

# Impactos urbanos da cadeia produtiva de petróleo e gás: estudo de caso em Santos, SP

Urban impacts of the oil and gas production chain:  
a case study in Santos, State of São Paulo

Mônica Antonia Viana [I]  
Vanessa de Oliveira Marum [II]

## Resumo

Este artigo procura identificar e analisar os principais impactos urbanos na cidade de Santos, gerados pela implantação da sede da Unidade de Operação da Bacia de Santos da Petrobras (UO-BS), em função da cadeia produtiva de petróleo e gás (pré-sal) na Bacia de Santos. A metodologia adotada na pesquisa tem caráter investigativo, buscando referencial teórico que possibilite uma análise crítica sobre o tema. A implantação da nova sede da Petrobras no bairro do Valongo e as perspectivas de novas oportunidades de negócios e emprego motivaram um processo de valorização e especulação imobiliárias no bairro e na cidade, em especial na região da orla da praia, em função das expectativas geradas quanto ao futuro do desenvolvimento socioeconômico de Santos e região.

**Palavras-chave:** impactos urbanos; petróleo e gás (pré-sal); valorização e especulação imobiliárias; revitalização; Valongo, Santos.

## Abstract

*This paper aims to identify and analyze the main urban impacts on the city of Santos (State of São Paulo, Brazil) generated by the implementation of the headquarters of Petrobras' Operational Unit of Santos Basin, due to the oil and gas production chain (pre-salt) in Santos Basin. The methodology adopted in the research has an investigative character, seeking a theoretical framework that allows a critical analysis of the topic. The implementation of the new Petrobras headquarters in the Valongo neighborhood and the prospects of new business and employment opportunities have motivated a process of real estate valuation and speculation in the neighborhood and in the city, especially in the beachfront, as a result of the expectations that have been generated about the future of the socioeconomic development of Santos and region.*

**Keywords:** urban impacts; oil and gas (pre-salt); real estate valuation and speculation; revitalization; Valongo, Santos.



## Introdução

O Brasil e a Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS vivenciaram um período de grande otimismo quanto às perspectivas futuras de desenvolvimento do País e região, muito em função das descobertas das reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos, nas áreas do chamado pré-sal, anunciadas pela Petrobras em 2006.

A Baixada Santista está situada no litoral do estado de São Paulo, a apenas 70 km da capital. Desde a sua formação, a região obteve em sua atividade portuária um grande impulso econômico, que estabeleceu condições para sua inserção no modo de produção capitalista. Por abrigar o porto de Santos, o maior da América Latina, a região possui um papel importante e estratégico na economia estadual, nacional e internacional. O porto é a principal porta de entrada e saída dos produtos, não só do estado de São Paulo, mas também de outros estados do País devido ao seu grande peso na balança comercial brasileira, chegando mais de 25% do total do comércio exterior do País. Tornou-se a Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS a partir da lei complementar estadual n. 815 de 30 de julho de 1996, sendo formada por nove municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Santos, Cubatão, Guarujá e Bertoga, que apresentam funções e realidades socioeconômicas heterogêneas.

De acordo com Viana (2010), as funções econômicas da RMBS estão principalmente voltadas para as atividades urbanas, com destaque para os setores secundário e terciário. O seu desenvolvimento ocorreu em três diferentes fases do modo de produção capitalista, que

aconteceram na história em média, a cada 50 anos. Inicialmente, deu-se na virada do século XIX, o ciclo do café, caracterizado por uma economia basicamente agroexportadora. A partir da década de 1950, a economia foi estruturada no trinômio porto/indústria/turismo balneário de veraneio, segundo o qual as atividades industriais se concentraram no polo industrial de Cubatão e em Santos. E, nos anos 2000, com o novo ciclo de desenvolvimento ligado à descoberta do pré-sal na Bacia de Santos, à expansão e modernização do porto e do parque industrial petroquímico de Cubatão e à diversificação do turismo.

Nesse contexto, havia grande expectativa na RMBS, diante do novo papel dessa importante região portuária, industrial, turística e agora petrolífera, para se tornar ainda mais estratégica para o desenvolvimento econômico do estado e do País. Vislumbrava-se, na exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Santos (pré-sal), um potencial de desenvolvimento futuro da região, como forma de ampliar a produção e a acumulação de riquezas. Sem dúvida, uma oportunidade que poderia ser o motor do desenvolvimento regional, mas que também poderia agravar os problemas existentes, criar novos e ampliar as desigualdades sociais (ibid.).

Santos é o município-polo da RMBS, com uma população de 419,4 mil habitantes (IBGE, 2010), que sedia a primeira Unidade de Operação de exploração e produção da Petrobras (UO-BS). Em 2014, é inaugurada a primeira torre no bairro do Valongo, no chamado Centro Histórico de Santos. Tal empreendimento gerou e vem gerando um processo de transformação urbana, em função da valorização e da especulação imobiliárias do solo urbano, motivadas pelas expectativas dos

negócios e empregos ligados à cadeia produtiva do pré-sal, bem como pelos investimentos promovidos pelo poder público e pelo setor privado com a construção de novos empreendimentos corporativos.

No período da chamada reestruturação produtiva do capitalismo<sup>1</sup> e da globalização econômica, houve o incremento da atividade petrolífera ligada à descoberta do pré-sal na Bacia de Santos, no contexto de um panorama mundial que apontava para o aumento da demanda de petróleo. Torna-se, assim, uma vocação econômica em potencial da RMBS, sobretudo com a implantação da sede da Petrobras em Santos, no bairro Valongo.

Diante desse cenário, o principal objetivo deste artigo é identificar e analisar os principais impactos urbanos na cidade de Santos, em particular no bairro Valongo, em função da cadeia produtiva de petróleo e gás (pré-sal) e da instalação da sede da UO-BS da Petrobras, a partir de um recorte temporal de dez anos, no período de 2006 a 2016. O artigo tem como base as pesquisas das autoras, em especial na iniciação científica do curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos, realizadas por Marum (2017) e Santos (2017), como também estudos realizados pela orientadora na sua tese de doutorado e artigos publicados sobre o tema (Viana, 2010, 2016, 2017a, 2017b e 2018). Para atender aos objetivos da pesquisa nas diferentes dimensões de análise, buscou-se metodologia e referencial teórico que possibilitassem uma análise crítica sobre o tema, a partir de pesquisa bibliográfica, documental, levantamentos de campo e entrevistas.

## O pré-sal e seus impactos em Santos e na RMBS

O sonho era grande: até este ano Santos seria referência na produção de petróleo e a região ganharia centenas de novos postos de trabalho graças à descoberta e à exploração do pré-sal. O mercado imobiliário acompanhou a proposta, e dezenas de novos prédios foram erguidos na cidade. A sociedade civil também abraçou a promessa, e cursos de petróleo e gás se espalharam pelas faculdades e universidades da região. (Martinez, 2017)

A Bacia de Santos é uma bacia sedimentar que se estende por cerca de 352 mil km<sup>2</sup>, abrangendo a porção norte do litoral do estado de Santa Catarina, todo o litoral dos estados de São Paulo e do Paraná e a porção sul do estado do Rio de Janeiro. Já a área do pré-sal se estende do litoral de Santa Catarina ao litoral do Espírito Santos, incluindo as Bacias de Santos, Campos e do Espírito Santo, e abaixo dela estão localizados os principais reservatórios de petróleo e gás, entre sete e dez mil metros de profundidade oceânica, sob uma espessa camada de sal (QGEP, 2017).

Na RMBS, devido às descobertas das reservas de petróleo e gás na Bacia de Santos anunciadas pela Petrobras em 2006, o termo “pré-sal” foi amplamente pronunciado pela mídia regional e nacional entre os anos de 2008<sup>2</sup> e 2012,<sup>3</sup> manifestando um grande otimismo quanto às perspectivas futuras de desenvolvimento do País e da região.

Para a exploração do pré-sal, o governo federal aprovou, no Congresso Nacional, um novo marco regulatório em 2010,<sup>4</sup> que estabeleceu regras para exploração e produção de petróleo e gás natural na área do pré-sal e em áreas que viessem a ser consideradas estratégicas, com outras inovações legislativas aprovadas depois, em 2012 e 2013.<sup>5</sup> Cabe destacar que a legislação de 2010

define o sistema de partilha de produção para a exploração e a produção nas áreas ainda não licitadas do pré-sal; a criação de uma nova estatal (Petro-Sal); a formação de um Fundo Social; e a cessão onerosa à Petrobras do direito de exercer atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás natural em determinadas áreas do pré-Sal, até o limite de 5 bilhões de barris, além de uma capitalização da Companhia.

A legislação posterior inova ao mudar o regime de partilha dos *royalties* e, principalmente, ao destinar os recursos do pré-sal para investimentos nas áreas sociais, em especial, educação e saúde.

Antes mesmo de se estabelecer a quantidade exata de petróleo na camada pré-sal e os impactos ambientais, além das regras para a exploração do óleo e gás, a distribuição dos *royalties*<sup>6</sup> já estava sendo um dos assuntos mais discutidos sobre o pré-sal. Supunha-se, então, que os *royalties* pagos sobre o valor total da produção de cada campo de petróleo e gás – de acordo com o volume produzido, as características de cada campo e as compensações financeiras pela exploração de campos de grande produção ou alta rentabilidade – deveriam impactar favoravelmente nas finanças dos municípios do litoral paulista.

Os dados presentes no Quadro 1 são de 2015 e 2016 e demonstram que os municípios da RMBS receberam *royalties* em valores menos expressivos que outros municípios do litoral de São Paulo, como Ilha Bela, São Sebastião e Caraguatatuba. Cubatão é o município que recebeu maior montante de recursos de *royalties* entre os municípios da região. Por abrigar a refinaria Presidente Bernardes, ele pôde ser mais beneficiado por estar na área de prospecção pela exploração de óleo e gás do pré-sal na Bacia de Santos.

Os investimentos realizados trouxeram consequências positivas para os outros municípios da RMBS, como no Guarujá, onde foi implantada, no Complexo Industrial Naval do Guarujá – Cing, uma unidade de produção da multinacional italiana Saipem, que teve seu funcionamento interrompido em função das denúncias da Petrobras na operação Lava Jato. Todavia, segundo o *Diário Oficial do Guarujá* de 18/9/2018, há perspectivas de retomada de suas atividades em um futuro próximo, graças à participação, nas licitações da Petrobras, em andamento para campos submarinos do pré-sal. O Centro de Tecnologia e Construção Offshore (CTCO) da Saipem foi projetado especificamente para atender aos projetos da indústria de óleo e gás, em particular o pré-sal na Bacia de Santos. Ele é situado na entrada da barra de Santos e próximo de bairros residenciais do Guarujá, o que trouxe impactos negativos provenientes do tráfego de veículos de carga que se deslocavam para o empreendimento, ocasionando, nessas áreas, um processo de degradação.

Cabe também destacar que a Petrobras instalou, no município de Cubatão, a refinaria Presidente Bernardes em 1955, devido a um plano de investimentos do governo brasileiro

Quadro 1 – Valores pagos em *royalties* (em reais) para as cidades da área de influência dos projetos da Petrobras na Bacia de Santos nos anos de 2015 e 2016

Cidade	Royalties pagos em 2015	Royalties pagos em 2016
Angra dos Reis (RJ)	64.903.267,48	56.870.817,76
Bertioga (SP)	43.212.350,52	36.968.297,71
Cananéia (SP)	11.396.911,96	10.069.892,98
Caraguatatuba (SP)	80.218.573,46	58.657.829,80
Cubatão (SP)	51.932.926,43	44.834.512,52
Guarujá (SP)	1.007.808,41	917.601,51
Iguape (SP)	20.579.965,37	17.261.582,89
Ilha Comprida (SP)	46.772.142,74	34.206.878,23
Ilhabela (SP)	157.732.045,12	153.932.630,35
Itaguaí (RJ)	58.138.141,25	29.583.114,08
Itanhaém (SP)	907.027,58	825.821,36
Maricá (RJ)	143.868.316,78	179.038.768,64
Mangaratiba (RJ)	21.916.547,75	22.072.181,12
Mongaguá (SP)	781.051,50	711.123,94
Niterói (RJ)	124.161.204,33	151.353.370,93
Paraty (RJ)	63.714.983,56	54.518.112,30
Peruíbe (SP)	2.809.683,79	2.254.329,94
Praia Grande (SP)	11.753.567,09	10.701.318,49
Rio de Janeiro (RJ)	77.598.593,36	67.790.345,91
Santos (SP)	1.007.808,41	883.073,46
São Sebastião (SP)	85.629.731,27	66.318.100,96
São Viente (SP)	11.753.567,09	10.701.318,49
Ubatuba (SP)	1.907.778,52	1.624.653,19

Fonte: Comunica Bacia de Santos, disponível em: <http://comunicabaciadesantos.com.br/conteudo/royalties.html>, acesso em: 12 abr 2017.

no período pós-guerra, baseado no tripé energia-aço-petróleo. Esse fato vem demonstrar que a região da Baixada Santista já se insere na cadeia produtiva petrolífera desde a década de 1950, com a implantação do maior polo petroquímico da América Latina. Essa atividade se fortaleceu com a descoberta e a exploração do pré-sal na Bacia de Santos a partir de 2006 e com o início da produção em 2009.

Em Itanhaém, a Petrobras utilizava o aeroporto regional dr. Antônio Ribeiro Nogueira Junior, como base de apoio para transportar os funcionários para as plataformas *off-shore*, que ficam afastadas do litoral. Antes da chegada da Petrobras, o aeroporto possuía um reduzido movimento. Porém, veio recebendo investimento da estatal, de cerca de R\$14 milhões para a construção de um terminal

com capacidade para receber até 60 mil pessoas/mês. Nos anos 2000, havia dias em que não eram registrados pousos ou decolagens no aeroporto, ao contrário do que foi registrado em 2015, um crescimento de 51% na movimentação de aeronaves, de acordo com o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp) que o administra, em função de sua importância estratégica para o apoio às plataformas da Petrobras (Brandão, Morell e Santos, 2015). Mas, a Petrobras em 2017, alegando a necessidade de redução dos gastos, decidiu desativar todas as operações aéreas de transporte de funcionários às plataformas de petróleo a partir de aeroportos do litoral paulista. Os voos de helicópteros foram transferidos para o Rio de Janeiro, onde agora ficam concentradas as operações da Bacia de Santos (Pimentel, 2018).

Nesse contexto, as expectativas otimistas em relação à atividade petrolífera, que poderia se tornar o principal potencial de desenvolvimento econômico futuro da região, frustraram-se na RMBS. Muito em função da atual crise política e econômica que se intensifica a partir 2014, envolvendo denúncias e investigações na Petrobras, das mudanças que ocorreram no Marco Regulatório em 2016 e também na estratégia de investimentos da Petrobras, que reavaliou suas intenções de investimentos e optou pela manutenção da logística que atende ao pré-sal da Bacia de Santos no Rio de Janeiro, conforme relato do gerente da Petrobras em entrevista realizada pelas pesquisadoras:

*As atividades de apoio para a exploração marítima sempre estiveram focadas na Baía de Guanabara. Com a perspectiva da expansão da produção de gás e petróleo pela descoberta do pré-sal da Bacia de Santos, a Petrobras*

*chegou a considerar o uso do Porto de Santos e do Aeroporto de Itanhaém, devido à proximidade com a metrópole de São Paulo e o potencial para crescimento da região. Porém, com o evento da crise financeira atual, a Petrobras reavaliou essas intenções, de forma que, hoje, toda a logística de apoio marítimo e aéreo para atender ao pré-sal da Bacia de Santos está concentrada em municípios da Baía de Guanabara. (Marcos Vinicius de Mello, gerente setorial de meio ambiente da UO-BS/SMS, entrevista realizada via questionário digital em 24/7/2017)*

Percebe-se uma mudança no discurso do governo federal e da grande mídia sobre as tais perspectivas do pré-sal. Todavia, no governo Temer, com a alteração do marco regulatório, no final de 2016, que abre a exploração do pré-sal para o capital estrangeiro e flexibiliza as regras de exploração, pode-se observar nova mudança de discurso do governo federal e da grande mídia, que retomou o otimismo no tocante à exploração do pré-sal a partir das novas regras<sup>7</sup> vigentes. Segundo a Agência Nacional do Petróleo – ANP, em matéria do Estadão (2017),

as próximas rodadas de licitações dos campos de exploração e produção de petróleo e gás natural – previstos para 2017, 2018 e 2019 – têm potencial para atrair US\$40 bilhões em investimentos ao Estado de São Paulo, montante que corresponde à metade dos investimentos previstos em decorrência de todos os leilões programados no país nesse mesmo período. Com isso, São Paulo deve saltar de uma produção diária de 330 mil barris de petróleo por dia para 1,1 milhão de barris por dia até 2027, ultrapassando o Espírito Santo como segundo maior produtor.

Diante desse cenário, o governo do estado de São Paulo pretende retomar o projeto de instalação do Centro Tecnológico da Baixa da Santista da Petrobras (CTBS), previsto para ser implantado no município de Santos, no bairro Vila Nova, com investimentos avaliados em 77 milhões.<sup>8</sup> Conforme matéria do Jornal *A Tribuna* (2018)<sup>9</sup>, a Petrobras deve incluir, em seu orçamento de 2018, R\$84 milhões para concluir o CTBS até 2020, contribuindo para a revitalização do bairro.

Cabe destacar que a retomada dos investimentos e os vultosos recursos financeiros esperados pela exploração do pré-sal vão depender do preço do barril no mercado internacional, o que tende a ser um processo gradativo e lento.

Convém, portanto, apontar os desafios a serem enfrentados pelo planejamento urbano e regional, em especial no que se refere a prevenir e antever os grandes impactos e transformações no espaço urbano, em especial no bairro do Valongo em Santos, para promover o desenvolvimento urbano em bases sustentáveis.

## O processo de esvaziamento do Centro e as transformações no bairro do Valongo

A área central de Santos abrange os cinco bairros mais antigos da cidade: Valongo, Centro, Paquetá, Vila Nova e Vila Mathias (Figura 1). Caracteriza-se por ter boa acessibilidade, infraestrutura urbana, equipamentos e serviços públicos e usos diversificados, em especial comercial, institucional e residencial em menor proporção, com a presença de

cortiços. Nessa área, é possível identificar o maior acervo de elementos históricos, composto por edifícios, praças e monumentos de diferentes períodos da história de formação da cidade de Santos.

Em função de grandes investimentos no porto de Santos, houve uma mudança morfológica na cidade com a expansão urbana das áreas próximas ao mar, que se consolidaram a partir da implantação do Plano de Saturnino de Brito no início do século XX, engenheiro sanitário que veio para resolver os problemas de saneamento da cidade e do porto, através do sistema de esgoto e drenagem, com a construção dos canais que se tornaram a grande referência urbana de Santos.

Em virtude do deslocamento das classes de maior renda e com o aumento da população de Santos, houve um processo gradativo de ocupação das áreas próximas da orla da praia e um esvaziamento populacional da área central, que vem passando por um processo de degradação e abandono, conforme pode-se visualizar na Tabela 1.

O distanciamento do Centro em busca de melhores condições e qualidade de vida foi em grande parte responsabilidade da evolução dos meios de transporte, em razão da construção de grandes avenidas, como a Ana Costa e a Conselheiro Nébias, e a expansão das linhas do bonde, essencial para a locomoção da população na época. Essas inovações transformaram Santos em uma cidade moderna e mais dinâmica, proporcionando a expansão urbana no sentido da orla da praia.

Nas décadas de 1940 e 1950, Prestes Maia elaborou um Plano Regional que tratava a questão portuária em escala regional, promovendo a articulação da infraestrutura



Figura 1 – Mapa da área central do município de Santos – SP



Fonte: Google Earth, elaboração de Marum, em 2017.

Tabela 1 – Evolução da população na área insular de Santos (1950-2010)

Regiões	População						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Centro <sup>1</sup>	<b>44.401</b>	44.130	31.942	18.566	10.552	6.982	<b>4.307</b>
Leste	134.700	177.888	242.942	309.731	308.732	293.088	295.788
Noroeste	4.194	18.095	37.867	60.588	66.985	81.589	83.095
Morros <sup>2</sup>	11.673	19.185	27.172	28.822	29.333	34.088	33.043
Total <sup>3</sup>	194.968	259.298	339.905	417.707	415.602	415.747	416.233

<sup>1</sup> Área Central: inclui os bairros Centro, Valongo, Paquetá, parte da Vila Nova e Monte Serrat.

<sup>2</sup> Computadas áreas ocupadas e ocupáveis nos morros, exceto em 2010, em que estas foram consideradas

<sup>3</sup> Total da área insular do município.

Fonte: Diagnóstico da área central elaborado para subsidiar a revisão dos Programas Alegria Centro e Alegria Centro Habitação, Prefeitura Municipal de Santos, 2016.



de acesso ao porto com toda a região, além de prever a ampliação portuária no município de Santos na margem esquerda (hoje Guarujá). Propostas como a ferrovia na margem esquerda do porto, inauguração da rodovia Anchieta (principal meio de acesso à cidade de Santos), a Padre Manuel da Nóbrega, a Piaçaguera/Guarujá, a Rio/Santos e a ligação entre os municípios Santos/São Vicente através da avenida Nossa Senhora de Fátima e a estação rodoviária de Santos, localizada no bairro do Valongo, foram implementadas. Segundo Prestes Maia, a área central de Santos padecia dos males das cidades antigas, tais como: insuficiência de área e de logradouros. Para resolver esse *déficit*, o engenheiro elaborou três soluções técnicas: artérias perimetrais, redução de densidade das construções e alargamento da rede viária. Essas iniciativas contribuíram para acentuar a chamada “vocalização turística” de Santos e dos demais municípios da RMBS (Maia, 1950, pp. 197-198).

Entre os anos de 1940 e 1970, houve uma significativa expansão imobiliária na zona da orla da praia, devido à mudança da população de maior renda que morava no centro para essas áreas (Moreira, 2010). Tal transformação se deu através de um processo gradativo de verticalização das construções na orla da praia, impulsionada pelo avanço da tecnologia e pelo turismo balneário de segunda residência. A verticalização, segundo Somekh (1997, p. 20), “pressupõe a multiplicação efetiva do solo urbano, possibilitada pelo uso de elevador. A essa ideia associam-se a característica da verticalidade, o aproveitamento intensivo da terra urbana (densidade) e o padrão tecnológico do século XX, demonstrando-se a relação verticalização/adensamento”.

O esvaziamento do centro em grande parte foi devido ao deslocamento da população de maior renda e das atividades terciárias, que caracterizam o centro principal, para outras centralidades, como os bairros do Gonzaga e depois Aparecida, o que provocou um esvaziamento dos bairros da área central, como o Valongo. Mais tarde, outros fatores, como o avanço das atividades industriais, permitidas pelo Plano Diretor de 1968, e de atividades retroportuárias em parte do centro sobre áreas residenciais, como também a proibição da construção de residências no bairro Centro, levou a um gradativo processo de degradação dos imóveis da área central, tornando-os vazios, abandonados e em ruínas. Houve um aumento da população em cortiços, com maior concentração no bairro do Paquetá, mas que hoje ocupam parte dos bairros da Vila Nova e Vila Mathias, demonstrando um deslocamento dessa população nos últimos anos.<sup>10</sup>

Segundo Brandão, Morell e Santos. (2015), o “caminho que vai ao longo”, que deu origem ao bairro Valongo, foi uma das primeiras áreas a serem ocupadas na cidade de Santos, vivendo seu auge nos tempos do ciclo do café e a decadência no final do século XX. O Valongo foi um dos bairros mais imponentes e aristocráticos de Santos, sendo de grande importância histórico-cultural.

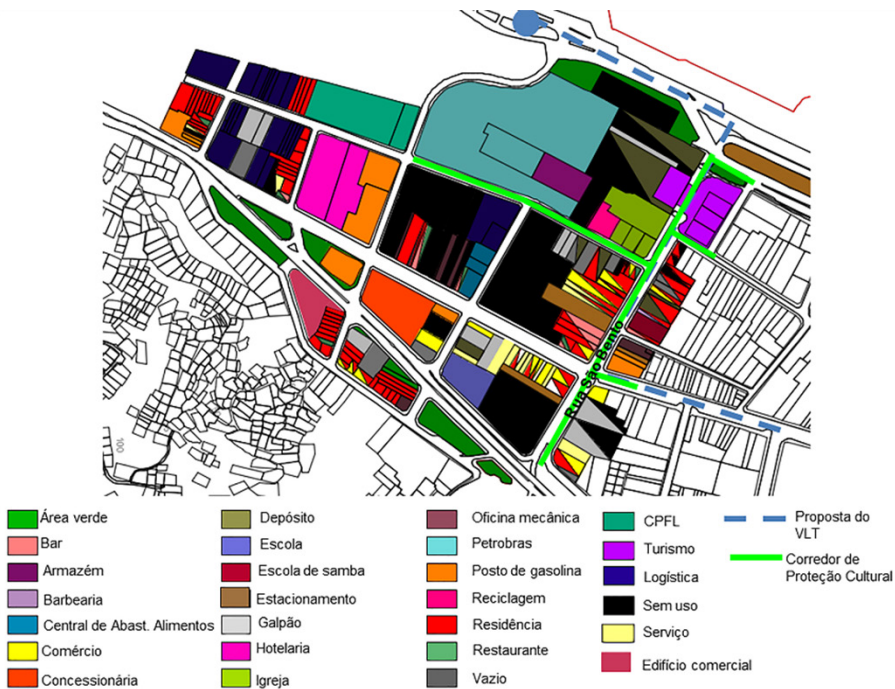
A economia baseada no café contribuiu para o crescimento e o desenvolvimento da cidade, mas, no decorrer dos anos, verificou-se uma transformação na sua principal vocação econômica, trazendo cada vez mais a atividade comercial e de serviço para sua área de abrangência, sofrendo influência da atividade portuária e depois retroportuária, o que fez com que a o bairro se tornasse uma das áreas deterioradas da cidade.

Predomina, na rua São Bento uma diversidade de usos (Figura 2) e a proximidade com a parte turística – Museu Pelé, a Estação do Valongo, com o Bonde e o Restaurante Escola da Unisantos, e o Santuário Santo Antônio do Valongo – além da sede da UO-BS da Petrobras e a tradicional escola de samba X-9. Composto também os usos e as atividades, aparecem de forma residual o uso residencial, hotel e pousadas, casas noturnas, bares, lanchonetes e restaurantes, estacionamentos, lojas de reparos e oficinas mecânicas, empresas de logística e galpões, estando alguns deles ociosos e/ou abandonados, lotes vazios, casarões e

estabelecimentos comerciais antigos e novos, ocupando imóveis, na sua maioria, em situação precária. A área próxima ao cais do porto sofreu um processo de esvaziamento e abandono, fato perceptível devido à condição dos armazéns do porto que estão em ruínas e sem atividade.

Percebe-se, na paisagem urbana do bairro do Valongo (Figura 3), uma heterogeneidade no padrão de conservação dos imóveis, demonstrando que há limites e conflitos na relação entre o público e o privado, que se manifestam de maneira ambígua nas intervenções dos imóveis e dos espaços públicos que compõem a paisagem urbana.

Figura 2 – Mapa de uso e atividades do bairro do Valongo



Fonte: elaboração de Marum, em 2017.

Figura 3 – Contraste dos imóveis existentes na paisagem urbana do bairro do Valongo, em Santos-SP 2016/2017



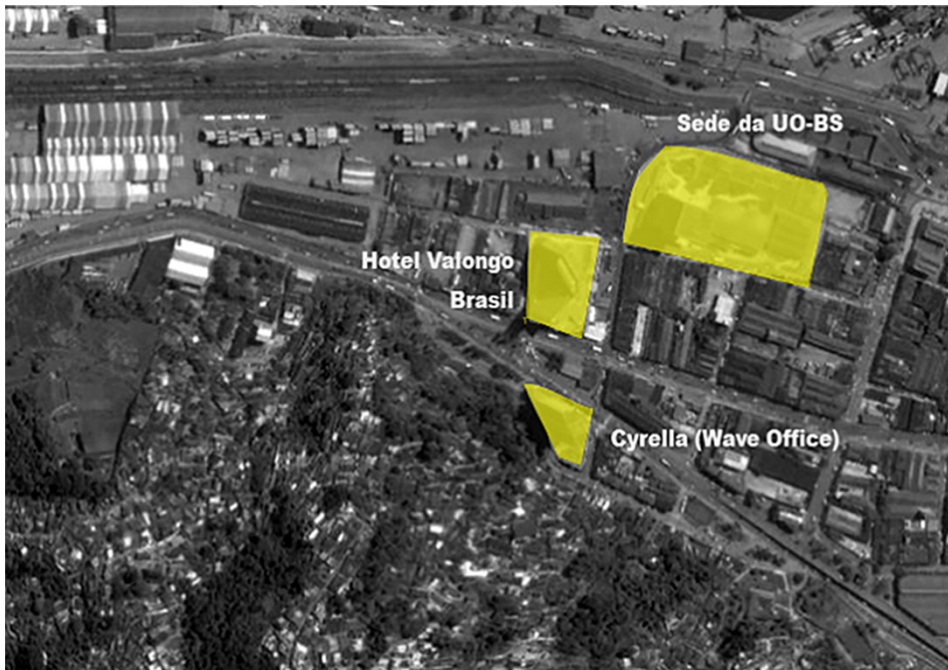
Fonte: elaborado pelas autoras, em 2016/2017.

Entretanto, nos últimos anos, o Valongo vem passando por um processo de mudanças, em função de investimentos públicos e privados, diante das expectativas geradas pelo pré-sal. Nos levantamentos de campo realizados, fica em evidência a sua nova configuração (Figura 4), com a construção dos empreendimentos verticais Wave Office (20 andares) e o condomínio Valongo Brasil (15 andares), com salas comerciais, lojas e o Ibis Hotel anexo à sua estrutura, cuja obra teve início em 2013 e foi concluída em 2015. Esses empreendimentos

ficam próximos da primeira torre da UO-BS da Petrobras, que comporta 2 mil trabalhadores, cujas inauguração e ocupação se deram em 2014. A construção das duas demais torres previstas em projeto ainda não tem previsão. Segundo a Petrobras (2017), elas devem ser construídas de acordo com a demanda.

Nesse contexto, é necessário pensar nas perspectivas futuras, no tocante ao espaço urbano e ao conjunto arquitetônico existente no Valongo, para que se possa planejar as medidas necessárias, buscando minimizar os

Figura 4 - Empreendimentos verticais ligados à Petrobras no bairro Valongo em Santos-SP



Fonte: elaboração de Marum, em 2016/2017.

impactos dos grandes empreendimentos, em especial a avaliação quanto à capacidade de suporte da infraestrutura urbana, os impactos no relevante acervo do patrimônio histórico construído e, principalmente, a relação com os usuários da área, como comerciantes, prestadores de serviço e moradores do entorno.

Para tanto, procura-se entender o processo de produção e transformação do espaço urbano, em consonância com a legislação urbanística que permitiu maior verticalização na cidade com a construção dos grandes empreendimentos imobiliários.

## Cidade real *versus* cidade legal: em busca da revitalização do centro histórico de Santos

A área central de Santos concentra uma grande densidade de comércios, serviços oferecidos, instituições político-administrativas e religiosas, além de um significativo patrimônio arquitetônico-urbanístico representado pelo conjunto de suas edificações.

De acordo com a lei que disciplinava o Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo

(Luos) do município de Santos, aprovada pela lei n. 312/98, houve uma alteração nas regras de uso e ocupação do solo na área insular do município, modificando os parâmetros urbanísticos que beneficiaram o setor da construção civil na cidade, em especial nas áreas da zona da orla da praia de Santos. A legislação de 1998 permitiu a liberação do gabarito dos novos projetos, eliminando as exigências de limite para as alturas máximas dos empreendimentos, que eram de até 14 pavimentos. A taxa de ocupação máxima permitia ocupar 60% da área do lote nos quatro primeiros pavimentos para os edifícios com mais de 10 pavimentos, desde que a utilização desses andares fosse para o uso comercial, prestação de serviços ou atividades comuns que compõem o embasamento do edifício. A partir desse nível, a taxa de ocupação passou a ser 40% do lote (Viana, 2010, p. 243).

Outro aspecto foi a mudança do coeficiente de aproveitamento permitido, que era de 5 vezes a área do lote, determinando, assim, o número de vezes que a metragem do terreno poderia ser transformada em área construída. No caso da cidade de Santos, ainda eram descontadas as áreas comuns. A retomada do crescimento econômico no País, levou ao aquecimento da construção civil, que ambos, somados à flexibilização dos parâmetros urbanísticos, possibilitaram a construção de grandes torres de edifícios, que chegaram a alcançar mais de 30 andares, transformando a paisagem urbana, principalmente a Zona da Orla (ZO).

Todavia, isto resultou em uma verticalização dos edifícios residenciais com uma baixa densidade populacional, em função das amplas dimensões dos apartamentos e áreas comuns no embasamento com grande número de vagas de garagem.

O Programa Alegria Centro de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central de Santos<sup>11</sup> foi criado em 2001 pela prefeitura de Santos. Teve a sua primeira implementação em 2003, através da lei complementar municipal n. 470/2003, fruto de uma estratégia do poder público municipal santista, em complementação ao Plano Diretor do Município de 1998. Essa lei passou recentemente por processo de revisão e foi aprovada a nova lei complementar n. 1085/2019 que substitui a anterior, visando a adequar o programa ao Plano Diretor e à Lei de Uso e Ocupação do Solo (Luos), ambos sancionados em 2018. O Alegria Centro tem por objetivo promover a recuperação do patrimônio arquitetônico de Santos e proporcionar a melhoria da paisagem urbana. O bairro do Valongo por seu valor histórico e cultural faz parte dessa iniciativa de revitalização e renovação urbana.

A prefeitura de Santos, após conseguir algumas melhorias e avanços para a área central em função do Programa Alegria Centro, anunciou novos investimentos para promover a recuperação e revitalização do bairro Valongo, visando à exploração de suas vocações turísticas e econômicas. Instaurou-se um novo zoneamento para a área central que implicou a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e alterações nas normas de edificações através da realização de tombamento de imóveis de interesse arquitetônico, histórico e cultural (Malavski, 2009). O programa tentou estimular o crescimento econômico e turístico por meio da ampliação da linha do bonde, restauração dos teatros Coliseu e Guarany, Casa do Trem Bélico e Estação Ferroviária do Valongo, instalação do Museu Pelé no antigo Casarão do Valongo, além de fornecer incentivos fiscais, com



isenção parcial ou total de impostos e taxas municipais e atração de investidores privados de pequeno, médio e grande porte para a instalação de estabelecimentos.

Além do Alegre Centro, outros planos e projetos foram propostos para o município de Santos, como é o caso do projeto Porto-Valongo que tem como objetivo transformar uma área de 55 mil metros quadrados entre os armazéns 1 a 8<sup>12</sup> do porto de Santos, localizadas no Valongo, em um grande complexo turístico, náutico, cultural e empresarial, contando com terminal de cruzeiro, uma marina pública, escritórios, restaurante e terminal de transporte aquaviário. Esse projeto seria de grande relevância, pois, apesar do grande investimento de capital necessário, traria também os benefícios oferecidos das novas alternativas de lazer e entretenimento, contribuindo, assim, para a volta da população para a área central (Instituto Pólis, 2012). Todavia, o plano de recuperar os armazéns do 1 ao 8 segue estagnado, e a área permanece degradada, conforme matéria do *Jornal A Tribuna* (2018).<sup>13</sup>

Outra proposta elaborada pelo governo do estado, em parceria com a prefeitura de Santos, foi a implantação do sistema de transporte coletivo operado pelo Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) da Baixada Santista. Em virtude dos desafios para melhorar a qualidade de vida da população, que reside principalmente nos municípios centrais da RMBS, e para promover o desenvolvimento e a melhoria da infraestrutura de mobilidade metropolitana de Santos e região, foi construído e entregue à população o primeiro trecho do VLT em 2017, que liga o porto de Santos ao terminal dos Barreiros em São Vicente, com 11,5 km de extensão.

Como impacto positivo, esse meio de transporte contribuiu com a intermunicipalidade, favorecendo a ampliação do acesso às oportunidades de emprego, de comércio e serviço, consumo de bens culturais e lazer. Haverá menos ônibus em circulação e menos poluição sonora, além do conforto e redução do tempo de viagem entre os municípios. Porém, é necessário antever os impactos do VLT, pois, segundo os dados levantados pela EMTU, responsável pela fiscalização e regulamentação do transporte metropolitano, os principais impactos negativos que predominarão na fase de obras serão as desapropriações. Todavia, ainda não foram expostas quantas edificações terão que ser desapropriadas para atender às obras desse futuro trecho (Challoub, 2015).

Com base no estudo de Malavski (2009), essas várias ações do poder público municipal de Santos reforçam a dimensão econômica a partir de interesses voltados para o setor de comércios, serviços, turismo, imobiliário e logística portuária, em conjunto com a valorização da paisagem urbana. Trata-se, assim, de uma tentativa de promover o retorno desses agentes ao centro histórico santista, lugar no qual há a possibilidade de reprodutibilidade do capital, através de um processo de reconversão econômica e revalorização urbana. A questão social, voltada à produção de moradias e à locação social na área central de Santos, em especial de Habitação de Interesse Social (HIS) e Habitação de Mercado Popular (HMP), não é priorizada como estratégia de repovoamento do Centro.

A proposta de implantação do segundo trecho do VLT, denominado Conselheiro Nébias – Valongo, poderá acarretar desapropriações, uma vez que o atual



planejamento adotado no município de Santos – pautado pelos processos de renovação urbana, visando a promover a revalorização do espaço urbano – foi concebido visando a produção e consolidação do espaço-mercado-ria, voltado para as atividades de interesse do mercado imobiliário e setores econômicos. Essa lógica contribui, assim, para engendrar um processo de especulação imobiliária e verticalização exacerbada, que vem afetando não só a paisagem urbana da zona da orla da praia, mas também o próprio bairro do Valongo.

## O processo de verticalização, valorização e especulação imobiliárias no Valongo e na Zona da Orla de Santos

As últimas duas décadas do século XX marcaram um período de crise econômica, com poucos investimentos na RMBS – as chamadas “décadas perdidas” (1980/1990). Nesse período, houve diminuição de obras no setor da construção civil, do crescimento urbano com a diminuição das migrações externas e dos lançamentos de novos empreendimentos imobiliários, em suma, um período de estagnação econômica. Todavia, ao mesmo tempo que o setor imobiliário e o da construção civil entraram em decadência, houve o adensamento das ocupações irregulares e dos assentamentos precários, refletindo em altas taxas de desemprego, perda salarial dos trabalhadores e aumento da degradação socioambiental e urbana (Viana, 2010).

Nos anos 2000, o País voltou a apresentar um crescimento econômico significativo, e o setor da construção civil teve um papel

de destaque na superação da crise econômica e na geração de novos empregos. O aquecimento na construção civil foi potencializado pela instalação da sede da UO-BS da Petrobras, o que gerou um processo especulativo de valorização imobiliária em função das expectativas da cadeia produtiva de petróleo e gás.

Após o anúncio da Petrobras em julho de 2006, a Baixada Santista começou a receber diversos investimentos que movimentaram o mercado imobiliário da região. A partir da descoberta do pré-sal, o preço dos imóveis em Santos e de outros municípios da Baixada Santista quase dobrou, segundo o Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP, 2011), e a quantidade de imóveis vendidos também aumentou de forma expressiva.

Um estudo divulgado pela Secovi indicou dados referentes ao preço médio do metro quadrado de um imóvel residencial de um dormitório, que passou de R\$2.602 para R\$5.182 no período de agosto de 2006 até abril de 2011. Em entrevista realizada em 2017, Michel Robert Zarif, assessor econômico, apontou a descoberta do pré-sal na Bacia de Santos como o principal argumento para o aumento expressivo das vendas dos imóveis na Baixada Santista.

De acordo com Moreira (2010), desde que foi anunciada a implantação da sede da UO-BS da Petrobras em 2009, no bairro do Valongo, houve um boom no preço dos imóveis residenciais e comerciais, aumentando em cerca de 60% o seu valor. “Na zona portuária, o preço do metro quadrado de um imóvel ou terreno comercial passou de R\$1.600 para R\$2.000. Já, na área residencial, o preço do metro quadrado pulou de R\$2.300 para R\$4.000” (ibid., p. 7).

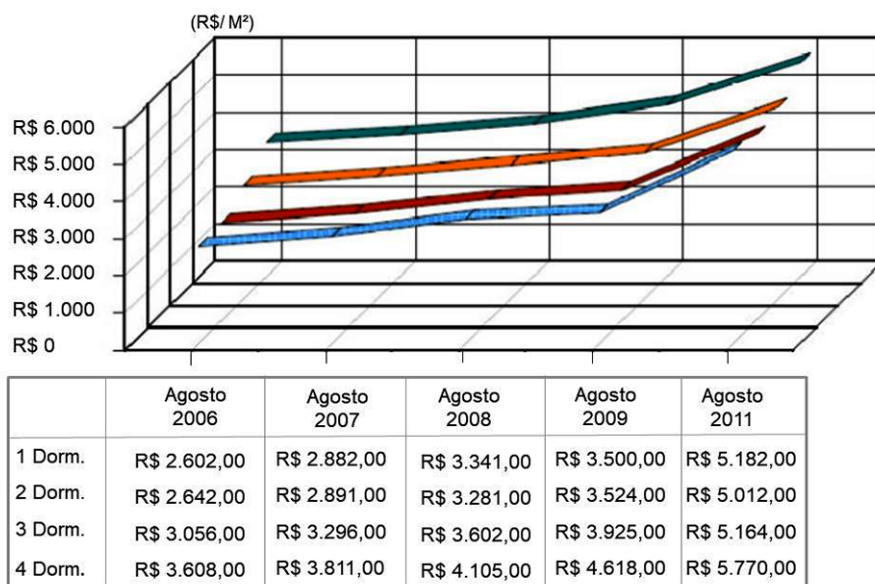
Ao avaliar a Figura 5, percebe-se uma gradativa valorização do imóvel vertical em Santos. É possível observar que o valor do metro quadrado do imóvel de um dormitório duplicou no período de agosto de 2006 até abril de 2011. Esses dados reforçam o diagnóstico de que os imóveis do município de Santos são voltados para as classes sociais médias e altas e, conseqüentemente, a população de baixa renda terá dificuldade em conseguir pagar pelos altos preços dos imóveis em Santos, uma vez que os imóveis verticais possuem o preço do metro quadrado avaliado em uma média superior a R\$5.000,00. Esse fato vem gerando a expulsão dos mais pobres e dos mais jovens

para outros municípios da RMBS, em especial São Vicente e Praia Grande.

Ao analisar a Figura 6, disponibilizada pelo representante do setor imobiliário em entrevista realizada pelas autoras (2/6/2017), nota-se uma gradativa valorização do imóvel vertical em Santos, assim como pôde-se observar anteriormente no ano de 2011. O valor do metro quadrado do imóvel que possui apenas um dormitório até os que apresentam quatro dormitórios pouco cresceu durante o período de agosto de 2012 até abril de 2017.

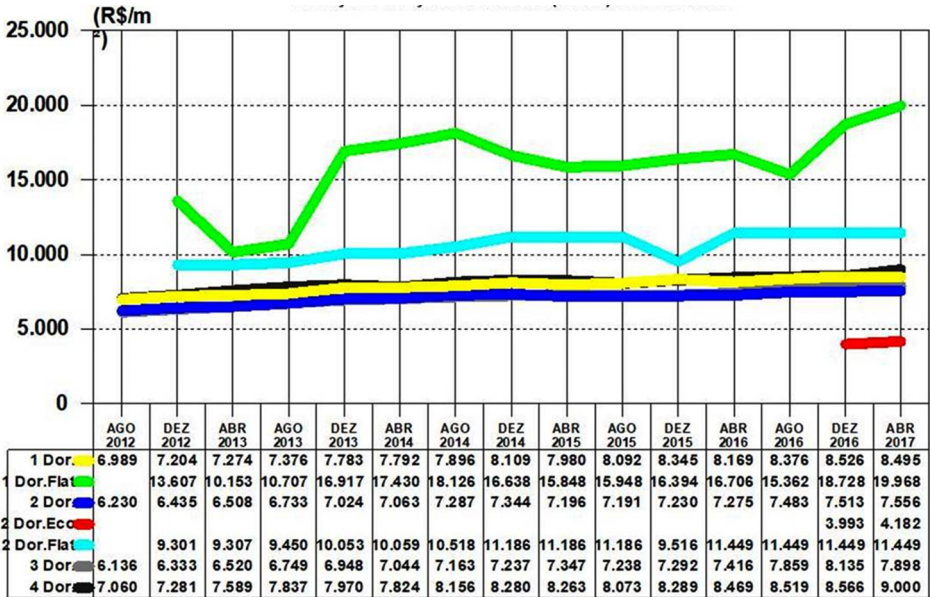
Nota-se que o valor do metro quadrado se manteve em estado crescente com poucas variações – exceto pelos *flats* que sofreram

Figura 5 – Evolução do preço médio nominal por m<sup>2</sup> nos imóveis verticais em Santos no ano de 2011



Fonte: Zarif (2011).

Figura 6 – Evolução do preço médio nominal por m<sup>2</sup> dos imóveis residenciais verticais em Santos de 2012 até 2017



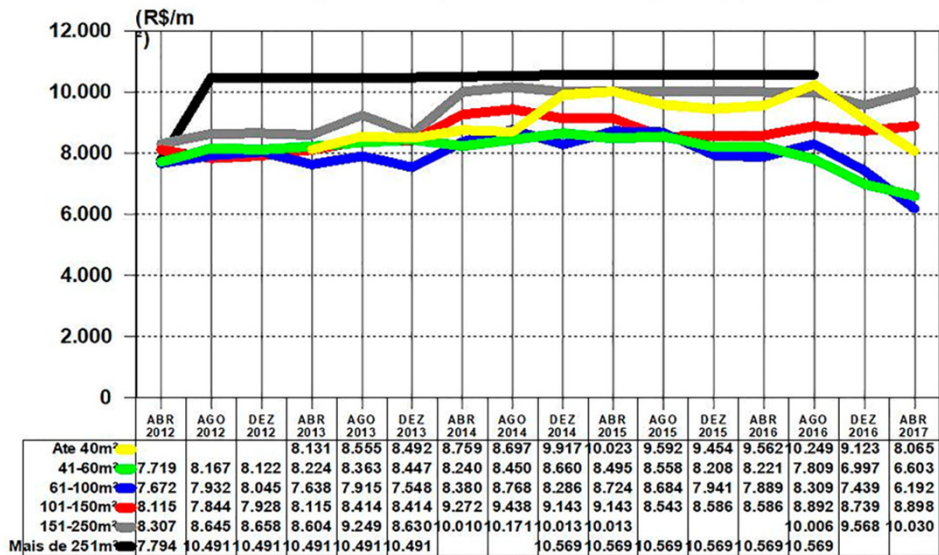
Fonte: Zarif (2017).

grandes oscilações –, mas que, a partir de 2016, o valor permaneceu aumentando. Com essa análise, é possível identificar que os imóveis de Santos continuam voltados para as classes sociais médias e altas.

Analisando Figura 7, percebe-se uma desvalorização do imóvel comercial em Santos e São Vicente. É possível notar uma queda do valor do metro quadrado a partir de abril de 2015 até abril de 2017. O dado que mais chama a atenção é o valor das salas comerciais de 40 até 150 m<sup>2</sup> – cujo valor caiu consideravelmente nesse período. Já os imóveis com o

metro quadrado superior a 150 se mantiveram estáveis. Tudo indica que os valores dos imóveis comerciais decaíram em virtude da crise financeira e política do País que se acirra em 2014 e da desesperança que os investidores tinham com o esperado “milagre econômico do óleo e gás”. Os estudos de Zarif (2011/2017) demonstram que a taxa de vacância é elevada em empreendimentos comerciais, nos quais ocorreu a maioria dos distratos, dado confirmado nos trabalhos de campo e entrevistas realizados nos empreendimentos do bairro do Valongo pelas pesquisadoras.

Figura 7 – Evolução do preço médio nominal por m<sup>2</sup> privativo dos imóveis comerciais em Santos/São Vicente de 2012 até 2017



Fonte: Zarif (2017).

No entanto, a expectativa de crescimento econômico da região, advinda da exploração do pré-sal, em especial em Santos, foi amplamente utilizada pelo mercado imobiliário como *marketing* de seus produtos, dirigidos quase que exclusivamente à população com renda familiar superior a 15 salários mínimos.

Segundo Costacurta (2013), em relação à valorização da terra no centro de Santos, em especial no bairro do Valongo, cinquenta por cento dos quartos (*flats*) do hotel Ibis Valongo Brasil foram colocados à venda em 2012, antes do início da obra e no prazo de um mês, foram vendidas todas as unidades disponibilizadas. O que mais chama a atenção foi que o preço do metro quadrado dos quartos foi de aproximadamente 16 mil reais (*ibid.*).

Dados da prefeitura de Santos, publicados no jornal *A Tribuna* (28/6/2008, p. A4), apontaram que no período de novembro/1998 até junho/2008 foram aprovados 60 empreendimentos com mais de 20 pavimentos, possuindo tendência de crescimento com 17 projetos aprovados entre 2007 e 2008. Os bairros que mais cresceram verticalmente estão localizados na região da orla da praia: 15 empreendimentos no Gonzaga, 10 na Ponta da Praia, 9 no Embaré, 8 no José Menino e 7 no Boqueirão, segundo o jornal *A Tribuna* (Rifer, 2009).

Em sua maioria, estes empreendimentos utilizaram o pré-sal como elemento de atração dos consumidores em um cenário de grandes expectativas de excelentes retornos dos investimentos em imóveis. Além do mercado

imobiliário acompanhar essa expectativa, a sociedade civil também abraçou a promessa do “milagre econômico” e cursos voltados para o petróleo e gás se disseminaram pelos cursos técnicos, faculdades e universidades da região, como na UniSantos, Unifesp e Unip.

A empresa de consultoria e intermediação imobiliária Lopes, em conjunto com as cidades pesquisadas pelo Índice FipeZap, lançou em 2014 uma pesquisa indicando as cidades que tiveram o preço médio do metro quadrado de lançamentos residenciais mais caro do País no ano de 2013 e 2014 (Quadro 2). Em 2013, Santos ficou em oitavo lugar, com o preço do metro quadrado avaliado em R\$6.080. Outros dois municípios da RMBS entraram na lista, São Vicente, em décimo primeiro lugar, com o

preço do m<sup>2</sup> avaliado em R\$5.500, e o Guarujá, em décimo terceiro lugar, com o preço do m<sup>2</sup> avaliado em R\$5.320. Para chegar aos preços médios dos imóveis dessas cidades, foi utilizado um mecanismo de avaliação composta por 196.292 unidades lançadas em 2013. O relatório final mostrou que o preço médio do metro quadrado dos apartamentos lançados no Brasil, em 2013, foi de 9% superior a 2012 (Yasbek, 2016b).

Já, em 2014, só o município de Santos aparece na lista e em décimo quarto lugar com o preço do metro quadrado avaliado em R\$4.876. Ao comparar as duas tabelas, percebe-se que, em apenas o período de um ano, entre 2013 e 2014, o valor do m<sup>2</sup> sofreu uma grande queda, em função da crise política e

Quadro 2 – As 14 cidades brasileiras com o m<sup>2</sup> mais caro nos anos de 2013 e 2014

As 14 cidades brasileiras com o m <sup>2</sup> mais caro no ano de 2013			As 14 cidades brasileiras com o m <sup>2</sup> mais caro no ano de 2014		
Posição no ranking	Cidade	Preço do m <sup>2</sup> R\$	Posição no ranking	Cidade	Preço do m <sup>2</sup> R\$
1º lugar	São Paulo (SP)	8.470	1º lugar	Rio de Janeiro (RJ)	10.893
2º lugar	Niterói (RJ)	7.380	2º lugar	São Paulo (SP)	8.351
3º lugar	Santana de Parnaíba (SP)	6.740	3º lugar	Brasília (DF)	8.143
4º lugar	Recife (PE)	6.600	4º lugar	Niterói (RJ)	7.733
5º lugar	Campinas (SP)	6.430	5º lugar	Recife (PE)	5.955
6º lugar	Rio de Janeiro (RJ)	6.360	6º lugar	Belo Horizonte (MG)	5.796
7º lugar	Porto Alegre (RS)	6.290	7º lugar	São Caetano do Sul (SP)	5.586
8º lugar	Santos (SP)	6.230	8º lugar	Fortaleza (CE)	5.523
9º lugar	Brasília (DF)	6.080	9º lugar	Florianópolis (SC)	5.292
10º lugar	São Caetano do Sul (SP)	5.860	10º lugar	Curitiba (PR)	5.183
11º lugar	São Vicente (SP)	5.500	11º lugar	Campinas (SP)	5.161
12º lugar	Vitória (ES)	5.320	12º lugar	Porto Alegre (RS)	5.040
13º lugar	Guarujá (SP)	5.320	13º lugar	Vitória (ES)	5.027
14º lugar	Osasco (SP)	5.230	14º lugar	Santos (SP)	4.876

Fonte: elaboração de Marum, em 2017, com base nos estudos de Yasbek (2016b).

financeira vivenciada pelo País, gerando um processo de recessão econômica.

A análise dos dados da valorização do solo urbano em Santos possibilita realizar algumas perspectivas para os próximos anos. Nota-se que não houve um empenho para a construção de HIS no município, visto que os valores dos imóveis construídos são direcionados a classes mais abastadas. Essa supervalorização tende a aumentar o processo de gentrificação, através da mudança dos grupos sociais de menor renda por moradores das camadas de maior renda.

Embora haja uma disparidade dos preços dos imóveis na área central de Santos, em especial no bairro do Valongo, como resultado da análise de dados da Planta Genérica de Valores (PGV) de Santos, a discrepância é nítida com relação ao valor médio do metro quadrado por logradouro nos anos de 2008 e 2013, conforme apresentado no Quadro 3.

Para representantes do mercado imobiliário, o pré-sal foi um dos principais fatores que inflacionaram o mercado imobiliário de Santos e a não concretização da expectativa

de crescimento contribuiu para que inúmeros imóveis fossem desocupados na cidade (Martinez, 2017).

## Diretrizes de propostas para revitalização do bairro do Valongo e da área central de Santos

Em virtude dos principais impactos urbanos identificados anteriormente, pode-se citar a valorização imobiliária com base num processo especulativo. Segundo a teoria de organização do espaço, analisada por Déak (2001, p. 56), “o preço do solo é o instrumento de mercado fundamental na organização espacial da produção capitalista em geral e na grande aglomeração urbana em particular”. Portanto, o que faz subir os preços das localizações urbanas não é a especulação, mas sim a valorização, em função da crescente diferenciação do espaço, em uma economia de mercado (Déak, 1991).

Quadro 3 – Valor médio do metro quadrado por logradouro do bairro do Valongo em Santos-SP, nos anos 2008 e 2013

Valor médio do m <sup>2</sup> por logradouro do bairro do Valongo em Santos, SP - 2008		Valor médio do m <sup>2</sup> por logradouro do bairro do Valongo em Santos, SP - 2013	
Rua	Valor do m <sup>2</sup> (R\$)	Rua	Valor do m <sup>2</sup> (R\$)
XV de Novembro	633,80	XV de Novembro	1.520,00
Cidade de Toledo	987,66	Cidade de Toledo	1.313,00
Frei Gaspar	918,80	Frei Gaspar	1.840,00
Rua do Comércio	477,00	Rua do Comércio	1.237,00

Fonte: Comitê (2008 e 2013). Elaboração de Marum, em 2/2017.



Outros impactos urbanos foram identificados pelas pesquisadoras, como a verticalização em função da mudança da legislação urbanística (PD e Luos); a sobrecarga no sistema viário pelo tráfego intenso de veículos, em particular caminhões ligados à atividade portuária; a implantação da linha do VLT para melhoria da mobilidade urbana, que pode gerar impactos negativos com as desapropriações e no acervo histórico-cultural existente; a transformação da paisagem urbana pelos novos empreendimentos imobiliários; a tendência à gentrificação dos atuais usuários da área; a insegurança e a ociosidade da infraestrutura e dos serviços urbanos, no período noturno e finais de semana, em função dos usos existentes, cujo funcionamento restringe-se, na sua maioria, ao horário comercial; bem como da pequena população residente, de apenas 251 habitantes, segundo IBGE (2010).

Já os principais impactos ambientais observados foram a poluição atmosférica e sonora pelo intenso tráfego de caminhões, problemas de insolação e ventilação causados pelo sombreamento dos empreendimentos verticais, como hotel Ibis Valongo-Brasil, e a carência de áreas verdes no bairro do Valongo.

O termo revitalização é inserido em um contexto histórico de degradação das áreas mais antigas das cidades, em especial nas áreas centrais, devido ao deslocamento da população residente e de investimentos públicos e privados para outras regiões da cidade. (Tiesdel, Taner e Heath, 1996, pp. 2-4). Tal intervenção busca oferecer uma nova função e forma ao conjunto arquitetônico e aos contextos urbanos consolidados, mas, concomitantemente, respeitando e/ou incorporando a paisagem existente e os valores históricos, de identidade, de memória, e estéticos presentes

neles. Também consiste na preservação do interesse histórico e cultural, reciclagem cuidadosa de usos em imóveis históricos, promoção de novos usos e recuperação ambiental.

Ao estabelecer usos mais seletivos e flexibilizar parâmetros urbanísticos para a construção civil, a legislação urbanística vigente em Santos beneficia os interesses do mercado imobiliário, do porto e das elites. Ao mesmo tempo, por exigir padrões inalcançáveis para a população de baixa renda e gerar uma valorização imobiliária especulativa, contribui para o surgimento de territórios autoconstruídos e segregados, configurando uma cidade desigual e excludente, provocando o esvaziamento populacional do centro e um processo de degradação e abandono dos imóveis.

O processo de degradação das áreas centrais pode ser atribuído, em parte, às políticas negligentes do poder público e do mercado imobiliário, que voltaram suas atenções às camadas mais abastadas que podem pagar pelo alto preço da terra urbanizada, em especial com as melhores localizações.

Nesse contexto, é necessário que se apontem algumas diretrizes que possam contribuir para requalificação e revitalização da área central, sobretudo no bairro do Valongo, aproveitando o potencial de sua vocação econômica para permitir a recuperação de sua atratividade, por meio da implantação de novos equipamentos turísticos, culturais e de lazer, atrelados à geração de novos empregos e qualidade de vida, infraestrutura e, principalmente, oferta de moradia digna e diversificada de forma integrada à mobilidade urbana.

Parte dos terrenos vazios ou imóveis ociosos deveria tornar-se áreas residenciais mistas, com incentivo às fachadas ativas com comércio e serviço voltados para a rua, em especial nas

Áreas de Adensamento Sustentável (AAS) no eixo do VLT e nas Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), com a presença de HIS e HMP, possibilitando o adensamento populacional no centro, mas respeitando sempre o contexto dos patrimônios histórico-cultural existentes.

Deve-se promover a revitalização dos espaços públicos, através de projetos de intervenção urbana, como por exemplo o PIU,<sup>14</sup> “que tem por finalidade sistematizar e criar mecanismos urbanísticos que melhor aproveitem a terra e a infraestrutura urbana, aumentando as densidades demográficas e construtivas além de permitir o desenvolvimento de novas atividades econômicas, criação de empregos, produção de HIS e equipamentos públicos para a população” (PMSP, 2016), conforme proposto na cidade de São Paulo. Requalificar áreas verdes, praças, ruas e calçadas, reconhecendo o espaço público como patrimônio material e imaterial pertencente à coletividade; implantar novos mobiliários urbanos que, através do desenho urbano, possibilitem a percepção da história e da identidade da cidade; a conversão modal, priorizar as ruas e as calçadas para os pedestres, adotando medidas reductoras do tráfego e dos veículos, com incentivo do transporte público e sustentável, são algumas medidas cabíveis a serem adotadas.

No bairro do Valongo, por ser um local atrativo, devido à presença de imóveis de valor histórico-cultural, turístico e de comércio e serviço, há a possibilidade de se promover projetos culturais para intensificar o fluxo de pessoas, através da viabilização da ocupação dos espaços públicos pela população, como espaço de fruição e convívio.

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade possui instrumentos para alcançar a função social da propriedade para garantir que todos

tenham acesso aos serviços e equipamentos urbanos, principalmente as melhorias feitas pelo poder público. Em suma, o Estatuto procura corrigir a distribuição historicamente injusta dos benefícios decorrentes do processo de urbanização, tornando obrigatória a atuação do poder público em prol do interesse coletivo. Para tanto, recorre-se aos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, em busca de fomentar algumas possíveis soluções. As Operações Urbanas Consorciadas (OUCs) são responsáveis por intervenções pontuais, realizadas sob a coordenação do poder público, que envolvem a iniciativa privada, os moradores e os usuários do local. São destinadas a transformar estruturalmente (redesenhar) um setor da cidade, buscando alcançar melhorias sociais e a valorização ambiental.

Outros instrumentos urbanísticos, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (Peuc), aplicados sobre terrenos vazios ou subutilizados em zeis, obriga os proprietários a lotear ou construir para o segmento de interesse social, sob pena da aplicação do IPTU progressivo no tempo, possibilitando o estabelecimento de consórcio imobiliário entre proprietário e poder público. Já a Transferência do Direito de Construir (TDC) agirá em prol dos edifícios de valor histórico, definidos com níveis de preservação do patrimônio, pois é um instrumento eficaz, que estimula a preservação de edificações de interesse histórico e cultural. Além desses, os Estudos Prévios de Impacto Ambiental (EIA) e os Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV) são importantes instrumentos para identificar e avaliar as interferências tanto físicas como sociais dos empreendimentos no ambiente, tendo a função de dar a proteção que muitas vezes o zoneamento não consegue garantir.

O caso santista, reflete uma realidade que é inerente a outras cidades, em especial portuárias e litorâneas. Há a necessidade da revisão das políticas de desenvolvimento urbano e regional pelo poder público, de forma participativa e inclusiva, em conjunto com a iniciativa privada e a sociedade civil, em consonância com outras políticas setoriais e recortes territoriais, a fim de garantir o direito à moradia digna e à cidade a todos os cidadãos.

## Conclusão

Ao analisar os impactos urbanos gerados pela implantação da cadeia produtiva de petróleo e gás na cidade de Santos, surgiram questionamentos sobre a produção e o uso do espaço urbano, por meio da atuação do poder público, do setor privado e da sociedade civil. O estudo pode demonstrar como os planos desenvolvidos pelo poder público municipal, atrelados aos interesses especulativos do mercado imobiliário, são responsáveis por interferir na dinâmica urbana, promovendo ações que, em sua maioria, se afastam dos ideais de justiça social e, em contrapartida, fornecem as bases necessárias para a circulação e a reprodução do capital, favorecendo a gentrificação, a segregação socioespacial e ampliando a desigualdade social.

Pode-se observar que o Centro de Santos, em especial o bairro do Valongo, passou por uma transformação da sua paisagem urbana em função de um processo especulativo gerado pelas perspectivas do pré-sal e pela implantação da sede da Petrobras. Isso gerou uma verticalização no bairro, com a construção de novos empreendimentos corporativos e a instalação

de novos usos e atividades. Todavia, o que ficou evidenciado foi que os benefícios oriundos dos investimentos no espaço urbano não são distribuídos pelo conjunto da população.

Assim como a região petrolífera do Norte Fluminense do Rio de Janeiro, que, apesar da expressiva geração de empregos diretos e indiretos ligados à indústria do petróleo, é uma região marcada pelas desigualdades, o que demonstra que o crescimento econômico por si só não traz prosperidade. Segundo Cruz (2005, p. 97 apud Viana, 2018, p. 332), “trata-se de uma região-problema com profundas desigualdades socioespaciais e socioeconômicas, [...] o enclave petrolífero contribuiu para a reprodução do padrão concentrado e polarizado do seu desenvolvimento econômico [...] com isso o mercado de trabalho regional é restrito, seletivo, polarizado e excludente”.

Para melhor eficácia do planejamento urbano, é de extrema importância a utilização de instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade para a integração dos programas e projetos já existentes para a área central de Santos, que têm potencial de desenvolvimento econômico e turístico, mas que atualmente são movidos por um processo especulativo.

É preciso garantir a diversificação de usos, atividades e classes sociais, o que poderia ter como alternativa a provisão de HIS e HMP na área central, contribuindo para a requalificação da área central e do bairro do Valongo. Almeja-se, para Santos e a RMBS – caracterizada pela sua significativa riqueza natural, mas também pela grande fragilidade ambiental –, um modelo de desenvolvimento urbano em bases sustentáveis (Sachs, 1993), que cumpra a função social, garantindo a todos o direito à cidade; o que passa pela sustentabilidade urbana, a partir de um conjunto de

ações e prioridades que busque a superação da pobreza, promover a equidade e a justiça social, maior equilíbrio ambiental, procurando

minimizar as externalidades negativas sobre o território e para as gerações futuras (Borelli, 2014 apud Viana, 2017b).

**[I] <https://orcid.org/0000-0002-5297-5091>**

Universidade Católica de Santos, cursos de Arquitetura e Urbanismo, Engenharia Ambiental e Engenharia Civil, Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu de Mestrado Profissional em Arquitetura e Urbanismo. Santos, SP/Brasil  
moviana@unisantos.br

**[II] <https://orcid.org/0000-0002-2302-3593>**

Universidade Federal de São Carlos, Centro de Ciências e Tecnologias para Sustentabilidade, Programa de Pós-Graduação em Gestão Ambiental e Sustentabilidade. Sorocaba, SP/Brasil.  
vanessamarum@hotmail.com

## Nota de agradecimento

Agradecemos ao CNPq pela bolsa de Iniciação Científica sobre o referido tema iniciada com bolsa do PIBIC, em 2016 e concluída em 2017, sob a orientação da Profa. Dra. Mônica Antonia Viana na Universidade Católica de Santos, onde também foi integrante do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista – Observa BS da UniSantos.

## Notas

- (1) A reestruturação produtiva, segundo Harvey (1992), advém das transformações que atingem a sociedade atualmente na transição da rigidez do fordismo para a chamada acumulação flexível, ocorrida a partir da década de 1970, por meio da implantação de novas formas organizacionais e de novas tecnologias produtivas geradas pela revolução da informação, o que gerou uma série de mudanças nas relações de trabalho e produção com o surgimento de novos paradigmas, responsáveis pela transformação das relações econômicas, sociais e culturais no capitalismo mundial.
- (2) Em 2008, iniciou-se a produção no Campo de Jubarte, com a exploração do primeiro óleo produzido no pré-sal da Bacia de Campos, no Rio de Janeiro. Em 2009, foi a primeira exploração de óleo na Bacia de Santos no Campo denominado Lula.
- (3) Em 2012, a Petrobras anuncia nova descoberta de óleo de boa qualidade nos reservatórios do pré-sal, em águas profundas da Bacia de Santos.

- (4) Leis federais aprovadas em 2010 para exploração do pré-sal: LF n. 12.276/2010 sobre a cessão onerosa e a capitalização da Petrobras; LF n. 12.304/2010 sobre a criação da empresa pública Pré-sal Petróleo SA – PPSA; LF n. 12.351/2010 sobre o regime de partilha e produção e trata sobre o Fundo Social.
- (5) Lei federal n. 12.734/2012 que trata de novas regras de distribuição dos royalties e participação espacial e lei federal n. 12.558/2013 sobre o destino dos recursos para as áreas de educação e saúde.
- (6) “Os *royalties* e participações espaciais de cada campo de petróleo e gás são pagos mensalmente pelas empresas concessionárias diretamente à Secretaria do Tesouro Nacional, que repassa os valores aos municípios, estados e à União” (Instituto Polis, 2012, p. 13)
- (7) Tal mudança no marco regulatório desobriga a Petrobras de participar de todos os consórcios do pré-sal e altera regras de exploração de petróleo e gás no pré-sal. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/11/temer-sanciona-lei-que-desobriga-petrobras-de-participar-do-pre-sal.html>. Acesso em: 9 fev 2017.
- (8) Fonte: <http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/assinamos-termo-de-compromisso-para-a-implantacao-do-centro-tecnologico-da-baixada-santista.htm>. Acesso em: 5 fev 2017.
- (9) Vide matéria ATribuna.com.br de 23/8/2017, disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/santos/centro-de-tecnologia-deve-sair-do-papel-em-2018/?cHash=5a87e136c474c7ab6c079d1c7a630008>. Acesso em: 14 maio 2018.
- (10) Com base no diagnóstico da área central, elaborado pela Sedurb/PMS, em 2016, para subsidiar a revisão dos Programas Alegria Centro e Alegria Centro Habitação.
- (11) O Programa Alegria Centro visa, sobretudo, a retomada do desenvolvimento do centro e de toda a cidade, utilizando-se de estratégias que atuem no fomento à preservação do patrimônio histórico aliado à renovação urbana.
- (12) A cessão dos armazéns 1 a 8 do porto de Santos foi celebrada entre Codesp e a administração municipal por meio de um Termo de Permissão de Uso (TPU) em 2007.
- (13) Vide matéria ATribuna.com.br de 26/2/2018. Disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias/noticias-detalle/porto%26mar/plano-de-recuperar-armazens-do-1-ao-8-segue-estagnado/?cHash=29704d2e67a1b6625f43dcdeb1aeec4c>. Acesso em: 26 fev 2018.
- (14) Projetos de Intervenção Urbana (PIU) são os estudos técnicos necessários a promover o ordenamento e a reestruturação urbana em áreas subutilizadas e com potencial de transformação na cidade, como os existentes na cidade de São Paulo. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>.

## Referências

- BIDOU, C. et al. (2006). *De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos*. São Paulo, Annablume.
- BRANDÃO, V. M. M.; MORELL, G. M. G. e SANTOS, R. A. (orgs.). (2015). *Baixada Santista: transformações na ordem urbana*. São Paulo, Letra Capital e Observatório das Metrôpoles.
- BRASIL, SANTOS (1998). Lei complementar 312, de 24 de novembro de 1998. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área insular do Município de Santos, e dá outras providências.
- \_\_\_\_\_. (2011). Lei complementar 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área insular do Município de Santos, e dá outras providências.
- CHALLOUB, C. (2015). *Impactos ambientais das obras do trecho Conselheiro-Valongo são apresentados*. Disponível em: <http://www.boqnews.com/cidades/impactos-ambientais-das-obras-do-trecho-conselheiro-valongo-sao-apresentados/>. Acesso em: 10 fev 2017.
- COMITRE, F. (2013). *Processo de revalorização da cidade de Santos-SO: o Alegria Centro e espaços de resistência*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho.
- \_\_\_\_\_. (2016). *ComunicaBacia de Santos 2016-Royalties*. Disponível em: <http://comunicabaciadesantos.com.br/conteudo/royalties.html>. Acesso em: 3 ago 2017.
- COSTACURTA, H. (2013). Informações sobre o mercado imobiliário do centro de Santos. In: Processo de revalorização da cidade de Santos-SP: o Alegria Centro e espaços de resistência. Disponível em: <http://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/95554/000735479.pdf?sequence=1>. Acesso em: 5 jan 2016.
- DÉAK, C. (1991). A cidade: do burgo à metrópole. *Revista Espaço e Debates* n. 34. São Paulo.
- \_\_\_\_\_. (2001). *À busca das categorias da produção do espaço*. Tese de Livre Docência. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- HARVEY, D. (1992). *A condição pós-moderna*. São Paulo, Loyola.
- IBGE (2010). *Dados gerais do município de Santos*. Disponível em: <http://www.cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?lang=&codmun=354850&search=|inifogr%E1ficos:-dados-gerais-do-munic%E1pio>. Acesso em: 12 set 2016.
- INSTITUTO POLIS (2012). Resumo executivo de Santos. Observatório Litoral Sustentável, Instituto Polis, São Paulo. Disponível em: <http://litoralsustentavel.org.br/wp-content/uploads/2013/09/Resumo-Executivo-Santos-Litoral-Sustentavel.pdf>. Acesso em: 16 out 2016.
- MAIA, F. P. (1950). *O plano regional de Santos*. São Paulo, Oficinas Gráficas de Saraiva S.A.
- MALAVSKI, P. D. (2009). O processo de revalorização do centro histórico de Santos (SP): as contradições do programa Alegria Centro. ENCUESTRO DE GEÓGRAFOS DE AMÉRICA LATINA. Montevideo, n. 12.
- MARTINEZ, R. (2017). As heranças do pré-sal em Santos. *Diário do Litoral*. Disponível em: <http://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/as-herancas-do-pre-sal-em-santos/105639/>. Acesso em: 10 mar 2018.



- MARUM, V. O. (2017). Avaliação dos impactos urbanos gerados pela cadeia produtiva de petróleo e gás em Santos, SP. In: XII JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS. Santos, Unisantos.
- MOREIRA, G. L. (2010). Verticalização e valorização imobiliária: uma leitura da cidade de Santos. In: XVI ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS. Porto Alegre.
- PIMENTEL, J. (2018). *Petrobras desativa todas as operações aéreas para plataformas no litoral de São Paulo*. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/petrobras-desativa-todas-as-operacoes-aereas-para-plataformas-no-litoral-de-sp.ghtml>. Acesso em: 9 maio 2018.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS – PMS (2013). *Planta Genérica de Valores*. Santos.
- \_\_\_\_\_ (2016). *Diagnóstico da Secretaria de Desenvolvimento Urbano – Sedurb para os Programas Alegria Centro e Alegria Centro Habitação – Relatório de Trabalho*. Mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO PAULO (2016). *Projeto de Intervenção Urbana*. Disponível em: <http://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/estruturacao-territorial/piu/>. Acesso em: 20 jul 2017.
- QGEP (2017). *Bacia de Santos*. Disponível em: <http://www.qgep.com.br/static/ptb/bacia-de-santos.asp?idioma=ptb>. Acesso em: 25 set 2016.
- RIFER, A. (2009). *Jornal A Tribuna*, 28 de junho de 2009, p. A4.
- SACHS, I. (1993). *Estratégia de transição para o século XXI – Desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo, Nobel e Fundap.
- SANTOS, A. L. S. (2017). Levantamento e Sistematização de dados e informações sobre os impactos urbanos e socioambientais da cadeia produtiva de petróleo e gás em Santos, SP. In: XII JORNADA DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SANTOS. Santos, Unisantos.
- SECOVI (2011). *Descoberta do pré-sal dobra valor de imóveis na Baixada Santista*. Disponível em: <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-06-14/descoberta-do-pre-sal-dobra-valor-de-imoveis-na-baixada-santista>. Acesso em: 18 dez 2016.
- SOMEKH, N. (1997). *A cidade vertical e o urbanismo modernizador: São Paulo 1920 a 1939*. São Paulo, Studio Nobel, Edusp e Fapesp.
- SOUZA, C. D. C. (2006). *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias: Porto de Santos - desafio deste novo século*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Universidade de São Paulo.
- TIESDEL, S. e TANER, C. e HEATH, T. (1996). *Revitalizing Historic Urban Quarters*. Oxford, Butterworth-Heinemann.
- VARGAS, H. C. e CASTILHO, A. L. H. (2015). *Intervenções em centros urbanos: objetivos, estratégias e resultados*. São Paulo, Manole.
- VIANA, M. A. (2010). *Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro. Desenvolvimento, metropolização e os (des)compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares regionais*. Tese de Doutorado. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

- VIANA, M. A. (2011). "Valorização do espaço urbano na relação cidade/porto: as intervenções urbanísticas em Santos e região". In: VASQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos, Editora Universitária Leopoldianum, Unisantos.
- VIANA, M. A. e SILVA, I. (2016a). "Impactos da verticalização em Santos: um olhar sobre o bairro da Ponta da Praia". In: SALVI, A. E. e PEREZ C. B. (orgs.). *Arquitetura: ambiente e sustentabilidade* (livro eletrônico). Santos, Editora Universitária Leopoldianum, Unisantos.
- \_\_\_\_\_ (2016b). Sustentabilidade e desenvolvimento urbano-regional: Baixada Santista em perspectiva, desafios para um desenvolvimento sustentável. In: XIV CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA. *Anais...* São Paulo, PUC-SP.
- \_\_\_\_\_ (2017a). "Sustentabilidade e desenvolvimento urbano-regional: Baixada Santista em perspectiva, desafios para um desenvolvimento sustentável". In: KON, A. e BORELLI, E. (orgs.). *Quatro faces da economia brasileira: uma abordagem crítica* (livro eletrônico). São Paulo, Blucher.
- \_\_\_\_\_ (2017b). Baixada Santista e os desafios do planejamento urbano e regional: o futuro passa pelo pré-sal... Oportunidade e/ou ameaça? In: XV CICLO DE DEBATES EM ECONOMIA INDUSTRIAL, TRABALHO E TECNOLOGIA. *Anais...* São Paulo, PUC-SP.
- \_\_\_\_\_ (2018). "Baixada Santista e os desafios do planejamento urbano e regional: o Futuro Passa pelo Pré-Sal... Oportunidade e/ou Ameaça?". In: KON, A. e BORELLI, E. (orgs.). *Economia brasileira em debate: subsídios ao desenvolvimento* (livro eletrônico). São Paulo, Blucher.
- VILLAÇA, F. (2001). *O espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo, Studio Nobel.
- YASBEK, P. (2014). *As cidades com imóveis mais caros e mais baratos de 2014*. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/as-cidades-com-imoveis-mais-caros-e-mais-baratos-de-2014/>. Acesso em: 19 dez 2016.
- \_\_\_\_\_ (2016a). *As 20 cidades com imóveis novos mais caros do Brasil em 2013*. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/as-20-cidades-com-imoveis-novos-mais-caros-do-brasil-em-2013/>. Acesso em: 19 dez 2016.
- \_\_\_\_\_ (2016b). *As cidades com imóveis mais caros e mais baratos de 2014*. Disponível em: <http://exame.abril.com.br/seu-dinheiro/as-cidades-com-imoveis-mais-caros-e-mais-baratos-de-2014/>. Acesso em: 19 dez 2016.
- ZARIF, R. M. (2011). *Estudo de Mercado Imobiliário da Baixada Santista. Secovi-SP*. Disponível em: <http://old.secovi.com.br/files/Arquivos/estudo-do-mercado-imobiliario-da-baixada-santista-2011.pdf>. Acesso em: 2 jun 2017.
- \_\_\_\_\_ (2017). Avaliação dos impactos urbanos gerados pela cadeia produtiva de petróleo e gás em Santos, SP. Entrevista realizada por e-mail na etapa final da pesquisa de iniciação científica, FAUS UniSantos, Santos/SP, 1º semestre de 2017.

Texto recebido em 18/jun/2018  
Texto aprovado em 21/nov/2018