de 18,5% para 20,7%, no mesmo espaço de tempo. Quanto aos combustíveis, a nova legislação do petróleo, de 1997, aumentou a concorrência entre distribuidoras, fazendo o número de empresas subir 180%, entre 1996 e 2003, com um aumento de produtividade em torno de 54%, devido ao aumento do faturamento, resultante da elevação dos preços internacionais do petróleo. Este ramo aumentou sua

participação no setor atacadista de 24,2%, para 36,9%, no mesmo período. Contudo, a mesma fonte revela que a maior concorrência entre as empresas do setor provocou queda da margem de lucro de 17,6%, para 10,4%<sup>113</sup>.

Em todo o Brasil, segundo a mesma fonte, o salário médio do emprego formal no comércio declinou 9,3%, entre 1996 e 2003, ao mesmo tempo em que o setor passou a ocupar mais trabalhadores. De modo geral, o faturamento não cresceu na mesma medida que o emprego, resultando em queda da produtividade. O número de empresas cresceu, em todo o país, de 1, 058 milhão para 1,365 milhão, em movimento oposto ao registrado em Santos. Enquanto isso, o faturamento total no país passou de R\$ 613,1 bilhões para R\$ 675,6 bilhões, ao mesmo tempo em que o número de trabalhadores saltou de 4,843 milhões para 6,271 milhões, um salto de 29,5%. O salário médio passou, em igual período, de R\$ 524,00 para R\$ 524,50, mantendo-se praticamente estável. As empresas passaram a contratar pessoas para as mesmas funções, com remuneração inferior, com isso ocorrendo queda na renda, ao mesmo tempo em que a produtividade caiu de R\$ 126,60 mil por trabalhador, para R\$ 105,20. Segundo o IBGE, o setor absorveu trabalhadores de outros

---

<sup>113</sup> Dados do IBGE divulgados em 2005.

setores, inclusive sem vínculo formal, como vem ocorrendo em escala mundial, seguindo a mesma tendência que o setor de serviços. Entretanto, foi o setor de combustíveis que conseguiu manter a elevação da receita do comércio nestes anos. Por outro lado, a redução geral na renda do trabalhador parece ter contribuído para o baixo crescimento do setor, ao lado das crises macroeconômicas do final da década de 1990.

No que diz respeito ao estado de São Paulo, segundo revela a Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – 2001 (Paep 2001, SEADE, 2004c), o movimento de concentração no comércio, eliminou postos de trabalho, afetando muitas regiões, numa

#### **4.1.3.4. Serviços financeiros**

No estado de São Paulo, no início da década atual, conforme a Pesquisa da Atividade Econômica Paulista – 2001 (Paep 2001, SEADE, 2004c), o setor de serviços melhorou sua participação no estoque de empregos. Este setor já responde por quase metade do pessoal ocupado no estado, sendo o restante distribuído na indústria e no comércio. Na RMBS, a prestação de serviços ganha força, sobretudo pelo desempenho atual do porto de Santos, que após quase

conjuntura econômica desfavorável. O comércio perdeu postos de trabalho formal em todo o estado de São Paulo, com redução de 2,07 milhões, em 1996, para 1,92 milhão, em 2001. As causas, segundo a Seade, foram a retração da atividade econômica, a queda da renda e a elevação das taxas de juros.

Portanto, em que pese o aumento da importância do setor terciário, o comércio não vem representando uma alternativa concreta de melhoria da renda, nem em nível estadual, nem em nível regional. No âmbito da RMBS, certamente o processo de reestruturação produtiva em setores como o porto e a indústria contribuíram, nas últimas décadas, para agravar este quadro.

uma década, voltou a apresentar excelente performance, como se observa na Seção 4.1.1.1.

Um aspecto importante, segundo a Seade (2004c), é que Santos é a única cidade, além da Capital, onde a participação do setor de serviços na economia é ligeiramente maior que a da indústria. Como os serviços atualmente geram mais empregos, conforme a Seade, este aspecto revela o quanto o porto é importante para economia local. Segundo a mesma pesquisa, apesar do número

reduzido de empresas, o setor bancário tem peso marcante na economia paulista, revelando a concentração econômica no estado. Juntos, os 90 bancos, que operam em São Paulo, empregam cerca de 170 mil trabalhadores, ou seja, quase metade dos postos de trabalho gerados, por exemplo, pelas cerca de oito mil empresas de construção civil. Estes equivalem a 40% do total de empregos que o setor bancário gera em todo o País.

De acordo com as conclusões dos pesquisadores, os bancos atuam em parceria com um considerável número de instituições financeiras. Além disso, parte significativa da oferta de produtos e serviços financeiros, incluindo previdência e seguros, passa pelos bancos, revelando a estratégia de distribuição, bem como o grau de conglomeração do setor. Por causa dessas características específicas, a Fundação Seade resolveu abordar de forma diferenciada o setor. Conforme apuraram os pesquisadores, dos 90 bancos estabelecidos no Estado, 11 são considerados de grande porte, respondem por 93,2% das agências paulistas e empregam 91% dos trabalhadores do setor. Outros 28 são de médio porte e 51 de pequeno. Do total, 15 têm mais de 500 empregados.

No que diz respeito à RMBS, Santos detinha, em 2000, cerca de 59% das agências bancárias dentre os cinco maiores municípios

da região, com valor de aplicações equivalente a quase 80% do total desses mesmos municípios. Portanto, percebe-se que Santos é o centro financeiro regional. Segundo dados do Sindicato dos Empregados nos Estabelecimentos Bancários em Santos e Região (Sindicato dos Bancários), atualmente, cerca de 70% dos bancários trabalham na cidade<sup>114</sup>.

No entanto o setor bancário foi um dos mais atingidos pela reestruturação ocorrida na última década, devido a fatores concorrenciais, como a abertura do setor financeiro a instituições estrangeiras, a introdução de novas tecnologias, com automação do pronto atendimento, e conseqüente supressão de mão-de-obra. Como produto da implementação das políticas neoliberais, com a abertura econômica do setor financeiro, da mesma forma que no setor industrial, no bancário também ocorreram privatizações de empresas estatais. No caso da RMBS, isto veio a repercutir especialmente com a venda do Banco do Estado de São Paulo S. A. (Banespa), que passou ao controle do Santander, instituição financeira de capital espanhol.

---

<sup>114</sup> Entrevista com Pedro de Castro Jr., presidente, desde 1998, do Sindicato dos Empregados nos Estabelecimentos Bancários em Santos e Região, concedida em 9 de março de 2005.

Conforme dados do Sindicato dos Bancários, houve perda na massa salarial do segmento, na década de 1990, acompanhada por maciço corte de postos de trabalho. A entidade calcula que entre 1990 e 2004, o número de trabalhadores tenha sido reduzido em 57%, aproximadamente. Na região, em 1992, em valores referentes a março de 2005, a média salarial mensal era de R\$ 3.412,20, para um total de 5.706 trabalhadores; em 1995, era de R\$ 2.113,28, para 5.191 trabalhadores; em 1998, era de R\$ 2.559,49, para 3.950 trabalhadores; em 2004 era de R\$ 2.289,94, para 3.477 trabalhadores. Segundo a mesma fonte, durante os anos 1990, houve redução no número de caixas e escriturários, seguido de aumento

#### **4.1.3.5. Educação superior em Santos**

O crescimento expressivo de cursos superiores, em termos nacionais tem sido significativo, nas últimas décadas embora os dados do Censo da Educação Superior 2004, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas (Inep), vinculado ao Ministério da Educação (MEC) apontem redução da velocidade de crescimento no início do atual decênio, seja em termos de instituições públicas, seja em instituições privadas. Sobretudo na década de 1990, o processo de expansão do número de cursos foi incentivado pelas políticas

nos postos de gerência, secretários e assessores econômicos. Ainda no mesmo período, houve acréscimo no número de bancários que trabalhavam em jornadas de 8 horas diárias e redução nos que trabalhavam em 6 horas.

Na verdade, a reestruturação produtiva do setor financeiro suprimiu empregos e renda em todo o mundo, mas no caso específico da RMBS, os impactos deste fenômeno vieram a se somar aos processos correlatos já analisados nas seções anteriores, contribuindo para o agravamento das condições sócio-espaciais da região.

nacionais para o setor, num esforço para aumentar o nível de escolaridade da população, num quadro de grande competitividade, proporcionado pela abertura econômica, em função da adoção das políticas neoliberais no Brasil. Por esta razão, este segmento educacional tornou-se, ao longo das últimas décadas, um importante ramo das atividades econômicas na RMBS. Conforme os dados mencionados, na região havia 39.058 alunos matriculados nas instituições de ensino superior, o que representa cerca de 1% do total

nacional, 2% da região sudeste e 3,5% do estadual, respectivamente. Conforme as tabelas 15 e 54 (Apêndices) Santos é, respectivamente, a 21ª e a 5ª cidade classificada nos *rankings* nacional e estadual, em número de alunos matriculados, com especial participação de entidades de ensino particulares e filantrópicas. Com relação ao Censo da Educação Superior 2002, este município perdeu três posições, sendo ultrapassado pelo município paulista de Santo André. Em nível regional o peso da cidade de Santos, em número de alunos e de instituições de educação superior é incontestável. Apenas em número de matrículas, em 2004, Santos representava 87,6 % da RMBS. Em função deste aspecto, nesta seção será privilegiado o estudo deste segmento educacional restringindo-se ao município pólo.

Embora a RMBS nunca tenha possuído grande expressão na atividade acadêmica, sobretudo na área de pesquisas, voltadas à produção de ciência e tecnologia, uma série de entidades, notadamente privadas<sup>115</sup>, foi estabelecendo, ao longo das últimas

---

<sup>115</sup> Dados do Inep revelam que, no Brasil, na última década, o setor privado vem aumentando sua participação, tanto em número de instituições, como em número de cursos e de alunos matriculados. Conforme esta fonte, em 2003, 74,7% das instituições de ensino superior eram privadas, correspondendo a 56,6% dos cursos presenciais. Em 2003, esta proporção alterou-se para 88,9% de instituições e 65,6% de cursos, respectivamente. Na região sudeste este fenômeno ocorreu em intensidade ainda maior. Contudo, na RMBS houve movimento inverso, pois na

décadas, uma variada gama de cursos de terceiro grau, que vêm atraindo, sobretudo à Santos estudantes de outras regiões do estado e mesmo de outras áreas do país. Em matéria publicada na imprensa local, acerca desta questão, pode-se ler:

*Enquanto o comércio varejista apresenta quedas sucessivas de desempenho, com o número de lojas fechadas superando o total de aberturas, uma atividade encontra-se em plena expansão na Cidade. O que emprega 3 mil trabalhadores, mobiliza 30 mil pessoas e movimenta anualmente quase R\$ 200 milhões na economia local atende por um nome: ensino superior.*

*São quatro universidades e dois centros universitários que atuam na oferta de cursos de graduação, extensão e pós-graduação (stricto sensu). Há ainda uma faculdade pública e duas privadas. Uma indústria educacional com mais de 100 cursos nas mais diferentes áreas. (SANTOS, 2003b)*

A mesma reportagem aponta que, nesse ramo, “*não se prolifera apenas o conhecimento*”, sendo a circulação de dinheiro “*outra consequência direta dessa atividade*”. A matéria salienta que não existem estudos oficiais sobre o impacto financeiro das universidades privadas na economia santista e da região, o que é absolutamente verdadeiro, contudo, o jornalista especulou que a abrangência do setor “*é muito maior do que se imagina*”. Segundo a mesma fonte:

---

década atual instalaram-se as primeiras instituições públicas do setor. No entanto, as instituições e cursos privados cresceram expressivamente, mantendo uma proporção equivalente à verificada em nível nacional.



*As quantias movimentadas — direta e indiretamente pelas instituições — superam o faturamento de grandes empresas mercantis. Se todos os 30 mil universitários existentes em Santos pagassem, por exemplo, uma mensalidade de R\$ 500,00, em um ano eles teriam contribuído com uma arrecadação de R\$ 180 milhões.*

*Mesmo descontando o alto índice de inadimplência, que já chega a 30%, e as bolsas concedidas, o valor tem um peso significativo. A soma supera toda a arrecadação de IPTU e ISS da Prefeitura em 2002. (SANTOS, 2003b)*

O autor da matéria calculou que, em termos comparativos, a receita do setor educacional privado é quase o dobro da dotação orçamentária da Secretaria Municipal de Educação para 2004, que é de R\$ 107.446.000,00, valor absolutamente correto, conforme se pode verificar em consulta à Lei Orçamentária Anual de Santos.

Conforme se pode verificar na Tabela 16, atualmente, estão estabelecidas em Santos quatro universidades privadas: Universidade Católica de Santos (UniSantos)<sup>116</sup>, Universidade Santa Cecília (Unisanta), Universidade Metropolitana de Santos (Unimes) e Universidade Paulista (Unip). A UniSantos possui seus *campi*, nos bairros Pompéia, Boqueirão, Vila Mathias e Vila Nova, com cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*. A Unisanta possui

---

<sup>116</sup> A UniSantos é a entidade de ensino superior mais antiga da RMBS, sendo seu curso de direito, criado em 1951, o precursor. Nesta época, contudo, a UniSantos ainda era denominada Fundação Visconde de São Leopoldo, pois somente em 1986 ocorreu seu reconhecimento pelo MEC como universidade, a primeira da região.

um único *campus*, que, no entanto é o maior da região, com área aproximada de 50 mil m<sup>2</sup>, distribuído em várias quadras, no bairro do Boqueirão. Esta universidade possui cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*. A Unimes possui seus *campi*, nos bairros Vila Nova, Encruzilhada e Morro da Nova Cintra e conta com cursos de graduação e de pós-graduação *stricto sensu*. A Unip, única instituição do porte pertencente a um grupo empresarial de fora da região, atuando em Santos, o grupo Objetivo, possui seus *campi*, nos bairros Ponta da Praia e Vila Mathias. Esta instituição conta com cursos de graduação, mas não possui curso de pós-graduação *stricto sensu*. Além dessas universidades, existem dois centros universitários na cidade: Centro Universitário Monte Serrat (Unimonte) e Centro Universitário Lusíada (Unilus). O Unimonte que possui seus *campi* em Santos, situados nos bairros Vila Mathias, Vila Nova, Ponta da Praia e em São Vicente, no bairro Jockey Club. Esta instituição conta com apenas com cursos de graduação. A Unilus conta com seus *campi*, situados nos bairros Boqueirão e Macuco, possuindo cursos de graduação e nenhum curso de pós-graduação *stricto sensu*.

Segundo o Censo da Educação Superior 2002, do Inep, o Brasil possuía 8.486 cursos superiores, naquele ano, enquanto o

estado de São Paulo possuía 1.548 cursos e a cidade de Santos 60 cursos. Conforme dados do Censo da Educação Superior de 1997, naquele ano a cidade possuía 44 cursos, o que indica um expressivo crescimento entre as duas pesquisas. Parte deste crescimento pode ser atribuída à instalação dos *campi* da UNIP, após 1999, indicando que o “mercado” do ensino superior, em Santos, tornou-se atrativo para instituições de fora. Na realidade, este não é um fenômeno exclusivo da cidade. Pelo contrário, com base nos dois censos mencionados, pode-se afirmar que esta situação ocorre praticamente em todas as regiões brasileiras. Em 1997 o país contava com 689 cursos superiores ministrados em entidades particulares de ensino. Em 2002 este número subiu para 1.442, um incremento superior a 50% em 6 anos. No entanto, dados do MEC apontam que o sudeste, região que concentra o maior número de cursos do país, vem reduzindo sua participação no total nacional, pois a taxa de crescimento vem sendo reduzida, em relação às demais regiões, na última década.

Conforme dados do Censo da Educação Superior 2002, naquele ano contabilizavam-se 3.479.913 universitários no Brasil, sendo que 10,8% estão na capital de São Paulo e 0,91% em Santos. Os 20 primeiros municípios classificados concentravam 45% do

total de alunos. Santos representava 2% deste número. Segundo Santos (2004), de acordo com a secretária estadual de Assistência e Desenvolvimento Social, Maria Helena de Castro, que presidiu o Inep entre 1995 e 2002, “o resultado da pesquisa (Censo da Educação Superior 2002) mostra que está havendo uma desconcentração dos cursos superiores. *‘Há alguns anos, eles ficavam ainda mais localizados em São Paulo’*”.

Conforme a mesma fonte, a necessidade de maior capacitação da população nas cidades do estado de São Paulo está ligada ao grau de exigência dos empregadores. Este fator possui evidente vínculo com a adoção da agenda neoliberal. Segundo o vice-presidente do Sindicato das Entidades Mantenedoras de Estabelecimentos de Ensino Superior no Estado de São Paulo (Semesp), Antônio Carbonari Netto (SANTOS, 2004), revela-se que “*a maior concentração de cursos em regiões do Estado é ligada a fatores como a maior densidade populacional; maior número de escolas básicas e de Ensino Médio; além de São Paulo ter o maior mercado empregador do País, oferecendo maior acesso a bens e salários*”. O resultado é positivo, na opinião de Netto, que vê um vínculo entre o fenômeno e o período atual do capitalismo, pois segundo ele “*aumenta o nível médio de escolarização, de educação formal e de*

*inserção no mercado globalizado. Os diplomados no Estado têm sido muito mais procurados pelas empresas, em função dessa cultura global*". Na verdade, durante a década de 1990, houve, por parte do Estado brasileiro, um esforço na melhoria da educação, que se refletiu mais na quantidade de cursos, que propriamente em sua qualidade. Vincular este esforço às transformações ocorridas na economia, impropriamente denominadas de "globalização" pode ser um exagero, ainda que seja forçoso admitir a necessidade de aprimoramento da força de trabalho, para possibilitar o enfrentamento do ambiente concorrencial, que emergiu nas últimas décadas. Porém, também neste setor começa a ocorrer um processo de desnacionalização. No Brasil podem ser apontados dois exemplos de instituições de ensino superior que hoje têm parte do controle nas mãos de grupos estrangeiros: a Pitágoras, de Belo Horizonte e a Morumbi, de São Paulo. Contudo, este fenômeno ainda não se manifestou na RMBS.

No âmbito dos impactos sócio-espaciais do ensino superior em Santos, encontra-se importante avaliação apresentada em Santos (2003b), na qual, o professor universitário Souza Jr. "*enumera uma série de atividades que gravitam em torno das universidades*", que segundo ele "*vivem quase que exclusivamente do meio acadêmico*",

como: encadernadoras, cantinas, estacionamentos, livrarias, oficinas de reprografia, bares, lanchonetes, entre outras. Para o acadêmico, "*é possível ter uma pequena amostra da participação universitária na economia local*", considerando-se "*que cada aluno gasta, em média, R\$ 100,00 por mês, com transporte (passagem de ônibus ou combustível do veículo) e na compra de lanches, os 30 mil estudantes movimentam, apenas com esses dois tipos de gasto, cerca de R\$ 36 milhões em um ano*". Segundo a reportagem (SANTOS, 2003b), "*quando o aluno vem de fora, como acontece com 83% dos matriculados no curso de Medicina da Fundação Lusíada (UNILUS), aumenta ainda mais a injeção de dinheiro na Cidade. Até o mercado imobiliário é beneficiado, com a locação de moradias para os universitários*". Desta forma, pode-se afirmar que Santos tornou-se, de fato, um pólo de ensino superior, ainda que com uma produção acadêmica limitada, se comparada a outros centros como Campinas, São José Campos e São Carlos. Tal fato pode ser explicado pela ausência, até pouco tempo, de entidades públicas de ensino superior, que em todo o país são mais voltadas para a pesquisa e possuem a maioria dos cursos de pós-graduação<sup>117</sup>. Neste

---

<sup>117</sup> Até o início da década atual, apenas duas entidades públicas de ensino superior ou técnico atuavam na região: a Universidade Estadual Paulista (Unesp) e o Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Fatec). A primeira contava com o Centro de Ensino e Pesquisa do Litoral Paulista (Cepel), criado em

aspecto, a instalação do *campus* da Universidade Estadual Paulista (Unifesp), em Santos, está sendo aguardada com muita expectativa<sup>118</sup>. Atualmente, a instituição já dispõe de um imóvel locado pela Prefeitura, por meio de um convênio, mas as tratativas para a construção do campus definitivo já estão avançadas. Os cursos estão previstos para iniciar em 2006.

A ampliação do número de cursos superiores, na última década, vem provocando uma série de impactos espaciais em Santos, que serão especialmente analisados na Seção 4.4. Dentre estes impactos observa-se a piora nas condições de trânsito, e a formação de um segmento do terciário voltado ao apoio a estas instituições.

Outro aspecto a observar é o potencial de interação entre ensino superior e turismo. No caso da RMBS, nota-se que a pouca

---

1993, no bairro Parque Bitarú, em São Vicente, transformado em Campus Universitário, em 1999, oferecendo 1 curso de graduação, o primeiro de caráter público na região, na área de ciências biológicas. A Fatec, com um campus no bairro Aparecida, em Santos, oferece 3 cursos de nível técnico. Ambas possuem uma participação bastante reduzida em termos de número de cursos e de alunos, se comparadas às demais instituições que atuam na região. Em 2002, a Fatec estabeleceu-se em Praia Grande, oferecendo 1 único curso técnico e, em 2004, foi aprovada a instalação de um *campus* da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), que a partir de 2006 deverá oferecer 2 cursos de graduação, na área de saúde pública, em Santos.

<sup>118</sup> As instituições públicas, além da importância científica e tecnológica, também possuem grande peso econômico, como demonstrou Bovo (2003), acerca da geração de ICMS em cidades sedes de *campi* da Unesp.

expressividade na área de pesquisa, devida, sobretudo à pequena quantidade de cursos de pós-graduação, desperdiça um potencial filão turístico, constituído pelos eventos acadêmicos, que ainda são poucos na agenda regional. Esta modalidade turística é interessante, pois costumeiramente atrai profissionais de alta qualificação, que se deslocam para congressos e seminários, geralmente subsidiados por instituições de fomento, transferindo renda para as cidades receptoras deste tipo de evento.

Todavia, apesar desta e outras deficiências, pode-se considerar que o ensino superior tornou-se, em Santos, assim como em todas as metrópoles do Brasil, uma atividade de peso na economia, influenciando na dinâmica imobiliária e apresentando expressivos impactos sócio-espaciais. Salienta-se que a demanda por infra-estrutura urbana, provocada pelo setor, é notável e não foi adequadamente equacionada até o presente, a despeito dos inegáveis benefícios que as instituições trouxeram e trazem para a região.

Portanto, é possível afirmar que os processos de reestruturação produtiva e de abertura ao capital estrangeiro provocaram profundas alterações no terciário regional, provocando impactos que foram potencializados por uma situação de desequilíbrio espacial, seja quanto à distribuição de estabelecimentos, como quanto à

distribuição de empregos, excessivamente concentrados na área central da região, sobretudo no município de Santos. Contudo, a tendência de dispersão do terciário, iniciada na região no período

**Tabela 15 – Educação Superior - *Ranking* dos municípios brasileiros segundo o nº de alunos matriculados (2004)**

Municípios		UF	Matrículas
1°	São Paulo	SP	405.574
2°	Rio de Janeiro	RJ	270.952
3°	Belo Horizonte	MG	118.640
4°	Brasília	DF	111.064
5°	Curitiba	PR	104.672
6°	Salvador	BA	94.851
7°	Goiânia	GO	75.073
8°	Fortaleza	CE	74.657
9°	Recife	PE	69.847
10°	Porto Alegre	RS	63.923
11°	Manaus	AM	59.437
12°	Campinas	SP	55.635
13°	Belém	PA	50.555
14°	Niterói	RJ	46.073
15°	Canoas	RS	39.050
16°	São Luis	MA	37.833
17°	São Bernardo do Campo	SP	37.403
18°	Teresina	PI	36.459
19°	Natal	RN	35.756
20°	Santo André	SP	34.540
21°	<b>Santos</b>	SP	<b>34.234</b>

Fonte: Censo da Educação Superior 2004, MEC/Inep.

anterior, antes da crise dos anos 1980, intensificou-se no atual período, mas não foi suficiente qualitativamente e quantitativamente, para reverter o grave quadro de concentração de renda regional.

**Tabela 16 - Cursos de graduação e pós-graduação nas instituições de ensino superior da RMBS (2005)**

Instituição	Cidade	Nº de campi	Nº de cursos de graduação	Nº de cursos de pós-graduação <i>stricto sensu</i>
UniSantos	Santos	6	28	4
Unisanta	Santos	1	25	4
Unimes	Santos	3	10	1
Unip	Santos	2	19	0
Unaerp	Guarujá	1	14	4
Unimonte	Santos e S. Vicente	5	7	0
Unilus	Santos	3	11	0
Unifesp*	Santos	1	2	0
Unesp	São Vicente	1	1	0
<b>Total</b>	<b>-</b>	<b>22</b>	<b>115</b>	<b>13</b>

Fonte: Elaboração própria, com base em dados obtidos nas respectivas instituições em 2005.

\* Instituição pública federal, em fase de instalação.

## 4.2. Transformações na economia da RMBS e os impactos decorrentes no emprego e na renda

Para aprofundar o conhecimento das mudanças ocorridas na Baixada Santista, no atual período do capitalismo, a seguir, apresenta-se os principais índices econômicos disponíveis sobre a região, visando permitir a avaliação das transformações de sua importância, comparativamente a outras regiões, sobretudo as do estado de São Paulo. Para permitir uma análise da evolução econômica intra-regional, no referido período, na Seção 4.2.1 busca-se aferir a transformação na importância dos municípios mais populosos da RMBS, com base em índices econômicos. Complementando-se esta análise, nas seções 4.2.2 e 4.2.3 avalia-se, respectivamente, a evolução do saldo e da distribuição espacial de empregos formais nestes municípios.

O PMDI da RMBS (EMPLASA, 2002a) reproduz interessante análise do processo de desenvolvimento econômico da região. Segundo este estudo, nas décadas de 1960 e 1970, o aumento da migração para Santos e São Vicente “impulsionou o setor imobiliário, provocando, nos anos 70 e 80, a urbanização em tecidos urbanos já saturados, que passavam a exigir mudanças nos padrões de ocupação e medidas preventivas sociais e econômicas” (EMPLASA, 2002a: 55).

Conforme esse mesmo trabalho (2002a: 55), os municípios do centro da região, Cubatão, Santos, Guarujá e São Vicente, concentravam a maior parte das atividades industriais, comerciais e de serviços, continuando Santos a se destacar, por apresentar as maiores taxas de densidade demográfica e de urbanização, ao lado de São Vicente e “*a maior e melhor rede de equipamentos sociais e urbanos do litoral*”. Ainda pela mesma fonte sabe-se que, nos anos 1970, o crescimento demográfico intensificou-se nos núcleos próximos ao pólo regional. Nesse período, segundo dados da Seade (EMPLASA, 2002a: 55), observou-se uma “*mudança na direção dos fluxos migratórios de Santos para Praia Grande e Guarujá, acelerando os seus processos de expansão física e ocupação urbana*”.

Pelo PMDI, no tocante à questão industrial, sabe-se que:

*Para Cubatão, essa década representou também um período importante para a consolidação do seu espaço urbano, reflexo do seu perfil industrial. Entre 1970 e 1975, período do governo Geisel (II Plano Nacional de Desenvolvimento - PND-1974), esse município ainda recebeu indústrias de grande porte, como a Liquid Carbonic e a Ultrafértil (1970), Engector (1971/73), a Indústria Agropecuária IAP e a Petrocoque (1975). (EMPLASA, 2002a: 55)*

Porém, nesse documento (EMPLASA, 2002a: 56) afirma-se que, diferentemente das décadas anteriores, sobretudo com relação a 1970, quando ocorreu uma “*contínua e forte expansão das atividades industriais*”, na década de 1980, apesar da melhoria da infra-estrutura viária possibilitada pelas rodovias Imigrantes, Mogi-Bertioga, e reformulação da Pedro Taques, “*o desenvolvimento industrial não apresentou a mesma dinâmica, devido aos impactos econômicos negativos da crise e da política econômica recessiva instaurada no País (reflexo de uma elevação nas taxas de juros internacionais)*”. Neste aspecto, observa-se que o relatório do PMDI ignora completamente as causas internas do abandono do II PND, conforme discutido no Capítulo 1.

O relatório do PMDI considera, também, que Santos e São Vicente consolidaram seus setores terciários neste período. Segundo esta fonte, “*as demandas crescentes de habitação para lazer, serviços e comércio ocorreram com tal intensidade que Santos, no final dos anos 60, encontrava-se com fenômenos de saturação urbana, que viriam a propiciar a alteração dos padrões demográficos, econômicos sociais nos anos 70 e 80*” (EMPLASA, 2002a: 56).

O documento (EMPLASA, 2002a: 56) informa, ainda, que o setor terciário expandiu-se intensamente, em particular nos anos 1970, “*quando sua participação no total do valor agregado do setor passou dos 4,8% do início dos anos 80, contra 3,7% nos anos 70*”. Salienta-se que o setor terciário da região sempre teve sua dinâmica, direta ou indiretamente, associada às atividades portuárias, ao suporte de serviços, à sua grande aglomeração humana e às atividades turísticas vinculadas “*à demanda de lazer das camadas médias urbanas oriundas da Grande São Paulo e, mais recentemente, do interior paulista, cujo fluxo aumentou a partir da década de 60*” (EMPLASA, 2002a: 56).

Entre 1980 e 2000, a Baixada Santista teve reafirmada sua condição de centro urbano polarizador da região do litoral como um todo, com a ocorrência de transformações substanciais nas dinâmicas econômica e urbana de seus municípios. Contudo, a partir de meados da década de 1970, até o final da primeira metade dos anos 1980, em função do processo de desconcentração econômica da RMSP, conforme estudado no Capítulo 2, o interior paulista apresentou considerável expansão dos produtos agrícolas e industriais exportáveis, de produção energética (álcool e refino de petróleo) e a implantação de novos setores industriais de alta

tecnologia, o que impulsionou o novo processo de expansão das demandas portuárias e turísticas, concentradas em grande parte na Baixada Santista.

No entanto, dados de 1999, da fundação Seade, apontavam que a Baixada Santista vinha perdendo participação na economia do estado desde meados do decênio anterior. Com base no indicador valor adicionado (VA), registrado entre 1980 e 1995, a Baixada Santista era responsável por 4,61% da participação em São Paulo, no início da década de 1980. Em 1985 este valor caiu para 3,76%, subindo em 1990 para 3,81% e caindo novamente, em 1995, para 3,28% (Tabela 17). Conforme se verifica no Gráfico 5, a tendência de queda da participação da RMBS prosseguiu até o início da década atual, enquanto a RMSP estabilizou-se. A grande ampliação na participação foi da Região Metropolitana de Campinas, que evoluiu cerca de 50% nas duas décadas. O restante do estado também apresentou crescimento, embora não tão expressivo quanto Campinas.

Segundo Gomes (SANTOS, 1998c): "*a crise que tomou conta do comércio e da indústria na Baixada está relacionada à recessão brasileira e também aos juros elevados*". Para ele: "*a Baixada também está sendo particularmente castigada pelas mudanças*

*ocasionadas pelas privatizações da Cosipa e Ultrafértil, em Cubatão, e pelo novo modelo de gestão do porto*".

É fundamental destacar que essa perda de participação não significa declínio da economia como um todo. De fato, o valor adicionado da região tem crescido nos últimos anos pesquisados. Isto demonstra que, na verdade, algumas regiões do estado, localizadas no entorno da RMSP, como Campinas e São José dos Campos, têm apresentado desempenho econômico muito superior, aumentando suas respectivas participações. Tal constatação reforça as teses de progressiva desconcentração industrial no estado de São Paulo, estudada no Capítulo 2. Segundo Lencioni:

*Em 1980, as regiões administrativas do Vale do Paraíba, Sorocaba, Campinas, Ribeirão Preto e Bauru, concentravam 31,2 % da produção gerada no Estado de São Paulo; em 1987, este valor aumentou para 34,8 % [...]. O litoral é que conheceu uma diminuição na participação deste valor, passando de 4,5%, em 1980, para 2,9 % em 1987. (LENCIONI, 1994: 201)*

Em quatro anos, segundo dados da Fundação Seade, Santos perdeu 6.073 postos formais de trabalho. Nesse mesmo período o saldo entre admissões e demissões sempre permaneceu negativo. O pior ano foi 1996, em que a cidade perdeu 3.712 postos. Destes, a grande maioria foi no porto ou em atividades vinculadas a este setor. Segundo Emplasa (2002a: 57), "*independentemente das causas que*



sejam apontadas, e confirmadas ou não, o certo é que, como reflexo da crise na economia paulista, a Baixada Santista sofreu sensível arrefecimento do crescimento, com a ausência de novos investimentos”. Essa situação afetou diretamente o parque industrial de Cubatão, composto por indústrias de base, que tiveram que adequar seu processo de produção para acompanhar o desenvolvimento tecnológico. Ainda conforme Emplasa (2002a: 57), em princípio, “foi feito um novo arranjo das indústrias, com o objetivo de reduzir os custos, e intensificar a terceirização da mão-de-obra, o que provocou um ‘enxugamento’ da oferta de empregos”.

Outro grave limitador foi o alto grau de poluição ambiental concentrada em Cubatão, que apesar da excelente localização do pólo petroquímico, provocou a perda de negócios, devido ao maior controle ambiental<sup>119</sup>, “passando os investimentos a serem deslocados gradualmente para outras regiões do País (Bahia e Rio Grande do Sul) e do Estado de São Paulo (Paulínia e São José dos Campos)” (EMPLASA, 2002a: 57). Sobre a década de 1990, e suas conseqüências para a Baixada Santista, em artigo publicado na imprensa de Santos, Gonçalves é categórico ao afirmar:

---

<sup>119</sup> Acerca dos impactos ambientais do setor industrial é importante a leitura do Relatório Técnico sobre a contaminação do estuário de Santos, Sistema Estuarino de Santos e São Vicente (CETESB, 2001).

*O porto modernizou-se, e com as mudanças dos anos 90 empregos foram perdidos e a massa salarial caiu. O parque industrial de Cubatão também sofreu transformações estruturais significativas, fazendo com que o número de postos de trabalho caísse, entre 1990 e 2000, de 24.000 para 10.000. Não houve planejamento, nem preparação para tal fenômeno. O desemprego cresceu, ao lado da informalidade perversa. Os jovens estão deixando a cidade, ano após ano, em busca de oportunidades no mercado de trabalho. Não houve medidas compensatórias efetivas e significativas para aqueles que foram alijados do emprego tradicional. E mais importante: não aconteceram ações, sejam de natureza institucional ou fiscal, sejam de novos investimentos (de cima, é claro) que poderiam dar à cidade e região novas oportunidades, substituindo o velho modelo econômico que foi esvaziado. (GONÇALVES, 2003. Grifo nosso)*

Como conseqüência da reestruturação econômica, outras atividades, além da portuária e industrial, também apresentaram desempenho fraco. Na Baixada Santista, só em 1997, o Sindicato da Construção Civil fez 4.390 homologações de demissões, e seus próprios dirigentes admitiam que este número pudesse chegar ao triplo, levando-se em conta o número de trabalhadores que exercem sua profissão sem registro. O Sindicato revelava, também, que grandes empresas do setor começaram a repassar serviços a empresas menores, que trabalhavam com empregados sem registro. Além disso, foi apontada a entrada de materiais pré-moldados como fator que contribuiu para essa situação.

Tabela 17 – Evolução do Valor Adicionado do Estado de São Paulo, Região Administrativa e Município de Santos na década de 1990

Valor Adicionado no Estado e Regiões									
Ano	Valor Adicionado - R\$ bilhões			Participação no Estado (%)			Evolução Comparativa 1995=100		
	Estado SP	RA Santos	Santos	Estado SP	RA Santos	Santos	Estado SP	RA Santos	Santos
1990	...	...	...	100,00	3,81	1,51	...	...	...
1991	...	...	...	100,00	3,88	1,27	...	...	...
1992	...	...	...	100,00	4,40	0,92	...	...	...
1993	...	...	...	100,00	3,45	1,06	...	...	...
1994	...	...	...	100,00	3,29	0,85	...	...	...
1995	192,31	6,30	1,74	100,00	3,28	0,90	100,00	100,00	100,00
1996	202,71	6,32	1,85	100,00	3,12	0,91	105,41	100,32	106,32
1997	205,59	6,71	1,76	100,00	3,26	0,85	106,91	106,51	101,15
1998	202,65	6,39	1,72	100,00	3,15	0,85	105,38	101,43	98,85
1999	200,92	6,92	1,56	100,00	3,44	0,78	104,48	109,84	89,66

Fonte: Elaborado com base em dados da Fundação Seade.

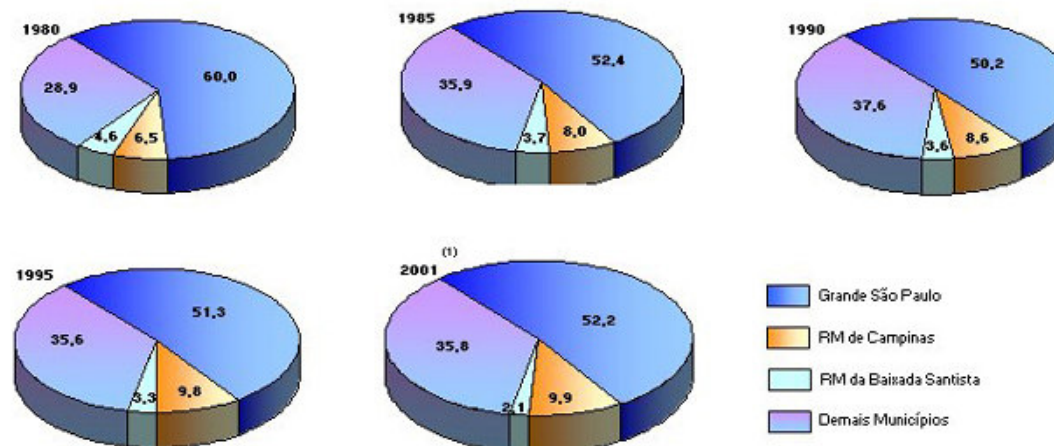


Gráfico 5 – Evolução da Participação do Valor Adicionado das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo (1980-2001)

Fonte: Secretaria do Estado dos Negócios da Fazenda. Elaboração: Emplasa, 2002.

Percentuais calculados com base nos resultados preliminares de 2002.

O setor público municipal, pressionado pelo Governo Federal a ajustar suas contas, também contribuiu para o agravamento do quadro<sup>120</sup>. A Prefeitura de Santos foi responsável, em 1998, por 1.116 demissões na empresa de economia mista Prodesan, que realizava os serviços de limpeza pública e destinação final de resíduos sólidos, os quais foram terceirizados. A empresa privada que assumiu a prestação dos serviços absorveu menos de 800 destes trabalhadores, com estabilidade de apenas 6 meses, remunerando-os com salários cerca de 50% inferiores ao percebido na antiga empregadora. No mesmo período, ampliou-se significativamente a utilização de mão-de-obra terceirizada nas prefeituras da região.

Situação semelhante ocorreu com relação ao transporte coletivo por ônibus, que teve a totalidade de suas linhas entregues ao Grupo Áurea, assim como à Companhia Habitacional da Baixada Santista (COHAB-St), que em 1997 havia dispensado mais de 200 funcionários. Em novembro de 1998, as empresas permissionárias dos serviços de transportes coletivos da região iniciaram a implantação de catracas eletrônicas, para a cobrança das passagens, que retiraram, até 2001, cerca de 600<sup>121</sup> cobradores do mercado,

apesar do aproveitamento de parte dessa mão-de-obra em outras atividades dentro da empresa. Em março de 1999, a Companhia de Engenharia de Tráfego de Santos autorizou a retirada de cobradores em 23 linhas, iniciando o processo que atualmente já está concluído.

Outro dado significativo para a avaliação da situação da precarização do emprego no período, é que em empresas privatizadas, como a Cosipa, conforme denúncias do Sindicato dos Metalúrgicos da Baixada Santista, na década de 1990 cresceu o número de trabalhadores terceirizados, inclusive vindos de outras regiões, com salários bastante reduzidos.

Observa-se, também, que muitos dos trabalhadores locais que perderam seus empregos não tiveram sucesso em negócios abertos com suas respectivas indenizações, auferidas nos diversos planos de demissão voluntária, sendo condenados ao rebaixamento do padrão de vida. Segundo Sebrae e IPT (1998), nos anos anteriores, a maioria dos novos empresários não conseguia permanecer no negócio, em função da maior competitividade da economia e da falta de preparo para a administração do próprio negócio.

---

<sup>120</sup> Este processo será objeto de análise mais aprofundada no Capítulo 5.

<sup>121</sup> Número estimado pela Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), com base no número de funcionários que trabalhavam nas linhas de

---

ônibus que então operavam em Santos. Porém, o total de cobradores atuando na região era 1.884. Na Tabela 11, p. 189, apresenta-se dados referentes ao número de funcionários contratados por empresas de ônibus, em que se verifica a expressiva redução havida entre 1995 e 1999, sobretudo em Santos.

O incremento significativo no número de veículos clandestinos de lotação, a partir de meados da década de 1990, é emblemático deste processo. As próprias entidades de classe representativas dos proprietários destes veículos calculavam a existência de mais de 5 mil "perueiros", na Baixada Santista, em 1997. No entanto, a razão para o insucesso da maioria dos que se lançaram neste ramo foi a forte pressão das empresas privadas de transporte coletivo e motoristas de táxi, sobre algumas prefeituras locais. Essas prefeituras, aliadas ao governo estadual, combateram esse modo de transporte, sem, que fossem oferecidas alternativas concretas de aproveitamento dos novos "empresários" em outros tipos de ocupação.

É importante verificar que a reestruturação econômica, tal como ocorreu nos ditos países centrais, alterou a distribuição dos tipos de empregos por setor de atividade na região, reforçando seu perfil terciário e provocando sensível declínio no setor secundário. Neste aspecto é importante destacar a queda da participação do parque industrial de Cubatão, como pólo gerador de postos de trabalho, na região e no estado. Este é um aspecto que se afigura como evidente ao analisar-se o conjunto de informações sobre o

desempenho dos diferentes setores da economia, que será apresentado nesta e na próxima seção.

Outra questão importante, característica do atual estágio da acumulação do capitalismo no Brasil, conforme discutido no Capítulo 1, foi a efetiva redução de empregos nas camadas inferiores de rendimentos e o acréscimo nas camadas mais altas, identificados na análise de dados da Secretaria Estadual do Emprego e Relações do Trabalho (SERT), que significa a crescente exigência de melhor formação e preparo para o desempenho dos cargos ofertados. Tal fato significa, também, a progressiva exclusão do mercado de trabalho dos menos preparados, oriundos dos extratos de menor renda da população, e possível acirramento da segregação espacial estudada em Carriço (2002).

No entanto, para que se possa melhor avaliar a evolução de alguns dos principais setores da economia da RMBS, apresentamos, a seguir, alguns dados comparativos obtidos junto à Fundação Seade, relativos às principais regiões administrativas (RA) do estado de São Paulo<sup>122</sup>, regiões estas consideradas as mais dinâmicas, pois foi nelas que se concentrou o crescimento da agroindústria ou o

---

<sup>122</sup> A Região Administrativa de Santos tem configuração idêntica à RMBS, com seus 9 municípios.

crescimento industrial provocado pela dispersão industrial no estado. A Tabela 18 mostra a evolução da população do conjunto destas regiões, para permitir a relativização dos dados, em função da população de cada uma. A RA de Campinas é a mais populosa e a de Ribeirão de menor população, seguida pela RA de Santos. No período analisado, não houve variação percentual nas populações do conjunto de regiões em estudo.

A Tabela 19 apresenta a evolução do Valor Adicionado Fiscal<sup>123</sup>, que permite uma avaliação mais geral da economia do conjunto das RA. Observa-se que a RA de Campinas, a mais populosa, tem um peso econômico muito superior ao seu peso populacional, e que esse fator manteve-se no período. O inverso ocorre com a RA de Santos, que possui 12% da população e manteve-se com participação em torno dos 9%. A RA de Ribeirão manteve-se estacionada, com peso igualmente inferior à população. Fato semelhante ocorreu com a RA de Sorocaba que, no período analisado, sofreu pequeno recuo. A RA de São José dos Campos

parece ter sido a que teve a evolução mais expressiva nesse quinquênio.

A Tabela 20 mostra a evolução do Valor Adicionado do setor de serviços. Nesse quesito verifica-se que a RA de Santos tem um desempenho superior ao seu peso populacional, o qual declinou um pouco no período. A RA mais fraca neste aspecto é a de Sorocaba. A RA de Campinas apresenta o melhor desempenho, crescendo 3 pontos percentuais no quinquênio. As RA de São José dos Campos e Ribeirão Preto possuem um peso proporcional, que se manteve estável nestes cinco anos.

As tabelas 21 e 22 demonstram, respectivamente, a evolução do Valor Adicionado do setor de comércio e do número de estabelecimentos. Nesse aspecto, verifica-se que a RA de Santos perdeu um terço de seu desempenho, o que é muito significativo em tão poucos anos, embora a queda em número de estabelecimentos não tenha sido tão grande. É importante destacar que esse fenômeno não foi restrito a essa região, pois a RA de São José dos Campos também sofreu queda expressiva, aproximando-se de seu peso populacional. Quanto à de Sorocaba, que possui desempenho no setor abaixo de seu peso populacional, houve melhora. A RA de Ribeirão Preto manteve-se estável, comparativamente às demais e a

---

<sup>123</sup> O Valor Adicionado é utilizado, pela Secretaria da Fazenda, como um dos critérios para a definição do Índice de Participação dos municípios no produto da arrecadação do ICMS.

de Campinas apresentou excelente desempenho no período, com redução no número de estabelecimentos, o que indica concentração econômica nesse ramo e fortalecimento como pólo comercial.

A Tabela 23 mostra a evolução do Valor Adicionado do setor industrial, no qual também se destacou a RA de São José dos Campos, que obteve grande avanço no período. A RA de Campinas, que possui peso, no setor, bastante superior ao populacional, teve uma queda significativa, se comparada às demais. A RA de Santos, com peso inferior à população, manteve-se estável. As RA de Sorocaba e Ribeirão Preto, que também não possuem um peso expressivo no segmento industrial, relativamente às demais, tiveram pequena queda no desempenho, nos cinco anos analisados.

Em síntese, a análise do desempenho de importantes setores da economia, na segunda metade da década de 1990, demonstra a pujança de São José dos Campos, a RA que mais cresceu, enquanto Campinas, a mais importante do interior do estado, apresentou redução na participação. As regiões de Ribeirão Preto e Sorocaba mantiveram-se estáveis, enquanto a Baixada Santista demonstrou continuar sendo uma região com os setores de comércio e de serviços mais fortes que o industrial, em comparação às demais, mas experimentando um declínio relativo no meio da década.

O setor agropecuário não foi avaliado, por ser menos significativo no caso da RA de Santos, em que pese a atividade pesqueira nele estar contida, embora seja de grande importância para as demais, sobretudo para Ribeirão Preto e Campinas.

**Tabela 18 – População residente de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo**

Regiões Administrativas	1995	%	2000	%
RA de Santos	1.325.385	12	1.473.912	12
RA de São José dos Campos	1.795.051	16	1.988.498	16
RA de Sorocaba	2.206.959	20	2.463.754	20
RA de Campinas	4.826.361	43	5.383.260	43
RA de Ribeirão Preto	967.479	9	1.058.652	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>11.123.230</b>	<b>100</b>	<b>12.370.076</b>	<b>100</b>

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade.

Nota: Até 1993 os dados referem-se a 625 municípios e a partir 1997 a 645 municípios, de acordo com a divisão administrativa do Estado de São Paulo vigente no respectivo período. Os dados de população são apresentados de acordo com a divisão geográfica e administrativa vigente em cada período.

**Tabela 19 - Valor Adicionado Fiscal de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000)**

Regiões Administrativas	1995	%	2001	%	% População Total
RA de Santos	7.913.574.193	9	10.548.468.822	9	12
RA de São José dos Campos	16.977.876.600	19	25.528.631.024	23	16
RA de Sorocaba	12.086.383.838	14	13.271.082.307	12	20
RA de Campinas	43.839.939.269	51	56.301.650.642	50	43
RA de Ribeirão Preto	6.414.592.582	7	7.075.743.688	6	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>87.232.368.477</b>	<b>100</b>	<b>112.725.578.484</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Nota: Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

**Tabela 20 - Valor Adicionado dos Serviços das principais Regiões Administrativas do Estado de São Paulo (Em Reais de 2000)**

Regiões Administrativas	1995	%	2000	%	% População Total
RA de Santos	1.139.151.799	16	1.424.936.983	14	12
RA de São José dos Campos	1.056.826.184	15	1.616.273.536	16	16
RA de Sorocaba	1.127.933.770	16	1.479.658.726	14	20
RA de Campinas	3.146.997.297	44	4.763.881.544	47	43
RA de Ribeirão Preto	606.562.034	9	965.014.238	9	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>7.077.473.079</b>	<b>100</b>	<b>10.249.767.027</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Nota: Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

**Tabela 21 - Valor Adicionado do Comércio de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000)**

Regiões Administrativas	1995	%	2000	%	% População Total
RA de Santos	1.839.091.963	12	1.046.719.874	8	12
RA de São José dos Campos	2.987.477.155	19	1.675.053.255	12	16
RA de Sorocaba	1.909.367.267	12	2.016.697.423	15	20
RA de Campinas	6.906.791.001	46	7.290.824.449	54	43
RA de Ribeirão Preto	1.701.888.091	11	1.471.859.274	11	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>15.344.617.472</b>	<b>100</b>	<b>13.501.156.275</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Nota: Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas - FGV.



Tabela 22 – Número de Estabelecimentos do Comércio de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo

Regiões Administrativas	1996	%	2000	%	% População Total
RA de Santos	8.195	12	8.995	11	12
RA de São José dos Campos	10.371	15	12.806	15	16
RA de Sorocaba	12.248	17	15.114	18	20
RA de Campinas	32.193	46	39.415	45	43
RA de Ribeirão Preto	7.188	10	9.108	11	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>72.191</b>	<b>100</b>	<b>87.438</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Relação Anual de Informações Sociais - Rais/ Ministério do Trabalho.

Obs.: Considera-se como estabelecimento as unidades de cada empresa separadas espacialmente, ou seja, endereços distintos. No caso dos estabelecimentos com mais de uma atividade econômica, o enquadramento considerou a atividade principal.

Tabela 23 - Valor Adicionado da Indústria de Regiões Administrativas selecionadas do estado de São Paulo (Em Reais de 2000)

Regiões Administrativas	1995	%	2000	%	% População Total
RA de Santos	3.853.645.433	8	5.744.085.225	9	12
RA de São José dos Campos	10.717.064.949	22	19.068.031.501	28	16
RA de Sorocaba	6.575.869.435	13	7.281.460.339	11	20
RA de Campinas	25.275.886.770	52	32.372.904.558	48	43
RA de Ribeirão Preto	2.617.633.533	5	2.972.039.061	4	9
<b>Total das 5 RA</b>	<b>49.040.102.115</b>		<b>67.438.522.684</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do Estado de São Paulo.

Nota: Os valores monetários foram atualizados pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, da Fundação Getúlio Vargas - FGV.

#### 4.2.1. Índices econômicos dos principais municípios da RMBS após o final da década de 1990

No que se refere ao desempenho econômico de cada um dos cinco municípios mais importantes da região (Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande) ao final da década de 1990, com base em dados do IBGE, analisando-se os índices apresentados nas tabelas 24 a 28, verifica-se a manutenção do município de Santos como pólo regional. No que concerne às empresas estabelecidas nos municípios estudados (Tabela 24), Santos detém cerca de 50% do total de sedes de empresas e de empresas com CNPJ, no geral. No entanto, se for avaliado o número de empresas abertas posteriormente a 1995, verifica-se maior incremento nos municípios ao redor do pólo regional, sobretudo em São Vicente, Guarujá e Praia Grande, pela ordem de crescimento. Ao analisar-se a distribuição de empresas por ramo de atuação, destaca-se o segmento de comércio; imobiliário; alojamento e alimentação; transporte, armazenagem e comunicação; construção e saúde, pela ordem de unidades. Em todos os ramos Santos detém o maior número de empresas. Neste aspecto, destacam-se o ramo de saúde, em que esta proporção é mais significativa e o comercial, em que há mais participação dos outros municípios. Pode-se assim concluir,

que na área de comércio e serviços comprova-se a formação de novas centralidades nos municípios ao entorno do pólo.

Pela Tabela 25 pode-se constatar que permanece sendo Cubatão, com seu parque industrial, o município que detém o maior número de pessoas ocupadas por unidade. Da mesma forma verifica-se ser este o município em que se paga a maior média salarial, também em função de suas indústrias. No entanto, como se pode ver em Carriço (2002) os trabalhadores industriais mais qualificados daquele município residem em Santos ou mesmo na RMSP. Depois de Cubatão, é em Santos, São Vicente e Praia Grande, pela ordem, que se percebem as melhores médias salariais.

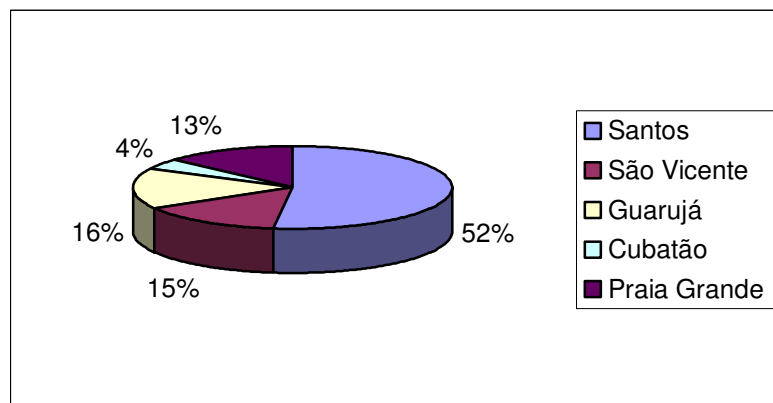
A Tabela 26 demonstra que, embora a melhor média salarial esteja em Cubatão, a massa salarial encontra-se majoritariamente em Santos, que detém cerca do dobro dos salários percebidos pelo conjunto dos outros municípios analisados. Cubatão detém cerca de 40% da massa equivalente a Santos, enquanto os demais detêm valores bem inferiores. Esse aspecto é importante para reafirmar a condição polarizadora de Santos e permite relacionar-se à distribuição da renda regional, apresentada na próxima seção. Os dados setoriais encontram-se um tanto prejudicados pela ausência de

informações de alguns municípios, no entanto, o que é possível ver é que os setores de transporte, armazenagem e comunicações, seguidos pelos da administração pública, serviços, comércio e atividades imobiliárias, são os mais dinâmicos do conjunto de municípios.

Na Tabela 27 reafirma-se o caráter polarizador de Santos, que possui mais que o total da soma de unidades locais de empresas com CNPJ, dos demais municípios analisados. Santos é seguido por Guarujá, São Vicente e Praia Grande. Ao avaliar-se os dados referentes a empresas abertas a partir de 1995, é possível perceber que esse quadro não se alterou substancialmente. São os ramos de comércio, atividades imobiliárias, alojamento e alimentação, seguidos de serviços, os que detêm o maior número de empresas para o conjunto de municípios.

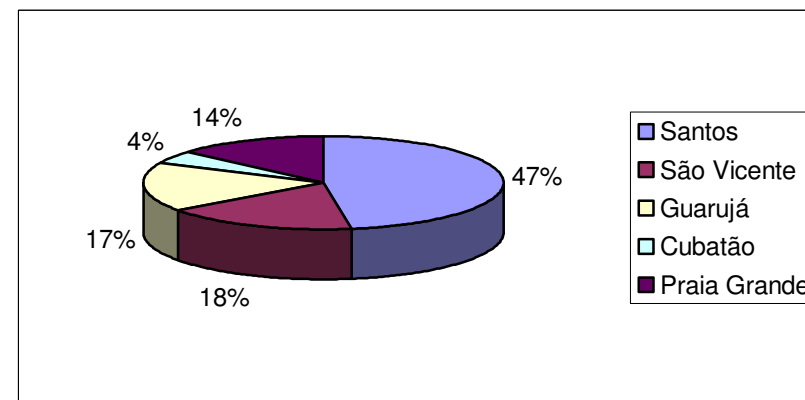
Na Tabela 28, em que se avalia o mercado financeiro dos cinco municípios, confirma-se a liderança de Santos. Isto ocorre tanto em número de agências bancárias, quanto em relação ao valor total de aplicações, poupança e de depósitos, Quanto aos valores, verifica-se a enorme supremacia de Santos quando comparado aos demais municípios, indicando que a praça financeira da cidade permanece atraindo investimentos dos demais municípios da região.

Dos gráficos 6 ao 9 apresenta-se um painel da participação relativa de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, em termos de número de estabelecimentos de alguns dos principais setores estudados, visando aferir seus pesos relativos, ao final da década de 1990. Verifica-se, ao fim deste período, que o município de Santos permanece sendo cabeceira de região e em áreas importantes, como os serviços de saúde, detém participação de quase dois terços do conjunto dos municípios. Nos outros setores exemplificados a participação de Santos é expressiva, sempre em torno de 50%. Em número de unidades empresariais com CNPJ, Guarujá, São Vicente e Praia Grande seguem Santos, pela ordem. Em número de estabelecimentos de saúde, a soma da participação dos quatro outros municípios, além de Santos, é equitativa, mas menor em termos absolutos. Em relação ao número de estabelecimentos comerciais, São Vicente, Guarujá, e Praia Grande seguem Santos. No ramo industrial São Vicente e Praia Grande seguem Santos, em número de unidades. Cubatão, que possui o parque industrial mais expressivo, é detentora de grandes empresas do ramo petroquímico e siderúrgico, mas em pequeno número (Tabela 24).



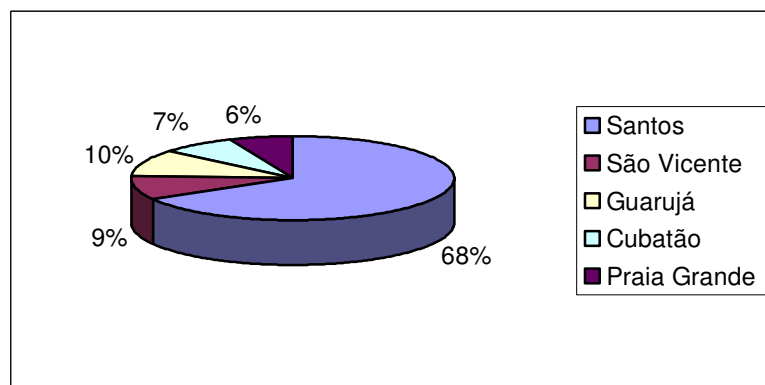
**Gráfico 6 -** Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de empresas com CNPJ.

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Elaboração própria.



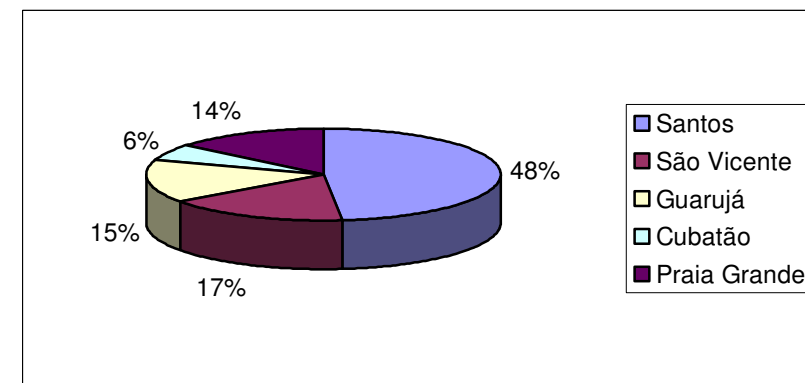
**Gráfico 8 -** Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos comerciais.

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Elaboração própria.



**Gráfico 7 -** Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos de saúde.

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Elaboração própria.



**Gráfico 9 -** Peso relativo de cada um dos cinco maiores municípios da RMBS, quanto ao número de estabelecimentos de indústria de transformação.

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Elaboração própria.

Tabela 24 - Empresas - Maiores municípios da RMBS - SP

	Empresas				
	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande
Sedes de empresas com CNPJ	18.462	5.511	5.864	1.403	4.950
Sedes de empresas com CNPJ - única unidade local - sem filiais	17.868	5.450	5.803	1.372	4.894
Sedes de empresas com CNPJ - mais de uma unidade local - com filiais	594	61	61	31	56
Sedes de empresas - ano de fundação 1995 em diante	6.143	2.306	2.044	588	2.150
Sedes de empresas - ano de fundação 1995 em diante - sem pessoal ocupado	654	392	224	82	262
Sedes de empresas - ano de fundação 1995 em diante - 1 a 9 pessoas ocupadas	5.229	1.850	1.750	479	1.809
Sedes de empresas - ano de fundação 1995 em diante - 1000 ou mais pessoas ocupadas	1	1	0	0	0
Sedes de empresas com CNPJ - natureza jurídica - outras entidades sem fins lucrativos	36	9	13	4	7
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial	19.435	5.672	6.072	1.599	5.092
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	19	2	3	3	3
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - pesca	8	1	5	0	1
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - indústrias extrativas	7	7	2	4	3
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - indústrias de transformação	810	283	257	101	244
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - produção e distribuição de eletricidade, gás e água	2	1	4	1	3
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - construção	688	183	263	113	269
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	7.186	2.727	2.576	689	2.111
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - alojamento e alimentação	1.729	799	773	220	659
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - transporte, armazenagem e comunicações	1.223	96	100	113	61
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - intermediação financeira	337	39	26	16	21
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	5.371	956	1.628	136	1.388
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - administração pública, defesa e seguridade social	29	14	5	6	5

<b>Empresas - Maiores municípios da RMBS – SP (continuação)</b>	<b>Santos</b>	<b>São Vicente</b>	<b>Guarujá</b>	<b>Cubatão</b>	<b>Praia Grande</b>
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - educação	274	94	36	19	52
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - saúde e serviços sociais	369	55	55	44	37
Empresas com CNPJ atuantes - unidade territorial - outros serviços coletivos, sociais e pessoais	2	1	4	1	3

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

**Tabela 25 - Estatísticas derivadas - Maiores municípios da RMBS - SP**

	<b>Santos</b>	<b>São Vicente</b>	<b>Guarujá</b>	<b>Cubatão</b>	<b>Praia Grande</b>	
Média de pessoas ocupadas nas empresas atuantes na unidade territorial	6,97	5,21	5,50	17,85	4,87	pessoas
Média de pessoas ocupadas assalariadas nas empresas atuantes na unidade territorial	5,63	4,03	4,38	16,66	3,73	pessoas
Média de salários pagos nas empresas atuantes na unidade territorial	54.862,52	28.482,44	41.631,10	262.256,40	27.968,46	salários
Salário médio (Salário/PO assalariado) nas unidades locais	749,31	543,59	730,85	1.211,23	576,52	salários
% de concentração de pessoas ocupadas nas 4 maiores empresas atuantes na unidade territorial	13,30	18,95	18,45	40,58	22,98	pessoas

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

**Tabela 26 - Salário e outras remunerações - Maiores municípios da RMBS - SP**

Salários e outras remunerações em unidades locais	Reais				
	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande
Total de unidades locais	1.066.253.016	161.552.404	252.784.010	419.347.991	142.415.374
agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	157.649	2.171	11.033	11.423	37.430
pesca	401.433	...	...	...	...
indústrias extrativas	1.529.213	...	...	...	...
indústrias de transformação	52.866.772	...	...	...	...
produção e distribuição de eletricidade, gás e água	18.550.845	3.181.769	11.920.296	256.842.109	...
construção	17.916.262	2.386.840	2.166.889	...	2.651.344
comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	126.819.118	4.108.062	2.273.791	20.948.554	4.016.452
alojamento e alimentação	21.452.320	6.343.615	10.105.462	5.450.723	2.128.768
transporte, armazenagem e comunicações	232.395.409	-	3.622.744	2.239.335	...
intermediação financeira	73.930.723	16.332.438	16.329.075	8.100.518	8.606.440
atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	119.208.436	...	...	...	...
administração pública, defesa e seguridade social	143.527.762	2.409.087	1.566.889	907.440	1.040.431
educação	67.230.676	5.529.168	1.679.524	2.477.690	0
saúde e serviços sociais	58.766.876	1.855.812	341.676	1.242.306	881.122
outros serviços coletivos, sociais e pessoais	131.499.522	1.296.014	956.338	652.089	...

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

(-) Dados não fornecidos.

**Tabela 27 - Unidades locais – Maiores municípios da RMBS - SP**

Unidades locais	Unidades locais				
	Santos	S. Vicente	Guarujá	Cubatão	P. Grande
Empresas com CNPJ	20.215	5.763	6.188	1.658	5.168
Ano de fundação 1990 a 1994	6.147	1.739	2.058	433	1.680
Ano de fundação 1995 em diante	6.682	2.399	2.151	674	2.244
1 a 4 pessoas ocupadas	12.879	3.859	4.355	987	3.659
250 a 499 pessoas ocupadas	21	3	6	19	4
1000 ou mais pessoas ocupadas	9	2	1	3	1
Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	17	2	2	3	3
Pesca	9	1	5	0	1
Indústrias extrativas	7	8	1	4	3
Indústrias de transformação	824	284	257	100	243
Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	12	1	9	2	3
Construção	694	180	263	127	271
Comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	7.446	2.766	2.650	702	2.153
Alojamento e alimentação	1.744	801	775	232	662
Transporte, armazenagem e comunicações	1.433	104	103	124	69
Intermediação financeira	397	44	35	16	25
Atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	5.424	960	1.635	139	1.394
Administração pública, defesa e seguridade social	56	25	10	10	9
Educação	312	105	36	19	55
Saúde e serviços sociais	384	53	59	43	37
Outros serviços coletivos, sociais e pessoais	1.456	429	348	137	240

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.



**Tabela 28 - Instituições financeiras - RMBS - SP**

	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande	
Agências bancárias	57	11	12	7	10	Agências
Valor das aplicações	1.083.465.747,19	100.431.837,91	70.496.627,91	61.717.809,67	46.703.674,99	Reais
Valor dos depósitos à vista - governo	3.790.090,15	1.277.645,43	2.263.971,68	1.881.548,98	2.455.879,21	
Valor dos depósitos à vista - privados	151.268.460,72	18.211.573,47	20.216.663,75	17.787.238,11	13.949.419,96	
Valor da poupança	861.427.215,78	152.066.522,66	99.040.191,51	78.197.583,87	78.431.504,37	
Valor dos depósitos a prazo	459.176.339,53	15.676.948,22	27.094.223,17	28.450.604,23	15.691.824,28	
Valor das obrigações por receber	335.643,18	193.274,33	310.957,46	51.207,77	224.970,82	

Fontes: Banco Central do Brasil, Registros Administrativos 2000; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

#### 4.2.2. Evolução do saldo de empregos na RMBS na última década

Visando apresentar um quadro da situação do emprego na RMBS, nesta seção são expostos os resultados da série de pesquisas de emprego feita na região, pelo Núcleo de Estudos e Pesquisas Socioeconômicas (Nese), da Universidade Santa Cecília (Unisantia). O Nese apontou em 1998 um índice de desemprego da população economicamente ativa de Santos da ordem de 22% da PEA, bem acima da média estadual, que em novembro do mesmo ano encontrava-se pouco abaixo de 18 %. Em março de 2002, o índice de desemprego calculado pelo Nese encontrava-se em 15%, com a

ressalva de que a redução neste indicador deveu-se ao crescimento do trabalho informal e às aposentadorias, no período<sup>124</sup>.

Ao se comparar os dados apresentados, pode-se concluir que 1993 foi o ano da grande mudança econômica regional, o que revela o peso da Cosipa e do porto na economia da Baixada Santista, pois foi justamente nesse ano que se iniciaram as grandes mudanças nesses setores. Assim, as transformações macroeconômicas, ocorridas a partir da primeira metade da década de 1970,

<sup>124</sup> Ao lado do envelhecimento da população de Santos, a reestruturação econômica e a perspectiva de uma reforma da previdência levou ao aumento das aposentadorias em setores importantes, como o portuário e o público, em geral.

prosseguiram impactando a região, somando-se à estagnação da década de 1980.

Em levantamento efetuado pelo Nese, sobre o comportamento dos empregos formais entre 1997 e 2003, com base nos dados do Caged<sup>125</sup>, apresenta-se um painel mais atualizado do desempenho dos Municípios da RMBS em relação ao estado de São Paulo. O trabalho do Nese apresenta, ainda, o ranking das cidades paulistas, em número de população por emprego, conforme Tabela 29. Esse levantamento revela ser Cubatão, seguido por Santos, o município em melhor posição, na RMBS (NESE, 2004b: 21). Assim é possível avaliar as dinâmicas intra-regionais no tocante aos setores da economia, complementando-se estas informações com os dados apresentados nas tabelas 30 e 31. Metodologicamente, o trabalho do Nese considera a População em Idade Ativa Restrita (PIA-Restrita), ou seja, população entre 18 e 64 anos de idade. Segundo o levantamento, a relação entre emprego e PIA-Restrita no estado de São Paulo, encontra-se, atualmente, na média de 1 para 4. Dentre as cidades da RMBS, apenas Cubatão, Bertioga e Santos encontram-se acima dessa média, estando as demais abaixo. Nesse contexto, o pior

desempenho é o de Itanhaém e Mongaguá, municípios que dependem exclusivamente da atividade turística (NESE, 2004b: 15). Conforme este trabalho verifica-se que a média da relação entre emprego e PIA-Restrita, referente aos municípios da RMBS, é igual à do estado de São Paulo. Dentre os municípios da região, em função de sua indústria, Cubatão é o que possui a melhor relação e Santos, em função do porto, o que oferece o maior número de postos de trabalho. O estudo (NESE, 2004b) revela, ainda, que esses dois municípios oferecem empregos ocupados por habitantes de outras cidades da região, o que é natural, em função do parque industrial de Cubatão e do porto, que se encontra em sua maior parte em Santos.

O mesmo trabalho (NESE, 2004b), que compara a evolução do índice de emprego desde 1º de janeiro de 1997 até 31 de dezembro de 2003, demonstra que, até março de 1999, as movimentações dos estoques de emprego da Baixada Santista e do estado de São Paulo eram semelhantes. Segundo o levantamento (NESE, 2004b: 24), “*a partir dessa data e até julho de 2000, o emprego aumentou com mais intensidade no Estado do que na Baixada*”. No entanto, entre julho de 2.000 e dezembro de 2.003, a variação do estoque na Baixada Santista apresentou recuperação. Porém, segundo o trabalho do NESE (NESE, 2004b: 24), “*nesse último período o estoque de*

---

<sup>125</sup> O Caged baseia-se no registro mensal de admissões e dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), e serve como base para a elaboração de estudos ligados ao mercado de trabalho.

*emprego do estado cresceu 9,6% e o da Baixada 7,1%, portando, apesar da melhora o emprego na Baixada ainda cresce em ritmo menor do que no Estado”.*

Nesse período, os municípios da RMBS que apresentaram o melhor desempenho foram, respectivamente, Bertioga e Peruíbe. As que apresentaram o pior desempenho foram Mongaguá e São Vicente. Segundo o levantamento (NESE, 2004b: 25), as cidades ficaram classificadas na seguinte ordem: Bertioga, Peruíbe, Praia Grande, Guarujá, Santos, Itanhaém, Cubatão, São Vicente e Mongaguá. O aumento de estoque em Bertioga explica-se pelas expressivas taxas de crescimento populacional anual, na década de 1990. Ainda, segundo o mesmo estudo, pode-se saber que:

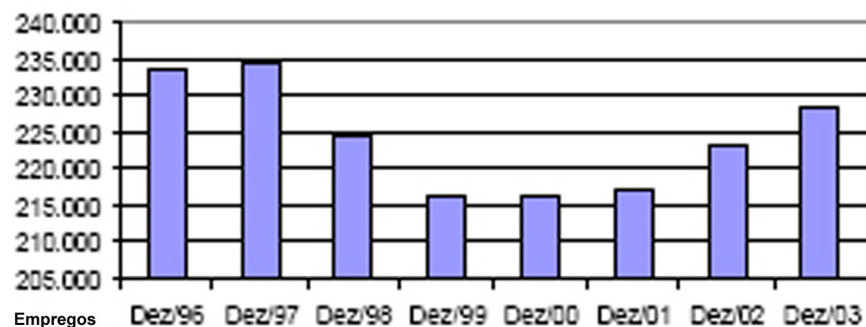
*O estoque de emprego formal na Baixada Santista caiu em 1999 e ficou praticamente estacionado nos anos de 1999 a 2001. Em 2001 começou um movimento de recuperação do estoque com crescimento por dois anos consecutivos. O aumento do número de emprego foi menor em 2003 do que em 2002. A taxa média mensal de crescimento caiu de 0,22% para 0,20% e o crescimento anual de 2,64% para 2,48%. Em comparação ao estoque de 31 de dezembro de 1996 ainda há uma queda de -2,19% ou 5.123 empregos perdidos em 7 anos. (NESE, 2004b: 26, ver Gráfico 10)*

A Tabela 30, cujos dados foram obtidos de estudo da SERT, cobre o período anterior ao da pesquisa do Nese, contendo informações a partir do final da década de 1980, e apoiou-se na Rais,

cuja apuração é anual. A Tabela 31, pertencente ao estudo do Nese (2004b: 29), baseada no Caged, cuja apuração é mensal, mas pode ser anualizada, complementa o painel que se quer apresentar da situação do emprego na RMBS, segundo ramo de atividade econômica, a partir do início da década de 1990. É importante acrescentar que para o estudo da SERT utiliza-se como recorte espacial, a Região Administrativa de Santos, formada pelo mesmo conjunto de municípios que compõe a RMBS.

Se forem comparados os dados referentes a cada setor da economia, segundo os dados da Tabela 30, com aqueles da Tabela 31, contida no levantamento do Nese, verifica-se que a tendência apresentada entre 1989 e 1996 manteve-se entre 1997 e 2003. Ou seja, os setores que mais apresentaram redução no estoque de emprego foram, pela ordem: construção civil, industrial e agropecuário, nesse último incluída a atividade pesqueira. Por outro lado, os setores que apresentaram o crescimento mais expressivo foram os de serviços e comércio. Para uma apreciação comparativa, em relação ao restante do estado, observa-se na Figura 10, apresentada na pesquisa do Nese (2004b), uma espacialização da variação do estoque de empregos formais em 2003. Verifica-se que os municípios de Bertioga, Santos, Cubatão, São Vicente e Peruíbe

figuram no segundo bloco de municípios, com variação entre 0,02 e 0,15 %, enquanto que Guarujá, Praia Grande e Mongaguá encontram-se no terceiro bloco, entre -0,02 e 0,02%.



**Gráfico 10 – Estoque de Emprego Formal na RMBS – 31/12/1996 a 31/12/2003**

Fonte: Nese (2004b: 21). Elaborado com base em dados do MTE/Caged.

A Tabela 32, que apresenta dados obtidos junto ao MTE, referentes ao Caged, apresenta os saldos de emprego dos 6 maiores municípios da RMBS, entre 1999 e 2004, comparativamente ao estado de São Paulo e Brasil, segundo o setor econômico. Assim, verifica-se que nos últimos anos houve recuperação na região, com relação aos anos da virada da última década, quando a economia apresentava os efeitos da crise asiática e da supervalorização cambial. Percebe-se que os setores mais dinâmicos seguem sendo os de serviços e de comércio, seguidos pelo industrial, que teve desempenho bem inferior, se comparado aos primeiros. Ao mesmo

tempo verifica-se que a agropecuária permanece com fraca geração de empregos. O Gráfico 11 permite uma melhor visualização do desempenho regional, em comparação ao estado e ao país, revelando que a crise de empregos na RMBS, em 1999, foi proporcionalmente maior do que no estado e no Brasil. Nos anos de 2000 e 2001, a recuperação no estado e no Brasil não puxou a RMBS com a mesma intensidade. Entretanto, nos últimos 3 anos a região vem mantendo desempenho aproximado em relação ao país, embora ainda inferior, enquanto, com exceção de 2004, vem superando o estado de São Paulo. Este fenômeno pode conter vínculos com a recuperação da atividade portuária, que, com forte desempenho, vem gerando empregos no setor de serviços, como se pode verificar na Tabela 32, confirmando-se o exposto na Seção 4.1. Com relação ao desempenho de cada município da RMBS, conforme Tabela 33, segundo o Caged, na década atual verifica-se uma enorme desproporção entre Santos e os demais municípios. Observa-se que os municípios portuários, Santos e Guarujá foram os que mais geraram saldo, demonstrando a importância do setor, para a região. Por outro lado, observa-se uma dificuldade de geração de empregos formais dos municípios do litoral sul, cuja atividade econômica precípua é o turismo balneário, conforme discutido na Seção 4.1.3. Ressalta-se que estes dados reforçam o processo de desenvolvimento

espacial desigual historicamente havido na RMBS e nas demais regiões metropolitanas brasileiras.

**Tabela 29 – Classificação dos municípios paulistas em relação à População em Idade Ativa Restrita por emprego Formal (2003)**

Cidade <sup>1</sup>	PIA/Saldo Empregos <sup>2</sup>	Classificação
Morungaba	0,3	1
Santa Cruz da Conceição	0,5	2
São Francisco	0,6	3
Cajamar	0,7	4
Barueri	0,8	5
Holambra	0,8	6
São Lourenço da Serra	0,8	7
São Caetano do Sul	10,8	8
Juquitiba	0,9	9
Luís Antônio	0,9	10
<b>Cubatão</b>	2,3	64
<b>Santos</b>	2,6	87
<b>Bertioga</b>	3,1	144
<b>Guarujá</b>	5,1	369
<b>Praia Grande</b>	5,6	398
<b>São Vicente</b>	7,2	476
<b>Peruíbe</b>	7,6	494
<b>Mongaguá</b>	8,5	524
<b>Itanhaém</b>	9,1	537

Fonte: Nese (2004b: 21). Elaborado com base em dados do MTE/Caged.

Nota<sup>1</sup>: Dez primeiros municípios e municípios da RMBS. Há de se considerar a distorção existente na tabela, que compara a população segundo o Censo-2000 com o estoque de empregos formal em dezembro de 2003, pois em mais de três anos ocorreu alteração no número de habitantes das cidades.

Nota<sup>2</sup>: Relação entre a População em idade ativa restrita e a variação no estoque de empregos em 2003.

Com relação à produção de riquezas, verifica-se que Cubatão e Santos, no início da década atual, eram as cidades mais importantes da RMBS. Conforme dados do PIB dos municípios brasileiros, relativos a 2002, divulgados pelo IBGE, em 2005, Cubatão era a 39ª cidade mais rica do país e Santos estava em 45º lugar. De um total nacional de cerca de 1,3 trilhões de reais, Cubatão contribuiu com R\$ 4,567 bilhões e Santos, com R\$ 4,054 bilhões. Os demais municípios ficaram bem atrás. Porém, se analisarmos a Tabela 34, verifica-se que, de 1970 a 2002, Santos perdeu metade da participação no PIB regional. Entre 1980 e 1990 este município teve ligeira recuperação, para retornar em 2002, praticamente ao mesmo padrão de 25 anos atrás. Cubatão teve expressivo crescimento na década de 1970, caindo entre 1980 e 1990, para praticamente estabilizar-se em 2002, indicando que a indústria de base não se beneficiou do processo de desconcentração industrial da RMSP. Entre todos os municípios Praia Grande teve o mais notável crescimento, acelerado nas décadas de 1980 e 1990. No mesmo período Itanhaém e Peruíbe tiveram bom crescimento relativo, mas mantêm ainda participação discreta. Mongaguá permanece sendo o município mais pobre da região, enquanto Bertioga, em pouco mais de uma década de existência já atingiu o mesmo patamar de Peruíbe. São Vicente teve pequena variação positiva no período, após der

declinado nos anos 1970. Guarujá vem crescendo desde 1980. A perda de participação do pólo pode ser explicada pelo surgimento de subcentros terciários regionais, conforme estudado na Seção 4.4.

Os dados apresentados nesta seção reforçam as posições apresentadas no Capítulo 2, em que se discutiu as transformações do atual estágio de acumulação e suas conseqüências sócio-econômicas. Um dos pontos recorrentes em todas as análises sobre as transformações nesse período, é o significativo crescimento do setor terciário, fator em que a RMBS não se difere do estado e do país. No

entanto, estas mudanças não se limitam a este aspecto, observando-se, também, a manutenção das diferenças regionais e a precarização do emprego e da renda, em função das alterações nas relações entre capital e trabalho. Nas próximas seções será aprofundado o estudo das transformações intra-regionais, no período a que se refere este trabalho, avaliando-se as transformações na qualidade de vida e no padrão de emprego e renda, em cada um dos municípios da RMBS, assim como o desempenho de cada setor da sua economia.

**Tabela 30 - Evolução do Emprego Celetista, por Grandes Setores de Atividades Econômicas - RA de Santos - 1989-1996<sup>1</sup>**

Ano	Indústria de Transformação		Outras Indústrias		Construção Civil		Comércio		Serviços e Outros		Administração Pública		Agropecuária		Total	
	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%	N° abs.	%
<b>1989</b>	40.535	17,9	5.530	2,4	17.940	7,9	33.732	14,9	110.324	48,6	8.371	3,7	10.356	4,6	226.795	100
<b>1990</b>	40.740	18,9	5.246	2,4	14.131	6,5	33.663	15,6	104.532	48,5	8.465	3,9	8.974	4,2	215.750	100
<b>1991</b>	40.467	19,4	5.373	2,6	12.760	6,1	32.990	15,8	105.126	50,3	4.686	2,2	7.656	3,7	209.058	100
<b>1992</b>	36.824	19,0	5.264	2,7	11.256	5,8	32.793	16,9	99.166	51,1	4.776	2,5	4.094	2,1	194.171	100
<b>1993</b>	22.166	12,5	5.211	2,9	10.157	5,7	33.535	18,9	97.418	55,0	4.597	2,6	4.003	2,3	177.087	100
<b>1994</b>	31.464	16,4	4.792	2,5	11.839	6,2	34.577	18,0	101.774	53,1	5.204	2,7	2.076	1,1	191.725	100
<b>1995</b>	29.261	15,0	4.462	2,3	12.211	6,3	35.055	18,0	105.562	54,1	6.424	3,3	2.236	1,1	195.211	100
<b>1996</b>	26.000	13,2	4.295	2,2	9.406	4,8	35.653	18,1	113.748	57,7	6.553	3,3	1.392	0,7	197.047	100

Fonte: SERT - Dados Básicos: Rais (1989-1996). Elaboração: Fundação Seade, baseado em Árias (1998).

Nota<sup>1</sup>: Refere-se ao mês de dezembro.

Tabela 31 – Variação Anual de Empregos Formais – RMBS: 1997-2003

Setores	Acumulado 2003		Acumulado 2002		Jan. 1997 a dez. 2003	
	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta	Relativa (%)	Absoluta (%)	Relativa (%)
<b>Indústria</b>	324	1,40	812	3,63	-3.360	-12,50
<b>Construção Civil</b>	-177	-1,27	-185	-1,31	-4.429	-24,41
<b>Comércio</b>	1.864	3,78	3.496	7,63	1.450	2,92
<b>Serviços</b>	3.523	2,61	1.736	1,30	2.008	1,47
<b>Agropecuária</b>	-11	-0,66	-122	-6,83	-739	-30,88
<b>Outros</b>	9	-	0	-	-53	-85,48
<b>Total</b>	5.532	2,48	5.737	2,64	-5.123	-2,19

Fonte: Elaborado com base em dados do Caged/MTE/Nese.

Tabela 32 - Maiores Municípios da RMBS\*, Est. S. Paulo e Brasil - Evolução do Emprego por Setor de Atividade Econômica (1999-2004)

Atividade Econômica	Saldo Nominal																	
	1999			2000			2001			2002			2003			2004		
	BS	Est.SP	Brasil	BS	Est.SP	Brasil	BS	Est.SP	Brasil	BS	Est.SP	Brasil	BS	Est.SP	Brasil	BS	Est.SP	Brasil
Extrativa Mineral	12	-432	-1.332	-13	203	3.709	-10	173	2.451	-19	127	5.583	-17	-612	6.605	-12	19	10.337
Indústria de Transformação	-432	-13.444	14.899	-256	69.198	192.863	56	12.141	103.822	449	22.801	161.170	203	27.253	128.791	671	173.050	504.610
Serviços Ind. Útil. Pub.	-229	-6.858	-15.999	-459	-6.553	-15.290	-43	-1.327	1.540	378	23	5.277	97	369	3.147	-38	-416	4.566
Construção Civil	-1187	-22.312	-113.143	-128	2.806	-1.627	-1252	-10.807	-33.404	26	-5.199	-29.425	-166	-10.750	-48.155	22	7.852	50.763
Comércio	-4.179	-14.197	14.576	691	57.783	175.472	1331	80.844	209.805	3.239	82.357	283.261	1.620	64.878	225.908	3.597	127.988	403.940
Serviços	-1931	-7.977	14.902	649	103.128	283.928	933	101.977	310.962	1.562	77.989	285.797	2.578	72.222	260.285	6.984	166.081	470.123
Administração Pública	564	5.239	9.176	-561	3.364	3.182	-508	8.572	11.774	101	6.578	10.204	308	6.424	9.830	388	2.651	-382
Agropecuária	-365	-50.726	-119.551	-67	9.407	9.795	-60	-8.908	-17.128	-90	14.995	40.579	20	11.537	58.198	102	20.396	79.274
Outros	-58	1.143	471	6	1.546	5.564	2	304	1.257	0	7	-32	8	188	824	5	31	45
<b>Total</b>	<b>-7.805</b>	<b>-109.564</b>	<b>-196.001</b>	<b>-138</b>	<b>240.882</b>	<b>657.596</b>	<b>449</b>	<b>182.969</b>	<b>591.079</b>	<b>5.646</b>	<b>199.678</b>	<b>762.414</b>	<b>4.651</b>	<b>171.509</b>	<b>645.433</b>	<b>11.719</b>	<b>497.652</b>	<b>1.523.276</b>

Fonte: Elaborado com base em dados do MTE-Caged/SPRE/CGETIP.

\* Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande e Itanhaém

**Tabela 33 – Evolução do saldo de empregos e do crescimento demográfico dos municípios da RMBS (2000-2005)**

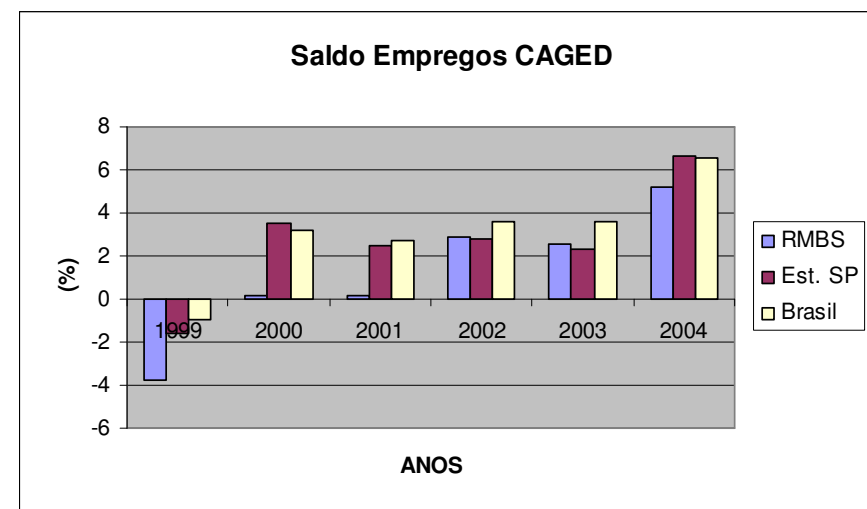
Município	Crescimento populacional (% 2000-2005)	Saldo de Empregos (2000-2005)
Santos	1,5	18.268
Guarujá	11,9	5.302
Praia Grande	19,9	4.317
Cubatão	8,3	4.067
São Vicente	4,8	3.269
Bertioga	48,0	1.688
Itanhaém	18,7	955
Peruíbe	19,9	575
Mongaguá	21,1	14

Fonte: Elaborado com base em dados do MTE-Caged.

**Tabela 34 – Participação relativa (%) dos municípios no PIB da RMBS (1970-2002)**

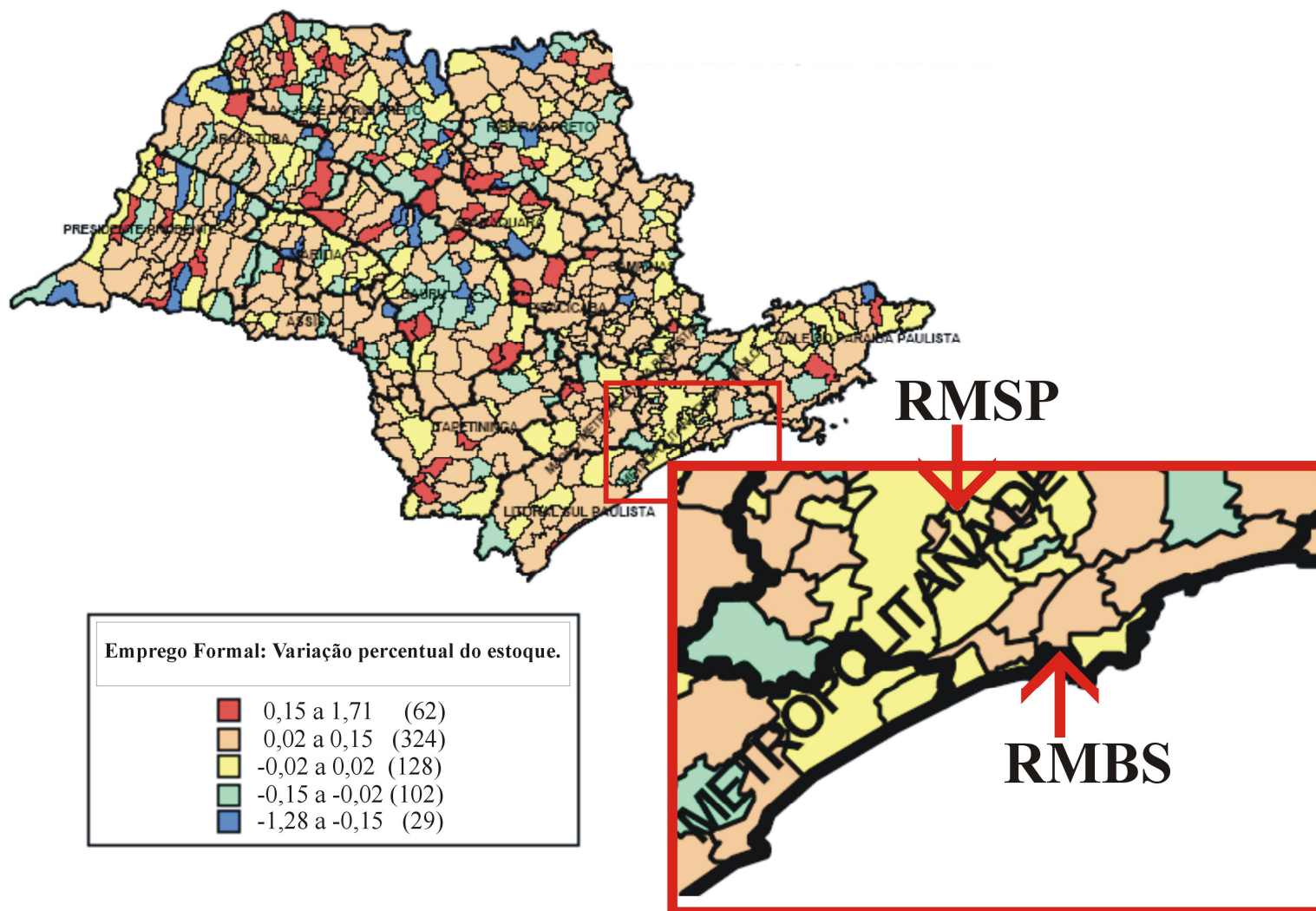
Municípios	1970	1980	1990	2002
Bertioga	..	..	..	2
Cubatão	20	53	39	37
Guarujá	5	5	9	14
Itanhaém	1	1	1	3
Mongaguá	0	0	1	1
Peruíbe	0	1	1	2
Praia Grande	2	2	5	8
Santos	65	33	38	32
São Vicente	7	5	6	8

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Ipea (1970 a 1990) e do IBGE (2002).

**Gráfico 11 – Saldo de empregos celetistas – RMBS, estado de São Paulo e Brasil (1999-2004).**

Fonte: Elaborado com base em dados do MTE/Caged (2005).





**Figura 10 - Variação do Estoque (Admissões-Desligamentos) em % - Emprego Formal no Estado de São Paulo em 2003**

Fonte: MTE/Caged/Nese.

### 4.2.3. Evolução da diferenciação espacial do emprego e da renda na RMBS

Com referência à distribuição espacial do emprego total segundo os municípios, conforme o PMDI (2002a: 73), “*tem-se uma significativa concentração no município de Santos, o qual responde por 50% dos postos de trabalho, seguido, em ordem de importância, pelos municípios de Cubatão, Guarujá e Praia Grande. Juntos estes municípios somam mais de 80% da mão-de-obra regional*”. Este dado dá a medida da diferenciação espacial do emprego e da renda na RMBS, que se pretende discutir nesta seção.

No princípio da década atual, evidenciava-se a concentração de empregos em Santos e Cubatão. Na Tabela 35 verifica-se ser Santos o município que detém o maior número de unidades empresariais e pode-se ver que os setores que mais empregam nos cinco municípios são os de comércio; imobiliário; transporte, armazenagem e alimentação; serviços; e administração pública. Nesse quesito o município de Santos é o que mantém maior número de pessoal ocupado, com mais de 50% do total. Mais uma vez é no setor comercial que os demais municípios somados ocupam mais que 50% do pessoal, o que reforça a análise da formação de novas centralidades no entorno do pólo. A Tabela 36 confirma a importância dos setores de comércio; serviços; transporte

armazenagem e comunicação na região, seguidos pelos da administração pública. O caráter portuário da Baixada Santista certamente continua a ser o responsável por esse perfil regional, em que pesem as transformações ocorridas no setor. Além disso, o turismo balneário, centrado na produção de unidades de segunda residência, contribui para a manutenção de um mercado imobiliário sempre ativo, mesmo em períodos de estagnação econômica.

No tocante à evolução recente do estoque de empregos nos municípios da RMBS, é importante a análise dos dados apresentados na pesquisa elaborada pelo Nese (2004b), com base nos dados do Caged. Segundo este estudo (2004b: 27), “*depois de 4 anos de redução no estoque, entre 1999 e 2001, cresceu o número de empregos na indústria da Baixada Santista por 2 anos consecutivos*”. Este fato, certamente tem relação com a reestruturação industrial, mas apesar dos impactos sócio-espaciais negativos terem sido relevantes, nota-se uma melhora no desempenho, de modo geral, a partir do final da década de 1990. O aumento do estoque neste setor, em Santos, Bertioga, Cubatão, Guarujá e Itanhaém, “*garantiu o aumento de 324 empregos ou 1,40% do estoque em 2003. Em 2002 o crescimento foi de 812*

empregos ou 3,63%” (NESE, 2004b: 27). Ainda conforme o mesmo trabalho (2004b: 27), como se observa no Gráfico 12), sabe-se que “nos últimos 7 anos o estoque de emprego formal, segundo dados do

Caged, foi reduzido em 3.360 empregos ou -12,50% do estoque”, e que, “nesse período o estoque só aumentou em Bertioga e Peruíbe”.

**Tabela 35 - Pessoal ocupado nas unidades empresariais locais - Maiores municípios da RMBS - SP**

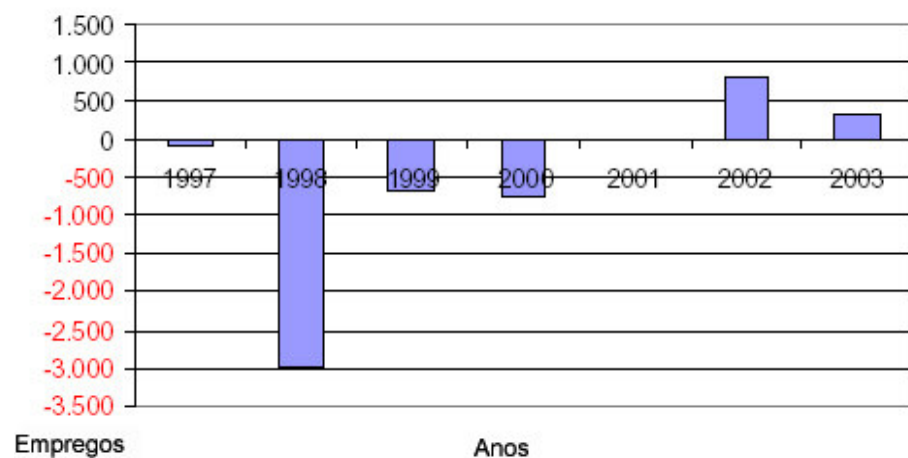
Pessoal ocupado nas unidades empresariais locais	Pessoas ocupadas				
	Santos	S. Vicente	Guarujá	Cubatão	P. Grande
Pessoal ocupado no total das unidades locais	135.375	29.541	33.397	28.541	24.800
Pessoal ocupado segundo o ano de fundação - 1990 a 1994	24.687	8.020	6.900	3.467	5.239
Pessoal ocupado segundo o ano de fundação - 1995 em diante	30.740	7.081	6.719	3.661	6.748
Pessoal ocupado - agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	55	3	5	7	22
Pessoal ocupado - pesca	116	2	36	0	1
Pessoal ocupado - indústrias extrativas	222	45	2	63	12
Pessoal ocupado - indústrias de transformação	6.716	2.178	1.818	12.608	1.089
Pessoal ocupado - produção e distribuição de eletricidade, gás e água	670	100	135	84	103
Pessoal ocupado - construção	3.999	1.382	1.641	4.492	2.518
Pessoal ocupado - comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	30.058	9.279	8.718	3.197	7.905
Pessoal ocupado - alojamento e alimentação	7.377	2.004	2.995	972	1.798
Pessoal ocupado - transporte, armazenagem e comunicações	18.258	2.372	2.307	1.359	1.202
Pessoal ocupado - intermediação financeira	4.064	446	408	291	279
Pessoal ocupado - atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	21.504	4.929	7.683	2.233	4.060
Pessoal ocupado - administração pública, defesa e seguridade social	10.139	4.154	4.821	2.422	3.757
Pessoal ocupado - educação	6.511	1.061	528	119	485
Pessoal ocupado - saúde e serviços sociais	8.609	349	443	260	543
Pessoal ocupado - outros serviços coletivos, sociais e pessoais	17.077	1.237	1.857	434	1.026

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

**Tabela 36 - Pessoal ocupado assalariado - Maiores municípios da RMBS - SP**

Pessoal ocupado assalariado segundo unidades locais	Pessoas				
	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande
Pessoal ocupado no total das unidades locais	109.460	22.861	26.606	26.632	19.002
Pessoal ocupado - agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	18	1	5	3	21
Pessoal ocupado - pesca	89	0	28	0	0
Pessoal ocupado - indústrias extrativas	196	41	0	58	10
Pessoal ocupado - indústrias de transformação	5.549	1.777	1.426	12.514	730
Pessoal ocupado - produção e distribuição de eletricidade, gás e água	670	100	135	84	102
Pessoal ocupado - construção	2.740	1.100	1.218	4.294	2.000
Pessoal ocupado - comércio; reparação de veículos automotores, objetos pessoais e domésticos	19.443	5.755	5.437	2.326	5.047
Pessoal ocupado - alojamento e alimentação	4.838	1.090	2.005	691	904
Pessoal ocupado - transporte, armazenagem e comunicações	16.387	2.246	2.205	1.273	1.124
Pessoal ocupado - intermediação financeira	3.592	397	383	277	261
Pessoal ocupado - atividades imobiliárias, aluguéis e serviços prestados às empresas	15.975	4.124	6.513	2.042	3.315
Pessoal ocupado - administração pública, defesa e seguridade social	10.137	4.154	4.821	2.421	3.753
Pessoal ocupado - educação	6.009	926	467	100	402
Pessoal ocupado - saúde e serviços sociais	7.991	277	358	200	484
Pessoal ocupado - outros serviços coletivos, sociais e pessoais	15.826	873	1.605	349	849

Fonte: IBGE, Cadastro Central de Empresas 1998; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.



**Gráfico 12 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na indústria.**

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004 b) com base em dados do MTE/Caged.

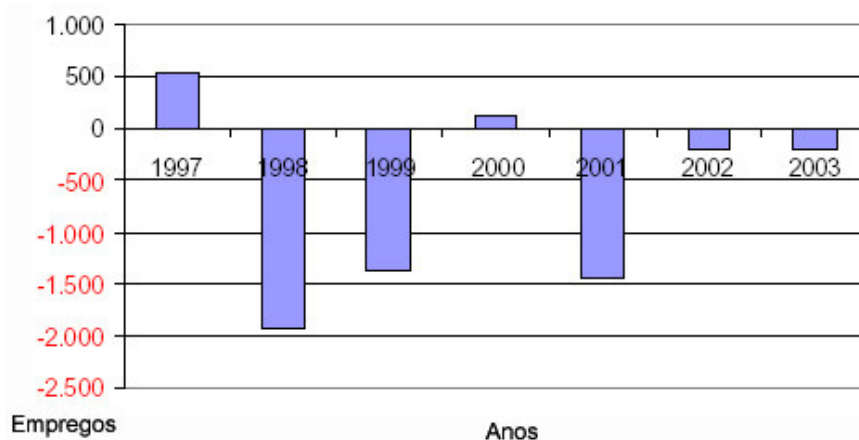
O trabalho do Nese (2004b: 27) aponta, também, que “*excetuando os anos de 1997 e 2000 o estoque de empregos na construção civil da Baixada Santista foi reduzido nos demais anos*”. No ano de 2003, “*o aumento dos postos de trabalho em Bertioga, Itanhaém, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente foi menor que o desligamento nas demais cidades*”, indicando o arrefecimento na produção de unidades de veraneio e do setor habitacional em Santos. A pesquisa (2004b: 27, Gráfico 13) revela que “*o estoque foi diminuído em 177 postos de trabalho ou -1,27%*”. Já, no ano de 2002 “*a redução foi de 185 empregos ou -1,31%*”. E, ainda, “*em 7*

*anos, o estoque só cresceu em Bertioga, Itanhaém e São Vicente e a Baixada perdeu 4.429 empregos ou -24,21% do estoque*”.

Por outro lado, o emprego no setor de comércio da RMBS, conforme o mesmo estudo, “*crece há 4 anos consecutivos*”, tendo ocorrido, em 2003, aumento do emprego em todos os municípios, com exceção de Itanhaém, sendo “*criados 1.864 postos de trabalho correspondendo a um aumento do estoque de 3,78%*”. O trabalho revela, também, que “*em 2002 o crescimento foi maior: 3.496 empregos ou 7,63% do estoque*”. No computo dos últimos 7 anos, verifica-se que “*aumentou o número de empregos em Bertioga, Guarujá, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente*”. Isto evidencia o surgimento de novas centralidades na RMBS (NESE, 2004b: 28). Nesta região, como um todo, “*o estoque aumentou em 1.450 empregos ou 2,92%*” (NESE, 2004b: 28, Gráfico 14).

Segundo o relatório da pesquisa Nese (2004b: 28), “*o número de empregos no setor de serviços também cresce por 4 anos consecutivos na Baixada Santista*”. No ano de 2003 só houve aumento de emprego em Itanhaém. Neste ano “*foram criados 3.523 empregos ou 2,61% do estoque*”. Em 2002, segundo a mesma fonte (2004b: 28), “*o estoque aumentou em 1.736 empregos ou 1,30%*”. Em 7 anos, sabe-se que o estoque no setor de serviços “*só foi*

*reduzido em Cubatão, Mongaguá e São Vicente*". Na região inteira, "o número de empregos aumentou em 2.008 empregos ou 1,47% do estoque" (NESE, 2004b: 28, Gráfico 15). Portanto, os dados referentes ao setor terciário confirmam que a RMBS segue uma tendência mundial de incremento neste setor

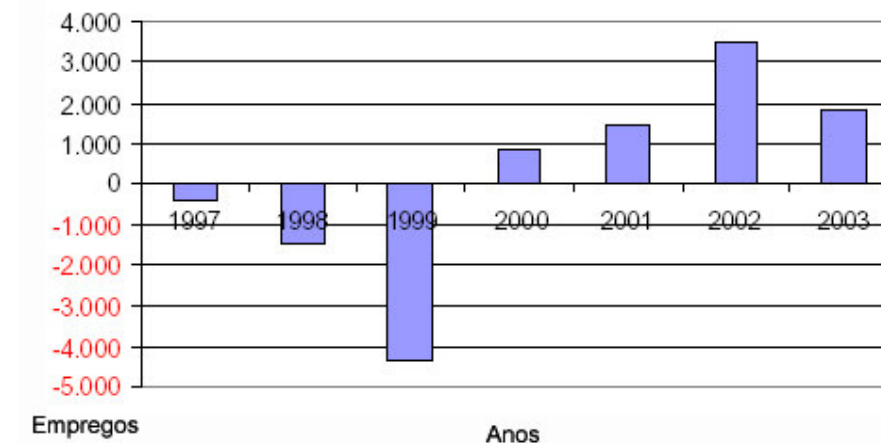


**Gráfico 13 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na construção civil.**

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004 b) com base em dados do MTE/Caged.

Segundo o relatório da pesquisa Nese (2004b: 28), "o número de empregos no setor de serviços também cresce por 4 anos consecutivos na Baixada Santista". No ano de 2003 só houve aumento de emprego em Itanhaém. Neste ano "foram criados 3.523 empregos ou 2,61% do estoque". Em 2002, segundo a mesma fonte (2004b: 28), "o estoque aumentou em 1.736 empregos ou 1.30%".

Em 7 anos, sabe-se que o estoque no setor de serviços "só foi reduzido em Cubatão, Mongaguá e São Vicente". Na região inteira, "o número de empregos aumentou em 2.008 empregos ou 1,47% do estoque" (NESE, 2004b: 28, Gráfico 15). Portanto, os dados referentes ao setor terciário confirmam que a RMBS segue uma tendência mundial de incremento neste setor.

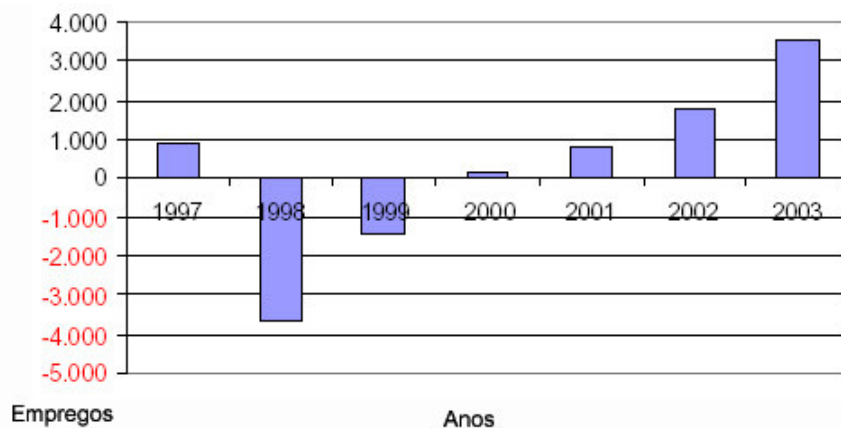


**Gráfico 14 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais no Comércio.**

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004b) com base em dados do MTE /Caged.

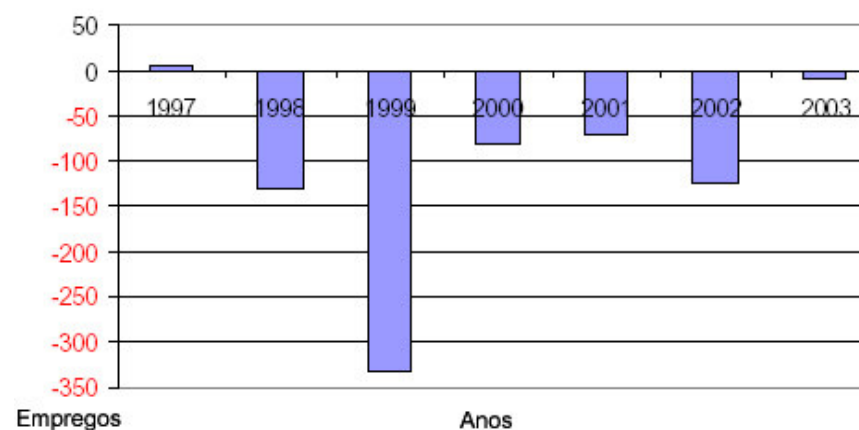
Quanto ao setor agropecuário, o relatório do Nese ressalta que neste está incluída a atividade pesqueira, e que "a região é o segundo pólo pesqueiro do Brasil, perdendo apenas para Itajaí", que a ultrapassou na década de 1980. O trabalho (NESE, 2004b: 29) demonstra que "o estoque na agropecuária diminui desde 1998". No

ano de 2003 “o aumento do estoque em Bertioga, Cubatão, Guarujá, e Praia Grande foi menor do que a redução nas demais cidades e o estoque foi reduzido em 11 postos de trabalho ou -0,66%”. Por outro lado, “a redução em 2002 foi de 122 empregos ou -6,83%”. No computo de 7 anos “o estoque cresceu em Cubatão, ficou estagnado em Itanhaém e reduzido nas demais cidades”. A RMBS “perdeu 739 postos de trabalho ou -30,88% do estoque” (NESE, 2004b: 29, Gráfico 16). Este fenômeno explica-se pela crise apontada na Seção 4.1.1.2.



**Gráfico 15 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais nos Serviços.**

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004b) com base em dados do MTE /Caged.



**Gráfico 16 - Baixada Santista: Variação do estoque anual de empregos formais na Agropecuária.**

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004b) com base em dados do MTE /Caged.

No que tange à diferenciação espacial do emprego e da renda, no âmbito interno da RMBS, a análise do desempenho em cada um dos seus municípios, por meio dos dados expostos na Tabela 37, revela uma imensa desigualdade, sobretudo se forem comparados os municípios centrais da região com os demais municípios. Portanto, verifica-se que no atual período da economia reforçou-se um processo de desenvolvimento espacial desigual surgido no período anterior, semelhante ao processo apontado por Brenner e Theodore (2002). Para que se tenha uma visão mais abrangente desse fenômeno, da década de 1990, apresenta-se na referida tabela, para comparação, a evolução dos rendimentos de chefes de domicílios

particulares permanentes, no início e no final deste período. É importante considerar, que a variação real do salário mínimo na década de 1990 foi de cerca de 39%, o que certamente contribui para relativizar os resultados obtidos da análise da tabela. Contudo, descontado o incremento havido no período, de cerca de 32% no número de domicílios, verifica-se que a categoria dos sem rendimento sofreu incremento total de impressionantes 269%. Mas foi justamente nos municípios mais distantes do centro da região (Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe) que a pobreza parece ter aumentado, embora o aumento dessa faixa tenha ocorrido de forma impressionante, inclusive em municípios mais ricos, como Santos. Ressalte-se, entretanto, que conforme dados já apresentados na seção anterior, os municípios dos dois extremos do território da RMBS, Bertioga e Peruíbe, foram os que obtiveram o melhor desempenho na geração de novos empregos formais. Isso pode indicar a queda da remuneração nos novos empregos formais surgidos nesses municípios.

De modo geral, parece ter havido uma redução nas faixas de menor renda, entre 1 e 3 s.m., tendo ficado a faixa entre 3 e 5 s.m. estacionada. No entanto, as faixas de rendimentos superiores, sobretudo acima de 15 s.m., apresentaram acréscimo. Isto se deu em

todos os municípios com praticamente a mesma intensidade, indicando ter havido um processo de concentração de renda na extremidade superior da pirâmide social e um aumento significativo na sua base, com redução na faixa imediatamente superior. Portanto, a concentração de renda na RMBS, durante a década de 1990, parece ter aumentado acima do nível nacional, comparando-se os dados desta tabela ao comportamento do índice de Gini, descrito no Capítulo 2. Fatores discutidos neste capítulo, como a evolução do número de empregos e da massa salarial em atividades importantes como a portuária e a industrial, explicam estes números.

Especificamente em relação ao município de Santos, segundo Nese (2002), com a diminuição do estoque de 119.820 para 118.694 postos de trabalho, entre 1985 a 2000, o número de empregos na cidade de Santos sofreu pequena redução de -0,9%. A queda não foi contínua. O número de empregos aumentou 7,2%, de 1985 a 1990. Entre 1990 e 1995 ocorreu pequena redução de 0,8%, e uma redução considerável de 6,9%, entre 1995 e 2000. Nesses 15 anos a mulher aumentou sua participação no mercado de trabalho de 28,70%, em 1985, para 38,28%, em 2000. A participação feminina aumentou de forma contínua, de 34.391 postos de trabalho em 1985, para 40.862 (+18,8%) em 1990, 42.914 (+5,0%) em 1995 e 45.440 (+5,9%) em



2000. No mesmo período, o número de empregos formais para os homens aumentou apenas no período entre 1985 e 1990, de 85.429 para 87.618. Conforme revela o estudo (NESE, 2002), o aumento foi de 2,6% contra 18,8% do crescimento de postos de trabalho feminino. A partir deste ano, o número de homens empregados foi reduzido em função da queda da oferta de empregos, assim como pela maior participação das mulheres no mercado, passando para 84.529 (-3,5%) postos, em 1995 e para 73.254 (-13,3%), em 2000. Do total de postos de trabalho, os homens perderam quase 10%, entre 1985 e 2000, fazendo sua participação no mercado de trabalho cair de 71,30% para 61,72% (NESE, 2002).

Ainda segundo o mesmo trabalho (NESE, 2002), analisando-se o estoque de empregos por tipo de vínculo, observa-se que o número de postos de trabalho nas empresas que contratam através da CLT, de maneira geral empresas privadas, passou de 106.956 em 1985, para 114.890 em 1990, aumentando 7,4%, caindo para 102.959, o que significa uma redução de 10,4%. Esta diminuição seguiu em 2000, com 98.692 empregos, representando -4,1%. No período de 1985 a 2000, isso significa uma redução de 8.264 postos de trabalho, ou -7,7%. Por outro lado, a remuneração *per capita* aumentou 38,4% de 1985 a 2000, mas diminuiu 12,1% de 1995 a 2000, o que

certamente tem relação com o processo de reestruturação produtiva. Segundo Nese (2002), cada trabalhador ganhava em média 4,06 s.m. em 1985, e em 1990 a renda média era de 5,60 s.m., representando um significativo acréscimo de 37,9% em cinco anos. Em 1995 esta média cresceu para 6,39 s.m., significando um aumento de 14,1%, caindo para 5,62 s.m. em 2000, representando uma redução de 12,1%, certamente em virtude das transformações produtivas mencionadas.

Para que se possa ter uma visão espacial mais abrangente da distribuição de renda na RMBS, ao final da década de 1990, recorreu-se aos dados distribuídos em setores censitários, do Censo Demográfico de 2000, do IBGE, por meio do programa Estatcart, limitando-se, porém, aos municípios centrais da RMBS (Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande). Foram elaborados, dessa maneira, três cartogramas (figuras 11 a 13), apresentados a seguir, referentes a três faixas de rendimentos dos chefes de domicílios particulares permanentes, Entre 1 e 2 s.m., entre 5 e 10 s.m. e acima de 20 s.m., que se pode considerar, grosso modo, as classes de baixo, médio e alto rendimentos, respectivamente.

Assim, na comparação dos três cartogramas, pode-se verificar a existência de um arco de setores censitários com grande

quantidade de chefes de domicílio de baixo rendimento (Figura 11), nas áreas mais afastadas da orla marítima. Observa-se, também, que os setores de médio rendimento localizam-se numa área intermediária (Figura 12) e os de alto rendimento junto à orla (Figura 13), especialmente nos municípios de Santos e São Vicente. É importante ressaltar, como se verá adiante, que a ausência de extratos de alto rendimento nos demais municípios que dispõem de orla marítima (Guarujá e Praia Grande), com uma ou outra exceção<sup>126</sup>, está vinculada ao fenômeno do turismo de segunda residência, como observado na Seção 4.1.3, nos casos de Santos e São Vicente, refluíu a partir da década de 1970. Ao contrário, nos municípios mais ao norte e mais ao sul, existe um parque significativo de imóveis de veraneio, considerados pelo Censo como domicílios não permanentes.

Outro ponto fundamental a destacar refere-se à questão do esgotamento do padrão de crescimento periférico da pobreza. Ao analisar-se os três cartogramas, parece que tal fenômeno não ocorre na RMBS, com a mesma intensidade que em outras metrópoles. Com exceção dos setores da área entre as praias de Enseada e Pernambuco, em Guarujá e Vila Mirim, em Praia Grande, parece

haver uma concentração de chefes de família na faixa de 1 e 2 s.m. nas áreas mais afastadas da orla. Uma possível explicação pode estar contida na escassez de terrenos e alto adensamento populacional nos municípios mais centrais da RMBS, que dispõem de orla marítima, como Santos e São Vicente. Outro ponto é o valor de monopólio representado pelos terrenos à beira mar, que os torna inacessíveis a faixas de rendimento baixas e até intermediárias, conforme apontou Villaça (1998) e será detalhado na Seção 5.2.2.

Visando reforçar as análises efetuadas nesta seção e procurando esclarecer os impactos sociais do processo de reestruturação produtiva sobre a qualidade de vida na RMBS, na próxima seção serão apresentados vários índices sócio-econômicos que permitem a aferição da situação dos principais municípios desta região ao final da década de 1990 e análise da evolução da qualidade de vida da RMBS, como um todo, permitindo, inclusive, a comparação de seu desempenho com outras regiões do estado de São Paulo e do Brasil.

---

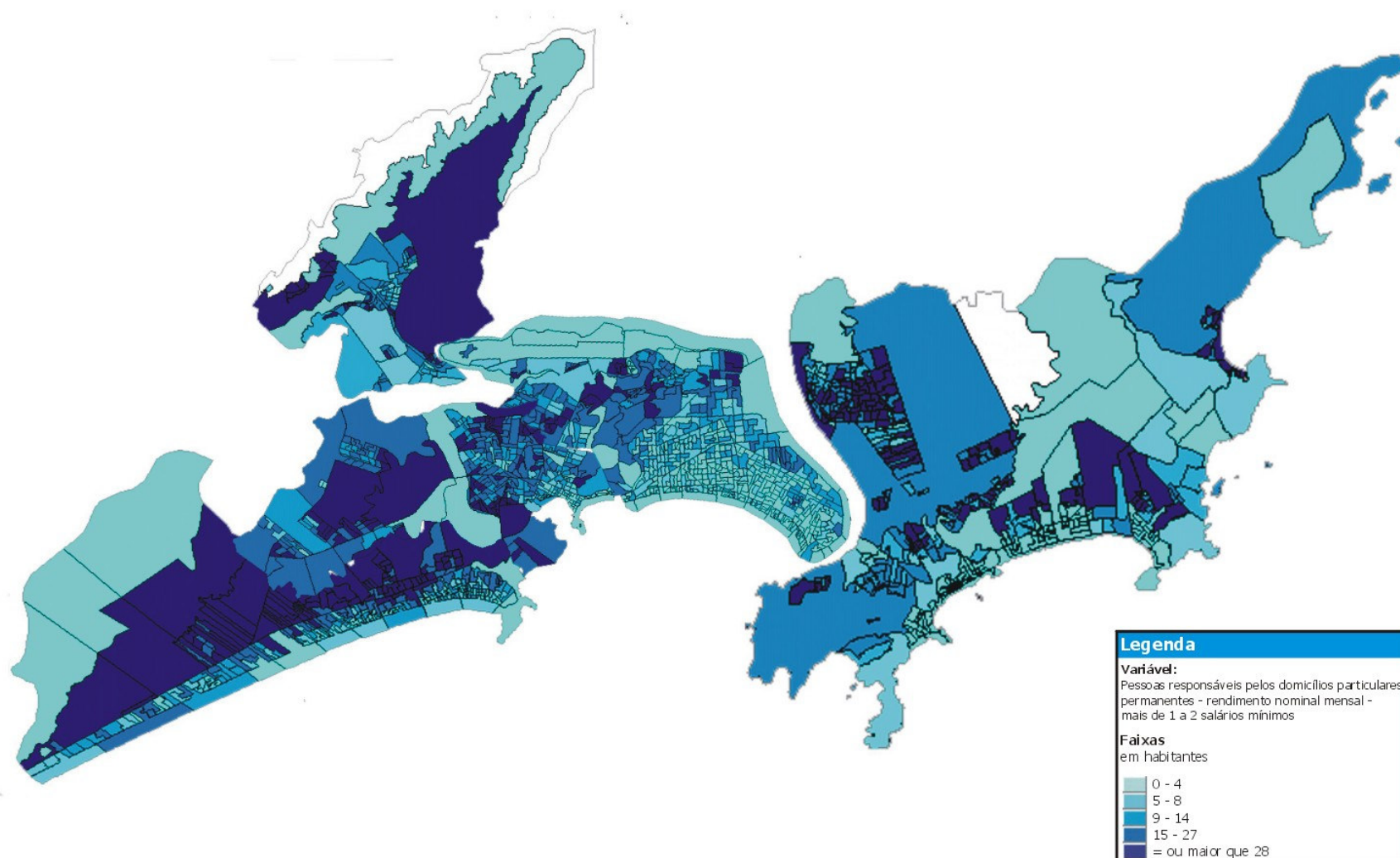
<sup>126</sup> São exceções os setores censitários nos bairros Santos Antônio, Astúrias, Pitangueiras e parte de Enseada, em Guarujá e Canto do Forte, em Praia Grande.

Tabela 37 – RMBS - Domicílios Particulares Permanentes por Classes de Rendimento Médio Mensal do Chefe do Domicílio, segundo os Municípios (1991-2000)<sup>1</sup>

1991 <sup>3</sup>										
Municípios	Sem Rendimento <sup>2</sup>	Até 1	Mais de 1 a 2	Mais de 2 a 3	Mais de 3 a 5	Mais de 5 a 10	Mais de 10 a 15	Mais de 15 a 20	Mais de 20	Total
Bertioga	85	323	771	670	627	369	74	29	34	2.988
Cubatão	1.219	2.106	5.570	4.548	4.972	3.102	535	169	153	22.437
Guarujá	2.576	6.699	13.907	10.173	9.521	5.816	1.168	390	592	50.950
Itanhaém	244	2.661	2.980	2.171	1.866	1.470	382	144	165	12.097
Mongaguá	238	754	1.352	899	784	561	137	32	70	4.840
Peruíbe	178	1.452	2.126	1.537	1.315	1.080	309	112	189	8.326
Praia Grande	836	3.752	8.402	6.320	6.350	5.033	1.144	326	387	32.680
Santos	2.660	8.020	16.955	16.499	24.104	27.667	10.858	4.775	7.274	119.146
São Vicente	2.759	6.924	14.102	12.232	15.374	12.419	2.950	898	1.065	68.969
<b>Região Metropolitana</b>	<b>10.795</b>	<b>32.691</b>	<b>66.165</b>	<b>55.049</b>	<b>64.913</b>	<b>57.517</b>	<b>17.557</b>	<b>6.875</b>	<b>9.929</b>	<b>322.433</b>
2000 <sup>4</sup>										
Bertioga	723	584	1.498	1.414	1.903	1.621	344	188	204	8.479
Cubatão	3.753	2.256	4.656	5.044	6.817	5.804	966	397	301	29.994
Guarujá	6.585	7.470	11.747	10.953	15.760	14.032	2.518	1.398	1.668	72.131
Itanhaém	2.580	2.897	3.498	2.779	3.581	3.485	751	439	503	20.513
Mongaguá	1.517	1.062	1.614	1.282	1.747	1.842	349	200	218	9.831
Peruíbe	1.959	1.929	2.378	1.755	2.510	2.452	645	358	390	14.376
Praia Grande	6.854	4.245	7.227	7.508	11.679	12.066	2.584	1.540	1.327	55.030
Santos	6.452	5.623	10.453	11.236	22.911	37.635	13.017	10.026	13.705	131.058
São Vicente	9.453	6.183	11.146	10.965	18.246	19.468	4.032	2.145	1.859	83.497
<b>Região Metropolitana</b>	<b>39.876</b>	<b>32.249</b>	<b>54.217</b>	<b>52.936</b>	<b>85.154</b>	<b>98.405</b>	<b>25.206</b>	<b>16.691</b>	<b>20.175</b>	<b>424.909</b>
<b>Incrementos (%)</b>	<b>269</b>	<b>-1</b>	<b>-18</b>	<b>-4</b>	<b>31</b>	<b>71</b>	<b>43</b>	<b>148</b>	<b>103</b>	<b>32</b>
<b>Estado de São Paulo</b>	<b>11.942.159</b>	<b>2.824.990</b>	<b>3.905.207</b>	<b>3.103.692</b>	<b>3.435.985</b>	<b>3.288.614</b>	<b>1.380.100</b>	<b>793.177</b>	<b>2.824.990</b>	<b>3.905.207</b>

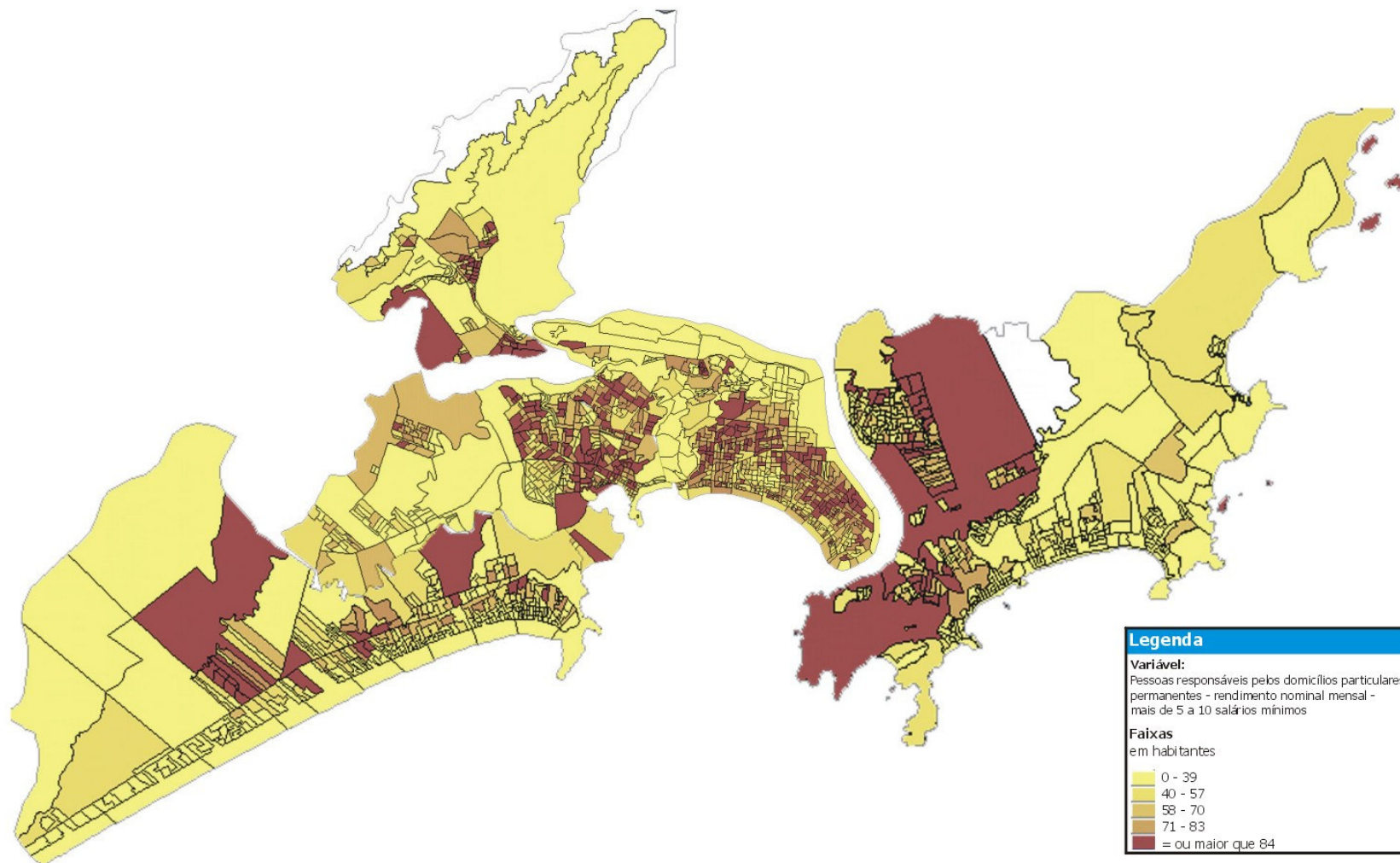
Fonte: IBGE; Síntese Municipal de 1991 e Censo Demográfico de 2000. Elaborado com base no Sumário de Dados RMBS - Emplasa (2002).

<sup>1</sup> Em 2000 as informações referem-se ao responsável pelo domicílio. <sup>2</sup> Inclusive "sem declaração". <sup>3</sup> Salário mínimo utilizado para 1991: Cr\$ 36.161,60. <sup>4</sup> Salário mínimo utilizado para 2000: R\$ 151,00.



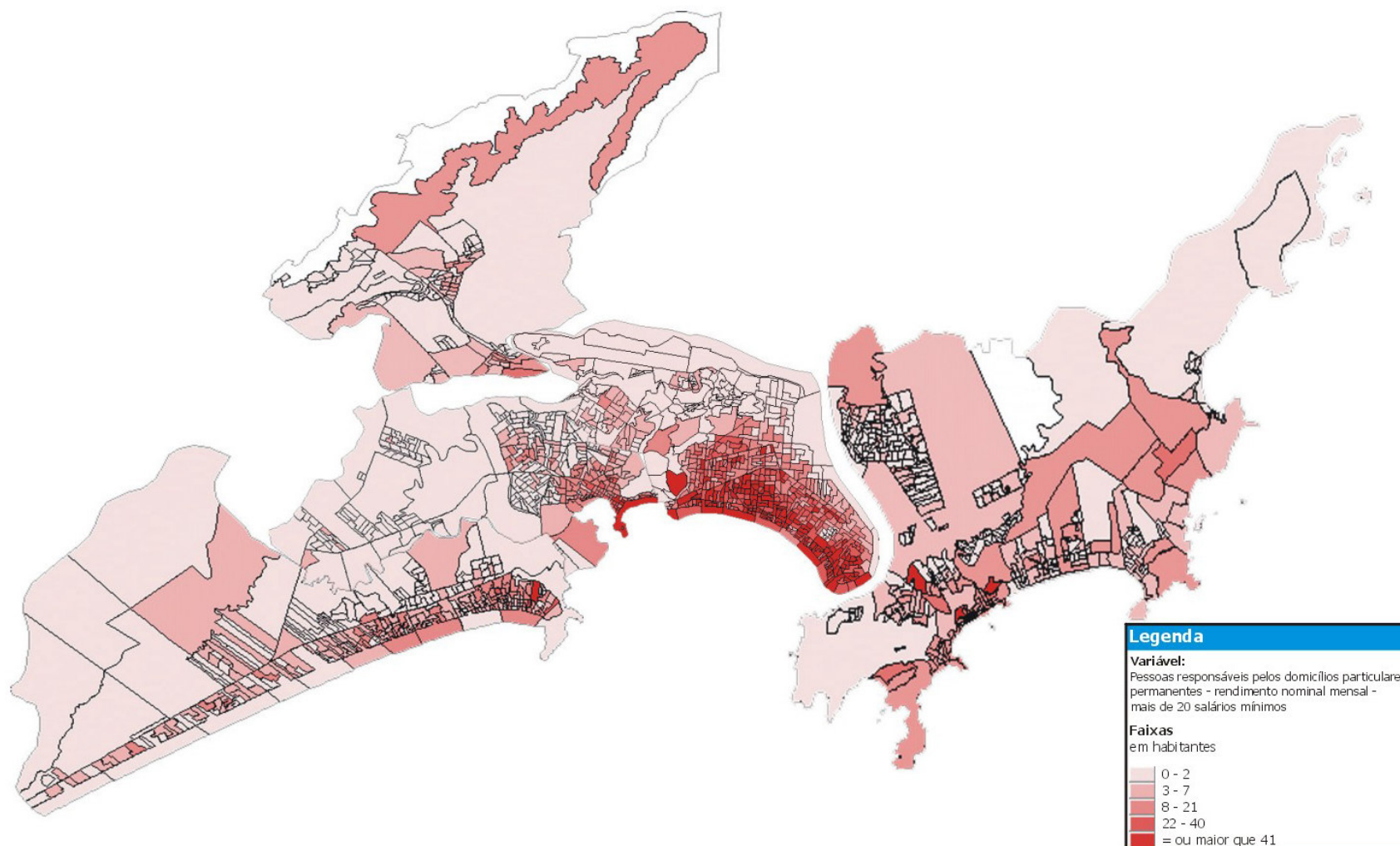
**Figura 11 – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 1 a 2 salários mínimos.**

Fonte: Censo Demográfico 2000. Elaboração própria.



**Figura 12 – Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 5 a 10 salários mínimos.**

Fonte: Censo Demográfico 2000. Elaboração própria.



**Figura 13 - Pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes - rendimento nominal mensal - mais de 20 salários mínimos.**

Fonte: Censo Demográfico 2000. Elaboração própria.

### 4.3. Evolução das condições sociais da RMBS

Nesta seção busca-se apresentar um painel das condições sociais da RMBS, no atual período do capitalismo no Brasil, de forma a possibilitar uma avaliação adequada dos impactos promovidos pelos processos discutidos nas seções anteriores. Os dados apresentados permitem verificar o reforço ao desenvolvimento espacial desigual, ainda que setores importantes, como o terciário, tenham crescido nos municípios ao redor do pólo regional. Contudo, áreas fundamentais como saúde e educação permanecem extremamente concentradas em Santos. Observa-se, ainda, que a RMBS apresentou evolução em nível inferior ao de muitas outras regiões do estado de São Paulo e do país, nestas áreas. No mesmo período, a RMBS teve reduzida sua importância econômica, o que indica haver uma relação clara entre este aspecto e a evolução dos principais indicadores sociais. Verifica-se, também, que as redes de serviços de saúde e educação não acompanharam o ritmo maior de crescimento dos municípios mais afastados do pólo regional. Outro aspecto que será aprofundado na Seção 4.4, no tocante à questão espacial, são os impactos da adoção das políticas neoliberais sobre o setor habitacional voltado à população de baixa renda. Conforme Carriço (2002), no início da década atual, o déficit de habitabilidade

nos municípios centrais da RMBS, guardadas as devidas proporções, era comparável apenas ao existente na RMSP.

No que concerne ao ensino básico, Santos é o pólo regional. Este município, ao lado de São Vicente, concentra o maior número de alunos matriculados no ensino fundamental (Tabela 38). Nos níveis pré-escolar e médio a diferença entre Santos e São Vicente amplia-se consideravelmente. No entanto, ao observar-se a proporção entre o número de matrículas e de estabelecimentos, a diferença entre Santos e os demais municípios é muito superior, o que indica a existência de maior concentração de alunos por unidade nos municípios mais afastados do pólo regional e uma superior qualidade de ensino, nessa cidade.

No quesito saúde (Tabela 39) destaca-se a extrema concentração da rede de estabelecimentos em Santos, superior à soma dos demais. De fato, esta é uma questão que vem se agravando nas últimas décadas e reflete-se diretamente na qualidade de vida da população regional, sobretudo dos municípios mais distantes do pólo, que dependem sempre de deslocamentos a Santos, ou mesmo à capital, para consultas, tratamentos e internações. Por outro lado, no quesito óbitos, relativos ao ano de 1998, parece haver uma

concentração em Santos, desproporcional ao seu peso demográfico, exceto no tocante aos óbitos por causas externas, o que pode estar associado à violência (trânsito, homicídios etc.) que se verifica mais presente nos municípios ao seu entorno<sup>127</sup>. Este aspecto relaciona-se ao aumento da violência no centro das regiões metropolitanas, e será abordado adiante, na discussão da evolução do Índice de Exclusão Social do Brasil.

Nas seções seguintes será avaliada a evolução demográfica, as implicações da adoção do pensamento neoliberal sobre a política habitacional voltada à população de baixa renda e a evolução dos principais índices de qualidade de vida, dos municípios da RMBS, nas últimas décadas. Esta análise visa permitir a construção de um quadro detalhado das condições sociais da região, no atual período do capitalismo, possibilitando compreender quais foram os impactos sociais das transformações econômicas e produtivas analisadas nas seções anteriores, em função da adoção do neoliberalismo no Brasil.

---

<sup>127</sup> Conforme Siqueira (2003), dados da Fundação Seade revelam que a RMBS passou da terceira para a segunda posição no ranking das mais violentas. Entre 1996 e 2000, a taxa de homicídios subiu 39,29%, de 37,73 por 100.000 habitantes, para 52,55%. Na região, Praia Grande é a cidade com a maior taxa de mortes: 84,46 por 100.000 habitantes. Segundo a mesma fonte, há uma ligação entre este fenômeno e o desemprego, embora este não possa ser apontado como única causa do aumento da violência. Naquele ano, segundo o artigo, o índice de desemprego alcançou um nível três vezes superior à média nacional. Esta questão será abordada na próxima seção.



**Tabela 38 – Educação - Maiores municípios da RMBS - SP**

	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande
Matrículas - ensino fundamental	53.458	52.885	47.498	19.820	33.625
Matrículas - ensino fundamental - escola pública estadual	15.702	26.475	26.196	7.873	20.050
Matrículas - ensino fundamental - escola pública municipal	20.589	21.021	18.817	10.939	10.892
Matrículas - ensino fundamental - escola particular	17.167	5.389	2.485	1.008	2.683
Matrículas - ensino médio	24.474	15.641	13.202	5.673	9.847
Matrículas - ensino médio - escola pública estadual	17.934	13.943	11.203	4.424	9.016
Matrículas - ensino médio - escola pública municipal	144	...	791	28	...
Matrículas - ensino médio - escola particular	6.396	1.698	1.208	137	831
Matrículas - ensino pré-escolar	12.092	8.077	5.906	5.257	7.592
Matrículas - ensino pré-escolar - escola pública municipal	6.514	5.839	4.994	4.992	6.875
Matrículas - ensino pré-escolar - escola particular	5.552	2.238	912	265	717
Docentes - ensino fundamental	2.892	2.085	1.787	736	1.247
Docentes - ensino médio	1.628	762	682	247	562
Docentes - ensino pré-escolar	736	356	261	158	293
Estabelecimentos de ensino fundamental	136	82	58	25	58
Estabelecimentos de ensino médio	60	30	11	5	17
Estabelecimentos de ensino - ensino pré-escolar	161	12	4	1	9

Fontes: Ministério da Educação, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais - Inep -, Censo Educacional 2000; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

**Tabela 39 - Saúde - Maiores municípios da RMBS - SP**

	Santos	S. Vicente	Guarujá	Cubatão	P. Grande
Hospitais - 2000	9	1	2	2	1
Leitos hospitalares - 2000	1.952	189	432	213	109
Unidades ambulatoriais - 1999	93	33	34	29	23
Postos de saúde - 1999	0	1	0	0	0
Centros de saúde - 1999	24	13	18	10	11
Ambulatórios de unidade hospitalar geral - 1999	5	1	1	2	1
Internações hospitalares - 2000	36.275	9.568	16.711	7.551	6.203
Óbitos - 1998	4.074	2.064	1.728	643	1.369
Óbitos - doenças infecciosas e parasitárias - 1998	233	122	149	49	70
Óbitos - neoplasias - tumores - 1998	663	202	180	57	138
Óbitos - doenças - endócrinas, nutricionais e metabólicas - 1998	180	91	93	21	53
Óbitos - doenças - aparelho circulatório - 1998	1.082	381	495	145	237
Óbitos - doenças - aparelho respiratório - 1998	417	182	155	62	94
Óbitos - sintomas, sinais e achados anormais em exames clínicos e labor. - 1998	607	17	10	10	14
Óbitos - causas externas - 1998	419	471	44	83	310
Óbitos - pessoas - menos de 1 ano de idade - 1998	116	333	372	118	266
Óbitos - pessoas - 20 a 29 anos de idade - 1998	163	73	72	13	44

Fontes: Ministério da Saúde, Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde - DATASUS 1998-2000; Malha municipal digital do Brasil: situação em 1997. Rio de Janeiro: IBGE, 1999. Disponível em: [www.ibge.gov.br/cidadesat/](http://www.ibge.gov.br/cidadesat/). Acesso em: 10 abr. 2003.

#### 4.3.1. Evolução demográfica da RMBS nas últimas décadas

Nas últimas décadas, o País apresentou uma significativa desaceleração em seu crescimento populacional, devido às mudanças nos padrões sociais, como queda nas taxas de fecundidade e conseqüente diminuição da natalidade, bem assim mudanças nos fluxos migratórios, geralmente direcionados aos grandes centros geradores de emprego industrial. No entanto, é importante retroagir algumas décadas, para que se possa fazer uma análise mais adequada deste processo, no que se refere à RMBS. Neste aspecto, interessante avaliação sobre a evolução da demografia, no que concerne a esta região, encontra-se no Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) da RMBS, elaborado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa), atendendo demanda do órgão executivo metropolitano, Conselho de Desenvolvimento da RMBS (Condesb). Segundo este documento, entre 1960 e 1970, deu-se o auge do crescimento das taxas gerais de crescimento populacional, “*sobretudo nas regiões metropolitanas e cidades médias, cuja rede se consolidou em definitivo no período*” (EMPLASA, 2002a: 36). Em seguida, acrescenta-se que:

*Este fenômeno implicou num reforço das polaridades tradicionais dos grandes centros urbanos, em especial, as cidades consideradas cabeceiras de metrópoles, sem que se*

*arrefecesse, concomitantemente, o grau de mobilidade espacial da população brasileira. Nesse quadro, a Baixada Santista sofreu os efeitos derivados da dinâmica das atividades secundárias e terciárias, lideradas pela Grande São Paulo, atraindo população extravasada daquela Região e para a mesma perdendo população, especialmente jovens, à procura de emprego (tendências comprovadas por análises de população por faixas etárias - 1996). (EMPLASA, 2002a: 36)*

Como se observa na Tabela 40, entre 1970 e 2000, as taxas de crescimento geométricas do estado de São Paulo e do Brasil apresentaram tendências semelhantes, ou seja, “*uma queda acentuada de 1980 a 1996, e retomada do crescimento no período 1996/2000*” (EMPLASA, 2002a: 36). A RMBS apresentou o mesmo comportamento do estado e do Brasil, mas manteve, desde os anos 1970, taxas mais elevadas de crescimento. O estado de São Paulo apresentou uma taxa de 0,82% ao ano, no período entre 1996 e 2000, e a Baixada Santista de 1,21% ao ano, em igual período. Se comparada à RMSP, a RMBS “*apresentou comportamento semelhante: nos períodos 1980/91 e 1991/96, as duas regiões tiveram taxas declinantes, voltando a crescer no período 1996/2000*” (EMPLASA, 2002a: 36).

Conforme estudo do IBGE (2004), as cidades mais populosas do país foram as que menos cresceram demograficamente, durante a década de 1990. Dos 5.507 municípios brasileiros existentes à época do último Censo, 27,2% do total tiveram perda populacional entre 1991 e 2000, e quase 40% apresentaram ritmo de crescimento anual de 0% a 1,5%, abaixo da média nacional de 1,6% ao ano.

Como se verifica na mesma tabela, a RMBS, puxada pelos municípios mais populosos, seguiu a tendência geral de desaceleração das grandes capitais, passando de um crescimento anual de 2,41%, no período de 1980 a 1991, para 1,44% , entre 1991 e 1996. No entanto, neste último período a taxa geométrica de crescimento anual de sua população foi superior à estadual (1,80%). Porém, os municípios de Cubatão, São Vicente e Santos apresentaram as menores taxas de crescimento anual da região para a década de 1990, sendo que este último praticamente estagnou-se em 0,01%. Por outro lado, os municípios periféricos da região têm apresentado expressivo crescimento demográfico<sup>128</sup>. No caso de Santos, o município vinha apresentando taxas negativas de crescimento desde o início dos anos 1990, tendo havido ligeira recuperação na virada do século. O município, que em 1970 detinha

52,35% da população residente da região, em 2000 passou a ter apenas 28,30%. Enquanto isso, Bertioga, distrito de Santos, emancipado durante a década de 1990, apresentou neste período a maior taxa média de crescimento anual do estado, com acréscimo médio de 11,40% a.a., segundo o IBGE (Tabela 41).

O fenômeno da desaceleração da taxa de crescimento havida nos municípios mais populosos da região se explica, em parte, pela redução da oferta de terrenos propícios à ocupação, sobretudo em Santos, Guarujá e São Vicente, em função do cada vez mais alto valor imobiliário e restrições ambientais<sup>129</sup> que inviabilizam a implantação de novos parcelamentos regulares<sup>130</sup>. Outro fator que também deve ter contribuído para este fenômeno foi o decréscimo da oferta de empregos no porto e no pólo industrial de Cubatão, como veremos mais adiante. Sobretudo estes dois fatores podem estar levando ao agravamento do processo de fixação da população em maior número nos municípios vizinhos e mesmo para a fuga para outras regiões do estado e do país.

---

<sup>129</sup> Segundo dados da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), estima-se que cerca de 60% do território regional seja objeto de algum nível de proteção ambiental, como parques, APAs, estações ecológicas e outros.

<sup>130</sup> Acerca deste processo, avaliação mais detalhada é apresentada em Carriço (2002).

---

<sup>128</sup> Fonte: IBGE - Censo Demográfico 2000 e Emplasa (2002b).

No caso do crescimento dos municípios periféricos, como se percebe pela Tabela 41 e Figura 14, este pode ser explicado pelo incremento do turismo balneário, por meio da melhoria da infraestrutura viária e crescente número de lançamentos imobiliários, que tem atraído moradores de outras regiões do estado e mesmo da própria região. A Figura 14 demonstra ter havido um crescimento muito superior na área central da Baixada Santista, sobretudo em Santos e São Vicente, vinculado ao período inicial de formação do mercado nacional, anterior a 1930, em que o modo de produção capitalista começa a estender-se, implicando na implantação do porto. Posteriormente, em pleno estágio extensivo de acumulação, em função da ampliação do porto e da implantação do parque industrial de Cubatão, ocorreu a ocupação acelerada da orla marítima dos municípios ao sul da região, em função da abertura da Via Anchieta, ligando-os ao interior do estado, e da rodovia Padre Manoel da Nóbrega, paralela à orla, interligando os municípios de Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, e promovendo o acesso a outras áreas do litoral paulista. Fenômeno semelhante ocorreu no início do período atual, após 1980, em meio à crise do estágio extensivo de acumulação, com relação à Bertioga, devido à abertura da rodovia Rio-Santos, também paralela à orla marítima. Neste período percebe-se, ainda, a ampliação da ocupação ao norte

destas rodovias paralelas à orla em toda a região. Este processo, que é discutido mais detalhadamente no Capítulo 3, deve-se à ampliação da segregação espacial da população de baixa renda, vinculada à atividade turística, nos municípios de Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Processo semelhante já havia ocorrido anteriormente, como se pode notar na mesma figura, nos municípios centrais da região, em função do porto, indústria e turismo balneário, questão estudada no Capítulo 4.

Outro processo importante, que vem ocorrendo no período atual, é o acelerado declínio do setor primário na região, que deve estar ligado ao aumento da taxa de urbanização da Baixada, fenômeno verificado em todo o país, como se pode notar pela análise dos dados da Tabela 42. A RMBS possui quase todos seus habitantes residindo na área urbana (99,6%). Pode-se explicar este processo, parcialmente, pelo clima, tipo de solo e condições de comercialização de produtos agropecuários, que acabaram por tornar produtos de outras regiões mais competitivos. Contudo, o processo de urbanização brasileiro, em si, apoiado na industrialização deve ser considerado como o principal fator que levou à urbanização quase que total da região, em função do papel que esta vem desempenhando desde meados do século XIX.

Com relação à composição etária da população residente na RMBS, Santos possui população mais idosa que a média regional, enquanto a de Guarujá é mais jovem que a média. Na Tabela 43 observa-se na região a mesma tendência de envelhecimento da população que ocorreu no país como um todo, na década passada. Em Santos este fenômeno foi mais acentuado, com aumento da participação da população residente com mais de 65 anos, de 8,6% em 1991, para 11,2% em 2000, que pode ser explicado pelo número de aposentados, de outras regiões do estado, que escolhem Santos para morar, buscando melhor qualidade de vida, numa cidade balneária, com boa oferta de infra-estrutura e serviços. Isto pode ser explicado, ainda, pela saída de moradores mais jovens em busca de emprego. Contudo, como demonstram os dados e trabalhos apresentados nas Seções 4.2 e 4.3, isto certamente está ligado à renda, uma vez que famílias com maiores rendimentos tendem a possuir membros mais velhos. Em 1991, Santos possuía 95.575 moradores com mais de 50 anos, o equivalente a 22,9% da população. Em 2000, esse grupo etário era composto por 109.093 habitantes, representando 26,1%. Por outro lado, há dez anos, esta cidade possuía 35.122 moradores com idade entre 15 e 19 anos. No último levantamento, elaborado pela Seade, em 2005, esse número

caiu para 29.592. Enquanto isso, em Bertioga, conforme aponta o mesmo estudo, apenas 5% dos moradores têm mais de 60 anos. Para a Seade, esta tendência verificada em Santos acompanha a tendência estadual, provocada pela queda na fecundidade, pois nos últimos cinco anos a faixa etária entre 15 e 29 anos cresceu à taxa de 1%, enquanto a de 45 a 59 anos aumentou 4,2%.

O levantamento da Seade demonstra ter havido crescimento da participação do sexo feminino na população, em Santos. Para cada grupo de 100 mulheres, a cidade possui, atualmente, 85,74 homens. No último decênio esta participação cresceu 3%. Em 1995 eram 221 mil, e hoje 228 mil mulheres vivendo em Santos. Neste caso Santos também acompanha a média estadual, pois na população paulista atual, existem 845.881 mulheres a mais que homens. Segundo este estudo, este fato está vinculado diretamente ao envelhecimento populacional, pois em função de fatores biológicos, a expectativa de vida do sexo feminino, hoje, é de oito anos superior à do homem. Comprovando esta tese, verifica-se que nas cidades com maior taxa de crescimento populacional da RMBS, há maior predominância de população masculina. Por exemplo, atualmente, em Bertioga vivem 22.790 homens e 21.727 mulheres, e em Mongaguá, 21.654 e 20.871, respectivamente.

Tabela 40 – Brasil, Estado de São Paulo, RMBS e Santos – Evolução da população residente (1950 a 2000)

Abrangência	População Residente							TGCA (%)				
	1950 <sup>(1)</sup>	1960	1970	1980	1991	1996	2000	50/60	60/70	70/80	80/91	91/96
<b>Brasil</b>	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	157.079.573	169.799.170	3,04	2,89	2,48	2,12	1,38
<b>SP</b>	9.134.423	12.809.231	17.771.948	25.040.712	31.588.925	34.120.886	37.032.403	3,44	3,33	3,49	3,35	1,58
<b>RMBS</b>	267.387	416.963	653.441	961.249	1.220.249	1.309.263	1.476.820	4,54	4,59	3,94	2,41	1,44
<b>Santos</b>	203.582	262.997	342.055	412.448	417.450	412.243	417.983	2,59	2,66	1,89	0,12	-0,25

Fonte: IBGE Censo Demográfico de 1950, 1960, 1970, 1980, 1991, Contagem da População de 1996 e Censo Demográfico de 2000. Elaboração Emplasa, 2000.

<sup>1</sup> População presente.

Tabela 41 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Taxa Geométrica de Crescimento Anual da Populacional, segundo municípios selecionados (1970/2000)

Municípios	TGCA(%)		
	1970/1980	1980/1991	1991/2000
Bertioga	1,71	9,49	11,40
Cubatão	4,44	1,35	1,95
Guarujá	4,86	3,05	2,62
Itanhaém	6,58	4,82	5,13
Mongaguá	6,65	6,09	7,11
Peruíbe	10,20	5,98	5,19
Praia Grande	12,85	5,88	5,17
Santos	1,89	0,11	0,01
São Vicente	5,18	3,05	1,38
RMBS	3,94	2,41	2,16

Fonte: Emplasa - Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista (2002b).

**Tabela 42 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Participação Relativa da População Residente Urbana e Rural, segundo municípios selecionados (1970/2000)**

Municípios	População Residente (%)							
	1970		1980		1991		2000	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Bertioga	71,90	28,10	89,20	10,80	98,60	1,40	97,10	2,90
Cubatão	73,00	27,00	99,60	0,40	99,50	0,50	99,40	0,60
Guarujá	96,30	3,70	100,00	-	100,00	0,00	100,00	0,00
Itanhaém	84,50	15,50	95,30	4,70	97,30	2,70	98,80	1,20
Mongaguá	89,40	10,60	99,00	1,00	99,40	0,60	99,60	0,40
Peruíbe	87,00	13,00	92,60	7,40	95,50	4,50	97,90	2,10
Praia Grande	99,80	0,20	100,00	-	100,00	-	100,00	0,00
Santos	99,60	0,40	99,60	0,40	99,60	0,40	99,50	0,50
São Vicente	99,50	0,50	99,90	0,10	99,90	0,10	100,00	0,00
RMBS	96,40	3,60	99,50	0,50	99,60	0,40	99,60	0,40

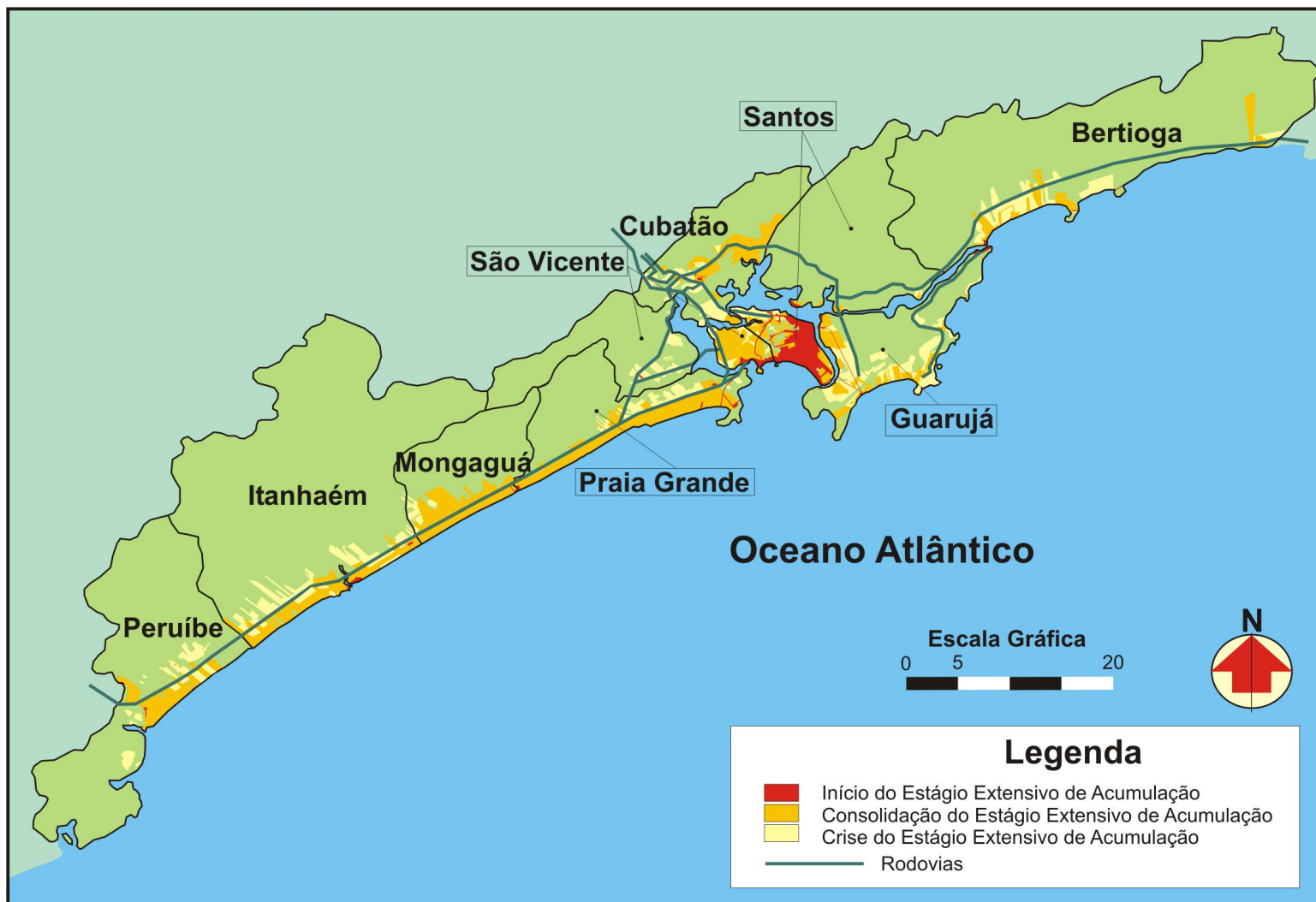
Fonte: Emplasa - Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista (2002b).

**Tabela 43 - Região Metropolitana da Baixada Santista - Participação da População por Faixas Etárias, Segundo Municípios Selecionados (1991/2000)**

Faixa Etária (anos)	População Residente (%)					
	Guarujá		Santos		RMBS	
	1991	2000	1991	2000	1991	2000
0 a 14	33,8	29,4	24,0	19,7	29,9	25,9
15 a 29	30,0	29,0	24,9	25,1	27,0	27,3
30 a 49	25,0	28,4	28,2	29,1	26,6	28,2
50 a 64	8,0	9,1	14,3	14,9	10,9	11,6
65 a mais	3,2	4,1	8,6	11,2	5,6	7,0

Fonte: Emplasa - Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista (2002b).





**Figura 14 – Evolução da urbanização da RMBS, segundo o período do capitalismo no Brasil.**

Fonte: EMBRAPA - Imagens de Satélite Landsat, 2001; Instituto Geográfico e Cartográfico do Estado de São Paulo (IGC) – Plantas dos Municípios de Santos e de Itanhaém, 1938; Restituição do Levantamento Aerofotogramétrico de Bertioga, Santos, Mongaguá e Itanhaém, 1971 (Instituto Geográfico e Geológico do Estado de São Paulo) e Carriço (2002). Elaboração própria.

#### 4.3.2. Condições habitacionais da população de baixa renda

As políticas públicas de provisão habitacional voltada à população de baixa renda, em todas as esferas de governo, foram insuficientes e ineficazes, ao longo de todo o século XX, quando se construiu o processo de segregação espacial desta população nas metrópoles brasileiras. Na Baixada Santista a situação não foi diferente. Se no princípio daquele século a questão habitacional era vista como um caso de polícia (Bonduki, 1998), durante o período da industrialização brasileira, em que o processo de urbanização desigual gerou o grave quadro de segregação espacial em todas as metrópoles, a falta de financiamento adequado e projetos habitacionais implantados em localizações distantes dos centros urbanos contribuíram para o agravamento da situação. Como se verifica em Carriço (2002), na Baixada Santista, o fracasso e o desinteresse na implementação das políticas públicas para o setor habitacional de interesse social, aliados à utilização da legislação urbanística de caráter segregacionista, promoveram o grave quadro de falta de condições mínimas de habitabilidade para milhares de famílias de baixa renda. Como é possível verificar a partir dos dados apresentados na seção anterior, no início do atual período do capitalismo no Brasil, em função da intensa migração destinada a

abastecer de mão-de-obra as empreiteiras que trabalhavam na ampliação das indústrias de Cubatão, do porto e na construção civil voltada ao turismo balneário, a situação habitacional agravou-se nos municípios do entorno do pólo. As melhores localizações, como a zona leste de Santos e as orlas marítimas de Guarujá e São Vicente, tiveram excepcional valorização imobiliária, tornando-se praticamente inacessíveis para a população de baixa renda. Esta população passou a estabelecer-se nos cortiços da área pericentral de Santos, nos manguezais e morros das ilhas de São Vicente e Santo Amaro, nas encostas da Serra do Mar, em Cubatão, na área continental de São Vicente, e ao norte das rodovias paralelas ao litoral nos municípios das extremidades do pólo, em favelas ou parcelamentos irregulares. Enquanto isso, as soluções habitacionais preconizadas eram conjuntos habitacionais construídos em localizações distantes dos locais em que o mercado imobiliário era mais ativo, sempre em número insuficiente e em condições de financiamento que não atendiam grande parte da população de baixa renda.

Em 1986, em função de grave situação administrativa e financeira foi extinto o Banco Nacional da Habitação (BNH) e

desestruturado o Sistema Financeiro da Habitação (SFH), que foram o cerne da política habitacional do regime militar. A Lei nº 8.004, de 14 de março de 1990, que mudou as regras de utilização do Fundo de Compensação de Variação Salarial para a garantia do equilíbrio dos contratos de financiamento, complementou o desmonte do SFH, representando o ocaso da política construída neste período. A Caixa Econômica Federal sucedeu o BNH, como operadora da política habitacional, num quadro de profunda crise do setor. A resposta neoliberal ao fracasso do sistema urdido no período militar, foi a construção de nova regulação, cujo ápice foi a Medida Provisória nº 2.223, de 2001, que autorizou o reajuste mensal das prestações por índices de inflação. Esta nova regulação garantiu a saúde dos agentes financiadores, mas tornou extremamente precária a situação de milhões de mutuários no Brasil. Desta forma, num momento em que nas maiores metrópoles brasileiras, segmentos da população de baixa renda organizavam-se em cooperativas, associações e movimentos de reivindicação por políticas habitacionais, a construção de novas alternativas de financiamento de projetos para o setor foi obstaculizada.

A primeira metade da década de 1990 foi marcada por este tensionamento entre as demandas por habitação e as incertezas

surgidas com o desmonte do SFH. Outro aspecto a ser destacado, foi a falta de articulação, que subsiste até hoje, entre as políticas habitacionais das distintas esferas de governo. Em nível estadual, a Companhia Estadual de Casas Populares (CECAP), criada durante o regime militar, foi substituída, em 1989, pela Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo (CDHU). Esta empresa teve importância crescente durante a década de 1990, em função da redução do papel das políticas nacionais para o setor. Ao longo dos anos, a CDHU, com recursos do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) vem procurando diversificar as modalidades de intervenção, em termos de projetos habitacionais, contribuindo para a mitigação do déficit habitacional e garantindo um salto de qualidade, se comparados aos projetos do período anterior. Contudo, seus programas ainda não são capazes de se constituir em alternativa efetiva para as camadas de renda mais baixas, sobretudo abaixo dos 3 salários mínimos. De qualquer maneira, em parcerias com os municípios da RMBS, tanto a CEF, como a CDHU promoveram uma série de empreendimentos habitacionais após 1990.

Neste trabalho não se pretende aprofundar o estudo da política habitacional no período atual, contudo é relevante destacar que os

dados apresentados em Carriço (2002) não deixam dúvidas de que esta política, nas três esferas de governo, foi insuficiente para reverter o quadro de segregação herdado do período anterior e agravado no atual. Isto se deve ao processo de acumulação entravada, pelo qual a destinação de recursos voltados à reprodução da força de trabalho, como é o caso do financiamento habitacional, é propositalmente atrofiada. Desta forma, neste período a segregação espacial cresceu em Santos, mas nos municípios ao redor do pólo regional este fenômeno ocorreu de forma muito mais intensa. Segundo a Pesquisa de Condições de Vida (PCV), de 1998 (SEADE, 1999), em que se avaliou, dentre outros aspectos as condições habitacionais em todos os municípios paulistas, observou-se que na RMBS, estavam presentes

*as maiores parcelas de moradias tradicionalmente consideradas precárias: 10,1% das famílias vivem em barracos isolados e moradias em favela (nos demais aglomerados aparecem em parcelas inferiores a 4%); e outras 4,1% moram em cortiços - no aglomerado Central também ultrapassam a média do interior. Praticamente 30% das famílias litorâneas residem em apartamentos, parcela quase três vezes superior à média encontrada para o conjunto do interior paulista (10,1%). (SEADE, 1999)*

Segundo Seade (1999), dentre os agrupamentos urbanos avaliados nesta pesquisa, somente na RMBS as casas de alvenaria isoladas não abrigam mais da metade das famílias, correspondendo a

39,2%. Nos demais, registram-se parcelas entre 75,1%, no Norte e 58,6%, no Leste do estado. As casas de alvenaria “frente-fundos” correspondem a cerca de um quarto no agrupamento Leste e a 16,9% na RMBS, “*equivalendo esta última à menor parcela*”. Quanto ao número de cômodos, a PCV considerou que

*A RMBS é o agrupamento urbano que apresenta a maior parcela de famílias residindo em moradias com até quatro cômodos (cerca de 30%, sendo que 13,3% dispõem de três cômodos ou menos e 16,6% de quatro cômodos). Esta concentração de famílias morando em espaço reduzido, na região litorânea, pode ser explicada pelo grande número relativo de moradias precárias (barraco, favela e cortiço), além da alta parcela de apartamentos.<sup>131</sup> (SEADE, 1999)*

Com relação às condições sanitárias das moradias, a PCV (SEADE, 1999) apontou, ainda, que na comparação entre agrupamentos urbanos, “*a RMBS apresenta, de longe, a maior quantidade de moradias insalubres, em proporção maior que o dobro da parcela encontrada para o conjunto do interior paulista - 26,8% e 12,8%, respectivamente*”. E ainda, referente à apropriação das moradias, a PCV revelou que na RMBS, encontra-se “*comparativamente, a menor parcela de famílias proprietárias*

<sup>131</sup> A verticalização da orla marítima é um fenômeno observado desde os anos 50 e que transformou a Baixada Santista na região do interior paulista com maior número de apartamentos, relativamente às outras tipologias habitacionais, ainda que muitos sejam de segunda residência, vinculados ao turismo balneário.

(59,1%). Em consequência, registra as maiores porcentagens de locatárias (24,3%), de famílias em moradias cedidas (9,3%) e de invasoras (7,3%)”.

No que concerne à forma de obtenção da moradia, a mesma fonte apontou “*que as famílias que compraram seus domicílios estão abaixo da média (49,4%) nos agrupamentos urbanos Leste, Central e Vale do Paraíba [...], enquanto na RMBS superam a média em sete pontos percentuais [...]*”. A pesquisa constatou ainda, que “*a RMBS tem o menor percentual de famílias em moradias próprias construídas por terceiros - 8,2%, contra 16,0% na média*”.

Quanto à disponibilidade de infra-estrutura urbana, em Seade (1999) observa-se que entre os agrupamentos pesquisados, “*o Norte apresenta as maiores extensões de cobertura [...]. No outro extremo, a RMBS registra as parcelas mais baixas*”. Na comparação entre agrupamentos urbanos, sobretudo no que se refere ao esgotamento sanitário a RMBS leva enorme desvantagem, com relação às regiões do interior. Enquanto nos agrupamentos urbanos Norte, Oeste, Central e Vale do Paraíba a cobertura é em média de 98%, na Baixada Santista a média não ultrapassa 69,7% (SEADE, 1999).

Outro estudo realizado com o objetivo de retratar a realidade do setor habitacional no país, pela Fundação João Pinheiro, de Minas

Gerais, baseado em dados do Censo 2000, compreende o déficit habitacional e a inadequação de domicílios. Com metodologia distinta à utilizada em Carriço (2002), este trabalho permite avaliar o peso relativo do déficit habitacional da RMBS, entre seus municípios e no conjunto do estado e do país. A Tabela 44, com dados obtidos desta fonte demonstra que esta região, que possui 0,86% da população brasileira, tem déficit habitacional equivalente a 0,68% do total nacional. Contudo, se comparada ao conjunto do estado, a situação inverte-se, pois a RMBS que possui 4% da população estadual, tem déficit equivalente a 5,22%. Desta forma, em termos estaduais, pode-se considerar a situação habitacional da Baixada Santista proporcionalmente pior.

Este mesmo estudo (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2005) revela que 9,52% do déficit habitacional regional estão concentrados na área urbana, o que é natural, pois a região possui alto índice de urbanização, conforme verificado na Seção 4.3.1. A mesma fonte aponta, também, que 60,87% do déficit atinge famílias com chefes com rendimentos até 3 s. m. e 18,58% são relativos a chefes com rendimentos entre 3 e 5 s. m.

No entanto, os dados municipais não correspondem inteiramente aos resultados apresentados em Carriço (2002). Neste

trabalho, restrito somente aos cinco maiores municípios da região, os dados são expressos em número de habitantes residentes em cada um dos assentamentos subnormais existentes no final da década de 1990 e não foram computadas as famílias em coabitação, critério utilizado em Fundação João Pinheiro (2005), que utiliza como unidade o número de domicílios. O levantamento apresentado em Carriço (2002), baseado em dados obtidos nas prefeituras locais e aferidos em observação de campo, revela maior incidência de domicílios subnormais nos municípios ao redor do pólo regional, fato que corresponde plenamente à distribuição espacial da população de baixa renda apontada no cartograma da Figura 11, apresentado na Seção 4.2.3. Este aspecto será aprofundado na Seção 4.4.

De qualquer forma, pode-se considerar que as condições habitacionais da RMBS, no final da década passada, eram extremamente precárias, se comparadas às demais regiões do interior do estado de São Paulo. O que é importante destacar é que os levantamentos apresentados nesta seção foram realizados poucos anos após o início da implementação do programa neoliberal, que resultou nas mais importantes transformações produtivas na região, na “modernização” do porto e na privatização da Cosipa. Este fator

não pode ser desprezado como um dos principais componentes do elevado grau de segregação espacial da Baixada Santista.

No entanto, a partir da década de 1990, sobretudo em função do desmonte do SFH, a esfera local passou a se envolver mais diretamente com a questão habitacional de interesse social. Desta forma, o município de Santos, governado entre 1989 e 1996 por administrações de orientação política progressista, passou a implementar uma política para o setor, com a construção de um Sistema Municipal de Habitação, formado pelo tripé Conselho Municipal de Habitação (CMH), Fundo de Incentivo à Construção de Habitação Popular (Fincohap) e de nova legislação voltada à questão da habitação de baixa renda. Neste aspecto destacam-se a Lei Complementar n° 53, de 1992, que criou as Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e a Lei n° 1,447, de 1995, que instituiu o Programa de Locação Social. Segundo Santos (1996), este sistema foi responsável pela implementação de um programa habitacional que atendeu 6.228 famílias em Zeis do Tipo 1 e 3.027 famílias em Zeis do tipo 2, em obras de urbanização de favelas, construção de novos núcleos habitacionais e projetos de regularização fundiária,

até 1996<sup>132</sup>. Neste período também foram implementados alguns projetos de intervenção em cortiços da área pericentral de Santos, em número bastante limitado, mas que possuíam o mérito de abordar, pela primeira vez na história da cidade, a questão do alto grau de insalubridade dos cortiços como uma questão habitacional. Destaca-se que em função da priorização da política habitacional, o orçamento municipal efetivamente orientado para o setor, cresceu cerca de cinco vezes, em termos nominais, entre 1993 e 1996. Um aspecto relevante foi a busca pela articulação a outras esferas de governo, que resultou em parcerias entre Companhia de Habitação da Baixada Santista (Cohab-St), CDHU, governo federal e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). O primeiro grande projeto habitacional gestado no período, o de urbanização da favela do Dique da Vila Gilda, na Zona Noroeste de Santos, realizado com recursos do Programa Habitar Brasil-BID, foi fruto de parceria com a COHAB.

Pode-se afirmar que a nova política habitacional desenvolvida em Santos, também influenciou outros municípios da região. Como

será aprofundado na Seção 5.2.4, municípios como Guarujá, São Vicente e Cubatão criaram leis de Zeis, semelhantes a de Santos e passaram a implementar projetos habitacionais em articulação a outras esferas de governo, ainda que, da mesma forma deste município, os resultados tenham contribuído apenas para mitigar o grave quadro de segregação espacial. Ressalta-se, dentre todos os projetos produzidos a partir da década de 1990, o da CDHU, para o México 70, maior favela da RMBS, com mais de 30 mil habitantes, iniciado em 1997 e ainda em curso.

Uma abordagem mais detalhada da questão da segregação espacial será objeto da Seção 4.4. Na seção seguinte procura-se construir um painel geral das condições de vida na RMBS, com base em pesquisas elaboradas na última década, com finalidade de aferir a qualidade de vida e que permitem comparar a situação social desta região com outras regiões e também, entre os bairros do município de Santos.

---

<sup>132</sup> ZEIS do tipo 1 são as áreas de favelas em que se estabelece uma diretriz de fixação da população no local, com a promoção de intervenções urbanísticas e habitacionais. As ZEIS do tipo 2 são as glebas sem urbanização, no caso de Santos majoritariamente privadas, destinadas ao programa de construção de novas moradias.

Tabela 44 - Déficit Habitacional do Brasil, Estado de São Paulo e RMBS (2000)

Ente Federativo	Déficit Habitacional Básico *						Domicílios Vagos		
	Absoluto			% do total dos municípios			Total	urbana	rural
	Total	urbana	rural	Total	urbana	rural			
Brasil	5.890.139	4.140.088	1.750.051	13,15	11,08	23,63	6.029.756	4.580.147	1.449.609
Estado de São Paulo	773.490	718.283	55.207	7,47	7,38	8,81	1.398.358	1.230.327	168.031
<b>Municípios da RMBS</b>									
<b>RMBS</b>	<b>40.441</b>	<b>40.236</b>	<b>205</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>..</b>	<b>61.314</b>	<b>60.978</b>	<b>336</b>
Bertioga	654	646	8	7,71	7,84	3,35	1.497	1.451	46
Cubatão	3.455	3.415	40	11,53	11,47	22,99	2.999	2.978	21
Guarujá	8.478	8.478	0	11,75	11,75	0,00	8.138	8.138	0
Itanhaém	1.499	1.494	5	7,31	7,39	1,81	3.511	3.400	111
Mongaguá	1.129	1.114	15	11,48	11,40	26,32	2.055	2.049	6
Peruíbe	1.100	1.100	0	7,65	7,81	0,00	2.424	2.377	47
Praia Grande	4.837	4.837	0	8,80	8,80	0,00	11.728	11.728	0
Santos	12.115	11.978	137	9,25	9,18	25,32	16.995	16.896	99
São Vicente	7.174	7.174	0	8,59	8,60	0,00	11.967	11.961	6

Fonte: Ministério das Cidades. Elaborado por Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI).

Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php?option=content&task=section&id=49&menupid=287&menutp=cidades>

Acesso em: 5 de março de 2006.

Nota: Déficit habitacional básico: soma da coabitação familiar, dos domicílios improvisados e dos rústicos.

\*Para municípios o déficit habitacional básico não inclui as estimativas de domicílios rústicos inferiores a 50 unidades.



**Tabela 45 - Total de habitantes em habitações subnormais nos municípios centrais da RMBS (1996-2000)**

Município	Nº de Habitantes	Relação com a população total de cada município (%)
Santos*	39.080	9,35
São Vicente	54.410	17,98
Cubatão	44.807	41,52
Guarujá	103.032	38,86
<b>Total</b>	<b>241.329</b>	<b>22,07</b>

Fonte: Carriço (2002: 78).

Nota: Como em Santos os dados foram obtidos por diferentes fontes, com base em distintas metodologias, para ajustá-los utilizou-se a média de 4 habitantes por família, apontada pelo Censo Demográfico 2000 do IBGE.

### 4.3.3. Evolução dos índices de qualidade de vida da RMBS

Para comparar o desempenho sócio-econômico da Baixada Santista com outras regiões, na última década, apresenta-se o resultado de algumas pesquisas, com metodologia semelhante, em que se afere o desenvolvimento humano, em suas várias dimensões. A análise destes trabalhos permite comparar a qualidade de vida entre distintas regiões do estado de São Paulo e do País. Em apenas um destes trabalhos a avaliação será restrita ao espaço urbano de Santos. Desta forma, são apresentados os resultados de cinco

pesquisas, apoiadas em metodologias baseadas no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), elaborado por Amartya Sen, no âmbito do PNUD (ONU). Estes trabalhos, embora não permitam isoladamente, uma compreensão exata do nível de qualidade de vida na RMBS, na última década, se avaliados em conjunto, permitem uma visão bastante aproximada da realidade, possibilitando uma análise das condições de vida na região, em que pesem algumas lacunas metodológicas.

#### 4.3.3.1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

O indicador mais tradicional, pelo qual se pode relacionar a qualidade de vida na RMBS com outras regiões é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), elaborado pelo PNUD, derivado do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e elaborado pelo mesmo organismo. A metodologia que sustenta o IDH é a utilização de um índice sintético baseado numa média das dimensões que o compõem. O paradigma do desenvolvimento humano, criado na década de 1970, apontava a insuficiência da renda *per capita* como o único indicador das condições de vida da população residente em determinado espaço, considerando que, além da renda, outras dimensões devem ser incluídas, para se ter um quadro mais completo das condições de vida em uma sociedade. No desenvolvimento do IDH foi proposto que mais duas dimensões sejam incorporadas à renda: a longevidade e a escolaridade, adicionando as condições de saúde e de educação ao nível de renda para se gerar um indicador mais abrangente das condições de vida.

O IDH selecionou variáveis específicas para cada dimensão: PIB *per capita*, para a dimensão riqueza; esperança de vida ao nascer, para a dimensão longevidade; e a combinação da taxa de alfabetização das pessoas com 15 anos e mais (com peso de 2/3)

com a taxa de matrícula bruta (peso de 1/3), para a dimensão escolaridade. Os indicadores de cada dimensão foram padronizados e transformados numa escala de 0 a 100, que permite calcular a média aritmética simples dos indicadores resultantes em cada uma das escalas.

O interesse pela utilização do IDH como instrumento analítico para a definição de prioridades e metas de políticas públicas vem crescendo notavelmente desde a divulgação do primeiro Relatório Internacional de Desenvolvimento Humano, em 1990. Este documento destaca como objetivos a serem alcançados por toda e qualquer nação, no longo prazo, não só a ampliação do bem-estar material da população, mas também o alargamento da liberdade das escolhas pessoais. Da mesma forma, esse sucesso decorre da facilidade com que o IDH possibilita comparações internacionais e, dependendo da disponibilidade de informações estatísticas dos países, também comparações em âmbito regional ou local.

No Brasil, o Escritório Regional do PNUD patrocinou a elaboração de um Relatório Nacional de Desenvolvimento Humano, em 1996, e de um Atlas de Desenvolvimento Humano, em 1998. Elaborado conjuntamente pelo Instituto de Pesquisa Econômica

Aplicada (Ipea), IBGE e Fundação João Pinheiro, o Atlas utilizou uma medida similar ao IDH, o IDH-M, para reconstituir a evolução dos índices de desenvolvimento humano em nível municipal, no período entre 1970 e 1991, tomando por base informações levantadas pelos censos demográficos. Desde então, o IDH-M passou a ser utilizado como referência para o planejamento e a avaliação de políticas e programas sociais no país.

O relatório do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (PNUD, 2003), apresenta o *ranking* do IDH-M, com o desempenho das principais regiões metropolitanas e não metropolitanas do Brasil, em que se comparou o índice de 1991, com o de 2000. Em matéria publicada no jornal Folha de São Paulo, em que se faz uma análise deste relatório, conclui-se que as metrópoles mais ricas vêm “perdendo o fôlego”, na última década. No caso da região de Santos, o jornal é enfático:

*A queda do emprego e o desastre econômico dos anos 90 no litoral paulista levaram a Baixada Santista a despencar no ranking do IDH, empurrando a região do 8º lugar para o 13º. A privatização do porto de Santos, o maior do país, da Cosipa (Companhia Siderúrgica Paulista) e a reestruturação do parque industrial de Cubatão reduziram a renda, retardando o crescimento dos indicadores sociais. Entre 1991 e 2000, o município da região que mais perdeu posições na classificação nacional do IDH foi justamente Cubatão. A cidade, que ocupava o 734º lugar em 91,*

*desabou 544 posições e se tornou a 1.278ª do país em 2000. (ESCÓSSIA; SIQUEIRA, 2003, grifo nosso)*

Consultando o Relatório do Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, sabe-se que, em 1991, o Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil era 0,696. Dentre os municípios da microrregião Santos<sup>133</sup>, o município com a melhor posição era Santos, com um valor de 0,838, e o município com o pior valor era Guarujá, com 0,720. Dos 6 municípios da microrregião, 5 (83,3%) tinham um valor entre 0,650 e 0,800 e 1 (16,7%) tinha um valor entre 0,800 e 1,000. Em termos de população, 722.211 pessoas (64,3%) viviam em municípios com um IDH-M entre 0,650 e 0,800; e 400.165 pessoas (35,7%) viviam em municípios com IDH-M entre 0,800 e 1,000.

A situação em 2000, em que o IDH do Brasil era 0,766, mostrou um pequeno avanço de Santos. O município com o pior valor passou a ser Cubatão. Dos 6 municípios da microrregião, 5 (83,3%) possuíam um IDH-M com valor entre 0,650 e 0,800; e 1 (16,7%) com valor entre 0,800 e 1,000. Em termos de população, 900.293 pessoas (68,3%) viviam em municípios com um IDH-M

<sup>133</sup> Diferentemente dos índices que serão apresentados nas seções seguintes, o PNUD considerou a Microrregião de Santos, com apenas 6 municípios: Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande e Bertioga. Portanto, dos 9 municípios da RMBS, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe não fizeram parte desta unidade espacial.

entre 0,650 e 0,800; e 417.983 pessoas (31,7%) viviam em municípios com IDH-M entre 0,800 e 1,000. No entanto, esse pequeno avanço, não acompanhou o ritmo de algumas regiões estudadas, sobretudo as do sul do país, como se pode verificar na Tabela 46, que apresenta o *ranking* do IDH-M. A Baixada Santista (microrregião) regrediu 5 posições, passando de 8ª colocada em 1991, para 13ª em 2000. Em termos de evolução do IDH-M, houve

um avanço inferior ao ocorrido na área de expansão da Região do Vale do Itajaí e nas regiões Carbonífera, Foz do Itajaí e Região Metropolitana de Maringá. Contudo, há que se ressaltar o fato de que a metodologia utilizada na construção do IDH-M não aponta as desigualdades intra-urbanas, questão que, no caso específico de Santos são discutidas na Seção 4.3.3.5, com apoio em índice construído especificamente visando aferir estas desigualdades.

**Tabela 46 – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, segundo regiões brasileiras (1991-2000).**

Posição 2000	Região Metropolitana	UF	IDH-M 1991	Posição 1991	IDH-M 2000	Cresc. Relativo (%)	Δ
1º	Florianópolis	SC	0,801	2º	0,859	7,2	1
2º	Norte/Nordeste Catarinense	SC	0,776	7º	0,853	9,9	5
3º	Vale do Itajaí	SC	0,802	1º	0,850	6,0	-2
4º	Campinas	SP	0,788	4º	0,835	6,0	0
5º	Tubarão	SC	0,778	6º	0,835	7,3	1
6º	Porto Alegre	RS	0,782	5º	0,833	6,6	-1
7º	São Paulo	SP	0,792	3º	0,828	4,5	-4
8º	Expansão RM V. Itajaí	SC	0,758	11º	0,826	8,9	3
9º	Expansão RM Carbonífera	SC	0,737	20º	0,824	11,7	11
10º	Curitiba	PR	0,763	10º	0,824	8,0	0
11º	Expansão RM Foz Itajaí	SC	0,719	26º	0,820	14,0	15
12º	Maringá	PR	0,738	19º	0,817	10,7	7
<b>13º</b>	<b>Baixada Santista</b>	<b>SP</b>	<b>0,773</b>	<b>8º</b>	<b>0,817</b>	<b>5,7</b>	<b>-5</b>
14º	Expansão RM NO/NE Catarinense	SC	0,749	17º	0,816	9,0	3

Posição 2000 (cont.)	Região Metropolitana	UF	IDH-M 1991	Posição 1991	IDH-M 2000	Cresc. Relativo (%)	Δ
15°	Rio de Janeiro	RJ	0,764	9°	0,816	6,8	-6
16°	Londrina	PR	0,747	18°	0,813	8,8	2
17°	Carbonífera	SC	0,753	15°	0,813	7,9	-2
18°	Goiânia	GO	0,754	14°	0,812	7,7	-4
19°	Foz do Itajaí	SC	0,751	16°	0,812	8,2	-3
20°	Belo Horizonte	MG	0,757	12°	0,811	7,1	-8
21°	Expansão RM Tubarão	SC	0,729	24°	0,806	10,6	3
22°	Vale do Aço	MG	0,733	22°	0,803	9,5	0
23°	Expansão RM Florianópolis	SC	0,719	27°	0,802	11,5	4
24°	Grande Vitória	ES	0,730	23°	0,798	9,4	-1
25°	Belém	PA	0,755	13°	0,797	5,5	-12
26°	Salvador	BA	0,735	21°	0,794	7,9	-5
27°	Colar da RM Belo Horizonte	MG	0,724	25°	0,792	9,4	-2
28°	Recife	PE	0,715	28°	0,780	9,0	0
29°	Fortaleza	CE	0,688	31°	0,767	11,5	2
30°	Grande São Luís	MA	0,707	29°	0,766	8,4	-1
31°	Natal	RN	0,689	30°	0,762	10,6	-1
32°	Maceió	AL	0,660	32°	0,724	9,7	0
33°	Colar da RM Vale do Aço	MG	0,687	33°	0,687	14,3	0

Fonte: IDH-M (PNUD, 2003).

#### 4.3.3.2. Índice Paulista de Responsabilidade Social

A primeira fonte selecionada para uma análise comparativa entre todas as regiões do estado de São Paulo é o Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), desenvolvido pela Fundação Seade, que objetiva apresentar um detalhado painel da qualidade de vida em todos os 645 municípios de São Paulo.

Conforme a nota metodológica (SEADE, 2003) que acompanha a publicação dos resultados da avaliação do IPRS para a RMBS, em 2003, *“dez variáveis de resultado caracterizam a situação no município devida a processos ocorridos no passado. Três variáveis de esforço refletem o empenho atualmente empreendido pela administração. O primeiro conjunto compõe e o segundo complementa as dimensões riqueza, longevidade e escolaridade”*, que ordenam os municípios paulistas em cinco grupos classificatórios e permitem um apurado e permanente acompanhamento de sua situação socioeconômica. Para facilitar a comparação intermunicipal, os resultados do IPRS foram agrupados segundo as 15 regiões administrativas do estado de São Paulo e respectivos municípios.

O IPRS acompanha o modelo do IDH. Porém, a operacionalização de ambos apresenta diferenças, pois o IPRS *“busca gerar indicadores de curto prazo e evitar os inconvenientes de*

*utilizar um índice sintético baseado numa média das dimensões que o compõem”* (SEADE, 2003). As variáveis utilizadas pelo IPRS provêm do Censo Demográfico 2000, da Fundação IBGE, obedecendo à composição apresentada no Quadro 7 (ver Apêndices).

Verifica-se pela avaliação dos dados referentes à RMBS, que apesar de sua importância econômica, persiste uma grande heterogeneidade entre os municípios que a compõem e entre áreas dentro destes. Embora se situe entre as regiões com os indicadores mais elevados de riqueza, a RMBS possui os piores indicadores de longevidade e encontra-se entre as quatro regiões com piores indicadores de escolaridade. Pela observação do *ranking* das regiões do estado, de 1997 e de 2000, expostos nos gráficos 17 a 19, ao final desta seção, verifica-se que apesar de um pequeno avanço nas três dimensões que compõem o IPRS, a RMBS não modificou a sua posição. Se na dimensão riqueza permanece em quinto lugar, na dimensão longevidade, continua a ocupar a última posição. Na dimensão escolaridade, permanece ocupando a 12ª posição.

A distribuição dos municípios desta região nos cinco grupos do IPRS também espelha heterogeneidade: apenas Santos foi classificado no Grupo 1, que reúne os municípios com bons

indicadores nas três dimensões do índice. Dos oito municípios restantes, três encontram-se no Grupo 2; três no Grupo 4 e dois no Grupo 5. Ressalta-se que o Grupo 2 contém os municípios que possuem bons indicadores de riqueza, mas indicadores sociais insatisfatórios, configurando uma situação particularmente heterogênea. Os Grupos 4 e 5 agregam os municípios em piores situações de riqueza, longevidade e escolaridade, sendo que os classificados no Grupo 4 encontram-se em situação ligeiramente melhor que os do Grupo 5, em especial no que diz respeito às dimensões sociais. Para compreensão espacial do enquadramento dos municípios em todo o estado, ver a Figura 15.

O indicador de escolaridade mostra a RMBS numa modesta 12ª posição, dentre as regiões de todo o estado, tendo sido ultrapassada pela região de Barretos, entre 1997 e 2000. Contudo a situação só não é pior em função do elevado escore obtido pelo município de Santos. Dos demais municípios, apenas São Vicente atingiu o escore médio do estado (87) e, entre os restantes, a pior situação foi encontrada em Bertiooga, cujo escore é de apenas 69. Segundo Seade (2003: 22), a RMBS “*apresenta indicadores de cobertura dos ensinios fundamental e médio inferiores aos do estado, indicadores de alfabetização juvenil praticamente iguais aos do conjunto do Estado e uma participação*

*da rede municipal na oferta pública de vagas no ensino fundamental muito superior à verificada no Estado*”.

O indicador agregado de longevidade também se apresentou crescente ao longo do período em análise, porém, seu patamar encontra-se muito abaixo da média estadual. Embora todos os municípios da região tenham melhorado seus escores de longevidade, há uma grande disparidade entre seus respectivos valores. Apenas Santos e Bertiooga possuem escores superiores a 60, ainda assim, inferiores ao total do estado. Entre os demais, chama atenção o caso de Praia Grande, cujo escore é o menor entre os municípios da região. Ressalta-se que todas as taxas de mortalidade dos municípios da região estão acima da média estadual. Uma possível explicação para esta situação, pode estar nas más condições de habitabilidade, conforme se verificou em Carriço (2002), em que se destaca a baixa cobertura de saneamento, em especial fora da ilha de São Vicente<sup>134</sup>.

---

<sup>134</sup> Segundo SEADE (2003), cerca de 67% das residências da região possuem coleta de esgoto sanitário e 95,8% recebem abastecimento de água. O serviço regular de coleta de lixo abrange 98,7% das residências particulares. Porém, há grande heterogeneidade regional neste quesito, sobretudo no vetor sul: Mongaguá tem apenas 20,9% das residências atendidas pela coleta de esgoto, Itanhaém tem 16,0% e Peruíbe 10,5%. O município de Santos apresenta o melhor conjunto de indicadores de saneamento, com 99,7% das unidades residenciais atendidas pelo abastecimento de água, 94,2% pela coleta de esgoto e 99,6% pela coleta de lixo. Este município está acima da média da região e do estado, em que 97,4% das

O indicador agregado de riqueza mostra que esta região manteve-se em crescimento entre 1992 e 2000, embora com menor ritmo no último triênio, distinguindo-se do conjunto do estado, cujo indicador mostrou-se crescente entre 1992 e 1997, mas estabilizou-se no período recente. Boa parte desse dinamismo explica-se pelo bom desempenho do município de Santos nessa dimensão (SEADE, 2003). Vários municípios apresentaram redução no indicador riqueza, com destaque para Mongaguá, que perdeu sete pontos no score, entre 1997 e 2000. Isto pode estar relacionado a um processo de expansão dos bolsões de pobreza no vetor sul da região. O comportamento das variáveis que compõem esta dimensão, na RMBS, entre 1997 e 2000, segundo Seade (2003) foi:

- Consumo anual de energia elétrica por ligação na agricultura, no comércio e nos serviços: de 15,4 MW para 17,3 MW, sendo a média do Estado, em 2000, de 16,3 MW;
- Consumo anual de energia elétrica por ligação residencial: manteve-se estabilizado em 2,3 MW, sendo a média do Estado, em 2000, de 2,6%;

- Rendimento médio do emprego formal: de R\$ 764,00 para R\$ 735,00, sendo a média do Estado, em 2000, de R\$ 806,00;
- Valor adicionado *per capita*: de R\$ 4.381,00 para R\$ 4.373,00 sendo a média do Estado, em 2000, de R\$ 4.890,00.

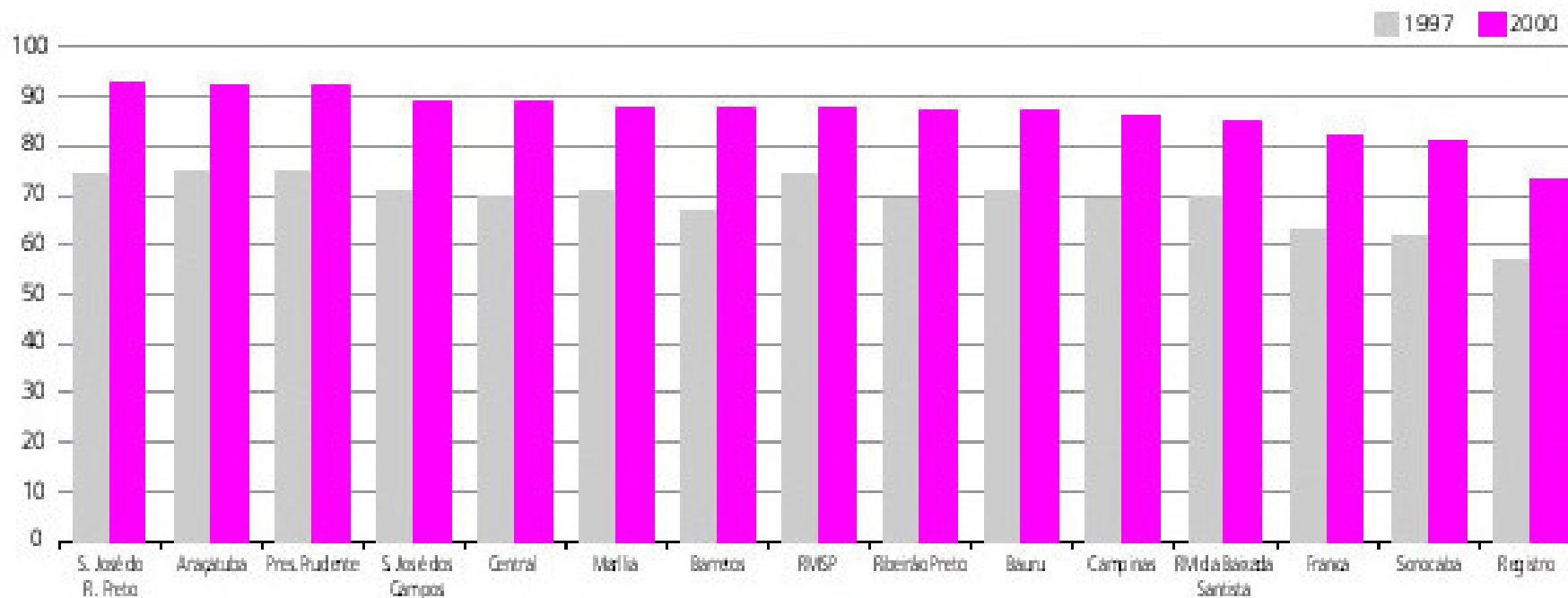
Nota-se que houve importante crescimento do consumo de energia elétrica no setor terciário, o que sugere aumento de suas atividades econômicas, e que a redução do valor adicionado fiscal per capita não foi tão expressiva. Porém, os indicadores associados à renda e ao consumo das famílias não apresentaram crescimento. Ao contrário, o salário médio do setor formal, tal como se observou no conjunto do Estado, reduziu-se.

Na próxima seção esta análise será complementada, com a apresentação de outro índice que permite a comparação entre regiões do estado de São Paulo.

---

unidades residenciais são atendidas pelo abastecimento de água, 86,1% pela coleta de esgoto e 98,9% pela coleta de lixo.

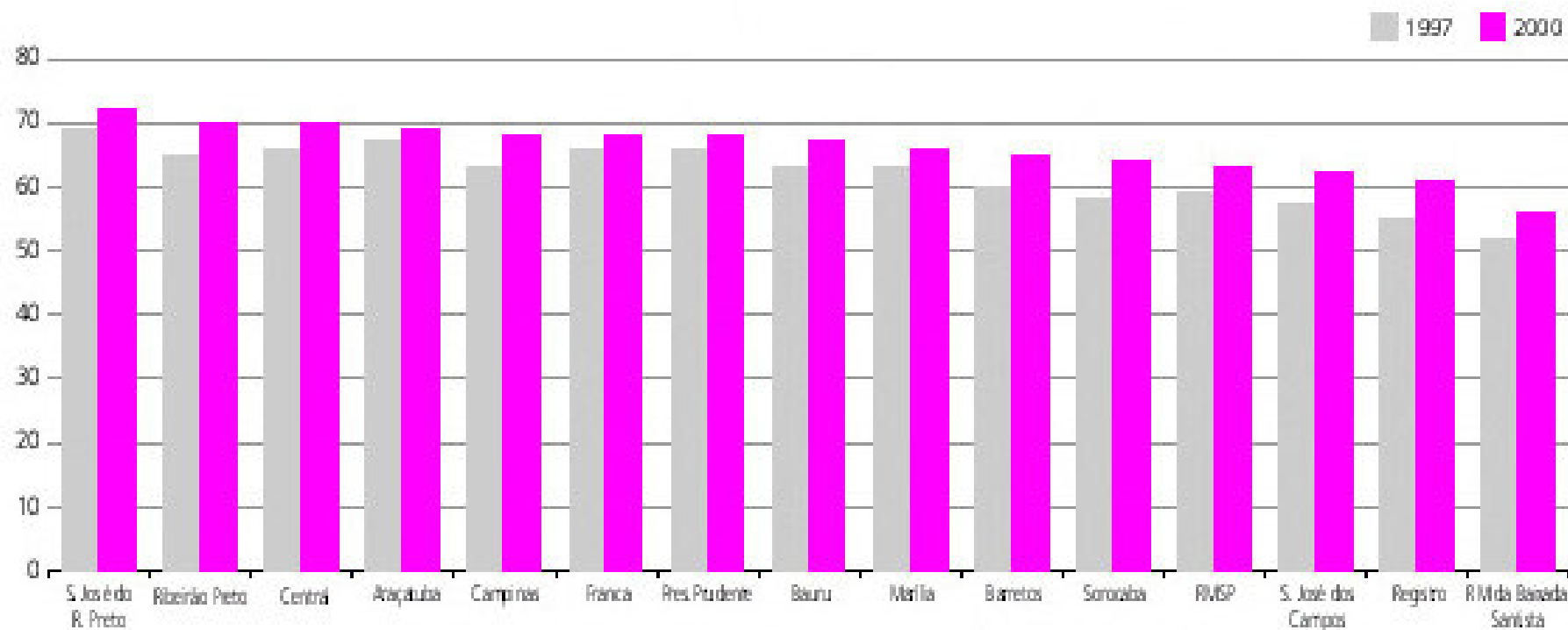




**Gráfico 17 – IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Escolaridade (1997-2000)**

Fonte: Fundação Seade (2003). Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

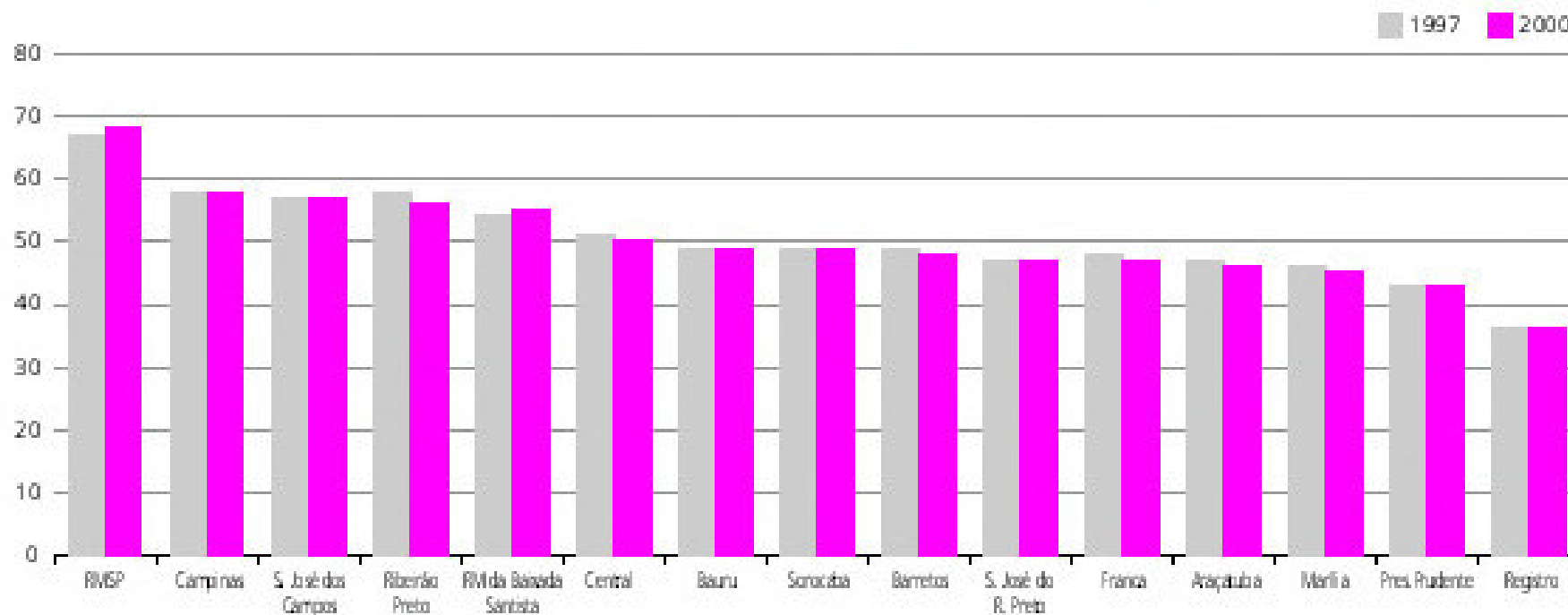
Nota: Variável de resultado formada pela porcentagem dos jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental (26%), porcentagem dos jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio (24%), porcentagem de crianças de 10 a 14 anos alfabetizadas (24%), porcentagem de jovens de 15 a 24 anos alfabetizados (23%), e variável de reforço formada pela porcentagem das matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal (3%).



**Gráfico 18 - IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Longevidade (1997-2000)**

Fonte: Fundação Seade (2003). Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

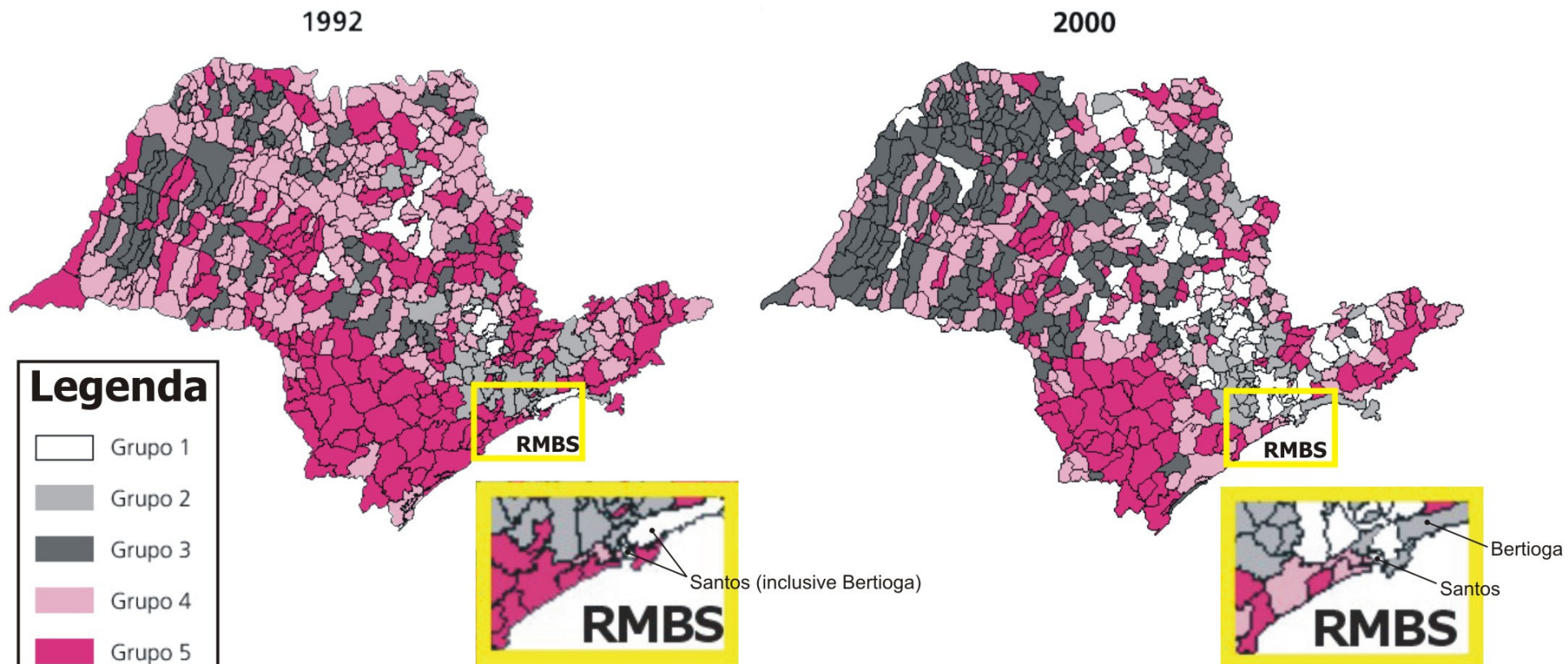
Nota: Variável de resultado formada pela Mortalidade infantil (30%), Mortalidade de adultos de 60 anos e mais (20%) e Mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%), e variável de reforço formada pela Mortalidade Perinatal (30%).



**Gráfico 19 - IPRS Regiões Administrativas do Estado de São Paulo – Dimensão Riqueza (1997-2000)**

Fonte: Fundação Seade (2003). Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS.

Nota: Variável de resultado formada pelo Consumo de energia elétrica residencial (44%), Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços (23%), e Remuneração média dos empregados com carteira assinada (19%), e variável de reforço formada pelo Valor Adicionado Fiscal per capita (14%).



**Figura 15 – Cartogramas comparativos do enquadramento dos municípios paulistas, agrupados segundo classificação do IPRS (1992 – 2000).**

Fonte: Elaborado com base em dados da Seade (2003).

Nota: O Grupo 1 é composto pelos municípios com melhores indicadores e o Grupo 5 é o que apresenta os municípios com piores indicadores.

#### 4.3.3.3. Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

Em 2004, também por solicitação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, a Fundação Seade elaborou estudo visando avaliar as condições de vulnerabilidade social da população, resultando na construção do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS). Segundo o relatório metodológico da Seade (2004a), a elaboração deste novo indicador, em complementação ao IPRS, visa aferir a equidade social e a pobreza, no espaço intraurbano, dos municípios paulistas. Segundo o relatório (2004a: 4), o IPRS, por si só, não é capaz de revelar, por meio de seus indicadores agregados a nível municipal, *“a desigualdade das condições de vida aliada aos grandes contingentes populacionais residentes nos centros urbanos”*. Assim, *“partindo da compreensão de que a vulnerabilidade social decorre de fenômenos diversos, com causas e conseqüências distintas, obtém-se uma visão mais abrangente das condições de vida e dos riscos sociais que atingem os vários segmentos populacionais, bem como das possibilidades de sua superação ou minimização”* (SEADE, 2004a: 4-5). Desta forma, o novo indicador busca permitir o confronto entre características individuais e familiares – *“ciclo de vida, tipo de arranjo familiar, escolaridade, renda corrente, formas de inserção no mercado de*

*trabalho e condições de saúde – e suas possibilidades de desfrute dos bens e serviços ofertados pelo Estado, sociedade e mercado - que definem suas efetivas condições de vida e possibilidades de mobilidade social”* (SEADE, 2004a: 5). Portanto, o IPVS permite a espacialização da vulnerabilidade social, nos municípios, utilizando-se como método a análise da segregação residencial, como resultado e condicionante das condições de vida, oportunidade de acesso a serviços e bens produzidos pelo Estado e pela sociedade. Com base em dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE), e identificando o setor censitário, que abriga cerca de 300 domicílios, como a unidade básica para aferição do índice, adotou-se um sistema de informação geográfica, tratando-se dados referentes, não apenas às limitações de renda, mas considerando-se a combinação entre as dimensões socioeconômica e demográfica, que classifica o setor censitário em seis grupos de vulnerabilidade social, produzindo-se a partir desses dados uma cartografia da vulnerabilidade social (SEADE, 2004a: 8). No nível socioeconômico considerou-se a renda do chefe do domicílio e sua escolaridade (anos de estudo e acesso à educação básica), que juntos definem a escassez, ou não, de fontes de rendimentos e a capacidade de mantê-los. Por outro lado, levou-se

em conta, também, o ciclo de vida das famílias, expresso pela idade do responsável e pela presença de crianças com idade até quatro anos. Segundo o relatório:

*Diferentemente da dimensão socioeconômica, não há relação imediata entre pobreza e ciclo de vida. Mesmo assim, o ciclo de vida tende a atuar como um fator que potencializa o risco à pobreza. Ou seja, uma família jovem, com crianças pequenas e com baixos ativos cognitivos e econômicos tende a estar mais exposta a riscos sociais do que outra, com os mesmos recursos, mas numa fase posterior do ciclo de vida, quando seus filhos já atingiram a idade adulta, por exemplo. (SEADE, 2004a: 9)*

Assim, o IPVS classificou cada um dos setores censitários, dos 645 municípios de São Paulo, em seis grupos, combinando estas distintas dimensões, conforme o Quadro 8 (ver Apêndices). O Grupo 1, para setores de Nenhuma Vulnerabilidade, engloba os que se encontram em melhor situação socioeconômica (muito alta), com os responsáveis pelo domicílio possuindo os mais elevados níveis de renda e escolaridade. Segundo o relatório (2004a: 9), “Apesar de o estágio das famílias no ciclo de vida não ser um definidor do grupo, seus responsáveis tendem a ser mais velhos, com menor presença de crianças pequenas e de moradores nos domicílios, quando comparados com o conjunto do Estado de São Paulo”. O Grupo 2, cujos setores possuem Vulnerabilidade Muito Baixa, refere-se aos

que se classificam em segundo lugar, em termos da dimensão socioeconômica (média ou alta). São áreas em que se concentram, em média, as famílias mais velhas. O Grupo 3, de Vulnerabilidade Baixa, é constituído por setores que se classificam nos níveis altos ou médios da dimensão socioeconômica, com perfil demográfico caracterizado pela predominância de famílias jovens e adultas. O Grupo 4, de Vulnerabilidade Média, é formado por setores com níveis médios na dimensão socioeconômica, em quarto lugar na escala relativa à renda e à escolaridade do responsável pelo domicílio. São setores em que se concentram famílias jovens, com forte presença de chefes jovens (com menos de 30 anos) e de crianças pequenas. O Grupo 5, de Vulnerabilidade Alta, abrange os setores que possuem as piores condições na dimensão socioeconômica (baixa), situando-se entre os dois grupos em que os chefes de domicílios apresentam, em média, os níveis mais baixos de renda e escolaridade. É o grupamento que concentra famílias mais velhas, com menor presença de crianças pequenas. Por fim, o Grupo 6, com Vulnerabilidade Muito Alta, é o segundo dos dois piores grupos em termos da dimensão socioeconômica (baixa), com grande concentração de famílias jovens. Conforme o relatório (2004a: 10), “A combinação entre chefes jovens, com baixos níveis de renda e de

*escolaridade e presença significativa de crianças pequenas permite inferir ser este o grupo de maior vulnerabilidade à pobreza”.*

Avaliando-se os resultados obtidos na aplicação do IPVS na comparação entre o estado e a RMBS, com base nos dados das tabelas 47 e 48, que apresentam a distribuição nominal e percentual dos setores censitários, segundo o grupamento do IPVS em que foram enquadrados, verifica-se que esta região ocupa posição abaixo da média estadual. Enquanto, no total do estado, 8,5% dos setores são considerados como de nenhuma vulnerabilidade, pertencentes ao grupo 1, em Santos e na RMBS evidencia-se a menor presença de camadas sociais não sujeitas a situações de risco social (SEADE, 2004a).

No outro extremo da escala social, no estado de São Paulo, cerca de 3.600.000 milhões de habitantes vivem em regiões de extrema pobreza, representando 9,8% da população. Enquanto isso, segundo Seade (2004b) na RMBS, 218.981 pessoas, distribuídas em 204 de um total de 2.116 setores censitários, encontram-se nesta mesma situação. Entre as cidades da região, Santos é a que possui a menor quantidade de munícipes vivendo em condições de vulnerabilidade social muito alta, com 21.378 habitantes, 5,1% da população, residentes em 4,7% dos seus setores censitários. O

município de Guarujá tem o maior número de setores censitários com pessoas vivendo nas mesmas condições de muito alta vulnerabilidade, em toda a RMBS.

Estes dados (SEADE, 2004b) revelam, ainda, a presença de uma proporcionalmente numerosa classe média residindo em Santos, concentrada nos grupos 2, no grupo 3, representando, respectivamente 63,5% e 6,8% do total de setores. Situação semelhante só ocorre em Praia Grande, com 58,6% e 15,6%, respectivamente nos grupos 2 e 3. No total da RMBS, distribuem-se nestes mesmos setores 42,2% e 18,2%, respectivamente.

Conforme a pesquisa (SEADE, 2004a), as áreas mais ricas do estado de São Paulo que não apresentam qualquer vulnerabilidade social estão localizadas quase que exclusivamente em municípios com mais de 100 mil habitantes (95,5%), indicando a grande concentração de riqueza gerada no Estado nessa categoria de municípios. Pode-se afirmar que tal fato se deve ao processo de desconcentração industrial estudado no Capítulo 2 e à segregação espacial da pobreza em municípios periféricos das regiões metropolitanas, como fica claro no caso da RMBS. Na Figura 49, nos Apêndices, apresenta-se a espacialização do IPVS, segundo os setores censitários, na RMBS.

Tabela 47 - Número de setores censitários em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social

IPVS do Setor Censitário	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande	Mongaguá	Itanhaém	Peruíbe	Bertioga	RMBS
1	28	8	28	1	3	0	0	0	3	71
2	381	130	69	18	177	31	44	41	2	893
3	41	93	92	25	47	16	39	14	19	386
4	17	35	53	14	26	8	8	5	28	194
5	45	34	79	20	21	16	41	24	4	284
6	28	34	60	17	25	6	18	10	6	204
<b>Total</b>	600	337	385	98	302	80	153	97	64	2116

Fonte: Fundação Seade, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/ipvs/Planilhas.htm>. Acesso: em 16 de dezembro de 2004.

Tabela 48 - Percentual de setores censitários em municípios da RMBS segundo classificação do Índice Paulista de Vulnerabilidade Social.

IPVS Setor Censitário	Santos	São Vicente	Guarujá	Cubatão	Praia Grande	Mongaguá	Itanhaém	Peruíbe	Bertioga	RMBS
1	4,7	2,4	7,3	1,0	1,0	0,0	0,0	0,0	4,7	3,4
2	63,5	38,6	17,9	18,4	58,6	38,8	28,8	42,3	3,1	42,2
3	6,8	27,6	23,9	25,5	15,6	20,0	25,5	14,4	29,7	18,2
4	2,8	10,4	13,8	14,3	8,6	10,0	5,2	5,2	43,8	9,2
5	7,5	10,1	20,5	20,4	7,0	20,0	26,8	24,7	6,3	13,4
6	4,7	10,1	15,6	17,3	8,3	7,5	11,8	10,3	9,4	9,6
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Fundação Seade, Índice Paulista de Vulnerabilidade Social. Disponível em: <http://www.al.sp.gov.br/ipvs/Planilhas.htm>. Acesso em: 16 de dezembro de 2004.



#### 4.3.3.4. Índice de Exclusão Social do Brasil

A utilização de indicadores como o IDH-M vem sendo criticada pela ausência de outros indicadores como emprego formal, desigualdade, juventude e violência, por exemplo. Para Pochmann:

*De outro lado, chama a atenção o uso de indicadores que mostram a elevação no desenvolvimento humano de um determinado local, quando ali tem ocorrido aumento do desemprego, da desigualdade de renda e da violência. Como pode haver compatibilidade entre a melhora do desenvolvimento humano e a piora na qualidade de vida, denunciada pelo desemprego, concentração de renda e violência?*

*Possivelmente, está sendo utilizada uma lente limitada para focalizar algo muito mais complexo. (POCHMANN, 2003)*

Neste sentido, foi desenvolvido por Pochmann e Amorim (2003), outro trabalho baseado no modelo do IDH, o Atlas da Exclusão Social do Brasil. Para isto, os pesquisadores usaram como material os dados do Censo Demográfico 2000 (IBGE). Este novo levantamento é mais abrangente e detalhado do que o IDH, pois, basicamente, o IDH usa a mesma metodologia desde 1975 e avalia o país como um todo, enquanto o Atlas, a exemplo do IDH-M, ocupa-se dos municípios. Na verdade, embora o princípio desta pesquisa, de abrangência nacional, seja semelhante ao IDH-M, nota-se uma evolução em sua metodologia, uma vez que para chegar ao novo indicador, o Índice de Exclusão Social (IES), os pesquisadores

consideraram três componentes: padrão de vida digno, onde foram considerados os índices de pobreza, emprego e desigualdade; conhecimento, calculado com base no índice de anos de estudo e de alfabetização; e risco juvenil, calculado de acordo com o índice de concentração de jovens e índice de violência.

Ressalta-se que este trabalho utiliza-se do conceito de exclusão, que possui o inconveniente de reproduzir a idéia de que populações pertencentes a classes sociais de baixa renda, submetidas a situações de vulnerabilidade e à segregação espacial, não participam da dinâmica social. No entanto, mesmo em conjuntura de desemprego estrutural, por meio da atividade formal e mesmo inseridos em programas de distribuição de renda, a maior parte destes grupos sociais contribui para a formação de algo equivalente ao que Marx (1980: 161) denominou “exército [de mão-de-obra industrial] de reserva”, contribuindo para o rebaixamento salarial dos que estão inseridos em atividades com emprego formal. Todavia, feita esta ressalva, o Atlas pode ser considerado um grande avanço em relação aos estudos semelhantes, por incluir dimensões antes não consideradas.

A construção da metodologia do Atlas avançou sobre experiências anteriores, como o próprio IDH, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil, elaborado pela Fundação Seade e o Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, elaborado por Sposati, em 2000<sup>135</sup>. O IES Brasil representa uma evolução, pois procura apurar, a partir de dados mais recentes, novos indicadores sociais para o Brasil, permitindo a construção de um cartograma mais abrangente, em termos de indicadores relevantes, do que o IDH-M.

Para esta finalidade, “*escolheu-se como unidade fundamental o município, totalizando 5.507, segundo o Censo de 2000 (IBGE, 2000)*” (POCHMANN; AMORIM, 2003: 16). Foram definidos três grandes temas que configuram os componentes da exclusão/inclusão social ou de risco de exclusão/inclusão social. O primeiro foi denominado “Padrão de Vida Digno”, “*no qual a preocupação foi observar, por meio de três indicadores, as possibilidades de bem-estar material da população dos municípios*” (POCHMANN; AMORIM, 2003: 16). Para isso, foram utilizados como indicadores: o percentual de “*chefes de família pobres*” no município; a quantidade de trabalhadores com emprego formal sobre a população em idade ativa; e uma *proxi* do índice de desigualdade de renda,

---

<sup>135</sup> Cf. SPOSATI, Aldaíza. Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo 2000. São Paulo: PUC-SP e Polis, 2001.

“*calculado pela razão entre a quantidade de chefes de família que ganham acima de dez salários mínimos sobre o número de chefes de família que ganham abaixo disso*” (POCHMANN; AMORIM, 2003: 16). Em conjunto, esses indicadores, além de permitirem uma aproximação das possibilidades de consumo das famílias nos distintos municípios brasileiros, ainda possibilitam solucionar dois problemas que surgem na apuração do IDH tradicional: a impossibilidade de checar a distribuição de renda em nível municipal e a situação do mercado de trabalho.

O segundo tema, baseado em recomendações do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e da Fundação João Pinheiro, visa quantificar a “*participação da população no legado técnico-cultural da sociedade*” (POCHMANN; AMORIM, 2003: 17). Para isso apurou-se o tema “Conhecimento” por meio dos indicadores de “anos de estudo do chefe de família” e “alfabetização da população acima de cinco anos de idade”.

O terceiro tema foi inspirado na pesquisa do Índice de Vulnerabilidade Juvenil realizada pela Fundação Seade e no Mapa da Exclusão/Inclusão Social, de Sposati (2001)<sup>136</sup>, procurando-se

---

<sup>136</sup> Cf. SPOSATI, Aldaíza. Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo 2000. São Paulo: PUC-SP e Polis, 2001.

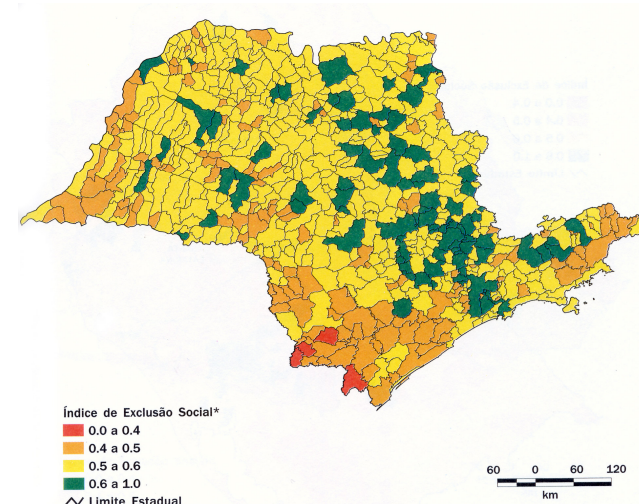
considerar o risco da população mais jovem em envolver-se em ações criminosas. Para isso foi criado o tema “Risco Juvenil” que, por meio dos indicadores "participação de jovens de 0 a 19 anos na população" e da taxa "homicídios por 100 mil habitantes", busca captar a realidade caótica e, por vezes, desesperançada em que vivem os jovens mais carentes do país (POCHMANN; AMORIM, 2003: 17).

A transformação de todos esses indicadores em índices obedece à fórmula utilizada na criação do IDH (PNUD), ponderando-se os indicadores escolhidos, conforme a Tabela 55 (ver Apêndices). Desta forma a totalidade dos municípios do País foi relacionada em um ranking, por meio de um índice fixado entre 0 e 1. Com base nos dados coletados, o Atlas (POCHMANN; AMORIM, 2003) apontou que 42% dos municípios brasileiros, o equivalente a 21% da população brasileira, estão em situação de exclusão social. Apenas 200 municípios estão em boas condições, boa parte está apenas em condições intermediárias e a maioria ainda está em condição de exclusão. Assim o levantamento aponta que mais de 25% dos brasileiros vivem em condições precárias, com baixa renda, sem emprego formal e baixo acesso à educação.

A discrepância entre as regiões Norte e Nordeste em relação ao restante do país se torna ainda mais clara. Entre os 100 municípios com o melhor índice de exclusão social, apenas um está localizado na região Nordeste: Fernando de Noronha. No extremo oposto, a situação se inverte. Apenas duas entre as 100 cidades com o pior desempenho não estão nas regiões localizadas acima do Trópico de Capricórnio. A Região Sudeste é a que possui a maior concentração de municípios com alto IES. Nesta região o Estado de São Paulo se destaca, contando com o maior número de municípios com alto IES (Figura 16). No entanto, este indicador, por avaliar a média do município, esconde situações de grave segregação, como as ocorridas nas áreas periféricas das regiões metropolitanas, como no caso de São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Campinas e Santos (POCHMANN; AMORIM, 2003).

Segundo Pochmann e Amorim (2003) No caso da RMBS (Figura 17 e Tabela 49) a melhor posição é ocupada pelo município de Santos, o quarto do país (Gráfico 20), com IES de 0,765, pertencendo ao grupo verde. Os demais municípios, todos pertencem ao grupo amarelo, com IES entre 0,5 e 0,6. Chama a atenção o enorme fosso entre Santos e os demais municípios em quase todos os indicadores. No entanto, o que mais se salienta é a desigualdade,

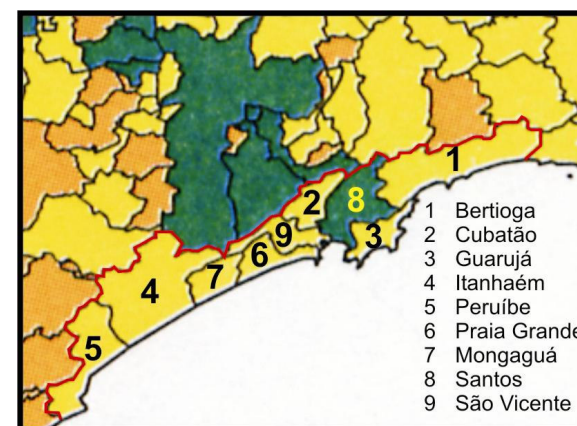
em que o índice santista é superior a 3,5 vezes o do segundo colocado, Praia Grande. Isto denota a imensa concentração de renda regional e a grande segregação espacial, aprofundadas pela adoção de políticas neoliberais, que atingiram setores importantes da economia regional, na década de 1990. A exceção, como no caso da comparação entre as grandes cidades do sudeste e as regiões de IES mais baixo, como a Nordeste e Norte, é o fator violência. Nesta dimensão, a única em que Santos é superado, Peruíbe, Bertioga e Mongaguá, respectivamente, apresentam melhor desempenho. Observando-se o índice de violência de todos os municípios, verifica-se que o mesmo é superior naqueles que se localizam ao centro da região. Estes são justamente os mais ricos, segundo a dimensão pobreza, confirmando a tese de que violência não se relaciona diretamente com a questão da renda, mas principalmente com a existência de classes sociais com rendimentos extremamente desiguais, ocupando espaços contíguos, conforme defendem Pochmann e Amorim (2003). O indicador juventude, por sua vez, demonstra que Santos é o município com maior percentual de idosos, enquanto a dimensão escolaridade revela a maior condição educacional dos moradores deste município. No caso do emprego formal, Santos, acompanhado por Cubatão, são sem dúvida, os municípios mais importantes da região.



**Figura 16 – Municípios do Estado de São Paulo segundo sua classificação no Atlas de Exclusão Social.**

Fonte: Elaborado por Pochmann e Amorim (2003: 67).

Nota: O melhor IES situa-se entre 0,6 e 1,0. O pior situa-se entre 0,0 e 0,4.



**Figura 17 – Municípios da RMBS segundo sua classificação no Atlas de Exclusão Social.**

Fonte: Elaborado com base em dados de Pochmann e Amorim (2003).

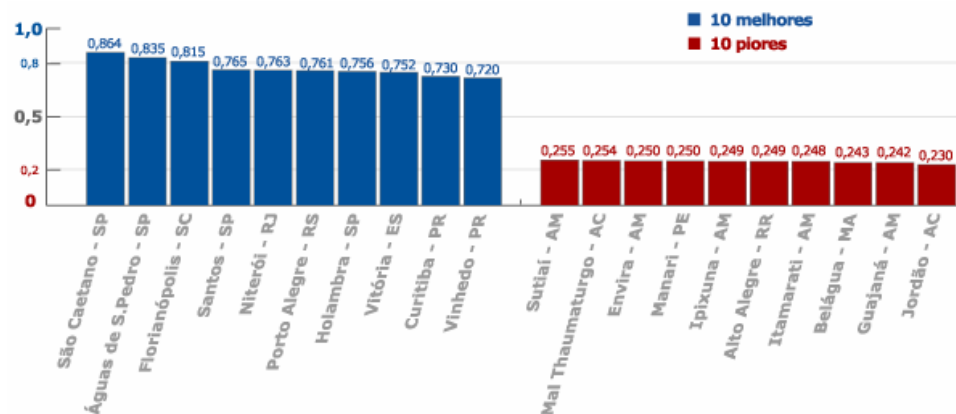


Gráfico 20 - Índice de Exclusão Social do Brasil – 10 melhores e 10 piores

Fonte: Elaborado por Pochmann e Amorim (2003).

Tabela 49 – Municípios da RMBS segundo o Índice de Exclusão Social (2000)

Município	Posição	Índices							IES
		Pobreza	Juventude	Alfabetização	Escolaridade	Emprego Formal	Violência	Desigualdade	
Bertioga	2456°	0,507	0,676	0,868	0,453	0,088	0,889	0,030	0,455
Cubatão	695°	0,757	0,691	0,863	0,569	0,311	0,786	0,107	0,548
Guarujá	1434°	0,762	0,678	0,865	0,574	0,138	0,650	0,153	0,506
Itanhaém	1239°	0,684	0,686	0,878	0,607	0,108	0,785	0,164	0,515
Mongaguá	957°	0,688	0,707	0,874	0,619	0,093	0,885	0,154	0,532
Peruíbe	955°	0,680	0,674	0,869	0,600	0,102	0,891	0,195	0,532
P. Grande	799°	0,765	0,716	0,887	0,650	0,127	0,733	0,200	0,541
Santos	4°	0,888	0,972	0,939	0,889	0,325	0,848	0,708	0,765
S. Vicente	717°	0,779	0,732	0,891	0,669	0,101	0,756	0,194	0,547

Fonte: Elaborado com base nos dados apresentados em Pochmann e Amorim (2003).

#### 4.3.3.5. Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos

Para uma análise da qualidade de vida no município de Santos, que é o melhor situado dentre os municípios da região, nas pesquisas apresentadas anteriormente, merece especial atenção outro estudo, em que se elabora o Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos (Ieis), elaborado pelo Nese (2004). Segundo o relatório de apresentação da pesquisa (NESE, 2004a: 11), *“este índice demonstra a situação dos bairros da área insular da cidade frente aos temas considerados de importância relevante às condições de vida, saúde, educação, moradia e renda”*. Utilizando metodologia simplificada, o Nese baseou-se em dados disponibilizados pelo IBGE, referentes ao Censo Demográfico 2000. O objetivo deste trabalho foi o de avaliar a qualidade de vida nos bairros da cidade, considerando estes dados disponíveis, o que de fato resultou numa avaliação bastante aproximada da realidade das condições de vida na cidade. Ainda segundo o Nese, os indicadores que compõem o Ieis para a cidade de Santos, fazem uma *“adaptação simplificada do trabalho apresentado pelo ‘Mapa da Exclusão/Inclusão Social da Cidade de São Paulo’ coordenado pela professora Aldaíza Sposati e com a participação de diversos professores e pesquisadores da PUC-SP e outros consultores”* (NESE, 2004a: 11).

Para maior compreensão do alcance desse trabalho apresenta-se a Quadro 9 (ver Apêndices), com a composição simplificada do Ieis, extraído do relatório completo da pesquisa. Observa-se no quadro, as principais dimensões que formam o Ieis: Autonomia de Renda dos Chefes de Família, Desenvolvimento Humano, Qualidade de Vida e Equidade. Cada dimensão é composta por um conjunto de índices, que por sua vez são compostos pelos indicadores relacionados na coluna de mesmo nome.

Como informado no relatório, os índices são representados em uma escala de valores, variando de -1 a +1. Essa escala indica que a exclusão social aumenta em direção ao extremo -1 e diminui em direção do 0 (zero). A inclusão social começa a partir do 0 (zero) e aumenta em direção do +1. Segundo o Nese (2004a: 14), *“cada um desses índices foram reescalados e sofreram a influência de outros índices”*. Dessa maneira, o poder de compra e a capacidade de suprir as necessidades básicas das famílias são medidos pelo “Índice de Autonomia de Renda dos Chefes de Família”. O analfabetismo, a escolaridade precária, o desenvolvimento educacional medido pelos anos de estudo dos chefes de famílias, a população precocemente alfabetizada na idade de 5 a 9 anos, a

população tardiamente alfabetizada ou não alfabetizada, com 10 a 14 anos de idade e a longevidade são componentes do Índice de Desenvolvimento Humano. A densidade habitacional medida pelo total de moradores por domicílio; o conforto sanitário medido pelo número de banheiros por domicílio e o número de pessoas por banheiro; a qualidade ambiental medida pelas condições de abastecimento de água, instalações sanitárias e coleta de lixo; as habitações precárias medidas pelos moradores em domicílios particulares improvisados e quantidade de domicílios improvisados; assim como a propriedade ou não do imóvel definem o “Índice de Qualidade de Vida”. A participação da mulher na sustentação da família e sua alfabetização formam o “Índice de Equidade”.

O relatório (NESE, 2004a) contém uma série de quadros, tabelas e cartogramas que permitem uma clara visão espacial das condições de vida na área insular da cidade de Santos, o que é facilitado pela adoção da escala cromática de representação dos Índices de Exclusão e Inclusão Social, que varia de -1 a +1 (Quadro 5). Essa escala foi dividida em cinco faixas, em intervalos de 0,4 e para facilitar o entendimento, conforme a Tabela 50 e o cartograma da Figura 18, os quais sintetizam o trabalho. No mapa, a cor branca representa os bairros sem população residente (Morro do Embaré,

Outerinhos, Porto Alemoa, Porto Macuco, Porto Paquetá, Porto Ponta da Praia, Porto Saboó e Porto Valongo). Esses bairros foram suprimidos da tabela que apresenta os índices sociais.

Por sua composição, o Ieis indica com bastante clareza as áreas da cidade com melhores e piores condições de vida, considerando os dados de 2000. Como se pode verificar, ao analisar-se a tabela e o cartograma apresentados a seguir, como resultado desta metodologia, o Ieis da cidade de Santos (NESE, 2004a) classifica apenas dois bairros no grupo de “Elevada Exclusão Social” (-1 a -0,6): Alemoa e Morro Caneleira, ambos situados em áreas afastadas da orla marítima. Classificados como “Média a Baixa Exclusão Social” (-0,6 a -0,2) estão os bairros: Morro Santa Maria, Chico de Paula, Morro da Penha, Morro do Pacheco, Vila Progresso, Monte Serrat, Morro do Fontana, São Manoel, Morro São Bento, Morro Saboó, Morro Marapé e Vila Nova. Com exceção deste último, situado na área pericentral da cidade, onde se concentram os cortiços, os demais se localizam no maciço de morros da ilha, onde tradicionalmente se estabeleceu a população de baixa renda. No ponto de inflexão (-0,2 a +0,2), encontram-se os bairros com pequena exclusão social ou pequena inclusão social: Morro da Cachoeira, Rádio Clube, Morro Nova Cintra, Morro Jabaquara,

Valongo, Bom Retiro, Paquetá, Caneleira, Saboó, Morro Chico de Paula, Centro, Areia Branca, Castelo e Morro José Menino (+0,154). Este grupo reúne bairros da Zona Noroeste, também uma tradicional área de baixa renda, alguns morros com melhor padrão de vida, o centro e áreas pericentrais menos habitadas. Conforme Nese (2004a), em seguida vêm os bairros com “Média a Baixa Inclusão Social” (-0,6 a -0,2): Piratininga, Jabaquara, Santa Maria, Estuário, Macuco, Vila Matias, São Jorge, Morro Santa Terezinha, Marapé e Encruzilhada. Este grupo é composto pelos bairros com maior presença da classe média, na Zona Noroeste e a maior parte dos bairros da área intermediária da Zona Leste. Finalmente, segundo (NESE, 2004a), os bairros com “Alta Inclusão Social” (+0,6 a +1,0), são: Campo Grande, Vila Belmiro, Aparecida, Ponta da Praia, Embaré, Pompéia, José Menino, Boqueirão e Gonzaga. Este grupo é formado pelos bairros da orla marítima e por bairros da área

intermediária, com maior presença de população com altos rendimentos. Assim, confirma-se com bastante clareza, que em 2000 permanece o padrão de excelência de qualidade de vida nos bairros da orla, o qual se reduz sensivelmente, na medida em que se afasta da orla, encontrando as piores condições nos bairros localizados nos morros e na Zona Noroeste, a área da cidade que concentra bairros em que predomina a população de média e baixa rendas.

Os resultados deste dos demais trabalhos apresentados anteriormente, possibilita uma avaliação adequada da qualidade de vida regional, ainda que algumas dimensões como acesso à cultura, lazer e esportes não tenham sido incluídas nos levantamentos. Nas próximas seções serão analisadas as transformações espaciais ocorridas nas principais atividades econômicas da RMBS e suas implicações sobre o espaço regional, nas últimas décadas.



**Quadro 5 – Escala de representação do Índice de Exclusão e Inclusão Social para Santos-SP**

-1 a -0,60 - Elevada Exclusão Social
-0,61 a -0,20 - Média a Baixa Exclusão Social
-0,21 a +0,19 - Ponto de Inflexão
+0,20 a +0,59 - Média a Baixa Inclusão Social
+0,60 a +1,0 - Alta Inclusão Social

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004a: 10), Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos – Relatório Completo.

**Tabela 50 – Índice de Exclusão e Inclusão Social de Santos: Classificação por Bairros**

Bairro	IEI (-1a+1)	Autonomia de Renda (-1a+1)	Desenvolvime nto Humano (-1a+1)	Qualidade de Vida (-1a+1)	Equidade (IEQ) (-1a+1)
Alemoa	-1,000	-1,000	-1,000	-1,000	-1,000
Morro Caneleira	-0,601	-0,608	-0,974	-0,688	-0,149
Morro Santa Maria	-0,561	-0,586	-0,430	-0,597	-0,646
Chico de Paula	-0,494	-0,492	-0,813	-0,307	-0,384
Morro Penha	-0,409	-0,211	-0,561	-0,668	-0,218
Morro Pacheco	-0,385	0,050	-0,729	-0,240	-0,645
Vila Progresso	-0,364	-0,259	-0,416	-0,221	-0,582
Monte Serrat	-0,333	-0,408	-0,513	-0,282	-0,154
Morro Fontana	-0,250	-0,193	-0,442	-0,191	-0,201
São Manoel	-0,247	-0,174	-0,571	0,054	-0,324
Morro São Bento	-0,240	-0,202	-0,396	-0,207	-0,184
Morro Saboó	-0,235	-0,181	-0,308	-0,252	-0,228
Morro Marapé	-0,215	-0,071	-0,247	-0,127	-0,445
Vila Nova	-0,209	-0,342	-0,358	-0,062	-0,105
Morro Cachoeira	-0,191	-0,197	-0,513	-0,778	0,696
Rádio Clube	-0,161	-0,240	-0,388	0,018	-0,064
Morro Nova Cintra	-0,155	-0,042	-0,256	0,010	-0,362
Morro Jabaquara	-0,133	-0,219	-0,301	0,114	-0,159
Valongo	-0,070	-0,164	-0,212	-0,121	0,184
Bom Retiro	-0,065	0,012	-0,176	0,038	-0,166
Paquetá	-0,062	-0,496	-0,817	0,083	0,947
Caneleira	-0,032	0,023	-0,233	-0,016	0,062
Saboó	0,047	0,271	-0,050	0,095	-0,166
Morro Chico de Paula	0,052	0,067	0,243	0,116	-0,255
Centro	0,060	-0,048	-0,540	0,287	0,503
Areia Branca	0,096	0,000	-0,022	0,288	0,078
Castelo	0,120	0,090	-0,098	0,174	0,274
Morro José Menino	0,154	0,150	-0,260	0,244	0,437
Piratininga	0,200	0,389	0,000	0,228	0,140
Jabaquara	0,261	0,281	0,361	0,248	0,107
Santa Maria	0,267	0,389	0,312	0,360	-0,040
Estuário	0,311	0,501	0,185	0,306	0,203
Macuco	0,326	0,395	0,260	0,239	0,360
Vila Matias	0,356	0,367	0,242	0,284	0,469
São Jorge	0,383	0,493	0,292	0,299	0,396
Morro Santa Terezinha	0,408	0,816	0,536	0,865	-0,637
Marapé	0,551	0,783	0,523	0,522	0,319
Encruzilhada	0,586	0,756	0,505	0,503	0,522
Campo Grande	0,659	0,883	0,604	0,610	0,478
Vila Belmiro	0,661	0,857	0,723	0,602	0,399
Aparecida	0,691	0,823	0,610	0,696	0,570
Ponta da Praia	0,715	0,981	0,645	0,773	0,397
Embaré	0,763	0,935	0,745	0,728	0,577
Pompéia	0,936	1,000	0,930	0,934	0,809
José Menino	0,940	0,841	0,904	1,000	0,945
Boqueirão	0,941	0,978	0,947	0,944	0,823
Gorzaga	1,000	0,965	1,000	0,961	1,000
Zona Leste	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Zona Noroeste	-0,594	-0,405	-0,461	0,139	-0,515
Morros	-1,000	-1,000	-1,000	-1,000	-1,000

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004a: 13), Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos – Relatório Completo.

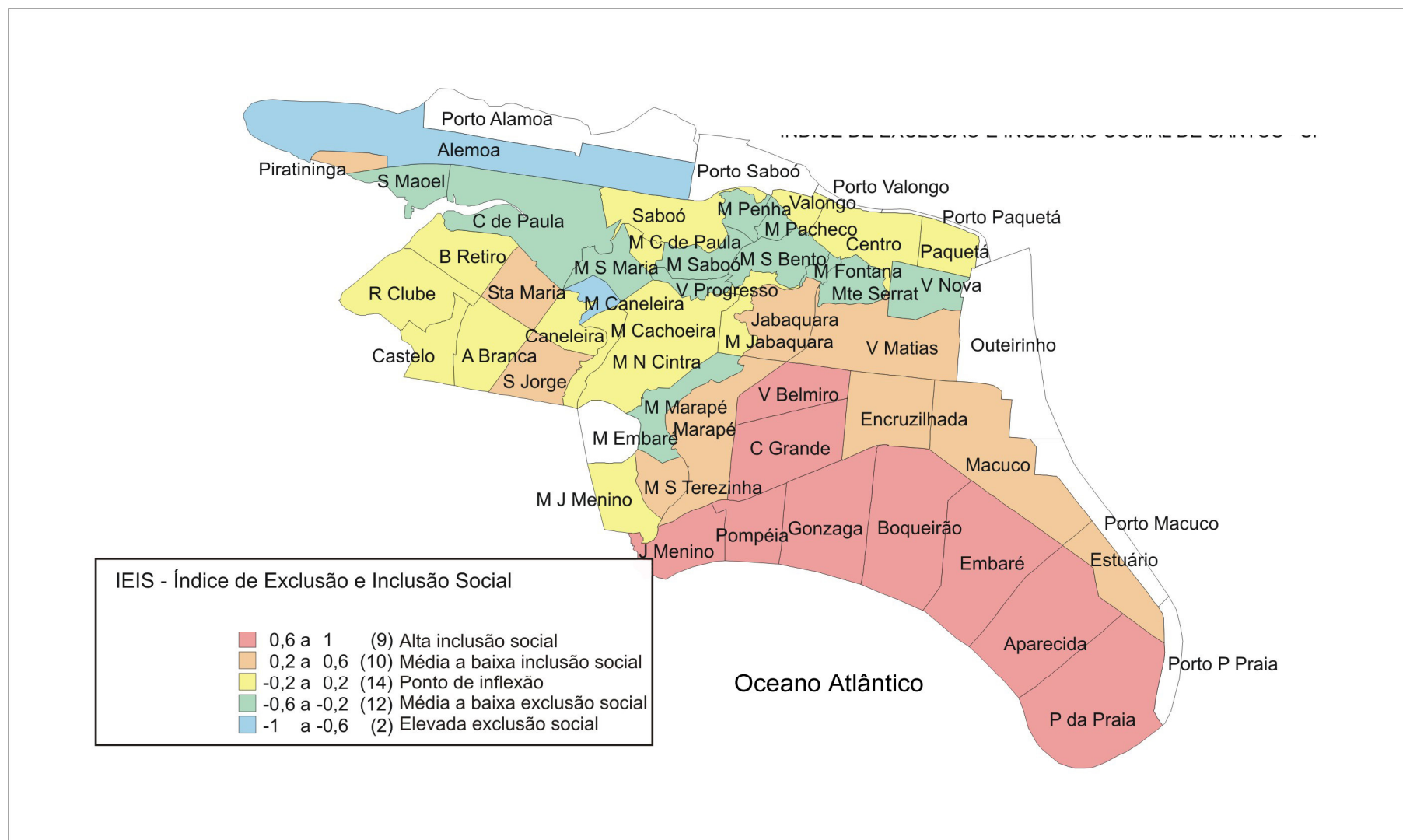


Figura 18 – Mapa do Ieis Santos

Fonte: Elaborado pelo Nese (2004a: 16), Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos – Relatório Completo.

#### 4.4. Transformações espaciais na RMBS

A evolução da urbanização da RMBS resultou de um processo em que suas principais atividades econômicas orientaram a ocupação do espaço regional, determinadas pelas transformações econômicas e produtivas concernentes a cada período do capitalismo no Brasil. Conforme se observa nas figuras 19 e 20, a dinâmica espacial da Baixada Santista apresenta hoje um quadro em que conflitos como os manifestados entre porto, indústria de base e turismo, em função de seus impactos sócio-ambientais, desenharam a intensa ocupação da planície marinha e dos morros formados por ramificações da Serra do Mar. Estes conflitos evidenciam-se pelo compartilhamento do sistema viário regional, que atende concomitantemente a estas múltiplas funções, confluindo quase que exclusivamente para o corredor do sistema Anchieta-Imigrantes, que liga a RMBS ao planalto. Este processo é agravado pela acentuada concentração do terciário e grandes equipamentos de lazer e turismo da região em seus municípios centrais, o que certamente implica na demanda de transporte e trânsito nesta área. Outro aspecto de especial relevância é a expressiva limitação da área ocupável, em função das unidades de conservação existentes e, sobretudo em função da Serra do Mar e da ocorrência dos manguezais que integram os sistemas estuarinos da região.

Nas últimas décadas, as transformações produtivas nas principais atividades econômicas da RMBS, o porto e a indústria de Cubatão, promoveram uma série de mudanças espaciais relevantes. No porto, como foi apontado na Seção 4.1.1.1, implementou-se o programa de arrendamento, que atingiu cerca de 131 há da chamada área primária, nas duas margens do porto (ver Figura 21). Atualmente, mais 136 ha encontram-se em processo de arrendamento. Este programa, aliado às transformações tecnológicas na operação portuária, num primeiro momento, em função do menor tempo de permanência da carga no porto, aumentou exponencialmente o movimento no cais santista, provocando grande impacto nas empresas localizadas no retroporto<sup>137</sup>. Antes das mudanças da década de 1990, o modelo adotado, com a operação do cais monopolizada pela Codesp, deu ensejo à criação de dezenas de empresas ao redor da área primária do porto, sobretudo em Santos e em Guarujá, com o objetivo de disputar o mercado de armazenagem e transporte. Assim, surgiu o chamado “retroporto”, formado por pátios de contêineres e de estacionamento de carretas, além de

---

<sup>137</sup> Este processo provocou sérias dificuldades financeiras para uma série de empresas retroportuárias da região, no final da década de 1990. Contudo, o aumento da movimentação do cais tem sido tão expressivo, que muitas destas empresas voltaram a receber aumento da demanda por serviços retroportuários.

armazéns, cuja função era complementar ao porto. Após as mudanças ocorridas na última década, esta relação vem se alterando, pois muitas das arrendatárias de trechos do cais trazem a carga diretamente aos seus terminais, sem que haja estadia nas áreas retroportuárias. Esta dinâmica, se por um lado contribui para o agravamento do trânsito nas vias de acesso ao cais, por outro alivia a situação de falta de espaço para armazenagem, provocada pelo aumento na movimentação do porto nos últimos anos. Conforme denuncia Rocha<sup>138</sup>, presidente do Sindicato das Empresas de Transporte Comercial de Cargas do Litoral Paulista (Sindisan), outro aspecto preocupante é a vinda de empresas de outras cidades e até de outros estados, que passaram a operar em Santos, sem possuírem sede própria e pátios para estacionamento de carretas. Na avaliação de Rocha, isto vem contribuindo para reduzir o valor dos fretes, de forma “aviltante” e provoca mais impactos no sistema viário local. Rocha considera, também, que houve falta de “planejamento global” na época da “privatização” do porto, pois faltam estacionamentos reguladores e infra-estrutura aos cerca de 8 mil caminhoneiros que se dirigem ao porto diariamente no período de pico da safra. Não há sequer sanitários ou locais adequados para descanso e refeições.

---

<sup>138</sup> Declaração concedida em entrevista concedida ao autor, por Marcelo Marques da Rocha, presidente do Sindisan, em 25 de janeiro de 2006.

Portanto, uma primeira consequência espacial do processo de “modernização” do porto foi a redução da demanda de retroáreas, ao mesmo tempo em que cresceu a demanda por áreas primárias. Este fenômeno fez com que a própria Codesp passasse a planejar a ampliação do cais santista, retomando projetos do porte daqueles estudados antes do abandono das metas do II PND<sup>139</sup>.

No entanto, atualmente, a possibilidade de ampliação do porto de Santos é bastante restrita, embora a pressão por novos pontos de atracação, como forma de reduzir os congestionamentos nos acessos ao porto seja grande. Na margem direita, na área insular de Santos, os únicos grandes espaços disponíveis estão na Alamoia (ver Figura 21), mas possuem sérias restrições ambientais. Na margem direita, no distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá, há algum espaço para crescimento, mas os núcleos habitacionais, surgidos em função da oferta de trabalho no próprio porto, dificultam a ampliação do cais. Nesta área há maior possibilidade de crescimento em glebas situadas na retaguarda do porto. Em Cubatão, como na área

---

<sup>139</sup> A Codesp estuda a construção de um novo porto, de grandes dimensões e enorme impacto ambiental, na área continental de Santos, sob a denominação Barnabé-Bagres. Este projeto prevê a implantação de mais 50 berços de atracação, grandes armazéns e pátios para contêineres, com investimentos ao redor de R\$ 2 bilhões. Ao mesmo tempo, o governo estadual vem analisando a possibilidade de implantar um novo terminal portuário, em Cubatão, visando apoiar as agroindústrias.

continental de Santos, o crescimento do porto também esbarra em restrições ambientais. Isto ocorre, sobretudo pela necessidade de supressão de áreas de restinga e manguezais, fator que pode agravar a sedimentação de material carregado da Serra do Mar para o estuário, aumentando o custo de dragagem e também provocar maiores impactos sobre a atividade pesqueira e a fauna em geral.

Atualmente, um grande empreendimento fora da área de jurisdição federal, localizado na área continental de Santos, encontra-se em processo de licenciamento, em estágio bastante avançado. Trata-se do terminal da Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport), que visa ampliar significativamente a capacidade do porto de Santos<sup>140</sup>. Este projeto é visto pelas autoridades portuárias como um teste, no que diz respeito aos

---

<sup>140</sup> A Embraport, somente em infra-estrutura, tem investimentos previstos de cerca de R\$ 181 milhões. A empresa foi constituída especificamente com a finalidade de construir e operar o maior terminal portuário de uso múltiplo no Brasil, que abrangerá todos os regimes alfandegários e atuará nas áreas de importação e exportação, aumentando a capacidade do Porto de Santos em cerca de 10%. O novo terminal deverá operar em uma área de 1 milhão de m<sup>2</sup>, com instalações de armazenagem e distribuição de diversos tipos de carga, como veículos, carga geral, granéis sólidos e líquidos.

impactos ambientais, pois será implantado na foz do rio Sandy, uma área de grande fragilidade sócio-ambiental<sup>141</sup>.

No que concerne aos impactos urbanos das transformações do porto de Santos, a mencionada melhora no tempo de permanência dos navios, se por um lado beneficiou a atividade portuária e a economia da área de influência do porto, por outro apresentou um efeito pouco estudado e considerado, no que diz respeito ao setor terciário dos municípios portuários, sobretudo a Santos e sua área central. Hoje, as tripulações possuem muito menos tempo para desembarcar e consumir no comércio local, ou mesmo para se divertir na outrora agitada vida noturna da cidade. Este fator, somado aos demais aspectos a serem considerados na Seção 6.3, que tratará do processo de transformação do papel do centro de Santos, contribuiu para a aceleração do fenômeno de redução de sua importância regional.

Outro impacto espacial relativo ao porto de Santos, que não se discutirá detalhadamente neste trabalho, pois sua implementação ocorrerá a partir de abril de 2006, deve ser provocado pelo

---

<sup>141</sup> Junto ao terminal projetado da Embraport localiza-se a Ilha Diana, tradicional núcleo de pescadores, que deverá ser profundamente afetado pelo empreendimento.

International Ship and Port Facility Security Code (ISPS Code)<sup>142</sup>. O ISPS Code é um conjunto de normas de segurança marítima, elaborado pela Organização Marítima Internacional (OMI) e aprovado em 2002, na conferência diplomática Safety of Life at the Sea (SOLAS). Este código exige que as instalações portuárias realizem uma avaliação de risco para determinar em que partes são mais vulneráveis aos ataques terroristas, adotando medidas de segurança, que implicarão no controle de acesso de pessoas e veículos, certamente contribuindo para criar maiores obstáculos à integração física entre o porto e as cidades portuárias.

---

<sup>142</sup> Em português: Código Internacional para Segurança de Navios e Instalações Portuárias.

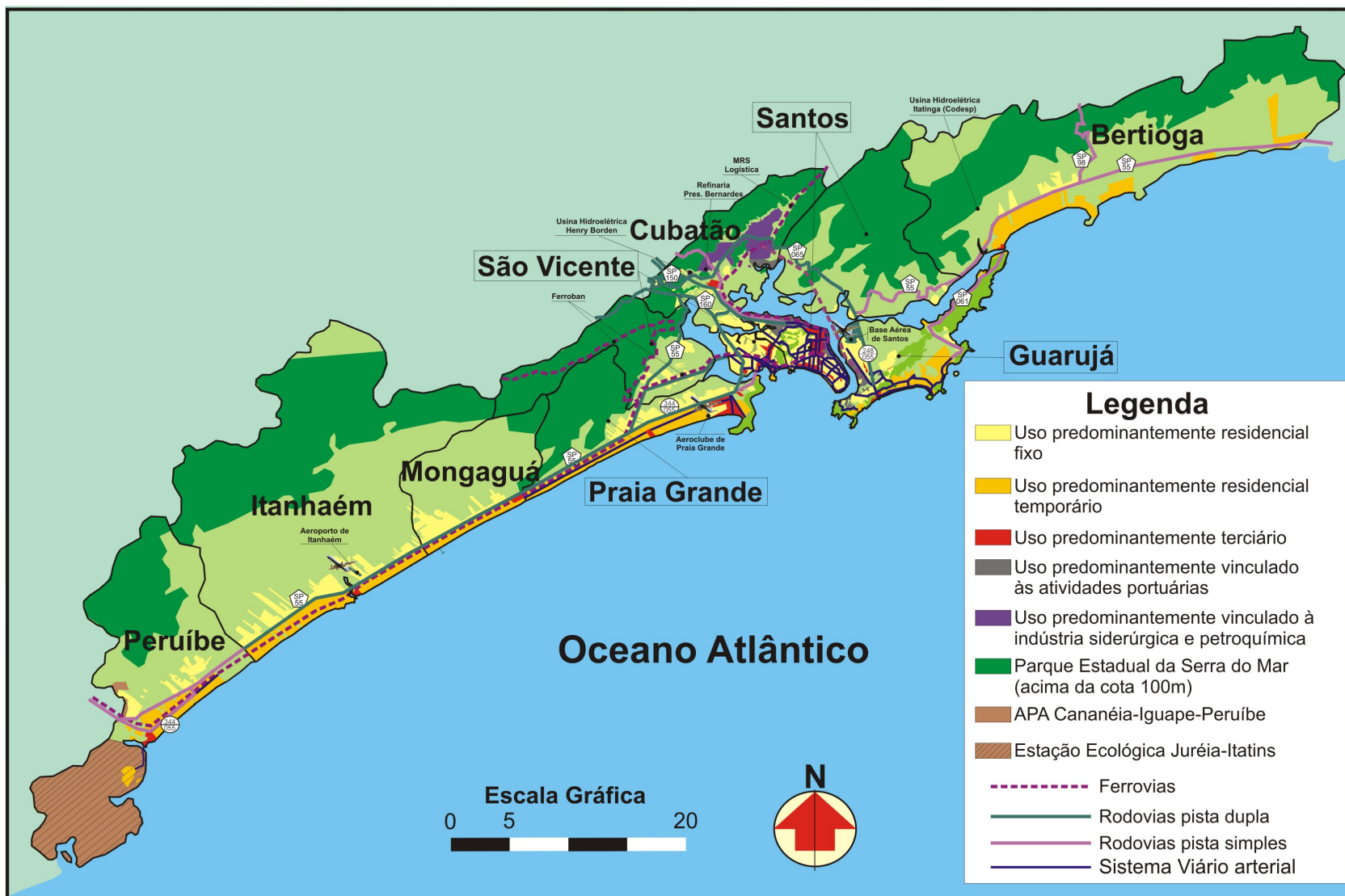


Figura 19 – Região Metropolitana da Baixada Santista: estrutura urbana (2005).

Fonte: Elaboração própria com base em cartogramas e dados de: Emplasa, ANTT, DER-SP e prefeituras da RMBS.

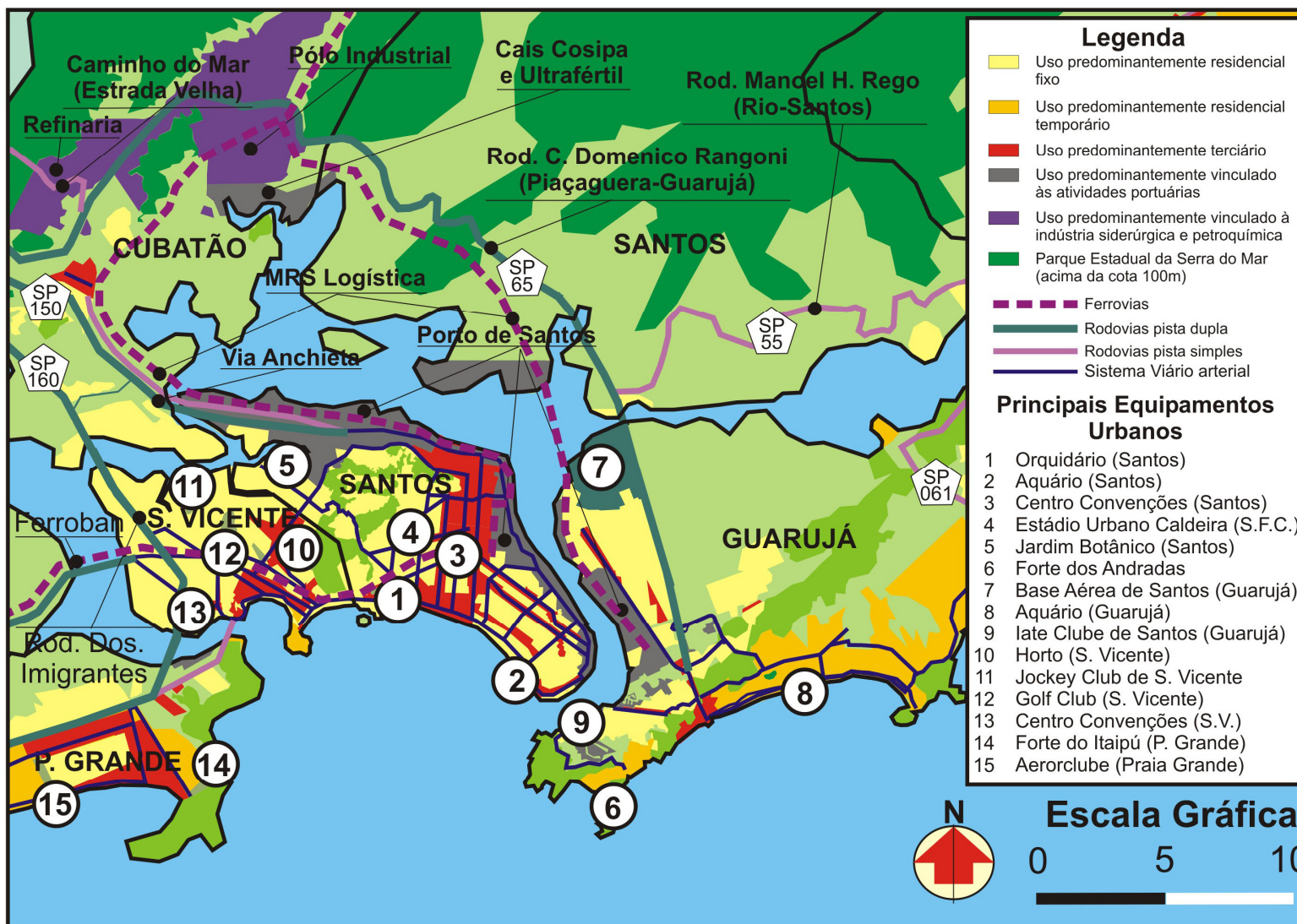


Figura 20 – Municípios centrais da RMBS: estrutura urbana (2005).

Fonte: Elaboração própria com base em cartogramas e dados de: Emplasa, ANTT, DER-SP e prefeituras da RMBS.



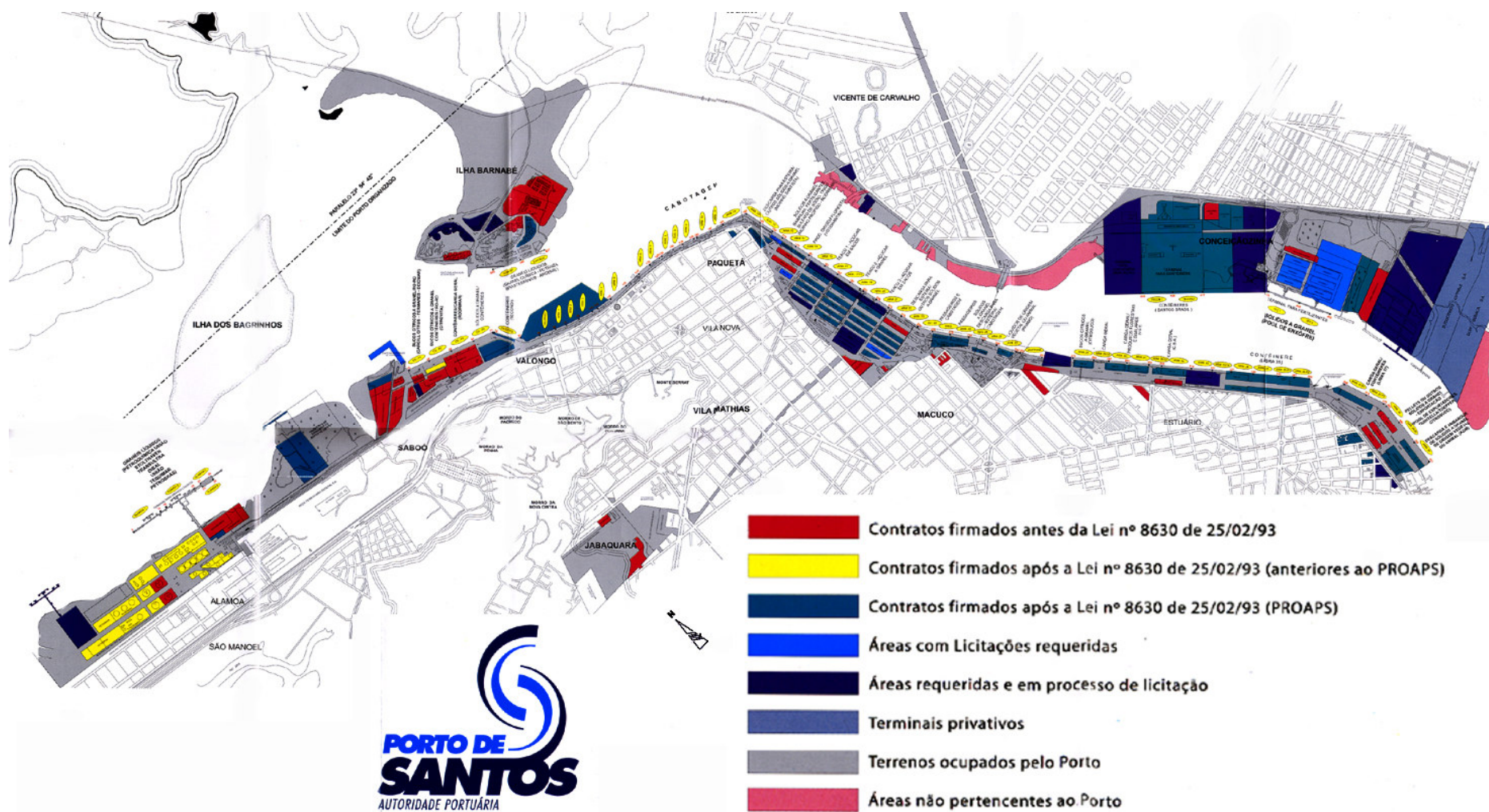


Figura 21 – Planta do Proaps, com o parcelamento do porto de Santos, em áreas ocupadas por empresas arrendatárias (1999).  
 Fonte: Elaborada pela Codesp (2005).

No âmbito da atividade pesqueira, as transformações espaciais ocorridas prendem-se muito mais à crise do setor originada da sobrepesca e dos problemas no Entrepasto de Santos, que propriamente em função das mudanças produtivas no setor. Empresas tradicionais como Aliança, Franzese e outras acabaram criando sede e atracadouro próprios, no Guarujá, em função dos problemas no Entrepasto relatados na Seção 4.1.1.2. Com o enfraquecimento da atividade na região, algumas empresas acabaram por transferir-se para Itajaí, ainda no início da década de 1990. Para melhor compreensão, a Figura 22 apresenta os principais locais de desembarque em Santos e Guarujá. Os pescadores de pequena escala transferiram-se, sobretudo para o Rio do Meio, onde atualmente trabalham com camarão salgado.

Das empresas pesqueiras situadas em Santos, a grande maioria se localiza ou se localizava no bairro Ponta da Praia, nas proximidades do Entrepasto, junto à estação de embarque do *ferry-boat*. Na mesma área localizam-se entidades sindicais, cooperativas e associações representativas do segmento, assim como a Colônia de Pescadores Z1 – José Bonifácio, em cuja sede funciona a Federação das Colônias de Pescadores do Estado de São Paulo. Também na Ponta da Praia, junto ao edifício do Museu de Pesca, antiga Escola

de Aprendizes de Marinheiro, funciona o escritório regional da Secretaria da Agricultura do Estado de São Paulo e a sede regional do IP, maior instituição de pesquisa voltada para o setor.



**Figura 22 – Principais locais de desembarque pesqueiro em Santos e Guarujá (a praia de Perequê, localizada mais a leste, está no detalhe).**

Fonte: Elaborado com base em dados fornecidos por Acácio Ribeiro Gomes Tomás (IP).

Como se pode observar pela avaliação dos dados do Quadro 6, apesar da crise das últimas décadas, o espaço da pesca em Santos ainda é o bairro Ponta da Praia, onde há grande interação com a atividade pesqueira realizada em Guarujá, sobretudo nas áreas junto à entrada do estuário. Neste município, a atividade está localizada

nos rios que deságuam no estuário, proximamente à entrada da barra; junto ao *ferry-boat*, no bairro Santa Rosa; nas áreas do Complexo Industrial Naval de Guarujá (Cing) e do Iate Clube de Santos, além dos núcleos de pesca artesanal de Conceiçãozinha, Praia do Góes, Guaiúba, Astúrias e Perequê.

Na Figura 23 são indicados os locais onde se desenvolve a pesca artesanal e a pesca industrial, na RMBS. No primeiro caso, a legislação para o setor estabeleceu a criação de colônias, que são bases territoriais, coincidentes com os municípios em que a atividade é mais intensa. No entanto, em municípios onde existe grande número de pescadores, distribuídos em diversas localidades, a colônia estabeleceu capatazias, que são núcleos em que um representante da colônia atua. Contudo, há núcleos que ainda não possuem dimensões para serem considerados capatazias, e mesmo assim, pela importância para a atividade foram indicados no cartograma. Quanto à pesca empresarial, destacam-se apenas os pontos de concentração de empresas, de portes distintos, voltadas à atividade pesqueira.

Além da transferência de empresas de pesca e pescadores de pequena escala, para Guarujá, a grande mudança espacial havida no setor pode ser considerada a precarização dos próprios assentamentos pesqueiros localizados neste e nos outros municípios. A queda de renda proveniente da pesca, aliada às dificuldades para a obtenção de outros trabalhos, em função dos processos descritos nas seções anteriores, levaram milhares de pescadores a uma situação de grande vulnerabilidade social. Ao mesmo tempo, a política governamental neoliberal implementada a partir da década de 1990, impediu que estes núcleos recebessem a assistência necessária para o enfrentamento das graves questões sociais surgidas a partir da crise na pesca, dentre as quais se pode citar o aumento do alcoolismo e a penetração do tráfico de drogas nas comunidades pesqueiras. Esta situação, na área central na RMBS, levou à produção de espaços extremamente deteriorados, com características de favelas, como no caso do Perequê, da Conceiçãozinha, da Praia de Santa Cruz dos Navegantes e do Rio do Meio, em Guarujá; ou da Vila dos Pescadores, em Cubatão.

**Quadro 6 – Entidades do segmento pesqueiro em Santos**

<b>Entidades</b>	<b>Endereço</b>
Sindicato dos Armadores de Pesca do Estado de SP	Av. Ver. Henrique Soler, 258
Sindicato dos Pescadores e Trabalhadores Assemelhados do Estado de SP	Av. Ver. Henrique Soler, 279
Cooperativa de Pescadores e Trabalhadores na Aqüicultura do Litoral - COOPERPESCA	Av. Ver. Henrique Soler, 279
Instituto de Pesca do Estado de SP	Av. Bartolomeu de Gusmão, 192
Associação Profissional das Empresas de Pesca do Estado de SP	Rua Maria Máximo, 142
Federação dos Pescadores do Estado de São Paulo	Av. Dino Bueno, 114
Colônia de Pescadores Z1 – José Bonifácio	Av. Dino Bueno, 114
Editora Pesca e Pescado	Rua Othon Feliciano, 2 – cj. 84
Instituto de Pesca do Estado de SP	Av. Bartolomeu de Gusmão, 192

Fonte: Elaborado pelo autor (2003).

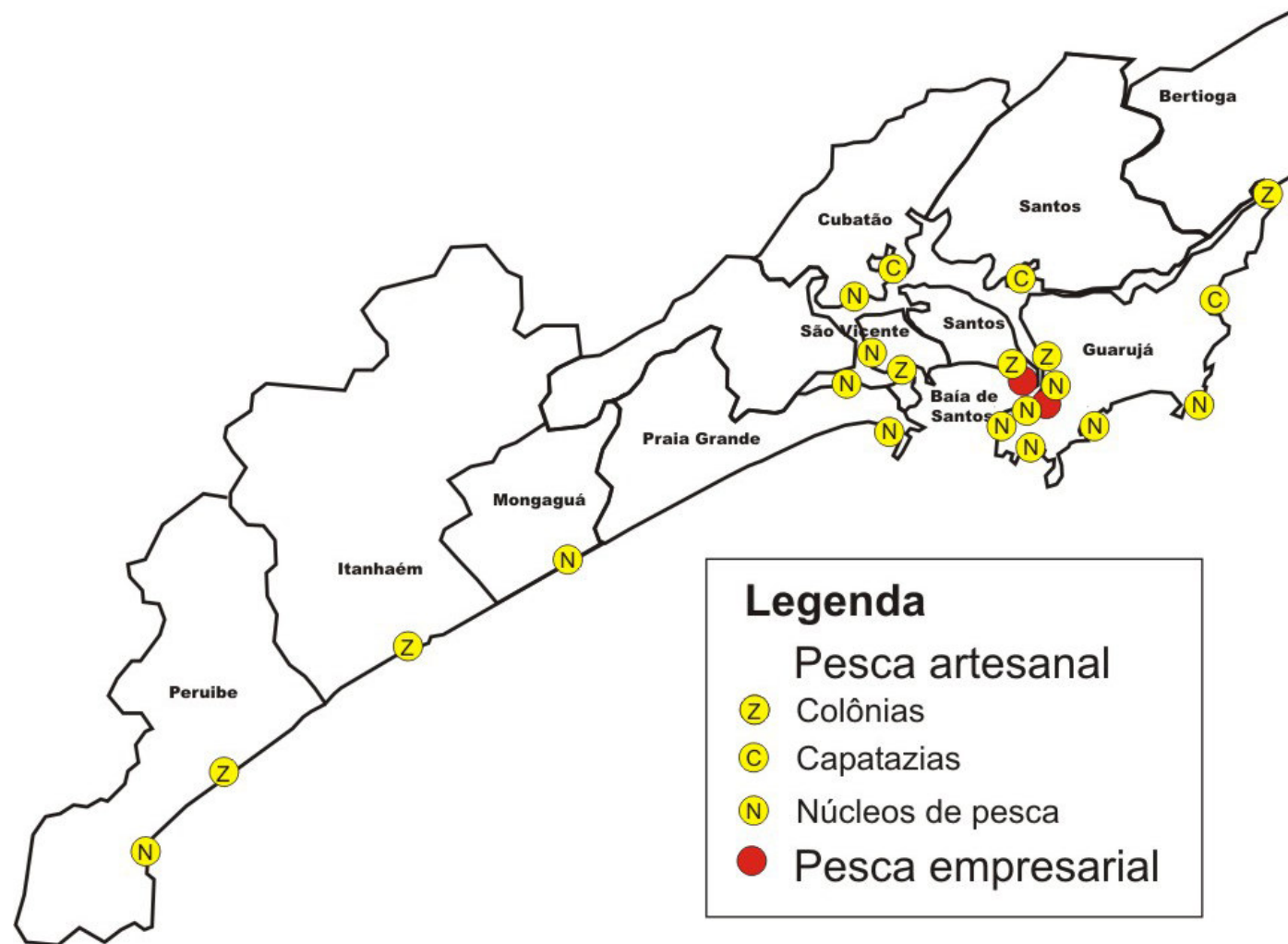


Figura 23 – Distribuição espacial dos pontos de pesca artesanal e empresarial na RMBS (2004).

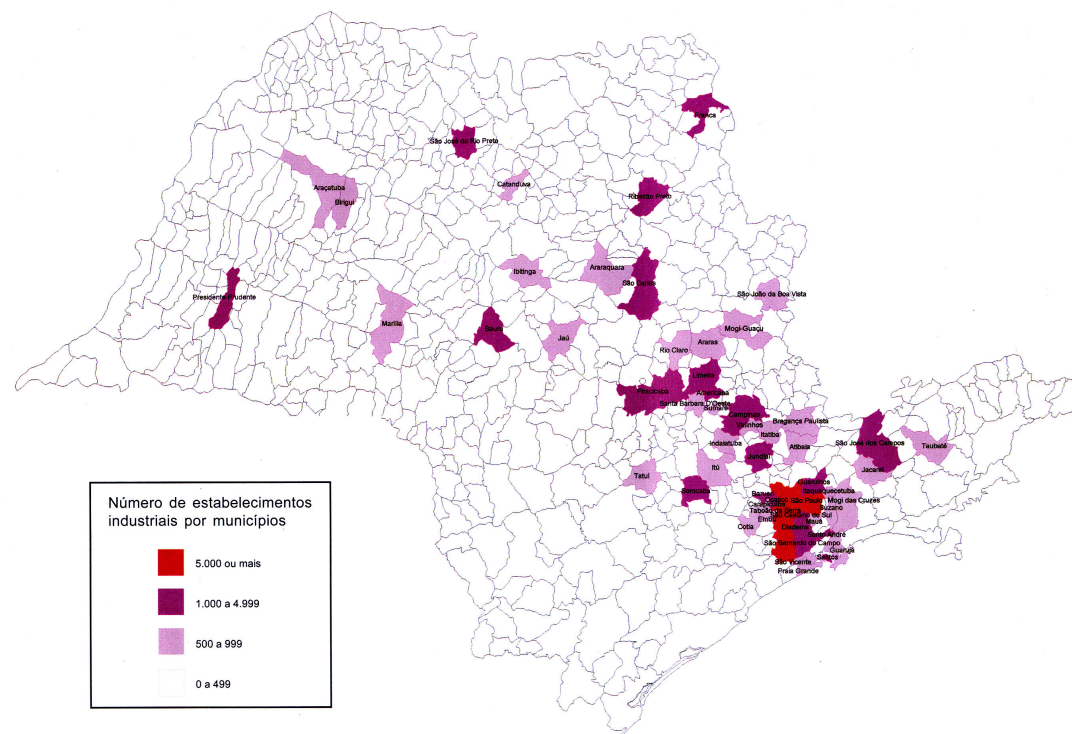
Fonte: Elaboração própria (2005).

No tocante aos impactos espaciais advindos das mudanças produtivas no setor industrial, em Cubatão, como se observou na Seção 4.1.2 destaca-se as restrições ambientais e a escassez de terrenos para a ampliação das plantas existentes ou para a implantação de novas empresas do ramo. Segundo Couto (2003), as indústrias deste município dividem, com a população residente, exíguos 26,6 km<sup>2</sup> de áreas próprias para ocupação e mangues aterrados, fator que desde a década de 1980 vem restringindo novos projetos. Ao mesmo tempo, as áreas disponíveis nos municípios vizinhos não representam uma alternativa atraente, para as indústrias, em função das questões discutidas na Seção 4.1.2.

Em termos econômicos e espaciais, conforme Couto (2003: 160), o crescimento da mão-de-obra em Cubatão, a partir da década de 1970, provocou um efeito também ocorrido nos demais municípios centrais da região, na mesma época. Segundo o autor, “foi para atender esta mão-de-obra (industrial) que se criou e ampliou um setor comercial e de serviços (inclusive os bancos)”, em Cubatão. Couto destaca que essas atividades terciárias surgiram em função do aumento da população, e não diretamente pela atividade industrial, pois as indústrias abasteciam-se em outras praças, sobretudo em São Paulo, onde se localizavam os seus escritórios

centrais. Segundo Couto (2003), a Cubatão coube apenas “as fábricas produtoras e poluidoras”. Também, como a dificuldade de fixação da população próxima ao pólo industrial, pelas razões já mencionadas anteriormente, um grande contingente de trabalhadores em Cubatão terminou por fixar residência nos municípios vizinhos. Este fator contribuiu, junto ao concomitante processo de ampliação do porto de Santos, para que estes municípios tivessem expressivo crescimento e fossem formadas novas centralidades terciárias na região, disputando com os dois centros de Santos a renda dos trabalhadores dirigida aos bens de consumo e serviços.

Mesmo assim, a RMBS tem participação significativa na rede de municípios industriais paulistas, conforme revela a Figura 24, em que se apresenta a distribuição espacial dos municípios por quantidade de estabelecimentos industriais, no conjunto do estado. Dentre estes, Santos encontra-se no segundo bloco, entre 1.000 e 4.999 estabelecimentos, e três municípios encontram-se no terceiro bloco, entre 500 e 999: São Vicente, Guarujá e Praia Grande. Cabe ressaltar que, Cubatão figura no último bloco, pelo fato de que suas indústrias, embora sejam de grande porte sejam em pequeno número.



**Figura 24 - Distribuição dos estabelecimentos industriais nos municípios paulistas.**

Fonte: Elaborado pelo Sebrae-SP (2003).

Os fenômenos espaciais produzidos pela implantação do pólo industrial de Cubatão, nas últimas décadas, implicaram no fortalecimento de novas centralidades. A implantação do porto na margem esquerda, em Vicente de Carvalho, e a produção de um significativo parque de residências de veraneio nos demais municípios da região, também reforçaram este processo.

Notadamente a partir da década de 1960, observa-se o surgimento de subcentros regionais, que passaram a concorrer, ainda que não em relação a todas as funções, com o centro de Santos e com o bairro Gonzaga, na orla marítima desta cidade. Quanto à área central deste município, quando estas transformações ocorreram, esta já não possuía a importância do início do século passado. Contudo, as

mudanças ocorridas no período atual contribuíram para o agravamento da redução da importância regional do centro santista. No mesmo período, o Gonzaga, centro terciário surgido no período em que se consolidou o estágio extensivo de acumulação, também vem perdendo sua importância regional.

Com relação ao centro de Santos, é importante ressaltar que seu dinamismo começou a ser abalado no segundo quartel do século XX, com a expansão da cidade em direção à orla marítima. Na verdade, desde o século XIX, a Municipalidade começou a planejar o crescimento da cidade no vetor sul. Com a inauguração, no final daquele século, das avenidas Conselheiro Nébias<sup>143</sup> e Ana Costa, principais eixos de ligação entre o então núcleo central e a orla, este projeto começou a ser viabilizado. A Figura 25 localiza as duas avenidas sobre planta da Zona Leste de Santos.

Por meio do plano de saneamento e drenagem de Saturnino de Brito, executou-se a urbanização da planície marinha, entre o núcleo central da cidade de Santos e sua orla marítima, um território muitas vezes maior que o reduzido espaço antes ocupado. Esta possibilidade de viver em melhores condições ambientais, longe dos transtornos

de um comércio muito ativo e dos impactos das atividades portuárias, provocou a fixação da população de classes média e alta em localizações próximas da orla, formando vários bairros na Zona Leste, já na primeira metade do século XX. Esse processo de ocupação extensiva da planície marinha foi logo sucedido por outro, de intensificação da ocupação do solo, estudado em Seabra (1979). A condição de monopólio dos terrenos situados à beira mar contribuiu para a efetiva elevação do valor imobiliário nesta área da cidade e uma superexploração de seu potencial construtivo, que teve seu início na década de 1950. Este fenômeno foi seguido pela implantação de uma grande rede de comércio e de serviços que se deslocou do antigo núcleo central para a orla, sobretudo no Gonzaga (Figura 25). Com o adensamento desta área, ocorreu o surgimento de novas atividades de apoio ao uso residencial de média e alta rendas, e também, como suporte ao turismo balneário, como demonstrou Seabra (1979). Assim, em poucas décadas o ativo comércio da área central da cidade, formado no período do café, foi perdendo a pujança e a importância, embora nesta área tenham permanecido a sede de muitas empresas, a praça cafeeira, companhias de navegação, o mercado financeiro e órgãos públicos.

---

<sup>143</sup> A avenida Conselheiro Nébias, que corta a ilha de São Vicente de norte a sul, ligando o porto às praias, começou a ser construída ainda na década de 1860 e foi concluída em 1902, no mesmo ano que a avenida Ana Costa.



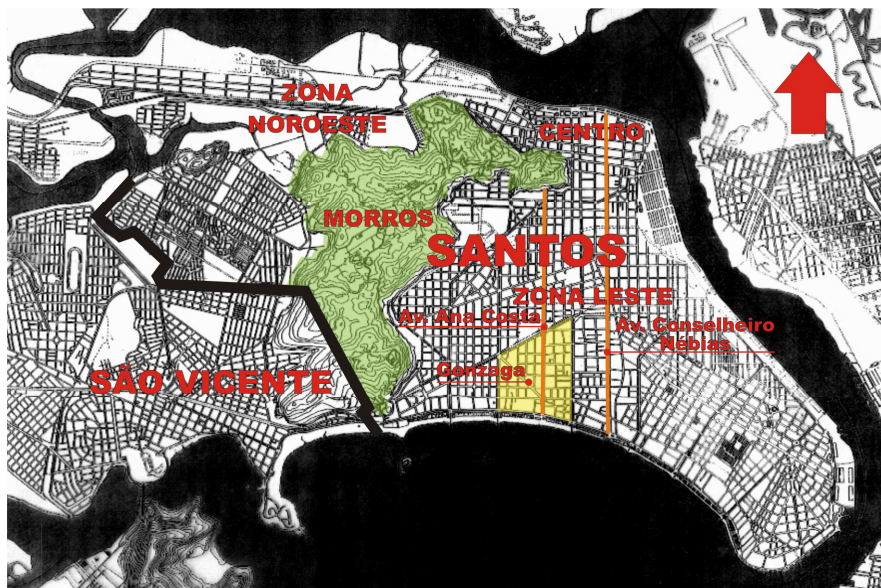


Figura 25 – Divisão da área insular de Santos em zonas geográficas, localização do bairro Gonzaga e das avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa (2006).

Fonte: Elaboração própria com base em cartograma fornecido pela Prefeitura Municipal de Santos (1968).

Dessa forma, pode-se afirmar que o processo, denominado comumente de “degradação” do centro de Santos, iniciou-se no fim do século XIX, com a possibilidade de fixação da população na orla e em bairros intermediários. Este processo acelerou-se com a abertura dos canais de drenagem e suas avenidas marginais, atingindo, no pós-guerra, grande velocidade, com a possibilidade de verticalização da orla, dada pela alteração sucessiva dos índices urbanísticos. A população de baixa renda, como estudado em

Cariço (2002), sem poder arcar com o alto custo imobiliário nesta nova fronteira de expansão da cidade, passou a ocupar a periferia do antigo núcleo central, alguns bairros intermediários entre este e a orla, os morros mais próximos ao centro e a área conhecida como Zona Noroeste. Junto com o distrito guarujaense de Vicente de Carvalho e áreas mais afastadas da orla de São Vicente, estas localizações tornaram-se, sobretudo após a década de 1960, o principal vetor de fixação da população de baixa renda.

Acerca da questão da “degradação” do centro, é relevante a reflexão de Villaça (1998), que aponta a atração do terciário mais qualificado para os territórios habitados pelas classes de alta e média rendas, provocando, desta forma, um “esvaziamento” das antigas áreas centrais das metrópoles brasileiras. Na verdade, estes espaços, tal como ocorreu no centro de Santos, passam a ser habitados e freqüentados por população de baixa renda. Por isso, considerando-se “degradados”, relaciona-se pobreza com deterioração, ignorando-se os verdadeiros fatores que provocaram este processo.

Em Santos, com o surgimento de outro centro terciário, no Gonzaga, desde o segundo pós-guerra, o centro da cidade passou a sofrer competição. Sobre esta questão, Frúgoli faz importante afirmação:

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

Foi exatamente este processo que marcou a transferência para o Gonzaga de grande parte do comércio e prestadores de serviços mais sofisticados, limitando o centro à função de prover o comércio e serviços para as classes populares. No entanto, o centro santista manteve-se como espaço privilegiado das sedes das empresas do setor financeiro, de câmbio, agências de navegação, corretores de café e sedes dos principais órgãos públicos regionais, como a Alfândega, a Receita Federal e a Delegacia Regional do Litoral da Secretaria de Fazenda do Estado de São Paulo.

Após a Segunda-Guerra Mundial, tal como ocorreu em outras metrópoles brasileiras, em Santos, o espaço de assentamento adquiriu nova configuração, em função da conurbação com os municípios vizinhos, São Vicente, Guarujá e Cubatão, transformando-se numa metrópole litorânea com múltiplos centros. Hoje a polinucleação da região é um fato inteiramente consumado,

originado nos anos 1930, no início do período de consolidação do estágio extensivo de acumulação, no Brasil, quando apenas dois centros competiam entre si. Esta configuração espacial atual ocorreu em processo semelhante ao havido em muitas outras regiões metropolitanas brasileiras, embora com peculiaridades da RMBS, como os já mencionados fenômenos relativos ao porto e ao pólo industrial de Cubatão.

Portanto, a polinucleação na região deveu-se à fixação da população em outros bairros e nas cidades vizinhas ao porto e ao parque industrial de Cubatão. Neste processo, no caso de Santos, houve o fortalecimento de corredores terciários em outras áreas da cidade, como nas avenidas Pedro Lessa, Carvalho de Mendonça e Epitácio Pessoa, na Zona Leste e avenida Nossa Senhora de Fátima, na Zona Noroeste. Quanto aos municípios vizinhos, houve a gradativa ampliação da importância de seus centros, em função do aumento populacional. Hoje, a competição entre estes subcentros, o centro de Santos e o Gonzaga é muito acirrada, produzindo-se a perda de importância relativa deste último<sup>144</sup>, que vem tendo

---

<sup>144</sup> Veja-se o caso dos cinemas, que caracterizaram durante décadas o bairro do Gonzaga, a ponto deste ser denominado Cinelândia. Estes hoje se encontram quase extintos neste bairro e ressurgidos, com novas características, no *shopping* do bairro Aparecida, provocando notável declínio no setor de comércio e serviços do Gonzaga. Este fenômeno será abordado detalhadamente na Seção 6.1.

reduzida sua participação como provedor de comércio sofisticado, em relação a outras áreas da cidade e aos municípios ao redor. O resultado desse processo pode ser aferido pelos dados referentes ao PIB dos municípios da RMBS, expostos na Seção 4.2. Esta transformação foi acelerada no período atual, pois até mesmo esses novos subcentros tendem a “esvaziar-se” na competição com os *shoppings centers* e hipermercados, em franca expansão nas últimas décadas. Estes últimos são, de fato, os novos “centros”, característicos do atual período de crise do estágio extensivo.

Outro aspecto a destacar é a ocorrência, na última década, da redução da velocidade da expansão da urbanização na periferia dos municípios centrais da RMBS. Embora em muito menor proporção que nas áreas da orla, neste período começou a ocorrer o fenômeno da verticalização de núcleos periféricos, como o centro de Cubatão e Vicente de Carvalho.

Para uma melhor compreensão do processo de polinucleação, na Figura 26 apresenta-se, de forma esquemática, a distribuição espacial dos centros e subcentros da RMBS, conforme o estágio do capitalismo, no Brasil, incluindo as novas centralidades configuradas a partir da implantação de equipamentos do terciário “avançado”, como *shoppings*, hipermercados e centros atacadistas. Esta

configuração espacial polinucleada apresentada atualmente pela RMBS, tal como ocorreu com as demais metrópoles brasileiras, é característica do estágio extensivo do capitalismo, no Brasil. Contudo, no período atual observa-se o surgimento de novas centralidades que serão discutidas detalhadamente, em alguns casos, no Capítulo 6. Estas centralidades advêm, em grande medida, da reestruturação do terciário, havida nas últimas décadas e reconfiguraram importantes segmentos como o comércio varejista e atacadista.

Na Seção 4.1.3.3 discutiu-se a atuação de grandes redes de varejo e de atacado, exemplos típicos de novas centralidades terciárias. As estratégias de concentração de mercado, observadas neste segmento, vêm produzindo sérios impactos no terciário das metrópoles brasileiras, com conseqüências espaciais significativas. Em Oliveira e Machado (2003) discute-se um aspecto importante da estratégia espacial das redes do “varejo moderno”. Conforme o Ato de Concentração Sonae e Supermercados Coletão, em curso no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (Cade), em 2001, um pequeno supermercado (entre 3 e 19 caixas) possuía uma área de influência de 1,8 km de raio, um supermercado de porte médio (entre 20 e 39 caixas) possuía área de influência de 2,5 km, enquanto um

hipermercado (40 ou mais caixas) influencia uma área de 5 km. Assim, numa cidade de pequenas dimensões como Santos, em que as maiores distâncias de deslocamento não ultrapassam os 10 km, são graves as conseqüências da concentração das grandes redes sobre o chamado varejo tradicional, de capital local.

No mesmo período, o crescimento no número de *shopping centers* também vem provocando impactos espaciais. No caso específico de Santos, na Seção 6.1 será detalhado o processo de

implantação do maior empreendimento do setor na cidade, o Shopping Praiamar. Este empreendimento pertence a um grupo empresarial que possui outro *shopping* em Santos, o Miramar. Este grupo não negocia as unidades comerciais em seu interior. Desta forma, o mercado imobiliário comercial rentista vem se tornando mais concentrado, contribuindo para a concentração de renda no terciário regional.

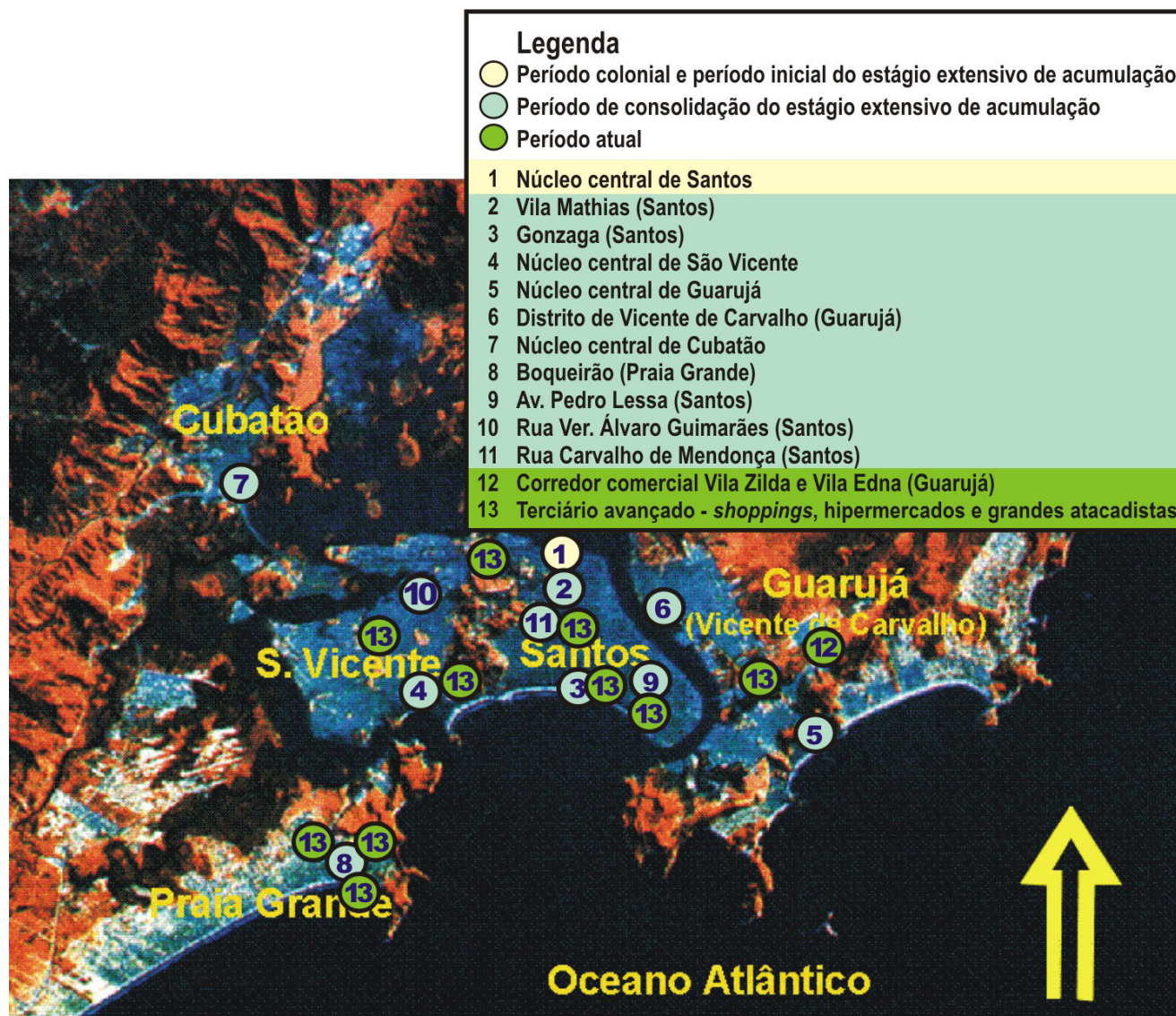


Figura 26 – Distribuição espacial das principais centralidades na área central da RMBS, segundo o estágio do capitalismo.

Fonte: Elaboração própria (2005).

Também no setor financeiro, conforme dados fornecidos pelo Sindicato dos Bancários da região, houve concentração. No início da década de 1990, 37 bancos operavam em Santos. Embora tenha havido aumento no número de agências, ao final do decênio, apenas 17 bancos atuavam na cidade. Em termos espaciais, o setor bancário parece ter acompanhado a dinâmica do comércio e dos serviços de modo geral, ainda que isto venha ocorrendo com maior lentidão. No início dos anos 1990, o centro de Santos e o bairro Gonzaga ainda concentravam a maior parte das agências. Atualmente, as agências dispersaram-se por várias áreas da cidade, acompanhando os corredores comerciais e os bairros residenciais de maior renda. Somente o centro, reunia cerca de 37% das agências no início da década de 1990. Atualmente, esta proporção reduziu-se para 20%. Ao mesmo tempo, ao contrário do que ocorreu com outros ramos do terciário, o bairro do Gonzaga teve sua função de centro financeiro reforçada. Na verdade, o setor é o espelho da segregação espacial, pois praticamente não existem agências nas áreas da RMBS habitadas por população de baixa renda. No caso específico de Santos, os morros não possuem uma agência sequer e a Zona Noroeste possui apenas um posto bancário.

Com a exceção de Guarujá, as demais cidades da região possuem seu reduzido setor financeiro situado no centro, não tendo havido dispersão de agências pelos bairros, como ocorreu em Santos. Guarujá, no entanto, apresenta uma pequena concentração de agências ao longo do bairro Enseada, habitado por população flutuante de média e alta rendas, assim como no distrito de Vicente de Carvalho, onde reside a maior parte da população fixa da cidade.

Quanto aos impactos espaciais das transformações ocorridas nas últimas décadas, no âmbito da atividade turística, observa-se o reforço a tendências verificadas no período anterior. No início do processo de formação da “muralha” de edifícios na orla marítima de Santos e São Vicente, conforme Seabra (1979), as empresas do ramo imobiliário atuantes em Santos eram majoritariamente de fora da região, tendência que se inverteu posteriormente. O mesmo fenômeno parece ter ocorrido em Guarujá, na década de 1980 e mais tarde ter se iniciado nos demais municípios litorâneos da RMBS. Recentemente, em função do aumento do potencial construtivo possibilitado pela alteração da legislação urbanística em 1998, empresas da capital voltaram a atuar em Santos<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Este fenômeno será abordado detalhadamente na Seção 5.2.

Nos municípios do sul da RMBS, sobretudo Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, o modelo “muralha” ainda não se desenvolveu plenamente. A ocupação da orla é predominantemente horizontal e baseada em loteamentos com residências de veraneio, na grande maioria com um pavimento. A exceção são as áreas centrais destes municípios que apresentam alguma verticalização. Em Bertioga e no litoral norte da Guarujá, predominam condomínios horizontais, promovendo uma expressiva fragmentação espacial. Contudo, destaca-se a implantação, em Bertioga, da Riviera de São Lourenço, maior condomínio do litoral paulista, com 900 ha, que apresenta ocupação horizontal e vertical. Com implantação iniciada em 1979, quanto Bertioga era distrito de Santos, a ocupação do condomínio evoluiu lentamente, ganhando impulso após a inauguração da rodovia Mogi-Bertioga, em 1982 e da pavimentação da Rio-Santos, em 1985. Desta forma, o acesso do planalto à Riviera ganhou mais uma opção, mais próxima do norte da RMSP. Na década de 1990, o crescimento da Riviera acelerou-se e hoje o empreendimento possui cerca de 50% de sua área ocupada, com mais de 2 mil casas construídas e 330 em construção, 120 edifícios entre seis e dez pavimentos construídos e em construção. No condomínio estabeleceu-se uma rede terciária de apoio, contando com um *shopping center* parcialmente em funcionamento, possuindo 50

lojas, um estabelecimento de ensino, um posto de assistência médica e dentária, além de completa infra-estrutura de saneamento básico.

De fato, os condomínios implantados no litoral norte da região, apresentam de modo geral padrão urbanístico mais sofisticado que os loteamentos do sul, com menor densidade e menor supressão de vegetação nativa, ainda que casos graves de impactos ambientais negativos façam parte da história do desenvolvimento imobiliário da região. Neste aspecto, destaca-se a implantação do condomínio Morada da Praia, na praia de Boracéia, em Bertioga, onde ocorreu expressiva supressão de vegetação, troca de solo e alteração de cursos d’água, além de avanço sobre a área do Parque Estadual da Serra do Mar. Quanto a loteamentos implantados nos municípios do sul, é marcante a degradação ambiental provocada ao longo da costa, sobretudo entre as praias e a Rodovia Padre Manoel da Nóbrega, com traçado paralelo à orla. Esta degradação não está associada somente à produção de unidades de veraneio, mas também à vulnerabilidade social da população de baixa renda, atraída pelo trabalho nas construções destas unidades e nos serviços de turismo, que se fixou em localizações mais afastadas da orla, nestes municípios. Este processo resultou no quadro de segregação espacial apontado em Carriço (2002).

Na Figura 27 apresenta-se um cartograma em que são indicados os diferentes padrões de ocupação do espaço regional, segundo densidade populacional, predominância de tipologias e modalidades de parcelamento do solo, no tocante à produção imobiliária vinculada à atividade turística. Observando-se este cartograma à luz dos dados sócio-econômicos apresentados nas seções anteriores, verifica-se a gravidade do quadro sócio-espacial advindo do modelo de turismo preponderantemente implementado na RMBS, desde a década de 1950. O que há de novo no período atual, são tentativas, ainda não bem sucedidas, de forjar novas alternativas ao turismo balneário e o reforço à segregação espacial, agravada pelo aumento acelerado da taxa de crescimento demográfico nos municípios das extremidades da região, em que esta atividade representa a única alternativa econômica.

Outra modalidade de turismo existente na RMBS, discutida na Seção 4.1.3.2, baseada na pesca esportiva e nas atividades náuticas, também contribui para a criação de um quadro de segregação espacial. Esta modalidade, apesar de criar postos de trabalho embarcados e nos equipamentos náuticos, da mesma forma que o turismo balneário, oferece baixas remunerações e é concentradora de renda. Além deste aspecto, marinas, garagens náuticas e píeres de

atracação espalhados pela região (ver Figura 28) são em grande parte de propriedade privada e contribuem para a fragmentação espacial. Alguns destes equipamentos, sobretudo em Guarujá, possuem características de loteamentos fechados e representam verdadeiros enclaves, nos quais a população regional, em geral, não tem acesso e possibilidade de fruição do lazer à beira mar. Conforme Ratton (2003), a principal faixa de ocupação das marinas vai dos municípios de Bertioga a São Vicente. Guarujá é o município que mais se destaca em relação a esta atividade, pois além das marinas situadas às margens do canal de Bertioga, com acesso pela estrada Guarujá-Bertioga, possui o Iate Clube de Santos<sup>146</sup>, mais antigo equipamento do gênero no litoral, que emprega cerca de 180 funcionários e 600 marinheiros. Neste município, destaca-se, também, o Complexo Industrial Naval do Guarujá (Cing); e algumas garagens náuticas de clubes, no bairro Santa Cruz dos Navegantes, junto ao Iate Clube. O Cing ocupa uma área de 1 milhão 570 mil metros quadrados, divididos em 54 lotes que foram adquiridos por 19 proprietários (RATTON, 2003).

---

<sup>146</sup> O Iate Clube de Santos, apesar de localizar-se em Guarujá, tem esta denominação por ter sido fundado em 1947, antes da autonomia deste município, ocorrida no mesmo ano.



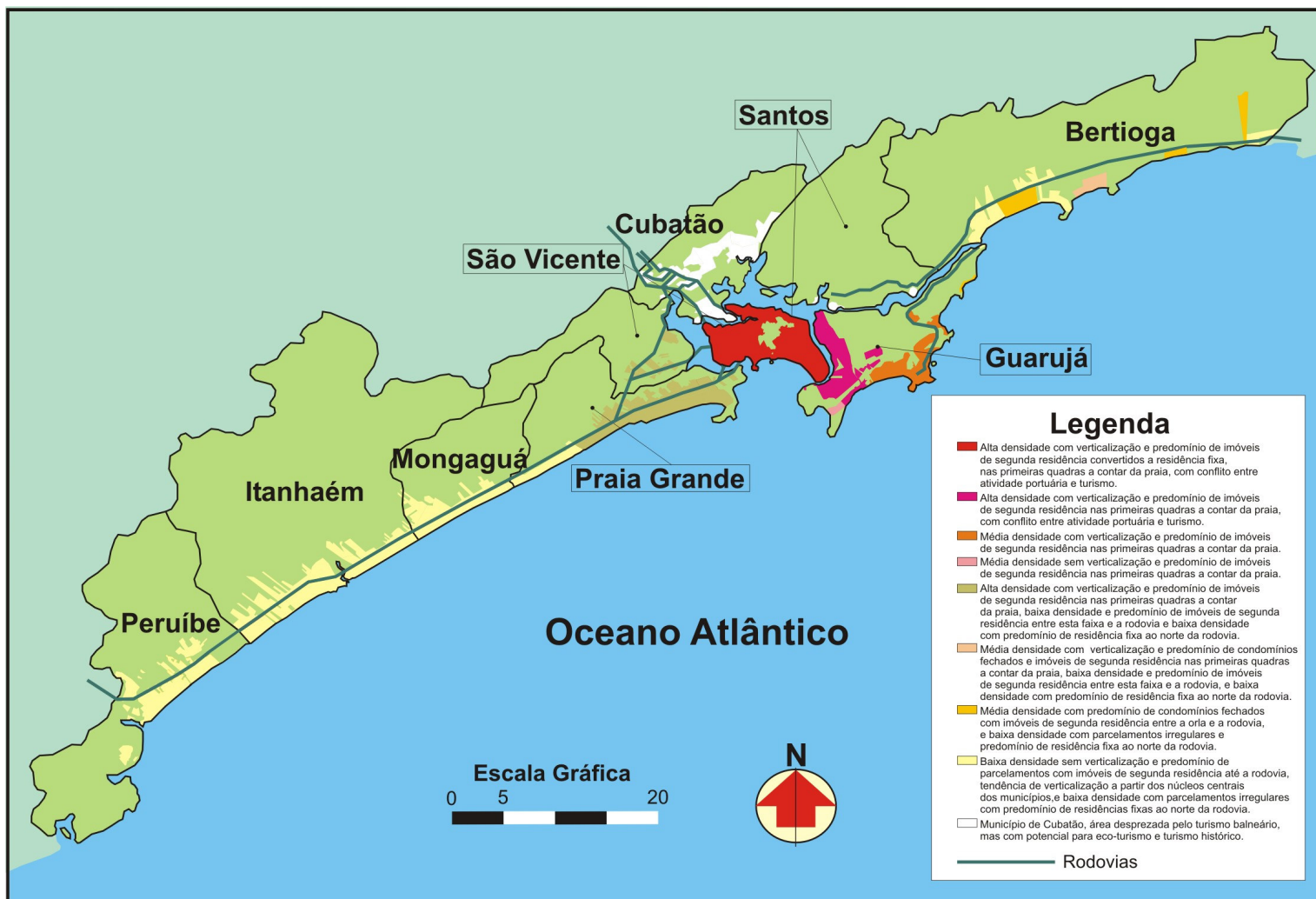


Figura 27 – Formas de ocupação do território da RMBS, segundo padrões de densidade, tipologias predominantes e formas de parcelamento do solo. Fonte: Elaboração própria (2005).



Figura 28 – Distribuição espacial dos equipamentos de turismo náutico nos municípios centrais da RMBS (1995).  
 Fonte: Elaboração própria (2005).

Em Santos, na área continental, existe um pequeno equipamento no bairro Monte Cabirão, no Canal de Bertioiga. Em Bertioiga existe uma concentração de garagens náuticas na entrada do canal de homônimo, junto ao atracadouro da balsa que liga o município a Guarujá, próximo ao centro da cidade. Em São Vicente, existem atualmente 6 garagens náuticas na Rua Japão, no bairro Parque Bitarú e, ainda, o Yacht Club São Vicente e mais 7 estruturas náuticas na Rua Tupiniquins, no bairro Japuí. Mais distante da área central da região, localiza-se o Iate Clube de Itanhaém, única estrutura de porte nos municípios ao sul da Baixada Santista. EM todos os municípios, ao redor destes equipamentos estabeleceu-se uma rede de comércio e serviços de apoio às atividades náuticas, que também deve ser levada em conta, em termos de impacto da atividade na geração de emprego e renda, na região.

Nas últimas décadas esta modalidade de turismo não apresentou alterações significativas em relação às características que possuía no período anterior. Porém, ao menos em Santos esta atividade é vista como alternativa ao turismo balneário e ao menos desde o início da década de 1990, a municipalidade vem discutindo propostas de implantação de equipamentos náuticos. Neste período, a Prefeitura já apresentou várias propostas de implantação de

marinas na Ponta da Praia, região que possui mais tradição no setor, ou em projetos de revitalização de áreas portuárias degradadas, no centro, como os que serão analisados detalhadamente na Seção 6.3. O próprio PMDI (Emplasa, 2002a: 68) propõe como uma das ações objetivando o “*desenvolvimento sustentável*” na área de turismo “*incentivos à implantação de marinas voltadas aos esportes náuticos e ao lazer*”. Um dos aspectos sempre presentes nestes estudos é o discurso da geração de emprego, típico dos projetos da máquina de crescimento.

No entanto, a RMBS vem apresentando, nas últimas décadas grandes transformações em outra área do terciário, a de serviços educacionais voltados ao ensino superior. Como se verificou na Seção 4.1.3.5, estas mudanças concentram-se preponderantemente em Santos. Como reflexo espacial desta atividade, distribuída por alguns bairros da cidade (Figura 29), predominantemente em torno dos eixos das avenidas Conselheiro Nébias e Ana Costa, pode-se identificar uma significativa rede de estabelecimentos de comércio e prestação de serviços, surgida em função da existência dessas instituições, localizadas comumente em seu entorno.

A ampliação do número de cursos e instituições de ensino superior, ocorrida, sobretudo na década de 1990, vem provocando

uma série de impactos espaciais em Santos, especialmente nos bairros onde as instituições se localizam, como, por exemplo, no Boqueirão, que concentra os *campi* da Unisanta, UniSantos e Unilus, assim como na Vila Mathias, com os *campi* da UniSantos, Unip e Unimonte. Estes bairros passaram a sofrer fortes mudanças no setor imobiliário, pois as entidades de ensino vêm realizando uma série de incorporações, nos últimos decênios, convertendo imóveis de uso predominantemente residencial em edifícios e equipamentos voltados ao ensino superior. Outros aspectos a observar são o impacto no trânsito, principalmente em função da questão da ausência de estacionamentos suficientes na maioria dos *campi*, e o já mencionado impacto no setor de comércio e de prestação de serviços. Ressalta-se, quanto a essas questões, a sazonalidade de suas ocorrências, uma vez que no período de férias, inversamente ao que ocorre com o turismo balneário, os impactos praticamente cessam. De qualquer forma, pode-se considerar que num período de crise de emprego e de renda, além dos objetivos fins, de cunho científico e tecnológico, as atividades vinculadas ao ensino superior vêm se tornando alternativas econômicas importantes para Santos e região, ainda que estas sofram parcialmente com os efeitos da sazonalidade.

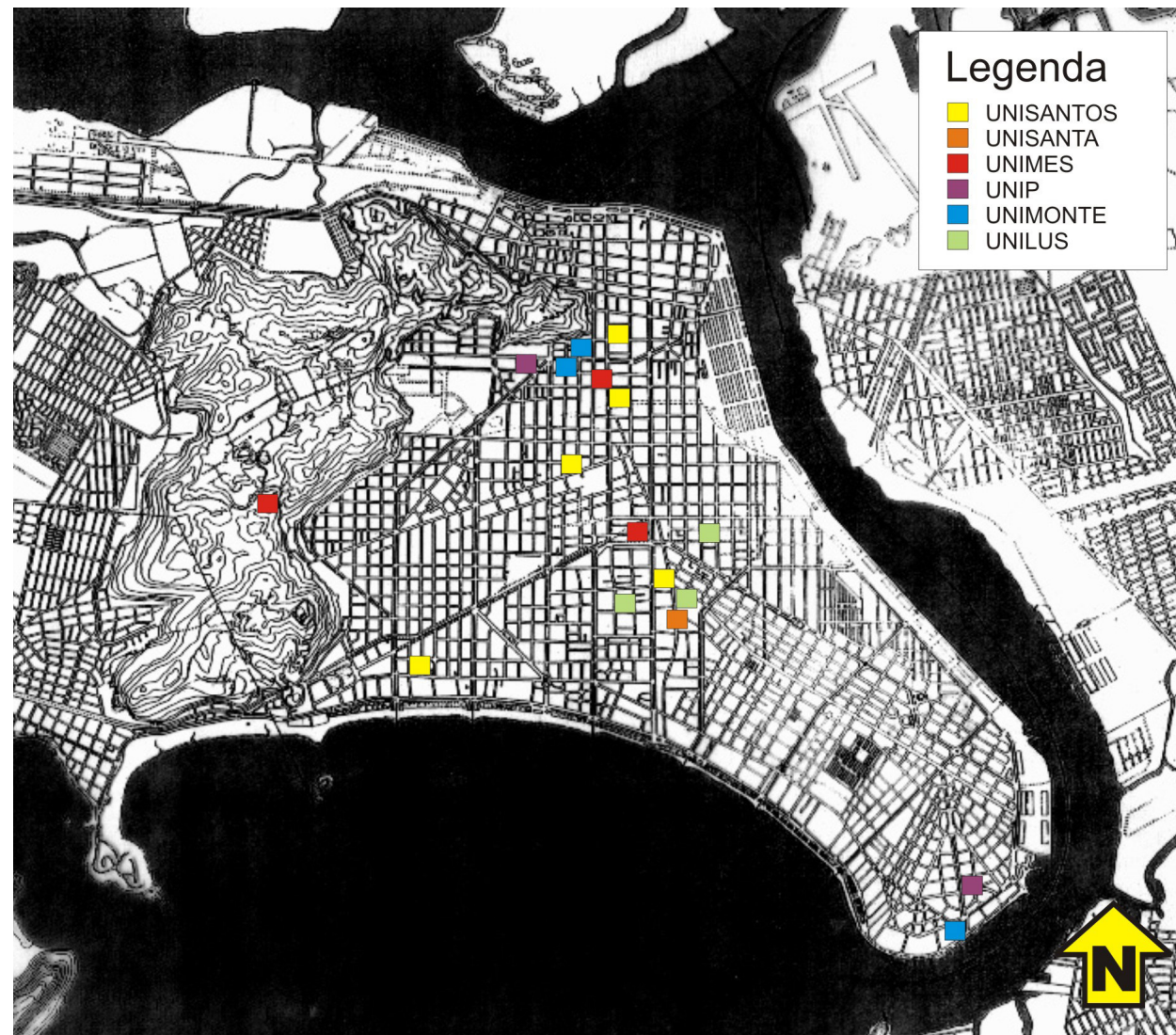
Complementando o painel acerca das transformações espaciais havidas na RMBS, no atual período do capitalismo, é importante destacar os impactos destas mudanças na área da habitação da população de baixa renda. Em Carriço (2002) esta questão foi aprofundada, na ótica dos vínculos entre a evolução da legislação urbanística, valorização imobiliária e segregação espacial. Neste trabalho, apresentou-se um quadro atualizado da distribuição espacial da população de baixa renda nos municípios centrais da RMBS, Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. Estes municípios são os que sofreram os maiores impactos sócio-ambientais negativos do modelo de desenvolvimento regional, em curso desde o Estado Novo, quando se iniciou a industrialização da região e a ampliação do porto, como suporte à industrialização de São Paulo.

No cartograma da Figura 30, apresentado em Carriço (2002: 87-88), estão indicados todos os assentamentos subnormais dos quatro municípios centrais da RMBS, delimitando-se favelas, parcelamentos irregulares e áreas de concentração de cortiços, conforme levantamentos realizados entre 1996 e 2000. A comparação entre esta figura e os cartogramas das páginas 259 a 261, permite traçar uma relação direta entre renda e assentamentos precários, que estão distribuídos, sobretudo no arco mais afastado da

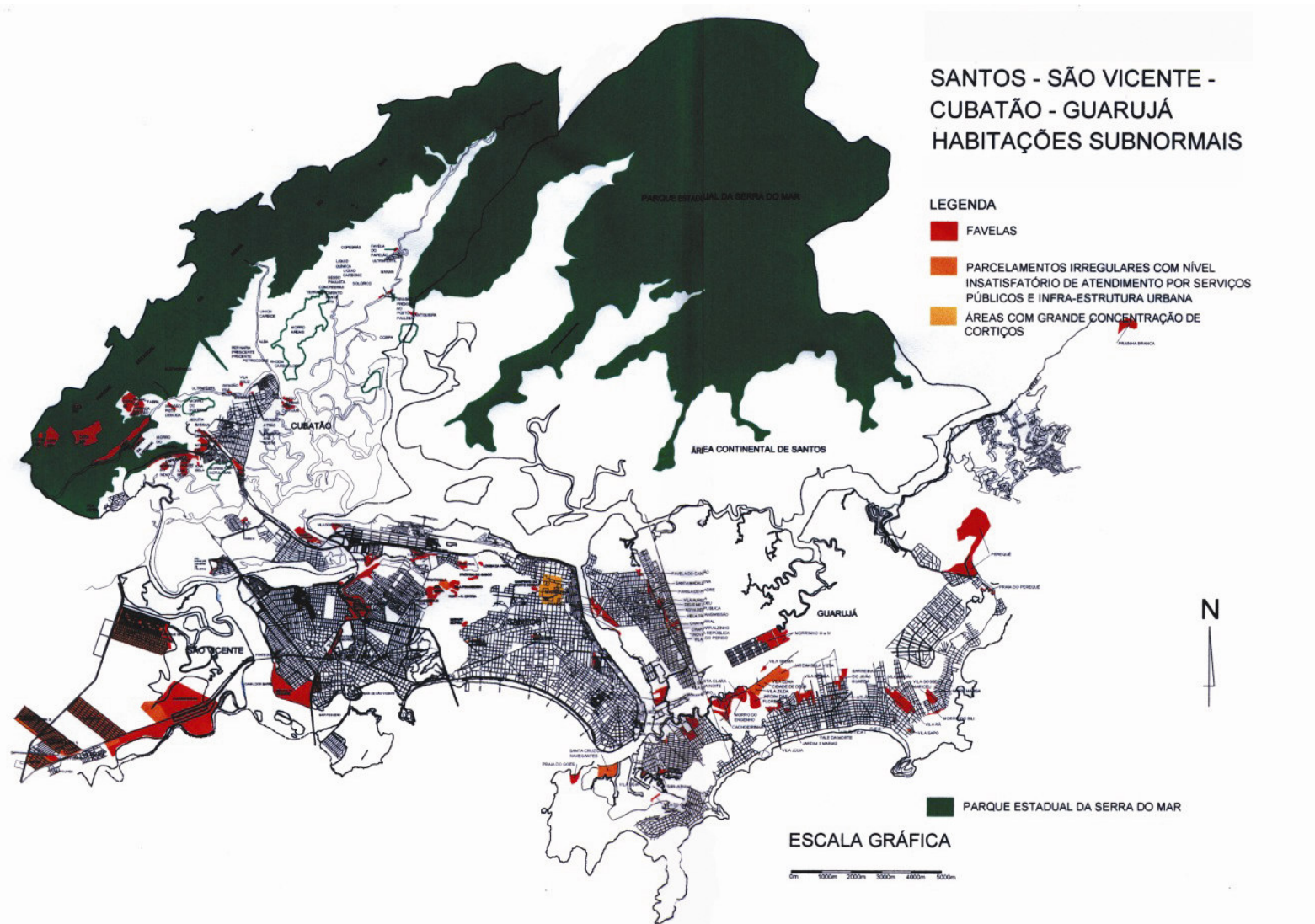
orla marítima. Em Carriço (2002: 27), conforme dados referentes aos quatro maiores municípios da RMBS, verificou-se a existência de 241.329 habitantes vivendo em moradias subnormais, correspondendo a 22,07% da população destes municípios no início da década atual (ver Tabela 45, na Seção 4.3.2). Se estes dados forem comparados aos apresentados em Soares (1984: 67), que revelava, na primeira metade da década de 1980, que cerca de 20% da população regional fixa vivia em “*favelas e sub-residências*”, observa-se um expressivo crescimento da população que habita em condições inadequadas, no espaço de 15 anos.

Para que se possa avaliar a intensidade do processo de reforço à segregação espacial, em curso nas últimas décadas no município de Santos, na Figura 31 apresenta-se uma série de fotos aéreas de áreas

em que se verifica significativa ampliação, ou surgimento de favelas na cidade de Santos, município mais rico da região. Os exemplos selecionados referem-se, respectivamente, às favelas Pantanal, que possuía 733 famílias; São Manoel com 411 famílias; complexo Dique-Vila Butantã, com 3.403 famílias; e complexo Caneleira-Morro Santa Maria, com 603 famílias, conforme dados referentes a 1999 (Carriço, 2002: 76). Com exceção da favela do Dique da Vila Gilda, todas as demais surgiram durante a década de 1990.



**Figura 29** – *Campi* das instituições de ensino superior, em Santos.  
Fonte: Elaboração própria (2005).



**Figura 30 - Distribuição dos assentamentos subnormais nos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão.**  
Fonte: Carriço (2002: 87-88).

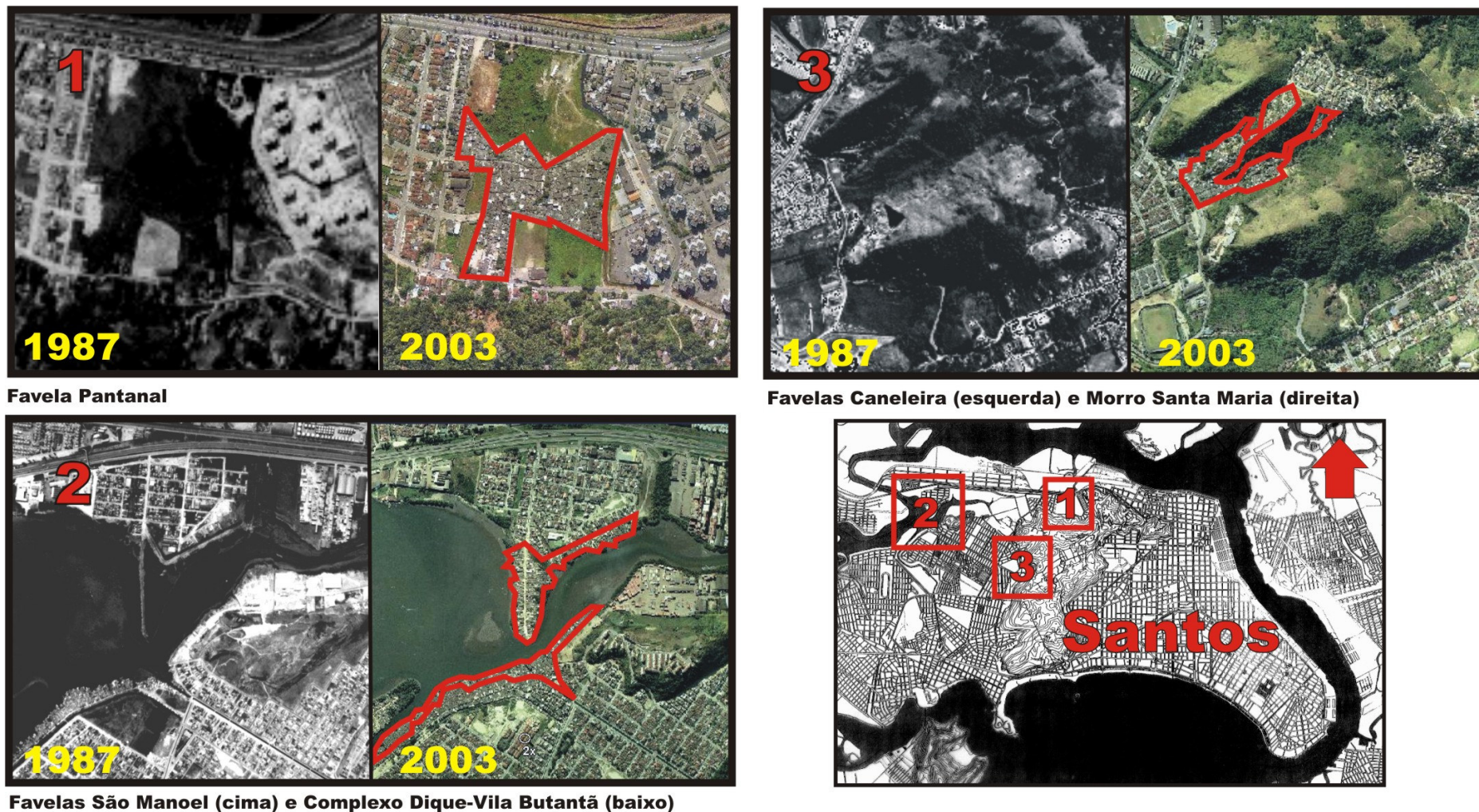


Figura 31 – Santos - Crescimento das ocupações subnormais, favelas selecionadas (1987-2003).

Fonte: Elaboração própria com base em aerofotos de 1987 e 2003, obtidas na Prefeitura Municipal de Santos.





## 5. A ação do Estado na produção do espaço da RMBS no atual estágio do capitalismo

---

No Capítulo 4 verificou-se que as transformações econômicas e produtivas em curso nas últimas décadas produziram graves efeitos sócio-espaciais na RMBS. O Programa Nacional de Desestatização, propugnado pelo Consenso de Washington, e implementado pelo governo federal desde o início dos anos 1990<sup>147</sup>, resultou em mudanças profundas no setor industrial de Cubatão, formado por indústrias de base, consideradas ultrapassadas e no setor portuário. Estas alterações implicaram na redução do fluxo de investimentos estatais em projetos de desenvolvimento regional, afetando a Baixada Santista, em que o modelo implantado não foi capaz de produzir investimentos suficientes na infra-estrutura, seja na área

---

<sup>147</sup> Na realidade, segundo Velasco Jr. (1999), as privatizações das estatais brasileiras iniciaram-se já no governo de José Sarney, ao final do qual, tinham sido encerrados 17 processos de desestatização, gerando uma arrecadação equivalente a US\$ 549 milhões e uma transferência de dívidas ao setor privado da ordem de US\$ 620 milhões. Este autor não viu neste processo um movimento de natureza ideológica, como ocorreu do governo Collor em diante, mas apenas a necessidade estratégica do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), responsável pelas privatizações. Entre outras motivações de menor importância, na época, o elevado número de empresas controladas pela BNDES Participações (BNDESPAR) “concentrava mais de 50% do volume de seus desembolsos no período 1982-1985, que se voltavam basicamente para custear gastos decorrentes das controladas, relegando a segundo plano os investimentos em participações minoritárias, conforme o objeto social dessa instituição” (VELASCO Jr., 1999: 189).

industrial, seja na área portuária. Os benefícios esperados pelo processo de privatização das empresas estatais, não se consubstanciaram rapidamente em investimentos no setor rodoviário, no setor energético e em outras áreas fundamentais para o desenvolvimento regional.

Há que se ressaltar, contudo, que após a segunda metade da década de 1990, o governo estadual investiu maciçamente em saneamento nas cidades da região, visando minimizar o enorme passivo ambiental do setor (Tabela 51)<sup>148</sup>. Outro ponto a ressaltar foram os investimentos realizados nas rodovias da região, todas estaduais. Destaca-se a duplicação da rodovia Padre Manoel da Nóbrega, entre a curva do “S”, em Praia Grande e o trevo de acesso ao centro de Itanhaém e, sobretudo do trecho de serra da rodovia dos Imigrantes, concedida à iniciativa privada, cuja obra totalizou US\$ 520 milhões, a cargo da empresa concessionária, concluída em 2002.

---

<sup>148</sup> Segundo Santos (1993), no início da década de 1990, a cobertura por rede de esgoto nas cidades da RMBS, cuja competência é da Saneamento Básico do Estado de São Paulo S.A. (Sabesp), era precária. Santos, o município mais bem atendido, possuía cobertura de 80% de seus domicílios, enquanto Guarujá tinha 50%, Praia Grande 21%, São Vicente 17%, Itanhaém, Peruíbe e Cubatão 10% e Bertioga e Mongaguá não possuíam um único quilômetro de rede.

Ainda assim, setores estratégicos, como o de transportes, sofreram graves impactos da política de redução dos investimentos estatais. Em especial as ferrovias passaram por uma séria crise durante e após o processo de privatização. O caso do ramal ferroviário que ligava Santos a Juquiá, no Vale do Ribeira, é emblemático. Construído pelos ingleses da Southern São Paulo Railway, entre 1913 e 1915, foi adquirido pelo governo do estado de São Paulo, em 1927, e entregue à Estrada de Ferro Sorocabana, companhia estatal. O trecho entre Santos e Samaritá foi incorporado à Mairinque - Santos, que estava em início de construção no trecho da Serra do Mar e, o restante, foi transformado no ramal de Juquiá. A partir daí, novas estações foram construídas. Em 1981, o ramal foi prolongado pela FEPASA, estatal responsável pela linha desde 1971, até Cajati, no Vale do Ribeira, para abastecer com insumos as

fábricas de fertilizantes de Cubatão. O transporte de passageiros entre Santos e Juquiá foi suspenso em 1997, depois de 84 anos. A linha seguiu ativa para trens de carga que passavam quase diariamente, transportando enxofre do porto para Cajati. No início de 2003, quando barreiras caíram sobre a linha, na região do Ribeira, os trens deixaram de circular, definitivamente. O transporte foi suspenso e a concessionária Ferrovias Bandeirantes S.A. (Ferroban) desativou o ramal, que foi coberto rapidamente pelo mato. Esta mesma linha era utilizada, no início da década de 1990, pelo Trem Intra-Metropolitano (TIM) de passageiros, mencionado na Seção 4.1.3.1, que foi também desativada em 1999.

Na próxima seção, procurar-se-á avaliar como este processo de reorientação das ações estatais impactaram os municípios, em especial os que compõem a RMBS.

**Tabela 51 - Investimentos em água e esgoto e bens de uso geral, realizados pela Sabesp na RMBS\* (1995-2004)**

Município	Ano										Total
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	
Santos	2.248.186	7.348.385	10.034.523	6.146.782	3.402.967	8.105.024	9.957.915	10.246.302	4.292.288	95.505	61.877.877
Bertioga	184.932	2.734.212	10.841.009	7.530.477	1.272.225	522.846	4.258.236	4.148.126	966.438	880.799	33.339.300
Cubatão	4.570.744	17.896.472	6.697.321	14.912.042	6.369.776	5.227.031	7.467.845	5.348.506	1.350.516	7.953.315	77.793.568
Guarujá	7.415.829	17.858.545	11.067.921	58.088.485	23.126.781	10.599.663	16.171.209	4.814.288	2.315.890	4.390.045	155.848.656
P. Grande	2.410.873	4.865.093	4.274.398	9.892.605	4.727.112	5.830.356	21.891.576	13.767.583	5.390.612	5.311.168	78.361.376
Mongaguá	918.031	6.414.441	6.345.867	6.449.418	2.122.064	4.319.584	4.986.175	2.324.258	404.040	824.097	35.107.975
São Vicente	761.606	6.541.824	8.674.357	19.156.307	20.816.304	13.165.796	29.418.036	28.141.734	7.852.873	1.973.025	136.501.862
Itanhaém	1.181.929	2.908.498	4.987.542	6.917.338	2.461.379	7.361.157	12.569.374	6.645.060	2.004.689	470.325	47.507.291
Peruíbe	1.078.401	11.470.378	5.285.899	7.881.367	2.553.521	4.444.744	11.908.907	7.633.364	1.707.443	422.074	54.386.098
<b>Total</b>	<b>20.770.531</b>	<b>78.037.848</b>	<b>68.208.837</b>	<b>136.974.821</b>	<b>66.852.129</b>	<b>59.576.201</b>	<b>118.629.273</b>	<b>83.069.221</b>	<b>27.854.323</b>	<b>22.320.352</b>	<b>680.724.001</b>

Fonte: Sabesp, 2005.

\* Reais (2004)

### 5.1. Novas funções dos municípios após a Constituição Federal de 1988

Como decorrência da repactuação federativa estabelecida pela Constituição Federal de 1988, ocorreu significativa ampliação dos serviços sob responsabilidade municipal, dentre os quais se destacam os das áreas de saúde, educação e trânsito, resultando em grande esforço pelo aumento da arrecadação e dos orçamentos

municipais. Ainda que áreas como saúde e educação beneficiem-se de repasses de outras esferas, mesmo numa fase de queda da renda regional, os orçamentos municipais na Baixada Santista tiveram que suportar a ampliação de despesas. Conforme se pode observar na Tabela 52, em alguns destes municípios, como Santos, São Vicente e

Praia Grande, na primeira metade da década de 1990, o crescimento do orçamento superou em margem significativa a evolução demográfica, tendência que se arrefeceu na segunda metade do decênio, com exceção de São Vicente, que manteve o mesmo ritmo de ampliação das receitas orçamentárias. Verifica-se, também, que neste decênio os municípios de Santos e São Vicente tiveram seus orçamentos ampliados acima da média regional<sup>149</sup>, enquanto Bertiooga e Cubatão apresentaram involução orçamentária. Ressalta-se que a evolução da receita orçamentária da RMSP apresentou tendência semelhante, ainda que com intensidade diferente, nos mesmos períodos. Entre todos os anos da década, 1993 parece ter sido o mais desfavorável às finanças municipais, pois somadas à grande inflação registrada, num exercício em que a maioria das cidades ainda não corrigia monetariamente seus tributos, as transformações no porto e na Cosipa contribuíram para a redução das receitas, como se pode verificar no caso de Santos. Em 1994, este município promoveu a correção monetária como forma de recuperar a receita, atingindo níveis bem superiores que no início da década.

---

<sup>149</sup> Estes municípios promoveram significativa ampliação das receitas com o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), na segunda metade da década de 1990.

Com relação à questão tributária, um exemplo importante refere-se à capital do estado, como demonstra a análise apresentada por Pochmann, segundo a qual, na década de 1990:

*São Paulo aumentou a produção de miséria e pobreza por causa de três fatores [...]: a globalização afetou mais as cidades industrializadas, o ajuste fiscal promoveu uma "derrama" nas cidades mais ricas e a reforma administrativa cortou empregos públicos na cidade. (CARVALHO, 2003)*

Pochmann aponta que, em 1991, de cada R\$ 10,00 arrecadados na capital, R\$ 2,00 ficavam nela. Uma década depois, “para o mesmo valor coletado, só R\$ 0,95 permanecem em São Paulo” (CARVALHO, 2003). O restante, segundo o economista, foi para o governo federal, em tributos como a Cofins e a CPMF. Desta forma, o orçamento paulistano que era de R\$ 17 bilhões em 1992, despencou para R\$ 11 bilhões em 2003. Percebe-se que a estrutura fiscal foi fortemente alterada no período provocando uma série de impactos em áreas metropolitanas em que o quadro social era de extrema gravidade.

Como apontado em Brenner e Theodore (2000), outro aspecto da questão tributária, tão nociva quanto a drenagem de recursos locais para outras esferas, é a guerra fiscal entre municípios, inclusive na mesma região metropolitana, como vem ocorrendo desde a década de 1990, na RMSP e na RMBS. Na primeira destaca-

se o caso de municípios como Barueri, vizinho à capital, que abriga a sede de diversas empresas com atuação preponderante na capital. Beneficiados por alíquotas de imposto sobre serviços menores, estas empresas acabam deixando de recolher na base territorial em que mais atuam. No que diz respeito à RMBS, isto vem ocorrendo sobretudo com São Vicente, em relação a Santos e mais recentemente, com Praia Grande (PREFEITURA, 2005).

Do ponto de vista institucional, após a promulgação da Constituição Estadual, em 1989, como resultado de grande pressão política, houve a criação da RMBS, por meio de lei complementar estadual, em 1996. Mas, no que diz respeito à solução dos principais problemas regionais, esta formulação ainda não apresentou os resultados esperados. O arranjo institucional que estruturou a RMBS, como nas demais regiões, garantiu exagerado peso ao governo estadual, com relação ao governo dos municípios integrantes. Para implementar a metropolização da Baixada Santista foram criados três órgãos: Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem) e Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo). O Condesb é a instância política regional, composta paritariamente

pelos prefeitos e representantes de alto escalão do governo estadual. A Agem é o órgão executivo, com corpo técnico inteiramente composto por funcionários estaduais. O Fundo é o órgão financiador dos projetos deliberados pelo Condesb, também dirigido e integrado por funcionários do estado. Os recursos do Fundo são originados de repasses dos municípios da RMBS e do estado, na proporção de 50% para o Estado e 50% para cada município.

Analisando-se o Relatório de Atividades dos três organismos (AGEM, 2005), verifica-se que a metropolização tem orçamento extremamente reduzido. Até 2004, o Fundo havia desembolsado apenas R\$ 5.977.346,26 (AGEM, 2005: 44). Segundo a mesma fonte, o orçamento realizado do Condesb foi de apenas R\$ 716.869,57, em 2004 (2005: 29) e a previsão de gastos da Agem só foi executada em 42,9% do total de projetos deliberados (2005: 27).

Os projetos aprovados pelo Condesb, com recursos do Fundo foram orçados em R\$ 11.397.165,37, 29, mas até 2004, apenas R\$ 5.977.346,26 foram efetivamente gastos (AGEM, 2005: 38-42). Contudo, é a natureza destes projetos que chama mais atenção. Do total, 50% são destinados diretamente ao turismo (3 projetos) ou indiretamente, por meio de obras no sistema viário (26 projetos). Os projetos da dita área social, que engloba saúde, saneamento e

segurança alimentar, são apenas 13, ou seja, 22%. É notável que não estivesse previsto um único projeto na área de educação.

No tocante aos projetos implementados pela Agem, todos de natureza mais estrutural, dos 15 projetos programados, 9 foram realizados. Destes projetos, 5 são relacionados a turismo ou sistema viário e outro é voltado ao planejamento estratégico. Dos projetos executados apenas um destina-se a saneamento ambiental, enquanto saúde, educação e outras áreas sociais não foram contempladas.

Outra questão que merece consideração, no que se refere à institucionalização da RMBS, é que a sociedade civil organizada viu-se alijada do processo, pois não foi prevista qualquer forma de participação de setores da sociedade local, nas discussões do Condesb, muito menos acerca da deliberação, financiamento e alocação de recursos para projetos e programas voltados ao desenvolvimento regional. Além disso, poucas soluções conjuntas para os reais problemas metropolitanos têm sido encaminhadas efetivamente. Na verdade, o Condesb tem sido pautado por ações fragmentadas e de alcance discutível, definidas segundo prioridades políticas predominantemente orientadas pelo governo estadual, cujo poder é hegemônico com relação aos municípios que mais dependem da transferência de recursos de sua esfera. Um bom

exemplo da falta de articulação é a elaboração de um sistema cartográfico metropolitano, com a finalidade de implementação de projeto de geo-referenciamento. Na mesma época em que este projeto começava a ser executado pela Agem, a Prefeitura de Santos implementava projeto semelhante, restrito ao território santista. Portanto, pode-se considerar frustrante, até o momento, a metropolização da Baixada Santista, nos moldes em que está sendo desenvolvida.

No que concerne ao espaço regional, as mudanças no caráter do Estado, com a introdução de uma série de novas atribuições ao poder local, ocorridas em concomitância às transformações no padrão da industrialização, somaram-se às alterações espaciais intra-regionais havidas no período anterior do atual estágio do capitalismo, em que se consolidou uma rede de subcentros de comércio e serviços, com redução da importância relativa dos centros de Santos, os bairros do Centro e Gonzaga. Conforme se verificou em Carriço (2002), na última década reforçou-se o padrão de segregação espacial da pobreza, que se desenvolveu na região, sobretudo após a Segunda Guerra Mundial, quando se estabeleceu a indústria de base em Cubatão e intensificou-se o turismo balneário. Conforme demonstrado na Seção 4.2.3, na década de 1990, na

RMBS, o crescimento do arco de pobreza acelerou-se ao redor da Zona Leste da cidade de Santos.

Na próxima seção avalia-se como a ação do Estado, sobretudo na esfera local, comportou-se no sentido de identificar estas transformações sócio-espaciais ocorridas na RMBS e superar seus impactos negativos.

A pulverização dos subcentros não foi capaz, ainda, de criar áreas de excelência ambiental e melhor qualidade de vida nos municípios periféricos a Santos, cujos indicadores sócio-econômicos são significativamente superiores aos demais. Por outro lado, os indicadores regionais, de maneira geral, demonstram uma sensível perda relativa de qualidade de vida na RMBS, se comparada às demais regiões do estado, sobretudo àquelas mais dinâmicas, em que a dispersão industrial promoveu a criação de pólos de desenvolvimento tecno-científico, e onde o agro negócio prosperou nas últimas décadas.

As transformações ocorridas nas principais atividades econômicas da região, embora em grande medida tenham promovido aumento de produtividade, ocorreram a um custo social muito elevado, pois ao menos até o início da década atual não foi possível notar a recuperação dos níveis de emprego e renda, existentes no

período anterior, ainda que este fenômeno tenha ocorrido praticamente em todas as áreas industrializadas do Brasil. Pela especial dependência da região em relação a estas atividades, pode-se afirmar que a década de 1990 foi uma década de dificuldades extremas para a RMBS e certamente, a aplicação das políticas neoliberais teve peso relevante para o agravamento do quadro de iniquidade espacial na região. Esta situação, evidenciada pela aceleração da segregação social do espaço, demonstra as graves conseqüências do processo de elitização da produção imobiliária, como se pode observar em Carriço (2000), ao mesmo tempo em que ocorre o abandono das políticas públicas de provisão habitacional, numa conjuntura de desemprego crescente e renda declinante. Como constatado em Brenner e Theodore (2000), embora para o caso das cidades americanas, este movimento de destruição e construção, acaba por promover mais crescimento desigual.

Neste mesmo período, a ação planejadora do Estado passou por uma crise profunda, determinada pelo processo de acumulação entravada, afetando a dinâmica de produção do espaço. É esta perspectiva que se procurará aprofundar, a seguir, a partir da análise da evolução do planejamento urbano e do urbanismo na RMBS.



**Tabela 52 – RMBS, Evolução da Receita Orçamentária Total por Habitante, segundo os Municípios: 1990/1996 (em R\$)<sup>1</sup>**

Municípios	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	(%)
												1990/2000
Bertioga	..	..	..	1.617	2.166	2.347	2.320	2.519	2.048	1.574	1.509	<sup>2</sup> -7,7
Cubatão	1.946	2.190	1.498	1.428	2.080	2.655	2.458	2.178	1.953	1.771	1.652	-15,0
Guarujá	522	557	568	457	397	779	751	842	878	853	794	52,1
Itanhaém	587	495	466	372	608	1.137	1.033	986	879	896	833	41,9
Mongaguá	949	1.268	1.005	1.137	1.122	1.211	1.088	1.047	1.265	1.167	1.044	10,0
Peruíbe	674	681	588	553	718	1.017	927	881	905	889	979	45,2
Praia Grande	588	646	277	356	540	891	1.123	997	1.029	878	797	35,5
Santos	<sup>3</sup> 493	<sup>3</sup> 597	<sup>3</sup> 561	484	763	1.006	1.065	996	1.124	1.192	1.030	108,9
São Vicente	151	216	206	194	223	312	323	363	456	477	480	217,9
<b>RMBS</b>	<b>558</b>	<b>638</b>	<b>560</b>	<b>494</b>	<b>616</b>	<b>953</b>	<b>973</b>	<b>942</b>	<b>990</b>	<b>968</b>	<b>889</b>	<b>59,3</b>

Fonte: Elaboração com base em dados da Emplasa (1997 e 2002), obtidos junto à Fundação Seade e Prefeituras Municipais.

<sup>1</sup> Indicador calculado com base na população ajustada para 1º de julho.

<sup>2</sup> Taxa calculada para o período 1993/2000.

<sup>3</sup> Inclusive o distrito de Bertioga.

Nota: Valores atualizados para 2000, pelo Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI) da Fundação Getúlio Vargas (FGV).

## 5.2. Evolução do urbanismo e do planejamento urbano na RMBS

A partir da análise dos câmbios na ação estatal sobre a RMBS, efetuada na seção anterior, e apoiando-se no referencial apresentado na Seção 2.3, em seguida discute-se a evolução do urbanismo e do planejamento na RMBS. Com esta finalidade, busca-se estabelecer as relações entre as crises do capitalismo no Brasil e as mudanças no planejamento urbano e no urbanismo, ocorridas nesta região. Desta forma, procura-se avaliar as conseqüências sócio-espaciais dessas mudanças na gestão territorial, evidenciando-se seus vínculos com o

processo de sucessivas reimposições do esquema de acumulação entravada no Brasil.

No final do século XIX, quando se inicia a atividade do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil, Santos já é a maior cidade da região e seu pólo regional, com dimensão da área urbanizada muito superior às demais, conforme é possível verificar na Figura 14, À p. 272. Por este motivo, ao contrário deste

município, os demais não contam com regulamentação urbanística tão extensa e detalhada. Guarujá e Cubatão em certos períodos, por estarem incorporados ao território santista, foram administrados com a legislação urbanística deste município nestes momentos. São Vicente sofreu processo de ampliação da área urbanizada mais tardio do que Santos e, por este motivo, sua legislação urbanística consolidou-se apenas após 1950.

No período colonial, a construção das vilas foi orientada pelas ordenações régias portuguesas, ainda que, como ensina Reis Filho (2001), Portugal as construísse de forma sistemática. No império, como apontou Nunes (2001: 25), a legislação edilícia teve origem no Regimento das Câmaras Municipais, lei instituída por D. Pedro I, em 1828. No início do século XIX, com a mudança da família real portuguesa para o Rio, e a crise do regime escravagista, paulatinamente a importância da terra nas cidades cresceu e em 1850, foi promulgada a Lei de Terras, Lei N.º 601, que dispôs sobre terras devolutas e terras possuídas a título de sesmaria. O diploma determinou que as primeiras fossem medidas, demarcadas e vendidas a particulares ou para o estabelecimento de colônias de estrangeiros. Em 1864 foi promulgada a Lei de Registros, lei N.º 1.237, que conferiu maior controle aos negócios imobiliários. Desde

então, a única forma legal de posse da terra passou a ser a compra registrada, desvinculando-se o acesso à terra da efetiva ocupação, adquirindo esta, status de mercadoria (ROLNIK, 1997: 23). A vinda de trabalhadores estrangeiros devido à formação da economia voltada à exportação de café, com introdução do trabalho assalariado, eliminação paulatina do trabalho escravo, possibilita a formação do mercado nacional. Essas transformações, fruto indireto da revolução industrial, ocorreram sob pressão da Inglaterra, fazendo que, pouco a pouco, fazendeiros de café substituíssem escravos por imigrantes europeus livres. Assim, a terra substituiu o escravo na composição da riqueza. Como assinala Martins (1979), a terra no Brasil é livre quando o trabalho é escravo, no momento em que se implanta o trabalho livre, ela passa a ser cativa. Entender isso é fundamental para perceber o câmbio que sofreu o processo de urbanização. Rolnik (1997) observou que a separação entre propriedade e efetiva ocupação, provocou o aparecimento dos loteamentos e limites de terrenos passaram a ter importância para atribuir-lhes valor e registrá-los. Ao mesmo tempo foi necessário estabelecer critérios mais rígidos para construções, sobretudo por questões sanitárias. Foi neste contexto em que se desenvolveram os primeiros planos urbanísticos no Brasil e a legislação edilícia e urbanística do final do século XIX.

Muito antes disto, em 1838, a vila de Santos foi elevada à categoria de cidade e duas décadas depois, com a demanda externa do café e a necessidade de melhor escoar a produção paulista, foi preciso ampliar o porto. Assim, inaugurou-se a ferrovia São Paulo Railway e, em 1892, concedeu-se a exploração do porto à CDS, visando sua ampliação. Quando ocorreram estas transformações, a cidade já possuía seu primeiro Código de Posturas, promulgado em 1847, o qual tratava limitadamente das normas para edificar, sem muita atenção com a inserção dos edifícios na incipiente malha urbana. Neste código pode-se encontrar embrião do que mais tarde seria o processo de segregação espacial por meio da legislação urbanística, pois foi vedado cobrir de palha e zinco edificações dentro da “*povoação*”, ainda que seus limites não fossem claros, obrigando-se murar terrenos em perímetro correspondente ao núcleo

### 5.2.1. Sanitarismo e planos de embelezamento

O binômio porto-ferrovia impulsionou o desenvolvimento do estado e de toda a região de Santos, cuja elevação à categoria de cidade, ensejou a elaboração das primeiras normativas jurídicas. Com a implantação do novo porto, Santos teve grande crescimento e ao final do século XIX, os limites da cidade ultrapassaram sua atual

urbano da cidade. Assim, criou-se uma área em que alguns padrões de urbanidade foram fixados, com uma espécie de zoneamento não explicitado. O estabelecimento de indústrias foi vedado no perímetro delimitado, para preservar a qualidade de vida da burguesia nascente. Em 1857, este código sofreu poucas alterações e Cubatão, então bairro de Santos, foi incluído na área de abrangência da lei. Mas foi nas décadas seguintes que a cidade apresentou grande crescimento populacional e o planejamento urbano propriamente dito passou a ser produzido com vistas a orientar este crescimento. Inicia-se, então, o primeiro período do planejamento na Baixada Santista, num momento em que a cidade de Santos possuía um dinamismo econômico e uma população muitas vezes superior que os demais municípios da região. é este período de mudanças aceleradas que será tratado na próxima seção.

área central. Milhares de trabalhadores passaram a coabitar com animais domésticos, em cocheiras adaptadas para moradias, e barracos construídos nos quintais dos casarões desta reduzida área. Santos, que desde sua fundação era alvo de epidemias, em função de seu sítio natural ser susceptível a vetores de várias doenças, sem

condições adequadas de urbanização, passou a ser palco, mais frequentemente de graves enfermidades, que neste período dizimaram grande parte da população (ANDRADE, 1989; LANNA, 1996).

Entretanto, as alterações no Código de Posturas, em 1857, não ofereciam instrumentos ao combate à série de epidemias que passaram a ocorrer nas décadas seguintes. Foi nessa crise profunda, que passou a obstaculizar o comércio cafeeiro, que surgiu a necessidade de controlar a ocupação do território, tomado por grande número de edificações precárias. Na década de 1890, foi criado o Serviço Sanitário do Estado e conforme exposto na Seção 3.1, as comissões Sanitária e de Saneamento de Santos, com poder de erradicar cortiços, em processo violento que marcou a história do município. Em 1894, foi sancionado o Código Sanitário do Estado, inspirado na legislação higienista francesa. Em 1905 a Comissão de Saneamento iniciou a implantação das redes de esgotos e de drenagem, possibilitando a cidade expandir-se até a orla marítima, ao sul. Concebida por Francisco Saturnino de Brito, a face mais visível dessas redes foram os canais de drenagem, que alteraram profundamente a fisionomia da cidade e até hoje marcam sua paisagem.

Portanto, a preocupação com as repercussões das epidemias, que reprimiam a imigração européia, fundamental para a política de subsídio ao fornecimento de mão de obra barata às lavouras cafeeiras, aliou-se à evolução da técnica, trazendo mais atenção a fatores como insolação e ventilação das construções. Esta atenção explicitou-se em códigos municipais, fazendo com que as restrições edilícias fossem grandes em territórios habitados pela burguesia. Reside aí o vínculo estreito entre estágio de acumulação, regulamentação urbanística e segregação espacial, que vai se manter até o presente.

Com a proclamação da República, Santos teve nova Câmara empossada e em 1897<sup>150</sup>, foi sancionado novo Código de Posturas<sup>151</sup>, de caráter higienista, estabelecendo normas visando combater as graves condições sanitárias. Esse Código tratava de assuntos variados, mas um dos mais privilegiados foi a fixação de dispositivos para construção e localização de atividades econômicas e equipamentos públicos. Os capítulos que dispunham das normas

---

<sup>150</sup> Neste mesmo ano o estado encampou os serviços de água e esgotos que eram operados por empresas privadas e sofriam pesadas críticas da população, em função de sua ineficiência e do descumprimento de contratos.

<sup>151</sup> O novo Código de Posturas foi elaborado pelo engenheiro José Brant de Carvalho, junto com o Projeto de Expansão da Cidade (Figura 32), por solicitação da Câmara Municipal.

edilícias tratavam do alinhamento das ruas, edificações e asseio, com especial preocupação em romper a ordem colonial, implantando-se outra, de concepção moderna e européia. O embelezamento da cidade foi ponto crucial deste código, como no Rio de Janeiro, e o plano de Pereira Passos (VILLAÇA, 1999). Assim dispunha o artigo XIX do Código (SANTOS, 1897): “[...] *hygiene, solidez, symetria e elegancia, não sendo admitidas as construções, que por seu máo aspecto ou fôrma de architectura prejudiquem o embellezamentro da cidade*”. Proibia-se construções rústicas “dentro do perímetro da cidade, assim como a construção de sacadas de ferro ou madeira nos prédios assobradados”, o que junto à vedação ao uso de argamassa de barro e beirais sobre passeios, foi definitivo para suprimir a arquitetura colonial, encarecendo-se as construções no perímetro “burguês” e segregando trabalhadores, fazendo surgir cortiços em áreas pericentrais.

Por outro lado, o código dispôs da construção de “*familistérios*”, jamais construídos, mas que consistiam em solução habitacional preconizada pelos higienistas, indicando que já se percebia a falta de condições adequadas de moradia para trabalhadores. Em dispositivo inegavelmente segregacionista, previa-se que essas edificações deveriam ser construídas em lugar

designado pela prefeitura. Assim, no final do século XIX, tentava-se equacionar a questão de moradias populares, mas, como apontou Lanna (1996), ao se procurar conferir padrões de salubridade a essas moradias, o nível elevado de exigências edilícias aumentou o custo das edificações, induzindo a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, na periferia. Por outro lado, embora se tenham estabelecido critérios de localização de fábricas e atividades comerciais, criando melhores condições para que a burguesia pudesse usufruir um espaço “higienizado”, esta começou a abandonar o centro, no início do século XX, rumo à orla já saneada pelo Plano de Saturnino.

Outras leis objetivaram a manutenção da cidade “higienizada”, definindo novos limites, à medida que esta crescia, o que foi essencial para a política de segregação. No início do século XX, o perímetro urbano era formado pelo centro, parte da atual zona leste e os morros, no centro da área insular. Porém as áreas fora do centro, este o perímetro ocupado pela burguesia, onde esta não se estabeleceu, na prática nunca foram objeto do mesmo rigor na fiscalização de construções precárias. Ao mesmo tempo, visou-se transformar cortiços em “*casas higiênicas*”, o que permitiu à polícia sanitária efetuar demolições no centro, em processo extremamente violento, conforme Lanna (1996). Procurava-se, também, dar

alternativa aos trabalhadores, com construção de vilas operárias, sem sucesso devido aos custos inacessíveis. Na verdade, as alternativas habitacionais para a classe operária foram cortiços e “chalés” de madeira, que segundo Caldato (1998) eram a moradia popular típica em Santos. Os cortiços, além de acessíveis aos trabalhadores, eram fonte de renda para os que alugavam casinhas, com higiene precária, enfileiradas em fundos de lotes<sup>152</sup>.

Leis posteriores ampliaram dispositivos mais adequados aos novos padrões de higiene da cidade que crescia em direção à orla, introduzindo-se a exigência de recuo mínimo, primeiramente nas vias mais importantes abertas em direção à orla e à própria avenida da Praia da Barra, reduzindo-se o aproveitamento dos lotes e restringindo-se o acesso dos trabalhadores a imóveis construídos nesses locais. Antes mesmo do final do século XIX, projeto do engenheiro José Brant de Carvalho, contratado pela Câmara Municipal, estabeleceu, traçado de novo arruamento (Figura 32), com desenho típico das cidades dos E.U.A. (BERNARDINI, 2003). Segundo esta fonte (2003: 218-233), tratava-se mais de um projeto

de orientação da expansão da cidade, do que propriamente um plano urbanístico. Acerca deste projeto, que propunha um desenho ortogonal e monótono, sem respeitar hidrologia e topografia, Brito (BRITO: 1915) apresentou severas críticas, contribuindo para o acirramento de sua polêmica com a municipalidade.

Com a queda do preço do café no mercado internacional, fazendeiros passaram a investir em imóveis urbanos, nascendo a crença de que este negócio era seguro, o que, conforme Rolnik (1997: 25), permaneceu imutável no século XX. A legislação urbanística interferia no valor da terra, e como localização e vizinhança passaram a ter importância, surgiu a preocupação com sua elaboração. Mas como só a elite estava apta a votar na Primeira República, a democracia nas câmaras era frágil e o primeiro objetivo das legislações municipais, além de redesenhar as ruas centrais, foi eliminar certas formas de ocupação nessas áreas, o que convergia com o higienismo, no alvorecer do uso da regulamentação urbanística em benefício da segregação espacial. Em Santos, demarcaram-se territórios de excelência sanitária e como resultado, aos trabalhadores não restou alternativa de moradia além dos cortiços ou “chalés”. Segundo Rolnik (1997: 37): “*Esse tipo de intervenção no território popular complementava o projeto*

---

<sup>152</sup> Os “chalés” de madeira, assim denominados pela população local, como referência a habitações da burguesia européia, eram construções muito simples e características de Santos e municípios vizinhos, com vedação executada com tábuas encaixadas ou com juntas sobrepostas, cuja origem está vinculada à imigração de portugueses da Ilha da Madeira (CALDATTO, *idem*).

*urbanístico municipal de construção de uma nova imagem pública para a cidade, aquela de um cenário limpo e ordenado que correspondia à respeitabilidade burguesa com a qual a elite do café se identificava”.*

Outra transformação resultou de investimentos públicos em infra-estrutura, nas áreas centrais e de expansão da cidade, provocando a intensificação da atividade imobiliária, estabelecendo-se polêmica entre os que defendiam o sanitarismo radical e os que defendiam a verticalização das construções. Conforme Rolnik (1997: 44), o Model Housing Law, do urbanismo americano, se contrapôs ao *zoning* de Frankfurt e ao higienismo francês. A tese era de que reduzir pés-direitos e construir mais pisos diminuiria o custo das construções, beneficiando o trabalhador, mas que o controle do adensamento não se daria por meio da legislação urbanística, devendo ser tarefa das autoridades sanitárias. Como as teses não eram inteiramente opostas, o centro das grandes cidades pouco a pouco verticalizou-se, suprimindo a arquitetura colonial e, posteriormente, parte da arquitetura eclética do século XX.

Em Santos, não foi diferente. A polêmica entre sanitarismo e adensamento teve ponto culminante com a Planta de Santos (Figura 33), apresentada à Câmara Municipal em 1910, por Saturnino de

Brito. A partir de 1905, Brito, na chefia da Comissão de Saneamento, constituída pelo governo estadual, em prosseguimento ao trabalho dos engenheiros José Rebouças e Estevan Fuertes, havia iniciado a implementação do plano de construção da rede de drenagem e de esgotos, seguindo o modelo de separação absoluta, determinando a expansão da cidade em direção à orla. Assim, a Planta de Santos vinha complementar o trabalho de saneamento, propondo diretrizes viárias e urbanísticas, acompanhadas de um arcabouço de código urbanístico que contrariava interesses imobiliários. Conforme Andrade (1991: 62), “quanto à legislação urbanística, Brito propõe diversos instrumentos jurídicos, formulando tanto uma legislação sobre vias particulares, como também disposições legislativas complementares às que regulavam as expropriações [...]”. Este conflito resultou na ruptura de Saturnino com a Câmara Municipal e com setores da imprensa que defendiam aqueles interesses. Na verdade, os proprietários de terrenos na área localizada entre o antigo centro e a praia, vislumbravam vantajosos negócios imobiliários, que se tornaram possíveis com a implantação do plano de saneamento e com a extensão do transporte por bondes, em direção à orla. No entanto, Brito propunha um desenho de cidade, típico dos planos de embelezamento, baseado nos preceitos urbanísticos de Camilo Sitte,

muito em voga na virada do século. Foram propostas largas avenidas, com praças e parques que reduziam em muito o aproveitamento das glebas, para efeito de parcelamento, limitando os negócios imobiliários e por isso jamais foram executados. Assim, a Planta foi aprovada com modificações impostas pela Câmara, que descaracterizaram em grande parte o projeto inicial. Mesmo assim, o que foi efetivamente implementado marcou fortemente a fisionomia da cidade e tornou-se paradigma do urbanismo sanitarista nacional. Embora Villaça (1999) considere o sanitarismo categoria de urbanismo à parte, não há como não identificar na proposta de Brito elementos de embelezamento que caracterizavam esta fase do urbanismo.

Um aspecto que se deve destacar, confirmando as teses de Villaça (1999) é que o episódio da Planta de Santos vem a constituir-se no primeiro caso de abandono, mesmo que parcial, de um plano urbanístico, semelhante ao que ocorreria mais tarde com o plano de Prestes Maia e dos PDDI, na década de 1970. Na verdade, como abordado no Capítulo 2, isto vem comprovar que o Estado age sempre no sentido de desobstruir os obstáculos à acumulação capitalista, e neste sentido às vezes os planos lhe são úteis. Contudo,

quando estes planos tornam-se obstáculos a esta acumulação, eles são prontamente abandonados.

Por outro lado, conforme Carriço (2002), os investimentos em infra-estrutura associados a empreendimentos imobiliários e a legislação urbanística de fato implementada à época, foram relevantes para segregar a população de baixa renda. Como as câmaras eram influenciadas por empresários dos ramos imobiliário e de infra-estrutura, incentivou-se a urbanização periférica apontada por Bonduki (1998), que Rolnik (1997) denomina “*cidade informal*”, na qual, como ocorreu na Baixada Santista, a implantação de infra-estrutura se deu a altíssimo custo, devido às distâncias, não havendo interesse na fixação de parâmetros urbanísticos equivalentes aos de territórios ocupados pelas elites.





sendo implantado, criando bairros predominantemente residenciais com grandes exigências urbanísticas. Essas medidas, que Rolnik (1997: 47) denominou “*muralhas invisíveis*”, “*cuja chave da eficácia em demarcar um território social, reside no preço, possibilitaram a implantação de loteamentos, com lotes de grandes dimensões e, assim, acessíveis a poucos*”, desenhando-se “*o fundamento de uma geografia social da cidade, da qual não conseguimos escapar até então*”.

### 5.2.2. Funcionalismo e planos de eficiência

Após a Primeira Guerra Mundial, surto inflacionário provocou alto crescimento nos aluguéis, nas maiores cidades brasileiras. Além disso, as concessões de serviços públicos em mãos de empresas estrangeiras não permitiam controle das altas tarifas, nem tão pouco era do interesse destas ampliar suas redes em loteamentos populares, pois estavam associadas a grandes empreendimentos imobiliários, como ocorreu em Santos, com a companhia City. O quadro de inflação e escassez de gêneros de primeira necessidade resultou em protestos e greves gerais. A resposta do governo foi repressão e fraudes eleitorais, na tentativa de manter sua hegemonia. Somando-

Um ponto essencial, no aspecto da ação planejadora do Estado, em relação à segregação espacial, é a pertinência, no caso santista, da tese de Villaça (1999), que aponta a dicotomia entre o discurso dos planos e a prática do zoneamento. Além do abandono parcial do Plano de Brito, nas próximas seções verifica-se que outros planos não foram totalmente implementados. Por outro lado, a aplicação do zoneamento, que reforçou o processo de construção de uma cidade extremamente desigual, teve implementação contínua na história do urbanismo de Santos.

se à crise interna, em 1929, a quebra da Bolsa de Nova Iorque, provocou grande impacto na economia agro-exportadora e surgiram cisões na base governista. A crise resultou no Estado Novo, com o governo de Getúlio Vargas. Neste momento, as relações capitalistas já eram predominantes, com a industrialização do sudeste, e no que Schiffer (1999) denominou unificação do mercado nacional, liderada por São Paulo, com desenvolvimento desigual do território. Inicia-se, assim, o segundo período da história do planejamento, no qual, conforme Villaça (1999: 205) “*a classe dominante está perdida, pois*

*abandonou o plano antigo [de embelezamento], mas ainda não tem um novo para o seu lugar”.*

Internacionalmente, a evolução do urbanismo foi marcada pelos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna, os Ciam, cuja primeira fase, entre 1928 e 1933, segundo Maricato (ARANTES *et al*, 2000: 127), *“foi mais comprometida com as questões sociais, contribuindo para a solução dos ‘problemas urbanos’ nos países capitalistas centrais, em especial o problema da habitação”.* A proposta era diminuir custos e garantir padrões mínimos de qualidade, visando resolver o problema de moradia dos trabalhadores, eliminando-se ornamentos, priorizando-se tipologias em blocos e hierarquia de circulação, reduzindo-se a planta ao mínimo. Foi o alvorecer do modernismo, que desaguou no 2º Ciam com o lema *“Habitação para o mínimo nível de vida”*, sob liderança do arquiteto Ernest May. A racionalização da unidade habitacional refletiu-se na legislação, reduzindo-se padrões de exigência. Conforme Maricato (ARANTES *et al*, 2000: 128), *“A partir daí, o movimento fez uma inflexão, ganhando peso uma orientação mais formalista e mais engajada ao processo de acumulação capitalista”*, contexto em que foi formulada a nova Carta de Atenas, consolidando-se a *“visão essencialmente funcionalista, sob a*

*liderança de Le Corbusier”.* Foi o período que Villaça (1999) identificou como do primado da *“cidade eficiente”* sobre a *“cidade bela”*.

Após a década de 1920 a legislação urbanística santista de fato priorizou a cidade eficiente, padronizando edificações, controlando usos, intervindo no desenho da cidade e criando ambientes propícios à sociedade industrial, espírito que esteve presente na Lei N° 675, de 1922, Código de Construções, em que se consolidou o primeiro zoneamento (Figura 34). A intenção era delimitar áreas, próximas à orla, livres dos transtornos de atividades portuárias e industriais. Esta lei reduziu critérios higienistas nas edificações e privilegiou a segurança, determinando novo perímetro urbano, suburbano, de transição e rural, a esses vinculando usos e padrões construtivos peculiares. As áreas de maior interesse imobiliário situavam-se no perímetro urbano. Os territórios populares, menos cobiçados pelo mercado, ficaram fora deste perímetro. Daí a maior ocorrência de *“chalés”* de madeira nessas áreas. Os critérios para edificar ainda eram exigentes nos perímetros urbano e suburbano, mas fora dessas áreas, exigia-se apenas cuidados especiais para construção de *“chalés”*, em locais limítrofes, o que demarcou contrastes de

urbanização, incidindo no valor imobiliário, reforçando e expandindo a segregação.

Em seguida, outras leis isentavam impostos para implantação de bairros operários, mas altas restrições edilícias e falta de financiamento dificultaram a fixação de trabalhadores no perímetro urbano. Assim, a municipalidade subsidiou empreendimentos tidos como populares, mas que se destinaram à burguesia. Estabeleceram-se, também, novos locais para a construção de “chalés”, em áreas distintas daquelas onde se implantaram empreendimentos para as classes de médio rendimento.

Conforme Oliveira (1972), no Estado Novo indústrias externalizaram custos de reprodução da força de trabalho, tornando o provimento da moradia para trabalhadores coisa a ser resolvida com seus próprios meios. Ao mesmo tempo, a legislação trabalhista da época impedia o despejo do trabalhador demitido, o que tornou as vilas operárias uma solução habitacional não mais preconizada. Ao mesmo tempo, a industrialização e a generalização do assalariamento provocavam o crescimento da taxa de urbanização, fatos que, encadeados, provocaram o surgimento de favelas nas maiores cidades. Em Santos não foi diferente e visando enfrentar a questão, leis procuraram incentivar a construção de tipologias

acessíveis aos trabalhadores. Porém, restrições edilícias e dificuldades de financiamento permaneciam dirigindo essas unidades à burguesia. Ao mesmo tempo surgiram restrições quanto à taxa de ocupação dos lotes em áreas de interesse do mercado imobiliário, aumentando-se seus valores.

Segundo Villaça (1999: 205), em 1941 houve no Rio de Janeiro o I Congresso Brasileiro de Urbanismo. Então, “*nem o conceito nem a expressão ‘planejamento urbano integrado’ haviam surgido, mas seus conteúdos já estavam prontos*”. Com a crise de hegemonia da aristocracia cafeeira, novo discurso foi usado para justificar o fracasso dos planos de embelezamento. Conforme este autor (1999: 206), para ocultar a real natureza da grave situação social, seria necessário “*controlar o crescimento*”, por meio do “*planejamento*”. Nesse contexto formularam-se os planos Agache, para o Rio, e de Prestes Maia, para São Paulo, com destaque, sobretudo para saneamento e transportes. Para Villaça (1999: 206), neles “*o apelo para o embelezamento ainda está presente, especialmente no sistema viário*”. O primeiro propunha intervenções em saneamento, drenagem e habitação, sendo precursor dos planos elaborados após os anos 1950, quando prevaleceram os “*planos globais*”. Segundo Villaça (1999) foi nesse plano, elaborado na

França, a primeira vez no Brasil a se utilizar o termo “plano diretor”, ou *plan directeur*, embora os franceses preferissem a expressão *plan d’aménagement*. Quanto ao Plano de São Paulo, Villaça considera-o o último de embelezamento, embora voltado ao desenvolvimento da malha viária radial, que consolidou o espraiamento da metrópole. Iniciou-se, assim, a fase dos “*superplanos*”, em que foi marcante o interesse imobiliário por remodelações urbanas, fator até hoje presente.

No período, a legislação santista detalhou o zoneamento, culminando na sanção, em 1945, do Decreto-Lei nº 403, instituindo novo Código de Obras, em que se consolidou o controle da taxa de ocupação do lote, criando-se regras para parcelamento do solo, o que antes era tratado de forma incompleta (Figura 35). A possibilidade de verticalização renunciou-se, com a autorização para edificar até quatro pavimentos, em determinadas áreas, consolidando-se o adensamento do centro original e do novo centro de comércio e serviços na orla, o bairro Gonzaga. O Decreto tratou, também, de “*Habitações do Tipo Econômico*”, que seriam admitidas “*a juízo da Prefeitura*”, em certas áreas, entre a orla e o centro, junto a armazéns, depósitos, cocheiras e estábulos. Assim, enquanto nas áreas da cidade habitadas pela burguesia afastavam-se atividades de

maior impacto ambiental, às classes populares era reservado um território de uso misto.

Após a Segunda Guerra, a industrialização acelerou o processo de urbanização, desenvolvendo-se a indústria automobilística, que redesenhou as metrópoles, com projetos viários, aperfeiçoamento das comunicações, implantação da indústria siderúrgica e petroquímica, tornando-se o Brasil predominantemente urbano, com enorme acréscimo nas migrações, sobretudo no eixo nordeste-sudeste. O crescimento populacional das metrópoles fez aumentar a pressão pela posse da terra, provocando mais ocupações desordenadas, num quadro de industrialização a baixos salários e de ausência de políticas habitacionais eficazes. A solução-padrão do período foi a de grandes conjuntos habitacionais, promovidos inicialmente pela Fundação da Casa Popular e principalmente pelos institutos de aposentadoria e pensão e depois pelo Sistema Financeiro da Habitação, modelo que, conforme Bonduki (1998), foi incapaz de impedir a proliferação de favelas e loteamentos irregulares, sobretudo nas periferias, ao mesmo tempo em que cortiços se consolidavam nos centros abandonados pela burguesia.

Em Santos, aprofundou-se a determinação de se afastar os “chalés” do perímetro burguês, o que não ocorreu inteiramente, pois

à medida que o perímetro era ampliado, absorviam-se bairros populares, onde proliferavam “chalés”. Assim, o zoneamento teve que ser mais detalhado, visando criar bolsões residenciais dentro da grande área de uso misto, ao mesmo tempo, que pela primeira vez admitia-se o uso residencial nos morros insulares, sem detalhamento de critérios de ocupação.

Em 1947, com a inauguração da Via Anchieta, foi impulsionado o turismo balneário, transformando os municípios centrais da Baixada Santista com a construção de um parque de residências de veraneio, com verticalização nas primeiras quadras a contar da orla, em Santos e São Vicente. Nos anos 1950, o Plano de Metas de Juscelino Kubitscheck, consolidou o parque industrial de Cubatão, com a implantação da RPBC e posteriormente da Cosipa. Desse momento, até o final da década de 1970, o país obteve notável crescimento do PIB, acelerando-se o crescimento demográfico da Baixada Santista, que, entre as décadas de 1950 e 1980, apresentou taxas superiores à média brasileira e paulista, tendência que se arrefeceu posteriormente, quando esta passou a apresentar crescimento similar ao nacional e estadual.

O crescimento econômico, da mesma forma que já havia ocorrido anteriormente, provocara o congestionamento do porto,

obstaculizando a acumulação de capital em sua área de influência, que já havia ultrapassado as fronteiras do estado (MAIA, 1950). A insuficiência de infra-estrutura portuária e a ausência de investimentos no sistema viário regional constituíram-se em barreiras ao desenvolvimento industrial do sudeste. Visando equacionar esta questão, o governo estadual contrata o urbanista Francisco Prestes Maia, para elaborar o Plano Regional de Santos. Este plano é apresentado em 1948 (Figura 36), contendo uma série de propostas de intervenções urbanísticas, com ênfase para a questão da circulação viária, que visavam aumentar a eficiência do complexo portuário santista. Além disso, o Plano Regional previa a consolidação de Santos como pólo regional e sua articulação ao porto de São Sebastião, no Litoral Norte do estado, que passaria a desempenhar um papel complementar. Mas a proposta mais importante do plano de Maia, executada anos mais tarde, foi a implantação do porto na margem esquerda do estuário, na ilha de Santo Amaro, no distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá.

Contudo, a proposta de Maia não se limitava à ampliação do porto neste distrito. O Plano Regional, como se pode observar na Figura 36, previa a transformação da área noroeste de Guarujá em nova fronteira de expansão da urbanização de Santos. Este espaço,

denominado por Maia de “Nova Santos”, deveria ser objeto de um plano urbanístico, que não foi inteiramente executado. Na verdade, Vicente de Carvalho tornou-se território popular após a década de 1950, recebendo grande contingente populacional de baixa renda, especialmente migrantes nordestinos, impossibilitados de fixar-se em Santos, em função do processo de segregação espacial descrito em (2002).

Acerca do Plano Regional, Nunes (1996: 18), afirma que este não era “*um plano para a cidade, mas para a região em função do porto*”. Mas, segundo este autor, “*ainda que se tornasse peça fundamental na discussão da cidade*”, por ser a primeira tentativa de vê-la inserida na região, “*infelizmente não prosperou como plano metropolitano, e sua influência no desenvolvimento da cidade acabou se restringindo ao sistema viário através do Plano Regulador*”. O Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos, Lei nº 1.316, de 1951, (Figura 37), típico plano de eficiência, foi elaborado por equipe da municipalidade, coordenada por Prestes Maia. Este plano foi em grande medida uma lei de diretrizes viárias e em menor grau, de embelezamento, como se produziu em São Paulo pelo mesmo urbanista, quase vinte anos antes. O Plano visava preparar a cidade para o crescimento, com a

abertura e alargamento de avenidas, com eixos que interligassem as suas áreas e a própria cidade a outras regiões do estado, em função do porto, buscando-se sua integração com o Plano Regional. Desta forma, pontes e túneis foram projetados para criar novas acessibilidades, e equipamentos turísticos foram concebidos, já considerando a vocação balneária da cidade. Porém, a maioria das propostas não se concretizou e outras foram implantadas com atraso.

O grande número de obras implicava na desapropriação de áreas consolidadas, com remanejamento de lotes, em alguns casos, em bairros populares. Porém, pelo alto custo, grande parte das propostas não foi implementada, e nos casos em que o plano efetivou-se, as famílias removidas nem sempre puderam fixar-se no perímetro burguês, agravando-se a segregação. Cabe destacar, segundo Nunes (2001: 159), que habitação não foi tema deste Plano, ainda que em seu relatório, Maia mencionasse a questão de forma secundária.

Em 1956, a Lei nº 1.831 alterou o Decreto-Lei nº 403, atendendo o mercado imobiliário e garantindo a verticalização da orla que começava a ocorrer (Figura 38). Como destacou Seabra (1979), esta área possuía valor de monopólio e proporcionava imenso atrativo à classe média que agora poderia descer a serra, em

automóveis, desfrutando do mar. Construtoras paulistanas passaram a atuar em Santos e a pressão do mercado voltado à produção de unidades de veraneio, provocou a alteração do padrão de aproveitamento dos lotes junto à orla. Segundo Villaça:

*As terras ao longo da orla começaram a ser privilegiadas a partir do final do século passado. Seus proprietários passaram então a ser detentores de um monopólio e sobre seus preços recaía um enorme componente de preço de monopólio. Sobre tais terras começou a incidir a demanda das burguesias para fins residenciais. Entretanto, sua oferta era restrita, e aqui entraram as condições e possibilidades de deslocamento como elemento que atuava na oferta de terra. (VILLAÇA, 1998: 181)*

Foi a partir de 1950 que surgiu a regulamentação urbanística em outros municípios da RMBS. A legislação de São Vicente continha normas esparsas de controle do uso e ocupação do solo, até a sanção do Código de Obras, Lei nº 406, de 1956, que instituiu o zoneamento, abrangendo Praia Grande, cuja autonomia só ocorreu em 1966. Esta lei garantiu a apropriação da orla marítima ao mercado imobiliário voltado ao turismo balneário. Ao longo das

praias edificou-se “muralha” semelhante à de Santos e tipologias populares foram circunscritas às áreas distantes da orla e do centro, num padrão de urbanização de grande contraste social.

Até 1955, incidia em Guarujá a legislação urbanística de Santos, quando foi promulgado o Código de Edificações do Município, Lei nº 319, que possibilitou desenvolver-se a atividade imobiliária, com a construção de unidades de veraneio na orla, estabelecendo-se territórios segregados para a burguesia, como nos ocorreu demais municípios estudados no período, a exceção de Cubatão. Em Guarujá, sobretudo após 1970, a orla passou a ser ocupada por imóveis de segunda residência, enquanto no distrito de Vicente de Carvalho, a noroeste do maciço de morros que divide a ilha de Santo Amaro, de norte a sul, fixou-se população de baixa renda. Assim, o modelo de ocupação da orla e de segregação, reproduziu-se, com maior ou menor atraso, nos demais municípios centrais da região.



### 5.2.3. Superplanos e planos diretores

Para Villaça (1999: 211), entre 1930 e 1965, com aceleração do crescimento das cidades, os planos não davam conta da complexidade social, e o planejamento transformou-se em modalidade mais discursiva. A classe dominante enfrentava, ao final dos anos 1950, nova crise de hegemonia, que desaguou no golpe de 1964. A política do desenvolvimento a qualquer custo, da década anterior, foi retomada com força nos governos militares, que aplicaram uma política desenvolvimentista, que acabou por aprofundar as desigualdades espaciais. Ao mesmo tempo, visando dar resposta à nova realidade, consolidou-se no planejamento a elaboração de diagnósticos muito detalhados, preconizando soluções “técnicas” para o crescimento das cidades. Conforme Villaça (1998), nas décadas de 1960 e 1970, surgiram os planos diretores, sem produzir efeitos práticos, pois suas propostas geralmente não tinham aplicabilidade, restringindo-se ao discurso ideológico. Inicia-se, assim, o período dos “*superplanos*”, como denominou este autor (1999: 215), com a atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), criado pelo regime militar, junto com o BNH, cujos símbolos foram o Plano Doxiadis, para o Rio de Janeiro, elaborado em inglês e o Plano Urbanístico Básico de São Paulo,

elaborado por escritórios brasileiros e norte-americanos. Esses planos procuravam apontar vetores de crescimento e alternativas para adequar densidades às infra-estruturas, visando resolver conflitos e gerar desenvolvimento. Segundo Villaça, mais raramente, como em Santos, São Vicente e Guarujá, continham um zoneamento. Para Villaça (1999: 214), “*quanto mais complexos e abrangentes [...], mais crescia a variedade de problemas sociais nos quais se envolviam e com isso mais se afastavam dos interesses reais da classe dominante e portanto das suas possibilidades de aplicação*”.

O porto, ampliado no início do século, recebeu investimentos nos anos 1970, última década de concessão à CDS. Na mesma década Cosipa e Ultrafértil criaram terminais portuários próprios. Por sua vez, o governo estadual inaugurou a rodovia dos Imigrantes, nova ligação ao planalto e consolidou a rede de rodovias na região, interligando seus municípios e estes a outras regiões do país. A industrialização, as obras do porto e o mercado imobiliário atraíram grande contingente de trabalhadores de baixa qualificação, com remunerações insuficientes para o acesso à moradia no perímetro burguês, acelerando a ocupação em áreas ambientalmente mais

frágeis, desprezadas pelo mercado formal, provocando o surgimento de favelas, parcelamentos irregulares e incremento de cortiços, em Santos e municípios vizinhos.

Sob a ditadura militar, Santos e Cubatão foram transformados em áreas de segurança nacional. Sem ter prefeitos eleitos democraticamente até 1985, as duas cidades foram governadas por interventores e prefeitos nomeados. Nesse contexto, em 1968, promulgou-se em Santos um conjunto de leis, cujo carro chefe foi o Plano Diretor Físico, Lei nº 3.529; seguido pelo Código de Edificações, Lei nº 3.530; pelo novo Código de Posturas, Lei nº 3.531; e pelas incipientes Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros, Lei nº 3.533. O Plano Diretor continha zoneamento extremamente detalhado, reforçando diferenças sócio-espaciais (Figura 39). Seus cartogramas ignoravam áreas já ocupadas por núcleos precários, como morros e mangues da ilha, onde cresciam as favelas. O Plano elevou o potencial construtivo nos bairros próximos à orla, consolidando ali, o território burguês, onde o mercado imobiliário suprimia a arquitetura eclética surgida há menos de 60 anos. Esse adensamento produziu forte impacto negativo na balneabilidade das praias, ao mesmo tempo em que as atividades industrial e portuária

provocaram a contaminação do estuário, resultando na depressão do turismo da região.

Enquanto a maioria dos planos, repletos de diagnósticos e prognósticos, acabou não sendo aplicada, limitando-se a colocar o debate do futuro das cidades na agenda técnica, as questões ambiental e social foram pouco consideradas. Na verdade, a questão social não era uma preocupação dos planos deste período e desta forma compreende-se porque os planos-discurso não impediram a desordenada ampliação da cidade “*informal*”. Na verdade, em Santos, o próprio Plano de 1968 reforçou a segregação espacial, conforme se observa detalhadamente em Carriço (2002), contribuindo para a proliferação de assentamentos precários em municípios vizinhos. Por outro lado, a solução para enfrentar o déficit habitacional, era implantar conjuntos habitacionais, por meio do Sistema Financeiro de Habitação, em geral distantes do centro e das áreas onde o mercado imobiliário era mais ativo, reproduzindo-se a lógica da segregação espacial.

Cubatão, que conquistara autonomia em 1949, apenas em 1969 teve regulamentação de uso do solo exclusiva, com a Lei nº 776, que continha zoneamento menos detalhado, sem preocupação marcante em criar territórios de exclusividade, como nos demais municípios

estudados. Este município não possui litoral e o impacto ambiental da indústria de base deixou graves seqüelas, fazendo com que a burguesia, com exceção do bairro Casqueiro, próximo a Santos, nele não se estabelecesse em grande número. No entanto, em maior grau que nos demais municípios, a legislação cubatense ignorou a questão da habitação para os trabalhadores, problema agravado na década de 1970, quando muitos núcleos se expandiram. Até os anos 1990, a regulamentação incidia apenas onde atuava o mercado formal, declarando-se assentamentos criados fora dessa área, passíveis de extinção em “*longo prazo*”. A lei, feita para a minoria, empurrava para futuro incerto a melhoria das condições habitacionais da população de baixa renda, que era majoritária.

Em 1973, foi promulgada a Lei Federal de Registros Públicos, Lei n.º 6.015, que tratou do registro de imóveis e tornou-se obstáculo à regularização fundiária, pelas restrições criadas às transmissões imobiliárias. Em 1979, foi sancionada a Lei Federal n.º 6.766, que disciplinou o parcelamento do solo urbano, conhecida como Lei Lehmann, estabelecendo sanções a loteadores, sobretudo pela falta de infra-estrutura, reserva de áreas verdes, sistema viário e equipamentos públicos. Como ressaltou Rolnik (1997), enquanto essa lei dificultou a regularização de novos parcelamentos, seus

aspectos moralizadores permaneceram, em grande medida, letra morta. De modo geral, parece ter havido um pacto velado pela impunidade, que funcionou como válvula de escape à iniquidade social, pois, como na RMBS, o parcelamento irregular é alternativa acessível para os trabalhadores e hoje se generalizou pelo espaço regional.

Após os anos 1970, o processo de urbanização atingiu novo estágio, com a polinucleação das metrópoles brasileiras, questão que será tratada, no caso da RMBS, no próximo capítulo. Nesta fase os planos sem mapa não prosperaram na região, mas Santos contou com exemplares do planejamento integrado, que segundo Villaça (1999: 211), caracterizou-se por não conceber a cidade apenas pelos aspectos físicos: “Os problemas urbanos não poderiam limitar-se ao âmbito da engenharia e da arquitetura. A cidade - passa a pregar a ideologia dominante – é também um organismo econômico e social, gerido por um aparato político-institucional”. Assim, no final do “milagre econômico”, foram elaborados os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado de Santos (PDDI), de 1976 e 1978 (Figura 40). Pelo primeiro objetivou-se a “*recuperação da qualidade de vida*”, trocando “*a corrida desenvolvimentista pelo ideal da vivência urbana*” (SANTOS *et al.*, 1976: 17). Conforme o

documento, isto seria possível mediante a obtenção de consenso entre administração pública, iniciativa privada e população. Pelo segundo, a partir do quadro do conhecimento da realidade da época e das perspectivas futuras, possibilitado pelo PDDI 76, visou-se elaborar referenciais físicos, apontando diretrizes que permitissem “orientar o crescimento físico de Santos e adotar medidas coerentes com as necessidades de seu desenvolvimento” (SANTOS *et al.*, 1978: 3). Os PDDI foram elaborados por equipe técnica, constituída em 1975 pela Prodesan e pelo Grupo 5 – Arquitetura e Planejamento, coordenado por Deák, visando implantar “processo contínuo de planejamento, a partir do conhecimento da realidade, da construção de quadros prospectivos, proposta de estratégia de ação, enfrentamento de problemas emergentes e projetos setoriais” (SANTOS *et al.*, 1976: 15). Por meio da análise detalhada de dados, traçou-se um perfil da estrutura urbana, buscando-se objetivos já explicitados no PDDI 76. O PDDI 78 continha cartogramas com: evolução da ocupação, tipologia das edificações, uso do solo, rede de centros, estrutura viária, equipamentos urbanos e unidades ambientais. Identificaram-se efeitos do Plano de 1968, bem como fenômenos sociais “espontâneos”, que apontavam tendências de crescimento, propondo-se diretrizes para a cidade ideal, com princípios de: uso do solo, unidades e conforto ambientais, reforço

do “centro histórico”, aprimoramento da paisagem, equipamentos urbanos e acessibilidade. Embora os PDDI não fossem instrumentos legais, continham propostas visando controlar a “verticalização indiscriminada” e a urbanização nos morros, que permaneceram letra morta, pois contrariavam interesses imobiliários, o que corrobora a tese de Villaça (1999).

Por outro lado, em 1986, o Plano de 1968 sofreu alterações contrárias ao preconizado nos PDDI, com a Lei nº 209, que detalhou ainda mais o zoneamento, aprofundando a permissividade ao adensamento na orla, em momento de estagnação para a atividade imobiliária, quando as construtoras paulistanas passaram a procurar os municípios de Guarujá e Praia Grande. A pressão do setor provocou alterações na legislação urbanística destas cidades, que também passaram a admitir maior adensamento em suas orlas.

Em 1985, foi sancionada a Lei nº 2.025, visando ordenar e disciplinar a ocupação da área insular de São Vicente. Um ano depois, a Lei nº 2.061 definiu o uso e ocupação da área continental deste município. Ressalta-se que, a maior disponibilidade de terrenos na área insular vicentina ocorre na parte posterior ao maciço de morros, em relação à orla da praia, em áreas menos valorizadas, o que possibilitou o estabelecimento ali da população de baixa renda,

com maior vínculo empregatício com Santos e Cubatão. A outra área ocupada pelas classes populares, em São Vicente, foi parte de sua área continental, a partir dos anos 1970, quando vários loteamentos foram implantados, com reduzida infra-estrutura. Assim, tornara-se premente que a legislação se ocupasse daquele território, mas sem o mesmo grau de restrições criadas para a orla, pois nele o mercado imobiliário era de baixa renda.

Entre 1960 e 1980, houve incremento de assentamentos precários, em Guarujá, em princípio, devido ao transbordamento da urbanização de Santos e Cubatão. Posteriormente, a dinâmica própria do turismo, ligada à construção civil, induziu o surgimento de novos assentamentos, definindo-se o padrão da segregação social entre orla marítima e Vicente de Carvalho. O alto valor dos terrenos junto às praias delimitou o território ocupado pela alta renda, composta por turistas originários da RMSP e interior do estado. Durante o período, dois planos diretores foram elaborados e não implementados em Guarujá: o de 1968, conhecido como Plano Badra; e o de 1986, de autoria do urbanista Jaime Lerner. O primeiro, típico plano do período, baseado nas propostas do engenheiro-arquiteto Miguel Badra Jr., foi elaborado pelo urbanista José Cláudio Gomes, mas chegou a consubstanciar-se em projeto de

lei. O segundo possuía um conteúdo misto, com plano diretor, diretrizes viárias e zoneamento, tendo sido implementado apenas no tocante ao zoneamento e a algumas intervenções urbanísticas na orla, de cunho turístico<sup>153</sup>. O que de fato vigorou foi a Lei nº 1.266, de 1975, que instituiu o Plano Diretor Físico, mais uma vez confirmando a tese de Villaça (1999). Comparando-se esse plano com a legislação urbanística dos municípios estudados, do mesmo período, torna-se evidente seu grande detalhamento, até mesmo face ao Plano de Santos, de 1968. Em função do crescimento demográfico, era necessário disciplinar a ocupação, quando Guarujá já enfrentava problemas sócio-ambientais de monta. Porém, este foi parcialmente um plano-discurso, contendo diretrizes sem auto-aplicabilidade, com exceção do zoneamento, que veio atender os interesses da promoção imobiliária. A questão da habitação popular, porém, só foi tratada na Lei nº 1.313, de 1976, que permitiu alteração de índices urbanísticos, em determinadas áreas, para que fossem implantados “*Conjuntos Habitacionais para moradia do tipo popular*”, mas, também, serviu ao setor imobiliário, que pressionava pela ampliação do adensamento em áreas mais valorizadas do centro da cidade, junto à orla. Em 1979, a Lei nº 1.421, instituiu novo

---

<sup>153</sup> Lerner projetou os calçadões da praia de Pitangueiras, construídos na década de 1980 e demolidos na década atual.

Zoneamento de Uso do Solo e Sistema Viário, explicitando-se a divisão social de Guarujá. Inversamente a Santos, que, pelo Plano de 1968, vedou a construção de tipologias habitacionais acessíveis à baixa renda, em Guarujá delimitou-se área onde estas poderiam ser edificadas. Na orla fixou-se padrão de alta densidade junto ao centro, com edifícios de veraneio e comércio variado; e de média e baixa densidade nas demais praias, ficando atividades de maior impacto restritas a Vicente de Carvalho e áreas no noroeste da ilha. O maciço da Serra de Santo Amaro consolidou-se, assim, como divisor social, entre orla e Vicente de Carvalho, situação que atualmente vem se alterando.

Como destacou Rolnik (1997: 181), comentando a aplicação da legislação urbanística, no período, “a organização espacial das

grandes cidades brasileiras está regulada por uma ordem jurídico-urbanística fortemente enraizada nos princípios formulados no início do século”, que “possibilitou a contraposição de um espaço contido na minuciosa observância dos ditames urbanísticos e outro, muitas vezes maior, situado numa zona entre o legal e o ilegal”. Mas, segundo a autora, a contraposição não é total: “A ordem jurídica ou estatal nunca está totalmente ausente deste último e a valorização das regiões ultra-regulamentadas provoca uma série de transgressões nos imóveis nestas localizados”. Portanto, foi neste contexto em que a regulação urbanística dos municípios da Baixada Santista acabou por reforçar, no espaço, a segregação social produzida desde o início do século XX.

#### 5.2.4. Democratização dos planos e planejamento estratégico

A trajetória do planejamento urbano nas últimas duas décadas segue duas vertentes politicamente bastante distintas. Por um lado o neoliberalismo gestado nos países centrais introduziu o planejamento estratégico, novo paradigma, transposto do exterior, na agenda dos administradores e gestores urbanos. De outro, os avanços obtidos com a Constituição Federal de 1988, permitiram o desenvolvimento de uma série de experiências, na área de planejamento, visando implementar formas mais democráticas e participativas de gestão do território, sobretudo em governos municipais administrados por coalizões de esquerda. Em meio à crise dos anos 1980 e 1990, estas duas vertentes desenvolveram-se em municípios da RMBS, principalmente em Santos, onde ambas as concepções produziram novos marcos legais e inspiraram programas de ação, com resultados bastante dispares.

Segundo Villaça (1999), a década de 1990 marca o terceiro período do planejamento, e caracteriza-se pela democratização da atividade com forte reação conservadora. Com a promulgação da nova Constituição Federal, e a reorganização dos movimentos pela reforma urbana, a bandeiras como a função social da propriedade e o orçamento participativo inspiraram diversas administrações

municipais que procuraram regulamentar localmente estes conceitos de forma a combater os elevados padrões de segregação espacial desenvolvidos nas metrópoles brasileiras no período anterior. A nova Carta possibilitou que municípios interviesses no território local, outorgando-lhes o poder de “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”. No entanto, o espírito do planejamento do período anterior permanecia com o artigo 182, que fixou a obrigação da elaboração de plano diretor, em municípios com mais de 20 mil habitantes, generalizando-se esse instrumento já em crise. Mas é neste artigo que ocorrem avanços, com a fixação de condições de cumprimento da chamada “*função social da propriedade urbana*”, cabendo ao município poder de polícia quanto à utilização inadequada do território. É nos artigos 182 e 156 que se instituiu o IPTU progressivo, regulamentado mais tarde pela Lei Federal nº 10.257, de 2001, o Estatuto da Cidade, que tramitou por mais de dez anos no Congresso. No artigo 183 da Constituição foram previstas a “*usucapião pró-moradia*” e a “*concessão real de uso*”, como instrumentos para a regularização fundiária de assentamentos

habitados por população de baixa renda. Em 1999, a Lei n° 9.785 alterou as leis de Registros Públicos e de Parcelamento do Solo, visando-se, entre outras coisas, facilitar a regularização de parcelamentos, limitando exigências quanto à infra-estrutura ao mínimo aceitável pelos padrões vigentes, e admitindo a cessão da posse de imóveis públicos para fins sociais.

Ainda é cedo para avaliar a eficácia de todo esse esforço para democratizar o acesso à terra urbanizada e tornar nossas cidades mais justas, mas com a Constituição de 1988, alguns municípios puderam criar instrumentos de combate à segregação, democratizando o planejamento e em algumas experiências foi possível inserir no “mapa da cidade” territórios marginais, antes desprezados pelo planejamento desenvolvido na fase anterior. Porém, setores conservadores reagiram pressionando politicamente ou questionando judicialmente estes instrumentos. Em função disso, as administrações municipais de Santos, entre 1989 e 1996, não tiveram sucesso em implantar a cobrança do IPTU progressivo e em alterar o Plano Diretor de 1968, introduzindo o índice de aproveitamento único e a outorga onerosa do direito de construir. Quanto ao primeiro, em 1993, pela Lei Complementar n° 114, de 28 de dezembro, estabeleceu-se uma tabela de descontos sobre o valor

do IPTU cobrado, tendo como critério a localização e o valor dos imóveis. Esta lei foi questionada e em 1997, a nova administração municipal, comandada por uma coalizão de partidos conservadores, logrou revogar este dispositivo. Mais tarde, com a promulgação da Emenda Constitucional n° 29, de 13 de setembro de 2000, o artigo 156 da Constituição foi alterado, permitindo-se a aplicação de alíquotas de IPTU diferenciadas, contudo, até hoje o dispositivo não foi aplicado em Santos ou em outro município da região.

Em Santos, destaca-se a introdução, em 1992, de arcabouço legal, inspirado pela nova visão de planejamento participativo. A Lei Complementar n° 53 criou as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS, Figura 41), instituindo critérios menos restritivos para urbanização e regularização de assentamentos habitados por população de baixa renda, e visando combater a especulação imobiliária. Ao mesmo tempo, criou-se o Conselho Municipal de Habitação, instrumento participativo de fiscalização e definição da política habitacional, e o Fundo de Incentivo à Construção de Habitações Populares, para canalizar recursos a esta política (MARTINS, 1998: 17). A Lei das ZEIS teve grande impacto em Santos, sobretudo entre 1993 e 1996, quando uma quantidade



significativa de projetos habitacionais<sup>154</sup>, com várias modalidades de financiamento e de tipologias, possibilitaram, pela primeira vez na história da cidade, a implementação de uma política municipal de habitação como elemento de desenvolvimento local e enfrentamento da segregação espacial consolidada ao longo do século XX.

Cabe aqui ressaltar, que nem sempre a implementação da Lei das ZEIS foi utilizada para as finalidades com que foi criada. Há pelo menos dois casos que merecem destaque. Em Santos, em 2002, a Lei Complementar n° 457, de 28 de maio, alterou a Lei das ZEIS, introduzindo uma série de novas ZEIS, com objetivos discutíveis. A comercialização de algumas dessas glebas tornara-se interessante economicamente, pela disposição da CDHU em financiar unidades habitacionais pelo sistema Empreitada Integral, por meio de uma concorrência. No entanto, para que isto fosse viabilizado, seria necessário que antes estivessem gravadas como ZEIS. Contudo, mesmo com este objetivo atingido, alguns desses projetos nunca

---

<sup>154</sup> São desse período projetos de reurbanização de favelas como Dique da Vila Gilda e Vila Alemoa; de regularização fundiária como Morro do José Menino, Vila Telma, Caminhos do Marapé e Estuário; de locação social, como rua República Portuguesa e Praça Iguatemi Martins; de construção de unidades em conjuntos habitacionais como Vila Vitória e Ilhéu Alto; de construção em sistema de mutirão como Vila Esperança e Vila Pelé; e de produção de lotes urbanizados como Vila Ayrton Senna.

saíram do papel, como no caso de áreas nos bairros Piratininga e Caneleira. No caso de Guarujá<sup>155</sup>, conforme Rolnik,

*a legislação de interesse social [...] foi desenhada tendo como alvo e interlocutor o incorporador/loteador em crise com o mercado de alta renda, abrindo para esse um novo mercado formal. [...] No caso do Guarujá, ele acaba sendo apropriado por um mercado de renda mais alta do que o público “de interesse social”. (ROLNIK, 2000: 84)*

Em 1997, com a nova administração de Santos de orientação conservadora, na prática o programa habitacional sofreu severa inflexão, embora a legislação de cunho democratizante não tenha sido suprimida. Em 23 de novembro de 1998, o novo governo sancionou as Leis Complementares n° 311 e n° 312, respectivamente o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular (ver zoneamento na Figura 42). O processo de discussão de ambas as proposições com a sociedade, implementado pelo Executivo, foi extremamente limitado e pouco contribuiu para envolver setores tradicionalmente alijados deste tipo de discussão. Também no âmbito do Legislativo restringiu-se a participação da sociedade nos debates sobre os projetos, com a realização de uma

---

<sup>155</sup> Segundo informações obtidas junto a técnicos da Prefeitura Municipal de Guarujá, há casos em que as unidades habitacionais construídas em ZEIS naquele município tiveram sua finalidade desviada para o turismo balneário.

única audiência pública (SANTOS, 1998a). Apesar das proposituras terem tramitado por quase seis meses na Câmara, a análise das comissões permanentes foi interrompida pela pauta dos projetos de lei complementar na seção de 9 de novembro daquele ano, sem discussão de pareceres técnicos e sem que as plantas anexas aos projetos fossem distribuídas aos vereadores. Nesta primeira votação, a pauta dos projetos na ordem do dia foi anunciada cinco minutos antes da sessão iniciar-se, impedindo que a oposição se preparasse para os debates. A sessão foi tumultuada, terminando com a aprovação de parte das matérias. Na sessão ordinária seguinte, realizada em 12 de novembro, os dois projetos foram aprovados em primeira discussão, sem discussões aprofundadas (SANTOS, 1998a). No dia seguinte foi realizada sessão especial da Câmara, que garantiu a aprovação definitiva dos dois projetos. Apesar dos protestos a oposição, com a exceção de dois vereadores, votou favoravelmente aos projetos, pois a versão original do plano diretor previa alteração na Lei das ZEIS, colocando em risco o desenvolvimento da política habitacional do município. Assim, após negociação com a bancada governista, a Lei das ZEIS foi mantida intacta e a oposição acabou não obstruindo a aprovação das leis complementares (LEGISLATIVO, 1998). Grande parte da polêmica em torno do projeto relacionou-se a emenda apresentada em

primeira discussão, por vereador da bancada de situação que, como será detalhado na Seção 6.2, destinava-se a impedir empreendimentos do dito “varejo avançado” em algumas áreas da cidade. A negociação para a manutenção das ZEIS acabou permitindo a aprovação desta emenda.

Ambas as normas encontram-se atualmente em vigor, apesar de já terem sofrido várias alterações. A primeira, típico plano-discurso, incorporou elementos sem auto-aplicabilidade do planejamento de caráter democrático, e a outra alterou profundamente padrões urbanísticos, novamente atendendo o mercado imobiliário. Desta vez o aumento do aproveitamento não se restringiu à orla, na qual alcançou, literalmente, as alturas<sup>156</sup>, possibilitando-se adensar também áreas antes desprezadas pelo mercado. A respeito desta questão, em São Paulo (1992) tem-se uma acertada análise dos impactos do adensamento indiscriminado:

*A lógica vigente de produção e apropriação intensiva do solo urbano implica em altos custos sociais, na medida em que os investimentos imobiliários privados tendem a concentrar-se em certas zonas restritas da cidade, onde a*

---

<sup>156</sup> Um artifício, no artigo 19 da Lei Complementar nº 312, retirou do compute da área construída as áreas comuns dos condomínios. Isto resultou, na prática, no aumento substancial do aproveitamento dos lotes, em toda a área urbana. Alguns projetos de edifícios habitacionais ou comerciais vêm atingindo coeficiente de aproveitamento superior a 9 vezes a área do lote (ver Figura 43).

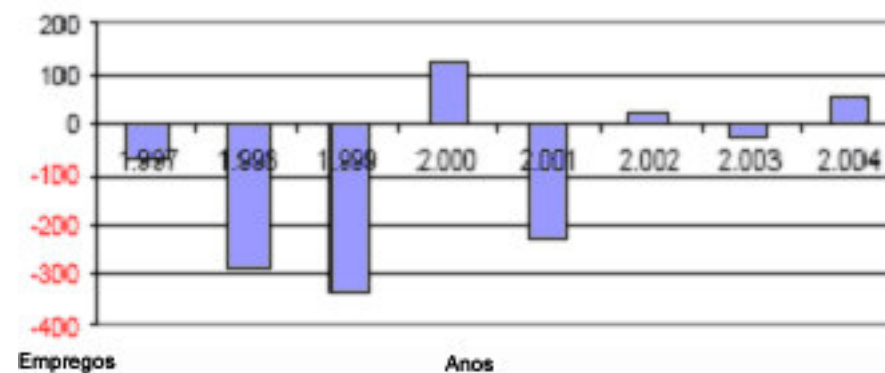
*infra-estrutura já é intensamente utilizada, o que reforça ainda mais a superutilização. Outras áreas da cidade têm redes de infra-estrutura sub-utilizadas. Outras ainda carecem desses equipamentos, sendo ocupadas pelas camadas da população que não têm como pagar pelo acesso ao mesmo. Todos os contribuintes pagam o custo das inversões em infra-estrutura que não alcança a maioria.* (SÃO PAULO, 1992: 33)

Como nos casos que serão estudados no Capítulo 6, os que defendiam a ampliação do aproveitamento dos lotes, acenavam com a geração de empregos, sobretudo no setor da construção civil. Este argumento, contudo, não encontra sustentação nos dados de desempenho do setor, pois após a aprovação da nova lei, em apenas um ano, o de 2000, houve desempenho francamente positivo na produção de postos de trabalho, amargando pesado déficit, na maioria dos anos (Gráfico 21).

Na Figura 43, ao final desta seção, apresenta-se uma amostragem de como as tipologias de edifícios habitacionais, construídos em um dos trechos mais valorizados da orla marítima de Santos, variaram conforme o período do estágio de acumulação, no Brasil, referenciando-as aos respectivos zoneamentos vigentes, nas datas de aprovação dos projetos de edificação. A análise desta figura, ainda que restrita a um pequeno trecho da orla, permite verificar claramente como a intensificação do uso do solo atingiu

níveis altíssimos, com o passar dos anos, pois o aumento da exploração do potencial construtivo vem sendo uma constante em todos os períodos analisados.

Por outro lado, a dinâmica do setor da construção, em termos de produção de empregos, parece mais acompanhar o desempenho da macroeconomia, e suas flutuações (Gráfico 1, p. 81). No entanto, embora o crescimento no emprego não se tenha efetivado, após 1998, houve acréscimo mais significativo entre 1999 e 2000, na área construída total, licenciada na prefeitura de Santos (Tabela 53), demonstrando que a produtividade aumentou sem correspondente contratação de mão-de-obra.



**Gráfico 21 – Variação do saldo de Empregos na Construção Civil, em Santos.**  
Fonte: Elaborado pelo Nese (2004b) com base em dados do MTE/CAGED.

**Tabela 53 – Obras concluídas com Carta de Habitação – Resumo Geral Quantitativo**

Ano	Total de Obras	Área Construída Total (m <sup>2</sup> )
1997	207	158.104,67
1998	243	260.458,65
1999	371	354.506,26
2000	364	503.352,59
2001	237	277.697,66
2002	229	235.366,94
Totais	1651	1.789.486,77

Fonte: Elaboração própria com base em dados do Departamento de Obras Particulares, Secretaria de Obras e Serviços Públicos, Prefeitura Municipal de Santos, 2003.

Mesmo com a recuperação ao final da década, conforme dados da mesma fonte, o total de obras não ultrapassou em muito o registrado no início do decênio: 258 em 1990, 238 em 1991, 341 em 1992 e 253 em 1993, produzindo-se 243.853,03 m<sup>2</sup>, 365.908,24 m<sup>2</sup>, 215.049,53 m<sup>2</sup> e 190.939,06 m<sup>2</sup>, respectivamente.

Quanto aos demais municípios da região, neste período, em São Vicente, Cubatão e Guarujá, foram sancionados novos planos diretores e leis de uso e ocupação do solo. Em São Vicente vigora atualmente a Lei Complementar n° 270, de 1999, seu Plano Diretor. Em Cubatão, em 1996, foi aprovada a Lei n° 2.365, novo Plano Diretor de Desenvolvimento, elaborado pela Fupam-USP e

rapidamente revogado, em função de conter muitas restrições ambientais. Em 1998, foram sancionadas as leis n° 2.512, n° 2.513 e n° 2.514, que instituíram, respectivamente: Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo; e Código de Obras e Edificações. Em Guarujá, vigora a Lei Complementar n° 43, de 1998, de Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo. Como no Plano de Santos de 1968, o plano de São Vicente incorporou a regulamentação de uso e ocupação do solo. Nos demais municípios, isso ocorreu separadamente, mas pode-se afirmar que, em todos os casos, aprofundou-se o zoneamento funcionalista, tornando-se mais permissivo o aproveitamento na orla, com exceção a Cubatão, município sem litoral, em que a pressão ocorreu sobre áreas inundáveis, reservas de expansão industrial. No entanto, nesses municípios introduziram-se instrumentos de controle ambiental e outros característicos do planejamento participativo, como ZEIS, baseados na legislação santista, o que revela o reconhecimento da necessidade de atuação em assentamentos precários, generalizados na área central da RMBS, apesar das restrições, para o caso de Guarujá, apontadas em Rolnik (2000). Por outro lado, o caminho do discurso não foi abandonado, em grande medida pela imposição da elaboração de planos diretores. Segundo Schiffer e Deák:

*Mudanças no planejamento urbano relacionadas aos processos de gestão pública na Região Metropolitana de São Paulo, desde o início dos anos 1990, foram decorrentes da difusão da visão de mundo neoliberal no Brasil. Enquanto o planejamento urbano abrangente era a prática comum e tinha o propósito de dar conta do desenvolvimento econômico e social, foi substituído, nos anos 1970, pelos menos abrangentes planos setoriais. Nos anos 1990, o planejamento estratégico (ou neoliberal) tomou o lugar do planejamento setorial. Esta última mudança foi acompanhada por um discurso que visava desqualificar o Estado como um (eficiente) provedor de infra-estrutura básica e serviços sociais. Ao mesmo tempo, as parcerias institucionais entre os gestores urbanos, o setor privado e organizações da sociedade civil possibilitaram a implementação de projetos em setores considerados pela Constituição Federal como sendo serviços públicos essenciais. (SCHIFFER; DEÁK, 2006: 1)*

De fato, nos anos 1990, não apenas em São Paulo, mas em metrópoles como o Rio de Janeiro e Curitiba, desenvolveu-se o chamado planejamento estratégico, transposição da ideologia neoliberal para o planejamento, prosperando consultorias voltadas à aplicação de paradigmas, supostamente bem sucedidos no exterior, para propostas de “revitalização” de centros urbanos “degradados”. Para compreender o que significa planejamento estratégico e a série de propostas de “revitalização” dos centros em desenvolvimento no Brasil, na década de 1990, na obra de Arantes *et al* (2000) elabora-se crítica aprofundada do modelo. O planejamento estratégico concebe

a cidade como empresa e conforme Vainer (ARANTES *et al*, 2000), elimina sua percepção como espaço político. Assim, a cidade deve ser competitiva e concebida como mercadoria, pelo conceito de *marketing* urbano, vendendo seus espaços estratégicos e tornando-se espaço para negócios, devendo ser dirigida por empresários, sem abrir mão da intervenção do Estado, quando em favor destes. O planejamento estratégico busca consenso em torno dessas idéias, eliminando o dissenso e usando a “crise” como justificativa para união em torno da “salvação” urbana, o que acaba por eliminar a política. Outra característica sua é a de ocupar-se desses espaços estratégicos, áreas especiais das cidades, geralmente com potencial de geração de lucros imobiliários, abandonando a visão de conjunto própria do planejamento urbano praticado nas décadas anteriores.

Em Santos, este modelo não se desenvolveu plenamente, mas a questão da “revitalização do centro”, já embrionária desde a década de 1960, ganhou amplo espaço após 1995, com a polêmica em torno da “revitalização”, pela prefeitura, de área ociosa do porto, no centro. Neste ano, a Municipalidade contratou consultor catalão, para orientar equipe municipal na elaboração do “Projeto Porto Urbano”, que propunha a construção de “centro de turismo e negócios”, marina, estação marítima de passageiros, prevendo-se sua

integração com outros projetos para o centro. Sem acordo entre prefeitura e autoridade portuária, as propostas não prosperaram, e em 2002, a primeira apresentou estudo semelhante, prevendo-se investimentos superiores a R\$200 milhões. Segundo a administração municipal, o estudo contribuiria para “revitalizar” o centro, ainda que não ficasse claro como isto ocorreria.

Mas o carro-chefe deste processo foi a Lei Complementar n° 470, de 2003, que criou o Programa Alegria Centro, com incentivos fiscais e orientação técnica a restauro de edifícios. O projeto e o programa, típicos da visão neoliberal característica deste período, são defendidos por setores, que neles vêem possibilidade de geração de negócios e postos de trabalho. Este processo será detalhadamente estudado no Capítulo 6.

Mas esta modalidade de planejamento, apesar do apelo ao consenso, não é uma unanimidade. Ironizando o discurso ideológico do planejamento estratégico, Arantes apontou que:

*as cidades só se tornaram protagonistas privilegiadas como a idade da informação lhes promete, se, e somente se, forem devidamente dotadas de um plano estratégico capaz de gerar respostas competitivas aos desafios da globalização, e isto a cada oportunidade de renovação urbana que por ventura se apresente na forma de uma possível vantagem comparativa a ser criada. (ARANTES et al, 2000: 13)*

Ainda, segundo Arantes (2000: 20), o mesmo discurso garante que *"um tal planejamento busca, acima de tudo, inserir a cidade-alvo em um nó da rede internacional de cidades, portanto torná-la atraente para o capital estrangeiro, inclusive no setor imobiliário - por que não? (quanto menos restrições, quem sabe mesmo mais incentivos, maiores as chances ...)"*.

Comparando o planejamento estratégico com o planejamento centralizador, praticado no Brasil, nas décadas anteriores, Arantes afirmou:

*Quando nos dias de hoje se fala de cidade, fala-se cada vez menos em racionalidade, funcionalidade, zoneamento, plano diretor etc., e cada vez mais em requalificação, mas em termos tais que a ênfase deixa de estar predominantemente na ordem técnica do plano, como queriam os modernos, para cair no vasto domínio passe-partout do cultural e sua imensa gama de produtos derivados. Menos óbvio lembrar que aquela caudalosa fraseologia estetizante, a pretexto de respeitar os valores locais e sua morfologia, tenha servido de maquiagem para a entropia galopante das metrópoles. (ARANTES et al, 2000: 15)*

Na linha das teses apresentadas por Molotch (1976), a autora (ARANTES et al, 2000: 22) ressalta, ainda, que *“a orientação e o controle da expansão urbana foram repentinamente substituídos pela obsessão de encorajar o crescimento”*. No tocante às estratégias

de convencimento que os arautos dos planos estratégicos utilizam, Arantes ressaltou que estas são eficientes,

*Não só por deixar a crítica espontânea da cidade-empresa com a sensação de estar arrombando uma porta aberta, mas sobretudo por contar com a compreensão das populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana: fica assim bem mais simples persuadi-las a se tornarem “competitivas”, na pessoa de suas camadas “dinâmicas”, bem entendido. Esse o núcleo originário das “sensação coletiva de crise”, sublimada pela nova ênfase na auto-imagem dos habitantes, tal como lhes era devolvida pela superfície receptora dos Grandes Projetos, neste final de século. (ARANTES et al, 2000: 17)*

Lembrando o papel do setor imobiliário nos planos estratégicos, Arantes afirmou:

*O regime imobiliário procura - e esta é a grande novidade - concentrar-se nas transformações mais vistosas, as que disponham de maiores investimentos públicos e privados e que serão maximamente valorizados, em poucas áreas que estão sob controle direto das grandes corporações financeiras, sem qualquer tipo de limitação. (ARANTES et al, 2000:19)*

Ressalta-se que a concepção do planejamento estratégico é muito distinta da que caracteriza o planejamento centralizador e por vezes autoritário das décadas anteriores, que procurava ocupar-se da questão urbana de forma mais global, ainda que a questão da segregação espacial não fosse priorizada em sua agenda. O paradigma do planejamento estratégico carrega em si uma

contradição. Ao mesmo tempo em que é “vendido” às municipalidades e sociedades locais, como consequência inescapável da “globalização”, sendo até imposto pelas agências financiadoras internacionais, como condição para liberação de recursos às cidades, só atua sobre determinadas áreas das cidades, como os centros e áreas portuárias “degradadas”, onde setores da promoção imobiliária e do empresariado local enxergam a possibilidade de obter vantagens. Assim, o que em tese deveria ser globalizante, ironicamente torna-se fragmentador.

Contudo, as questões sócio-econômicas, a serem enfrentadas pelo planejamento, são de grande complexidade. No caso da RMBS, conforme detalhado no Capítulo 4, na maioria dos índices sócio-econômicos avaliados verificou-se não ter a região uma qualidade de vida adequada. No campo de saúde, educação, habitação, saneamento, por exemplo, muito há que se avançar e muitos problemas existem a ser enfrentados. Neste sentido, priorizar uma pauta de ações que privilegia programas e projetos com o caráter do planejamento estratégico é um equívoco que pode custar mais atraso para a evolução dos indicadores sociais da região. No entanto, o planejamento estratégico, utilizado ideologicamente por setores do empresariado local, ainda que não de forma explícita, a partir dos

1990, vem ganhando espaço no imaginário da sociedade, como instrumento capaz de reverter as más condições de vida na RMBS. Assim, da mesma maneira que ocorreu em Santos, processo semelhante reproduziu-se em Praia Grande, São Vicente e Guarujá, com uma série de projetos e obras que mudaram a fisionomia da região, fazendo com que estes municípios destinassem vultosos recursos, muitos com apoio do governo estadual, em obras de “revitalização” de centros e orlas marítimas, abandonando os planos de visão global característicos da fase anterior do planejamento. Hoje, proliferam na região centros culturais, aquários, centros de eventos e convenções, e outros equipamentos tidos como capazes de reverter a decadência relativa da RMBS. Enquanto isso, projetos de fundamental interesse social, sobretudo nas áreas de transportes, habitação e saneamento, caminham a passos lentos. Neste aspecto, é lapidar a seguinte colocação de Schiffer e Deák (2006: 3), “*As estruturas de poder atrás da gestão urbana e da provisão de infraestrutura também são determinadas pelas características da sociedade de elite, contribuindo para o prolongamento das profundas e crônicas iniquidades urbanas*”.

Portanto, a evolução do planejamento e do urbanismo na RMBS guarda muitas similitudes com processos ocorridos nas

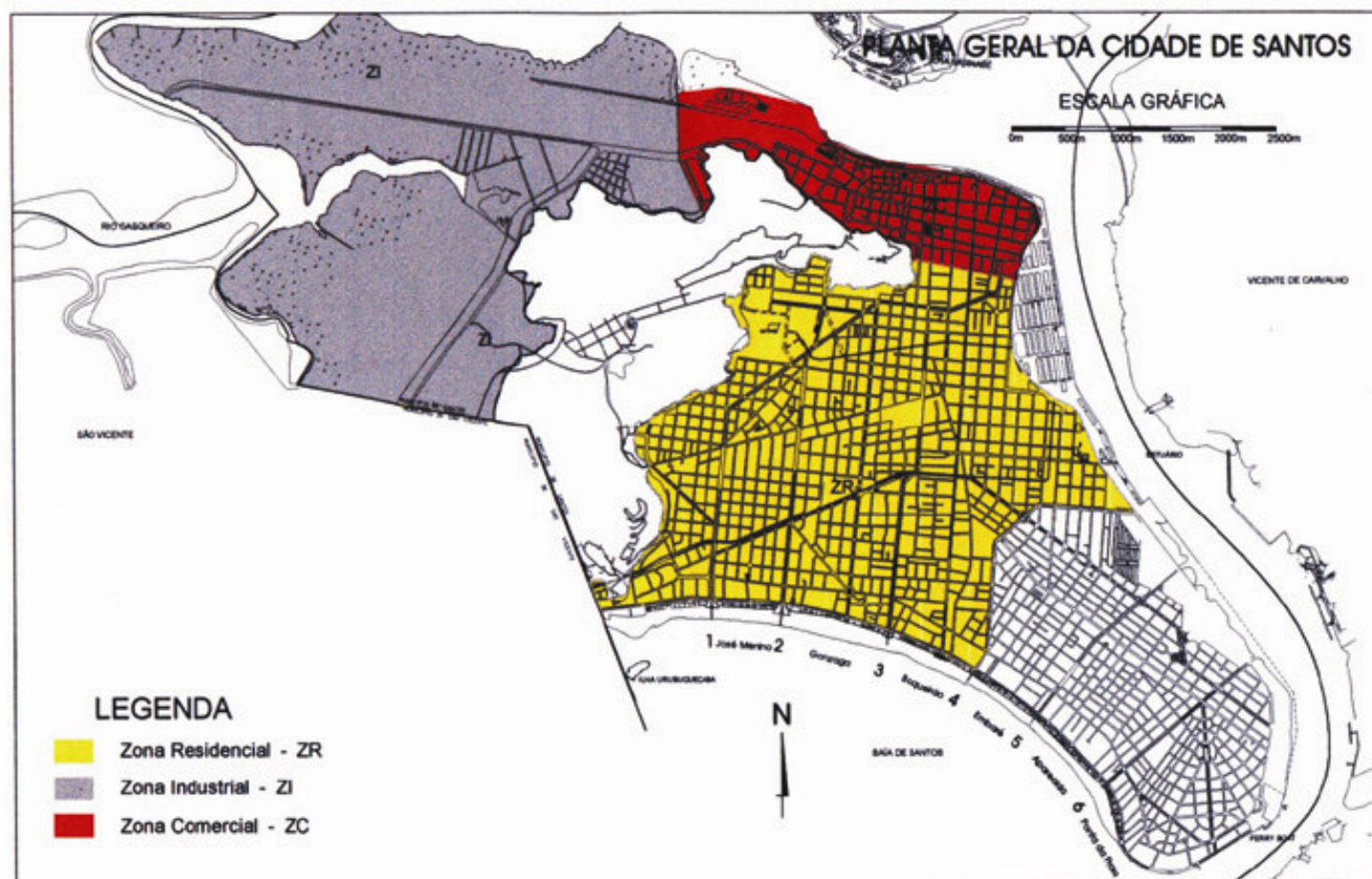
demais metrópoles brasileiras. Alguns planos para Santos, como os de Saturnino de Brito, de Prestes Maia e os PDDI da década 1970, além dos planos Badra e de Jaime Lerner, para Guarujá, confirmam as teses de Villaça (1999), pois ou foram parcialmente executados ou foram simplesmente engavetados. Por outro lado, o zoneamento desenvolveu-se e sofisticou-se, ao longo do século XX, em quase todas as cidades da região, sendo implementado, sempre que se tratava de garantir a superexploração das áreas de interesse do mercado imobiliário formal, sobretudo na orla marítima.

Inicialmente, grande parte do espaço regional foi desprezada por este mercado e foi nessas áreas, em sua maioria ambientalmente frágeis, onde a população de baixa renda estabeleceu-se e continua estabelecendo-se. Nos anos 1990, uma nova concepção de planejamento, procurando enfrentar esta situação de iniquidade social, passou a ser implementada em alguns municípios da região, principalmente em Santos. Porém, o quadro de segregação espacial não se alterou significativamente, seja pelo pouco tempo de aplicabilidade desta modalidade de planejamento, seja pela descontinuidade nas administrações, ou mesmo por esta forma de planejamento ser insuficiente, em consonância com o processo de acumulação entravada, no enfrentamento dos problemas sociais,.



Contudo, da mesma forma como ocorre desde o final do século XIX, um novo paradigma na área de planejamento foi transposto para o Brasil e vem penetrando na RMBS, o planejamento estratégico. De corte neoliberal, esta forma de planejar, ainda incipiente na região, já demonstra caráter fragmentador e injusto, no

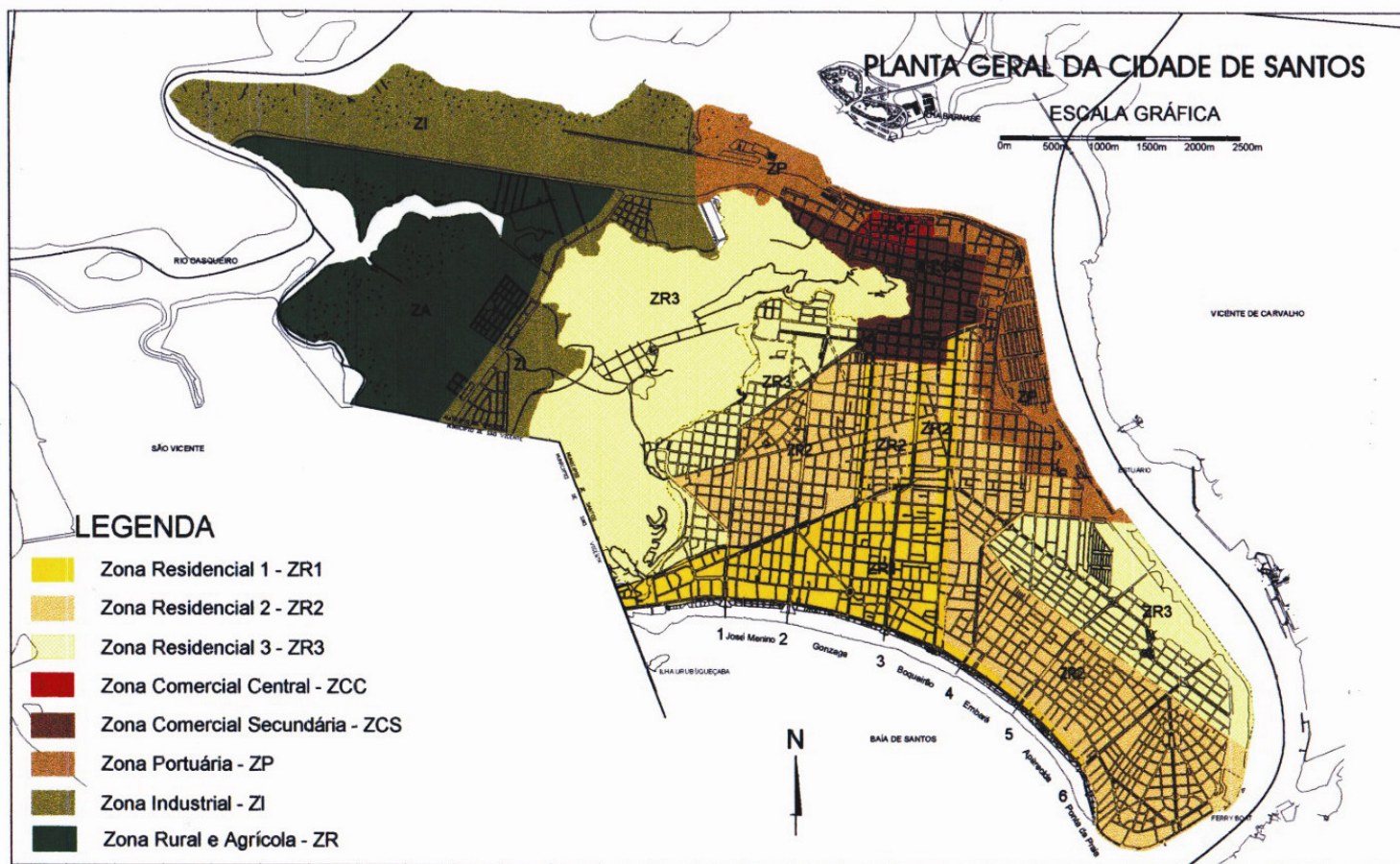
que concerne ao enfrentamento da segregação espacial. Assim, no próximo capítulo serão avaliados alguns casos em que a atividade planejadora foi canalizada para implementação de projetos e programas característicos desta modalidade de planejamento urbano.



1922

Código de Construções do Município  
Lei nº 675 de 28 de junho de 1922

Figura 34 –Primeiro zoneamento da área insular de Santos (1922).  
Fonte: Carriço (2002).



1945

Zoneamento Aprovado pelo Decreto-Lei nº403 de 15 de setembro de 1945.

Figura 35 – Segundo zoneamento da área insular de Santos (1945).  
 Fonte: Carriço (2002).

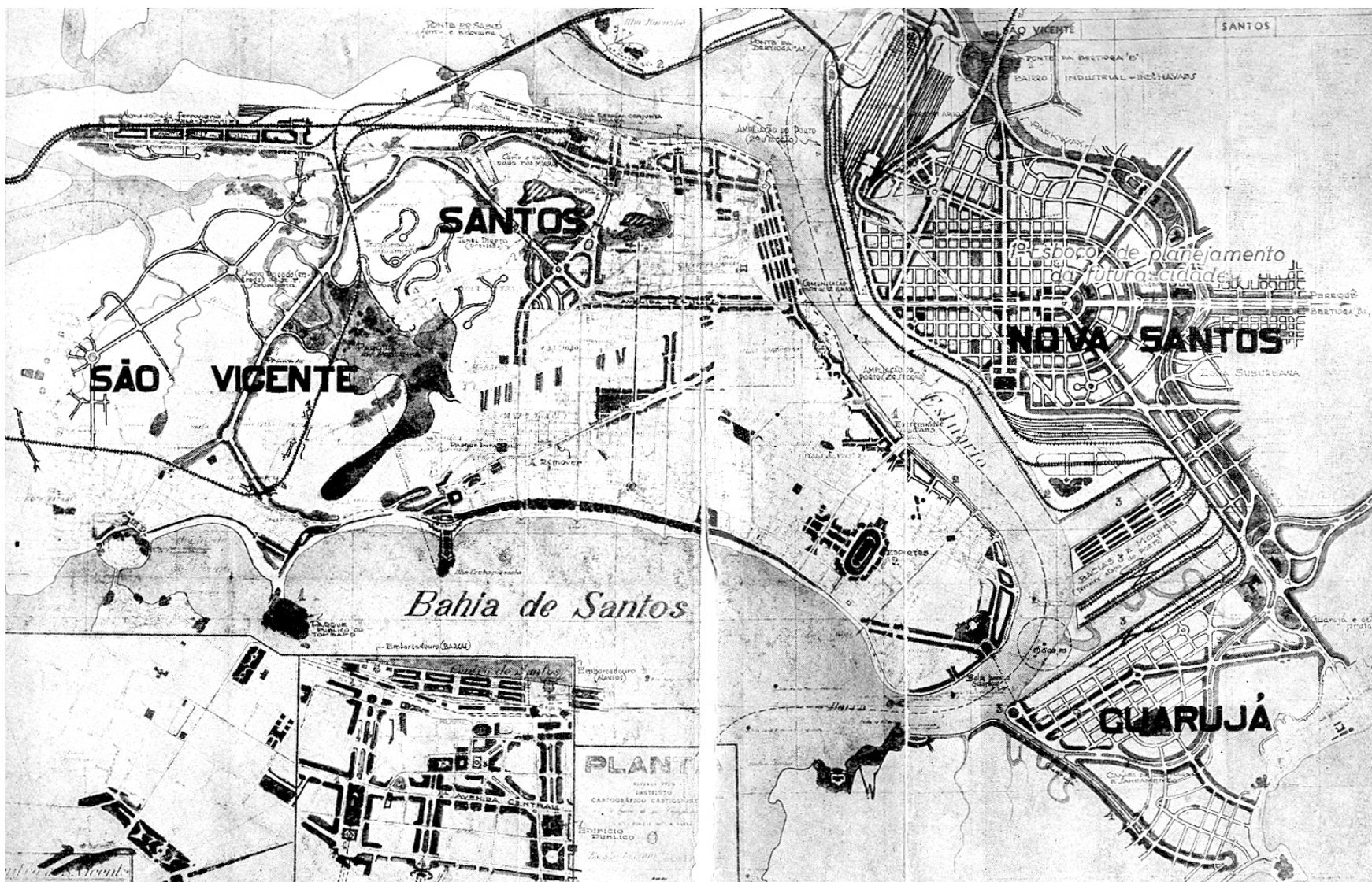
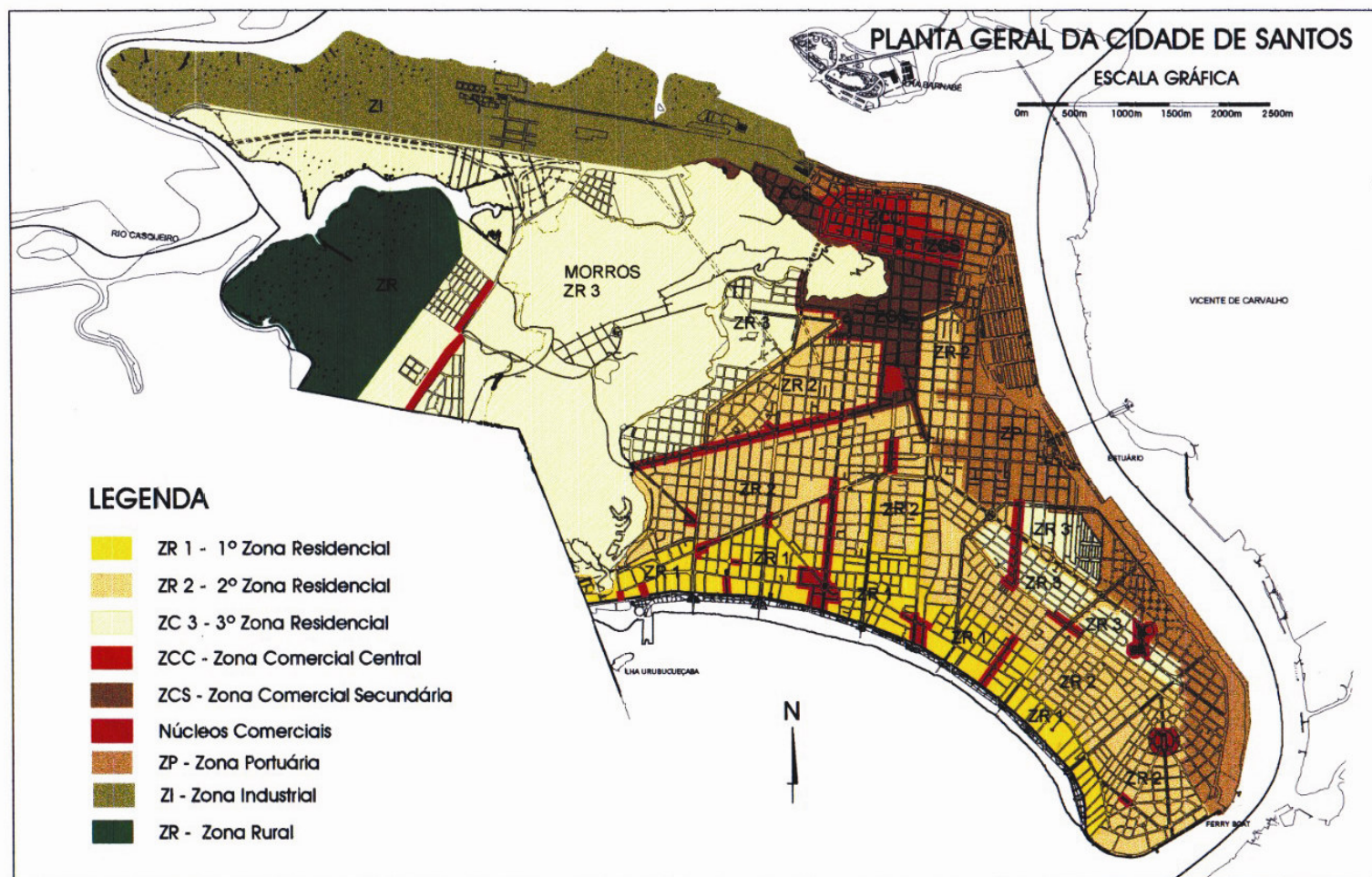


Figura 36 – Plano Regional de Santos (1947).  
Fonte: Maia (1950: 57).



**Figura 37 – Plano Regulador de Expansão e Desenvolvimento de Santos (1951).**

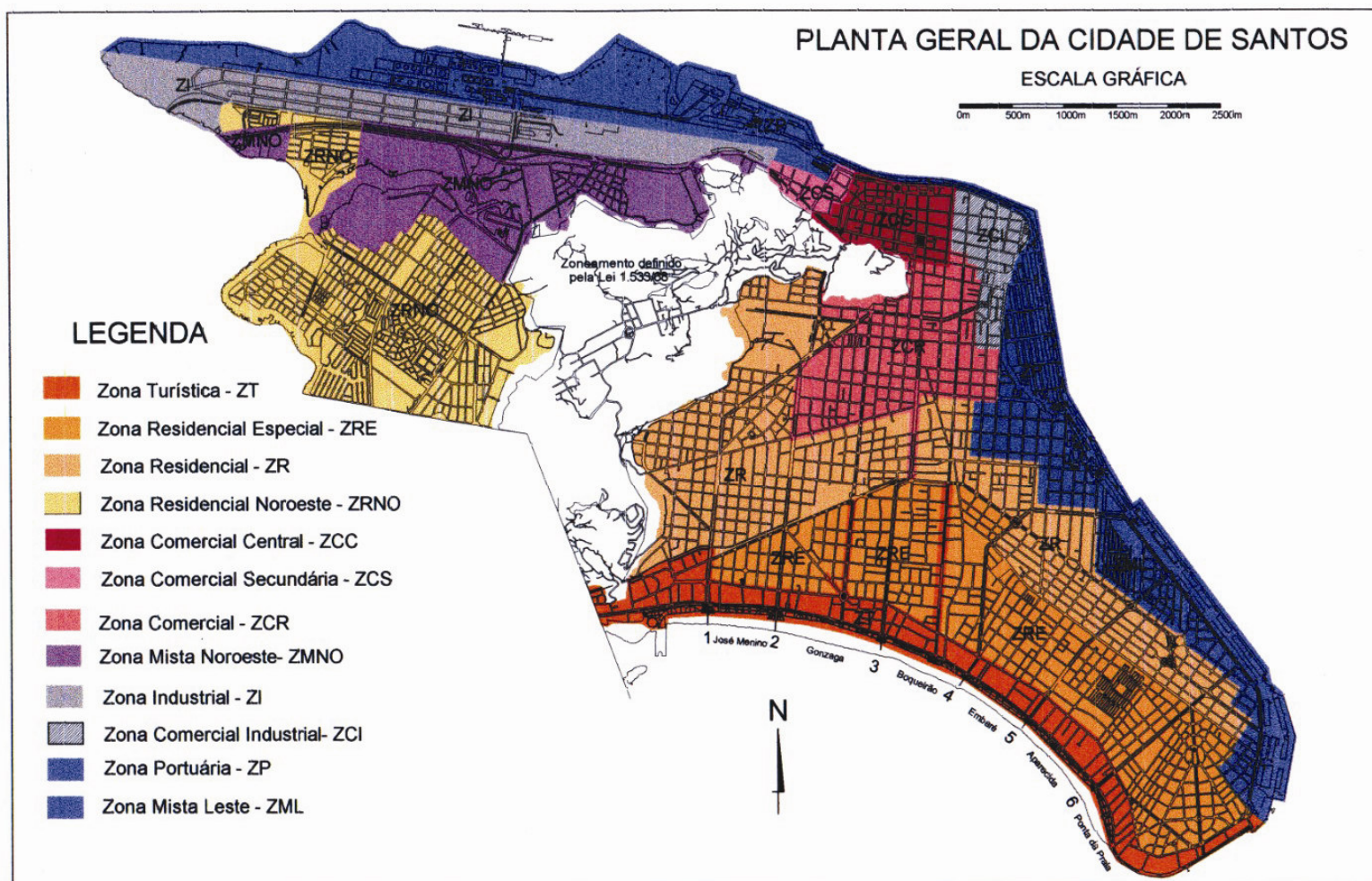
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2006).



**1956**

Zoneamento aprovado pela Lei nº 1.831, de 9 de maio de 1956  
Com as modificações dadas pela Lei 1.972/57

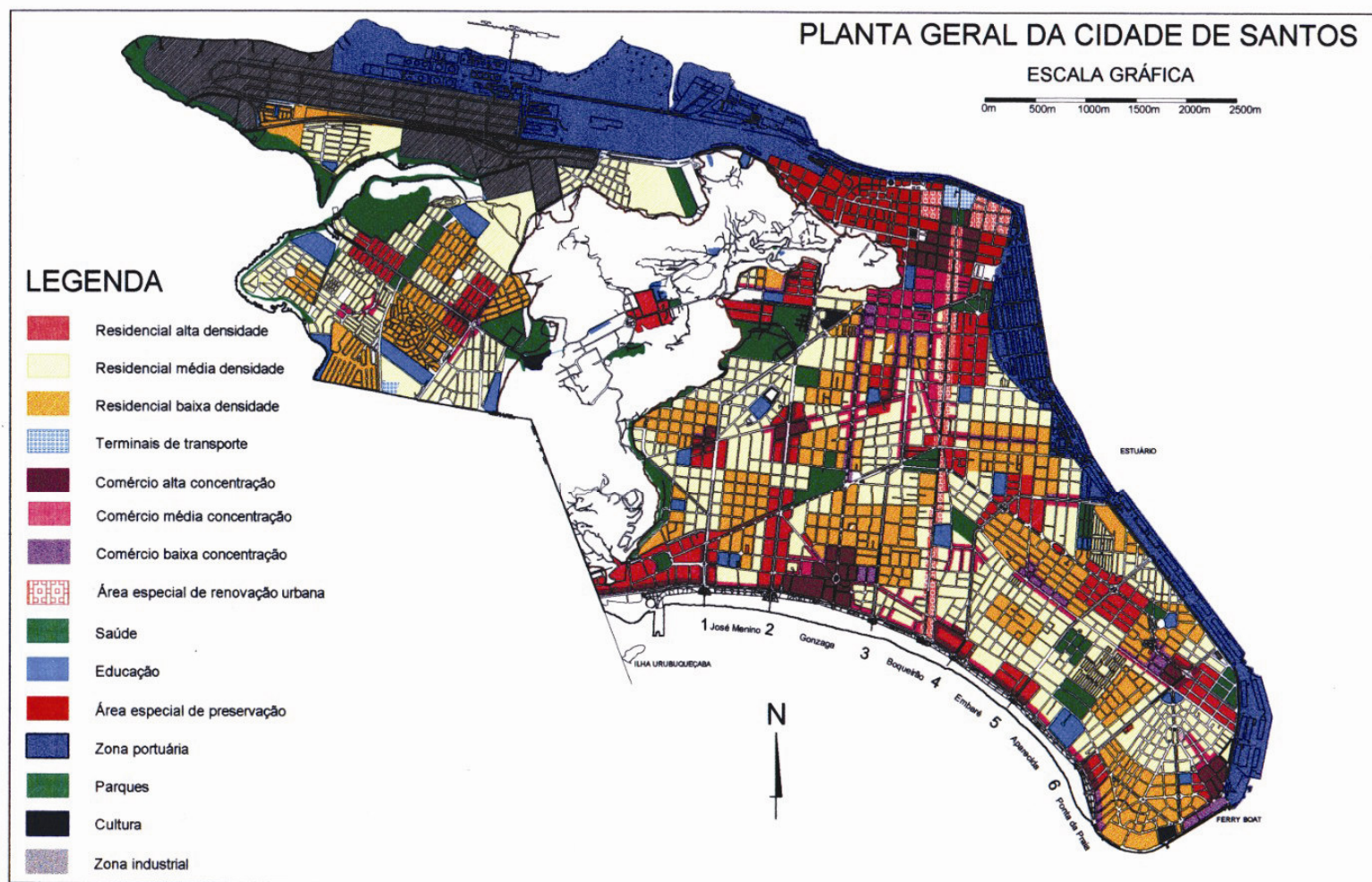
Figura 38 – Terceiro zoneamento da área insular de Santos (1956).  
Fonte: Carriço (2002).



1968

Plano Diretor Físico do Município de Santos  
Lei nº 3529 de 16 de abril de 1968

Figura 39 – Quarto zoneamento da área insular de Santos (1968).  
Fonte: Carricho (2002).



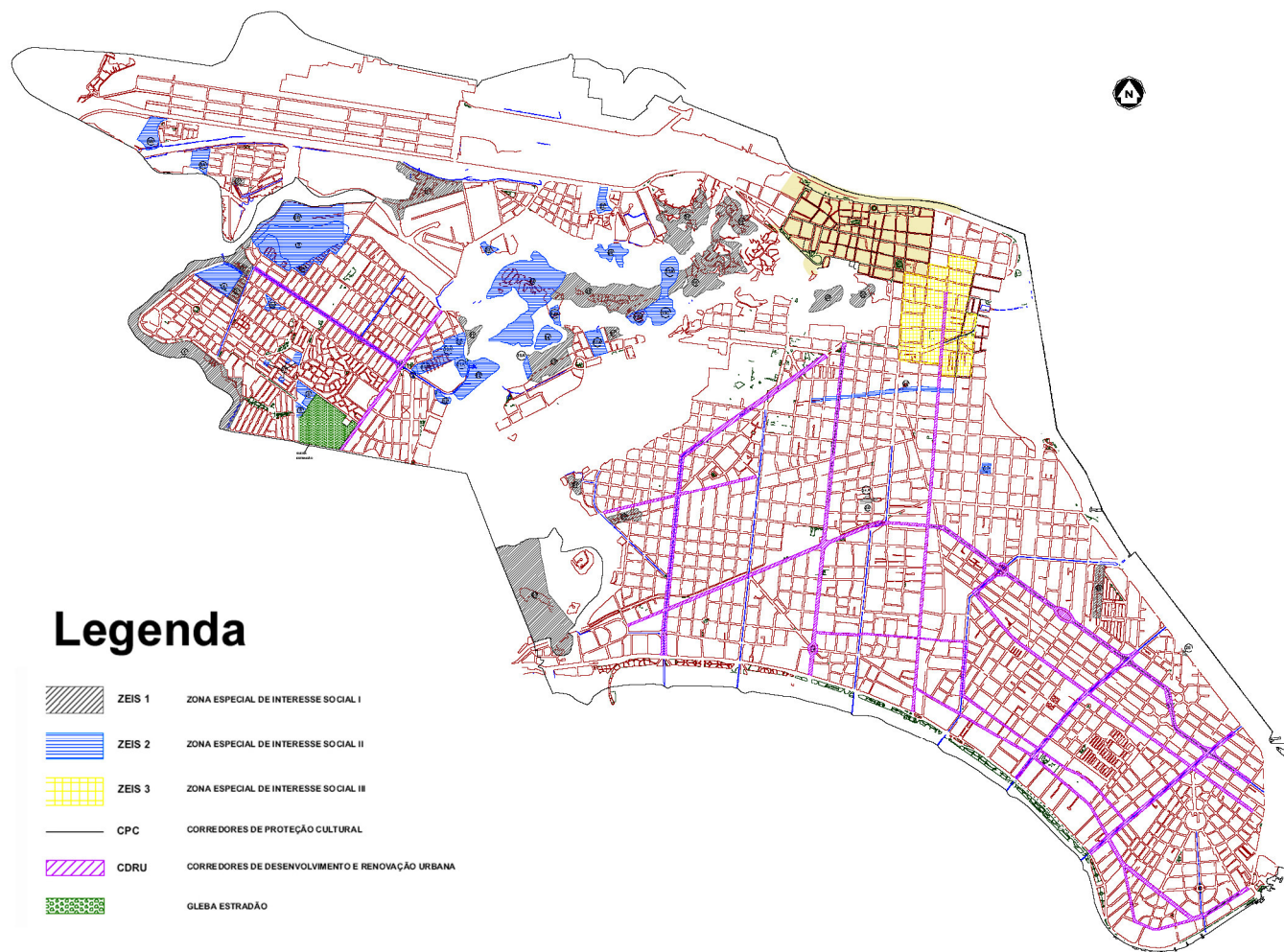
1978

Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado - PDDI

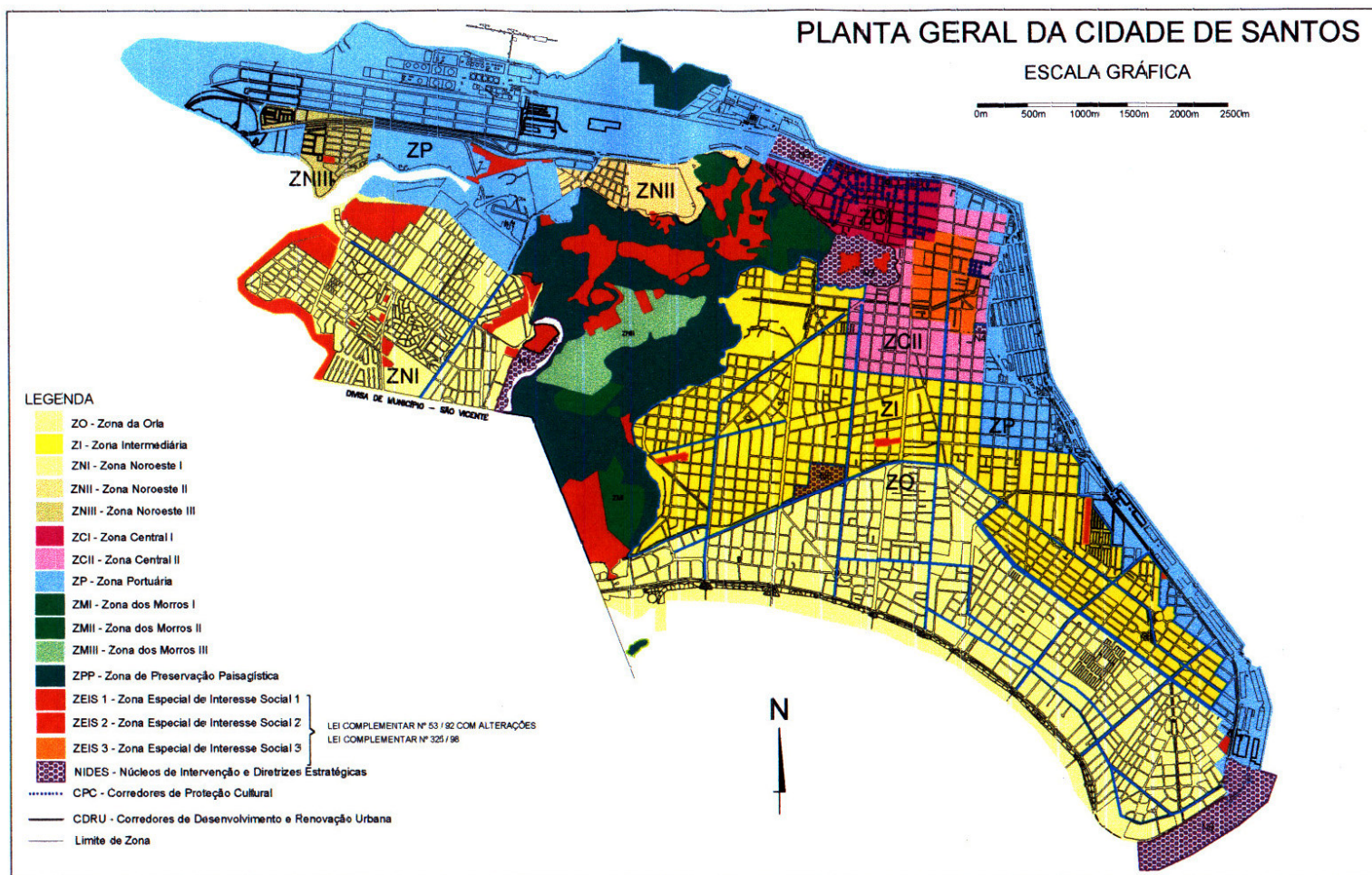
Figura 40 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI – 1978).

Fonte: Carriço (2002).





**Figura 41 – Zonas Especiais de Interesse Social do Município de Santos.**  
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos (2003).



1998

Uso e Ocupação do Solo na Área Insular do Município  
Zoneamento aprovado pela Lei nº 312 de 23 de novembro de 1998

Figura 42 – Quinto zoneamento da área insular de Santos (1998).  
Fonte: Carriço (2002).

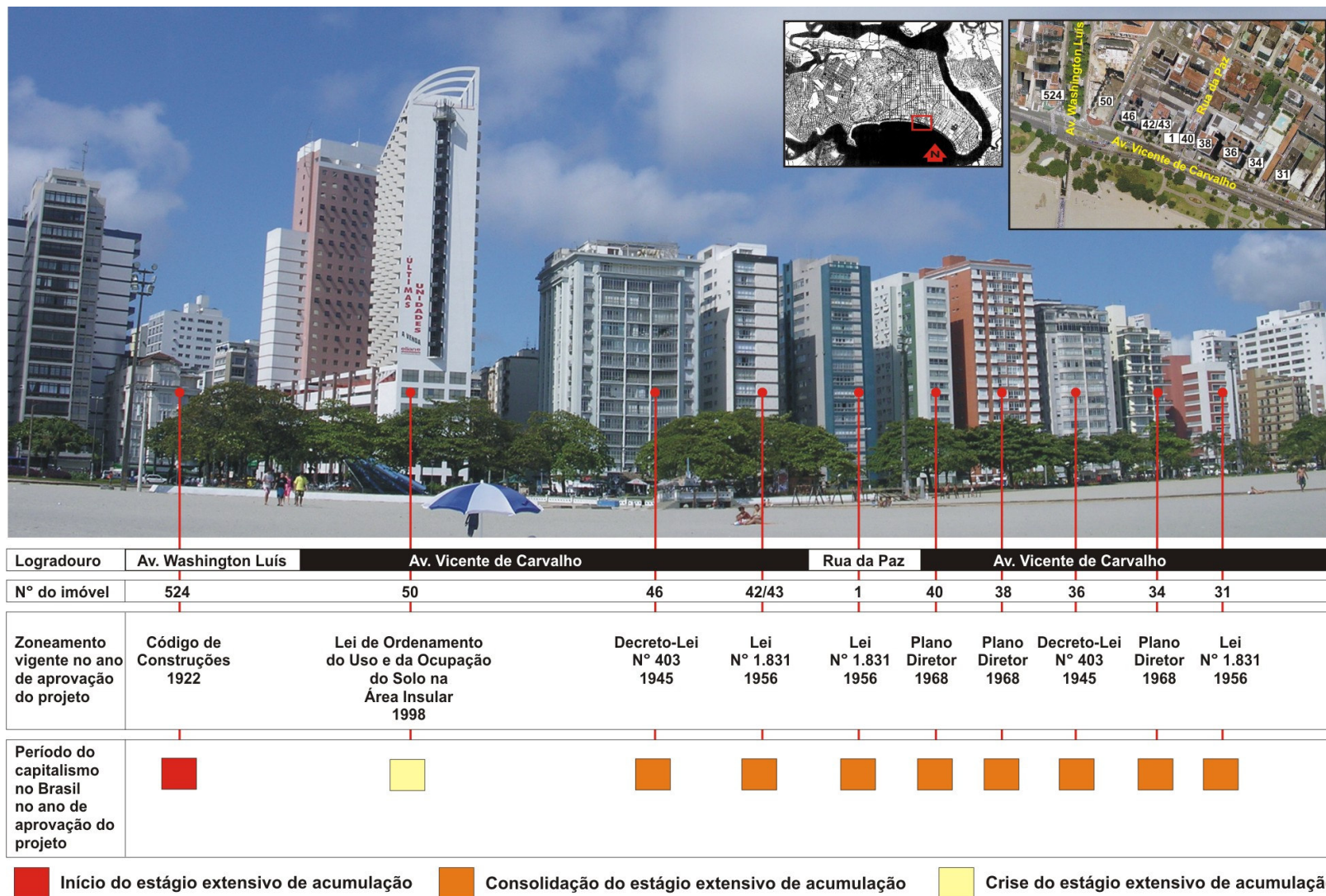


Figura 43 – Amostragem comparativa de tipologias de edifícios construídos na orla marítima de Santos, segundo o período do estágio de acumulação.

Nota: Ver também Figura 14, à p. 272.

Fonte: Secretaria Municipal de Obras e Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Santos (2006). Elaboração própria.

## 6. Novas Centralidades na RMBS: ideologia e hegemonia no espaço urbano

---

Nas últimas décadas, as transformações na ação estatal afetaram o espaço da RMBS, sobretudo no que concerne aos impactos sobre o emprego e a renda. Ao mesmo tempo, novas formas de planejamento urbano foram introduzidas, abandonando-se o plano global. De um lado procurou-se enfrentar o grave quadro de segregação espacial produzido nas décadas anteriores, de outro, objetivou-se desenvolver planos e projetos característicos do planejamento estratégico e do *marketing* de cidades. Conforme discutido na Seção 4.4, os impactos sofridos pela região, neste período, vieram somar-se ao surgimento de subcentros regionais a partir dos anos 1960, que vêm concorrer com o comércio varejista do centro de Santos e do bairro Gonzaga. Desta forma, tal como ocorreu com as demais metrópoles brasileiras, a RMBS apresenta atualmente uma configuração espacial polinucleada, característica do estágio extensivo do capitalismo, no Brasil, com a ocorrência de novas centralidades típicas do atual período. Este será um dos aspectos tratados em maior detalhe neste capítulo, em que se procurará avaliar em que medida as transformações espaciais na RMBS, com a perda da importância relativa do centro de Santos, e o surgimento de novas centralidades são confundidos com o declínio

relativo da importância regional. Neste cenário, as soluções que se apresentam para reverter este processo de “decadência”, parecem guardar similitude com outras correlatas, implementadas em metrópoles brasileiras, originadas em paradigmas transpostos dos ditos países centrais. No período atual, coalizões da elite local parecem ajustar-se às dinâmicas que definem as novas centralidades, orientando a ação planejadora do Estado e os investimentos públicos em benefício de sua hegemonia espacial. Assim, afigura-se como essencial compreender este processo e verificar em que medida este fenômeno é o responsável pela construção dos novos centros.

Acerca das novas formas de centralidade características do atual período do capitalismo, Sassen (2001: 333) afirma que hoje não existe mais uma relação direta entre centralidade e o centro tradicional, característico do período anterior. Hoje, o centro pode adquirir novas configurações, em função das profundas alterações ocorridas no campo das telecomunicações e da economia. Para a autora, podem-se identificar quatro novas formas de centralidade assumidas atualmente, conforme o caso em estudo. Em certos casos,

vem ocorrendo a reconfiguração dos distritos centrais de negócios<sup>157</sup>, dada pelas mudanças tecnológicas e econômicas, com ampliação do centro em áreas pericentrais, ou mesmo sua reconstrução. Em outros casos, o centro pode se estender pela área metropolitana, com a configuração de uma grade com nós, interligada por uma infraestrutura de telecomunicações, com intensa atividade de negócios (SASSEN, 2001). Para Sassen, esta talvez seja a forma mais avançada de reconfiguração espacial do centro e as áreas que se localizam fora desta grade tendem a tornarem-se periféricas. Em terceiro lugar, a autora aponta a formação de centros “transterritoriais”, apoiados na telemática e intensas transações. Esta nova geografia da centralidade parece ocorrer entre os maiores centros internacionais financeiros e de negócios, como Nova Iorque, Londres, Tóquio e Paris. Mas mesmo cidades como São Paulo e Cidade do México parecem estar incluídas nesta nova configuração. Este fenômeno, segundo Sassen, tem levado a uma aguda iniquidade na concentração de recursos estratégicos, se comparadas estas cidades a outras do mesmo país. Por último, a autora (2001: 335) aponta novas formas de centralidade constituídas em espaços gerados eletronicamente, que constroem estruturas de poder econômico, por meio de complexas configurações apoiadas em

pontos de coordenação e centralização. No entanto, em todos os aspectos, as novas centralidades parecem apoiar-se na economia de aglomeração, reforçando fenômenos espaciais característicos de outros períodos do capitalismo, ainda que sob nova configuração. Segundo Sassen (2001: 336), parece estar havendo um reforço ao setor terciário, por meio da intensificação dos serviços ao consumidor ao mesmo tempo em que crescem significativamente os serviços interfirmas. A autora sugere que possa estar havendo a formação de uma nova economia urbana, com efeitos devastadores em vários setores da economia das cidades. As novas centralidades acabam por influenciar o mercado imobiliário e os investimentos públicos, provocando até mesmo a expulsão de atividades das áreas mais “*internacionalizadas*” para a periferia (SASSEN, 2001: 339).

Estes aspectos deverão ser considerados no que concerne às transformações ocorridas na RMBS e em sua relação com a RMSP, nas próximas seções, em que alguns destes fenômenos serão discutidos, no que tange às mudanças na concepção de planejamento urbano, à ação estatal, em especial quanto ao poder local.

A coalizão de elites na produção do espaço urbano não é fenômeno recente, na história da Baixada Santista. Vale lembrar como, na virada do século XIX para o XX, foram urbanizados os

---

<sup>157</sup> *Central Business Districts* (CBD).

bairros Vila Mathias e Vila Belmiro, áreas muito próximas ao núcleo central de Santos. Dois empreendedores, Mathias Casemiro Alberto da Costa e Belmiro Ribeiro de Moraes e Silva, obtiveram incentivos fiscais, a título de produzir moradias para os operários<sup>158</sup>. A linha de bondes foi estendida para essas áreas, e o que se viu foi a produção de residências de padrão fora do alcance dos trabalhadores. Como consequência deste e de outros casos frustrados de construção de moradias para os operários, houve aumento vertiginoso da construção de “chalés” de madeira, na informalidade dos espaços “periféricos”<sup>159</sup> (CARRIÇO, 2002: 40-41, 45, 51 e 52).

O arranjo político, típico da “máquina de crescimento”, que deu sustentação a este e outros casos semelhantes, ocorridos no século XX, estrutura-se numa coalizão entre construtores, técnicos, políticos, gestores urbanos, imprensa local e empresários de toda a sorte, sempre tendo o discurso da geração de empregos como a panacéia a justificar projetos de intensificação do uso e da ocupação

---

<sup>158</sup> Mathias Costa foi loteador e dono da concessão do serviço de transporte por bondes tracionados por animais, em Santos, tendo sido assassinado em função de uma disputa por terrenos. Belmiro Ribeiro foi loteador e prefeito de Santos entre 1910 e 1914 e entre 1917 e 1920.

<sup>159</sup> Os espaços contíguos ao núcleo central, primeiramente ocupados pela população de baixa renda, na expansão de Santos, no final do século XIX, eram os morros próximos a este núcleo e o bairro Macuco, a leste da Ilha de São Vicente. A moradia típica santista desta parcela da população era o chalé de madeira.

do solo. Neste sentido, outro caso que merece ser lembrado é o da malograda tentativa de urbanização da Ilha Urubuqueçaba e parte do bairro José Menino, na orla marítima de Santos, junto à divisa com São Vicente, na década de 1940. Este projeto, notável por suas dimensões, consistia na construção de edifícios residenciais e hotéis com muitos pavimentos na ilha, desfigurando totalmente a paisagem da orla, ocupando os espaços onde hoje se encontra a plataforma do emissário submarino e os edifícios sobre a faixa da areia, na divisa. O plano sofreu reação por parte da população, mas os edifícios da divisa foram construídos, posteriormente, com a participação ativa da municipalidade. Sobre o projeto, encontra-se em Nunes (2001) detalhada análise que reforça alguns aspectos que serão abordados nas próximas seções, para o caso da produção de novas centralidades na RMBS, no período atual do capitalismo.

Num período de crise, como o atual, em que a luta pela obtenção de emprego e de melhoria da renda torna-se crucial, o discurso dos setores que defendem o crescimento a qualquer custo fica facilitado. Por outro lado, as posições que procuram avaliar mais aprofundadamente os impactos de projetos e programas de desenvolvimento local, acabam por ser mal compreendidas e identificadas como agentes do atraso, ou mesmo como tendo

motivação político-partidária. Cria-se, assim, um clima favorável à supressão da política, como bem observou Vainer (ARANTES *et al*, 2000).

Na RMBS, a partir dos anos 1990, relaciona-se uma série de projetos e programas, que foram apresentados e alguns implementados, beneficiando-se do discurso do combate à perda de renda e ao desemprego<sup>160</sup>. Hipermercados, *shoppings centers* e outros equipamentos do dito terciário “avançado” puderam instalar-se na região, quase sem restrições e em certos casos, usufruindo de incentivos fiscais. Da mesma maneira, projetos e programas de “revitalização” de áreas centrais passaram a ser defendidos como solução para o enfrentamento da crise provocada pela reestruturação produtiva que atingiu vários setores da economia. Desta forma, nas próximas seções serão apresentados alguns destes casos, visando evidenciar como o discurso pelo crescimento a qualquer custo adaptou-se facilmente ao período atual do capitalismo no Brasil, e em especial na RMBS. Contudo, em função do curto tempo decorrido entre a implantação dos projetos e do programa que serão

apresentados, e a elaboração deste trabalho, a avaliação aprofundada de seus impactos ficará parcialmente prejudicada.

---

<sup>160</sup> Além dos projetos que serão estudados nas sessões seguintes, destacam-se os projetos Beto Carrero e Pter Plaza Show, para a área do Emissário Submarino de Santos; o Xuxa Water Park, em Itanhaém; e o “Ceasa Regional” do grupo Peralta, em Cubatão, todos não executados.

## 6.1 O Shopping Center Praiamar

Pode-se apontar ao menos dois grandes projetos, efetivamente implementados em Santos, na última década, em que as coligações de interesses típicas da “máquina de crescimento” atuaram, conforme discutido na Seção 1.6. O primeiro caso foi a construção, em terreno do bairro Aparecida, antes pertencente ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), do maior *shopping center* da cidade. O segundo, foi a implantação de um hipermercado e um centro de convenções, em terreno do bairro do Campo Grande, antes pertencente à Fepasa. Na Figura 44 vê-se a localização de ambos os empreendimentos.

Na Seção 4.1.3.3 foi possível apresentar um painel dos impactos causados pela implantação de hipermercados e outros equipamentos do terciário “avançado”. Especificamente sobre os *shoppings centers*, cuja proliferação no Brasil é um fenômeno ocorrido após a década de 1960, Frúgoli apresentou uma importante contribuição, em relação à sua origem, lembrando como surgiu essa forma de terciário e seu caráter inicialmente suburbano:

*Tópicos importantes da discussão sobre as transformações na centralidade e, por conseguinte, das relações dessa esfera*

*com a metrópole como um todo, podem ser obtidos inicialmente na bibliografia norte-americana. Nos Estados Unidos, as cidades foram marcadas, em especial a partir do pós-guerra, por um processo de modernização em que o automóvel passou a ser o principal meio de transporte, o modelo urbano deu lugar à expansão dos subúrbios de classe média, os centros comerciais tradicionais declinaram em importância após o advento dos shopping centers — inicialmente um produto tipicamente suburbano —, estando a noção de modernidade em muito vinculada à de circulação e especialização. A “rua moderna”, marcada pela diversidade de atores sociais, foi simplesmente substituída nesse modelo pela rodovia, transformada numa máquina de gerar tráfego eficiente produtivo [antes do seu posterior crescimento, também nas áreas suburbanas]. (FRÚGOLI, 2000: 26)*

A cidade de Santos, apesar de possuir apenas quatro *shoppings centers*, destaca-se pelo seu caráter precursor, pois o primeiro equipamento do gênero construído no Brasil, ainda que não inteiramente incorporando as características atuais, foi o Super Centro Boqueirão, localizado no bairro homônimo, na Zona Leste, com 205 lojas, inaugurado em 1963<sup>161</sup>, três anos antes da inauguração do Shopping Iguatemi, tido como o primeiro do país.

---

<sup>161</sup> Este empreendimento tem características muito mais modestas que as comumente encontradas nos *shoppings* atuais, e hoje poderia ser considerado um



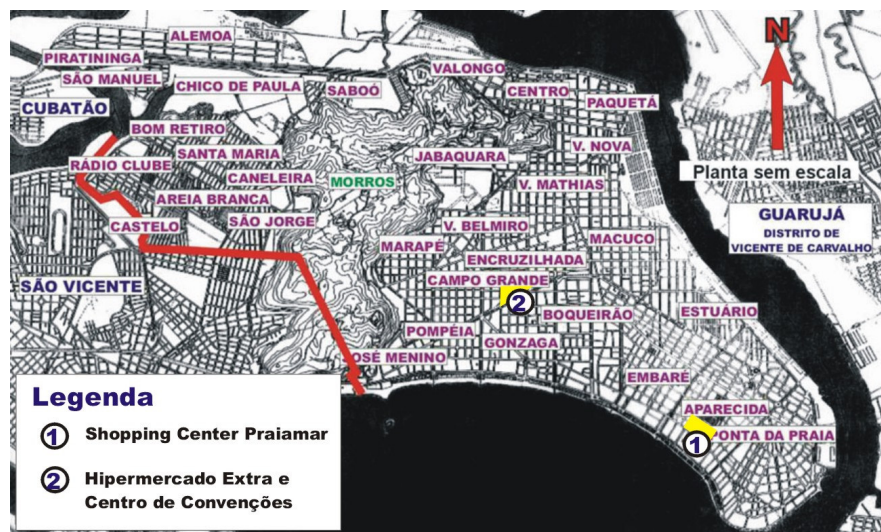


Figura 44 – Planta da área insular do Município de Santos, com a localização do Shopping Center Praiamar e do conjunto constituído pelo hipermercado Extra e Centro de Convenções (2006).

Fonte: elaboração própria.

No entanto, o maior *shopping* de Santos é o Praiamar, inaugurado em 27 de abril de 2000<sup>162</sup>. Sua construção consistiu numa complexa operação que contou com a colaboração ativa do BNDES,

centro comercial de média escala, pois não dispõe de lojas âncora, cinemas, estacionamento adequado, climatização e outros atributos tidos como essenciais para a implementação de projetos do tipo.

<sup>162</sup> Este *shopping*, ao lado do Miramar, situado no Gonzaga, é de propriedade da empresa homônima que possui todas as unidades comerciais e as aluga aos lojistas. Nos demais *shoppings* da cidade o sistema é distinto e menos concentrador de renda, pois as unidades foram vendidas aos comerciantes. A região possui mais um *shopping* de grandes dimensões, o Litoral, construído pelo Grupo Peralta, em Praia Grande, inaugurado em dezembro de 1998, com 205 lojas e área construída de 109.000 m<sup>2</sup>. Neste empreendimento, as unidades também foram vendidas.

do INSS, da Sabesp, da quase totalidade da imprensa local<sup>163</sup>, bem assim do Poder Público municipal.

Em meados da década de 1990, a empresa Miramar Empreendimentos Imobiliários negociou uma permuta com o INSS, proprietário do terreno avaliado pela Caixa Econômica Federal em R\$ 15,865.984,00 milhões (valor de 1998), com área superior a 2 há e situado a duas quadras da praia. Em matéria na imprensa de São Paulo pode-se ler que:

*A área foi transferida pelo INSS à empresa Miramar sem que o órgão recebesse nada em troca e está sendo usada para a construção, com financiamento do BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social), do maior shopping center da cidade. Segundo contrato firmado em 97, a Miramar deveria construir sete postos de atendimento para a autarquia e pagar R\$ 2,4 milhões para receber o terreno. Porém, em junho de 99, o então superintendente do INSS passou a escritura definitiva do terreno para a Miramar, sem que a empresa tivesse entregue nenhum dos postos ou feito os pagamentos previstos. (EX-CHEFE, 2000)*

O ex-superintendente do INSS paulista, responsável pela Corregedoria Regional de São Paulo, do órgão, à época da celebração do contrato e o proprietário do grupo Miramar, negaram a existência de irregularidades no contrato de permuta. Para o ex-

<sup>163</sup> Em 1999, os promotores do empreendimento anunciavam a geração de 3.500 empregos diretos e 2.500 indiretos, com investimento de R\$ 40 milhões.

superintendente, reproduzindo o discurso da geração de empregos, característico da “máquina de crescimento”:

*[...] o negócio foi benéfico para o INSS e para toda a população por várias razões: a autarquia trocou um terreno que não tinha utilidade [sic] por sete postos de atendimento que irão prestar serviços à população; a troca eliminou os custos de manutenção do terreno; o INSS vai deixar de pagar aluguel nas cidades onde os postos estão instalados em imóveis de terceiros; e a construção do shopping e dos postos de atendimento geram empregos. (EX-CHEFE, 2000)*

A operação ensejou posterior investigação da Corregedoria Regional do INSS, que sugeriu, inclusive, a anulação da operação. No entanto, havia, também, um outro impedimento substancial, que certamente teria sido difícil de superar, não fosse a pronta atuação da Sabesp e da Municipalidade. Sob o terreno passa um coletor tronco de esgotos, com uma ramificação, que recebe a contribuição do maior conjunto habitacional da cidade, Marechal Castelo Branco, com 2.800 unidades, conhecido como “BNH da Aparecida”. A despeito deste obstáculo, a superintendência regional da Sabesp autorizou a construção do *shopping* sobre o coletor e seu ramal, condicionada a algumas restrições de projeto, que pouco interferiram na sua concepção arquitetônica original e no aproveitamento do terreno. No entanto, ainda, restava mais um obstáculo a remover. O inciso XLVII, da Lei Complementar nº 151, de 13 de dezembro de 1994, Plano Viário do Município, estabelecia a diretriz de abertura

de uma via de pedestres, seccionando a gleba em duas partes. Isto era necessário em função da existência do coletor de esgotos, com traçado coaxial ao do projeto da referida via, de forma a garantir o acesso ao mesmo, em caso de necessidade de manutenção. Contudo, houve a pronta ação dos poderes Executivo e Legislativo<sup>164</sup> municipais, que se encarregaram de revogar a diretriz viária, por meio da Lei Complementar nº 305, de 14 de agosto de 1998<sup>165</sup>, abrindo caminho, em definitivo para a construção do empreendimento, que foi inaugurado com área total construída de 127 mil m<sup>2</sup> (Figura 45).

---

<sup>164</sup> No caso do Legislativo a mudança ensejou muitas discussões, mas o prolongamento da via foi revogado em função do apelo à geração de empregos que o *shopping* trazia. A única restrição foi a aprovação de uma emenda de iniciativa da oposição, que se tornou o artigo 3º da Lei Complementar nº 305, de 1998, garantindo o acesso às tubulações de esgoto em caso de necessidade (SANTOS, 1998b).

<sup>165</sup> A tramitação do Projeto de Lei Complementar Nº 39/98, que resultou na aprovação da Lei Complementar Nº 305 de 1998, foi especialmente rápida, como se observa em Santos (1998b). A propositura do Executivo deu entrada na Câmara em 3 de agosto daquele ano, sendo pautada para a 44ª Sessão Ordinária, realizada no mesmo dia, sem tramitar nas comissões permanentes da Casa. Nesta sessão a proposta foi aprovada por unanimidade em primeira discussão. Em sessão extraordinária realizada com a única finalidade de apreciar o projeto, em 12 de agosto, o mesmo foi aprovado em definitivo, com a adição de duas emendas, uma das quais vetada pelo prefeito, posteriormente. A emenda efetivamente promulgada, de autoria da oposição, visava garantir o acesso ao coletor de esgotos, por parte da concessionária do serviço de saneamento, em caso de manutenção. Portanto, em apenas 11 dias o projeto tramitou pela Câmara.

Em matéria na imprensa local (EXTINTA, 1998), sabe-se que a operação entre o INSS e o grupo Miramar ensejou ação judicial, movida pelo ex-deputado federal Joaquim Del Bosco Amaral, que entendia que a permuta<sup>166</sup> era lesiva ao INSS. Pela mesma fonte sabe-se que a ação foi extinta “*por falta de interesse de agir*”, pois o grupo Miramar declarou não mais possuir opções de compra de todos os imóveis que iria oferecer em permuta, o que levou o judiciário a deliberar pela necessidade do autor impetrar nova ação.

Dois anos mais tarde, em outra matéria publicada no mesmo órgão de imprensa, no dia da inauguração do empreendimento, o empresário responsável afirmou: “*Será um shopping para a família passar o dia inteiro. Nenhum shopping de São Paulo será tão bonito e confortável quanto este*” (NOVO, 2000). Nesta mesma matéria, o veículo que também defendera, na década de 1940, o plano de urbanização da ilha de Urubuqueçaba, teceu elogios à obra que seria inaugurada: “*o empreendimento será o maior do litoral paulista [...] O Praiamar apresenta padrão nos moldes do conceito norte-americano, que une compras e lazer*”.

<sup>166</sup> A permuta consistia no pagamento, pelo grupo Miramar, de R\$ 2.441.339,23 (valor da 1998), somado a sete terrenos localizados nos municípios de Caçapava, Itanhaém, Mauá, Registro, Ribeirão Pires, São Sebastião e São Vicente, onde deveriam ser construídos postos do INSS, às custas da empresa interessada.



**Figura 45 - Vista aérea do Shopping Praiamar, em segundo plano o conjunto habitacional BNH da Aparecida, Santos.**

Foto do autor (2000).

Os efeitos da implantação deste *shopping* sobre o comércio do Gonzaga já são objeto de discussões na cidade. Ao menos no caso dos chamados “cinemas de rua”, típicos deste bairro, é possível que o novo *shopping* tenha provocado impactos imediatos. Poucos meses após ser inaugurado um conjunto de 10 salas tipo *multiplex*, exploradas pela empresa americana Cinemark, no Shopping Praiamar, houve o fechamento do Cine Iporanga, com três salas, totalizando 1.550 lugares, no Gonzaga. Em declarações à imprensa, em 2002, os proprietários deste cinema foram enfáticos ao atribuir o encerramento das atividades, ao declínio que este tipo de cinema já

vinha sofrendo há alguns anos, mas ressaltaram que era impossível competir com os “cinemas de *shopping*”, em função do conforto, segurança e facilidade de estacionamento que oferecem. Em 2005 foi o cine Indaiá, também no Gonzaga, com 2 salas de projeções e 1.350 poltronas, que fechou as portas. Acrescente-se que variada gama de estabelecimentos surgiu no Gonzaga, após os anos 1940, vinculados aos muitos cinemas de rua. Bares, restaurantes, livrarias e pequenas lojas, muitos destes pequenos negócios vêm encerrando as atividades nas últimas décadas, com o fechamento paulatino dos cinemas de rua, que se iniciou a partir da generalização dos aparelhos de televisão em cores e agravou-se com a inauguração dos “cinemas de *shopping*”. Atualmente, o último “cinema de rua” do Gonzaga, o Cine Roxy, adotou como estratégia de sobrevivência

## 6.2 O hipermercado Extra e o Centro de Convenções

O segundo caso de centralidade terciária, da década de 1990, em estudo, é o da implantação, em outro terreno de grande valor imobiliário, de um hipermercado da rede Extra e um centro de convenções, denominado Mendes Convention Center (figura 46), que reuniu uma ampla e poderosa coalizão de interesses em torno de sua viabilização. O terreno, com 80.000 m<sup>2</sup>, era de propriedade

uma reforma radical em sua sala de 1.400 lugares, transformando-a em cinco, do tipo *multiplex*, ao agrado dos frequentadores de *shoppings*. Porém, há outro fator importante, estudado em Villaça (1998), no caso das metrópoles brasileiras, que também merece atenção especial. A implantação do *shopping* e a “decadência” do comércio no “novo centro” do período anterior, o Gonzaga, podem ser associadas ao fenômeno da atração do terciário mais sofisticado, pelas classes de alta renda, que vêm se deslocando em direção à Ponta da Praia, bairro vizinho ao Aparecida. Assim, ainda que haja dúvidas quanto aos impactos negativos dos *shoppings* no terciário de suas áreas de influência, identifica-se um processo típico da atuação da “máquina de crescimento”, no caso do Shopping Praiamar, assim como ocorreu no caso apresentado a seguir.

estadual, pois nele funcionou o pátio da antiga estação ferroviária Sorocabana, mais tarde transformada em Fepasa<sup>167</sup>, situado na

---

<sup>167</sup> Os terrenos em que foram edificados o *shopping* Praiamar e o conjunto hipermercado/centro de convenções eram certamente os dois últimos terrenos de grandes dimensões disponíveis na Zona Leste da cidade, a área habitada predominantemente por população de média e alta rendas. Portanto eram terrenos muito valorizados.

esquina das avenidas Ana Costa e General Francisco Glicério, no bairro Campo Grande. Com a desativação do pátio, no início da década de 1990, e a crise de liquidez no caixa estadual, o governo do estado passou a considerar a necessidade de aliená-lo, passando a área, provisoriamente, à Companhia Paulista de Trens Metropolitanos (CPTM), que também operava o ramal ferroviário. Por outro lado, há algum tempo a municipalidade vinha estudando a possibilidade de induzir a implantação de um grande empreendimento no local, em face do rápido processo de degradação que a área vinha enfrentando, em decorrência de seu abandono pelo estado. O grupo Multiplan, de origem carioca, especializado na construção de *shoppings* interessava-se em edificar um empreendimento do gênero naquele terreno, contendo, ainda, um centro de convenções, hotel de categoria luxo e centro médico (EMPRESA, 1998). Esta intenção, surgida em 1996, motivou a decretação da gleba como de utilidade pública para fins de desapropriação, no mesmo ano, por parte da Municipalidade, que visava incentivar a implantação do empreendimento em conjunto com a Prodesan, empresa municipal de economia mista. Contudo, com a mudança de administração, em 1997, as negociações não avançaram.

Em outubro de 1998, a CPTM anunciou a intenção de vender a área. O edital da concorrência foi publicado no Diário Oficial do Estado de São Paulo no dia 23 daquele mesmo mês. Contudo, numa cidade de reduzidas dimensões, a implantação de um *shopping* de grande porte, no terreno da CPTM certamente iria promover competição com o novo *shopping* do bairro Aparecida, cuja construção iniciou-se no mesmo mês<sup>168</sup> (ver Seção 6.1).

A polêmica em torno do uso da área gerou grande discussão na cidade, como demonstram os jornais da época, mas foi o Legislativo santista que protagonizou os episódios mais relevantes. No início de novembro, uma vereadora de oposição solicitou ao Condepasa abertura de processo de tombamento da edificação da antiga estação da Sorocabana, em função de seu valor histórico. Este órgão deferiu o pedido no mesmo mês, impedindo a demolição do edifício da estação.

Ao mesmo tempo, a Câmara Municipal discutia o projeto de lei complementar que estabeleceria a nova lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município. Em

---

<sup>168</sup> É importante ressaltar, que o Shopping Praiamar, com 212 lojas e um hipermercado, foi realmente o primeiro estabelecimento do gênero, de vulto, a ser construído na cidade, pois os demais, construídos entre as décadas de 1960 e 1980, eram de dimensões bastante reduzidas para o atual padrão de *shoppings* construídos no Brasil.

função da possibilidade de venda da área, durante a discussão da matéria, em novembro, um vereador da situação anunciou a intenção de apresentar emenda impedindo a implantação de empreendimentos típicos do dito varejo “avançado”. A emenda foi de fato apresentada e aprovada na sessão realizada no dia 12 do mesmo mês (EMENDA, 1998)<sup>169</sup>. A lei complementar foi sancionada pelo prefeito, sem veto à emenda, estabelecendo restrição ao uso comercial em 90% daquela e de outras áreas.

A alteração do zoneamento e o pedido de tombamento parecer desmotivado as empresas, que participariam da licitação, a adquirir a área. Conforme matéria publicada na imprensa local, até dia 13 de novembro, dos onze interessados que retiraram o edital, apenas o Grupo Pão de Açúcar depositou a caução exigida de R\$ 1,5 milhão (PÃO DE AÇÚCAR, 1998). Segundo a mesma fonte, “*Consta que a desistência dos outros interessados na aquisição teria sido motivada pelas novas regras para a exploração comercial daquela área [...]*”.

---

<sup>169</sup> A aprovação da emenda foi praticamente impingida à bancada de oposição, sob a ameaça de alteração do dispositivo legal que instituiu as Zonas Especiais de Interesse Social, prevista no projeto de autoria do Executivo (ver Seção 5.2.4). Com sua aprovação a área foi delimitada pela Lei Complementar nº 312, de 1998, como um Núcleo de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDE), onde é vedada, dentre outras atividades, a implantação de estabelecimentos comerciais de grande porte típicos do dito varejo “avançado”



**Figura 46 – Vista da gleba do antigo pátio da CPTM, com o Mendes Convention Center, à esquerda, e o hipermercado Extra, à direita.**  
Foto do autor (2005).

Aparentemente sem temer as novas restrições para a implantação de empreendimentos na área, no mesmo mês, a Companhia Brasileira de Distribuição, do Grupo Pão de Açúcar, proprietária da bandeira Extra, interessou-se pelo negócio e venceu a concorrência, adquirindo a gleba, por cerca de R\$ 31,5 milhões. Contudo, no dia 25 de novembro, a empresa compradora ingressou com um mandado de segurança, na 8ª Vara da Fazenda, na capital, visando obter o cancelamento da operação de aquisição do terreno. A alegação, nos autos, não estava vinculada à mudança no zoneamento, mas apontava a falta de informações completas no edital, que implicariam em mudança do valor estimado para a área.

O mandado citava especificamente o decreto de utilidade pública de 1996 e o pedido de tombamento. Porém, em nota à imprensa (PÃO DE AÇÚCAR, 1999a) a CPTM mencionava a restrição urbanística como sendo a real motivação para o mandado, o que se confirmou com a publicação de uma nota pelo próprio grupo. A sentença foi deferida e a compra da gleba foi cancelada. No entanto, o grupo Pão de Açúcar voltou atrás, alegando que não havia solicitado a execução da sentença (PÃO DE AÇÚCAR, 1999b).

Em 13 de maio de 1999, o Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico de Santos (Condepasa) tombou o edifício da antiga estação da Sorocabana (CONDEPASA, 1999), localizado na referida gleba, sem estabelecer restrições significativas à construção de edificações no restante do terreno. Segundo esta fonte, representante da construtora Racional, contratada pelo Pão de Açúcar para a construção de um empreendimento comercial na área, demonstrou apreensão com a mudança do zoneamento e com o tombamento, que poderiam colocar em risco a geração de “1.500 empregos diretos e 8.000 indiretos”, em função da construção de um hipermercado no local.

Por outro lado, o prefeito e o vereador que apresentara a emenda restringindo o uso da gleba manifestaram-se a favor da

construção de um parque público no local (PÃO DE AÇÚCAR, 1999b). No entanto, ambos mudaram de idéia, mais tarde, apoiados no discurso da geração de empregos. Esta postura ensejou diversas manifestações na sociedade, no sentido de que o processo não estava sendo conduzido de forma transparente, fazendo com que a discussão acerca do uso da área aumentasse a polêmica em torno do caso. O impasse desenrolou-se apenas em 2000, com a anulação da licitação e realização de novo certame em 31 de janeiro. Em 1º de fevereiro, em meio a suspeitas divulgadas pela imprensa, acerca de um suposto conluio entre vereadores e um empresário local (TAVARES, 2000), a empresa Alvamar, pertencente ao mesmo grupo proprietário do Shopping Praiamar, foi declarada vencedora e adquiriu a área, por R\$ 31 milhões, preço mínimo da licitação. Em declaração à imprensa, justificando a apresentação de novo projeto para o local, o proprietário da empresa afirmou: “*na última década foram inúmeras casas comerciais que fecharam as portas. Precisamos dar um choque nisto, com um projeto arrojado*” (EMPRESA, 2000). Contudo, em nenhum momento o referido empresário apresentou estudos que comprovassem o impacto positivo do empreendimento, em relação ao comércio da cidade.

Em seguida, o Executivo municipal, já devidamente convencido da pertinência do empreendimento, elaborou novo projeto de lei complementar, propondo, dentre outros dispositivos, a criação do parágrafo 3º, do artigo 83 da Lei Complementar nº 312, de 1998, que estabelece o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular, no sentido de retirar o impedimento à implantação de empreendimento comercial em 60% da área do terreno recém adquirido pela mesma empresa proprietária do Shopping Praiamar. Contudo, como estabelece a própria Lei Complementar nº 312, o Executivo deve consultar o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), antes de qualquer alteração nesta matéria. No entanto, os membros do conselho<sup>170</sup> receberam o conteúdo do projeto 48 horas antes da reunião, realizada em 3 de abril de 2000, quando em pouco mais de uma hora de discussão, a proposta foi aprovada, apesar dos protestos de sete representantes da sociedade civil. Esta situação provocou polêmica na cidade, mas mesmo assim o projeto foi remetido à Câmara, no dia 6 do mesmo mês (SANTOS, 2000). Neste mesmo dia o projeto foi pautado na 18ª Sessão Ordinária, sem tramitação nas comissões

---

<sup>170</sup> Conforme estabelecia a mencionada Lei Complementar, metade do número de conselheiros representava a administração municipal e os demais entidades da sociedade civil, algumas das quais vinculadas à promoção imobiliária.

permanentes do Legislativo, sendo aprovado em primeira discussão<sup>171</sup>. No dia 10 de abril, 16 meses após a criação de restrições de uso do solo da área e apenas quatro dias após ser recebido pela Câmara, o projeto foi aprovado definitivamente e sancionado três dias depois como Lei Complementar nº 387 (SANTOS, 2000). Esta modificação na lei complementar possibilitou que um hipermercado da rede Extra fosse implantado em parte do terreno, após negociação entre o novo proprietário da gleba e o próprio Grupo Pão de Açúcar. Na outra parte do imóvel, um centro de convenções foi construído.

A coalizão de interesses evidenciou-se em matéria publicada na imprensa (ARMÊNIO, 2000), na qual o empreendedor aparece em foto ao lado prefeito. Nesta foto também figura o mesmo vereador que apresentou, em 1998, a emenda ao projeto de lei complementar que se transformaria na Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular, que impediu circunstancialmente o uso comercial na maior parte da área

---

<sup>171</sup> Conforme Santos (2000) a oposição apresentou 12 emendas ao projeto, sendo apenas uma aprovada. Na primeira discussão 15 vereadores foram favoráveis à propositura e 6 contrários. Na segunda discussão mais 17 emendas foram apresentadas, tendo sido 13 aprovadas. Nenhuma das emendas aprovadas alterou o artigo 12 do projeto, em que se estabelecia a mudança parcial das restrições à construção de um hipermercado na área. Este artigo foi renumerado, tendo sido sancionado como artigo 20 da Lei Complementar nº 387, de 2000.



(SANTOS, 1998a). No texto da reportagem, o empreendedor reivindicava a alteração da lei, para que o empreendimento fosse viabilizado. Na mesma matéria o prefeito afirmava que um estudo neste sentido já estava em curso na área técnica da Prefeitura<sup>172</sup>. Quanto ao vereador, pelo que se pode deduzir pela leitura da notícia, passou a ser favorável ao empreendimento, abandonando a defesa da emenda que apresentara em 1998 e a idéia de que fosse construído um parque na gleba.

Vencidos os obstáculos legais, em tempo recorde, no dia 5 de maio daquele ano, o prefeito aprovou o projeto do hipermercado e do centro de convenções. O hipermercado foi inaugurado ainda no final de 2000, com área construída de cerca de 14.000 m<sup>2</sup>. O centro de convenções foi construído posteriormente, com área total de 24.000 m<sup>2</sup>. O hipermercado, como é usual neste tipo de empreendimento, conta com uma série de pequenas lojas anexas, distribuídas em seus dois pavimentos. O centro de convenções, inaugurado em 2001, possui um espaço destinado a feiras e exposições, com 10.000 m<sup>2</sup>, além de ter um amplo espaço para reuniões, em uma série de auditórios de dimensões flexíveis, em seu

pavimento superior. No andar térreo, localizam-se, ainda, uma casa noturna e uma “choperia”. Em um edifício anexo, foi construído um heliponto.

Vale ressaltar que, tanto no caso do *shopping*, como no do hipermercado, e em outros exemplos que podem ser encontrados na história do desenvolvimento econômico da Baixada Santista, a coalizão de interesses pelo crescimento e sua subjacente promessa de empregos, vem provocando fissuras na elite, que como apontou Gottdiener (1997), fraciona-se segundo seus interesses no tocante às questões imobiliárias, e quase sempre, premida entre valor de uso e valor de troca, divide-se na defesa e na crítica aos planos de desenvolvimento urbano, que se apresentam como solução em momentos de depressão salarial e desemprego. Tanto no caso do *shopping*, como do hipermercado, a assimilação do discurso da geração de emprego foi facilitada pelo anúncio feito pelo Nese, em dezembro de 1998, de que 22,1% da PEA de Santos não possuíam ocupação. Contudo, de maneira semelhante ao Shopping Praiamar, a promessa de geração de empregos, sobretudo por causa da implantação do hipermercado, vem causando bastante polêmica, em Santos. Os hipermercados provocam impactos profundos no comércio dos municípios em que se instalam, e mesmo em

---

<sup>172</sup> Note-se que a vedação ao uso comercial em um NIDE não impediria a implantação do Centro de Convenções, mas tão somente do hipermercado. Mesmo assim, o empreendedor afirmava que seria impossível construir um, sem o outro.

municípios vizinhos, como se pode verificar detalhadamente em Oliveira e Machado (2003) e de modo geral na Seção 4.1.3.3. Outro aspecto, que não se pretende aprofundar é a precarização das relações trabalhistas nestes estabelecimentos, que vêm empregando mão-de-obra terceirizada de cooperativas de trabalho, evitando o estabelecimento de vínculos empregatícios. Segundo José Kauffmann Neto (ECONOMIA, 2006), ex-dirigente do Sindicato do Comércio Varejista da Baixada Santista, estima-se que o Extra de Santos tenha gerado menos que 500 empregos e suprimido cerca de 1.500 em estabelecimentos comerciais de sua área de influência.

Em Santos, como em outros municípios, são bem conhecidos os efeitos dos hipermercados sobre algumas atividades como açougues e panificação, que vêm declinando, desde a década de 1960, quando os primeiros supermercados instalaram-se na cidade. É sabido que este fator se deve, em grande medida, à prática do *dumping*<sup>173</sup> pelo varejo “moderno”. Fenômeno semelhante ocorre com setores, como revelação de filmes fotográficos, postos de abastecimento de combustível e outros. Neste caso específico do

---

<sup>173</sup> O *dumping* é a prática de preços artificialmente baixos, visando à eliminação da concorrência, para o monopólio posterior de determinado segmento do mercado, possibilitando a prática, no futuro, de preços elevados, sem concorrência, e grande lucratividade.

hipermercado Extra, existem relatos da prática de *dumping* em serviços como revelação e venda de filmes fotográficos, associado ao fechamento de estabelecimentos ao redor do empreendimento, nos primeiros anos de funcionamento. Após a inauguração do hipermercado, pelo menos três lojas do ramo fecharam, na área de influência do equipamento. Há ainda, a implantação de posto de abastecimento de combustível, no estacionamento do hipermercado, que inicialmente impedida pelo Código de Posturas Municipal, foi liberada por meio de liminar judicial<sup>174</sup>.

Este caso ilustra claramente a atuação da “máquina do crescimento”, por meio da formação de uma coalizão de interesses que permitiu o surgimento de uma nova centralidade, muito próxima ao bairro Gonzaga, já afetado pela concorrência do Shopping Praiamar. Portanto, apesar do curto tempo decorrido desde a inauguração do hipermercado, é possível afirmar que os efeitos negativos da concentração do comércio varejista, apontados em Oliveira e Machado (2003), certamente já estão provocando seus desdobramentos em Santos.

---

<sup>174</sup> No município de São Vicente, a rede francesa de hipermercados Carrefour implantou, anteriormente, um posto, em condições semelhantes ao construído no Extra. Segundo denúncias de empresários do ramo, que se sentem atingidos pela concorrência desigual, este posto pratica concorrência desleal.

### 6.3 O processo de "revitalização" do centro de Santos

*“Os meios que a reurbanização planejada utiliza são tão deploráveis quanto seus fins”.*  
(JACOBS, 2000: 3)

Outro processo envolvendo uma coalizão pelo crescimento resultou na implantação de um programa de “revitalização” da área central de Santos, contendo elementos dos muitos projetos de desenvolvimento de *waterfront*, que vêm sendo implementados ao redor do mundo há pelo menos cinquenta anos.

De fato, a origem dos planos e projetos de “revitalização” de áreas centrais degradadas está nos E.U.A., nas décadas de 1950 e 60, atingindo o auge na década de 1970. Conforme Gottdiener (1997: 244), durante os anos do pós-guerra, o setor financeiro americano investiu pesadamente no setor imobiliário, detendo gigantesco número de hipotecas nas áreas centrais das cidades. Contudo, com a transformação da configuração espacial de algumas dessas cidades em regiões metropolitanas polinucleadas, acelerou-se o processo tido como de “degradação” das áreas centrais. Portanto, o setor financeiro passou a lutar por projetos de “revitalização” nestas áreas, como forma de impedir a perda de valor de suas hipotecas. Desta fonte originaram-se projetos como: Inner Harbor, em Baltimore; Boston Waterfront e Quincy Market, em Boston; Fisherman’s

Wharf, em São Francisco; Soho e Battery Park, em Nova Iorque; e London Docklands, em Londres. Os três últimos foram criticados por Arantes (2000: 31-38). Segundo esta autora, a Europa adaptou este esquema, oferecendo a estes planos e projetos um caráter “cultural”, com a disseminação de museus, aquários, mega-exposições, cinemas e teatros, como nos casos do Beaubourg, em Paris; Port Viel e Cidade Olímpica, em Barcelona; Guggenheim, em Bilbao; Porto de Alcântara, em Lisboa; e Postdamer Platz, em Berlim.

A onda de “revitalizações” atingiu a América do Sul pela Argentina, com o projeto para Puerto Madero, em Buenos Aires. No Brasil os primeiros projetos foram os do corredor cultural, no centro do Rio de Janeiro, do Porto de Belém, na cidade homônima e do bairro do Recife, na capital pernambucana. Entretanto, destaca-se a “revitalização” da área central de São Paulo, com forte atuação da organização não governamental paulistana Viva o Centro, com forte influência do setor financeiro, que vem pressionando com sucesso

diversas esferas de governo, no sentido de realizar obras de restauração e grandes investimentos no local.

A grande característica desses empreendimentos, do ponto de vista financeiro, é a pesada participação do Estado, na forma de subsídios e transferências de recursos ao setor privado (GOTTDIENER, 2007: 72). Nos E.U.A., desde 1949, há legislação federal permitindo essas operações, sendo que o primeiro projeto de “reconversão” de área central data de 1958. O projeto original do World Trade Center, executado na década de 1970, em Nova Iorque, é um grande exemplo deste esquema de concentração de recursos públicos em projetos de “revitalização”, com transferência para a iniciativa privada (GOTTDIENER, 1997: 73).

Estes projetos normalmente são legitimados por arsenal ideológico, em que elementos característicos do conceito de “máquina do crescimento” estão presentes, tais como o discurso da geração de empregos, desenvolvimento econômico etc. No entanto, observou-se o fracasso de muitos deles, no tocante a estas metas, em função do padrão concentrador de renda e fragmentador do espaço urbano. Em muitos desses casos, como apontado em Gottdiener (1997) e em Arantes *et al* (2000), ocorreram processos de gentrificação, com substituição de moradores de classes de menor

renda, por profissionais liberais e outros representantes da classe média. Neste aspecto, Arantes salienta: “*revitalização, reabilitação, revalorização, reciclagem, promoção, requalificação, até mesmo renascença, e por aí afora, mal encobrindo, pelo contrário, o sentido original de invasão e reconquista, inerente ao retorno das camadas afluentes ao coração das cidades*” (ARANTES *et al*, 2000: 31). Ainda, acerca da questão da gentrificação, a autora afirmou:

*A gentrificação é uma resposta específica da máquina de crescimento a uma conjuntura histórica marcada pela desindustrialização e conseqüente desenvolvimento de áreas urbanas significativas, a terceirização crescente das cidades, a precarização da força de trabalho remanescente e, sobretudo a presença desestabilizadora de uma underclass fora do mercado.* (ARANTES *et al*, 2000: 31)

Criticando as conseqüências desses planos, a autora lembrou o plano das London Docklands, em Londres, no qual a empresa criada pelo governo da Grã Bretanha, para promover o projeto, tinha por função “*impedir qualquer regulamentação restritiva ao mercado*”. O resultado, segundo Arantes, é conhecido:

*Especulação imobiliária desenfreada, tornando o local um reduto de yuppies nos anos 80, com os preços dos terrenos valorizados em até 2000%, seguida de uma baixa vertiginosa, falência de todo tipo, inclusive da Olympia and York (casualmente, responsável tanto pela construção de Battery Park (NY), quanto de um imenso complexo*

*multifuncional em Canary Wharf*). (ARANTES *et al*, 2000: 35)

No entanto, a despeito dessas experiências, cabe ressaltar que a idéia de degradação do centro está profundamente consolidada no imaginário da sociedade santista, em processo no qual a imprensa local desempenha papel central, em função da reprodução da ideologia da “revitalização” e seus tributários, como os projetos tipo *waterfront*. Contudo, é marcante a falta de clareza, no tocante à compreensão aprofundada das raízes do processo de transformação da configuração espacial, pelo qual passou a RMBS, no século passado e, sobretudo acerca das mudanças ocorridas no centro de Santos, desde a crise da economia agro-exportadora baseada no café, no final da década de 1920.

Há que se destacar, porém, que a questão da “revitalização” está na pauta técnica da Municipalidade há pelo menos três décadas. Este conceito, empregado relativamente à área central de Santos, aparece já em 1968, no Plano Diretor Físico do Município, Lei 3.529, em seus artigos 343 e 344, que versam sobre “Política de renovação urbanística da Cidade”. Os dispositivos estabeleceram uma “Subzona de Interesse Histórico e Cultural”, na área central, que veio a ser efetivamente regulamentada apenas no início da década de 1990. No entanto, nas décadas seguintes à aprovação do

Plano, a questão mobilizou setores organizados da sociedade. O PDDI 78 já apresentava o objetivo de “reforço” ao “centro histórico”. Em 1977, em seminário realizado pelo Sesc de Santos, com participação de técnicos da área de patrimônio cultural e representantes da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos, visava-se colocar a questão em discussão e obter alternativas para a acentuada degradação do conjunto arquitetônico do centro de Santos. Em janeiro de 1982, duas matérias de página inteira (AGUIAR, 1982a; 1982b) denunciavam o péssimo estado de conservação de imóveis de interesse cultural, alguns deles no centro da cidade, como o Outeiro de Santa Catarina, tombado pelo Condepasa, em 1990, e a Casa do Trem Bélico, tombada em 1940, pelo então Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (Sphan). Em maio de 1985, o seminário sobre “revitalização urbana”, organizado pelo jornal A Tribuna, em conjunto com o Sesc, também reuniu especialistas na área, trazendo a Santos a arquiteta Lina Bo Bardi, que em visita ao centro declarou: “*Se não tomarem providências rápidas vai acabar tudo*”. (MARQUES, 1985). Este movimento resultou em algumas ações concretas, como a demanda judicial movida pelo Sphan, naquele mesmo ano, visando garantir que a “Casa de Frontaria Azulejada”, na rua do Comércio, no centro

de Santos, fosse preservada<sup>175</sup> (JUSTIÇA, 1985). Em 1988, pressionada pela mobilização em torno da “revitalização” do centro e do patrimônio construído da cidade, de maneira geral, a prefeitura procedeu às primeiras desapropriações de imóveis de interesse cultural, com finalidade de restauração. Em 1989, foi sancionada a primeira lei de incentivo fiscal à proteção de imóveis de interesse cultural, em Santos, Lei n° 640, de 28 de dezembro, regulamentada pelo Decreto n° 1.582, de 24 de janeiro de 1992, referente à isenção de IPTU. Em 1991, dando seqüência à política de preservação do patrimônio cultural, foi criado o Condepasa.

É certo que nas últimas décadas, na área central da Santos, especialmente no espaço mais vinculado à atividade portuária pesada<sup>176</sup> e ao comércio varejista, reforçou-se o processo de deterioração dos imóveis. Isto ocorreu devido ao enfraquecimento dos produtos básicos das exportações brasileiras e ao processo de surgimento de novas centralidades terciárias, estudado na Seção 4.4, fazendo com que muitos casarões e conjuntos de escritórios fossem

desocupados, ampliando o aspecto de abandono do centro. O fechamento de algumas empresas terminou por aumentar a taxa de vacância nestas áreas.

No entanto, ao final da década de 1990, a área central de Santos ainda se constituía na maior concentração de comércio e prestação de serviços da RMBS, com cerca de 900 estabelecimentos do setor terciário abertos. Porém, um fenômeno que continua ocorrendo no centro é o fechamento paulatino de lojas de grandes redes, sobretudo lojas de departamento e até mesmo lojas centenárias, como a Ferreira de Souza, que comercializava presentes e artigos importados, e encerrou as atividades em março de 2005, após 138 anos de atividades. O comércio nesta área parece ter-se especializado em pequenas unidades, sobretudo do ramo de mobiliário e serviços pessoais. Segundo dados da Câmara de Dirigentes Lojistas de Santos, em 1999, o faturamento de algumas lojas que possuíam filiais em outros bairros, na área da orla, foi superior nestas unidades, em relação às lojas do centro, pois o comércio da área central só funciona sábado, até a hora do almoço. Ao contrário, nos bairros da orla o comércio funciona até sábado à noite. Não fosse este diferencial, o faturamento seria equivalente, avaliam os diretores da entidade.

---

<sup>175</sup> Casa de Frontaria Azulejada, um dos mais belos imóveis do final do século XIX, teve sua fachada restaurada em 1993 e é atualmente tombado pelo Iphan, Condephaat e Condepasa.

<sup>176</sup> As atividades vinculadas ao porto, que trazem maior impacto ambiental estão localizadas nos dois extremos da área central, os bairros Valongo, a oeste, e Paquetá, a leste.

Contudo, foi com o caldo de cultura da “decadência” do centro que, a partir de 1995, ganhou espaço a discussão da pertinência da “revitalização” da área do porto, no centro de Santos, muito próxima à área considerada mais “decadente”. A prefeitura, naquele ano, por meio da sua Assessoria de Porto e da sua área de planejamento, passou a reivindicar à Codesp uma área correspondente ao cais entre os bairros Valongo e Paquetá, visando desenvolver vários projetos em conjunto. Esta porção do cais santista (Figura 47) é a mais antiga e encontra-se, desde meados da década de 1980, fora de operação, em função de sua infra-estrutura ter-se tornado obsoleta, em virtude das transformações no transporte marítimo. Em 19 de dezembro daquele ano, foi assinado o Termo de Cooperação n° 017/95, entre prefeitura e Codesp, visando o estudo de soluções conjuntas para vários problemas atinentes às relações entre o Porto e o município, inclusive a revitalização do centro. Este Termo foi posteriormente prorrogado até 31 de dezembro de 1996.

Um dos projetos reivindicados pela Municipalidade foi a destinação da área do cais Valongo-Paquetá, então em adiantado estado de abandono, para o uso “urbano”. Para esta e outras finalidades foi constituído um grupo de trabalho conjunto, visando avaliar as alternativas técnicas possíveis de serem implementadas.

Ainda em 1995, a prefeitura contratou um consultor catalão, para orientar sua equipe na elaboração de proposta para a “integração Porto/Cidade”. Em julho daquele ano, a Prefeitura realizou o seminário “Cidade-Porto: Caminhos para um plano diretor integrado”, visando ouvir a sociedade, em especial a comunidade portuária e colher subsídios para este e outros projetos que visassem esta integração. O consultor produziu uma série de documentos norteando a atuação da prefeitura com o objetivo de obter esta integração e trabalhou junto com a equipe técnica no desenvolvimento de um estudo preliminar para implantação de um empreendimento na área do porto, visando a “revitalização” do cais Valongo-Paquetá e do centro da cidade. As propostas foram sintetizadas em Santos (1995), em que são previstas uma série de intervenções urbanísticas para os bairros Centro, Valongo, Paquetá e Vila Mathias, incluindo a proposta de “Reabilitação dos Armazéns do Cais Valongo/Paquetá”. Sobre o projeto, a publicação revela que *“Esta intervenção segue uma tendência observada em cidades portuárias de grande importância do mundo como Londres, Nova Iorque e Barcelona, que recuperaram áreas degradadas permitindo o incremento ao turismo e um maior desenvolvimento cultural da população”* (SANTOS, 1995: 14).

A primeira proposta, apresentada no final de 1995, consistia na implantação de um “centro de turismo e negócios”, denominado “Projeto Porto Urbano” e uma estação marítima de passageiros, com marina pública. A Codesp acolheu parcialmente a proposta, pois em seu Plano de Zoneamento e Desenvolvimento do Porto de Santos (PZDPS) destinou uma área bastante reduzida ao projeto, equivalente à ocupada atualmente pela estação de barcas, que fazem o transporte de passageiros, entre o centro de Santos e Vicente de Carvalho. A empresa vetou, ainda, a proposta de instalação de marina, prevista para o empreendimento, e destinou o cais em frente ao edifício conhecido como Tráfego, no bairro Paquetá, para a estação de passageiros.

Assim, em 1996, a Prefeitura apresentou sua segunda proposta do “Projeto Porto Urbano”, que consistia na construção de uma península artificial, produzida com aterro, de forma a aproveitar o espaço exíguo, em frente à estação das barcas, também com um programa de implantação de um “centro de turismo e negócios”. Neste estudo mantinha-se a proposta de implantação da estação de passageiros de transatlânticos e abandonava-se o projeto de marina. Era previsto, ainda, a integração com outros projetos elaborados para o centro, que acabaram sendo realizados na administração municipal

seguinte, como a reurbanização das ruas XV de Novembro e do Comércio. Este estudo, transformado em maquete, foi apresentado publicamente em diversas oportunidades, ao longo de 1996, sem, contudo, despertar maiores interesses da sociedade e da comunidade portuária locais.

Em 2002, a Prefeitura apresentou nova proposta para a “revitalização” do cais Valongo-Paquetá, prevendo a ocupação da área inicialmente reivindicada em 1995. Desta vez, a solicitação não sofreu a mesma reação negativa por parte da Codesp, que chegou a concordar com a destinação dos armazéns de números 1 a 4<sup>177</sup>, para a implantação de um empreendimento turístico e de negócios, com programa bastante semelhante ao da proposta de 1995, voltando a incluir o projeto de marina.

Na visão de representantes da administração municipal, este estudo estaria contribuindo para a “revitalização” do centro, cujo carro-chefe passou a ser o programa de incentivos fiscais e orientação técnica para o restauro de edifícios de interesse cultural, denominado Alegria Centro, aprovado pela Lei Complementar nº

---

<sup>177</sup> A esta altura, a Codesp já havia licitado o cais do Valongo, tendo sido vencedor o consórcio Tecondi, que deveria implantar ali aterro projetado, cuja obra fora interrompida, pela Portobrás, no final da década de 1980. Esta obra previa a demolição dos armazéns, fato que, como a retomada das obras, até hoje não ocorreu.



470, de 5 de fevereiro de 2003, pela Câmara Municipal. Muito mais ambicioso que o anterior, este anteprojeto, denominado “Complexo turístico-cultural armazéns 1 a 4”, prevê a construção de um “mergulhão” (trincheira), ao longo da avenida perimetral do Porto, junto aos referidos armazéns, ao custo superior a uma centena e meia de milhões de reais. Na verdade a trincheira estaria incluída num projeto mais amplo, a ser implementado pelo governo federal, que prevê a construção das avenidas perimetrais ao porto. No entanto, a opção de projeto pela trincheira é uma condição necessária para isolar o tráfego rodoviário pesado, viabilizando a proposta de “reconversão” de uso dos armazéns. Pouco se fala, porém, no tráfego ferroviário, cuja segregação seria tecnicamente inviável, mesmo com a construção da trincheira.

Em outra etapa do projeto, em área contígua, é prevista a utilização do pátio de manobras da antiga estação da RFFSA, no bairro Valongo, contíguo ao centro, para a implantação de um empreendimento empresarial, ainda pouco detalhado. No entanto, até o momento, as áreas de propriedade da União não foram repassadas à municipalidade para o desenvolvimento destes projetos.



**Figura 47 – Área do Porto de Santos reivindicada pela Prefeitura, junto à Codesp, para implantação de projeto tipo *waterfront*.**  
Fonte: elaboração própria (2005).

A discussão do tema da “revitalização” do centro mobiliza até o presente a prefeitura de Santos, que no início de 2003, por meio da Secretaria de Planejamento, elaborou, um levantamento dos imóveis desocupados no quadrilátero das ruas Itororó, General Câmara, da Constituição e avenida São Francisco, no “coração” da área central. Segundo o levantamento, nesta área, realmente a mais atingida pelo processo de encerramento de atividades de estabelecimentos comerciais e de serviços, intensificado a partir da década de 1970,

contabiliza-se 113 imóveis sem uso, inclusive muitos em ruínas ou em avançado estágio de deterioração. No entanto, as propostas para enfrentar esta questão passam ao largo da gênese do processo, marcado pelo surgimento e generalização de subcentros terciários concorrentes, em Santos e outros municípios da RMBS, após décadas de transferência da população de maior poder aquisitivo para os bairros da orla.

Portanto, apesar do desejo de recuperação do papel do centro ter se difundido em vários setores da sociedade e, atualmente, haver uma quase unanimidade na sua defesa, é certo de que o antigo centro de Santos, notabilizado no período agro-exportador do café, e comercialmente declinante a partir da fase da industrialização, jamais haverá de cumprir o papel antes desempenhado. Da mesma forma, a intensificação de investimentos estatais ou privados, nesta área, viabilizando projetos típicos da “máquina de crescimento”, não será capaz de promover uma qualidade de vida superior à população em geral e mesmo à que vive em cortiços na região pericentral. Ao contrário, o mais provável é a expulsão desta população para localizações mais afastadas do centro e a supressão paulatina do terciário voltado a esta população, predominante no centro, após quase um século de transformações. Neste aspecto, destaca-se que o

governo do estado, por meio da CDHU, procura implementar o Programa de Ação em Cortiços (PAC), que prevê a implantação de 4 projetos, na área pericentral, para construção de 311 unidades habitacionais. Até o momento em apenas um deles a obra foi iniciada, tendo sido paralisada por duas vezes, em função de dificuldades financeiras das empreiteiras contratadas. Na verdade, o projeto avança a passos muito lentos em face do grau de elevada vulnerabilidade social da população que vive em cortiços na área pericentral de Santos, conforme foi exposto detalhadamente, em Carriço (2002: 69-73), que se menciona levantamento da própria CDHU, realizado em 2000, a partir do qual esta população foi estimada em 2.664 famílias.

Enquanto isso, o Programa Alegria Centro não dá sinais de estar atingindo seus objetivos. Segundo Businari (2005), os comerciantes do centro reclamam da queda em torno de 60% nas vendas, nos últimos três anos. Segundo esta fonte, num raio de 100 m, ao redor do Paço Municipal (Figura 47), há cerca de 50 imóveis comerciais fechados. A reclamação refere-se, também, à rua Amador Bueno e à área pericentral da rua Senador Feijó, na Vila Mathias, ambas especializadas no comércio moveleiro. E mesmo na área considerada mais “histórica”, no eixo das ruas XV de Novembro e

do Comércio, onde as obras executadas pela prefeitura atraíram novos bares e restaurantes (Figura 48), alguns imóveis encontram-se com as portas cerradas.

Na verdade, o centro de Santos possui áreas com dinâmicas econômicas bem distintas, indicadas em cores distintas na Figura 48. A maior, ao sul da Praça Mauá, onde está localizado o Paço Municipal, concentra o que restou do comércio varejista, alguns estabelecimentos de prestação de serviços e a sede de órgãos e empresas públicas. Ao norte, entre o Paço e o cais, há maior concentração de empresas vinculadas a serviços portuários e financeiros, alguns órgãos públicos de grande importância regional, como Alfândega, Receita Federal, Polícia Federal, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal. Esta última possui dinâmica mais sensível às crises do comércio exterior, enquanto a primeira, é mais sensível às oscilações na renda e no mercado de trabalho regional, mas vem sendo afetada, há muitas décadas, pela concorrência das outras centralidades, exacerbada no período atual. Como o programa Alegria Centro, ou qualquer outra ação que vem sendo empreendida pelo poder local, não tem o condão de influenciar estas dinâmicas, é bem provável que a “revitalização” do centro prossiga sendo uma meta distante de ser alcançada.



Figura 48 – Efeito do processo de “revitalização” do centro sobre o valor imobiliário, na área mais afetada pelos investimentos públicos e privados (2005).

Fonte: Elaboração própria.

Na tentativa de superar a crise no programa, a Lei Complementar n° 470 foi modificada em fevereiro de 2005, ampliando os benefícios fiscais. Mas curiosamente, no centro das reclamações dos lojistas, além da queixa pela elevada carga tributária, há o entendimento de que o impedimento ao serviço de lotações, ocorrido a partir do final da década passada, provocou o esvaziamento do centro. As lotações concorriam com o transporte coletivo, praticando tarifas mais competitivas e transportando os passageiros com maior conforto, o que de certa forma atraía consumidores de renda mais baixa ao centro. Ironicamente, as transformações em curso na área mais dinâmica do projeto, podem contribuir ainda mais para afastar este tipo de consumidor, que foi o que restou ao centro, a partir da fuga do comércio mais sofisticado para a orla.

Como se pode verificar pela análise da Figura 48, na atualização dos valores venais dos terrenos dos imóveis<sup>178</sup>, por meio

---

<sup>178</sup> Os valores venais dos imóveis em Santos, eram corrigidos monetariamente, por meio de decreto, sem que houvesse atualização dos valores de mercado, desde 1996. Apenas em 2006 passou a vigorar a nova Planta Genérica de Valores, que estima os valores médios do metro quadrado de terreno, por testada de quadra. É esta valorização percentual (em azul) e desvalorização percentual (em vermelho), que se pode observar na referida figura, tendo como base os valores que vigoravam em 2005. Ou seja, os valores apresentados têm mais o caráter de ajuste aos valores de mercado, mas de qualquer maneira, evidencia-se uma maior

da Planta Genérica de Valores, apresentada em 2005, pela prefeitura, verifica-se que algumas quadras do trecho da rua XV de Novembro, em que as obras de “revitalização” foram realizadas e onde se estabeleceram novos bares, lanchonetes e restaurantes, houve expressiva valorização imobiliária. Neste trecho, onde a prefeitura promove atividades culturais ao ar livre, como espetáculos musicais, sobretudo às sextas-feiras, ao final da tarde, já se estabeleceu, em 2004, um clube do World Trade Center, que conta com um luxuoso restaurante, no edifício onde funcionou a Bolsa de Valores. O trecho das ruas XV de Novembro e do Comércio vem atraindo uma grande concentração de consumidores de média e alta rendas, que provavelmente não se interessam pelo tipo de comércio estabelecido no centro. Ainda mais pelo fato de que no horário em que este público vem afluindo à área central, o comércio já está de portas fechadas. Assim, o mais provável é que, ainda que timidamente, esteja havendo um processo de substituição de consumidores, numa área bem limitada, ao passo que o consumidor de baixa renda, cada vez mais passa a consumir nos subcentros regionais. Outro aspecto, que deveria ser mais discutido, é a concentração de um mesmo ramo de atividade, na área da rua XV de Novembro. Guardadas as

---

valorização na reduzida área de confluência das ruas XV de Novembro e Frei Gaspar, onde houve a maior concentração de investimentos públicos e privados.

enormes diferenças entre Santos e as metrópoles americanas analisadas pela autora, este fator, a médio ou longo prazos, poderá levar ao que Jacobs (2000) denomina “autodestruição da diversidade”<sup>179</sup>, criando um ambiente monótono, que poderá acarretar o posterior esvaziamento do local.

Por outro lado, os empresários que já investiram nos negócios abertos na área do projeto reclamam da lentidão das transformações. Em Santos (2005c), verifica-se que as queixas são variadas. Reclama-se da falta de divulgação do projeto, e até mesmo da falta de requinte de uma feira de antiguidades, implantada em 2005, por curto período, na rua XV de Novembro. Segundo a mesma fonte, “os expositores abandonaram a feira e voltaram para o Gonzaga, bairro que, segundo eles, reúne mais público e, conseqüentemente, gera mais vendas”. Para o presidente do Grupo World Trade Center, Bruno Bomeny, “a idéia inicial era para algo com mais requinte. Faltou um pouco de tudo: charme, mídia e marketing”. Segundo a notícia, o mesmo empresário sugere “para alegrar o Centro [...] a

---

<sup>179</sup> Jacobs denomina autodestruição de diversidade o processo ocorrido em algumas cidades americanas, em que houve especialização exagerada do comércio, em uma rua, ou trecho de rua, em função do sucesso de um determinado ramo de atividade ter provocado o desaparecimento de outras atividades, contribuindo para, a partir de um determinado momento, reduzir drasticamente o fluxo de consumidores ao local.

realização de eventos com ‘mais glamour’, como shows de ópera e jazz” (SANTOS, 2005c). Ou seja, como apontou Arantes (ARANTES *et al*, 2000) na maioria dos programas do gênero, há uma intenção subjacente de atrair para o centro um público de maior poder aquisitivo, o que tende a tornar o local mais segregado, fragmentando o espaço urbano.

Santos revela, ainda que, dos 1.804 imóveis inseridos na Área de Proteção Cultural (APC)<sup>180</sup>, “893 possuem nível de proteção 1 ou 2. Nessas classificações, o Município garante o benefício (incentivo fiscal), desde que o interessado mantenha as características originais de todo o imóvel (nível 1) ou preserve a fachada e o telhado do prédio (nível 2)”. Porém, a maior parte dos imóveis que obtiveram isenções fiscais, adquiriu estes benefícios pela Lei n° 640, de 1989.

Outro aspecto paradoxal no programa da prefeitura, é que as propostas de “revitalização” do centro, incluem sempre o objetivo da transformação da área do porto, com a finalidade de obter seu aproveitamento turístico. No entanto, este aproveitamento é concebido apenas pelo viés da supressão do porto, como espaço de

---

<sup>180</sup> Área que abrange os bairros Valongo, Centro, Paquetá e Vila Nova, em que incidem os dispositivos de incentivo à preservação e restauro de imóveis de interesse cultural, definida pela legislação municipal.

manipulação e transito de carga, ao passo que esta característica, por si só, é potencialmente muito relevante em termos de “produto” turístico.

Por todas estas razões, pode-se afirmar que, a coalizão pelo crescimento faz uso de propostas descoladas da realidade local, tipicamente “*idéias fora do lugar*”, conforme conceituado em Schwarz (1990), em benefício de propostas de interesse restrito a

determinados setores da sociedade, que certamente não são aqueles mais necessitados da ação estatal. No caso específico dos projetos para a área central de Santos, evidencia-se a ausência de propostas que visem enfrentar as dinâmicas sócio-econômicas que vêm contribuindo, há décadas, para a transformação daquele espaço, processo equivocadamente compreendido como “esvaziamento”, “degradação” ou “decadência” do centro.



## 7. Conclusão

---

Neste trabalho procurou-se discutir os câmbios sócio-econômicos motivados pela crise que marca o atual estágio de acumulação capitalista, em especial no que concerne aos efeitos deste processo sobre o espaço da RMBS. Neste sentido, objetivou-se ressaltar as conseqüências dessas transformações sobre as principais atividades econômicas regionais e seus impactos sócio-econômicos, verificando-se que as transformações foram determinadas não somente como decorrência da crise nacional, mas também como conseqüência de peculiaridades regionais.

Com a finalidade de aprofundar o conhecimento acerca dos reais determinantes da crise econômica brasileira nas últimas décadas e seus vínculos reais com os fenômenos operados nos ditos países centrais do capitalismo, no Capítulo 1 estudou-se a origem desta crise, verificando-se que a tentativa de reimposição do esquema de expatriação de excedentes característico do estágio extensivo de acumulação capitalista, esgotado na década de 1970, deve-se à relutância, por parte da sociedade brasileira, em transitar sua economia para o estágio intensivo de acumulação, sendo esta a verdadeira raiz da crise econômica do atual período. Portanto, os determinantes deste processo possuem origem interna e vieram a se

somar aos efeitos da crise do capitalismo nos países que já transitaram para o estágio intensivo. Desta forma, fica evidente o deslocamento de idéias e pseudoconceitos, propagados nas últimas décadas no Brasil, visando obscurecer este fato.

A adoção do pensamento neoliberal no país vem cumprindo este papel de obscurecer a origem da crise, facilitando a imposição de modelos transpostos do exterior, que apoiados nesta ideologia contribuem para aprofundar o quadro de segregação sócio-espacial, característico da urbanização brasileira, herdado do período inicial da industrialização. Porém, o arcabouço de idéias que sustentam este processo de ampliação da desigualdade não resiste a um exame mais cuidadoso. Pseudoconceitos como o de “globalização” da economia, sem dúvida, a arma mais bem sucedida do arsenal neoliberal, são mitificadores e contribuem para distorcer a compreensão acerca dos reais determinantes dos fenômenos econômicos e produtivos em curso nas últimas décadas. Na realidade a “globalização” é um mito que promoveu a falsa compreensão do processo de ampliação das assimetrias financeiras e comerciais ao redor do mundo, disseminado ao longo dos últimos decênios.



Embora os fenômenos produzidos no exterior afetem a economia e o espaço nacionais, em função do grau de inserção do país nas relações econômicas internacionais vigentes, os determinantes internos asseguram a reprodução do regime extensivo de acumulação, mediado pelo Estado nacional. Particularmente no âmbito regional, pode-se afirmar que as políticas econômicas de cunho neoliberal, adotadas especialmente a partir da década de 1990, decorreram em certa medida das transformações operadas no núcleo central do capitalismo, mas com forte determinação do processo interno de acumulação capitalista, garantido pelo estado brasileiro.

No Brasil, desde a década de 1930, foi essencial a intervenção estatal em setores estratégicos, ao mesmo tempo em que ocorreu a internacionalização da estrutura produtiva, com incorporação parcial das massas ao mercado de trabalho e ao consumo, no movimento denominado “industrialização a baixos salários”. Porém, mesmo após a extensão das relações capitalistas, por meio da ampliação e unificação do mercado nacional, o país continua reproduzindo sua *sociedade de elite*, sociedade, de origem colonial, apoiada num pacto de expropriação de excedentes, que se renova a cada momento de crise da economia brasileira, como ocorreu na segunda metade dos anos 1970, em que se inicia o período estudado neste trabalho.

Neste quadro de reimposição do estágio extensivo, foi essencial para a elite nacional a adoção de políticas estatais de orientação neoliberal. A partir do final da década de 1980, estas políticas tornaram-se hegemônicas e promoveram uma ampla mudança no quadro regulatório nacional, resultando na redução do controle estatal sobre setores estratégicos da economia e na fragilização da organização sindical. Estas mudanças tiveram impactos profundos sobre o espaço nacional e sobre os espaços regionais, que passaram a ser reconfigurados de maneira a atender novos imperativos, reforçando tendências do período anterior, como a segregação sócio-espacial e a pressão sobre os recursos naturais.

Germinada em meados da década de 1970, nos ditos países centrais, a ideologia neoliberal desempenhou papel crucial no Brasil, quase uma década após, eliminando resistências e facilitando a implementação de projetos que levam a maior concentração de renda e aumento das disparidades espaciais. No entanto, dinâmicas internas das regiões e mudanças em suas funções com relação ao mercado nacional, ou seja, a conjunção de fenômenos mais gerais com outros de determinação interna, provocaram o agravamento dos efeitos da crise nas metrópoles brasileiras. Concomitantemente, em função da hegemonia do pensamento neoliberal, operou-se uma

grande mudança na ação estatal como gestor e planejador do espaço, com o abandono, por parte do Estado, dos planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

Após o final do período anterior, ou seja, a partir do período que se encerra em meados da década de 1970, as mudanças em curso incentivaram a desconcentração industrial da RMSP, promovendo a dispersão da indústria em várias novas localizações do território nacional. Neste processo, a capital paulista teve reduzida sua participação na produção industrial, tornando-se o grande centro nacional terciário. Também em função deste processo surgiu uma significativa rede de cidades médias no país, com especial expressão no interior paulista, sobretudo no arco de cidades mais próximas à capital. As novas plantas industriais surgidas no interior resultaram da procura por localizações em que o movimento sindical fosse menos ativo, as restrições ambientais mais reduzidas e a disponibilidade de terrenos, a custo menor, fosse mais abundante. Contudo, setores industriais que demandavam mais tecnologia e mão-de-obra mais especializada tenderam a permanecer ou foram instalados na RMSP. Desta forma, os postos de comando permaneceram majoritariamente na capital paulista.

A população urbana teve maior crescimento relativo no interior, em função da instalação de plantas vinculadas a setores industriais mais avançados e ao agro negócio. Esta dispersão urbana demandou a criação de uma grande rede de infra-estrutura viária, convergente para os principais portos de exportação e importação. Neste quadro, os planos nacionais elaborados na década de 1990 passaram a reforçar os fluxos destinados à exportação de *commodities* e outros produtos da pauta comercial brasileira, apesar da falta dos investimentos necessários na infra-estrutura local dos municípios portuários e ausência de incentivo à capacitação de sua força de trabalho, que passou a enfrentar um ambiente econômico hostil e de alta competitividade. Se durante o período da industrialização, a RMBS consolidou sua posição estratégica, em termos nacionais, em função de sua importância portuária, no período atual, esta posição encerra outro significado, uma vez que as atividades portuárias não são mais desempenhadas unicamente no espaço primário do porto. Desta forma, os planos nacionais do período atual passaram a reforçar a posição da RMBS dentro da nova lógica da cadeia logística de sua hinterlândia, sob o ponto de vista da redução dos obstáculos ao escoamento da produção e da importação de insumos e mercadorias em geral. Embora este ponto de vista estivesse presente em todos os planos para a Baixada

Santista, desde o século XIX, no período atual, esta região tende, cada vez mais, a ser concebida como um centro de distribuição logística associado ao pólo siderúrgico e petroquímico de Cubatão.

Neste período, sobretudo em função da Constituição Federal de 1988, ocorreu uma série de mudanças institucionais que vieram a afetar a ação estatal no âmbito local. Uma das transformações mais relevantes foi a assunção de novas funções pelos municípios, ocorrida em concomitância às mudanças de orientação econômica após a adoção do neoliberalismo. Com o novo status de ente federativo, dado pela Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a assumir uma série de novas responsabilidades e serviços antes prestados por esferas superiores de governo, com grande pressão para a ampliação dos orçamentos municipais e a delegação da prestação de serviços públicos para o chamado “terceiro setor”. Neste contexto, disseminou-se a guerra fiscal, a competição entre cidades e regiões metropolitanas e, acima de tudo, a fragmentação das políticas públicas urbanas.

Conceitos como o de cidades globais facilitaram a assimilação do discurso neoliberal da disputa entre cidades por investimentos externos, relegando a segundo plano políticas de mitigação dos efeitos do desenvolvimento desigual. Desta forma ocorreu, na esfera

municipal, o abandono do planejamento urbano característico do período anterior, que se apoiava no discurso do enfrentamento dos problemas urbanos, de forma abrangente e com cunho desenvolvimentista. Esta modalidade de planejamento foi substituída por duas vertentes diametralmente opostas. Por um lado, como reconhecimento da grave situação social, alguns municípios procuraram implementar formas de planejamento mais inclusivas, voltadas ao incentivo à participação popular, com ênfase para setores tradicionalmente alijados das discussões sobre as políticas públicas, mas com sucesso limitado pela mobilização de parcela reduzida da população. Por outro lado, a transposição de modelos de planejamento tidos como exitosos nos países centrais ganhou espaço em vários municípios brasileiros. Estes modelos, consubstanciados no planejamento estratégico, disseminaram-se por várias metrópoles brasileiras, abordando o espaço urbano de forma fragmentada, reforçando as disparidades espaciais provocadas pela adoção de políticas neoliberais e oferecendo oportunidades de realização de lucros imobiliários em projetos de criação de novas centralidades terciárias, com forte participação estatal.

A adoção do planejamento estratégico deve ser compreendida no quadro da luta por melhores localizações no espaço urbano, em

que, durante o século XX, a elite nacional garantiu suas vantagens locacionais nas cidades, reimpondo sua hegemonia a cada crise de acumulação. Para isso a regulamentação urbanística teve papel de destaque na criação de territórios privilegiados, em que se intensificou o lucro imobiliário, sem criar obstáculos para a fixação da população de baixa renda em áreas insalubres ou inseguras. No período atual do capitalismo os projetos de cunho neoliberal vieram favorecer a ampliação do quadro de segregação sócio-espacial nas metrópoles brasileiras produzido no século XX, pelo foco do planejamento “estratégico” em determinadas áreas.

Enquanto planos de caráter fragmentador ocuparam o espaço surgido pelo abandono de formas de planejamento que procuravam abordar as cidades de forma abrangente, mas poucas vezes implementadas de fato, políticas de desenvolvimento que buscavam a reforma urbana e a difusão do conceito de função social da cidade, foram implementadas com resultados limitados. Esta dualidade no planejamento tem sido a grande característica das últimas décadas.

No que concerne à RMBS, pode-se afirmar que o processo econômico atual vem contribuindo decisivamente para a redução de sua importância econômica em nível estadual e nacional. Na década de 1990, quando a participação do Estado nos setores estratégicos

passa a ser limitada, sob a égide da ideologia neoliberal, esta tendência declinante agravou-se, pois a reestruturação havida na indústria e no porto, principais atividades econômicas regionais, promoveu inicialmente grande redução na renda da população da RMBS, afetando os demais setores da economia.

Contudo, no início deste século essas atividades vêm aumentando sua produtividade, sem voltar a gerar empregos nos mesmos níveis do final do período conhecido como “milagre econômico”. As mudanças na indústria e no porto foram profundas e dificilmente a geração de empregos retornará ao patamar das décadas anteriores à crise do atual estágio de acumulação. Embora as transformações ocorridas nestes setores comecem a promover o aumento de produtividade, nos últimos anos, elas se deram a um custo social elevado.

Pela especial dependência da RMBS em relação ao porto e à indústria de Cubatão, e pela crise ocorrida desde a década de 1980, no turismo balneário, verifica-se que os anos 1990 marcaram um período de dificuldades extremas para a região. As demais atividades avaliadas, com exceção da pesca esportiva e turismo náutico, bem como do ensino superior, parecem ter sofrido igualmente os impactos negativos das transformações havidas no período.

Durante a década passada, enquanto a indústria de Cubatão passou por um processo de privatização e desnacionalização, parte da renda portuária foi transferida para fora da região, como no caso dos armadores, em sua maior parte empresas estrangeiras. Ao mesmo tempo em que isto ocorreu, outros setores da economia regional sofreram processos de desnacionalização. O comércio varejista e atacadista sofreu um processo de concentração, com aumento de participação de grandes redes, todas com controle acionário de empresas estrangeiras. Até no ramo de cinemas passou a haver participação do capital internacional. Fato semelhante ocorreu no setor financeiro, em que houve concentração e desnacionalização. No turismo, ainda que de forma pouco expressiva, já na década atual iniciou-se a participação de empresas estrangeiras, no ramo de hotelaria. Na atividade pesqueira, desde o início deste decênio tem havido maior participação de embarcações de grande capacidade, provenientes de outros países, na pesca de profundidade voltada para a exportação, tendência que vem sendo mantida. No ensino superior, o fenômeno da desnacionalização ainda é muito localizado e não chegou a ocorrer na RMBS. Contudo, pode-se afirmar que a adesão da sociedade brasileira ao neoliberalismo vem promovendo a desnacionalização de importantes

setores da economia, com desdobramentos significativos sobre a economia da RMBS.

Nesta região, no período entre 1930 e 1975, como consequência do processo de urbanização desigual produzida em função da industrialização brasileira, construiu-se um arco de pobreza ao redor da zona leste de Santos e as orlas marítimas desta cidade e de São Vicente, passaram a concentrar a população de média e alta renda. Ao mesmo tempo, com o surgimento do turismo balneário de massa, este desequilíbrio intensificou-se nos demais municípios da RMBS, com a construção de um grande parque de residências de veraneio, num processo perverso de segregação espacial do grande contingente de trabalhadores arregimentados pela atividade. No período atual, as mudanças na economia e no setor produtivo provocaram redução dos rendimentos provenientes do trabalho, sobretudo após a década de 1980. Este processo aprofundou a polarização social construída desde o início do estágio extensivo, com significativo aumento da miséria. Embora este fenômeno acompanhe tendência verificada no restante do país, na RMBS o processo foi especialmente forte, durante os anos que se seguiram à reestruturação de suas principais atividades econômicas.

As transformações econômicas e produtivas em atividades basilares da economia regional passaram a provocar impacto desde o início da década de 1980, quando o quadro de desigualdade sócio-espacial já era profundo. Com a supressão maciça de empregos, redução da renda e aumento da informalidade nas indústrias de Cubatão, este município e os municípios vizinhos, passaram a apresentar um quadro social ainda mais grave. Este panorama, embora tenha sofrido ligeira melhora na segunda metade da década de 1980, voltou a piorar na década de 1990, sobretudo após 1993, ano em que ocorreram as mais importantes transformações na economia da região, com a privatização de importantes indústrias do pólo de Cubatão e o início do arrendamento de terminais portuários. O resultado desse processo foi a extensão da miséria a todos os municípios da região, num padrão em que as rodovias paralelas à orla marítima passaram a constituir-se como demarcadoras de renda, pois a população residente, mais pobre, nos municípios dos extremos da região, Bertioga, Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá, passou a habitar as restingas e encostas dos morros ao norte destas rodovias. Este fenômeno recebeu especial contribuição da atividade turística que segue sendo sazonal, tem uma pouco estruturada rede hoteleira e oferece baixa remuneração, especialmente no tocante à atividade da construção civil a ela vinculada.

Em que pesem as recentes tentativas locais de romper com o modelo perverso do turismo balneário, iniciativas em busca de outras modalidades de turismo, como o denominado “turismo de negócios”, o eco turismo ou o turismo histórico, ainda são insuficientes, desarticuladas, duplicam esforços ou até mesmo reproduzem efeitos nocivos do turismo balneário. Portanto, os poucos avanços nessa área não são alentadores.

No tocante ao processo de dispersão industrial verificado nas últimas décadas, observou-se que a RMBS dele não se beneficiou da mesma forma que outras regiões do estado e do país, sobretudo em comparação às áreas mais próximas à Região Metropolitana de São Paulo. Num primeiro momento, isto ocorreu em função da organização sindical tradicionalmente forte da Baixada Santista, da escassez de terrenos à disposição de novos empreendimentos de grande porte, elevado número de restrições ambientais e ausência de uma base técnico-científica. Contudo, o acelerado desenvolvimento da agro-indústria no interior paulista preservou a importância do pólo petroquímico de Cubatão e fortaleceu a posição estratégica do porto de Santos.

No entanto, é possível atribuir, em parte, a atrofia da importância regional, aos efeitos nocivos da reorganização produtiva

do atual período, sobretudo se forem considerados os desdobramentos do ciclo de privatizações da década de 1990. A série de pesquisas apresentadas no Capítulo 4, visando avaliar as condições sócio-econômicas e a qualidade de vida na RMBS, no atual período, comparativamente às outras regiões do estado de São Paulo e do Brasil, revelaram uma realidade preocupante, principalmente no que diz respeito às más condições de habitabilidade, escolaridade e saúde na região. Mesmo no tocante à dimensão riqueza, a RMBS não demonstra o mesmo desempenho relativo de décadas anteriores.

Com relação às questões sanitárias, é fundamental ressaltar que o agravamento do quadro sócio-espacial, nas últimas décadas, ocorreu ao mesmo tempo em que as condições ambientais da região pioraram drasticamente. Se por um lado o setor industrial, baseado em indústrias pesadas e altamente poluidoras, provocou contaminação do solo, atmosférica e dos recursos hídricos, as atividades portuária e turística contribuíram para agravar a situação. Também com grande impacto, o padrão de segregação sócio-espacial reforçado no atual período, promoveu a acelerada ocupação de áreas ambientalmente frágeis, sobretudo encostas e mangues, provocando sérias conseqüências para a qualidade ambiental da

RMBS. Este fato, ao lado da maior facilidade de acesso a outras regiões do litoral, contribuiu para a crise no turismo da região, em função da perda da balneabilidade em grande parte de suas praias. Outra atividade fortemente afetada pela contaminação ambiental foi a pesca, que já vinha sofrendo com a redução dos estoques, motivada pela sobrepesca havida nas décadas anteriores. A crise nesta atividade, agravada por peculiaridades locais, provocou a redução de importância da RMBS no setor, diante de outras regiões brasileiras.

Na década de 1990, a grave situação ambiental passou a ser enfrentada, em princípio no município de Santos, com a implantação de um programa de recuperação da balneabilidade. A partir do final deste decênio o governo estadual passou a ampliar a cobertura de saneamento nos demais municípios. Contudo o déficit de cobertura permanece sendo um entrave à melhora das condições das praias. Por sua vez, as indústrias de Cubatão foram pressionadas pelos órgãos de fiscalização ambiental a implementar programas de despoluição e descontaminação ambiental. Estes programas já vêm apresentando resultados positivos. Porém, o passivo ambiental é de tal monta, que muito ainda há por fazer. Da mesma forma, a autoridade portuária vem agindo no sentido de mitigar os impactos

ambientais da atividade, e os municípios passaram a implementar programas de urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda. Mas os resultados ainda são insuficientes para reverter os efeitos nocivos do processo de desenvolvimento urbano adotado desde o início do processo de industrialização.

No que diz respeito às alterações espaciais havidas no período em estudo, verifica-se que ao processo de polinucleação ocorrido no período posterior aos anos 1930 e acelerado após a década de 1970, veio somar-se o surgimento de novas centralidades terciárias, vinculadas inclusive à desnacionalização do comércio. Este fenômeno vem ocorrendo em todo o Brasil. No entanto, o que há de peculiar no caso da RMBS, são as reduzidas dimensões da área em que se concentram os empreendimentos do dito terciário “avançado”, potencializando os impactos nocivos intrínsecos deste processo e somando-se aos efeitos negativos das transformações nos demais setores, sobretudo na indústria, no porto, no turismo e na pesca.

Como nas demais regiões metropolitanas, no período atual, houve expressivo aumento do setor terciário e perda relativa da participação do pólo regional, o município de Santos, em termos de oferta de empregos e número de unidades empresariais. Com a

dispersão do terciário pelos municípios da região, intensificada após a década de 1980, formou-se uma expressiva rede de subcentros em algumas áreas mais distantes do centro da cidade, inclusive nos municípios ao redor de Santos. Este fenômeno contribuiu para o expressivo aumento dos deslocamentos em função do trabalho entre os municípios da RMBS, num quadro de redução da mobilidade.

Contudo, os dados apresentados no Capítulo 4 demonstram claramente que a perda da participação relativa de Santos, no setor terciário no âmbito da RMBS, ainda não se consubstanciou na formação de áreas de excelência sócio-econômica e ambiental nos demais municípios, com poucas exceções, não sendo suficiente para reverter o grave quadro de concentração de renda regional. Nem tampouco o município pólo deixou de possuir a maior e mais especializada rede de estabelecimentos do terciário regional.

Na década de 1990, o comércio perdeu postos de trabalho em todo o estado de São Paulo, em função da queda da renda e da elevação das taxas de juros. No entanto, os serviços melhoraram sua participação no estoque de empregos, respondendo por quase metade do pessoal ocupado no estado. Este fato contribuiu para que, a despeito da formação dos subcentros regionais, em consonância com a tendência estadual de crescimento do setor terciário, Santos siga



sendo, ao lado de Cubatão com suas indústrias, o grande empregador regional, demonstrando, sobretudo nos últimos anos, a força da atividade portuária e a importância do comércio exterior em termos de geração de emprego.

No âmbito do planejamento e do urbanismo locais observa-se muitas similitudes com processos ocorridos nas demais metrópoles brasileiras, na maneira como as municipalidades locais passaram a gerir e planejar a ocupação do espaço regional, no atual período. Enquanto o zoneamento foi colocado em prática, desde o início do século XX, garantindo a superexploração do potencial construtivo e o valor de monopólio na orla marítima, os planos locais ficaram limitados em grande parte ao seu caráter discursivo. Este fenômeno contribuiu em grande medida para que as atividades de planejamento e urbanismo pouco afetassem o processo de urbanização desigual. Ao contrário, no princípio da história do planejamento e do urbanismo em Santos, no final do século XIX, a segregação espacial foi reforçada pela legislação urbanística. No início este processo foi mais direto e violento, com o auxílio da polícia sanitária. Posteriormente, utilizou-se a instituição por meio legal do perímetro urbano para segregar, e depois, leis de zoneamento para garantir áreas de excelência ambiental, afastando-se a população de baixa

renda. O higienismo resultou em legislação urbanística detalhada e rigorosa, que agravou o quadro de disparidade social, restringindo a maior parte da população de baixa renda a localizações precárias. Nas décadas seguintes, o discurso do planejamento foi utilizado para fazer crer que se procurava transformar a realidade, enquanto a legislação de fato aplicada aprofundou a segregação espacial.

Na RMBS não foi diferente, e como em outras metrópoles litorâneas, enquanto planos foram abandonados ou semi-implementados, a orla marítima e seu valor de monopólio demarcaram territórios segregados, em processo especialmente grave. Em função dos interesses de empresas do ramo imobiliário da capital do estado, no mercado da Baixada Santista, este ramo tornou-se extremamente ativo nesta região, impulsionando a construção civil, que já recebia grande impulso das atividades industriais e portuárias. Posteriormente, sobretudo após a década de 1970, empresas locais ampliaram sua participação no ramo imobiliário. Em função deste processo, milhares de trabalhadores, com baixa qualificação fixaram-se na região. Entretanto, a despeito destas evidências, é recorrente na análise dos efeitos perversos da urbanização, o equívoco de explicar estes efeitos pelo viés da “falta de planejamento”. Na verdade o discurso do urbanismo e do

planejamento prosperou por seu caráter ideológico, enquanto leis de uso e ocupação do solo foram implementadas, aprofundando a segregação. Em pouco mais de um século de história do planejamento e do urbanismo em Santos e demais municípios da RMBS contabiliza-se extensa legislação urbanística e edilícia. Portanto, deve-se reconhecer que regulamentação não faltou e que o que realmente foi implementado contribuiu para a segregação sócio-espacial, já que esta legislação é parte importante da estratégia de controle da ocupação do espaço urbano, por parte de elite.

No período atual do capitalismo, sobretudo na primeira metade da década de 1990, em Santos, a municipalidade procurou romper com o planejamento puramente discursivo, desenvolvendo uma abordagem pretensamente mais democrática da atividade e priorizando o combate às disparidades sócio-espaciais. Alguns elementos desta nova abordagem, como a implementação da lei das Zonas Especiais de Interesse Social, estenderam-se aos municípios do entorno do pólo regional, promovendo projetos habitacionais para a população de baixa renda e propostas de intervenção em assentamentos subnormais. Contudo as experiências neste sentido não foram suficientes para reverter o quadro de segregação social,

embora tenham contribuído para mitigar seus efeitos de maneira bem limitada.

Por outro lado, na segunda metade do decênio passou novamente a prevalecer o planejamento discursivo, apoiado na necessidade de crescimento e de apoio ao setor imobiliário como forma de geração de emprego. Nos principais municípios da RMBS, com destaque para Santos, promoveu-se revisão da legislação urbanística, garantindo o aprofundamento da superexploração do potencial construtivo nas áreas em que o mercado imobiliário é mais ativo, como nas orlas marítimas. Concomitantemente, como em outros municípios brasileiros, ainda que de maneira não explícita, Santos passou a adotar o dito planejamento estratégico, adaptado de experiências estrangeiras. O discurso de geração de emprego e de crescimento a qualquer custo legitimou projetos de novas centralidades do terciário dito “avançado” e propostas de “revitalização” do centro santista, contendo elementos típicos desta forma de planejamento. Desta maneira, na década de 1990 houve grande incremento na implantação de hipermercados e *shoppings*, além de grande mobilização de setores da sociedade interessados em propostas de produção de novas atividades terciárias no *waterfront* portuário. Estes projetos não se limitaram a Santos, estendendo-se a

quase todos os municípios da área central da região, ancorando-se no discurso da geração de empregos. A aceitação das propostas de revitalização de áreas portuárias foi facilitada pelo entendimento equivocado do processo de “decadência” do centro e pela ilusão de que estas propostas pudessem trazer benefícios como a geração maciça de empregos. A redução da importância econômica do centro de Santos, em função da consolidação da rede terciária nos municípios vizinhos e da fixação da população de alta e média rendas nos bairros junto à orla marítima santista, passou a ser interpretada como decorrente da “decadência” ou do “envelhecimento” do centro, ou mesmo como resultante da “globalização” da economia. Assim, vem se obtendo terreno fértil para legitimar planos de “revitalização”, que se tornaram ao longo da última década a panacéia preconizada por setores da sociedade, apoiada no discurso da geração de postos de trabalho, num quadro de estagnação econômica e crise aguda de emprego e renda. Ainda que estes planos sejam incipientes, neles pode se observar políticas de fragmentação dos espaços, gentrificação da área central e abandono das propostas típicas dos planos de conjunto, apresentados no período anterior à década de 1980.

Coalizões de interesses ocasionalmente reúnem o setor da promoção imobiliária, administração pública, técnicos, parcelas da mídia e da elite local, em torno do objetivo de concentrar recursos públicos e privados em determinados lugares. Estas coalizões ajustam-se ideologicamente às dinâmicas mais gerais da economia, para definirem novas centralidades, visando extrair grande lucratividade e outras vantagens da transformação fragmentada do espaço, onde investimentos públicos de porte expressivo passam a ser concentrados, como vem ocorrendo nestes projetos vinculados às concepções do planejamento estratégico. Esses interesses parecem ter abandonado, no atual período, a promoção do desenvolvimento regional como forma de garantir a acumulação e a hegemonia. Desta forma, o discurso em torno de um projeto efetivo de metropolização da Baixada Santista permanece vazio e sem conseqüências concretas. É neste contexto que deve ser compreendida a modalidade de planejamento urbano e regional hegemônica, na RMBS, nos últimos anos. Na ausência de planos de desenvolvimento regional focados na valorização de setores importantes para a economia da Baixada Santista como o porto e a indústria, multiplicam-se planos que tendem a reforçar a atividade turística, tida como capaz de reverter a crise das últimas décadas. Este fenômeno pode ser

explicado em parte pelo interesse na produção imobiliária com extração do máximo aproveitamento do solo urbano.

Na RMBS, o processo de fragmentação espacial foi particularmente beneficiado pela perda relativa da sua importância econômica, provocada pelas transformações produtivas e espaciais das últimas décadas, que no quadro da crise da acumulação nacional propiciou grande receptividade aos projetos de construção de novas centralidades. Assim, propostas descoladas da realidade local proliferaram, provocando concentração e evasão de capital. Estas propostas atendem, em geral, interesses de setores específicos da

sociedade, contribuindo para o acirramento das desigualdades espaciais. Enquanto isso, as raízes da crise econômica do período e os reais determinantes do declínio relativo da participação econômica da RMBS, com relação ao conjunto dos municípios do estado, são ignorados pela maior parte da sociedade e, acima de tudo, pelas políticas públicas locais. Neste aspecto, considera-se que o nível de aprofundamento alcançado neste trabalho contribuiu para clarificar estas questões e os principais entraves ao desenvolvimento regional, avançando na explicação da natureza dos fenômenos espaciais atinentes às transformações produtivas características da crise do atual estágio de acumulação, na Baixada Santista.



## Referências

---

- ADTP. **Pólo cerâmico de Santa Gertrudes (SP) vai ganhar porto seco.** Atualizada em 22 set. 2003. Disponível em: [http://www.adtp.org.br/noticia.asp?id\\_noticia=3356](http://www.adtp.org.br/noticia.asp?id_noticia=3356). Acesso em : 26 nov.2003.
- AGEM. **Relatório Anual de Atividades 2004.** Santos, 2005. 1 CD-Rom.
- AGLIETTA, Michel. **La Globalisation Financière.** In L'Économie Mondiale 2000. CEPPII Dossiers Strategiques. Paris: Francgraph Publications, 2000.
- \_\_\_\_\_. **A Theory of Capitalist Regulation.** The US Experience. London: Verso, 1979.
- AGUIAR, Antônio A. **Socorro, a história de Santos está morrendo! 1ª Parte.** *A Tribuna*, Santos, 10 jan. 1982a, p. 56.
- \_\_\_\_\_. **Socorro, a história de Santos está morrendo! 2ª Parte.** *A Tribuna*, Santos, 11 jan. 1982b, p. 20.
- ANDRADE, Carlos Roberto Monteiro de. **O Plano de Saturnino de Brito para Santos.** *Espaço e Debates*, São Paulo, n. 34, p. 55-63, 1991.
- ANDRADE, Wilma Therezinha Fernandes de, **O Discurso do progresso: a evolução Urbana de Santos. 1870 – 1930.** 1989. Tese (doutorado em História) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo.
- ANTP. **Perfil da Mobilidade do Transporte e do Trânsito nos Municípios Brasileiros 2003.** Brasília: MCidades, 2004. 148 p.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos e MARICATO, Ermínia. **A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando consensos.** Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. **Brasil nos anos noventa: opções estratégicas e dinâmica regional.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, n. 2, p. 9-24, mar. 2000.
- ARMÊNIO Mendes fará centro de convenções. *A Tribuna*, Santos, 01 abr. 2000. p. A4.
- ASSALTOS a fretados são debatidos amanhã. *A Tribuna*, Santos, 02 set. 2005, p. A-8.
- ÁVILA-DA-SILVA, Antônio Olinto (coord.). **Produção Pesqueira Marinha do Estado de São Paulo no Ano 2004.** Série Relatórios Técnicos. São Paulo: Instituto de Pesca, n. 20, jul. 2005. 40 p.

- BALBI, Sandra. **Economistas alertam para desindustrialização.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 dez. 2005. Dinheiro, p. B3.
- BANCO MUNDIAL. Financiamento do Desenvolvimento Global 2005. Disponível em: <http://www.worldbank.org/prospects/gdf2005>. Acesso em: 8 jan. 2006.
- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. **Mitos da Globalização.** Revista do Instituto de Estudos Avançados. Coleção Documentos n. 35, Série Internacional, São Paulo: USP, jun. 2001.
- BENKO, Georges. **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI.** Tradução por Antônio de Pádua Danesi. 3 ed. São Paulo: Hucitec, Annablume, 2002. 266 p.
- BERNARDINI, Sidney Piochi. **Os Planos de Intervenção Urbana em Santos** - de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito - (1822-1910). 2003. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- BEYHAUT, Gustavo. *Metropolização e Globalização: bosquejos históricos e sociais.* In GADELHA, R. M. F. (org.). **Globalização, metropolização e políticas neoliberais.** São Paulo: Educ, 1997.
- BONDUKI, Nabil. **Origens da habitação social no Brasil.** 2 ed. São Paulo: Estação Liberdade, 1998. 342p.
- BORDONI, Orlando; GUERRA, Sinclair e SCARAMUCCIÍN, José. **A poluição na Billings: uma análise econômica.** Revista Brasileira de Energia, v. 4, n. 1, 1995. Disponível em: <http://www.sbpe.org.br/v4n1/v4n1a8.htm>. Acesso em: 02 dez. 2003.
- BOVO, José Murari. **Impactos Econômicos e Financeiros da Unesp para os Municípios.** São Paulo: Unesp, 2003. 150 p.
- BRASIL. **A Pesca e a aquicultura no Estado de São Paulo.** Texto base da 1ª Conferência Estadual de Aquicultura e Pesca. Brasília: Seap-PR, 2003. 36 p.
- BRENNER, Neil e THEODORE, Nick (orgs.). **Spaces of Neoliberalism.** Urban Restructuring in North America and Western Europe. London: Blackwell, 2002, p. 2-31.
- BRITO, Francisco Saturnino Rodrigues de. **A Planta de Santos.** São Paulo: Brazil de Rothschild, 1915. 273 p.
- BUSINARI, Maurício. **Santos: projeto não detém crise no centro.** *Jornal da Tarde*, São Paulo, 18 jun. 2005. Baixada Santista, Caderno A, p. 5.

- CALDATTO, Gino Barbosa. **Chalé de Madeira**: A moradia popular de Santos. 1998. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- CALDEIRA, Jorge. **Mauá: empresário do império**. São Paulo: Companhia das Letras 1995.
- CANO, Wilson. **Raízes da concentração industrial em São Paulo**. 4 ed. Campinas: Unicamp, 1998. 322 p.
- CARRIÇO, José Marques. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. 2002. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- CARVALHO, Mario César. **Na contramão do país**, SP vê crescer indigência e pobreza. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 2003. Qualidade de Vida 1991-2000, p. A3, c. A1-A6.
- CASTELLS, Manuel. **The Informational City**: Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process. Oxford: Blackwell, 1989.
- CETESB. **Sistema Estuarino de Santos e São Vicente**. São Paulo, 2001. 1 CD-Rom.
- CHRISTOFOLETTI, Rogério. **Comércio varejista muda de perfil**. A Notícia, Joinville, 30 ago. 1999. Disponível em <http://www.an.com.br/1999/ago/30/0ecc.htm>. Acesso em 03 abr. 2005.
- CONDEPASA **tomba a antiga estação da Fepasa**. *A Tribuna*, Santos, 15 mai. 1999. Local, p. A10.
- COMIN, Alvaro Augusto. **Sem título**. São Paulo, Cebrap, no prelo.
- CORAGGIO, José Luís e CÉSAR, Ruben. **¿Qué debe hacer el gobierno local ante los grandes emprendimientos en el comercio minorista?** Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Recife, mar. 2000, n. 2. p. 25-38.
- COUTO, Joaquim Miguel. **Entre estatais e transnacionais: o Pólo Industrial de Cubatão**. 2003. Tese (doutorado em Economia) Instituto de Economia, Unicamp, Campinas.
- CRUZ, Rita de Cássia Ariza da. **Turismo, Território e o Mito do Desenvolvimento**. In Espaço e Geografia: Espaço, Turismo e Desenvolvimento, v. 3. Brasília: UnB, jan.-jul. 2000, p. 19-26.



DEÁK, Csaba. *Globalização ou crise global?* In **À busca das categorias da produção do espaço**. 2001. Tese de Livre Docência, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

\_\_\_\_\_. **Acumulação entravada no Brasil / E a crise dos anos 80**. Espaço e Debates. São Paulo, n. 32, p. 32-46, 1991.

DINIZ, Clélio Campolina de. *Impactos territoriais da reestruturação produtiva*. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz (org.). **O Futuro das Metrôpoles: Desigualdades e governabilidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2000. p. 21-62.

DUARTE, Angelo, ISSLER, João e SPACOV, Andrei. **Indicadores coincidentes de atividade econômica e uma cronologia de recessões para o Brasil**. Ensaio Econômico. Rio de Janeiro, Escola de Pós Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas. Fev. 2004.

DUPAS, Gilberto. **A Lógica da Economia Global e a Exclusão Social**. In Revista do Instituto de Estudos Avançados, n. 34. São Paulo: USP, 1998.

ECONOMIA. **Economia & Negócios**. Santos: Rádio Litoral FM, 6 abr. 2006. Programa de Rádio.

**EMENDA ao Plano Diretor cria seis núcleos de intervenção na Cidade**. *A Tribuna*, Santos, 11 nov. 1998. p. A5.

EMPLASA. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista - PMDI RMBS**. São Paulo: Emplasa, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Emplasa, 2002b. 1 CD-Rom.

**EMPREITEIRA que atua na área da Cosipa demite 300 empregados**. *A Tribuna*, Santos, 8 jan. 1994. Sindical, p. B4.

**EMPRESA que faz shoppings desiste da Estação**. *A Tribuna*, Santos, 12 nov. 1998. p. A8.

**EMPRESA de Armênio Mendes adquire a área da Sorocabana**. *A Tribuna*, Santos, 16 mar. 2000. Local, p. A7.

ESCÓCIA, Fernanda da e SIQUEIRA, Fausto. **Maiores metrôpoles perdem fôlego e caem no ranking**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 2003. Qualidade de Vida 1991-2000, p. A5, c. A1-A6.

**EX-CHEFE do INSS defende permuta**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 04 jan. 2000. Disponível em:

<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0401200007.htm>. Acesso em: 24 fev. 2005.

EXTINTA **ação contra troca de terreno do INSS**. *A Tribuna*, Santos, 29 mar. 1998. Local, p. A6.

FAORO, Raimundo. **Os Donos do Poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001. 913 p.

FERNANDES, Fátima e ROLLI, Claudia. **Receita quer fim de licitação em porto seco**. Folha de São Paulo, São Paulo, 16 nov. 2005. Dinheiro, p. B6.

FERNANDES, Florestan. *Classes sociais na América Latina*. In FERNANDES, F. **Capitalismo dependente e classes sociais na América Latina**. São Paulo: Zahar, 1981.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo: o mito da cidade global**. Tese (doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo, 2003.

FIORI, José L. **Os moedeiros falsos**. 4 ed. Petrópolis: Vozes, 1997. 251 p.

FLEURY, Paulo Fernando. **A Infra-estrutura e os Desafios Logísticos das Exportações Brasileiras**. Rio de Janeiro: COPPEAD/UFRJ, Centro de Estudos em Logísticas, 2005.

Disponível em: [http://www.cel.coppead.ufrj.br/fs-art\\_infra.htm](http://www.cel.coppead.ufrj.br/fs-art_infra.htm). Acesso em: 10 ago 2005.

FRIEDMANN, J. e WOLFF, G. **World City Formation**: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, Londres: v. 6, n. 3, set. 1982. p. 309-344.

FRIEDMANN, J. **The World Cities Hipotesys**. In *Development and Change*, n. 17 (1), 1986.

FRITSCHER, Heidi. **Will Supermarkets Be Super for Small Farmers?** *International Food Policy Research Institute Newsletter* 03 mar. 2004. Disponível em: <http://www.ifpri.org/pubs/newsletters/ifpriforum/if200312.htm>. Acesso em: 26 mar 04.

FRÚGOLI Jr., Heitor. **Centralidade em São Paulo**: trajetórias, conflitos e negociações na metrópole. São Paulo: Cortez, Edusp, 2000. 254 p.

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

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit Habitacional no Brasil**: Municípios Seleccionados e Microrregiões Geográficas. 2 ed. Belo

Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2005. Disponível em: [http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/deficit\\_edicao\\_2005.pdf](http://www.fjp.mg.gov.br/produtos/cei/deficit_edicao_2005.pdf).

Acesso em: 3 mar. 2006.

GIDDENS, Anthony. **A Terceira Via**: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Rio de Janeiro: Record, 2000, p. 39-43.

GITAHY, Maria Lúcia. **Ventos do mar**. São Paulo: UNESP e Prefeitura Municipal de Santos, 1992. 188 p.

GOLDENSTEIN, Lea. *O Assentamento Industrial na Baixada Santista*. In **Questões Ambientais Urbanas**: Um Seminário Universitário, Anais: 24-29. São Paulo, FAU USP, 1993.

GONÇALVES, Alcindo. **Presente e futuro**. Jornal da Orla, Santos, 16 nov. 2003. Edição Especial, p. 53.

GONÇALVES, Maria Flora. **Novas configurações do desenvolvimento urbano paulista**. Espaço e Debates, Nova Dimensão Regional. São Paulo, n. 38, 1994. p. 39-53.

GORENDER, Jacob. Estratégias dos Estados nacionais diante do processo de globalização. In GADELHA, R. M. F. (org.). **Globalização, Metropolização e Políticas neoliberais**. São Paulo: EDUC, 1997, p. 73-97.

GOTTDIENER, Mark. **Produção Social do Espaço Urbano**. Tradução por Geraldo Gerson de Souza. 2 ed. São Paulo: Edusp, 1997. 310 p.

GUERISE, Luciana e ROBLES, Léo Tadeu. **Os custos portuários na logística de importação e a Lei de modernização dos portos**: O caso de movimentação de cargas gerais em contêineres no porto de Santos. Anais do Simpósio de Administração da Produção, Logística e Operações Internacionais. São Paulo: 2004. 58 p.

GUIA QUATRO RODAS - BRASIL. São Paulo: Abril, 2005.

GUTBERLET, Jutta. **Cubatão: desenvolvimento, exclusão social, degradação ambiental**. São Paulo: Edusp, 1996. 244 p.

HARVEY, David. **A condição Pós Moderna**. Tradução por Adail U. Sobral e Maria S. Gonçalves. 8 ed. São Paulo: Edições Loyola, 1999. 349 p.

HIRST, Paul e THOMPSON, Grahame. **Globalização em Questão**: a economia internacional e as possibilidades de governabilidade. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

IANNI, Otávio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBGE. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004**. Rio de Janeiro, 2005.

\_\_\_\_\_. **Tendências Demográficas: uma análise da amostra do Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: 2004.

\_\_\_\_\_. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: 2002. 1 CD-Rom.

IGC. **Municípios e Distritos do Estado de São Paulo**. São Paulo, IGC: 1995

INEP. **Censo da Educação Superior 2004**. MEC. Brasília: 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>. Acesso em: 06 jan. 2006.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior 2002**. MEC. Brasília: 2003. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/superior/censosuperior/default.asp>. Acesso em: 20 mai. 05.

\_\_\_\_\_. **Censo da Educação Superior 1997**. MEC. Brasília: 1998. Disponível em:

<http://www.inep.gov.br/download/censo/1997/superior/miolo-Superior2-97.pdf>. Acesso em: 20 mai 05.

ISSLER, João Victor e VAHID, Farshid. **The Missing Link: Using the NBER Recession Indicator to Construct Coincident and Leading Indices of Economic Activity**. Jul. 2003. Disponível em <http://epge.fgv.br/portal/arquivo/1460.pdf>. Acesso em 06 dez 2004.

IPSOS MARPLAN. **Hábitos e Preferências do Novo Consumidor**. Seminário Imigrantes: Nova Pista de Oportunidades, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades**. Tradução por Carlos S. Mendes Rosa. São Paulo: Martins Fontes, 2000. 510 p.

JUSTIÇA **protege a casa de frontaria azulejada**. *A Tribuna*, Santos, 15 mai. 1985. p. 28.

KOULIOUMBA, Stamatia. **São Paulo: Cidade Mundial?** 2002. Tese (doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

KOWARICK, Lúcio. **The logic of Disorder: Capitalism Expansion in the Metropolitan Area of Greater São Paulo**. Discussion Paper n. 102, Institute of Development Studies. Brighton: University of Sussex, 1977.

- LANNA, Ana Lúcia Duarte. **Uma Cidade na Transição Santos: 1870-1913**. São Paulo, Santos: Hucitec, Prefeitura Municipal de Santos, 1996. 270 p.
- LEBORGNE, Danielle e LIPIETZ, Alain. *Flexibilidade defensiva ou flexibilidade ofensiva: os desafios das novas tecnologias e da competição mundial*. In PETRECEILLE, E. e VALLADARES, L. (orgs.) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**, São Paulo: Nobel, 1990. p. 17-43.
- LEGISLATIVO torna a aprovar o novo Plano Diretor. *A Tribuna*, Santos, 13 nov. 1998. p. A5.
- LENCIONI, Sandra. **Região e Geografia**. São Paulo: Edusp, 1999.
- LEME, Maria Cristina Silva. **Planejamento em São Paulo: 1930 - 1969**. 1982. Dissertação (mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. *Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada*. In SANTOS Milton, SOUZA Maria A. A. e SILVEIRA Maria L. (orgs.). **Território, Globalização e Fragmentação**. São Paulo: Hucitec, Anpur, 1994.
- LEVITT, Theodore. **The Globalization of Markets**. Harvard Business Review, 1983.
- LOGAN, John e MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes: the political economy of place**. University of California Press, 1987.
- MAIA, Francisco Prestes. **O Plano Regional de Santos**. São Paulo: Pedagógica Brasileira, 1950. 238 p.
- MARIA, Fernando de. **Cidade passa por mudanças**. *Boqueirão News*, Santos, 20 a 26 mar. 2004. p. 6.
- MARQUES, Ricardo. **Lina percorre a Cidade, com alegria e decepção**. *A Tribuna*, Santos, 14 mai. 1985. p. 28.
- MARTINS, Maria Lucia Refinetti. **Os Desafios da Gestão Municipal Democrática**. Santos – 1993/1996. São Paulo/Recife: Instituto Pólis/Centro Josué de Castro, 1998. 42 p.
- MARTINS, José de Souza. **O cativoiro da terra**. 8 ed. São Paulo: Ciências Humanas, 1979. 157 p.
- MARX, Karl. **O Capital**. Edição resumida por Julian Borchardt. Tradução por Ronaldo Alves Schmidt. 7. ed. Rio de Janeiro: LTC, 1980.
- MELO, Marcus A. B. C. *Regimes de acumulação, Estado e articulação de interesses na produção do espaço construído*. In

- PETRECEILLE, E. e VALLADARES, L. (orgs.) **Reestruturação Urbana: Tendências e Desafios**. São Paulo: Nobel, 1990. p. 168-180.
- METRÔ. **Pesquisa origem-destino: 1967-1977-1987-1997 (Demonstrativo)**. São Paulo: Metrô, 2000. 1 CD-Rom.
- MOLOTCH, Harvey. **The City as a growth machine: Toward a Political Economy of Place**. In *The American Journal of Sociology*. Chicago: University of Chicago, 1976.
- MONTHLY REVIEW. **Globalization – To What End?** Part I. Nova York: Monthly Review Press, v. 43 (9), 1992a.
- MONTHLY REVIEW. **Globalization – To What End?** Part II. Nova York: Monthly Review Press, v. 43 (10), 1992b.
- MORI, Klára Kaiser. **Notas sobre a formação do espaço brasileiro**. Espaço e Debates - Reestruturação: economia e território. São Paulo, n. 25, 1988. p. 90-103.
- NEGRI, Barjas e PACHECO, Carlos Américo. **Mudança tecnológica e desenvolvimento regional nos anos 90: a nova dimensão espacial da indústria paulista**. Espaço e Debates - Nova Dimensão Regional, São Paulo, n. 38, 1994. p. 62-82.
- NESE. **Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos: Relatório Completo**. Unisanta, 2004a.
- \_\_\_\_\_. **Rais/Caged/MTE. Empregos Formais 2003**. Unisanta, 2004b.
- \_\_\_\_\_. **Mercado de trabalho: variação da remuneração segundo a idade, sexo e instrução**. Unisanta, 2002. Disponível em: <http://www.nese.unisanta.br/download/caged/2002-05.pdf>. Acesso em: 10 nov. 2005.
- NOVO shopping será inaugurado na noite de hoje. *A Tribuna*, Santos, 27 abr. 2000. Local, p. A9.
- NOVY, Andreas. **A Des-ordem na Periferia**. Tradução por Peter Naumann. Petrópolis: Vozes, 2002. 423 p.
- NTU. **Transporte Público Urbano**. Crise e Oportunidade: Pesquisa Nacional NTU, Conclusão do Simpósio. Brasília: NTU, 1998.
- NUNES, Luiz A. de Paula. **A formação do urbanismo em Santos: 1894–1951**. 2001. Dissertação (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.
- \_\_\_\_\_. **De Saturnino de Brito a Prestes Maia na História do Planejamento de Santos**. 2000. Trabalho de

conclusão de curso (mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo.

OLIVEIRA, Francisco de. **Economia brasileira: crítica à razão dualista**. Cadernos Cebrap, n. 2. São Paulo: Brasiliense, 1972.

OLIVEIRA, Gesner e MACHADO, Eduardo L. **Impactos Verticais da Concentração do Setor Varejista Brasileiro**. São Paulo: Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV, 2003.

OLIVEIRA, Orlandina de e ROBERTS Bryan. *Urbanism in Latin America*. In GUGLER, Josef (org.), **The Urban Transformation of the Developing World**. Browning: Harvey Oxford University Press, 1996. p. 253-315.

OURIQUES, Helton Ricardo. **A Produção do Turismo: Fetichismo e Dependência**. Campinas: Alínea, 2005. 159 p.

PÃO DE AÇÚCAR **desiste do terreno da ferrovia**. *A Tribuna*, Santos, 02 jun. 1999a. Local, p. A4.

PÃO DE AÇÚCAR **volta atrás e diz que quer área**. *A Tribuna*, Santos, 03 jun. 1999b. Local, p. A4.

PÃO DE AÇÚCAR **deve ficar com área da CPTM**. *A Tribuna*, Santos, 03 dez. 1998. Região, p. A8.

PEREIRA, Jerusa. **Fora dos trilhos**. In Revista Reportagem. Belo Horizonte: Oficina de Informações, N° 49, out. 2003, p. 14.

PERFIL **do turista**. *A Tribuna*, Santos, 05 dez. 2002. p. A3.

PNUD. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil – Relatório completo**. IDH-M PNUD, 2003.

POCHMANN, Marcio e AMORIM, Ricardo (orgs.). **Atlas da Exclusão Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003. 221 p.

POCHMANN, Márcio. **Decadência e Enriquecimento**. Folha de São Paulo, São Paulo, 2 nov. 2005. Tendências/Debates, p. A3.

\_\_\_\_\_. **Menos pobre, muito mais desigual**. Folha de São Paulo, São Paulo, 5 nov. 2003. Dinheiro, p. B2.

**PORTOS do País crescem além da média mundial**. *A Tribuna*, Santos, 06 ago. 2005. Porto e Mar, p. A12.

**PREFEITURA vai reduzir alíquota do ISS**. *A Tribuna*, Santos, 06 dez. 2005. Cidades, p. A9.

RATTON, Carlos. **MP propõe ação contra marinas**. *A Tribuna*, Santos, 30 nov. 2003. p. A12.

REIS FILHO, Nestor Goulart. **Imagens de vilas e cidades do Brasil colonial**. São Paulo: FUPAM, 2001. 1 CD-Rom.

\_\_\_\_\_. **Aspectos da História da Engenharia Civil em São Paulo: 1860-1960.** São Paulo: Livraria Kosmos, 1989.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Reforma Urbana na Cidade da Crise: balanço teórico e desafios.* In RIBEIRO, L. C. Q. e SANTOS JR., O. A. (orgs.). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

RICUPERO, Rubens. **Um projeto arcaico para o Brasil.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 18 set. 2005. p. B2.

RODRIGUES, José e VAZ, Pascoal (orgs.). **Porto de Santos, uma década de transformações: 1990-1999.** Santos: Nese, 2001.

ROLNIK, Raquel. **Impacto da Aplicação de Novos Instrumentos Urbanísticos em Cidades do Estado de São Paulo.** *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, Recife, n. 2, p. 73-88, mar. 2000.

\_\_\_\_\_. **A Cidade e a Lei: Legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Nobel, 1997. 242 p.

SAES, Flávio Azevedo Marques. **As ferrovias de São Paulo 1870-1940.** São Paulo: Hucitec, 1981.

SANTOS (Câmara). **Propostas para o Entreposto Pesqueiro de Santos.** Santos: CEV da PESCA, 2003a.

\_\_\_\_\_. **Processo Legislativo N° 836/00,** Lei Complementar N° 387, de 13 de abril de 2000. Santos: 2000.

\_\_\_\_\_. **Processo Legislativo N° 1.374/98,** Lei Complementar N° 312, de 23 de novembro de 1998. Santos: 1998a.

\_\_\_\_\_. **Processo Legislativo N° 1.829/98,** Lei Complementar N° 305, de 14 de agosto de 1998. Santos: 1998b.

SANTOS (Município). **Santos Constrói Cidadania: Resoluções da II Conferência Municipal de Habitação.** Santos: PMS e COHAB-ST, 1996.

\_\_\_\_\_. **Santos Cidade/Porto: Propostas para um desenvolvimento integrado.** Santos: 1995.

\_\_\_\_\_. **Saneamento Básico de Santos: História e Propostas.** Edições D.O. Urgente/Tudo da Cidade/Saneamento. Santos: Prodesan, 1993.

\_\_\_\_\_. **Código de Posturas do Município de Santos.** 1897. Câmara Municipal de Santos.

SANTOS (Município), PRODESAN e GRUPO 5. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado.** Santos: 1978. 137 p.



\_\_\_\_\_. **Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado**. Santos: 1976. 98 p.

SANTOS já enfrenta fuga de cargas. *A Tribuna*, Santos, 9 ago. 2005a. Porto e Mar, p. D1.

SANTOS é 18<sup>a</sup> em alunos no Ensino Superior. *A Tribuna*, Santos, 11 fev. 2004. p. A5.

SANTOS, Marcelo Eduardo dos. **Confecções da região começam a agir para sobreviver à China**. *A Tribuna*, Santos, 28 ago. 2005b. Caderno Cidades, p. C3.

\_\_\_\_\_. **Relatório da Seade ratifica estagnação da economia na região da Baixada Santista**. *A Tribuna*, Santos, 24 mar. 1998c. p.A4.

SANTOS, Rivaldo. **Empresariado critica lentidão de projetos do Alegre Centro**. *A Tribuna*, Santos, 27 de Novembro de 2005c. Local, p A4.

\_\_\_\_\_. **Negócio Milionário**. *A Tribuna*. Santos: 8 jun. 2003b, p. A3.

SÃO PAULO (Município). **Descentralização e Poder Local - A experiência das subprefeituras no Município de São Paulo**. São Paulo: Hucitec, 2004.

\_\_\_\_\_. **Infra-Estrutura e Potencial de Adensamento**. São Paulo: Diário Oficial, suplemento, ano 37, n. 243 (1992).

SASSEN, Saskia. *The impact of new technologies and globalization on cities*. In GRAAFLAND, Arie (edit.), **Cities in Transition**. Rotterdam: 010 Publishers, 2001. p. 326-348.

\_\_\_\_\_. **As Cidades na Economia Mundial**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

\_\_\_\_\_. **The Global City: New York, London and Tokio**. New Jersey: Princenton University Press, 1991.

SCHIFFER, Sueli T. R. e DEÁK, Csaba. **Relevant Actors, Formal and Informal Power Structures in São Paulo**. In Klaus Segbers (org.), sem título. Londres: Johns Hopkins, 2006.

SCHIFFER, Sueli T. R. *A Dinâmica Urbana e Socioeconômica da Região Metropolitana de São Paulo, 1975-1995*. In \_\_\_\_\_ (org.) **Globalização e Estrutura Urbana**. São Paulo: Hucitec, 2004. p. 166-196.

\_\_\_\_\_. São Paulo: *Articulating a Cross-Border Region*. In SASSEN, Saskia (org.) **Cities and their Cross-Border**. London: Routledge, 2002, p. 205-228.

\_\_\_\_\_. *São Paulo como pólo dominante do mercado unificado nacional*. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli T. R. (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999. p. 48-73.

\_\_\_\_\_. **A Territorialidade Revisitada: Brasil pós II PND**. Tese (livre docência) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo, 1992.

\_\_\_\_\_. **Impacto da Descentralização Econômica da Região Metropolitana de São Paulo na Estruturação do Espaço Nacional**. In Anais do IV Encontro Nacional da ANPUR - Novas e velhas legitimidades na reestruturação do território. Salvador: 1991.

\_\_\_\_\_. **As políticas Nacionais e a Transformação do Estado Paulista. 1955-1980**. Tese (doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo: 1989.

SCHIVARTCHE, Fabio e LOPES Jr., Moacyr. **Alckmin amplia aeroporto “fantasma”**. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 06 set. 2005. Cotidiano, p. C1.

SCHWARZ, Roberto. **Um mestre na Periferia do Capitalismo: Ideias fora do lugar**. São Paulo: Duas Cidades, 1990.

SCOTT, Allen J. e STORPER, Michel. **Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: uma crítica e reconstrução teórica**. Espaço e Debates - Reestruturação: economia e território. São Paulo, n. 25, 1988. p. 30-44.

SEABRA, Odette Carvalho de Lima. **A Muralha que Cerca o Mar: Uma Modalidade de Uso do Solo Urbano**. 1979. Dissertação (mestrado em Geografia) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, USP, São Paulo.

SEADE. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS): Espaços e dimensões da pobreza nos municípios do Estado de São Paulo – Metodologia**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004a.

\_\_\_\_\_. **Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS): Região Metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2004b.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa da Atividade Econômica Paulista: Paep - 2001**, São Paulo: Seade, 2004c.

\_\_\_\_\_. **Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS): Região Metropolitana da Baixada Santista**. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, 2003.

- \_\_\_\_\_. **Pesquisa de Condições de Vida (PCV)** - 1998. São Paulo: Fundação Seade, 1999. Disponível em: <http://www.seade.gov.br/cgi-bin/pc.ksh?ano=1998>. Acesso em: 2 mai. 2002.
- SEBRAE. **Número de estabelecimentos industriais nos municípios de São Paulo**. São Paulo: Boletim Sebrae, 2003.
- SEBRAE e IPT. **Subsídios para o Desenvolvimento Econômico da Região Metropolitana da Baixada Santista: Sumário Executivo**. II Workshop do Proder Regional. São Paulo: Sebrae, 1998
- SESC. **Café, porto, hotéis: Memórias do comércio**. Santos: Sesc. Disponível em: <http://www.sescsp.com.br/sesc/hotsites/memoriasdocomercio/comerciosan/historia/pdfs/cap1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2005.
- SILVA, Fernando Teixeira da e GITHAY, Maria Lúcia C. **O Movimento Operário da Construção Civil Santista**. Revista História Social, n. 3. Campinas: IFCH, Unicamp, 1996.
- SIQUEIRA, Fausto. **Santos sobe no ranking de homicídios**. Jornal Folha de São Paulo, São Paulo, 3 jun. 2003. Cotidiano, p. C 1.
- SMITH M. P. e FEAGIN J. (eds.) **The Capitalist City: Global Restructuring and Community Politics**. Oxford: Basil Blackwell, 1987.
- SOARES, Marcílio Braghetta (org.). **Introdução à Formação Econômica da Baixada Santista**. Santos: Assecob, 1984. 123 p.
- STONE, Kenneth E., ARTZ, Georgeanne e MYLES, Albert. **The Economic Impact of Wal-Mart Supercenters on Existing Businesses in Mississippi**. Starkville: Mississippi State University, 2001. 29 p.
- STONE, Kenneth E. **Impact of the Wal-Mart Phenomenon on Rural Communities**. Department of Economics, Iowa City: Iowa State University, 1997.
- \_\_\_\_\_. **Impact of Wal-Mart Stores on Iowa Communities: 1983-93**. Economic Development Review, Iowa City: 1995. p. 60-69.
- \_\_\_\_\_. **The Impact of Wal-Mart Stores on Other Businesses in Iowa**. Department of Economics, Iowa City: Iowa State University, 1989.
- STORPER, Michael. **Who benefits from industrial decentralization?: social power in the labor market, income**

distribution and spatial policy in Brazil. Los Angeles: University of California, 1983. p. 120-147.

**SV ganha hipermercado Extra.** *Jornal Vicentino*, São Vicente, 01 dez. 2005. p. 8.

TAVARES, Lucas. **Associação.** *A Tribuna*, Santos, 12 mar. 2000. Coluna Dia a Dia, p. A3.

VARGA, Lászlo. **Grandes redes destroem pequeno comércio.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 mar. 2002. Dinheiro, p. B8.

VELASCO Jr., Licínio. **Privatização: Mitos e Falsas Percepções.** Rio de Janeiro: BNDES, 1999. Disponível em: [http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90\\_06.pdf](http://www.bndes.gov.br/conhecimento/livro/eco90_06.pdf) . Acesso em 21 fev. 2005.

VELHA COSIPA **morre numa sexta-feira dia 13.** *A Tribuna*, Santos, 11 nov. 1998. Caderno Região, p. A11.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In DEÁK, Csaba e SCHIFFER, Sueli T. R. (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil.** São Paulo: Edusp, 1999. p. 146-169.

\_\_\_\_\_. **Espaço intra-urbano no Brasil.** São Paulo: Nobel, 1998. 373 p.

YAMASHIRO, Luiz Fernando. **Santo de casa...** *A Tribuna*, Santos, 28 ago. 2005. p. A3.

WAL-MART **acerta com Sonae e muda direção.** *Folha de São Paulo*, São Paulo, 14 dez. 2005. Dinheiro, p. B16.

WILDERODE, Daniel Julian Van. **Cidade à Venda:** interpretações do processo imobiliário. Tese (doutorado) Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP. São Paulo: 2000.



## Legislação consultada

Tipo	Número	Denominação/Assunto	Data
<b>Federal</b>			
Lei	1.237	Registros Públicos	1864
Decreto	9.979	Autorização para construção e exploração do Porto de Santos	12 de julho de 1888
Lei	6.015	Registros Públicos	31 de dezembro de 1973
Lei	6.766	Lei Lehmann - Parcelamento e desmembramento do solo urbano	19 de dezembro de 1979
Constituição Federal	..	..	5 de outubro de 1988
Lei	8.004	Altera regras de utilização do Fundo de Compensação de Variação Salarial	14 de março de 1990
Lei	8.630	“Lei de Modernização dos Portos” - Regime Jurídico da Exploração dos Portos Organizados	25 de fevereiro de 1993
Lei	9.785	Alterou as leis de Registros Públicos e de Parcelamento do Solo	29 de janeiro de 1999
Lei	10.257	Estatuto da Cidade	10 de julho de 2001
<b>Estadual (SP)</b>			
Lei	1.416	Cria a Bolsa Oficial do Café	14 de julho de 1914
Lei Complementar	815	Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista	30 de julho de 1996
<b>Municipal (Santos)</b>			
Lei	..	Código de Posturas	7 de março de 1847
Lei	..	Código de Posturas	24 de abril de 1857
Lei	..	Código de Posturas	2 de julho 1897
Lei	24	Estabelece Limites da cidade	9 de junho de 1894
Lei	46	Estabelece Restrição a cortiços	17 de outubro de 1894
Lei	58	Dispõe sobre Vilas Operárias	3 de novembro de 1894
Lei	82	Estabelece Recuos em eixos viários	12 de agosto de 1896
Lei	83	Estabelece Eliminação recuos no centro	17 de setembro de 1896

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Denominação/Assunto</b>	<b>Data</b>
Lei	94	Trata da Expansão da cidade	15 de março de 1897
Lei	217	Estabelece embrião de zoneamento	11 de abril de 1906
Lei	235	Estabelece embrião de zoneamento	10 de outubro de 1906
Lei	265	Estabelece isenção de impostos	5 de junho de 1907
Lei	322	Padroniza construções	28 de agosto de 1908
Lei	331	Estabelece Recuo lateral	21 de outubro de 1908
Lei	341	Estabelece Recuos em eixos viários	10 de março de 1909
Lei	374	Estabelece Incentivo a loteamento	5 de abril de 1910
Lei	444	Estabelece Embrião de zoneamento	11 de janeiro de 1911
Lei	460	Disciplina construção de Chalés de madeira	26 de abril de 1911
Lei	477	Estabelece aumento do número de pavimentos	11 de outubro de 1910
Lei	489	Estabelece Embrião do Código de Construções	3 de janeiro de 1912
Lei	501	Trata de Moradia de operários	31 de julho de 1912
Lei	675	Código de Construções	28 de junho de 1922
Lei	679	Revoga suspensão do Código	9 de outubro de 1922
Lei	803	Trata de Perímetros da cidade e de chalés	31 de dezembro de 1926
Lei	825	Trata da Legalização de chalés	26 de novembro de 1927
Lei	826	Alteração de zoneamento	16 de dezembro de 1927
Lei	852	Trata sobre aterro de terrenos	27 de maio de 1929
Decreto-Lei	254	Cria prêmio a estética de edifícios	2 de março de 1940
Decreto-Lei	258	Estabelece Perímetros da cidade	2 de abril de 1940
Decreto-Lei	306	Estabelece Alteração de zoneamento	25 de março de 1941
Decreto-Lei	343	Cria Comissão Consultiva	14 de agosto de 1942
Decreto-Lei	403	Código de Obras	15 de setembro de 1945

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Denominação/Assunto</b>	<b>Data</b>
Decreto Executivo	238	Cria Núcleos Comerciais	18 de junho de 1947
Lei	940	Estabelece prazo para Plano de Expansão	29 de março de 1948
Lei	942	Trata sobre ligação de luz elétrica em chalés	1º de abril de 1948
Lei	977	Altera recuos nos Núcleos Comerciais	2 de setembro de 1948
Lei	1.111	Estabelece recuos e vagas autos em edifícios	21 de junho de 1950
Lei	1.163	Altera a Lei nº 1.111 de 1950	12 de dezembro de 1950
Lei	1.203	Dispõe sobre Chalés de madeira	16 de maio de 1951
Decreto Executivo	492	Dispõe sobre Chalés de madeira	28 de junho de 1951
Decreto Executivo	522	Dispõe sobre Chalés de madeira	10 de dezembro de 1951
Lei	1.316	Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento	27 de dezembro de 1951
Decreto Executivo	552	Dispõe sobre Chalés de madeira	12 de maio de 1952
Lei	1.746	Dispõe sobre Chalés de madeira	19 de setembro de 1955
Lei	1.811	Dispõe sobre Chalés de madeira	7 de janeiro de 1956
Lei	1.831	Estabelece alteração do zoneamento	9 de maio de 1956
Lei	1.905	Estabelece alteração da Lei nº 1.831, de 1956	7 de dezembro de 1956
Lei	1.972	Estabelece Perímetro da cidade	26 de agosto de 1957
Lei	2.173	Estabelece alteração uso do solo	27 de agosto de 1959
Decreto Executivo	2.087	Cria órgão de planejamento	19 de junho de 1961
Decreto Executivo	2.128	Altera Comissão Consultiva	28 de setembro de 1961
Decreto Executivo	2.268	Cria órgão de planejamento	12 de maio de 1962
Decreto Executivo	2.578	Cria de administrações	10 de dezembro de 1963
Lei	2.852	Cria órgão de planejamento	27 de abril de 1964
Lei	2.977	Alteração do zoneamento	24 de setembro de 1964
Lei	3.064	Ampliação Núcleos Comerciais	30 de dezembro de 1964



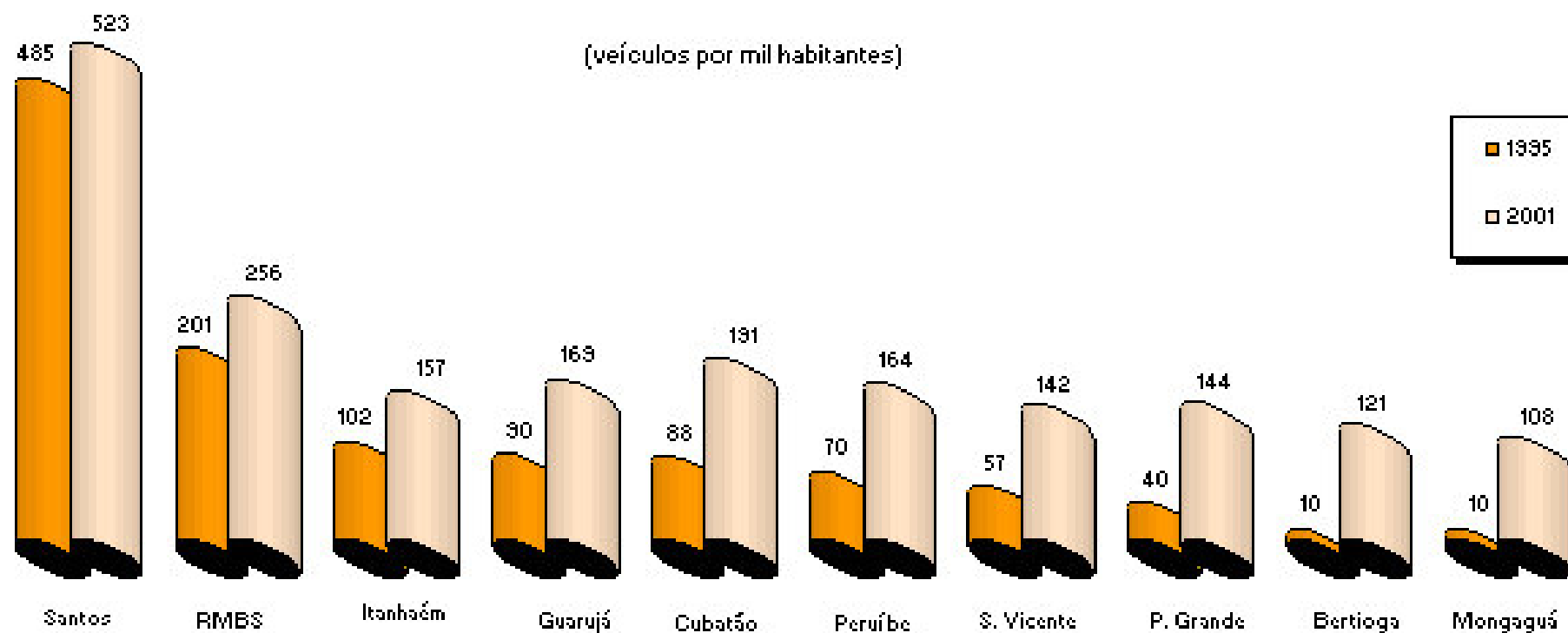
<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Denominação/Assunto</b>	<b>Data</b>
Lei	3.345	Estabelece alteração do zoneamento	7 de outubro de 1966
Decreto Executivo	3.257	Dispõe sobre Construção de moradias econômicas	19 de janeiro de 1967
Lei	3.529	Plano Diretor Físico do Município	16 de abril de 1968
Lei	3.530	Código de Edificações	16 de abril de 1968
Lei	3.531	Código de Posturas	16 de abril de 1968
Lei	3.533	Estabelece Normas Ordenadoras e Disciplinadoras da Urbanização e da Preservação da Paisagem Natural dos Morros	16 de abril de 1968
Lei	174	Altera o Plano Diretor	21 de junho de 1986
Lei	209	Altera o Plano Diretor	27 de novembro de 1986
Lei	640	Cria incentivos fiscais à proteção de imóveis de interesse cultural	28 de dezembro de 1989
Decreto	1.582	Regulamenta a Lei nº 640, de 1989	24 de janeiro de 1992
Lei Complementar	53	Estabelece as Zonas Especiais de Interesse Social	15 de maio de 1992
Lei Complementar	114	Altera o Código Tributário	28 de dezembro de 1993
Lei Complementar	151	Estabelece Plano Viário e altera o Plano Regulador	13 de dezembro de 1994
Lei	1.447	Estabelece Programa de Locação Social	12 de dezembro de 1995
Lei Complementar	305	Altera o Plano Viário	14 de agosto de 1998
Lei Complementar	311	Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana	23 de novembro de 1998
Lei Complementar	312	Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo da Área Insular	23 de novembro de 1998
Lei Complementar	387	Altera a Lei Complementar de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo da Área Insular	13 de abril de 2000
Lei Complementar	457	Altera a Lei das ZEIS	28 de maio de 2002
Lei Complementar	470	Cria Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central - Alegria Centro	5 de fevereiro de 2003
<b>Municipal (São Vicente)</b>			
Lei	406	Código de Obras	1º de setembro de 1956
Lei	2.025	Uso do Solo da Área Insular	9 de julho de 1985
Lei	2.026	Código de Obras	9 de julho de 1985

<b>Tipo</b>	<b>Número</b>	<b>Denominação/Assunto</b>	<b>Data</b>
Lei	2.061	Uso do Solo da Área Continental	26 de dezembro de 1985
<b>Municipal (Guarujá)</b>			
Lei	319	Código do Município	3 de dezembro de 1955
Lei	854	Altera gabarito de edifícios	1º de setembro de 1966
Lei	1.266	Plano Diretor Físico	24 de dezembro de 1975
Lei	1.313	Dispõe sobre Conjuntos Habitacionais	8 de novembro de 1976
Lei	1.421	Zoneamento de Uso do Solo e Sistema Viário	30 de abril de 1979
Lei	1.521	Dispõe sobre Urbanização de assentamentos	11 de novembro de 1980
Lei Complementar	43	Zoneamento, Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo	21 de dezembro de 1998
Lei Complementar	61	Cria Zonas de Interesse Social	8 de maio de 2002
<b>Municipal (Cubatão)</b>			
Lei	776	Dispõe sobre o Uso do Solo	12 de novembro de 1969
Lei	2.365	Plano Diretor de Desenvolvimento	28 de junho de 1996
Lei	2.512	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado	10 de setembro de 1998
Lei	2.513	Dispõe sobre Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo	10 de setembro de 1998
Lei	2.514	Código de Obras e Edificações	10 de setembro de 1998



## **Apêndices**

---



**Gráfico 22 – Evolução da Taxa de Motorização nos Municípios da RMBS (1999-2001)**

Fonte: Elaborado pela Emplasa (2002), com base em dados do IBGE e Detran-SP.

Tabela 54 - Matrículas no Ensino Superior - Ranking de Municípios do Estado de São Paulo (2004)

Unidade da Federação e municípios		Matrículas					
		Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular	Filantrópica
<b>Estado de São Paulo</b>		<b>1.109.693</b>	<b>8.938</b>	<b>105.151</b>	<b>60.984</b>	<b>604.483</b>	<b>330.137</b>
1°	São Paulo	405.574	2.434	43.801	-	229.104	130.235
2°	Campinas	55.635	-	12.590	-	20.110	22.935
3°	São Bernardo do Campo	37.403	-	-	2.649	12.422	22.332
4°	Santo André	34.540	-	-	11.063	22.773	704
<b>5°</b>	<b>Santos</b>	<b>34.234</b>	<b>-</b>	<b>922</b>	<b>-</b>	<b>17.800</b>	<b>15.512</b>
6°	Guarulhos	28.593	-	-	-	28.693	-
7°	Osasco	27.503	-	-	1.775	13.052	12.676
8°	Ribeirão Preto	26.042	-	3.994	-	16.032	6.016
9°	Sorocaba	21.685	-	1.615	-	7.881	12.189
10°	Mogi das Cruzes	20.746	-	-	-	20.124	622
11°	São José do Rio Preto	19.179	-	2.390	-	15.924	865
12°	Bauru	18.561	-	4.624	-	9.126	4.811
13°	Presidente Prudente	18.115	-	2.719	-	3.569	11.827
14°	Piracicaba	14.924	-	2.140	1.917	387	10.480
15°	São Caetano do Sul	14.541	-	-	6.407	4.264	3.870
16°	Marília	14.245	-	2.251	-	8.783	3.211
17°	Taubaté	13.608	-	-	13.211	220	177
18°	São Carlos	13.458	5.459	3.073	-	4.926	-
19°	São José dos Campos	13.209	748	335	-	6.056	6.070
20°	Franca	12.888	-	1.535	3.106	8.143	104

Fonte: Censo da Educação Superior 2004, MEC/Inep

**Quadro 7 – Síntese das Variáveis Seleccionadas e Estrutura de Pesos Adotada, segundo Dimensões do IPRS**

Dimensões	Variáveis de Resultado	Variáveis de reforço
<b>Riqueza Municipal</b>	Consumo de energia elétrica residencial (44%) Consumo de energia elétrica na agricultura, no comércio e nos serviços (23%) Remuneração média dos empregados com carteira assinada (19%)	Valor adicionado fiscal <i>per capita</i> (14%)
<b>Longevidade</b>	Mortalidade infantil (30%) Mortalidade de adultos de 60 anos e mais (20%) Mortalidade de adultos de 15 a 39 anos (20%)	Mortalidade perinatal (30%)
<b>Escolaridade</b>	Porcentagem dos jovens de 15 a 19 anos que concluíram o ensino fundamental (26%) Porcentagem dos jovens de 20 a 24 anos que concluíram o ensino médio (24%) Porcentagem de crianças de 10 a 14 anos alfabetizadas (24%) Porcentagem de jovens de 15 a 24 anos alfabetizados (23%)	Porcentagem das matrículas de ensino fundamental oferecidas pela rede municipal (3%)

Fonte: Seade (2003).

**Quadro 8 - Índice Paulista de Vulnerabilidade Social - IPVS**

Grupo	Dimensões		IPVS
	Socioeconômica	Ciclo de Vida Familiar	
1	Muito Alta	Famílias Jovens, Adultas ou Idosas	Nenhuma Vulnerabilidade
2	Média ou Alta	Famílias Idosas	Vulnerabilidade Muito Baixa
3	Alta	Famílias Jovens e Adultas	Vulnerabilidade Baixa
	Média	Famílias Adultas	
4	Média	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Média
5	Baixa	Famílias Adultas e Idosas	Vulnerabilidade Alta
6	Baixa	Famílias Jovens	Vulnerabilidade Muito Alta

Fonte: Fundação Seade (2003: 9).

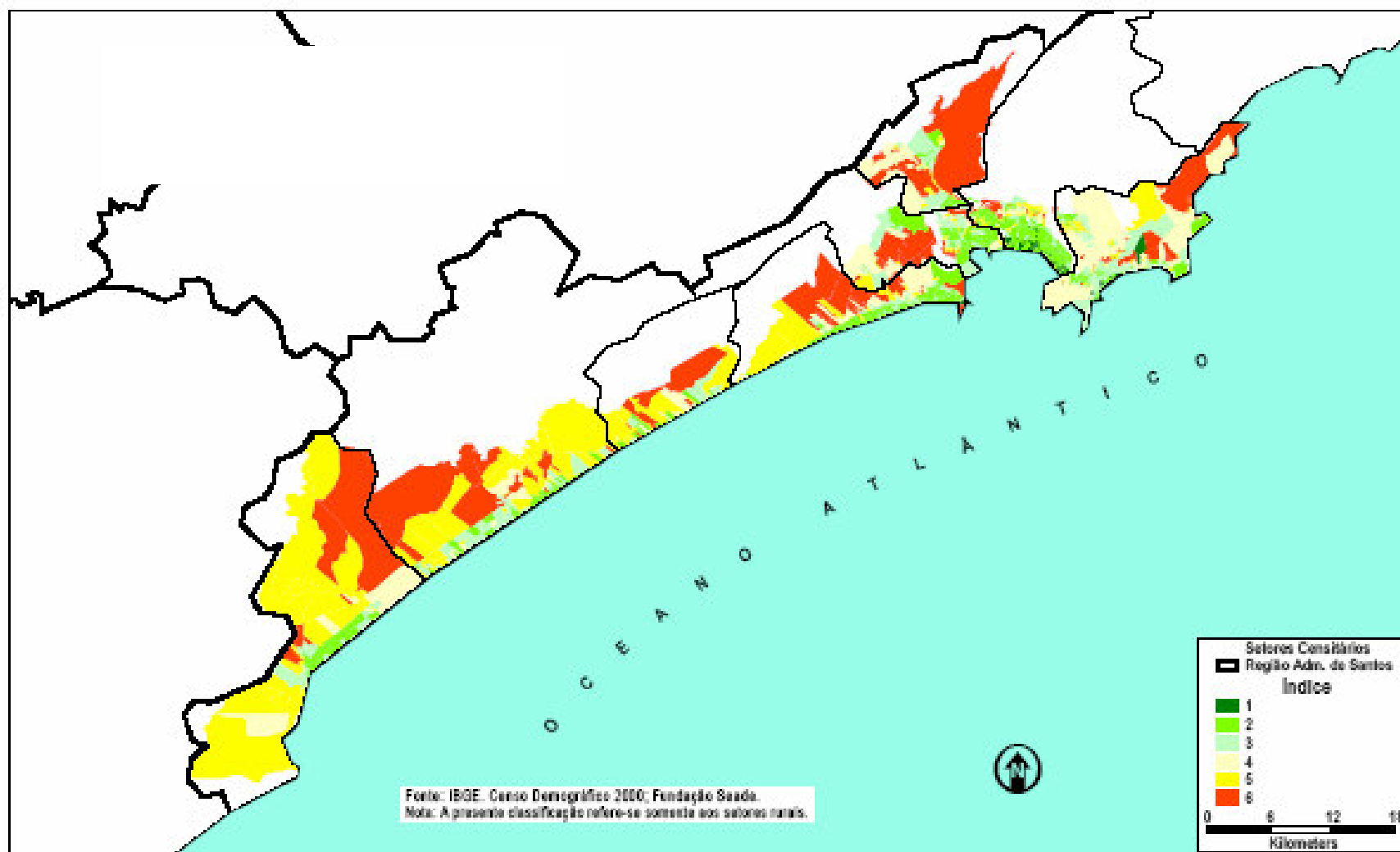


Figura 49 – Índice Paulista de Vulnerabilidade Social: Região Administrativa de Santos (2000).  
Fonte: Seade (2004b).



**Tabela 55 – Temas analisados pelo IES, indicadores construídos e suas ponderações**

<b>Temas</b>	<b>Indicadores criados</b>	<b>Peso (%)</b>
Padrão de Vida Digno	Medido pela pobreza do chefe de família no município	17,0
	Medido pela taxa de emprego formal sobre a PIA	17,0
	Medido por uma <i>proxi</i> da desigualdade de renda	17,0
Conhecimento	Medido pela taxa de alfabetização de pessoa acima de 5 anos	5,7
	Medido pelo número médio de anos de estudo do chefe de domicílio	11,3
Risco Juvenil	Medido pela porcentagem de jovens na população	17,0
	Medido pelo número de homicídios por 100 mil habitantes	15,0

Fonte: Pochmann e Amorim (2003).

**Tabela 56 - Salários mensais pagos em algumas ocupações turísticas no Brasil.**

<b>Ocupação</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Gerentes de hotéis e restaurantes	1.130,38	1.086,40	1.004,90
<b>Média salarial da economia brasileira</b>	<b>910,85</b>	<b>897,70</b>	<b>945,40</b>
Agentes de viagem e guias de turismo	781,85	785,34	747,70
Recepcionistas	547,52	535,28	482,85
Trabalhadores de serviços de turismo	492,27	486,17	446,23
Cozinheiros e assemelhados	466,85	457,36	421,53
Trabalhadores de serventia (hotéis)	463,31	453,44	434,36
Garçons, barmen e assemelhados	441,34	436,54	402,35

Fonte: Ouriques (2005: 129), Rais/MTE. Relação Anual de Informações Sociais.  
Notas: os valores foram deflacionados pelo IPC - Média Geral, da FGV.

**Quadro 9 - Composição Simplificada do Índice de Exclusão e Inclusão Social para Santos-SP**

Indicadores		Índices		Dimensão		
1	Chefes de Família Abaixo da Linha de Pobreza (sem rendimento)	Precária Condição de Sobrevivência		Autonomia de Renda dos Chefes de Família		
2	Chefes de Família na Linha de Pobreza (com ganho até 2 SM)					
3	Chefe de Família Sem Rendimento	Distribuição de Renda dos Chefes de Família				
4	Chefe de Família Com Rendimento até 0,5 SM					
5	Chefe de Família Com Rendimento de 0,5 até 1 SM					
6	Chefe de Família Com Rendimento de 1 a 2 SM					
7	Chefe de Família Com Rendimento de 2 a 3 SM					
8	Chefe de Família Com Rendimento de 3 a 5 SM					
9	Chefe de Família Com Rendimento de 5 a 10 SM					
10	Chefe de Família Com Rendimento de 10 a 15 SM					
11	Chefe de Família Com Rendimento de 15 a 20 SM					
12	Chefe de Família Com Rendimento Acima de 20 SM					
13	Chefes de Família Não Alfabetizados	Escolaridade Precária			Desenvolvimento Humano	
14	Escolaridade Precária (1 a 3 anos de estudo)	Desenvolvimento Educacional				
15	Chefes de Família Não Alfabetizados					
16	Chefes de Família Com Escolaridade Precária (1 a 3 anos de estudo)					
17	Chefes de Família Com 4 a 7 anos de Estudo					
18	Chefes de Família Com 8 a 10 anos de Estudo					
19	Chefes de Família Com 11 a 14 anos de Estudo					
20	Chefes de Família Com Mais de 15 anos de Estudo	Estímulo Educacional				
21	Alfabetização Precoce (com 5 a 9 anos de idade)					
22	Alfabetização Tardia (10 a 14 anos de idade)	Longevidade				
23	População Acima de 70 anos					
24	Domicílios Com Precário Abastecimento de Água	Qualidade Ambiental	Qualidade Domiciliar		Qualidade de Vida	
25	Domicílios Com Precária Instalação Sanitária (esgoto)					
26	Domicílios Com Precário Tratamento de Lixo	Conforto Domiciliar				
27	Propriedade Domiciliar					
28	Densidade Habitacional					
29	Conforto Sanitário	Equidade				
30	Habitação Precária					
31	Mulheres Não Alfabetizadas	Equidade				
32	Concentração de Mulheres Chefes de Família					

Fonte: Índice de Exclusão e Inclusão Social da Cidade de Santos – Relatório Completo. (Nese/Unisantia, 2004a). Elaborado com base no Censo Demográfico 2000 (IBGE).

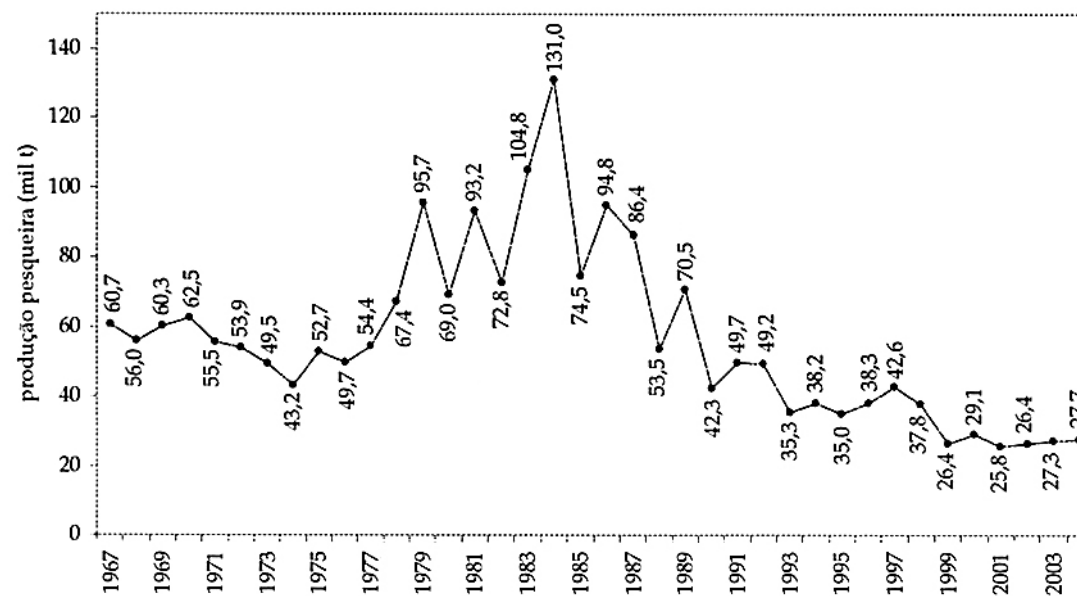
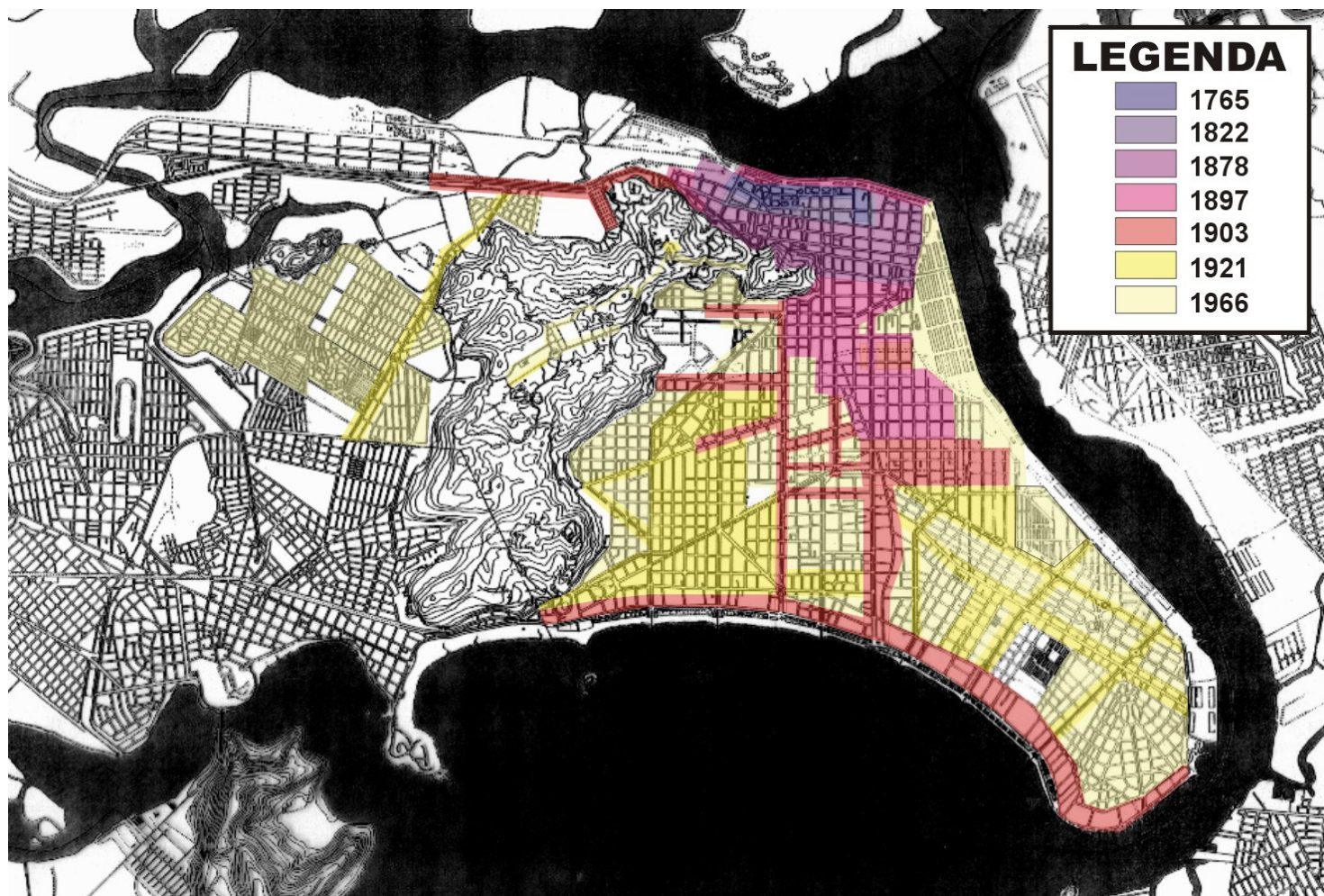


Gráfico 23 – Produção Pesqueira marinha do Estado de São Paulo (mil toneladas) entre 1967 e 2004.

Fonte: (ÁVILA-DA-SILVA, 2005: 6).

## **Anexos**

---



**Figura 50 – Cronologia da ocupação da Ilha de São Vicente, até a década de 1960.**

Fonte: Carriço (2002: 37), *apud* Andrade (1988:201) e cartografia apresentada no Anexo 2 de Carriço (2002).

**Quadro 10 – Criação e desmembramentos dos municípios da RMBS**

Municípios	Data	Legislação/ato de criação
São Vicente	22 de janeiro de 1532	Fundada a Vila de São Vicente.
	29 de outubro de 1700	Criado o Município de São Vicente.
Santos	1532	Fundado o povoado de Engaguaçu no município de São Vicente.
	1540	Alterada a denominação para Porto de São Vicente.
	1543	Alterada a denominação para Porto de Santos.
	19 de janeiro de 1545	Promulgado o Foral que cria a Vila Porto de Santos.
	26 de janeiro de 1839	Sancionada a Lei nº 1 ou 122 que outorga a Santos foros de Cidade.
Itanhaém	Sem data	Criado o povoado de Nossa Senhora da Conceição de Itanhaém.
	1549	Criada a Freguesia Nossa Senhora da Conceição de Itanhaém no município de São Vicente.
	Abril de 1561	Promulgada a Provisão que cria a Vila de Nossa Senhora da Conceição de Itanhaém.
	6 de novembro de 1906	Sancionada a Lei nº 1.021 que altera a denominação para município de Itanhaém.
Guarujá	26 de outubro de 1922	Sancionada a Lei nº 1.871 que cria o distrito de Guarujá no município de Santos.
	30 de dezembro de 1926	Sancionada a Lei nº 2.184 que cria a Prefeitura Sanitária de Guarujá.
	23 de janeiro de 1931	Sancionado o Decreto nº 4.844 que reconduz o Guarujá à categoria de distrito do município de Santos.
	30 de junho de 1934	Sancionado o Decreto nº 6.525 que cria a Estância Balneária de Guarujá.
Cubatão	26 de outubro de 1922	Sancionada a Lei nº 1.871 que cria o distrito de Cubatão no município de Santos.
	24 de dezembro de 1948	Sancionada a Lei nº 233 que cria o município de Cubatão.
Mongaguá	24 de dezembro de 1948	Sancionada a Lei nº 233 que cria o distrito de Mongaguá no município de Itanhaém.
	18 de fevereiro de 1959	Sancionada a Lei nº 5.285 que cria o município de Mongaguá.
Praia Grande	18 de fevereiro de 1959	Sancionada a Lei nº 5.285 que cria o 2º subdistrito do distrito sede no bairro Boqueirão e território desmembrado daquele distrito e do distrito de Solemar no município de São Vicente.
	28 de fevereiro de 1964	Sancionada a Lei nº 8.092 que cria o município e o distrito de Praia Grande com sede no 2º subdistrito de São Vicente (Boqueirão) e território desmembrado do município de São Vicente, compreendendo o distrito de Solemar. Esta lei foi objeto de ação que resultou em sua anulação em 1964. Esta decisão foi revista pelo STF, que em acórdão, de 26 de outubro de 1966, restaurou a autonomia municipal.
	19 de janeiro de 1967	Nomeado interventor federal no município.
Peruíbe	18 de fevereiro de 1959	Sancionada a Lei nº 5.285 que cria o distrito e o município com território desmembrado de Itanhaém.
Bertioga	30 de novembro de 1944	Sancionado o Decreto-Lei nº 14.334 que cria o distrito de Bertioga no município de Santos.
	30 de dezembro de 1991	Sancionada a Lei nº 7.664 que cria o município de Bertioga.

Fonte: IGC. *Municípios e Distritos do Estado de São Paulo*. São Paulo, 1995 e informações obtidas nas prefeituras dos municípios da RMBS.

Quadro 11 - Agências de navegação em atividade no porto de Santos

Agência	Município	Bairro
Agência de Vapores Grieg S/A	Santos	Centro
Agência Marítima Brasileira Ltda.	Santos	Centro
Agência Marítima Granel Ltda.	Santos	Centro
Aliança Navegação e Logística Ltda. & Cia.	Santos	Centro
Alpha Transportes Internacionais Ltda.	Santos	Centro
AMAS Agência Marítima Atlântico Sul Ltda.	Santos	Centro
Antares Serviços Marítimos Ltda.	Santos	Aparecida
APL BRASIL - Santos	Santos	Centro
Atlas Maritime Ltda.	São Paulo	Jardim América
Beacon & South Atlantic Agenciamento Ltda.	Santos	Centro
Brazshipping Marítima Ltda.	Santos	Ponta da Praia
Caravel Serviços de Containers S/A	Santos	Centro
Cargill Agrícola S/A	Guarujá	Jardim Conceiçãozinha
CMA CGM do Brasil Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Companhia Libra de Navegação	Santos	Centro
Cone Sul Agência de Navegação S/C Ltda.	Santos	Centro
Cosco Brasil S/A	Santos	Centro
Costa Cruzeiros - Ag. Marít. e Turismo Ltda.	São Paulo	Bela Vista
CP Ships Ltda.	Santos	Centro
Enasul - Emp. Estiv. Naveg. Atlântico Sul S/A	Santos	Macuco
Fertimport S/A	Santos	Centro
Grecobras Agências Marítimas Ltda.	Santos	Centro
Hamburg Sud Brasil Ltda.	Santos	Centro
Hanjin/Senator Lines do Brasil Ltda.	Santos	Centro
Integral Transportes e Agenciamentos Marítimo Ltda.	Santos	Estuário
Itamaraty Agenciamentos e Afretamentos Ltda.	Santos	Centro
Maersk Brasil (Brasmar) Ltda.	Santos	Centro
Martinelli Agência Marítima Ltda.	Santos	Vila Nova
Mercotrade Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Meridional Marítima Ltda.	Santos	Centro
MSC Mediterranean Shipping do Brasil Ltda.	Santos	Centro
Multicargo Agências Marítimas Ltda.	Santos	Centro
Norsul Barwil Agências Marítimas Ltda.	Santos	Centro
NYK Line do Brasil Ltda.	São Paulo	Bela Vista

Agência (cont.)	Município	Bairro
Oceanus Agências Marítimas S/A	Santos	Centro
Odabrsa Organização Marítima Brasil Ltda.	Santos	Centro
P&O Nedlloyd do Brasil Navegação Ltda.	Santos	Centro
Porto Agenc. Mar. e Operador Port. Ltda.	Santos	Centro
Quimar Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Reliance - Agenciamento e Serviços Portuários Ltda.	Santos	Embaré
Rocha Top - Terminais e Operadores Portuários Ltda.	Santos	Alemoa
S/A Marítima Eurobras - Ag. e Comissária	Santos	Centro
Termares - Term. Marítimos Especializados Ltda.	Santos	Saboó
Trade Way Operador Logístico Ltda.	Santos	Centro
Transatlantic Carriers (Agenciamento) Ltda.	Santos	Centro
Transchem Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Triena Marítima Ltda.	Santos	Centro
Tropical Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Unimar Agenciamentos Marítimos Ltda.	Santos	Centro
V. Morel S/A - Agentes Marítimos e Despachos	Santos	Centro
Williams ( Serviços Marítimos) Ltda.	Santos	Centro
Wilson, Sons Agência Marítima Ltda.	Santos	Centro
Zim do Brasil Ltda.	Santos	Centro

Fonte: Elaborado com base em dados do Sindamar (2005).



Quadro 12 – Indústrias implantadas em Cubatão (1964-1980)

Indústria	Origem do capital	Ano de início da produção
Carbocloro	Privado estrangeiro	1964
Clorogil	Estatal estrangeiro	1965
Cimento Santa Rita (hoje Votorantim);	Privado estrangeiro	1968
Petroquisa (pertencente à Petrobrás e depois à Ultrafertil)	Estatal nacional	1969
Liquid Carbonic	Privado misto	1970
Ultrafertil	Estatal nacional	1970
Engeclor	Privado nacional	1971
Solorrigo S.A.	Privado nacional	1972
Liquid Química	Privado estrangeiro	1972
Engebasa	Privado nacional	1973
Hidromar	Privado nacional	1974
IAP	Privado nacional	1975
Petrocoque	Privado nacional	1975
Manah (adquirida pela Bunge)	Privado nacional	1977
Aubos Trevo (hoje IFC)	Privado nacional	1977
Gespa (controlada pela Copebrás)	Privado nacional	1977
Fafer	Privado estrangeiro	1977
<b>Total: 17</b>		

Fonte: Elaborado com base em dados de Couto (2003: 145) e Gutberlet (1996: 108).

Quadro 13 – Indústrias de Base existentes em Cubatão e municípios vizinhos

Indústria	Município	Ano do início da produção	Ano do fim da produção	Natureza do capital	Controle do capital
AGA S.A.	Cubatão	1988		Privado estrangeiro	Linde Gás
Alba Química Ind. e Com. Ltda.	Cubatão	1958	1993	Privado nacional	-
BOC Gases do Brasil Ltda.	Cubatão	1999		Privado estrangeiro	-
Brastubo	Cubatão	1994		Privado nacional	-
Bunge Fertilizantes S.A. (planta 1)	Cubatão	1977		Privado estrangeiro	(antiga Manah)
Bunge Fertilizantes S.A. (planta 2)	Cubatão	1975		Privado estrangeiro	(antiga IAP/INDAG)
Carbocloro S.A. Ind. Químicas	Cubatão	1964		Privado nacional	Occidental/Unipar

Indústria (cont.)	Município	Ano do início da produção	Ano do fim da produção	Natureza do capital	Controle do capital
Cargill Fertilizantes	Cubatão	1972		Privado estrangeiro	Cargill (antiga Solorrico S.A. Ind. e Com.)
Cia. Anilinas	Cubatão	1916	1965	Privado nacional	-
Cia. Brasileira de Estireno	Cubatão	1957		Privado nacional	Unigel
Cia. Santista de Papel	Cubatão	1922		Privado nacional	Ripasa
Cia. Siderúrgica Paulista (Cosipa)	Cubatão	1963		Privado nacional	Usiminas (antes estatal federal)
Columbian Chemicals Brasil Ltda.	Cubatão	1958		Privado estrangeiro	Phelps-Dodge (antiga Copebrás de Negro-Fumo)
Copebrás Ltda.	Cubatão	1958		Privado estrangeiro	Anglo-American (antiga Columbian Chemicals Brasil Ltda.)
Costa Moniz Ind. e Com.	Cubatão	1895	1981	Privado nacional	Antiga Curtidora Marx
Dow Química	Guarujá	1958		Privado estrangeiro	Union Carbide do Brasil/ Dow Chemical
Dufer	Cubatão	2001		Privado	Cosipa
Engebasa Mecânica e Usinagem S.A.	Cubatão	1973		Privado nacional	-
Engeclor Ind. e Com. Ltda.	Cubatão	1971		Privado nacional	Oxiten
Fafer	Cubatão/Santos	1977		Privado estrangeiro	Ultrafertil
Gespa – Gesso Paulista S.A.	Cubatão	1977		Privado estrangeiro	Copebrás
Hidromar Indústria Química Ltda.	Cubatão	1974		Privado nacional	
Indústria de Fertilizantes Cubatão Ltda. (IFC)	Cubatão	1977		Privado estrangeiro	(antiga Adubos Trevo/Ind. Luchsinger Mandorin)
Liquid Química	Cubatão	1972		Privado estrangeiro	-
Moagem Cubatão	Cubatão	1968		Privado nacional	Votorantin (antiga Cimento Santa Rita)
Painco	Cubatão	2001		Privado nacional	-
Petrocoque S.A. Ind. e Com.	Cubatão	1975		Estatual federal	-
Petroquisa	Cubatão	1969		Estatual federal	Petrobrás
Refinaria Presidente Bernardes	Cubatão	1955		Estatual federal	Petrobrás
Rhodia do Brasil	Cubatão	1965	1993*	Privado estrangeiro	Rhône-Poulenc (antiga Clorogil S.A.)
Ultrafertil	Cubatão/Santos	1970		Privado estrangeiro	Fosfertil (antes estatal federal)
Usina Hidroelétrica Henry Borden	Cubatão	1926		Estatual paulista	EMAE
White Martins	Cubatão	1970		Privado estrangeiro	Praxair Inc. (antiga Liquid Carbonic)
<b>Total de empresas em atividade: 29</b>					

Fonte: Consulta à Ciesp (2003), Couto (2003) e Gutberlet (2003).

\* Ano do encerramento das operações da última unidade, por ordem judicial, em função do mais grave caso de contaminação ambiental de que se tem notícia na história da RMBS, com o aterro clandestino em vários pontos da região de organoclorados.

Quadro 14 - Praia Grande - Colônias de Férias (2005)

Colônias	Endereço	Bairro
Sindicato dos Emp. no Comércio de S. P.	Av. Guilhermina, 240	Guilhermina
Sindicato dos Trab. na Indústria de Energia Elétrica de Campinas	Av. dos Sindicatos, 523	Vl. Mirim
Sindicato dos Trab. nas Indústrias de Calçados do Est. de S. P.	Av. dos Sindicatos, 355	Vl. Mirim
Sindicato dos Trab. nas Empresas Ferroviárias da Zona Paulista	Av. dos Sindicatos, 404	Vl. Mirim
Sindicato dos Trab. nas Empresas Ferroviárias da Zona Mogiana	Av. dos Sindicatos, 225	Vl. Mirim
Sindicato dos Práticos de Farmácia de S. P.	Av. dos Sindicatos, 291	Vl. Mirim
Sindicato dos Mestres e Contra-Mestres na Ind. de Fiação e Tecelagem	Av. dos Sindicatos, 1052	Vl. Mirim
Sindicato dos Gráficos do Est. de S. P.	Av. dos Sindicatos, 180	Vl. Mirim
Sindicato dos Aeroviários de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 526	Vl. Mirim
Sind.Trab.Ind de Artefatos de Borracha, Pneumáticos de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 443	Vl. Mirim
Sind. da Const. e Móbil. de Sto. André, Mauá, Rib. Pires e Rio Gde. da Serra	Av. dos Sindicatos, 514	Vl. Mirim
Sind. dos Trab. no Com. de Minérios e Deriv. de Petróleo do Est. de S.P	Av. dos Sindicatos, 417	Vl. Mirim
Sindicato da Fiação e Tecelagem de Santo André, Mauá e Rib. Pires.	Av. dos Sindicatos, 1136	Vl. Mirim
Sind. dos Trab. das Ind. Metálicas, Mecânica e Mat. Elétrico de S.P.	Av. dos Sindicatos, 111	Vl. Mirim
Sind. dos Trab. dos Emp. Vend. e Viajantes do Com. no Est.de S.P.	Av. dos Sindicatos, 1083	Vl. Mirim
Feder. dos Trab. nas Ind. de Papel, Papelão e Cortiça do Est. de S.P.	Av. dos Sindicatos, 150	Vl. Mirim
Fed. dos Trab.nas Ind.de Vidros Cristais, Cer. e Óticos do Est. de S.P	Av. dos Sindicatos, 189	Vl. Mirim
Federação das Ind. Têxteis do Est. de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 280	Vl. Mirim
Sindicato das Ind. Químicas, Plásticos e Similares de São Paulo	Av. dos Sindicatos, 326	Vl. Mirim
Federação dos Hoteleiros de São Paulo	Av. dos Sindicatos, 234	Vl. Mirim
Federação dos Emp. em Turismo e Hospitalidade do Est. de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 625	Vl. Mirim
Federação dos Transportes Rodoviários de São Paulo	Av. dos Sindicatos, 516	Vl. Mirim
Sindicato dos Têxteis de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 946	Vl. Mirim
Federação dos Metalúrgicos do Estado de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 163	Vl. Mirim
Sindicato das Costureiras	Av. dos Sindicatos, 331	Vl. Mirim
Sindicato dos Empregados no Comércio do Est. de São Paulo	Av. dos Sindicatos, 114	Vl. Mirim
Sindicato do Clube dos Subtenentes e Sargentos do II Exército	Av. dos Sindicatos, 713	Vl. Mirim
Sindicato dos Trab. nas Indústrias de Alimentação do Est. de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 902	Vl. Mirim
Fed. dos Emp. em Estab. De Serv. De Saúde do Est. de S.Paulo	Av. dos Sindicatos, 273	Vl. Mirim

Colônias (cont.)	Endereço	Bairro
Sind dos Metalúrg. de Sto. André, Mauá, Rib. Pires e Rio Gde. da Serra	Av. dos Sindicatos, 815	Vl. Mirim
Sind dos Motoristas e Trab. no Ramo de Trans. Rodov. de S. Paulo	Av. dos Sindicatos, 446	Vl. Mirim
Federação dos Trab. em Empresas de Difusão Cultural e Artística	Av. dos Sindicatos, 444	Vl. Mirim
Sindicato dos Taxistas Autônomos de São Paulo	Av. dos Sindicatos, 559	Vila Mirim
Sindicato das Indústrias de Vidros, Óticas Cerâmicas S. Paulo	Av. dos Sindicatos 203	Vl. Mirim
Sindicato dos Eletricitários de S. Paulo	R. das Begônias, 55	
Sindicato da Ass. dos Professores do Ensino Oficial de S. Paulo	R. Presidente Sarmiento, 1163	Tupi
União dos Serv. da Nossa Caixa do Est. de S. Paulo	Av. Pres. Castelo Branco, 18.718	Bal. Flórida
Sindicato dos Vidreiros de S. P.	R. José Agapito, 376	Bal. Maracanã
Sindicato dos Professores do Est. de S. P.	Av. Nossa Sra. De Fátima, 521	Vl. Caiçara
Sindicato da Joalheria, Lap. de Pedras Preciosas do Est. de S. P.	R. Michel Alca, 492	Cidade Ocian
Sind dos Trab. Emp. Telec. e Operad. Mesas Tel. no Est. de S. P.	R. Eponina, 320	Vl. Oceânica
Sind. Trab. Das Ind. Instrum. Musicais e Brinquedos do Est. de S.P.	Av. 31 de Março, 920	Vl. Mirim
Sind dos Emp. em Emp. de Seguros e Vig. e Similares do Est. de S.P.	Av. Jorge Hagge, 431	Aviação
Sindicato dos Artefatos de Papel e Papelão e Cortiça de S. P.	R: Santana de Ipanema, 247	Vl. Mirim
Sindicato dos Auxiliares de Administração Escolar de S. P.	R. Paulino Borrelli, 170	Bal. Palmeiras
Assoc do Clube dos Oficiais da Policia Militar do Est. de S. P.	R. Rui Barbosa, 754	Forte
Centro do Professorado Paulista	R. Daijiro Matsuda, 49	Vl. Mirim
Associação dos Servidores Municipais de S. P.	R. Flórida, 84	Bal. Flórida
Sindicato dos Securitários do Est. de S. P.	R. Rui Barbosa, 594	Forte
Sindicato dos Funcionários da Ass. Comercial de S. P.	Av. Nossa Senhora de Fátima, 44	Vl. Caiçara
União dos Serv. Públicos do Est. de S. P.	Laércio Corte, 1090	Vl. Caiçara
Sindicato da União Nacional Servidores Públicos Civis do Brasil	R. Paulino Borrelli, 301	Bal. Das Palmeiras
Sind Emp. Postos de Serv. de Comb. e Deriv. de Petróleo de S.P.	R. Guadalajara, 33041	Vl. Tupi
Sind Motoristas e Trab. no Ramo de Trans. Rodov. de S. P.	Av. dos Sindicatos, 446	Vl. Mirim
Sindicato da AIPOMESP	R. Vasco da Gama, 45	Aviação
Sind Emp de Empresas e Serv. Terciários (SINDEPRESS)	Av. São Paulo, 90	Boqueirão
Sindicato dos Trab. em Empresas Ferroviárias de S. P.	Av. Flamengo, 219	Guilhermina
Sind das Ind de Papel e Celulose da Reg. de Araçatuba	R. Ernesto Vergara, 585 / 595	Vl. Tupi
Sind Ind Cerveja, Vinho, Água, Minerais e Bebidas em Geral S. P.	Av. São Luis, 582	Vl. Caiçara

<b>Colônias (cont.)</b>	<b>Endereço</b>	<b>Bairro</b>
Sind Trab nas Ind Construção e Cerâmica Região de Campinas	R. Sergio Orlando Mazon, 172	Solemar
Sindicato dos Químicos de Osasco e Região	Av. Presidente Kennedy, 25.535	Vl. Mirim
Sindicato dos Bares, Hotéis e Similares de S. P.	R. Antônio Monteiro, 1017	Bal. Maracanã
Sindicato dos Metalúrgicos do ABC	Av. dos Sindicatos, 815	Vl. Mirim
Federação dos Trab. em Emp de Difusão Cultural e Artística	Av. dos Sindicatos, 444	Vl. Mirim
Sindicato das Ind. de Vidros, Óticas Cerâmicas S. Paulo	Av. dos Sindicatos 203	Vl. Mirim

Fonte: Elaborado com base em dados da Prefeitura Municipal de Praia Grande (2005).