



# RESUMO EXECUTIVO DE SANTOS

Base de dados até dezembro de 2012

REALIZAÇÃO



CONVÊNIO

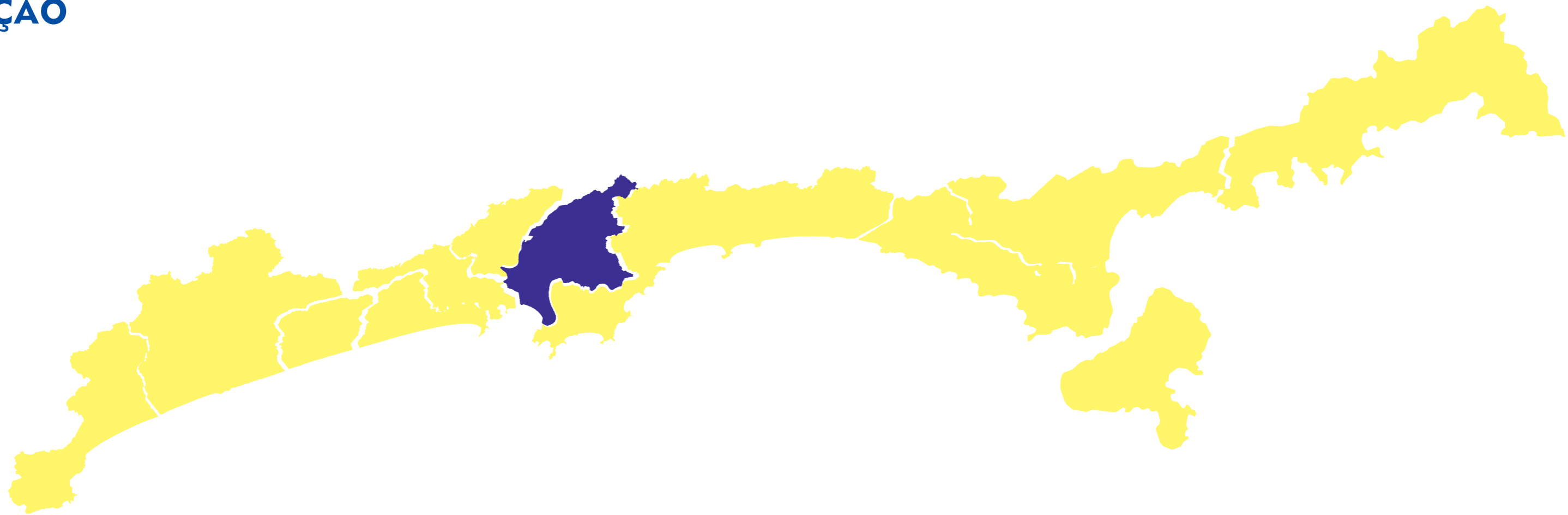


# SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>4</b>				
<b>PARTE 01</b>	<b>6</b>	<b>PARTE 02</b>	<b>11</b>	<b>PARTE 03</b>	<b>44</b>
O MUNICÍPIO DE SANTOS: FORMAÇÃO HISTÓRICA E DINÂMICAS RECENTES	6	ANÁLISE DA REALIDADE DO MUNICÍPIO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	11	A REALIDADE DE SANTOS NA VISÃO DA POPULAÇÃO	44
		EIXO 01			
		REALIDADE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO	12		
		EIXO 02			
		ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL	16		
		Meio Ambiente e Território	16		
		Ocupação Urbana e Regulação Urbanística	20		
		Dinâmica Imobiliária	22		
		Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária	23		
		Saneamento Ambiental	26		
		Mobilidade	31		
		Segurança Pública	36		
		Cultura	37		
		Saúde	38		
		Segurança Alimentar e Nutricional	39		
		EIXO 03			
		GESTÃO MUNICIPAL	40		
		Financiamento Público	40		
		Gestão Democrática	41		
				CONSIDERAÇÕES FINAIS	48

**BIBLIOGRAFIA**

**50**



Este Resumo Executivo traz a síntese do Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo do Município de Santos (Relatório de Santos), parte do projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social.

O Litoral Paulista tem experimentado grandes transformações nas últimas décadas, com processos de urbanização, muitas vezes desordenados, com forte impacto na vida de quem mora, trabalha e frequenta a região. Agora, um novo processo de transformação está sendo impulsionado pelos projetos em curso na região, como a exploração do pré-sal e a ampliação e modernização de rodovias e áreas portuárias.

Tais mudanças reforçam a necessidade de se pensar e planejar o futuro, avaliar os impactos socioambientais dos grandes empreendimentos em curso na região, procurar formas de impulsionar o desenvolvimento sustentável local e regional e também de conter ou mitigar efeitos negativos. Nesse contexto de grandes transformações é essencial articular o conjunto de iniciativas que vêm sendo realizadas pela sociedade e administrações públicas e identificar novas ações necessárias que garantam cidades mais justas, mais bonitas e mais saudáveis.

O projeto Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social insere-se neste contexto de intensas mudanças e objetiva contribuir para o desenvolvimento sustentável da região. Proposto pelo Instituto Pólis e apoiado pela Petrobras, este projeto iniciou-se com a construção de um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista<sup>1</sup>, articulado com a construção de um diagnóstico da região que, juntos, suportarão a elaboração de agendas de desenvolvimento sustentável para os municípios e toda a região.

O Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo parte da caracterização do município e de uma extensa sistematização de dados<sup>2</sup> para desenvolver análises sobre o seu ordenamento territorial, investigando os principais traços de sua ocupação, os diferentes tipos de necessidades habitacionais, as demandas e os desempenhos relativos ao sistema de saneamento ambiental, as condições de mobilidade local e regional, os espaços territoriais especialmente protegidos e os grandes equipamentos e infraestrutura de logística existentes e previstos que irão impactar no desenvolvimento deste território.

A esse conjunto de leituras sobre as condições urbanísticas e socioambientais somam-se importantes análises sobre o desenvolvimento econômico, a cultura, a segurança alimentar e nutricional, a saúde, a segurança pública e a gestão pública e democrática, considerando especialmente, as finanças públicas. Tais leituras estão articuladas a um exame detido sobre marcos jurídicos relativos às políticas públicas que incidem nos espaços territoriais, bem como com a visão de moradores e representantes de entidades sobre os processos em curso. As diretrizes de análise partem do marco regulatório das políticas públicas nacionais e estaduais, consolidadas e normatizadas, e dos princípios garantidos na Constituição.

Como produto da análise aprofundada sobre todos esses aspectos segundo essas diretrizes, identificamos um conjunto de desafios para o desenvolvimento sustentável de Santos em harmonia com toda a região.

Neste Resumo Executivo, os diferentes conteúdos tratados de maneira detalhada no relatório completo foram articulados e organizados em quatro partes no sentido de expor de maneira concisa os principais resultados das análises.

Na primeira parte, apresentamos um panorama geral do município de Santos, recuperando os aspectos mais relevantes de sua história e de sua urbanização e identificando traços específicos.

Na segunda parte, indicamos os principais desafios para o desenvolvimento sustentável de Santos, retratando uma síntese das análises dos diferentes temas, apontando questões a serem enfrentadas no campo do desenvolvimento econômico, da organização socioterritorial e da gestão pública e democrática.

Na terceira parte, trazemos visões da população sobre a realidade do município e reflexões sobre as diferentes perspectivas para o seu desenvolvimento. Na parte final, destacamos algumas considerações sobre as potencialidades de fortalecimento do desenvolvimento sustentável do município, construídas a partir da articulação entre as expectativas dos diferentes segmentos da sociedade com as tendências identificadas pelas leituras técnicas.

<sup>1</sup> O projeto Litoral Sustentável abrange os seguintes municípios: Peruibe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

<sup>2</sup> No diagnóstico trabalhou-se com a análise de um grande número de pesquisas existentes, coleta de novos dados e pesquisas com a população. Os relatórios foram fechados com dados de até dezembro de 2012.

# O MUNICÍPIO DE SANTOS: FORMAÇÃO HISTÓRICA E DINÂMICAS RECENTES



A origem da ocupação do território de Santos está fortemente vinculada a sua função de porto marítimo - ponto de articulação entre a economia colonial das regiões litorâneas brasileiras e os mercados europeus. As atividades portuárias realizadas no período colonial influenciaram diretamente a formação dos núcleos que deram origem à ocupação urbana na Baixada Santista. No território do atual município de Santos foram instalados os primeiros trapiches do porto, que passou a ter o mesmo nome.

Este porto ganha importância econômica no último quarto do século 19, com o desenvolvimento da produção do café nas fazendas do interior da então Província de São Paulo. Essa produção, direcionada para exportação, chegava ao Porto de Santos por meio da antiga ferrovia São Paulo Railway, inaugurada em 1867.

Por mais de 300 anos, até o início do século 20, as funções portuária e comercial desempenharam papel principal na evolução urbana santista. Com a construção do cais do porto, em 1889, e intervenções no saneamento das terras alagadas, Santos consolida-se também como importante cidade industrial e polo de veraneio, atraindo imigrantes e visitantes que impulsionam a expansão urbana para novas áreas. A partir de 1910, iniciou-se a construção de importantes hotéis e, em 1935, o jardim da orla é inaugurado, reforçando a ocupação balnear do município.

Em Santos, a ocupação e a urbanização originaram-se a partir da região central da ilha de São Vicente, primeiramente nos atuais bairros do Centro, Valongo e Paquetá. Essa região concentrou a fixação de famílias desde o início da formação da cidade até praticamente o início do século 20, quando obras de saneamento possibilitaram a ocupação da orla da praia, atualmente a área mais valorizada do município.

O Porto de Santos ganha novo impulso com a abertura da Rodovia Anchieta (SP-150), na década de 1940. O desenvolvimento industrial da atual Região Metropolitana de São Paulo, especialmente da indústria automobilística na Região do Grande ABCD (Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano e Diadema), e o processo de industrialização de Cubatão, centrado em indústrias de base, permitiram a estruturação de um trinômio de desenvolvimento econômico baseado na relação porto – indústria automobilística – indústria de base, decisivo na intensificação do processo de urbanização que se evidenciaria no município de Santos a partir desse período.

Entre 1940 e 1950, a cidade quase dobrou sua população, tornando-se uma das dez maiores cidades do país em importância econômica e política. A expansão da urbanização, concentrada na ilha de São Vicente, foi desde seu início marcada por fortes contrastes. Enquanto na parte oriental da ilha, a expansão foi sendo realizada a partir de uma diretriz administrativa, onde a Prefeitura e a Comissão do Saneamento seguiam de perto as orientações do Plano Urbanístico proposto por Saturnino de Brito no início do século 20, na parte ocidental, a fiscalização não foi tão intensa e os loteamentos e ‘vilas’ surgidos nesta época “não obedeceram” às posturas municipais (Jakob, 2003), resultando na ocupação de áreas alagadas e dos morros.

A inauguração da Rodovia Anchieta também reforçou a atividade de veraneio, que contribuiu de maneira decisiva na transformação da paisagem das praias santistas, com a substituição progressiva dos antigos palacetes e pensões por prédios de apartamentos.

Entre as décadas de 1950 e 1960, desenvolve-se um rápido processo de verticalização da orla santista. A configuração do território começa a modificar-se com a fixação definitiva das classes mais abastadas em direção à orla marítima, que passa a receber um grande número de edifícios habitacionais, com o início da formação de um verdadeiro paredão, denominado por Seabra (1979) de a “muralha que cerca o mar”, trazendo consequências negativas para a cidade, no que tange à qualidade e conforto ambientais.

A partir de finais da década de 1970, embora se evidencie uma importância crescente do porto e sua articulação com outras regiões do país, se constata um declínio da importância de Santos como polo de veraneio e uma desaceleração do crescimento populacional e da expansão da mancha de urbanização.

Até o começo da década de 1970, a taxa de crescimento populacional do município de Santos era de 2,60% ao ano, em média. No começo daquela década, a densidade de Santos já era superior a 1.000 hab/km<sup>2</sup> (JAKOB, 2003). Como se pode observar na evolução da mancha urbana, nos anos de 1979 e 1980, a porção insular do município já estava muito ocupada.

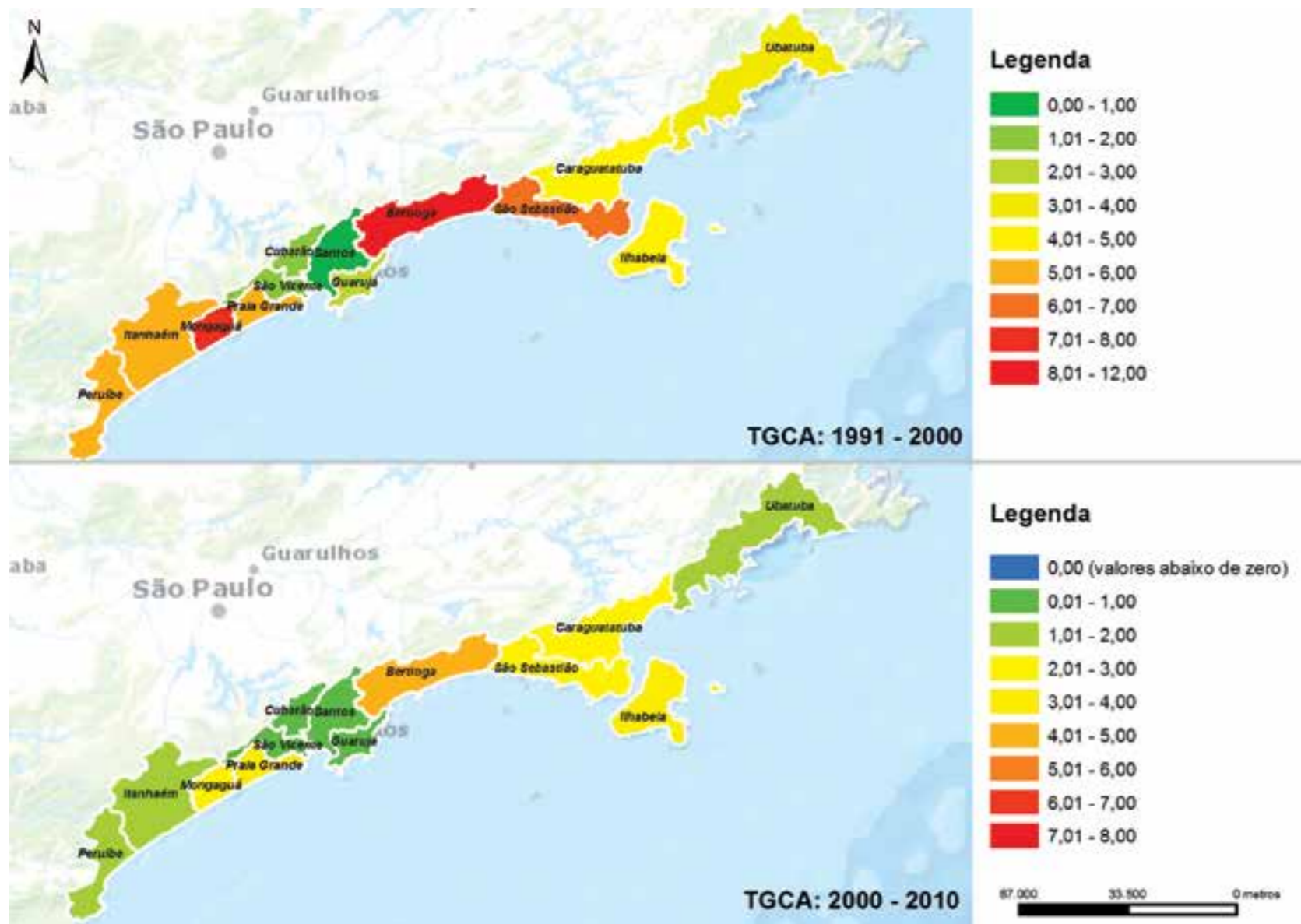
Ao longo da década de 1980, a taxa de crescimento populacional cai drasticamente para 0,11%. No território, este baixo crescimento se expressa com o adensamento de áreas já consolidadas, a ocupação dos poucos vazios existentes na porção Noroeste e o avanço sobre os morros, como se verifica na mancha urbana de 1991/1992.

No período entre 1991 e 2000, a taxa de crescimento populacional estabilizou-se, apresentando um crescimento anual de apenas 0,01% (JAKOB, 2003). Confirmando estes dados, a mancha urbana do ano 2000 revela uma expansão muito pequena, concentrando-se apenas nas bordas das áreas já ocupadas no período anterior e na intensificação da ocupação dos morros, principalmente na área central. Dinâmicas semelhantes são evidenciadas na década seguinte, como se constata na imagem da ocupação urbana de 2011.



FIGURA 1  
Evolução da Mancha Urbana em Santos  
Fonte: Imagens Landsat(1979/1980; 1991/1992; 2000) e Google Earth (2011). Elaboração Instituto Pólis.

Quando se comparam as dinâmicas populacionais de Santos com as dos demais municípios da Baixada Santista e do Litoral Norte evidencia-se que Santos se destaca, na década de 1990 – 2000, como o município que apresenta a menor taxa de crescimento em toda a região.



MAPA 1  
Municípios do Litoral Paulista, Taxa Geométrica de Crescimento Anual – TGCA 1991/2000 e 2000/2010  
Fonte: Censos Demográficos IBGE 1991, 2000 e 2010. Elaboração Instituto Pólis.

Mesmo com a reduzida dinâmica populacional das últimas duas décadas, Santos permanece sendo a cidade com maior concentração populacional da região, se constituindo, juntamente com São Vicente e Cubatão, como um centro dinâmico da Região Metropolitana da Baixada Santista, instituída pela Lei Complementar Estadual n. 815, de 30 de julho de 1996.

Hoje, o município tem 419.400 habitantes (CENSO IBGE, 2010), distribuídos em uma área de 28.104 mil hectares, correspondente a duas áreas distintas: a insular e a continental. Como ilustrado na evolução da mancha urbana, a área insular, correspondente à ilha de São Vicente e dividida com o município vizinho de mesmo nome, é densamente ocupada. Já a porção continental do município, que representa a maior parte do seu território, tem cerca de 82% de sua área inserida em unidades de conservação, sendo efetivamente urbanizada em apenas 12% do total.

Na análise do perfil etário da população, evidencia-se um padrão diferenciado dos demais municípios do litoral, com predomínio de população adulta e um forte processo de envelhecimento na última década<sup>3</sup>. Em relação à classificação da população, de acordo com as categorias de cor e raça utilizadas pelo IBGE, Santos é o município que concentra maior porcentagem de população branca residente, ao contrário da maior parte dos municípios litorâneos paulistas, onde o percentual da população parda e negra sobre a população total está acima do percentual verificado para o Estado de São Paulo<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> A população jovem de até 29 anos caiu de 44%, em 2000, para 38% da população total em 2010, enquanto a população de 30 até 59 anos aumentou de 39% para 42% da população total. Neste período, também percebe-se o aumento da população com mais de 60 anos, que passou de 15% para 19% (CENSO IBGE 2000 – 2010).

<sup>4</sup> Para dados mais detalhados, consultar o relatório completo do município de Santos, que apresenta na íntegra a distribuição da população residente, segundo critérios de cor e raça.

Diferente de vários municípios da Baixada Santista e do Litoral Norte, em Santos, a participação da população flutuante é bem menos importante e vem decrescendo nas últimas décadas. Carriço (2006, p.194) observou que, a partir da última década, a atividade de veraneio passou a produzir mais imóveis para esse fim nas extremidades da RMBS. Por outro lado, os municípios mais populosos e mais centrais, passaram a contar, proporcionalmente, com maior população fixa.

Entre 2000 e 2010, o crescimento dos domicílios de uso permanente em Santos foi de 7,54%, enquanto os domicílios de uso ocasional diminuíram, indicando fixação crescente de moradores no município. De acordo com dados do Censo 2010, 11,33% dos domicílios particulares permanentes de Santos são de uso ocasional. Apesar de ser um número expressivo, é proporcionalmente bem menor do que em outros municípios do litoral paulista, onde o número de domicílios de uso ocasional chega a 60% do total de domicílios.

Santos vive na atualidade um processo de ampliação de sua base econômica, sendo muito menos dependente da atividade de veraneio. O crescimento da base econômica do município nesta última década tem forte relação com o processo de expansão do porto e o início das atividades de exploração do pré-sal. Estas dinâmicas ajudam a explicar as condições privilegiadas em termos de rendimento da população. Dentre todos os municípios analisados no âmbito do projeto Litoral Sustentável, Santos se distingue por ter maiores percentuais de responsáveis por domicílios com níveis mais altos de renda. Neste município, 45% dos responsáveis têm renda superior a três salários mínimos, como se pode verificar no gráfico a seguir.

### RENDIMENTO NOMINAL MENSAL DAS PESSOAS RESPONSÁVEIS POR DOMICÍLIOS

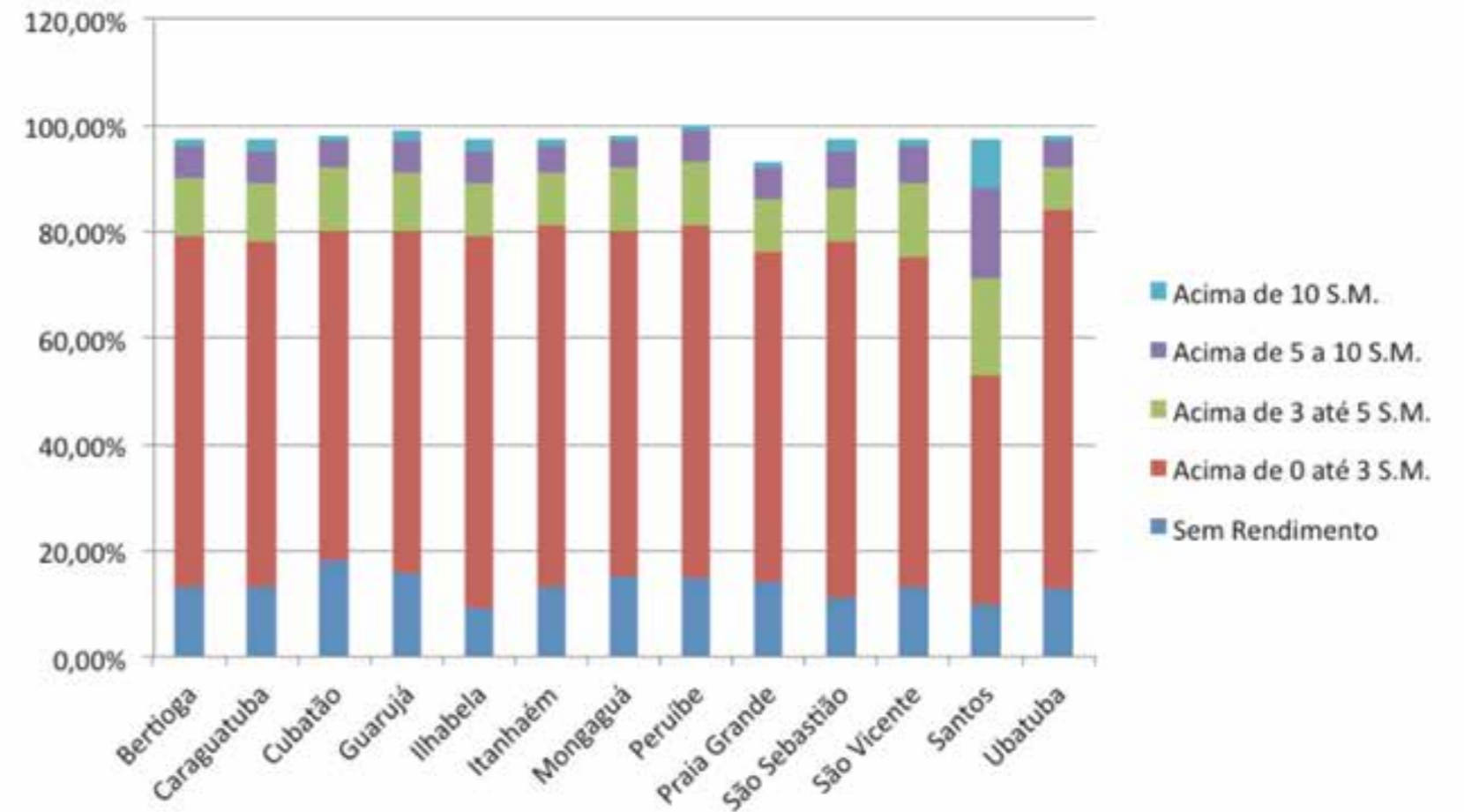
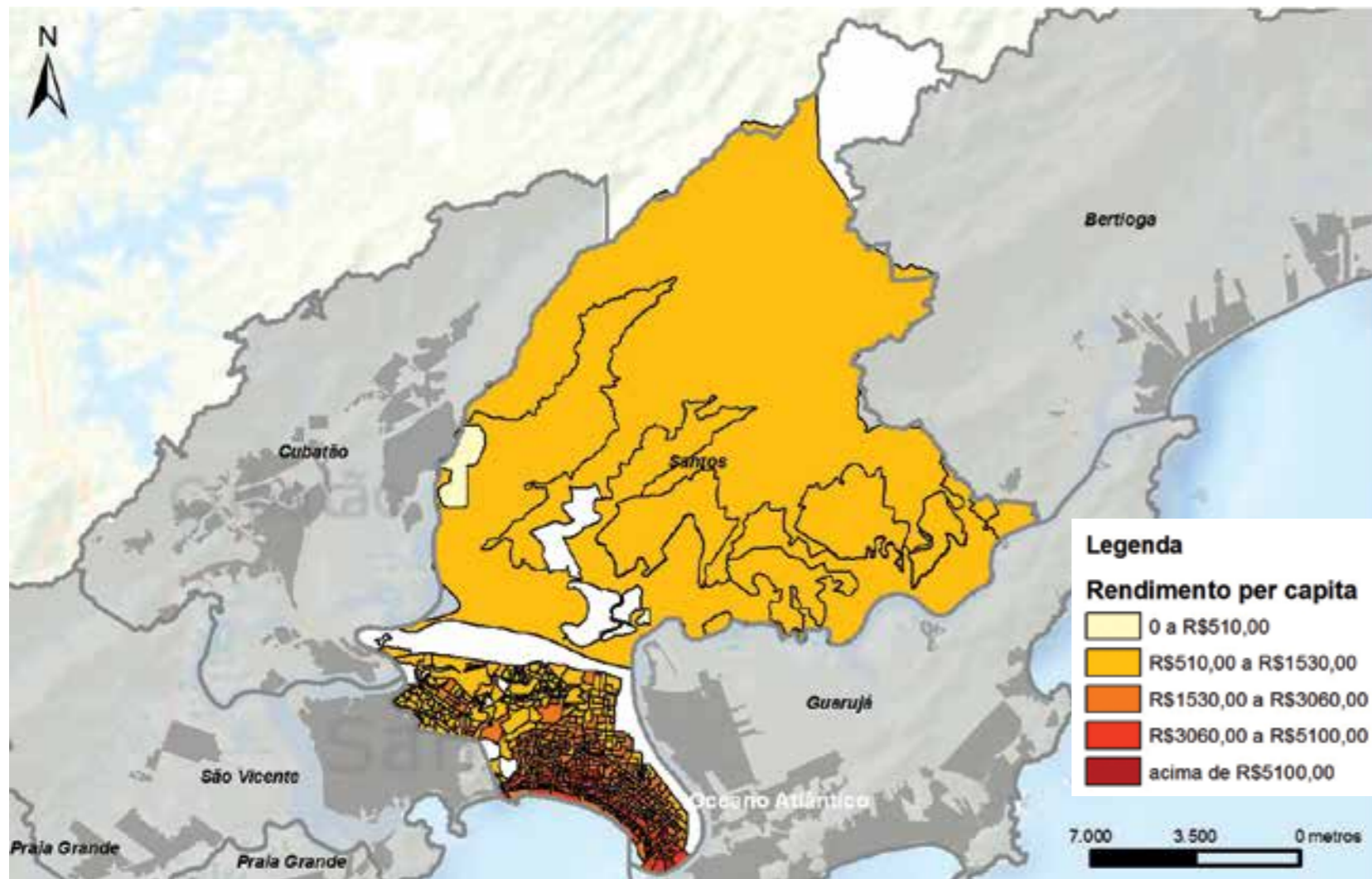


GRÁFICO 1  
Municípios do Litoral Paulista: distribuição percentual das pessoas responsáveis por domicílios, segundo faixas de renda mensal (2010)  
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração Instituto Pólis.

Por outro lado, a concentração de riquezas articulada às condições históricas do processo de urbanização é responsável pela reprodução de grandes desigualdades socioespaciais no território santista. A espacialização das condições de renda permite visualizar estas desigualdades, mostradas no mapa a seguir.

## ANÁLISE DA REALIDADE DO MUNICÍPIO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



MAPA 2  
Rendimento nominal mensal per capita das pessoas responsáveis pelos domicílios em Santos  
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração Instituto Pólis.

Verificamos uma maior concentração de responsáveis domiciliares com os maiores níveis de rendimento na parte insular do município, principalmente em sua porção sudeste próximo à orla. Por outro lado, na porção noroeste da ilha e na parte continental do município está concentrada a população de média renda, entre R\$ 622,00 e R\$ 1.866,00 (1 a 3 salários mínimos). O crescimento urbano acelerado, associado à industrialização e ao porto entre as décadas de 1950 a 1970, estruturou um padrão de marcada desigualdade territorial. Um outro indicador desta desigualdade é a transferência dos moradores de Santos para os municípios vizinhos, em função dos altos custos da habitação no município.

A tendência de estabilização populacional, verificada desde a década de 1990, não deve levar o município a um processo de expansão urbana e ao aumento das demandas por serviços, equipamentos e infraestrutura, tal como se verifica em outros municípios do litoral paulista. Entretanto, com as novas dinâmicas metropolitanas da Baixada Santista, impulsionadas pelos grandes projetos inseridos na região em decorrência do pré-sal e da ampliação do Porto de Santos, é necessário verificar os potenciais de crescimento e expansão da mancha urbana, prevendo novos cenários de aumento das taxas de crescimento demográfico. Num quadro de aumento populacional, se o crescimento urbano não for ordenado e ocorrer de modo inadequado junto aos cursos d'água, nos locais com topografia muito acidentada e em áreas com cobertura vegetal significativa, haverá problemas na ordem urbanística local. No contexto do litoral paulista como um todo, processos desordenados de urbanização também poderão pressionar o meio ambiente de modo negativo.



Acreditamos que o desenvolvimento sustentável do território de Santos deve considerar a importância não somente da dimensão econômica (relacionada à criação, acumulação e distribuição da riqueza), mas também das dimensões social e cultural (que implicam qualidade de vida, equidade e integração social), territorial e ambiental (que se referem aos recursos naturais e à sustentabilidade dos modelos de ocupação) e política (que envolve aspectos relacionados à governança territorial).

Sob essa perspectiva, apresentamos os principais resultados das análises e os desafios ao desenvolvimento sustentável do município, considerando três grandes eixos de pesquisa inter-relacionados: a realidade econômica, a organização socioterritorial e a gestão pública e democrática.

## EIXO 01 - REALIDADE ECONÔMICA DO MUNICÍPIO

Santos presenciou, durante a última década, um intenso aumento de seu Produto Interno Bruto (PIB), que passou de cerca de 9,2 bilhões de reais, em 2002, para 22,5 bilhões de reais em 2009 (Fundação Seade/IBGE). O PIB per capita<sup>5</sup>, que é de R\$ 54.054,00, manteve-se superior à média estadual (R\$ 26.202,00) e à média nacional (R\$ 15.900,00). Quando se examina a participação no Valor Adicionado (valor que os bens e serviços adquirem depois de transformados, deduzidos os custos dos insumos) do município, verifica-se um grande destaque dos setores de serviços e comércio, embora o setor industrial seja bastante representativo e tenha apresentado participação crescente na economia entre 1999 e 2009.

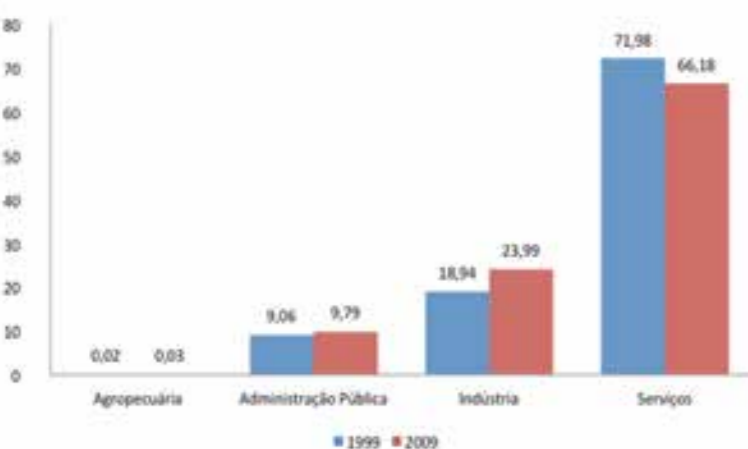


GRÁFICO 2  
Participação dos setores no Valor Adicionado da economia do município (1999 – 2009)  
Fonte: Fundação Seade. Elaboração Instituto Pólis.

A administração pública, embora bastante relevante, não tem o mesmo peso vigente que tem nos menores municípios da região, o que denota o maior dinamismo e consistência da economia santista. Chama a atenção a participação pífia da agropecuária, que também inclui o setor da pesca, atividade histórica no município. O setor da agropecuária representa 0,03% do PIB municipal, enquanto que, no Estado, esse percentual é de 1,5%.

A análise dos estabelecimentos registrados no município reforça a importância do setor terciário. Dos 15.104 estabelecimentos formalmente registrados em Santos<sup>6</sup>, mais de 90% referem-se a atividades de comércio e serviços, como mostra o gráfico que apresenta a distribuição desses estabelecimentos pelos diferentes setores. Estabelecimentos industriais e da construção civil também têm alguma expressividade.

<sup>5</sup> O PIB per capita refere-se ao PIB (soma de todas as riquezas produzidas no país) dividido pelo número de habitantes do país, sendo portanto apenas uma média indicativa, já que a distribuição desse ganho ou perda se dá de forma desigual, e esse efeito não pode ser registrado neste indicador.

<sup>6</sup> De acordo com a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), para o ano de 2010.

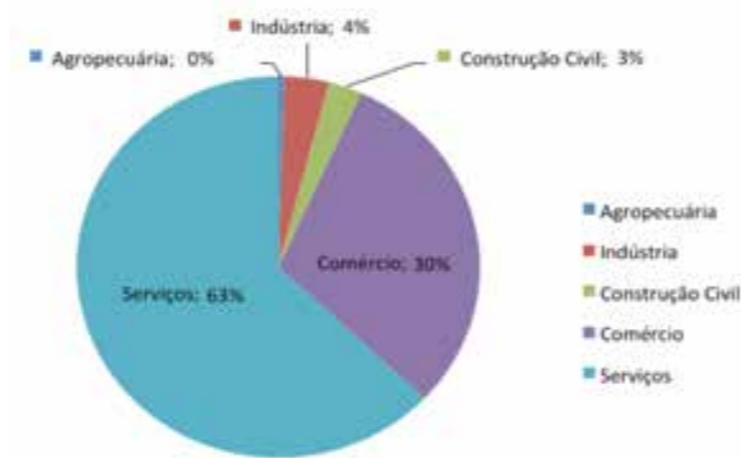


GRÁFICO 3  
Distribuição (%) dos estabelecimentos por setores da atividade econômica de Santos.

Fonte: Perfil dos Municípios (IBGE). RAIS (MTE). Elaboração Instituto Pólis.

Os maiores empregadores formais são também os setores de serviços e de comércio, seguidos pela administração pública. Do total de empregos formais do município, 63,98% estão no setor de serviços; 19,22%, no comércio; 8,28%, na administração pública; 3,33%, na indústria da construção civil e 4,12%, na indústria de transformação.

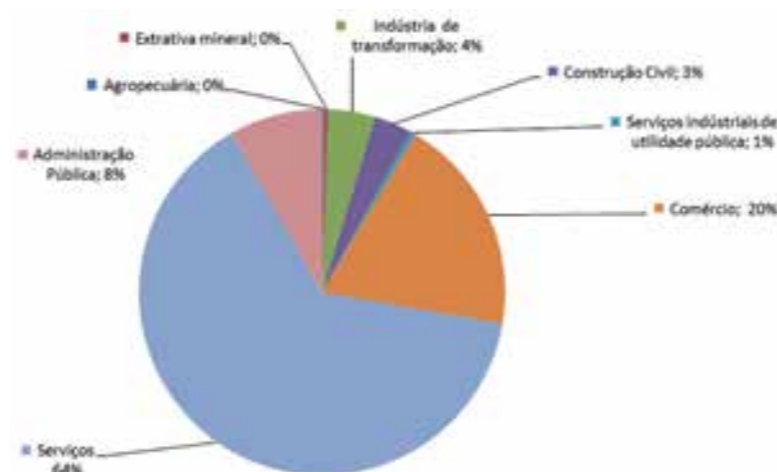


GRÁFICO 4  
Distribuição (%) dos empregos formais por setores da atividade econômica - Santos, SP, 2012.

Fonte: MTE, RAIS (2012). Elaboração Instituto Pólis.

No que se refere à remuneração média auferida pelos trabalhadores, a atividade responsável pelos maiores salários é a extrativa mineral, embora tenha pouca representatividade em termos quantitativos. Relacionada às atividades de extração do petróleo, essa remuneração diferencia-se do padrão identificado no Estado de São Paulo e no Brasil, como se verifica no gráfico a seguir.

<sup>7</sup> Os conceitos das atividades econômicas foram renomeados, contemplando quando possível a sua relação setorial, especialmente com a indústria, de forma a tornar de mais simples entendimento para o leitor, sem perder sua capacidade explicativa.

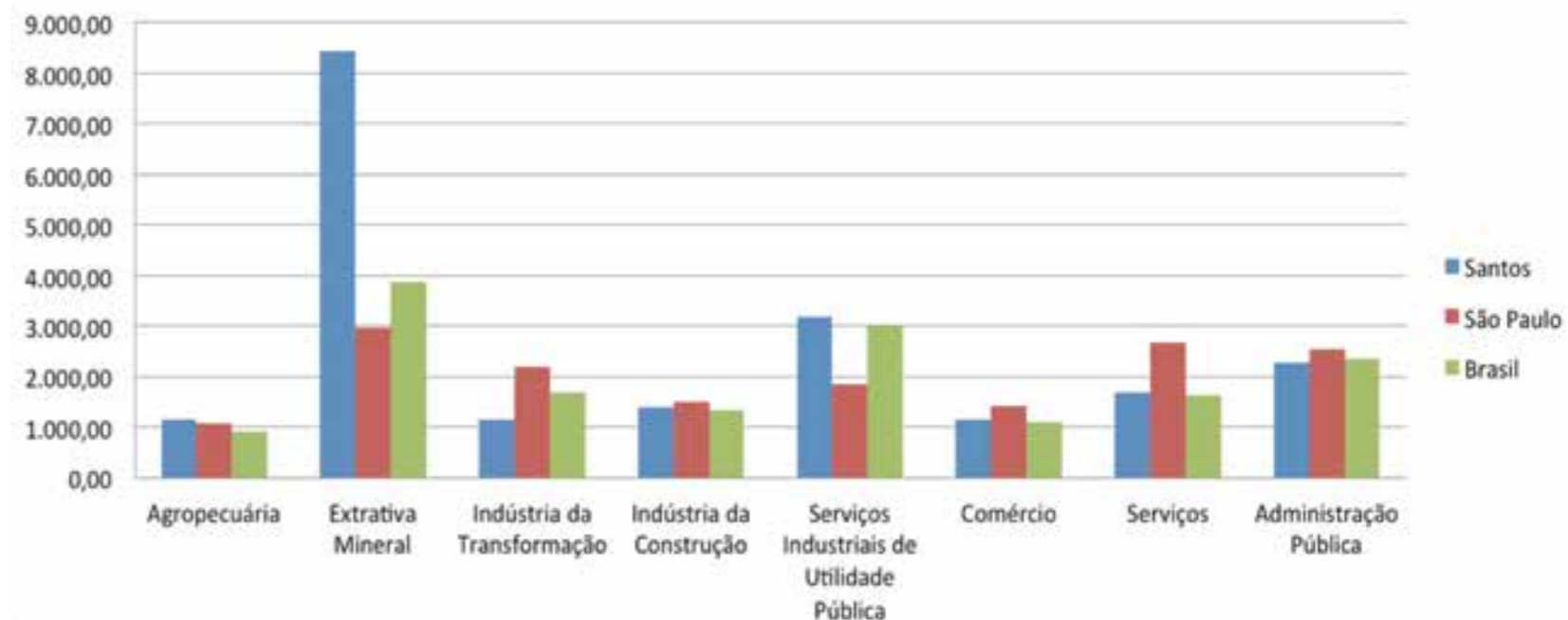


GRÁFICO 5  
Remuneração média em reais por setores da atividade econômica: Santos, São Paulo, Brasil  
Fonte: MTE, RAIS (2012). Elaboração Instituto Pólis.

Nas atividades que concentram grande número de empregos – Serviços, Comércio, Indústria e Construção Civil – prevalecem baixos salários, que não chegam a R\$ 1.700,00, mensais.

O mercado formal de trabalho de Santos é caracterizado por remunerações superiores aos demais municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista, contudo, uma grande taxa de informalidade no mercado de trabalho é também verificada em Santos. Essa taxa, equivalente a 42,7%, embora ligeiramente superior à identificada no Brasil (41%), distancia-se significativamente das taxas do Estado de São Paulo (33%) e da RMBS (37%).

Com relação à taxa de desocupação de trabalhadores, Santos destaca-se por apresentar uma taxa (7,84%) inferior às taxas da RMBS (9,8%) e do Estado de São Paulo (8,1%), estando próxima a do Brasil (7,6%). Em Santos, a População Economicamente Ativa (PEA)<sup>8</sup> é de 218.227 pessoas, representando cerca de 53% da população do município.

<sup>8</sup> Compreende o potencial de mão-de-obra com que pode contar o setor produtivo, isto é, a população ocupada e a população desocupada, assim definidas: população ocupada – aquelas pessoas que, num determinado período de referência, trabalharam ou tinham trabalho mas não trabalharam (por exemplo, pessoas em férias). População Desocupada – aquelas pessoas que não tinham trabalho, num determinado período de referência, mas estavam dispostas a trabalhar, e que, para isso, tomaram alguma providência efetiva (consultando pessoas, jornais etc.). Fonte: www.ibge.gov.br.

Local	PEA	Taxa Desocupação* (em %)	Taxa Informalidade** (em %)
Santos	218.227	7,84	42,7
RMBS	827.560	9,8	37
Estado de SP	21.639.776	8,1	33
Brasil	93.504.659	7,6	41

TABELA 1  
Indicadores do mercado de trabalho, 2010  
\* População Desocupada/PEA  
\*\* Proxy considerando os empregados sem carteira e os por conta própria/total de ocupados.  
Fonte: IBGE, SIDRA – Censo 2010. Elaboração Instituto Pólis.

Esses traços gerais da estrutura produtiva e do mercado de trabalho do município articulados a uma análise mais detalhada dos setores econômicos permite identificar as atividades estratégicas ao desenvolvimento econômico local. Também deve ser considerado o número crescente de investimentos, principalmente relacionados à expansão do porto e das atividades do pré-sal.

A observação da especialização produtiva regional do município, a partir de análises do Quociente Locacional (QL)<sup>9</sup>, nos anos de 2000 e 2010, revela

<sup>9</sup> O QL é um importante indicador que revela a especificidade de um setor dentro de uma região (município), o seu peso em relação à estrutura empresarial da região (município) e a importância do setor para a economia do Estado. O cálculo do Quociente Locacional (QL) foi produzido a partir de dados do RAIS (MTE). A tabela completa do QL está no relatório completo. As atividades que atingem um índice maior do que 1 são consideradas como importantes em termos de especialização produtiva regional.

tendências e dinâmicas específicas da economia local, como é possível verificar na tabela a seguir, que recupera as atividades de maior destaque<sup>10</sup>. O Quociente Locacional indica a representatividade da atividade econômica com relação à capacidade de ocupação formal de trabalhadores no conjunto do município comparada à do Estado.

Setores da atividade econômica com maiores QL's	Quociente Locacional (QL)	
	2000	2010
Extrativa Mineral	0,99	8,65
Papel e Gráficas	0,39	1,40
Alimentos e Bebidas	0,58	1,44
Serviço Utilidade Pública	0,65	2,31
Construção Civil	0,71	2,40
Comércio Varejista	1,17	3,88
Comércio Atacadista	0,90	1,91
Instituição Financeira	0,89	3,08
Administração Técnica Profissional	1,43	4,19
Transporte e Comunicações	2,34	10,09
Alojamento e Comunicações	2,41	6,81
Médicos, Odontológicos e Veterinários	1,76	5,71
Ensino	1,72	6,00
Administração Pública	0,51	2,33

TABELA 2  
Quociente Locacional dos principais setores de atividade econômica  
Fonte: RAIS/MTE. Elaboração Instituto Pólis.

Embora esses dados não permitam análises aprofundadas de atividades específicas, pelo grande nível de agregação de atividades, o dinamismo e crescimento da economia do município ficam bastante evidentes pelo expressivo aumento da especialização em importantes setores. Cumpre notar que nenhum dos setores com alto Quociente Locacional apresentou decréscimo. Em Santos são as atividades relacionadas aos serviços financeiros, de saúde e educação, construção civil, alojamento e comunicações, extração mineral, transporte e comunicações que mais se destacam em termos de especialização produtiva regional.

A especialização crescente nos serviços financeiros, de saúde e educação confirma a posição de Santos como polo regional da Baixada Santista e Litoral Norte. A concentração de importantes serviços especializados, como instituições financeiras, clínicas médicas, além de universidades, representa um importante fator de geração de empregos e dinamização da economia do município.

A ampliação da especialização das atividades na construção civil, com variação do QL, de 0,71, em 2000, para 2,40, em 2010, entendida também como resultado de uma conjuntura de forte expansão do

<sup>10</sup> No relatório completo, no capítulo referente ao Desenvolvimento Econômico, é apresentada a tabela com o conjunto de atividades do município e o seu nível de especialização produtiva.

setor nacionalmente, teve fortes impactos no incremento da urbanização e na economia, o que pode ser comprovado pelo grande número de lançamentos imobiliários já anunciados para o município. Este assunto será analisado com mais detalhe no item "dinâmicas imobiliárias".

O setor de alojamento e comunicação também se destaca pelo grande avanço em sua especialização, passando de um QL de 2,41, em 2000, para 6,81, em 2010. Esse avanço reafirma a importância do parque hoteleiro do município e sua vocação para o turismo. Em 2012, havia a previsão de abertura de três hotéis de bandeira internacional (Confort, Ibis e Mercure), que representarão um total de 2,2 mil novos leitos e possibilitarão a duplicação da capacidade de acomodação do município.

Santos é também a capital dos cruzeiros marítimos. Na temporada 2010-2011, 22 navios movimentaram mais de 1 milhão de passageiros. A temporada de cruzeiros marítimos 2009-2010 movimentou R\$ 230 milhões na cidade e criou 1,1 mil empregos diretos e 8 mil indiretos<sup>11</sup>.

Importantes projetos estão previstos para o fortalecimento do turismo, dentre estes destacamos a construção do Museu Pelé e o Projeto Santos Porto-Valongo. Este último irá transformar um espaço de 55 mil metros quadrados em um complexo turístico, náutico, cultural e empresarial, com terminal de cruzeiros, marina pública, escritórios, restaurantes e terminal de transporte aquaviário.

Apesar da importância destas atividades anteriormente descritas, o que chama mais a atenção na economia do município é a forte especialização alcançada pelas atividades de transporte e comunicações e extração mineral, no ano de 2010, correspondentes a 10,09 e 8,65 respectivamente. A especialização nestes setores tem relação com a histórica atividade portuária do município, e as recentes dinâmicas de expansão do porto e de extração de petróleo na camada do pré-sal.

O Porto de Santos, de grande importância não apenas para o município, é considerado o maior da América Latina e equipamento estratégico para o desenvolvimento do Estado de São Paulo e do Brasil. O complexo portuário santista responde por quase um terço do comércio exterior do país no modal marítimo. Apesar do Porto de Santos ter forte articulação com os polos industriais mais próximos, é necessário levar em conta a sua influência macrorregional. De acordo com o PDZPS (2012: p. 44), a vocação natural desse porto é "atender às necessidades de movimentação de cargas dos estados do Sudeste e de grande parte do Centro-Oeste do país", alcançando uma área de influência secundária que compreende todo o restante

<sup>11</sup> De acordo com a empresa Concais, que administra o Terminal de Passageiros 'Giusfredo Santini'.

do Brasil, abrangendo também parte de outros países sul-americanos, como Paraguai e Uruguai e também da Argentina, Bolívia e Chile.

Atualmente, o porto atravessa um forte processo de expansão. Considerando o aporte financeiro, público e privado, estima-se que cerca de R\$ 7 bilhões serão investidos visando atender a demanda de cargas até o ano de 2014, quando o porto atingirá a movimentação de 230 toneladas. Dentre os projetos de expansão portuária existentes destaca-se o complexo formado por um estaleiro de reparos navais e terminais multiuso planejado para a Ilha de Bagres (em fase de licenciamento ambiental) e o novo terminal da Embraport na Ilha de Barnabé (em construção).

O Complexo Bagres, que será empreendido pela São Paulo Empreendimentos Portuários Ltda (SPE), prevê o investimento de R\$ 2 bilhões em um complexo de 1,22 milhão de m<sup>2</sup>, que pretende ser uma solução integradora entre o porto e as atividades do pré-sal da Bacia de Santos. Este complexo engloba seis empreendimentos: um estaleiro de construção e reparo naval; um cluster (espécie de condomínio empresarial) de apoio ao estaleiro e à base offshore; uma base de apoio às atividades offshore, com movimentação de carga geral; áreas de apoio e utilidades; infraestrutura para recepção e tratamento de água de lastro de navios, águas residuais, limpeza de tanques, armaze-



amento e movimentação de graneis líquidos; e áreas para armazenamento e movimentação de graneis sólidos. Ademais, está prevista ainda a construção de um terminal retroportuário na área continental, como complemento às operações na ilha, com 1,5 milhão de m<sup>2</sup>, e a construção de uma ponte rodoviária que ligará o complexo à área continental de Santos (Tribuna Digital, 2011).

Quanto ao terminal da Embraport (Empresa Brasileira de Terminais Portuários), este é um terminal portuário privativo de uso misto que vem sendo construído na margem esquerda do Porto de Santos e que será operado pelas empresas Odebrecht TransPort, DP World e Coimex. A previsão era que este terminal começaria suas operações no primeiro trimestre de 2013, com 350 metros de cais e 50 mil m<sup>2</sup> de retroárea para armazenagem de cargas em geral. Até outubro de 2013, outros 300 metros de cais deverão ser entregues, ampliando a extensão de atracação de navios para 650 metros e a retroárea para 207 mil m<sup>2</sup>. Esta estrutura corresponde à primeira fase de implantação do Terminal Embraport, que prevê investimentos de R\$ 1,8 bilhão. A segunda fase do empreendimento ampliará o cais para o total de 1.100 metros de comprimento e a retroárea para 342 mil m<sup>2</sup>, aumentando a capacidade anual para 2 milhões de TEUs, além dos 2 bilhões de litros de graneis líquidos (EMBRAPORT, 2012).



FIGURA 2  
Projetos de expansão portuária (1) Projeto do Complexo Bagres (2) Projeto do Terminal Portuário da Embraport  
Fonte: São Paulo Empreendimentos Portuários Ltda (SPE), 2011; Embraport – Empresa Brasileira de Terminais Portuários, 2011.

Além destes projetos em andamento estão previstas ainda as intervenções de remodelação rodoferroviária na Ponta da Praia e Macuco, a retificação do cais na região do Outeirinhos, o projeto de renovação urbana do Porto-Valongo Santos, o Mergulhão, na margem direita do porto, na área do Valongo, a ligação seca entre Santos e Guarujá (túnel) e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT)<sup>12</sup>.

A dinamização da economia de Santos também guarda forte relação com o início das atividades de exploração do pré-sal. A Unidade de Operações de Exploração e Produção da Bacia de Santos (UO-BS) é responsável pelos projetos de exploração e produção da Petrobras nas porções central e norte da Bacia de Santos, a maior bacia sedimentar marítima do Brasil, que se estende do Estado do Rio de Janeiro ao de Santa Catarina. Dos US\$ 224,7 bilhões que a Petrobras vai investir no pré-sal nos próximos cinco anos, US\$ 53,4 bilhões serão destinados

<sup>12</sup> O diagnóstico do município de Santos traz um item específico sobre os grandes projetos, apresentando de maneira detalhada cada um deles.



ao pré-sal da Bacia de Santos, segundo o Plano de Negócios 2011 – 2015, já aprovado pelo Conselho de Administração da estatal.

As instalações para a UO-BS serão distribuídas em sete endereços na cidade. Uma sede definitiva para a Unidade da Bacia de Santos está em construção desde julho de 2011, no bairro histórico do Valongo. O projeto prevê a edificação de até três torres com capacidade para cerca de duas mil pessoas cada uma. A previsão é que a primeira torre esteja concluída no segundo semestre de 2013.

Com as descobertas de grandes reservas na camada do pré-sal, estão previstos um conjunto de outros grandes projetos públicos e privados que afetarão direta ou indiretamente a região. Essas propostas implicam em grandes intervenções nos espaços locais e regionais e, junto com os equipamentos já existentes, formam um conjunto de grande infraestrutura e equipamentos logísticos que deverão funcionar de modo interligado à expansão do porto. Embora não localizados exclusivamente na cidade de Santos, esses projetos terão grande impacto sobre o desenvolvimento econômico e urbanístico da cidade. Dentre eles, vale destacar a ampliação da Rodovia dos Imigrantes; a ampliação das ferrovias Santos-Campinas; das avenidas perimetrais de Santos e Guarujá; da estrada de ferro, visando o transporte de passageiros a partir de Santos; do Aeroporto Civil Metropolitano em Guarujá, além da ampliação do Aeroporto de Itanhaém (Petrobrás), da ligação seca entre Santos e Guarujá, por túnel, da construção do Centro Empresarial Andaraguá, em Praia Grande, e de Veículo Leve sobre Trilhos – VLT, nos municípios de Santos, Praia Grande e São Vicente<sup>13</sup>.

A atuação da Petrobrás na cidade contribuiu ainda para a sua consolidação como um importante parque tecnológico do Estado de São Paulo, com um grande número universidades e escolas técnicas públicas e privadas.

Os pesados investimentos, a geração de emprego em diversos setores e a demanda contínua por novos trabalhadores, que constituem importantes indicadores de crescimento econômico, trarão fortes impactos na infraestrutura urbana e na organização socioespacial do município. Esse crescimento econômico deverá ser mediado por políticas públicas para não resultar na ampliação das desigualdades, bem como reforçar o processo de contínuo deslocamento da população para os municípios vizinhos. Essas mudanças na dinâmica econômica terão fortes impactos na ocupação do território e em sua gestão, cujas características e desafios serão tratados nos capítulos seguintes.

<sup>13</sup> Como já mencionado, os grandes projetos da região, particularmente, do município de Santos, são apresentados com maior detalhe no diagnóstico do município (relatório completo), no item Grandes Projetos Urbanos.

## EIXO 02 – ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL

A seguir, apresentamos as dinâmicas de ocupação do território, considerando a sua interação com o meio ambiente, com a expansão da produção imobiliária, com a habitação e regularização fundiária. Diretamente articuladas às dinâmicas de ocupação do território, as condições de mobilidade e saneamento serão também determinantes na compreensão da organização socio-territorial. Por fim, são apresentadas as análises desenvolvidas nas áreas de segurança pública, cultura, saúde e segurança alimentar que, juntas, ajudam a ampliar a compreensão da organização do município.

### Meio Ambiente e Território

O município de Santos apresenta em seu setor insular remanescentes bastante reduzidos de Mata Atlântica, devido à alta densidade demográfica da Ilha de São Vicente. Entretanto, vale mencionar a existência, no setor norte da Ilha, de remanescentes de manguezais e, nos diversos morros isolados do Maciço de São Vicente, de remanescentes de floresta ombrófila densa. Em contraste com o setor insular, na área continental podem ser encontrados importantes remanescentes de florestas ombrófilas Montana, Submontana e de Terras Baixas, além de ecossistemas de restinga e vastas extensões de manguezais.

O conjunto destes atributos somados à existência de importantes ambientes para a reprodução e preservação da biota marinha justificaram a criação de quatro unidades de conservação: o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM); a APA Santos-Continente (APASC); a APA Marinha Litoral Centro (APAMLC) e o Parque Estadual Marinho da Laje de Santos (PEMLS).

O PESH é o maior parque do Estado de São Paulo e, também, a maior unidade de conservação de proteção integral de toda a Mata Atlântica<sup>14</sup>. Em Santos está localizada parte do Núcleo Itutinga-Pilões, do PESH<sup>15</sup>, que ocupa 45,16% da área total do município, correspondente à região escarpada do setor continental. Tal dimensão e localização fazem com que o PESH cumpra um papel capital, tanto na proteção dos mananciais locais, pois abrange as principais sub-bacias hidrográficas desta municipalidade (rios Quilombo, Jurubatuba, Diana, Sandi e Iriri), quanto na proteção de estações de captação de água para o atendimento das demandas urbana e industrial, em virtude destas estarem localizadas em áreas lindeiras ao PESH ou mesmo dentro de seus limites.

<sup>14</sup> A área total do PESH abrange 315.390 hectares e engloba 23 municípios do Estado.

<sup>15</sup> Em face de sua grande extensão, o PESH é gerenciado por meio de uma divisão regional em núcleos administrativos, no sentido de facilitar o seu processo de gestão. São três sedes no planalto (Cunha, Santa Virgínia e Curucutu) e cinco na região litorânea (Picinguaba, Caraguatuba, São Sebastião, Itutinga Pilões e Pedro de Toledo). Para cada núcleo, há um conselho gestor consultivo.

A Área de Proteção Ambiental Santos-Continente (APASC)<sup>16</sup> abrange 23.100 hectares (82,2% da área total de Santos) e compõe um corredor biológico integrador dos ambientes costeiro estuarino e da Serra do Mar, abarcando toda a área continental do município, incluindo o PESH e sua Zona de Amortecimento<sup>17</sup>. Sua criação constituiu um ato de extrema relevância para garantir a perpetuidade de processos ecológicos e fluxos gênicos em uma área com alta conservação de fisionomias vegetais e que se encontra ameaçada pela mineração e, também, pela expansão da urbanização e das atividades portuárias.

Além de englobar em sua área o PESH, a APASC também abrange todo o setor de planalto e as planícies de depósitos marinhos e flúvio-lagunares que compreendem ecossistemas associados de mangue e restinga, bem como Ribeirão das Neves e os rios Quilombo, Jurubatuba, Cabuçu, Sandi e Diana. Outra característica importante da APASC é o seu riquíssimo patrimônio

<sup>16</sup> Criada pela Lei Complementar Municipal nº 54, de 09 de junho de 1992 e, presentemente, disciplinada pela Lei Complementar Municipal nº 729, de 11 de julho de 2011. Sua administração está a cargo da Secretaria de Meio Ambiente do Município de Santos.

<sup>17</sup> A Zona de Amortecimento (ZA) do PESH foi delimitada a partir de um raio de 10 km contados do limite da unidade de conservação e inclui toda a área continental do município de Santos. Foram excluídas da ZA a área urbana consolidada e a área de expansão urbana prevista no antigo Plano Diretor (SMA/FF, 2006, p. 296).

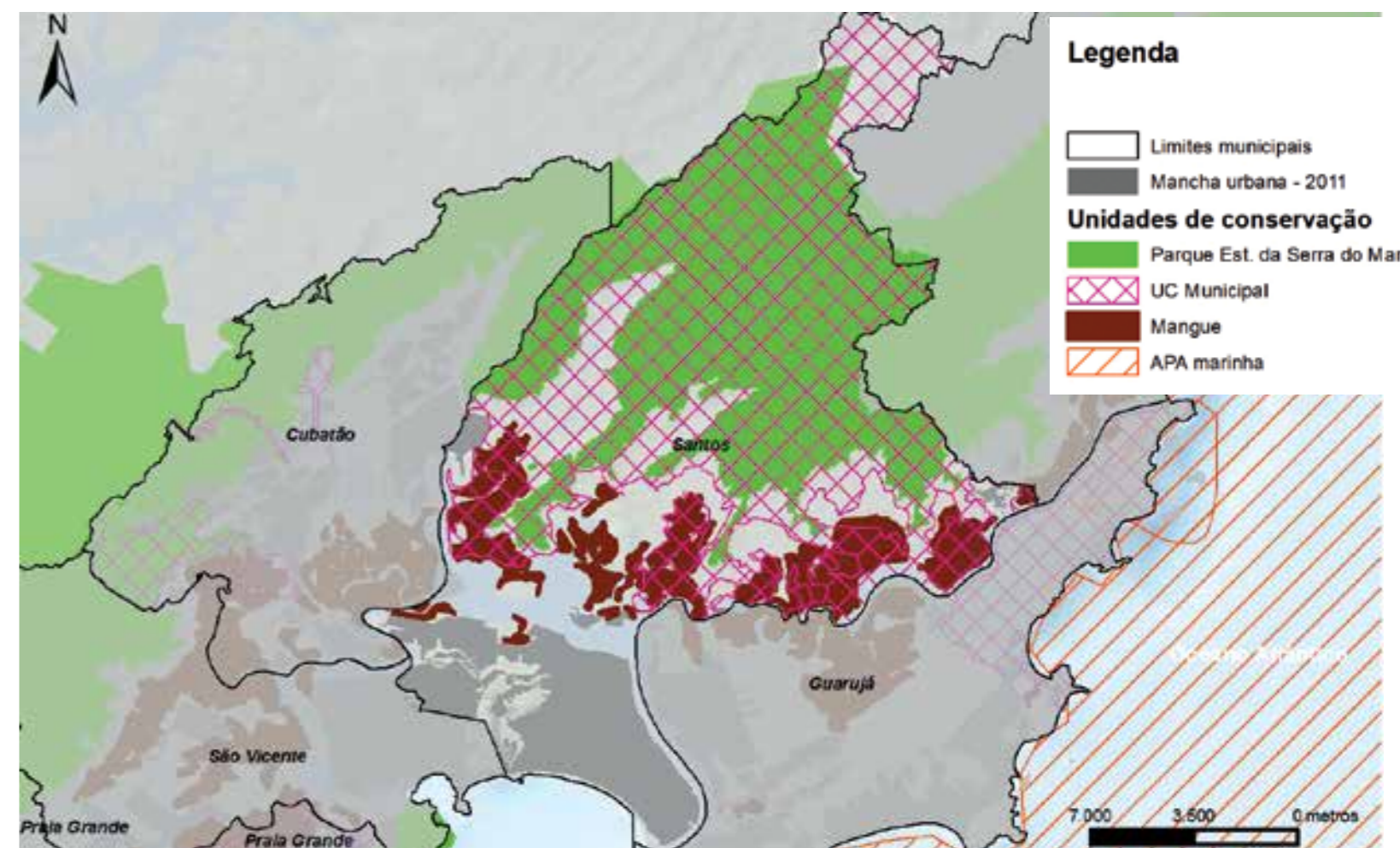
cultural que inclui sítios históricos e arqueológicos, que compreendem ruínas de engenhos dos séculos 16 e 17 e antigos quilombos (CAVE, 1999).

A Área de Proteção Ambiental Marinha Litoral Centro (APAMLC)<sup>18</sup> é a maior unidade de conservação marinha do país, com 449.259,70 hectares, e abrange os litorais dos municípios de Bertioga, Guarujá, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe (Fundação Florestal, 2012). Em Santos, localiza-se o Setor Itaguazu, que abrange o Parque Estadual Marinho da Laje de Santos (PEMLS) e seu entorno, com área total de 55.896,546 ha.

Como áreas verdes de importância destacam-se ainda o Jardim Botânico Chico Mendes e o Parque Zoobotânico Orquidário de Santos. No município estão ainda incluídas áreas que compõem o tombamento da Serra do Mar e do Vale do Rio Quilombo, que se sobrepõem à maior parte das áreas protegidas existentes no território.

Excetuando a APASC, as demais áreas protegidas possuem conselhos gestores para a tomada de decisões e planejamento da gestão. O conjunto de áreas especialmente protegidas do município é apresentado no mapa a seguir.

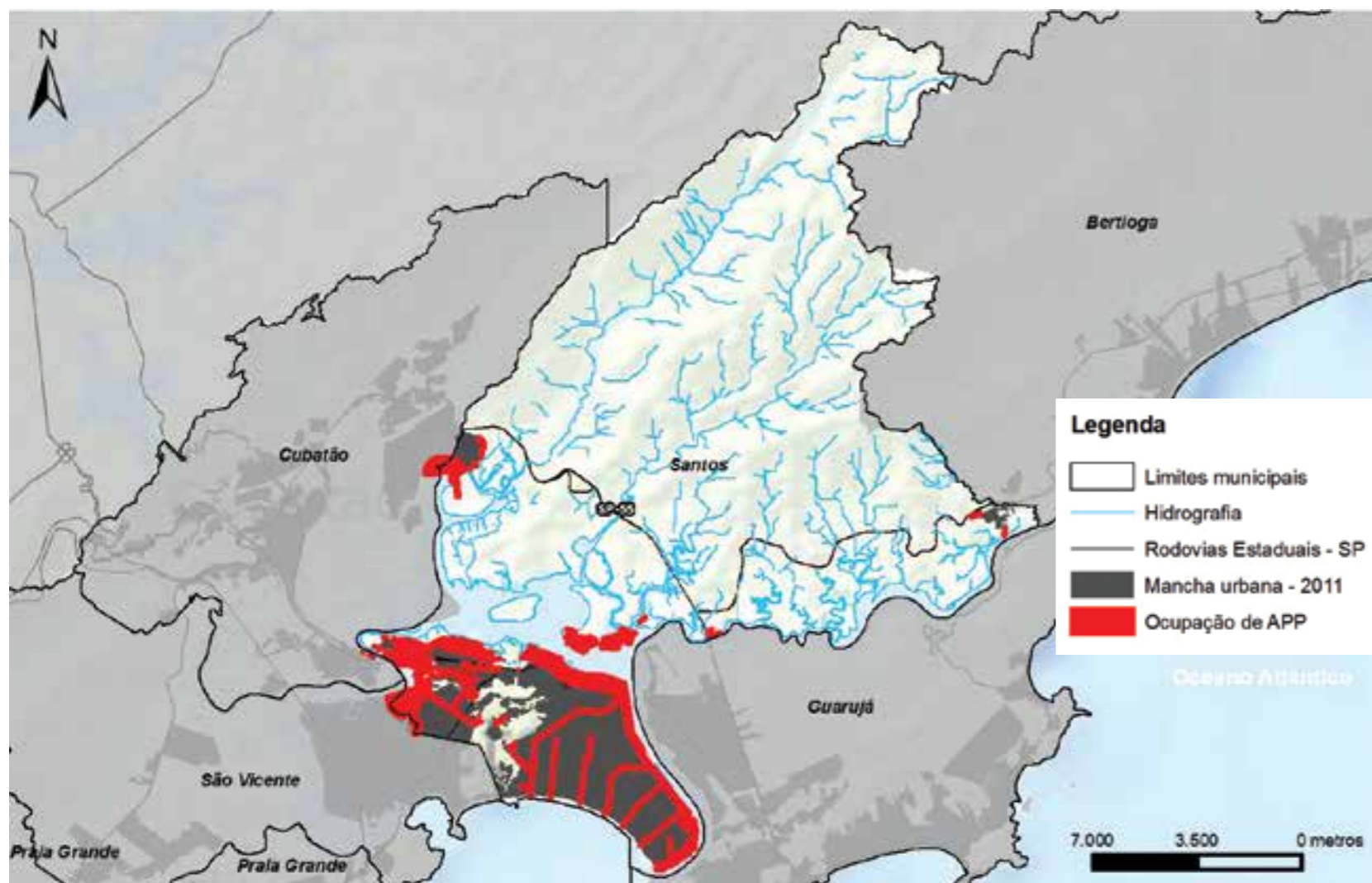
<sup>18</sup> A APAMLC foi criada pelo Decreto Estadual nº 53.526, de 8 de outubro de 2008, e é administrada pela Fundação para a Conservação e a Produção Florestal do Estado de São Paulo (Fundação Florestal).



MAPA 3  
Unidades de Conservação Existentes – Santos

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), 2011; Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2011. Elaboração Instituto Pólis.

Considerando as determinações do Novo Código Florestal (Lei federal 12.651 de 25 de maio de 2012), o município possui ainda 155,1 km<sup>2</sup> de Áreas de Preservação Permanente (APPs), sendo 45,09% correspondente a áreas com declividade superior a 45%; 35,29% correspondente a APPs de margens de rios; e 19,62%, a áreas de mangues. A urbanização de APPs é mais crítica no caso das margens de rios, que concentram em Santos 89,37% das APPs ocupadas, representando, portanto, um desafio à proteção ambiental, bem como à melhoria da qualidade de vida da população, já que este tipo de ocupação é normalmente constituído por moradias precárias. No mapa abaixo são apresentadas as áreas de APPs mapeadas, segundo determinações do Novo Código Florestal, sobrepostas à ocupação urbana.



MAPA 4  
Figura – Espacialização das Áreas de Preservação Permanente e apresentação das áreas ocupadas.  
Fonte: declividade – Topodata/SRTM; mancha urbana – Pólis; APP margem de rio – Pólis; Manguezais – Fundação SOS Mata Atlântica. Elaboração Instituto Pólis.

não apresenta ocupações irregulares significativas. Contribui para este fato a existência de barreiras físicas naturais que dificultam o acesso entre o parque e a área urbanizada, como o Estuário de Santos e o Canal de Bertioga.

Os problemas identificados no PESH na área de Santos são relacionados a áreas destinadas a reflorestamento (localizadas no setor de planalto, na porção mais setentrional do município) e a usos conflitantes (correspondentes à BR-101, SP-55 e às redes de alta tensão).

A APASC encontra-se mais suscetível a ocupações irregulares, uma vez que não possui Conselho Gestor nem Plano de Manejo<sup>19</sup>. O disciplinamento da sua ocupação está subordinado ao Zoneamento de Uso e Ocupação do Solo, que subdivide a porção continen-

<sup>19</sup> Convém mencionar que a Prefeitura de Santos possui um Departamento de Administração Regional da Área Continental que trata de assuntos e eventos comunitários; realiza a zeladoria e conservação de prédios e áreas públicas; empreende obras e manutenção urbana e, também, fornece apoio à regularização fundiária e realiza a fiscalização no que tange às ocupações irregulares.

tal em Áreas Integradas de Expansão Urbana<sup>20</sup> e de Proteção Ambiental.

Apesar das Áreas Integradas de Expansão Urbana não corresponderem aos limites do Parque, diversas atividades nelas desenvolvidas representam impacto ambiental à APASC, como a existência de pedreiras e a expansão das atividades portuárias com a implantação de grandes empreendimentos na Zona Portuária e Retroportuária (ZPR)<sup>21</sup>.

Para além destes impactos, identificam-se na área da APASC diversos vetores de seccionamento da vegetação que conflitam diretamente com os objetivos de conservação desta área. São vetores de seccionamento: as rodovias BR-101 (Rio – Santos) e SP-55 (Cônego Domenico Rangoni); o Oleoduto São Sebastião/Cubatão da Petrobras (OSBAT); as linhas de transmissão de energia elétrica; as trilhas de acesso a cachoeiras e captações d'água; e a ferrovia da margem esquerda do Porto de Santos.

Conformados como corredores lineares com uso e finalidade de utilidade pública, esses vetores favorecem, em maior ou menor grau, a intensificação de fluxos de turistas, inibição de travessia e afugentamento de algumas espécies, além de ações ilegais de exploradores de recursos naturais<sup>22</sup>. Para além de ações gerais de prevenção e controle dos impactos ambientais<sup>23</sup>, torna-se fundamental pesquisar, mapear e dimensionar as conseqüências derivadas da divisão das manchas de vegetação e ao desequilíbrio dos gradientes de salinidade, no sentido de se propor intervenções.

Outra ameaça à preservação destes espaços protegidos é a exploração predatória de recursos da biota, a partir da ação de caçadores e palmiteiros em toda a região. As principais vias ainda utilizadas para a realização destas atividades são a Trilha do Rio Quilombo e as diversas trilhas secundárias ali existentes que interligam o Distrito de Paranapiacaba ao PESH.

A situação fundiária é um problema crítico tanto do PESH como na APASC. Em Santos, a totalidade das propriedades inseridas no PESH é de áreas em processo de aquisição ou de apuração de eventuais remanescentes devolutos ou, ainda, áreas de empresas públicas. Para a solução desta e de outras demandas de regularização fundiária nas unidades de conservação do Estado de São Paulo foi criado, em setembro

<sup>20</sup> A Área Integrada de Expansão Urbana é dividida em cinco zonas, sendo estas: Zona Urbana I – ZU I; Zona Urbana II – ZU II; Zona de Suporte Urbano I – ZSU I; Zona de Suporte Urbano II – ZSU II e Zona Portuária e Retroportuária – ZPR.

<sup>21</sup> A apresentação detalhada dessas ameaças está desenvolvida no relatório completo do município.

<sup>22</sup> No Relatório de Bertioga pode ser encontrada uma análise detalhada das ameaças relacionadas a cada um destes vetores.

<sup>23</sup> As mesmas já explicitadas pelo Plano de Manejo do PESH (SMA/IF, 2006).

de 2007, dentro da estrutura da Fundação Florestal, um Núcleo de Regularização Fundiária – NRF.

Com relação à APAMLC, a deterioração das condições de vida dos pescadores artesanais e de suas famílias nas últimas décadas constitui uma das mais sérias questões a serem enfrentadas. Esta situação está diretamente relacionada à poluição das águas estuárias e marinhas como também à forte concorrência da pesca industrial. Este problema deve ser tratado como questão prioritária no que tange ao planejamento e à implementação de planos de desenvolvimento sustentável para área da APAMLC, uma vez que se estima que há um universo de 10 mil pessoas que vivem direta ou indiretamente da pesca artesanal na região da Baixada Santista<sup>24</sup>. A pesca, seja industrial, amadora ou esportiva, é ainda um importante vetor de pressão sobre a biodiversidade existente. Cumpre ressaltar que os apetrechos de pesca perdidos, abandonados ou descartados são responsáveis por graves impactos ambientais para a fauna marinha (SMA, 2012).

#### PROJETOS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DE PRESERVAÇÃO E ESTÍMULO DE USOS SUSTENTÁVEIS

Atualmente, um conjunto de projetos e ações estratégicas vem sendo desenvolvido no sentido de estimular ocupações sustentáveis nas áreas de amortecimento do PESH e nas demais unidades de conservação. Complementarmente, alguns usos sustentáveis realizados no interior das áreas protegidas se colocam como importantes alternativas ao desenvolvimento local. Apesar de algumas limitações decorrentes de falta de infraestrutura<sup>25</sup>, as atividades de turismo são cada vez mais exploradas. A visitação aos atrativos naturais do PESH, em Santos, é realizada, na maioria das vezes, por meio de pacotes de turismo de aventura feitos por operadoras especializadas e guias independentes, com sede na área insular do município, ou, ainda, através de visitas espontâneas. Os passeios se iniciam na planície costeira ou no planalto e utilizam trilhas e rios para acessar os atrativos do parque, principalmente as cachoeiras localizadas nas encostas da Serra do Mar (SMA/IF, 2006)<sup>26</sup>.

Dentre os principais atrativos para visitação, destacam-se o Poço das Moças e as cachoeiras Perdida, do Banquinho e dos Perdidos; a trilha do Rio Quilombo e adjacências; a Usina do Vale do Rio Quilombo e sua respectiva vila operária; e as trilhas e piscina natural do Rio Jurubatuba.

<sup>24</sup> Estimativa feita por Gefe et al. (2004) em pesquisa sobre aspectos socioeconômicos da pesca artesanal na região da Baixada Santista.

<sup>25</sup> A questão do uso público dos parques no município de Santos não destoa muito da realidade da maioria das unidades de conservação brasileiras. Não há uma infraestrutura local para atender o visitante, tampouco uma estrutura administrativa voltada para a visitação e para o controle do uso público. Consequentemente, a maior parte da visitação pública é realizada sem monitoramento e manejo adequado.

<sup>26</sup> Importante observar que os guias e as operadoras de turismo devem estar obrigatoriamente cadastrados e licenciados junto à Prefeitura de Santos.



FIGURA 3  
Poço das Moças e Cachoeira do Elefante  
Fonte: André Pimentel, n.d.; Vinicius S. Vieira, n.d.

Pela riqueza e diversidade ambiental da área, os parques podem ser potencializados como importantes espaços de pesquisa. O Plano de Manejo do PESH considera ser de importância estratégica incentivar a produção do conhecimento científico sobre os aspectos biofísicos e sociais do parque, no sentido de utilizar as pesquisas desenvolvidas como suporte à melhoria da gestão e à tomada de decisão (SMA/IF, 2006).

Na área correspondente à APASC, vale mencionar os trabalhos desenvolvidos pela ONG Parcel, que procura realizar a inclusão social dos moradores da área continental de Santos, por meio do projeto 'Integrando Gente, Preservando Nossas Riquezas Ambientais', que conta com apoio do Governo Federal, da Prefeitura de Santos, da Petrobras e da Sabesp.

Já o PEMLS é um dos principais pontos de mergulho e fotografia submarina do país. Seu modelo de gestão de uso público é voltado para navegação de embarcações turísticas e de operadoras credenciadas de mergulho. Ademais, ele também constitui um local de desenvolvimento de atividades de educação ambiental e pesquisa científica (Fundação Florestal, 2012).

A APA Marinha Litoral Centro possui uma única sede física localizada no Museu da Pesca, em Santos.

O exame da legislação municipal mostra que a proteção e a preservação são competências previstas no âmbito da Lei Orgânica do Município (LOM), que prescreve uma série de incumbências para o resguardo e controle ambiental, entre eles, a manutenção de um Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (CONDEMA), a criação de fundo próprio e a proteção especial de manguezais, costões, Mata Atlântica, Serra do Mar, margens de rios, encostas dos morros, região do estuário, o Vale do Quilombo, praias, seus jardins e canais de drenagem.



Além disso, o Plano Diretor do Município de Santos estabelece uma área de proteção ambiental, correspondente a um zoneamento para a porção continental. Apesar da nomenclatura análoga à modalidade de unidade de conservação, a lei é clara ao defini-la como um zoneamento com a função de preservação de recursos e reservas naturais.

### Ocupação Urbana e Regulação Urbanística

Santos tem como um dos principais desafios na organização territorial reverter o quadro de grandes desigualdades socioespaciais, promovendo uma ocupação equilibrada e mais justa em sua porção insular e continental. Embora o município apresente na atualidade um crescimento populacional pequeno, verifica-se uma intensa dinâmica imobiliária que favorece o processo de valorização, acirrando a disputa pela ocupação da porção insular e dificultando o acesso à moradia para os mais pobres. Como visto anteriormente, a urbanização de Santos concentrou-se, basicamente, na área insular da Ilha de São Vicente. Praticamente inexistem espaços para a expansão horizontal. O potencial para expansão urbana encontra-se na porção continental, que representa a maior parte do território. A expansão urbana nessa área é, entretanto, limitada pela grande predominância de Áreas de Proteção Ambiental, já descritas anteriormente. É sobre esse contexto que se faz necessária a avaliação dos instrumentos da política urbana e a discussão sobre os desafios ao planejamento da expansão urbana do município e melhoria das condições existentes.

As principais leis relacionadas ao desenvolvimento urbano do município de Santos são o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana (Lei complementar municipal nº 731/2011) e as Leis de Uso

e Ocupação do Solo – LUOS das áreas continentais (Lei complementar municipal nº 729/2011) e insular (Lei complementar nº 730/2011).

O Plano Diretor é composto pela articulação de vetores de desenvolvimento com planos de ação integrada. Os vetores de desenvolvimento são as atividades que estimulam a economia sustentável, relacionadas aos temas: meio ambiente, desenvolvimento urbano, turismo, pesquisa, energia, porto, retroporto e logística, pesca e aquicultura. Para cada um destes vetores, há um plano de ação integrado, com objetivos e diretrizes específicas. Concentrado na regulação ampla desses objetivos e diretrizes, o Plano Diretor define algumas regras pontuais ao ordenamento territorial, e institui áreas integradas classificadas em: área urbana, área de expansão urbana e área de proteção ambiental. Este Plano não definiu áreas para aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade – aspecto considerado como conteúdo mínimo dos planos, segundo o art. 42 do próprio Estatuto.

O ordenamento territorial de Santos é de fato regulado pelas LUOS que acabam por definir o zoneamento e respectivos parâmetros de uso e ocupação do solo para as áreas continental e insular da cidade.

A LUOS da área continental divide esse território em área integrada de expansão urbana e área integrada de proteção ambiental. A área de expansão urbana é subdividida nas seguintes Zonas: Zona Urbana I (ZU I); Zona Urbana II (ZU II); Zona de Suporte Urbano I (ZSU I); Zona de Suporte Urbano II (ZSU II); Zona Portuária e Retroportuária (ZPR). A área de proteção ambiental, por sua vez, é subdividida nas seguintes Zonas: Zona de Uso Especial (ZUE); Zona de Preservação (ZP); Zona de Conservação (ZC); Zona de Uso Agropecuário (ZUA).

A LUOS da área insular desenvolve o zoneamento do território baseado em "duas categorias"<sup>27</sup>. Na "categoria 1", o território é dividido em Zona da Orla (ZO); Zona Intermediária (ZI); Zona Central I e II (ZCI e ZCII); Zona Noroeste I, II e III (ZNI, ZNII e ZNIII); Zona dos Morros I, II e III (ZM I, ZM II e ZMIII); Zona Portuária I e II (ZP I e ZPII).

Na "categoria 2", o território é dividido em Zona de Preservação Paisagística (ZPP); Áreas de Proteção Cultural (APC); Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana (CDRU); Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDES); Faixa de Amortecimento (FA) e Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

<sup>27</sup> Vale notar que não ficou claro na lei municipal a relação entre essas categorias e a subdivisão entre área urbana, área de expansão urbana e área de proteção ambiental definida pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo da área continental.

Na Zona Noroeste I (ZNI) se pretende incentivar a verticalização e a ocupação dos vazios urbanos com empreendimentos habitacionais de interesse social, bem como incrementar os Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana – CDRU; (art. 9º, inciso V, Lei complementar municipal nº 730/11).

Os Corredores de Desenvolvimento e Renovação Urbana – CDRU, por sua vez, definem-se como "áreas públicas ou privadas onde se pretende incentivar maior adensamento mediante operações que envolvam Transferência do Direito de Construir e adicional de coeficiente de aproveitamento de Outorga Onerosa do Direito de Construir" (art. 10, inciso III, Lei complementar municipal nº 730/11).

Os Núcleos de Intervenção e Diretrizes Estratégicas (NIDES) têm por objetivo a requalificação urbana e funcional de parte do território localizado na área insular de Santos, visando o redirecionamento do desenvolvimento da cidade.

Embora as LUOS definam um zoneamento bastante detalhado, a implementação dos instrumentos é ainda limitada. A LUOS da área insular define apenas as áreas de aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Transferência do Direito de Construir (arts. 10, incisos II e III). A regulamentação dos demais instrumentos de política urbana é remetida como objeto de lei municipal específica.

Deve-se destacar que o zoneamento da área continental está bastante articulado com os instrumentos de preservação ambiental, principalmente no caso das unidades de conservação, apresentadas no item anterior. Entretanto, muitas destas áreas representativas da sua riqueza ambiental são também consideradas áreas preferenciais para a urbanização e implantação de infraestrutura portuária, logística e industrial, configurando uma disputa pela apropriação do espaço.

Por outro lado, o zoneamento da área insular pode ser considerado muito permissivo, possibilitando intensa valorização, com limitadas possibilidades de recuperação destes ganhos pelo Estado, como abordaremos a seguir. Outra questão fundamental a ser tratada refere-se ao aprimoramento dos instrumentos da política de habitação e regularização fundiária de interesse social voltada para a população de baixa renda.

A seguir, aprofundamos a discussão dos principais desafios ao desenvolvimento e à expansão urbana de Santos a partir da análise das dinâmicas imobiliárias e da precariedade habitacional – identificados como questões centrais.

## Dinâmica Imobiliária

A produção imobiliária em Santos se destacou nos últimos anos por um crescente número de empreendimentos verticais, sendo a presença de condomínios horizontais pouco representativa. A liberação e permissividade construtiva pós 1998 e o aquecimento da construção civil, acentuada a partir de 2005, impulsionaram uma substantiva alteração na paisagem urbana, com o incremento da produção de imóveis, principalmente direcionados para a população de maior renda e concentrados na orla do município.

Além dos índices urbanísticos elevados, outras disposições da Lei de Uso do Solo de 1998 favoreceram o forte adensamento construtivo, tais como a construção de pavimentos de garagens com recuos mínimos laterais de 1,5m, e com altura de até 9,40m e a não consideração como área construída de espaços como varandas, áreas comuns e de circulação.



FIGURA 4  
Santos – Alturas dos novos empreendimentos que se destacam na Ponta da Praia, 2012  
Fonte: Google Earth, 2012

A nova Lei de Uso e Ocupação do Solo, aprovada em 2011<sup>28</sup>, e já aqui apresentada, continuou mantendo a permissividade para a produção de empreendimentos verticais voltados à alta renda, não trazendo inovações ou mudanças significativas.

Entre 1998 e 2008, 78% dos empreendimentos habitacionais aprovados e em aprovação se localizavam na Zona da Orla, 11%, na Zona Intermediária, 5%, na Zona Central, e 6%, na Zona Noroeste/Morros. Sendo que na Zona Central e na Zona Noroeste/Morros, os empreendimentos habitacionais foram viabilizados pelo poder público, voltados para famílias de baixa renda.

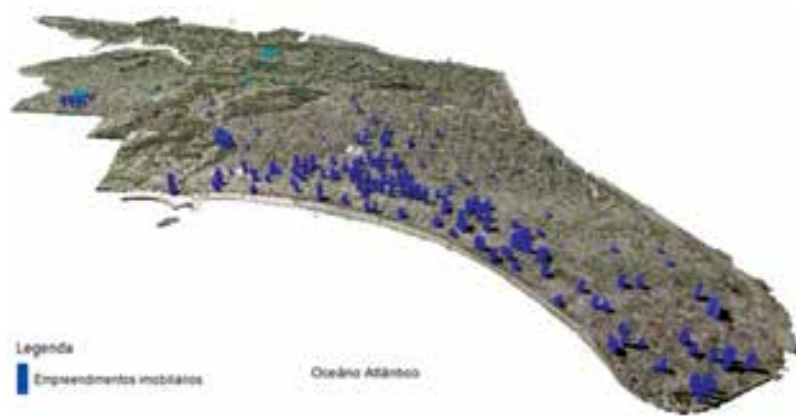


FIGURA 5  
Empreendimentos Habitacionais aprovados e em aprovação, entre 1998 e 2008.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos/Secretaria de Planejamento.

Segundo estudo elaborado pelo Secovi-SP e a Robert Zarif Assessoria Econômica Ltda, entre março de 2009 e março de 2012, foram lançadas no município de Santos 7.707 unidades. Desse total, as unidades de 2 e 3 dormitórios lideraram os lançamentos, representando 36% e 32%, respectivamente. A pesquisa indica ainda que os novos empreendimentos lançados são marcados por extensas áreas de varandas (as chamadas varandas gourmet), áreas para piscina, salão de festas, fitness, cinemas e outros equipamentos, no sentido de diferenciá-los como imóveis de luxo. Os valores desses empreendimentos chegam a variar de R\$ 290 mil, em bairros como Marapé, a R\$ 8 milhões, em bairros como Gonzaga e Embaré. A maioria dos empreendimentos lançados encontra-se na faixa entre R\$ 450 mil e R\$ 680 mil, em bairros como Ponta da Praia, José Menino e Boqueirão.

A análise do processo de intensificação da produção imobiliária em Santos, desenvolvido com maior profundidade no relatório completo, permite apontar importantes dinâmicas urbanas decorrentes. São elas:

Elevação dos preços dos prédios mais antigos localizados nas áreas de mais intensa valorização, contaminando inclusive os famosos prédios "tortos" da orla, com problemas estruturais.

Demolição de clubes tradicionais e de edificações de até três pavimentos para a construção de novos

empreendimentos, favorecendo a redução de áreas livres nesses setores;

Mudança do perfil populacional das áreas valorizadas, situadas próximas à orla, com elevação da população de mais de 60 anos e redução da população com menos de 17 anos;

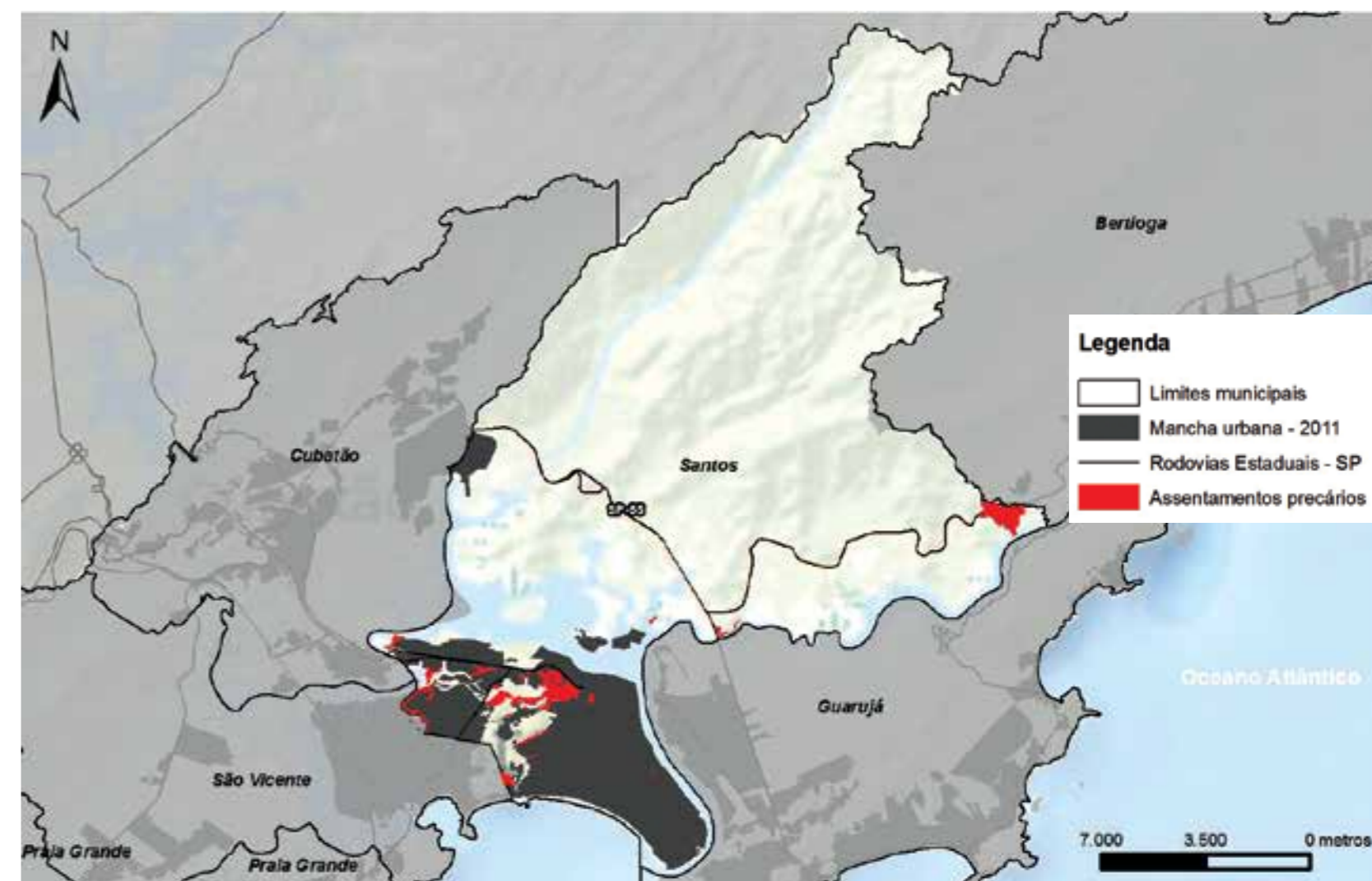
Descompasso entre o forte adensamento contrutivo e baixo crescimento populacional, motivado pela tendência de transferência das classes de menor poder aquisitivo para bairros mais afastados ou até mesmo para municípios vizinhos, como São Vicente, Guarujá e, principalmente, Praia Grande, tornando o município de Santos uma cidade cada vez mais elitizada. Tal dinâmica acaba por acarretar inúmeros gargalos do ponto de vista regional, como o aumento dos problemas de mobilidade.

De maneira geral, a intensificação da produção imobiliária é responsável pela elitização crescente de determinadas áreas, contribuindo para uma cidade cada vez mais desigual do ponto de vista socioespacial, e com menor qualidade de vida, uma vez que a verticalização excessiva gera uma série de impactos sociais, econômicos e ambientais não só para Santos, mas para toda a região.

## Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária

A questão habitacional é um dos temas estratégicos na construção do diagnóstico socioambiental e deve ser pensada em articulação com as demais políticas urbanas. É fundamental dar atenção especial à questão do acesso à terra urbanizada e à dinâmica urbana como um eixo estratégico para a implementação de uma política habitacional que atenda a todas as classes sociais. Além de não ser possível produzir moradias sem uma base fundiária, o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial, mobilidade e saneamento.

Em Santos, os assentamentos precários concentram-se nos morros e na Zona Noroeste da porção insular, com ocorrências isoladas em outras áreas da cidade, conforme pode ser observado no mapa a seguir. Foram identificados 34 assentamentos precários no município, abrigando cerca de 17.595 moradias e 78.321 moradores, representando, respectivamente, 12,12% dos domicílios ocupados e 18,67% da população do município.



MAPA 5  
Santos – Distribuição dos Assentamentos Precários, 2012.  
Fonte: Prefeitura Municipal de Santos. Elaboração Instituto Pólis.

<sup>28</sup> Lei Complementar n° 730, de 2011.

Grande parte dos assentamentos precários está delimitada como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS I), conforme define a legislação específica<sup>29</sup>. Segundo o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Santos (PLHIS), as ZEIS contemplam grande parte dos aglomerados precários identificados pelo IBGE e CEM/CEBRAP<sup>30</sup> e também outras áreas não identificadas por esses órgãos, principalmente na região dos morros. Esta Lei está atualmente em processo de revisão, inclusive para atualização das demarcações de assentamentos precários em ZEIS I, cujos limites já extrapolaram as demarcações em vigência.

Entre as diversas formas de precariedade habitacional no município ganham destaque as ocupações em palafitas, como o Dique da Vila Gilda e o Dique de São Manoel, as ocupações em morros e encostas, como os complexos Penha, Pacheco, São Bento e Progresso, além dos cortiços, localizados na área central.



FIGURA 6  
Palafitas (Dique da Vila Gilda); Ocupação de Morros (José Menino); Cortiços (Centro)  
Fontes: Instituto Pólis 2010; AGEM, 2005; A Tribuna, 2010

<sup>29</sup> Lei Complementar nº 53, de 1992, e suas alterações posteriores.

<sup>30</sup> Centro de Estudos da Metrópole, ligado ao Centro Brasileiro de Análise e Planejamento.

Nas ocupações em palafita localizadas sobretudo na Zona Noroeste do município, a infraestrutura é precária ou inexistente e os acessos se dão através de vielas construídas com tábuas de madeira. Os moradores estão sujeitos às intempéries e oscilações das marés, onde muitas vezes são surpreendidos pelas inundações e corrosões das fundações, acelerando o processo de degradação ambiental local.

As ocupações em morros e encostas são, em muitos casos, identificadas como áreas de risco, sujeitas a escorregamentos. As construções se localizam no topo e no pé dos morros e são de alvenaria e de madeira erguidas precariamente. Muitas delas possuem abastecimento de água, pavimentação e energia elétrica, porém registram a falta de esgotamento sanitário. Vale ressaltar que a ocupação dos morros é antiga e, com o passar dos anos e a pressão dos ocupantes, o poder público acabou levando infraestrutura a essas áreas e vários morros vieram a ser urbanizados. Em 2005, foram identificados em Santos 79 setores de risco que abrigavam cerca de 1.009 moradias<sup>31</sup>.

Já os cortiços, diferentemente das ocupações precárias e irregulares nas periferias, manguezais e nos morros, estão, em sua grande maioria, inseridos na malha urbana da cidade provida de infraestrutura e equipamentos públicos. Atualmente, as áreas centrais ocupadas pelos cortiços são demarcadas como ZEIS 3<sup>32</sup>.

As ocupações na área continental do município também constituem alternativa habitacional popular. Podemos citar os núcleos Ilha Diana, Monte Cabrão e Caruara, que abrigam um total de 450 famílias numa área de 1.029.100m<sup>2</sup>. Os núcleos apresentam em sua maioria ocupações de madeira, possuem abastecimento de água, energia elétrica, porém não registram coleta de esgotamento sanitário e estão localizados, total ou parcialmente, em áreas de APP.

Em relação à situação fundiária do conjunto dos assentamentos, estima-se que 41% do total de assentamentos no município localizam-se em áreas particulares, 31% em áreas mistas (particulares e públicas municipais ou da União) e 28% localizam-se em áreas públicas.

Quanto às intervenções já realizadas pelo poder público<sup>33</sup>, a maioria dos núcleos já recebeu algum tipo de intervenção pontual e pequenas urbanizações, como, por exemplo, pavimentações, melhoria nos acessos, pequenas remoções etc.

A tabulação de dados do IBGE sobre as condições de infraestrutura da totalidade dos domicílios de Santos reforça o esgotamento sanitário como principal carência do município, como se verifica na tabela abaixo.

<sup>33</sup> No relatório completo, no capítulo que trata da Habitação e Regularização Fundiária, é apresentada uma tabela com o conjunto de intervenções já realizadas nas áreas de assentamento precário.

Município	Total de Domicílios	Domicílios Improvisados (1)		Cômodos (2)		Domicílios Rústicos (3)		Total	
		Absoluto	% Dos Domicílios	Absoluto	% Dos Domicílios	Absoluto	% Dos Domicílios	Absoluto	% Dos Domicílios
Santos	144.715	115	0,08%	1.692	1,2%	3.209	2,2%	5.016	3,5%

TABELA 3

RMBS Demanda Prioritária por Novas Moradias – Santos

(1) Domicílios Particulares Improvisados Ocupados: dados da sinopse, Censo 2010, IBGE.

(2) Domicílios particulares permanentes - Habitação em casa de cômodos, cortiço ou cabeça de porco

(3) Domicílios Rústicos: domicílios particulares permanentes com material de parede em taipa revestida, taipa não revestida, madeira aproveitada, palha ou outro.

Fonte: Censo 2010, IBGE. Elaboração Instituto Pólis.

O município concentra grandes bolsões de pobreza e, conseqüentemente, de precariedade habitacional grave. A ocupação das áreas dos assentamentos precários é antiga e cresceu sem intervenções do poder público praticamente até o início da década de 1990, quando as primeiras ações foram realizadas, visando a construção de moradias populares para a retirada de famílias das palafitas.

Nos últimos anos, a produção pública de Habitação de Interesse Social (HIS) se concentrou na Zona Noroeste e nos morros, áreas da cidade onde se identifica a maior necessidade de atendimento de famílias de baixa renda. A distribuição espacial dos empreendimentos produzidos e em produção pode ser explicada pela dificuldade de se encontrar lotes urbanizados com preços acessíveis nas demais áreas da cidade, fruto da grande valorização imobiliária dos espaços com melhor infraestrutura, que também é fator de impedimento da implantação de empreendimentos habitacionais na região dos cortiços. Apesar da constante produção de empreendimentos pelo poder público, estes não atendem as demandas dos movimentos e associações de luta por moradia.

Deve-se ressaltar que o número de famílias nos assentamentos precários tem aumentado, assim como nas áreas de risco dos morros. Tal dinâmica reforça a promoção de políticas públicas de HIS como um dos principais desafios para o alcance de um desenvolvimento urbano mais equilibrado. Segundo análises desenvolvidas a partir de dados do IBGE<sup>34</sup>, será necessária, nos próximos 12 anos, a produção de 11.389 novas moradias, apenas para atender as famílias residentes fixas, com renda entre 0 e 5 salários mínimos.

Considerando que a produção pública de moradias, somando-se os diversos programas em curso, produziu ou tem previsão de produzir 9.910 moradias visando somente o déficit quantitativo atual do município, é necessário e urgente adotar medidas de fomento à construção de novas moradias.

Outro desafio é a falta de efetividade do programa de regularização fundiária do município que,

<sup>34</sup> Cruzamento da previsão de crescimento populacional para o ano de 2023 com a demanda por moradias segundo diferentes faixas de renda. Está análise é apresentada com detalhe no Relatório completo, no capítulo que aborda a questão da moradia.

apesar de seus onze anos de existência, ainda não havia conseguido entregar nenhum título de propriedade individual, aumentando a pressão por soluções que impeçam a ocupação irregular nos morros. Cabe lembrar que muitas dessas ocupações irregulares com previsão de atendimento são conhecidas por serem áreas de “aluguel de chão”, processo de irregularidade fundiária em que um grande proprietário de gleba aluga lotes irregulares a famílias de baixa renda, sendo essa a responsável por construir sua moradia. Esse processo gera grande insegurança jurídica da propriedade, pois deixa nas mãos do proprietário de gleba a decisão de despejar famílias que não pagam esse aluguel do solo, sob risco de perda da moradia construída pela família.

Ações de regularização fundiária são fundamentais para diminuição da pressão de famílias de baixa renda sobre áreas ambientalmente impróprias para ocupação, como palafitas e áreas de risco geológico nos morros. Regularizar esses assentamentos propicia não só a possibilidade de urbanização e acesso à infraestrutura e equipamentos públicos, mas, principalmente, garante a segurança da propriedade da terra, consolidando a fixação de famílias de baixa renda, evitando não só o aumento dos assentamentos precários existentes, mas também a criação de novos aglomerados subnormais.

A garantia de efetivo uso social da terra subutilizada não parece adequadamente disciplinada até o momento, pela impossibilidade de adoção de distintos instrumentos urbanísticos facultados pelo Estatuto da Cidade.

Embora a LUOS da área continental faça alusão à flexibilização de parâmetros de projetos de HIS, seu zoneamento não definiu áreas de ZEIS para implantação predominante de Habitação de Interesse Social. Contudo, o zoneamento da porção insular manteve as ZEIS delimitadas em seu território pela Lei Complementar nº 53/1992, resguardando também a sua categorização em 1, 2 e 3.

De fato, ambas as leis submetem a disciplina pormenorizada da HIS pela Lei Complementar nº 53/1992. Esta norma é aplicada há vinte anos para propiciar a construção de novas moradias populares,

urbanização de assentamentos precários e sua regularização patrimonial em nome dos possuidores. Esta lei traz a definição legal das categorias de ZEIS 1, 2 e 3. São elas as porções delimitadas no território santista que contemplam, respectivamente, áreas ocupadas por assentamentos precários, áreas vazias ou subutilizadas e, por fim, áreas ocupadas por habitações coletivas de aluguel (cortiços). Prevê ainda a criação, por decreto, de uma Comissão Municipal das Zonas Especiais de Interesse Social, a elaboração de Planos de Urbanização para cada ZEIS e a necessidade de aprovação pela Câmara Municipal da intervenção em ZEIS existentes ou criação de novo perímetro. Uma ressalva é feita ao conceito de população de baixa renda a ser atendido pelas ZEIS, definido por esta lei, considerando “famílias com renda familiar mensal de até 12 salários mínimos”.

Outro aspecto a ser destacado naquilo que concerne à temática habitacional é o Programa “Alegra Centro – Habitação”, instituído pela Lei Complementar nº 688/2010.

Depreende-se dos elementos ora trazidos à análise que o município preenche os requisitos prescritos para integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social estabelecidos pela Lei Federal nº 11.124/2005. Contudo, após a promulgação da Lei nº 11.977/2009, entende-se que a legislação municipal acerca da regularização fundiária encontra-se bastante desatualizada. Exemplo disso é a ausência de qualquer disposição na ordem jurídica do município de instrumentos relevantes como a demarcação urbanística e a legitimação de posse.

### Saneamento Ambiental

Santos possui um dos sistemas públicos de saneamento mais antigos do Brasil. Esse sistema começou a ser implantado no final do século 19, quando os impactos da construção do primeiro trecho do Porto de Santos, na atual área central do município, passaram a demandar a intervenção estatal de forma a controlar as graves epidemias provocadas pelas péssimas condições de saneamento na área urbana, que apresentava acelerado crescimento demográfico.

A partir da implantação do Plano de Saneamento, elaborado por Saturnino de Brito, entre 1905 e 1912, e executado até 1927, viabilizou a expansão do município no sentido da orla marítima, ao sul da zona leste atual. Este sistema consolidou-se como um dos mais completos do país, sendo até hoje referência no estudo da história do saneamento do Brasil. O crescimento urbano acentuado impôs contínuos desafios à manutenção de sua qualidade, que hoje apresenta algumas limitações.

Cumprir ressaltar que o tema relativo ao saneamento assume um enfoque mais amplo na atualidade, abrangendo a dimensão ambiental e considerando a ampliação dos conceitos de saneamento básico trazidos pelo marco regulatório sobre o tema (Lei Federal nº 11.445/2007). Este definiu o saneamento como o conjunto de ações, serviços e instalações de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem urbana e manejo de águas pluviais, cujo desenvolvimento visa alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental.

Procurando abordar essas questões relativas ao saneamento ambiental no município de Santos, apresentamos a seguir as características principais e desafios para a melhoria dos serviços.

### ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Atualmente, Cubatão e as áreas insulares dos municípios de Santos e São Vicente têm um sistema integrado de abastecimento de água, no qual não existem unidades produtoras individualizadas (SABESP, 2011, p.12). Estes municípios compartilham barragens, sistemas de captação, de adução de água bruta, de tratamento e de adução de água tratada. Os dois sistemas produtores em operação na região Centro<sup>35</sup> são o Pilões<sup>36</sup>, que utiliza como mananciais o rio Pilões e o ribeirão Passareúva, e o Cubatão<sup>37</sup>, que utiliza as águas do rio Cubatão e a reversão do Alto Tietê, através da represa Billings, cujas águas são turbinadas pela Usina Henry Borden, situada em Cubatão.

As áreas continentais de Santos e de São Vicente não são atendidas por estes sistemas, exceto em situações eventuais em que recebem adução de água dessas redes produtoras. Em Caruara, núcleo situado na Área Continental, encontra-se o único sistema público isolado de abastecimento de água, quase na divisa com o município de Bertioga (DAEE, 2010). Segundo relatório da Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Santos (DAEE, 2010), “o sistema existente no bairro Caruara atende de forma satisfatória às demandas de final de plano, portanto, não requer ampliação”. A mesma fonte considera que, quanto ao tratamento, por ser o referido manancial de superfície é necessária a

<sup>35</sup> O Plano Diretor de Abastecimento de Água da Baixada Santista dividiu a Baixada Santista em três regiões para efeito do estudo dos sistemas de abastecimento de água: Sistema Sul, Centro e Norte.

<sup>36</sup> Sistema Produtor Pilões (ETA-Pilões): embora seu sistema de tratamento tenha sido concebido com uma capacidade nominal de 600l/s, opera com vazões em torno de 500 l/s, devido às restrições na adução de água tratada.

<sup>37</sup> O Sistema Produtor Cubatão (ETA-3 Cubatão) é o mais importante da Baixada Santista, tendo entrado em operação em 1964, com uma capacidade de 1m<sup>3</sup>/s e vem sofrendo seguidas ampliações. Atualmente, conforme apontou o relatório, este sistema opera com sobrecarga, captando e tratando regularmente vazões entre 3,5 e 4,1 m<sup>3</sup>/s.

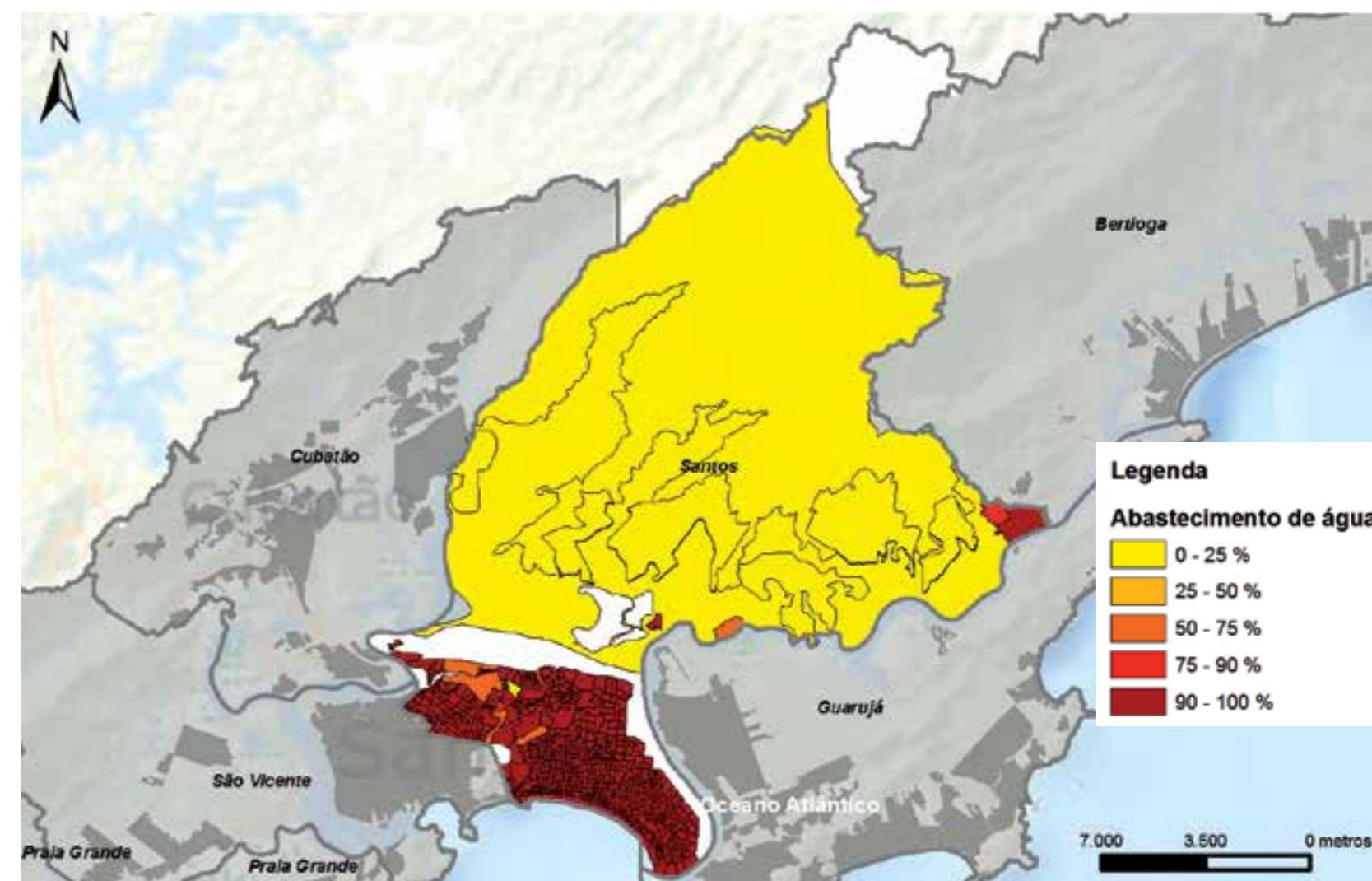
implantação de filtração, o que, segundo o estudo, “já está planejado pela SABESP”.

No que diz respeito à cobertura de abastecimento de água, o sistema de distribuição do município de Santos possui cerca de 1.250 Km de tubulações, apresentando um índice de atendimento da ordem de 100%, conforme dados de dezembro de 2007 (SABESP, 2011, p.19). Contudo, esta informação não considera as áreas de assentamentos precários em que há impedimento para atendimento, como em ocupações mais recentes nos morros, e em palafitas do complexo de favelas do Dique da Vila Gilda, do Dique e Caminho da União do bairro São Manoel, da Vila dos Criadores e de partes da Vila Mansur e da Vila Alemoa.

O mapa a seguir apresenta o percentual de domicílios ligados à rede de abastecimento de água, em cada setor censitário, classificados em cinco faixas de atendimento, a partir de dados do Censo Demográfico 2010. Conforme o mapa, observa-se que a área insular de Santos possui uma condição

de quase universalização, com exceção de áreas nos morros e no bairro Chico de Paula, área retroportuária situada na entrada da cidade onde é vedada a construção de residências desde que entrou em vigência o Plano Diretor Físico de 1968.

Na Área Continental do município, os bairros de comunidades tradicionais atendidos por sistemas isolados encontram-se em situações de cobertura razoavelmente boas. A Ilha Diana, junto à Ilha Barnabé, na entrada do Canal da Bertioga, encontra-se na faixa entre 90% e 100%. O bairro do Caruara possui setores nesta faixa e na faixa entre 75% e 90%. O Monte Cabrão, próximo à Ilha Diana, é o que possui a pior condição de atendimento, na faixa entre 50% e 75%, possivelmente em função da ocupação situada na porção inferior da encosta, na vertente do Canal de Bertioga.



MAPA 6  
Percentuais de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água segundo setores censitários – 2010  
Fonte: Censo Demográfico IBGE 2010. Elaboração Instituto Pólis.

## ESGOTAMENTO SANITÁRIO

O sistema de esgotamento sanitário da cidade de Santos é integrado ao sistema de São Vicente, cujos esgotos são conduzidos em comum à Estação de Pré-Condicionamento de esgoto (EPC), situada no bairro José Menino, em Santos, para posterior disposição oceânica via emissário submarino. Esse sistema possui 503 km de rede coletora e 68.259 ligações totais (DAEE, 2010, p.48).

De modo geral, os bairros da área continental de Santos não possuem sistema público de esgotamento sanitário e, em muitos casos, são utilizadas fossas sépticas ou redes próprias de afastamento com despejo de esgoto in natura nos corpos d'água. Contudo, a partir de 2011, o maior bairro desta região, o Caruara, passou a contar com sistema de esgotos isolado, implantado e operado pela SABESP. Deve-se ressaltar que, na parte continental, verifica-se que o uso de fossas é disseminado. À exceção do Monte Cabrão, os demais núcleos são formados por ocupações de baixíssima densidade

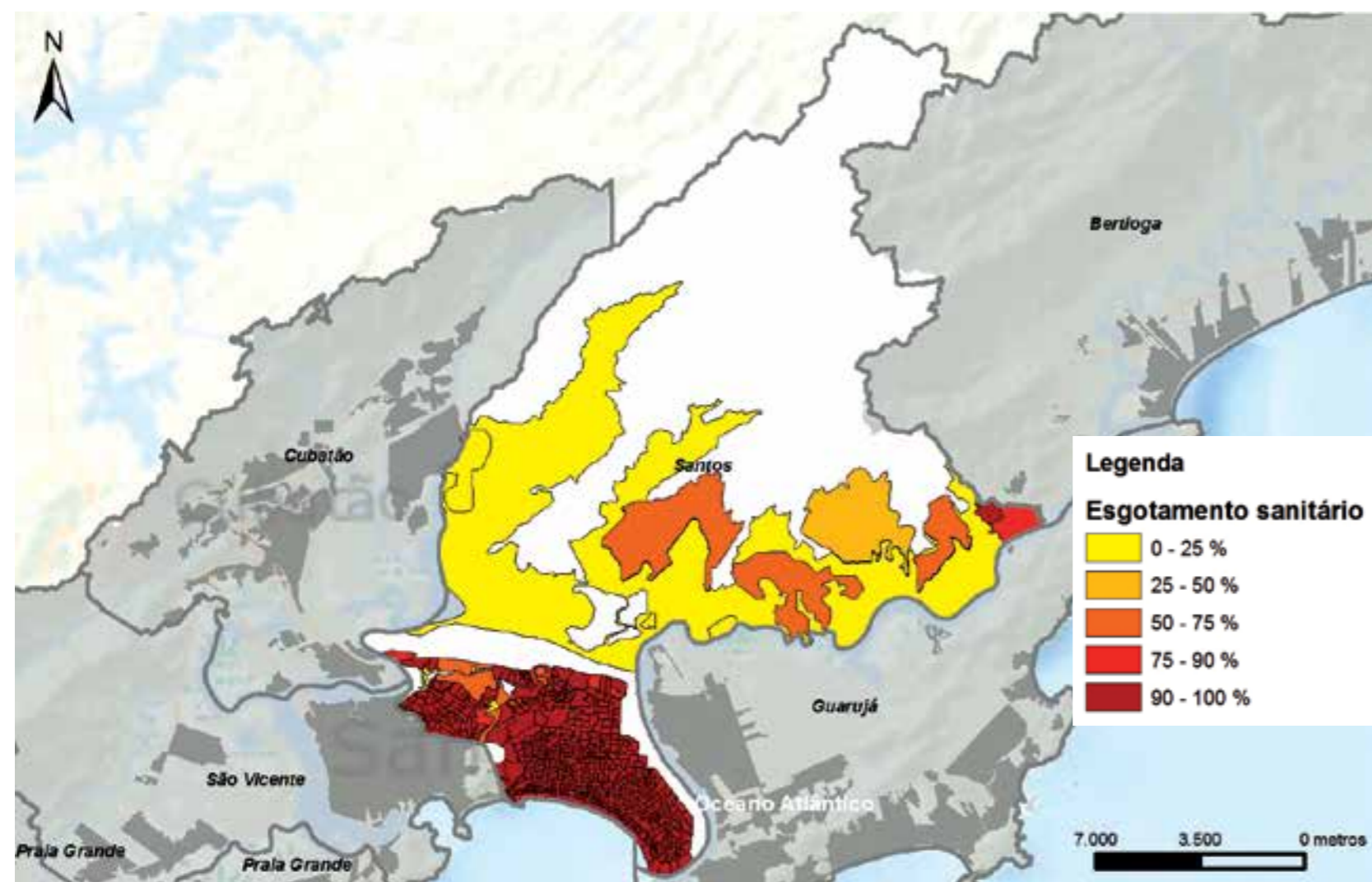
ou de reduzido número de habitantes, o que torna adequada essa solução.

De acordo com os resultados do Censo Demográfico 2010, Santos possuía um total de 144.600 domicílios ocupados com residentes fixos<sup>38</sup>, dentre os quais 93,9% tinham banheiros e estavam conectados à rede coletora de esgoto ou de águas pluviais, e 1,9% utilizavam fossas sépticas. Vale ressaltar que, ainda que não possua atendimento de 100% dos domicílios, o município de Santos lidera o ranking de cobertura de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto<sup>39</sup>.

De modo geral, as áreas com maior densidade demográfica possuem cobertura na faixa superior, com exceção da franja de favelas com palafitas, que circunda a Zona Noroeste, e de parte do bairro do Saboó, onde se situa a Vila Pantanal.

<sup>38</sup> Esse conjunto não inclui os domicílios de uso ocasional, comumente utilizados para veraneio durante fins de semana, feriados e férias.

<sup>39</sup> De acordo com o Sistema Nacional de Informação sobre Saneamento (SNIS), 2010.



MAPA 7  
Percentuais de domicílios ligados à rede coletora de esgoto ou pluvial segundo o setor censitário (2010)

Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010. Elaboração Instituto Pólis.

Segundo a proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Santos (DAEE, 2010, p.50), a cobertura do sistema de esgoto deverá sofrer pequena elevação, muito antes do final do plano, em 2039, atingindo quase que a completa universalização. Contudo, neste levantamento não são consideradas as áreas não atendíveis, que serão objeto de remoções<sup>40</sup>, dentro dos projetos habitacionais do PAC da Habitação, em especial as áreas de palafitas. O alcance real da universalização vai depender da efetividade destes projetos, bem como da melhoria do atendimento de outras áreas, sobretudo as situadas nos Morros.

No tocante ao percentual do tratamento, o esgoto coletado já é praticamente tratado em sua totalidade, conforme informações da mesma fonte.

Os investimentos para a melhoria do sistema incluem ainda a previsão de remanejamento de redes em função do adensamento populacional em bairros da Zona Leste, que vêm sendo alvo de empreendimentos imobiliários de alto padrão. Embora os componentes mais importantes do sistema tenham capacidade de absorver impacto deste processo, certamente ajustes devem ser realizados nas redes, pois estas foram projetadas para uma cidade com um nível de adensamento muito inferior. Atualmente são notórios os episódios de extravasamento de esgotos nestes bairros e é possível que esta situação esteja vinculada à superexploração do potencial construtivo.

Como o potencial construtivo também é alto em áreas anteriormente desprezadas pelo mercado, como a Zona Noroeste, é possível que, com o recente interesse por elas, o problema venha a se repetir, gerando uma situação mais complicada, pois nestas áreas a cobertura do sistema ainda não é tão completa.

Outro importante indicador da qualidade do saneamento ambiental, no caso de municípios litorâneos como Santos, é a qualidade das praias aferidas pelos índices de balneabilidade. Segundo o documento da CETESB (2011), a qualidade das águas costeiras brasileiras é bastante influenciada pelas condições de saneamento básico existentes nessas localidades. Muitas das capitais brasileiras estão à beira-mar e, na maioria dos casos, não possuem infraestrutura de saneamento suficiente para sua população. Dessa forma, o aporte de esgotos domésticos para as praias se torna um fato rotineiro.

<sup>40</sup> Segundo o projeto do PAC da Habitação da Zona Noroeste, as famílias ocupantes de palafitas devem ser removidas para conjuntos habitacionais, como já ocorreu com o Conjunto Habitacional Vila Pelé II e deverá ocorrer com o Conjunto Habitacional Caneleira IV. Contudo, cerca de 1.100 famílias moradoras de palafitas no Dique da Vila Gilda e em palafitas do São Manoel devem ser removidas para o Conjunto Habitacional Tancredo III, em São Vicente, em empreendimento realizado pela COHAB Santista. Portanto, em função do adensamento previsto, é necessário que a SABESP amplie os sistemas de abastecimento de água e de coleta e tratamento de esgotos desta área, localizada no extremo noroeste da Ilha de São Vicente.

No caso de Santos, esta consideração merece alguma ponderação, pois o nível de cobertura do sistema de saneamento da cidade pode ser considerado muito bom. Contudo, é necessário levar em conta a localização das praias no fundo da Baía de Santos, numa situação que dificulta a dispersão de poluentes, acrescida da carga de esgotos que circula pelos estuários de Santos, da existência de número significativo de ligações irregulares e da poluição de origem difusa. Além desses aspectos, em função da mencionada contribuição das águas estuarinas e da ocorrência das ressacas, é evidente que os canais de drenagem não são os únicos responsáveis pelo transporte da carga poluidora, ainda que sejam a principal fonte.

As praias mais centrais possuem melhor condição de balneabilidade. Esta situação pode estar vinculada, por um lado, à contribuição da carga poluidora transportada pelo estuário, no caso das praias mais próximas ao canal do Porto, e por outro, com o fato de que os canais de drenagem que desembocam nestas praias atendem sub-bacias que não recebem contribuição dos morros.

## DRENAGEM URBANA

Como já referido, a implantação do sistema de saneamento proposto por Saturnino de Brito no início do século 20 possibilitou enxugar a planície marinha da área insular de Santos, que era entremeada por rios com cursos irregulares e apresentavam extensas áreas inundáveis. Contudo, esta medida objetivava criar condições para a ocupação somente da Zona Leste da cidade, considerada por Brito a grande fronteira de expansão. A Zona Noroeste, por sua vez, era somente uma área rural do município, entremeada por cursos d'água e manguezais, e os morros eram praticamente desocupados, com exceção da vertente norte, junto ao centro.

O intenso processo de urbanização de Santos, após a industrialização do sudeste brasileiro, resultou em expressivo índice de impermeabilização dos terrenos e em uma ocupação acelerada dos morros, com significativa remoção de sua cobertura vegetal. Estes fatores, a partir da década de 1950, aliados à falta de manutenção do sistema de drenagem que não previa tal intensidade na urbanização, reduziram substancialmente sua eficiência, repercutindo nas deficiências no saneamento ambiental e na mobilidade urbana.

No tocante às condições atuais do sistema<sup>41</sup>, as situações mais graves se encontram na Zona Noroeste, onde a cota de nível do sistema viário, em grande parte, é inferior ao nível máximo da maré, resultando em situações de alagamento dos logradouros, até mesmo quando não ocorrem precipitações. Contudo, em áreas mais

<sup>41</sup> No relatório completo do município de Santos, no capítulo sobre Saneamento Ambiental, são apresentadas de forma detalhada as situações críticas nas diversas regiões da cidade.

consolidadas da cidade, como parte da área central e nos bairros Macuco, Gonzaga e Boqueirão, há pontos relevantes de alagamento, em áreas atendidas pelo sistema projetado por Saturnino de Brito.

Outra situação crítica é identificada nos morros, onde, em função da ocupação de encostas, existem várias áreas de risco. O Plano Municipal de Redução de Riscos (PMRR), realizado em 2005, pelo Instituto de Pesquisa Tecnológicas de São Paulo (IPT), estava em fase de revisão e visava apontar intervenções na área de drenagem, no sentido de eliminação das situações de risco.

Com vistas à reversão destas situações críticas estava também em curso o programa “Santos Novos Tempos”<sup>42</sup>. Este programa previa melhorias nas condições de drenagem, a redução do risco geológico, remoção e reassentamento de famílias das áreas alagáveis e das palafitas, intervenções no sistema viário e ações de promoção da cidadania e fortalecimento institucional, na Zona Noroeste e nos morros.

Considerou-se que o programa “Santos Novos Tempos” deve ser priorizado e sua implantação acelerada, pois embora as taxas de crescimento demográfico destas regiões tenham se desacelerado, o processo de adensamento das mesmas deve prosseguir na próxima década. Com o aumento do interesse do mercado imobiliário por investimentos na Zona Noroeste, este fator pode resultar na reprodução de processos de impermeabilização do solo verificados na Zona Leste, agravando as condições de drenagem daquelas regiões.

Neste contexto, ressaltou-se a importância do Plano de Drenagem Urbana (2010-2039), proposto como parte do Plano Integrado de Saneamento Básico (DAEE, 2010), que apresenta propostas para cada região do município. Este estudo indica que nas áreas ainda não ocupadas na parte continental, correspondentes às Zonas de Expansão Urbana, deve ser feito um planejamento do uso do solo no sentido de controle de enchentes.

## RESÍDUOS SÓLIDOS

A gestão de resíduos sólidos em Santos é realizada diretamente pela Prefeitura, através da Secretaria de Serviços Públicos (SESERP), sendo a prestação dos serviços terceirizada para a empresa Terracom. Para a fiscalização e o acompanhamento das atividades, o município mantém contrato com a Prodesan, empresa pública de direito privado (cujo maior acionista é a Prefeitura). Em relação ao planejamento das ações, as atribuições estão vinculadas à Secretaria Municipal de Meio Ambiente, órgão que coordenou a elaboração do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos – PGIRS.

Assim como identificado em outros municípios do litoral paulista, a divisão de tarefas, de competências e de atribuições entre diferentes órgãos gestores locais ainda não se configurou como um desenho político-administrativo que garanta efetividade nos resultados na gestão de resíduos sólidos. Isso porque o planejamento das ações (elaborado por setores como Planejamento ou Meio Ambiente) nem sempre é compreendido e aplicado pelo setor responsável pela execução dos contratos (setores operacionais, geralmente vinculados às pastas de Serviços Urbanos, Serviços Públicos ou Obras), não sendo incorporadas as diretrizes constantes dos planos.

A coleta de resíduos sólidos oferecida à totalidade da população era realizada, na sua maioria, três vezes por semana. Segundo informações repassadas pelos gestores locais, cerca de 90% da população santista localiza-se na parte insular do município. A geração diária era de 560 toneladas de resíduos sólidos domiciliares (resíduos úmidos e secos), o que representava, aproximadamente, 1,3 kg/hab/dia<sup>43</sup>.

Apesar de ser considerado destino turístico, Santos não sofre com os impactos gerados pela população flutuante na alta temporada. De acordo com informação e dados fornecidos pelos gestores locais, estes impactos não são significativos, atingindo índices muito próximos de 5% da massa total indicada anteriormente.

Embora tenha havido crescimento na geração da fração seca dos resíduos sólidos domiciliares, e, portanto, um cenário mais propício ao trabalho das organizações de catadores de material reciclável (associações e cooperativas), Santos não apresentava resultados positivos em relação à coleta de materiais recicláveis ou ações coordenadas de coleta seletiva destes resíduos. A coleta seletiva em Santos foi, no passado, mais intensa e com melhores resultados do que na época da pesquisa, que não antecipa a marca de 2% do total de resíduos sólidos domiciliares coletados, considerando os dados de 2011. Como forma de alavancar a coleta seletiva no município, em 2008, a SEMAM implantou programa interno de coleta seletiva em todas as secretarias e demais órgãos da Prefeitura, incluindo escolas públicas, com a criação de grupos setoriais e colocação de lixeiras específicas.

Em relação aos resíduos da Construção Civil (RCC), inexistem dados, sendo apontado no PGIRS a necessidade de um diagnóstico referente à área. Já os resíduos dos Serviços de Saúde (RSS) eram coletados por empresa terceirizada não havendo cobrança da coleta. Estes resíduos eram encaminhados para tratamento por incineração no município de Mauá/SP (empresa Silcon), sendo que o gerenciamento do contrato de coleta e destinação era realizado pela SSERP. Já os resíduos gerados na área do

<sup>43</sup> Dados constantes do Plano de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PGIRS) de Santos, baseados nos estudos desenvolvidos para a elaboração do Plano de Saneamento (PLANSAN), indicam a geração per capita de 1,7 kg/hab/dia, considerados, neste valor, os resíduos volumosos e todo o RSS coletado.

porto eram coletados por empresa terceirizada, que disponibiliza caçambas e realiza a varrição das vias públicas e das áreas internas da administração portuária (PGIRS, 2012), sendo encaminhados ao aterro sanitário do Sítio das Neves, no próprio município de Santos.

Um aspecto positivo referente à coleta de lixo em Santos, era a coleta de material flutuante de várias espécies. Estes resíduos eram coletados por embarcações específicas – catamarãs – nos corpos d’água que compreendem as fronteiras com outros municípios da região metropolitana, como Guarujá e São Vicente. Após a fase de coleta, o resíduo era encaminhado a píeres específicos, dispostos em veículos coletores e transportados para a Estação de Transbordo e, posteriormente, encaminhados ao aterro sanitário.

Até 2003, o município dispunha seus resíduos em aterro controlado situado no Bairro Alemoa, quando este foi interditado pela CETESB. Com o encerramento das atividades do aterro, o município promoveu a contratação dos serviços de empresa terceirizada, voltados à coleta e à disposição final dos resíduos em aterro sanitário licenciado, localizado na Rodovia Cônego Domênico Rangoni, próximo ao km 254, no Bairro Sítio das Neves. Esta unidade de disposição final recebia resíduos de outros seis municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista.

Para otimizar as viagens dos caminhões coletores, foi instalada a estação de transbordo em área contígua ao antigo aterro, no Bairro Alemoa, visando a transferência dos resíduos dos veículos coletores para veículos de maior capacidade. Este serviço é realizado pela empresa terceirizada, sob supervisão da SESERP.

Esta não é a melhor técnica para a transferência de resíduos, pois a sua disposição no pátio permite que os resíduos gerados pelo início do processo de decomposição da fração orgânica escoem por este piso, demandando limpezas e higienizações constantes. Segundo informações contidas no PGIRS, há sistema de drenagem na unidade de transbordo, sendo que todo o sistema é “constantemente desobstruído e mantido em condições funcionais, de maneira a preservar as vias de acesso e o perfeito escoamento das águas captadas e coleta de líquidos lixiviados”. O aterro da Alemoa e o depósito de resíduos da Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) são considerados passivos ambientais, demandando ações corretivas no sentido de recuperação ambiental.

Em relação aos custos para a gestão dos resíduos sólidos<sup>44</sup>, as despesas correspondiam, em 2011, a cerca de 5% a 6% do orçamento municipal. Isso representa gastos entre R\$ 80 milhões e 95 milhões anuais, correspondendo a um valor médio per capita anual de R\$ 225,00, ou R\$ 18,75 por mês. Consideradas as médias nacional

<sup>44</sup> Segundo informações disponibilizadas pelos gestores locais.

(Brasil) e regional (Sudeste) – de R\$ 72,25/hab/ano e R\$ 78,46/hab/ano, respectivamente –, Santos está 213% acima da primeira e 188% acima da média do Sudeste. Em Santos, apesar da unidade de disposição final localizar-se no próprio município, esta é privada e situa-se quase na divisa com Cubatão, demandando grandes distâncias entre os pontos de coleta, a unidade de transbordo e o aterro sanitário – estimada em 32 quilômetros, em média.

O município possui Plano de Gestão Integrada de Resíduos (PGIRS), elaborado em 2012, que apresenta o conteúdo mínimo exigido pela Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), mas sem a participação social indicada pela referida política, embora existam na cidade organizações da sociedade civil extremamente atuantes e formadas por representantes de diversos segmentos (técnicos, acadêmicos e sociais). A implantação do PGIRS poderá orientar os investimentos na implantação de unidades de manejo de resíduos sólidos (PEVs/ecopontos, áreas de triagem e transbordo de resíduos da construção civil, dentre outras), o estabelecimento de mecanismos de controle das fontes geradoras de resíduos, a ampliação dos mecanismos de monitoramento dos serviços prestados pelas empresas contratadas, assim como no fortalecimento das parcerias com as cooperativas.

Considera-se que o município tem amplas condições de aprimorar o cenário atual e, desta maneira, contribuir para o alcance das metas nacionais de redução na geração de resíduos sólidos, de reciclagem e de reaproveitamento.

## Mobilidade

A análise das condições de mobilidade em Santos e a compreensão dos principais desafios a serem enfrentados nesta área estão diretamente articuladas às dinâmicas de ocupação urbana do território e sua crescente importância econômica. São elas que explicam as condições dos fluxos intraurbanos e a força dos movimentos pendulares relativos a deslocamentos dos demais municípios da região.

A área insular do município de Santos, em especial sua área central e a Zona Leste, situada entre o centro e a orla marítima, é o grande polo regional terciário da Região Metropolitana da Baixada Santista. Esta área concentra as principais instituições públicas e privadas regionais, assim como uma significativa rede de empresas voltadas ao comércio e à prestação de serviços, sobretudo nas áreas de transporte, varejo, saúde, educação, esportes e cultura.

Esta forte rede de instituições e empresas, com importância regional e estadual, faz com que a área insular do município atraia e produza o maior número de viagens da Baixada Santista com motivo de trabalho,

<sup>42</sup> Objeto do contrato de financiamento com o Banco Mundial, assinado em fevereiro de 2010.



estudo e procura por serviços em geral. Esta condição, somada a deslocamentos por motivo de turismo e de transporte de cargas de importação e exportação pela margem direita do Porto de Santos, transformou a cidade de Santos no ponto nodal da Região Metropolitana da Baixada Santista, em variados modais de transporte.

Mesmo com a baixa dinâmica populacional evidenciada nas duas últimas décadas e contínuo processo de transferência de população para os municípios vizinhos, Santos segue concentrando empregos e renda, polarizando também os serviços especializados e as instituições de educação e saúde. Tais dinâmicas tendem a provocar o aumento da quantidade de viagens que têm origem ou destino em sua região insular.

Aliado a esses fatores, a barreira geográfica imposta pela Serra do Mar dificulta o desenvolvimento de relações com municípios situados no planalto paulista, fazendo com que grande parte da procura de emprego seja local, especialmente nos casos de Guarujá e São Vicente que estão mais próximos das duas cidades dotadas das maiores concentrações locais de empregos – Santos e Cubatão (DERSA, 2011).

Portanto, além da pendularidade originada pelos deslocamentos diários concentrados em Santos, há um entrelaçamento com os movimentos pendulares entre Orla, Zona Noroeste, Morros e Centro, além do deslocamento diário entre Santos e Cubatão.



MAPA 8  
Viagens de Automóvel Atraídas por Zona de Tráfego  
Fonte: Projeto Prestes Maia: Estudos de Transporte e Tráfego (DERSA, 2011, p.45).

De acordo com a pesquisa OD 2007<sup>45</sup>, os municípios da ilha (Santos e São Vicente) eram responsáveis por cerca de 50% das viagens regionais, o que se deve à já mencionada concentração dos empregos e atividades atratoras de viagens localizadas na ilha de São Vicente.

No caso de Santos, como nos demais municípios centrais, as viagens por motivo de trabalho são em maior número do que as realizadas por motivo de estudo.

Município	Trabalho	Estudo	Compras	Saúde	Lazer e Outros
Bertioga	25.036	27.180	947	821	895
Cubatão	77.587	72.714	1.216	5.314	4.352
Guarujá	188.154	134.240	9.197	21.363	19.199
Itanhaém	42.652	39.261	1.545	2.027	6.335
Mongaguá	25.578	23.669	882	839	3.873
Peruíbe	22.259	30.729	252	769	942
Praia Grande	129.443	100.048	9.104	7.757	13.737
Santos	297.169	218.770	16.802	15.419	48.563
São Vicente	209.655	174.204	6.646	14.335	19.528
RMBS	1.017.532	820.815	46.592	68.645	117.423

TABELA 4  
Principais Motivos de Viagens Diárias nos Municípios da RMBS  
Fonte: Pesquisa Origem-Destino 2007 – Região Metropolitana da Baixada Santista: Sumário de Dados. Vetec (2008, p.26). Elaboração Instituto Pólis.

<sup>45</sup> Pesquisa Origem-Destino 2007 – Região Metropolitana da Baixada Santista: Apresentação. São Paulo, 2008, p.7.

O município de Santos possui 13 zonas produtoras e atratoras de viagens. O Gonzaga e o Centro seguem sendo as áreas com maior poder de produção e atração de viagens. Demaneira geral, observa-se que existe uma concentração de viagens de automóvel e de caminhão na Zona Leste de Santos e nos eixos viários entre o parque industrial de Cubatão e as duas margens do complexo portuário. No que concerne aos deslocamentos de caminhões, verifica-se a maior concentração nos terminais do Saboó, na área do “Retão da Alamoá”<sup>46</sup>, assim como no corredor de exportação, na Ponta da Praia, onde se localizam os terminais de granéis sólidos e o terminal de contêineres da Libra Terminais.

Portanto, a cidade de Santos, juntamente com o parque industrial de Cubatão, polarizam os deslocamentos pendulares da área central da região e grande parte do trânsito entre o parque industrial e o porto. Este processo, concomitante à pendularidade intraurbana, provoca efetiva saturação do sistema viário. O contexto de crescimento econômico verificado nos últimos anos só vem a agravar as condições de mobilidade na área central da região. Neste aspecto, o desempenho do sistema de transporte coletivo municipal e intermunicipal é especialmente crucial.

Em Santos, a taxa de motorização encontrava-se acima da média da Baixada Santista. Neste município, 55,7% das viagens diárias eram motorizadas, sendo a taxa média de motorização na Baixada Santista de 54%. A pesquisa OD-2007 mostra que nos municípios onde a renda per capita é maior, o índice de mobilidade por modo motorizado é superior, como nos casos dos municípios do centro da região, sobretudo Santos e Cubatão, o que indica maior utilização de transporte motorizado individual, maior número de viagens de veículos de carga, em função da maior atividade econômica, assim como maior oferta de transporte coletivo. O oposto ocorre no caso do uso de bicicletas para deslocamentos.

No tocante ao balanço entre mobilidade por modo coletivo e individual, Santos encontrava-se ligeiramente acima da média regional no modo coletivo, com 0,44, e era disparadamente o maior no modo individual, com 0,35. No caso deste município, a supremacia do modo individual sobre o coletivo, explicada pela renda da população, é reforçada pelas deficiências no sistema de transporte coletivo. Em Santos, ainda segundo a pesquisa OD-2007, 55% das viagens motorizadas eram realizadas pelo transporte coletivo, contra 45% pelo modo individual. A grande dependência do transporte individual é a causa de grande parte dos gargalos do sistema de mobilidade.

<sup>46</sup> “Retão da Alamoá” é como é conhecida a Avenida Engenheiro Augusto Barata, localizada na área do Porto e que faz a ligação do Centro e demais áreas ao sul do complexo, com o viaduto Doutor Paulo Bonavides, que permite o acesso à Via Anchieta.

Hoje, em Santos, operam dois sistemas básicos de transporte público coletivo terrestre: o municipal, com uso de ônibus convencional e seletivo, além de peruas do tipo lotação; e o metropolitano, com uso de ônibus convencionais. Conectando o município com demais regiões do país, há ainda o Sistema Intermunicipal.

#### SISTEMA COLETIVO MUNICIPAL

Segundo a pesquisa OD-BS, o transporte coletivo municipal de Santos era responsável por apenas 20% das viagens diárias, na época da pesquisa, enquanto os ônibus intermunicipais eram responsáveis por 5%, as peruas e lotações, por 2%, e os micro-ônibus, por 0,1%.

O sistema de ônibus municipal convencional, operado pela Viação Piracicabana, conta com 41 linhas. Além deste sistema, a cidade conta com serviço de ônibus seletivo, que disponibiliza sete linhas e é operado pela empresa Guaiúba Transportes. Em termos de cobertura, os seletivos<sup>47</sup> não constituem uma alternativa ao sistema convencional, já que os percursos são semelhantes. Desde janeiro de 2012, as tarifas dos ônibus convencionais estão fixadas em R\$ 2,90 e as dos veículos seletivos, em R\$ 3,50. Estes sistemas são complementados por peruas de lotação operadas por particulares, que atendem os Morros e o bairro Rádio Clube, na Zona Noroeste.

Conforme informação da Prefeitura de Santos, até fevereiro de 2012, estava previsto que todos os ônibus tivessem recursos de acessibilidade para deficientes, antecipando a meta estipulada em lei federal, que obriga os municípios a adaptarem os veículos convencionais até o final de 2014. Contudo, até o momento, ainda existem veículos circulando sem adaptação.

De modo geral, é possível afirmar que ambos os sistemas, complementados pelas lotações, realizam uma cobertura satisfatória de todas as áreas produtoras e atratoras de viagens, com exceção de algumas áreas dos Morros, de difícil acesso e cujo atendimento ainda necessita ser equacionado.

O desestímulo ao uso do transporte coletivo está mais ligado ao tempo de viagem, ao valor da tarifa, à falta de conforto das linhas mais carregadas e à baixa frequência em algumas linhas. Verifica-se que, ao mesmo tempo em que o número de passageiros dos ônibus seletivos<sup>48</sup> vem aumentando, a demanda de passageiros pelos ônibus convencionais vem diminuindo.

Outro problema que prejudica esse sistema é sua frágil priorização frente ao transporte individual. Em toda a cidade, existem apenas três corredores de ôni-

<sup>47</sup> Em menor número, os seletivos se diferenciam por serem veículos menores, nos quais os passageiros só viajam sentados, podendo descer fora dos pontos de parada.

<sup>48</sup> De acordo com informações da CET Santos, o número de passageiros dos ônibus seletivos vem aumentando ao longo dos anos, sendo que desses usuários, 70% utilizavam veículos individualmente.

bus implantados e ainda assim, nenhum deles opera com calha exclusiva. Estes corredores são os das avenidas Ana Costa, Conselheiro Nébias e Bernardino de Campos. A implantação de outro corredor, nos moldes do que opera na avenida Ana Costa, está sendo planejado pela CET Santos para a rua João Pessoa, no Centro, mas depende das obras de urbanização deste logradouro, cujo projeto está sendo revisto.

#### TRANSPORTE COLETIVO METROPOLITANO

O transporte coletivo metropolitano é representado pela oferta de 52 linhas de ônibus entre Santos e o restante da RMBS, operadas por três empresas sob fiscalização da Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos de São Paulo (EMTU) e controle do Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos (STM).

Este sistema concentra a maior parte das linhas para ligação com os municípios centrais da Baixada Santista: São Vicente, Cubatão e Praia Grande. No caso de Santos, deve-se destacar que a sazonalidade desempenha um papel inverso em comparação com os municípios dos extremos da região, pois é entre março e novembro que as linhas são mais carregadas, evidenciando o uso predominante deste modal por motivo de trabalho e estudo.

A existência de pontos críticos de trânsito nas entradas da cidade, seja ao norte, pelas avenidas Martins Fontes e Nossa Senhora de Fátima, ou ao sul, pela Avenida Presidente Wilson, na orla, são responsáveis pelo aumento do tempo de percurso dos deslocamentos metropolitanos.

Outro problema desse sistema é a inexistência de integração tarifária entre os modais. Portanto, o passageiro vindo de qualquer município da região e que necessite acessar áreas atratoras de viagens de Santos, por onde não circulam as linhas metropolitanas, pode ser obrigado a caminhar longos percursos ou ter que arcar com o custo de outros deslocamentos, como ônibus municipal, barca ou balsa, que realizam a travessia do canal, no caso das várias ligações do Guarujá com a área insular de Santos.

Se for considerada a questão da pendularidade intrametropolitana, que implica o pagamento de passagem na ida e na volta e às vezes exige do passageiro a transferência para outro sistema, no mesmo percurso, as tarifas praticadas nas linhas dos municípios mais próximos a Santos são muito elevadas.

#### TRANSPORTE COLETIVO INTERMUNICIPAL

Já o transporte intermunicipal de passageiros, operado com ônibus, está centralizado na Estação Rodoviária de Santos, localizada no Centro, junto ao Terminal de Integração de Passageiros “Rubens

Paiva”, que concentra várias linhas do sistema municipal de ônibus. Segundo informação da CET Santos, que administra o equipamento, neste terminal são efetuadas cerca de 300 partidas por dia, nas quais embarcam uma média de 4.500 passageiros.

A Estação Rodoviária recebe linhas de ônibus intermunicipais de várias regiões do interior do Estado e do Brasil. Pode-se observar que as linhas estaduais fazem ligação com cidades do Litoral Norte, da Região Metropolitana de São Paulo, em especial ABC e região de Mogi das Cruzes, além dos vales do Ribeira e do Paraíba. Verifica-se que o fluxo entre Santos e São Paulo teve expressiva ampliação entre 1998 e 2011. Estes deslocamentos são ligeiramente superiores fora da temporada, demonstrando que, tal como no transporte metropolitano, trabalho e estudo são as causas mais importantes da demanda pelo transporte coletivo.

#### TRANSPORTE COLETIVO HIDROVIÁRIO

Complementarmente, o transporte coletivo hidroviário desempenha um importante papel em Santos, ligando vários pontos da cidade a distintos locais de Guarujá, fazendo a transferência de passageiros e veículos. Os sistemas mais importantes, em termos de carregamento, são o das balsas Santos-Guarujá, situado no bairro Ponta da Praia e sob responsabilidade da empresa estadual Desenvolvimento Rodoviário S/A (DERSA), e o das barcas, entre o centro da cidade e o distrito de Vicente de Carvalho, operado pela mesma empresa.

Cumprir ressaltar que a ligação das balsas entre Santos-Guarujá constitui um grande gargalo para deslocamento de pedestres e veículos, em função das dificuldades de operação das balsas, que cruzam o único acesso ao Porto de Santos, responsável por um quarto do comércio exterior brasileiro<sup>49</sup>. Agravando ainda mais este gargalo, as condições de acomodação dos acessos de tráfego, em ambos os lados do sistema, são bastante complexas, sobretudo no Guarujá. Neste município, o entrelaçamento com o trânsito local obrigou a Prefeitura a implantar um sistema especial de acesso às balsas<sup>50</sup>. Outro fator que concorre para prejudicar o funcionamento deste sistema é a ocorrência de neblinas, que obriga a suspensão das travessias por razão de segurança.

Embora existam diversos estudos no sentido de ampliação do transporte hidroviário de passageiros

<sup>49</sup> Em 2009 e 2010, dois graves acidentes envolvendo navios cargueiros provocaram a paralisação do uso de parte dos atracadouros do lado do Guarujá, durante vários meses, em função dos danos provocados pelos abalroamentos sofridos. No segundo acidente, o Atracadoiro 3, inaugurado em dezembro de 2009, e que havia custado cerca de R\$ 8 milhões, foi seriamente danificado. No ano anterior, todo o sistema já havia sido reformado, em razão de um acidente envolvendo um navio, um veleiro, dois barcos de recreio e uma balsa.

<sup>50</sup> A bateria de cabines de cobrança das tarifas do sistema situa-se do lado de Guarujá.

na RMBS, as condições de navegabilidade dos corpos d'água da região são muito discutíveis, por conta dos processos de assoreamento e pela existência de interferências como pontes e dutos, que limitam a altura livre das embarcações em situações de maré alta. Além disso, é necessário prever estruturas de atracação, sistemas de bilhetagem e controle de acesso e integração com outros modais. Desta forma, é possível prever que os custos econômicos e ambientais de implantação destes projetos são elevados.

#### SISTEMA CICLOVIÁRIO

A cidade de Santos possui um sistema cicloviário implantado em vias de sua área insular com grande carregamento, sem ainda alcançar uma cobertura satisfatória. Este sistema que, segundo a Prefeitura, possui um total de 30.430 metros, começou a ser concebido no início dos anos 1990 e até hoje não foi concluído.

Devido à consolidação do sistema viário da cidade e à complexidade da implantação dos projetos em função das interferências existentes, o sistema cicloviário avançou lentamente nas últimas décadas.

O Plano Cicloviário (AGEM, p.253) estabelece uma extensão de 55,10 km na malha cicloviária futura do município de Santos, prevista para 2026. Em função de sua larga abrangência, prevê-se que esta malha venha facilitar, também, as viagens de lazer em direção às praias e aos atrativos turísticos de Santos, São Vicente e Guarujá.

#### PROJETOS ESTRUTURANTES PREVISTOS PARA A MELHORIA DAS CONDIÇÕES DE MOBILIDADE

Um conjunto de obras de grande impacto vem sendo discutido visando a melhoria das condições de mobilidade do município e o enfrentamento dos conflitos com os transportes de carga, que tendem a se ampliar com a expansão do porto e o fortalecimento das atividades do pré-sal.

Por sua função portuária, Santos tem articulações privilegiadas com importantes rodovias que consolidam a malha da área central da Baixada Santista. São elas a Via Anchieta (SP-150), a Rodovia dos Imigrantes (SP-160), a Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (SP-55 Sul); a Rodovia Cônego Domênico Rangoni (SP-55 Norte e SP-248) e a Rodovia Dr. Manoel Hyppólito Rego Jr. (SP-55 Norte).

Em seu trecho da Baixada Santista, a Rodovia dos Imigrantes prolonga-se até São Vicente, cortando a área insular do município. Assim, o trecho de interligação da Baixada é responsável pela conexão desta rodovia com a Via Anchieta, que também liga Cubatão a Santos. Portanto, é após a interligação, com a contribuição dos dois fluxos, que a Via Anchieta normalmente se torna mais carregada.

Ao adentrar na Ilha de São Vicente, a Via Anchieta recebe, ainda, a contribuição do trânsito de sua Marginal Sul. Outro entrelaçamento ocorre no final da Via Anchieta,

com o fluxo de trabalhadores e veículos de carga da Zona Noroeste e de São Vicente, no sentido Cubatão ou à SP-55, ou ao planalto, no sentido Cubatão-Santos. A configuração do sistema viário de integração da rodovia com a malha viária do porto e da cidade contribui para agravar estes congestionamentos. Este entrelaçamento é responsável por significativa perda de mobilidade, tanto para o sistema portuário, quanto para a pendularidade Cubatão-Santos e para o acesso à cidade em geral.

Em face desta situação, a Prefeitura de Santos determinou à CET local que elaborasse um projeto de intervenções viárias para eliminar estes entrelaçamentos e, ao mesmo tempo, melhorar o acesso ao porto e à Zona Noroeste<sup>51</sup>. A proposta do município é transformar a Marginal Sul da Anchieta e a Avenida dos Bandeirantes (ao norte da rodovia) em duas pistas de apoio à Via Anchieta. Além desta mudança, seriam construídos novos acessos para melhorar as condições de mobilidade nos bairros São Manoel e Piratininga, além de novo acesso ao porto. Este conjunto de intervenções, todavia, implica em maior volume e velocidade de veículos acessando as áreas centrais, o porto e a Zona Noroeste.

É importante considerar que a ampliação do movimento do porto potencializa os gargalos nos pontos críticos já existentes. Face a essas mudanças, a Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP) contratou a elaboração do Plano de Expansão e Estudo de Acessibilidade do Porto de Santos. Este estudo identificou alguns dos principais percalços, propondo importantes ações, considerando os sistemas rodoviário e ferroviário que atualmente atendem ao porto e o conjunto de investimentos previstos para sua expansão.

No tocante ao sistema viário de Santos, o projeto mais importante realizado pela CODESP é a construção parcial da Avenida Perimetral da Margem Direita, iniciada em 2007, no trecho denominado Paquetá-Outeirinhos.

Além desta obra, dois importantes projetos são atualmente discutidos pela municipalidade com a participação de órgãos metropolitanos, estaduais e federais. Trata-se do Sistema Integrado Metropolitano (SIM), Veículo Leve sobre Trilhos da Região Metropolitana da Baixada Santista (VLT) e Túnel de Ligação Leste-Noroeste e Santos-Guarujá<sup>52</sup>.

Numa conjuntura em que o transporte individual e o índice de motorização crescem a taxas elevadas, deve-se avaliar se a malha urbana está preparada para absorver este volume maior decorrente das importantes obras de infraestrutura do porto e ao mesmo tempo tornar prioritária a consolidação das obras que favorecem a melhoria do transporte público.

O Plano Diretor elenca o uso universal dos espaços urbanos, visando a mobilidade entre seus objetivos gerais. Na legislação complementar, o Plano Diretor municipal

<sup>51</sup> Este projeto está sendo analisado pelo Governo do Estado.

<sup>52</sup> O estado das discussões sobre estes projetos bem como a caracterização de cada uma das propostas são apresentados em detalhe no relatório completo.

previu expressamente a necessidade de elaboração de uma lei que discipline a mobilidade urbana para Santos (inciso VI, do artigo 55 do PD), em conformidade com a legislação federal vigente. Esta prevê a obrigatoriedade da elaboração de Plano de Mobilidade para municípios com população acima de 20 mil habitantes e em todos os demais obrigados, na forma da lei (§ 1º do artigo 24 da Lei Federal n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012).

Pelo seu caráter de polo regional, concentrador de serviços, empregos e equipamentos públicos e privados de variados tipos, e em razão do caráter sistêmico da questão da mobilidade, os projetos de Santos devem sempre dialogar com os demais municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista. Logo, torna-se fundamental observar a presença da diretriz de integrar projetos e o Plano de Transporte e Mobilidade Urbana aos respectivos planos dos municípios limítrofes, considerando as demandas metropolitanas, do Porto de Santos e das atividades retroportuárias (inciso I, alínea "d" do Plano Diretor), quando da elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano previsto no PD (artigo 16).

Atualmente, o município carece de um instrumento legal do porte de um Plano de Mobilidade. Embora haja referência na LOM à elaboração de um "Plano Viário Municipal", este não foi encontrado e não existem em outras legislações urbanísticas diretrizes mais detalhadas sobre projeto de viário e implantação de planos de priorização do transporte público coletivo. Deve-se ressaltar, entretanto, que o transporte não-motorizado possui regulamentação que busca incentivar seu uso. A Lei Complementar 346, de 1999, que dispõe sobre a implantação de estacionamentos, ciclovias e ciclofaixas, e o fomento ao uso de bicicletas no município de Santos, estabelece a obrigatoriedade dos equipamentos públicos culturais, de lazer ou de saúde, além de parques e praças disporem de estacionamento para bicicletas (art. 1º). Além disso, estabelece que o porto, os parques públicos municipais e o jardim da orla da praia deverão ser interligados através de um sistema de ciclovias e ciclofaixas, bem como todos os estudos e projetos de obras viárias deverão contemplar, obrigatoriamente, espaço destinado à implantação de ciclovias (art. 3º).

Com relação ao transporte coletivo, a LOM determina que compete ao Município de Santos organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, este serviço nos termos do inciso V do artigo 30, da Constituição Federal.

O alto preço das tarifas é uma questão essencial a ser enfrentada. Cumpre lembrar que a Lei da Política Nacional de Mobilidade traz a possibilidade dos municípios subsidiarem as tarifas do transporte coletivo, como medida de ampliação e melhoria das condições de mobilidade urbana e de redução dos custos que incidem sobre o usuário. No formato atual, os usuários são os únicos financiadores diretos da operação das empresas concessionárias e das isenções oferecidas a determinadas camadas da população, como idosos e estudantes.

A garantia da melhoria das condições de mobilidade em Santos encontra-se no estímulo ao uso do transporte coletivo, ao desestímulo ao uso do transporte individual e à maior fixação da população nas áreas dotadas de melhor infraestrutura urbana.

### Segurança Pública

Análise de diversos indicadores que retratam taxas de criminalidade revela que Santos possui condições privilegiadas em termos de segurança, mesmo quando comparado aos demais municípios analisados no âmbito do projeto Litoral Sustentável. De acordo com as taxas criminais disponíveis para o período de 2002/2006, Santos não constava do conjunto dos 556 municípios<sup>53</sup> com maiores taxas médias de homicídio na população total<sup>54</sup>.

Seguindo uma tendência evidenciada em todo o Estado de São Paulo, Santos apresentou taxas bastante declinantes de homicídios dolosos entre 1999 e 2011. Em 1999, o número de mortes passava de 25 para cada grupo de 100 mil habitantes. A partir de então, o município observou uma redução relativamente consistente, até atingir os indicadores mais baixos em todo o período, no ano de 2008. Nos anos seguintes, o município observa uma leve elevação, mas fechou o ano de 2011 com a taxa em queda.

Quando comparada às outras cidades da mesma região, Santos registra a terceira menor taxa de "homicídio doloso". Contudo, em se tratando dos crimes de "roubo", e "furto e roubo de veículos", o município tem a segunda maior taxa da região.

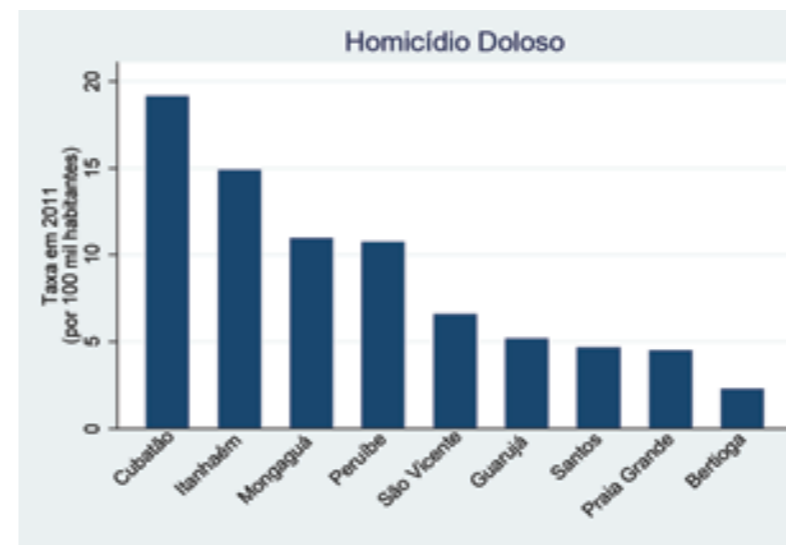


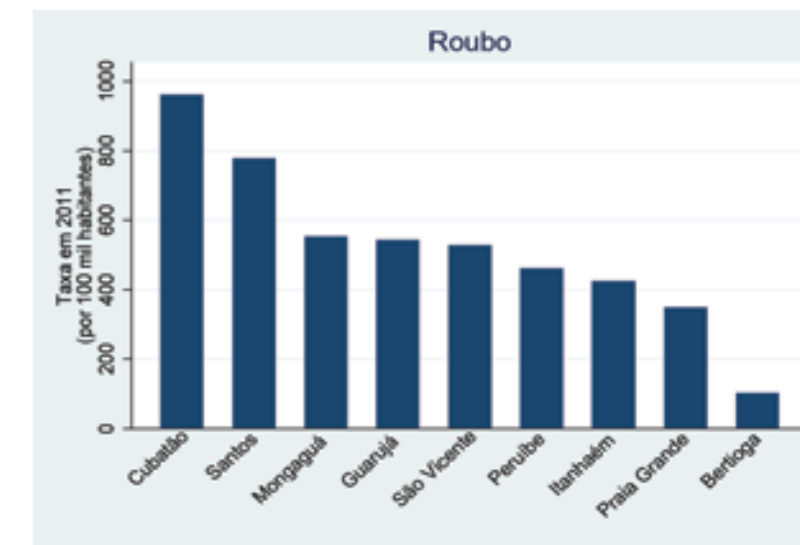
GRÁFICO 6  
Taxas de Homicídios Dolosos e Roubos nos Municípios da Baixada Santista (2011)  
Fonte: Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior - DEINTER 6 - Santos

A análise comparativa evidencia um quadro municipal distinto em relação aos crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio. Essa diferença é um indicativo importante que deve nortear abordagens específicas das políticas de segurança pública, com particular atenção aos crimes contra o patrimônio. O tema também é muito presente nas falas dos moradores, estando em muitos casos associado ao tráfico de drogas.

Por outro lado, deve-se destacar que a mídia tem retratado uma série de casos de assassinatos que, em função do contexto em que são cometidos, parecem casos de vingança e/ou ligados a organizações criminosas. Documentos obtidos pela Polícia Civil e noticiados pelo jornal Folha de São Paulo<sup>55</sup> trazem registros da presença da organização Primeiro Comando da Capital na Baixada Santista.

Em relação à sazonalidade dos crimes, poderíamos afirmar que os furtos são mais expressivos durante alguns dos meses de veraneio (janeiro e dezembro), quando a cidade recebe mais turistas, o que poderia contribuir para o aumento desse tipo de crime. Entretanto, a variação mês a mês é tão significativa no caso de Santos, que seria necessária uma análise mais profunda e associada a outros tipos de informação para uma interpretação mais elaborada de eventuais tendências.

Diferentemente de outras cidades brasileiras e da maioria dos municípios da região, Santos reconheceu o papel e potencial do município no que se refere às políticas de segurança pública. A cidade conta com uma secretaria especificamente responsável pelo tema, que vem empreendendo uma série de iniciativas, algumas mais estratégicas e estruturantes, tais como a elaboração de um Plano Municipal de Segurança e um diagnóstico da violência e crimina-



lidade na cidade, até intervenções para aumentar a capacidade de atuação municipal como a ampliação da GCM ou a criação de um sistema de monitoramento eletrônico. Talvez esse investimento e protagonismo por parte do município explique uma parte da redução dos homicídios observada na cidade.

No caso de Santos, os desafios para a melhoria das condições de segurança não se concentram na necessidade ou não de políticas locais de segurança, uma vez que o município tem políticas e uma estrutura aparentemente consolidada nessa área. A reflexão pertinente ao município seria, por um lado, como aproveitar essa estrutura e ampliar as políticas de prevenção, focando também nos crimes contra o patrimônio e nos outros desafios elencados. Por outro, a partir da estrutura já existente, planejar estratégias capazes de dialogar com os impactos previstos como resultado do avanço da exploração do pré-sal e dos projetos de expansão da área portuária. Tais investimentos se justificam e podem beneficiar Santos em diversos níveis, mas, primordialmente, porque as políticas de segurança não tratam apenas de proteger o município da criminalidade, mas devem ser vistas também como ferramentas capazes de aumentar a resiliência de uma determinada comunidade, bairro ou cidade.

### Cultura

Presente na construção cultural do país, a cidade destaca-se no mundo das artes e dos movimentos culturais, contando ainda com uma rica memória de movimentos de resistência política e um rico conjunto de vocações culturais. Cidade histórica, Santos concentra um rico patrimônio material. Por outro lado, como produto do intenso processo de urbanização, a cultura caçara local está praticamente restrita a comunidades isoladas.

<sup>53</sup> Número que corresponde a 10% do total de municípios no Brasil.

<sup>54</sup> Jacobo Waiselfisz, 2008: p. 32.

<sup>55</sup> No jornal Folha de São Paulo, em 1º de outubro de 2012.

Considerando o porte da cidade, existe em Santos uma intensa dinâmica cultural, representada por diferentes expressões artísticas, manifestações culturais e redes socioculturais de toda natureza. A cidade tem tradição no cinema, dança e teatro, acolhendo importantes festivais. Dentre estes são especialmente importantes o FESTA (Festival de Teatro Amador); a Bienal Internacional de Dança, realizada pelo SESC – Serviço Social do Comércio; e o Curta Santos. Estes eventos de projeção nacional e internacional são em parte alimentados pelo desenvolvimento contínuo de atividades culturais no município, que dispõe de importantes equipamentos culturais, tais como teatros, centros culturais, escolas de arte e música. Deve-se destacar o importante papel do SESC na promoção de atividades de formação e divulgação de diferentes expressões artísticas. No campo da literatura, o município tem ainda importante contribuição na poesia, sendo o berço de nomes como Martins Fontes e Vicente de Carvalho e um movimento poético vigoroso.

O patrimônio material da cidade, manifestado em seus monumentos e arquitetura, é encontrado como parte do acervo dos importantes museus<sup>56</sup> e nos casarões<sup>57</sup>, teatros<sup>58</sup> e igrejas<sup>59</sup>, concentrados principalmente no centro histórico da cidade, que, como conjunto, também apresenta representatividade e reflete os diversos períodos da formação urbana de Santos. De acordo com dados da Prefeitura, o município possui aproximadamente 50 imóveis identificados como de interesse de preservação e tombados pelo órgão estadual de proteção, CONDEPHAAT – Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico, e pelo município<sup>60</sup>.

A cultura tradicional tem a comunidade da Ilha Diana como o grupo com raízes caiçaras mais preservadas na região, porém fragilizada. Esta comunidade ainda pratica a pesca e a economia de subsistência, mantendo valores e manifestações culturais típicas desta tradição, como o artesanato e a confecção de objetos utilizados na produção e na vida doméstica. Além da Ilha Diana, pode-se observar traços desta cultura também em outras áreas próximas, como no Monte Cabirão, divisa de Santos com Guarujá, e em braços de mangue onde colônias de pescador

<sup>56</sup> Museu do Café Brasileiro, Museu de Arte Sacra de Santos, Museu da Pesca, Museu de Vaney, Museu Oceanográfico, Museu do Mar, Museu do Porto, entre outros.

<sup>57</sup> Casarões do Largo Marquês de Monte Alegre e a Casa de Frontaria Azulejada, por exemplo.

<sup>58</sup> Teatro Coliseu, Teatro Guarany, Teatro Municipal; Estação da Estrada de Ferro Sorocabana e muitos outros.

<sup>59</sup> Igreja barroca como a de Nossa Senhora do Monte Serrat, instalada em 1605; o Convento Franciscano de Santo Antônio (1691); o Mosteiro de São Bento, cuja construção foi iniciada em 1650; Igreja Conventual da Ordem Primeira de Nossa Senhora do Carmo e Igreja da Ordem Terceira;

<sup>60</sup> A lista destes bens tombados e sua localização na cidade são apresentados no Diagnóstico do Município de Santos, na parte referente ao Ordenamento Territorial.

res também caiçaras se estabeleceram misturados à população urbana, sem formar colônias. Há também população quilombola dispersa na área continental de Santos, já misturada com a população, sem qualquer reconhecimento.

Com relação à gestão das políticas culturais, as boas condições identificadas no município são reconhecidas tanto pela população local, como por pesquisa encomendada pelo Ministério da Cultura ao IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Esta pesquisa, realizada na totalidade dos municípios brasileiros, deu a Santos o segundo lugar.

O município possui uma Secretaria de Cultura bastante estruturada, que conta com 2,3% do orçamento do município. Organizada em três departamentos – Formação Cultural, Eventos e Gestão de Teatros e Manutenção de Equipamentos –, tem participação ativa na organização dos festivais, na formação e apoio às dinâmicas populares locais e no debate sobre as políticas públicas. O foco da política pública nos últimos oito anos tem sido reformar e adequar os equipamentos culturais, fortalecer a programação cultural, além de recuperar o Carnaval que havia se enfraquecido. A secretaria também está organizando a adesão ao Sistema Nacional de Cultura.

A relevância da cultura também aparece nos instrumentos jurídicos, nos conselhos municipais e em instrumentos urbanísticos específicos. A LOM de Santos assegura “especial atenção ao patrimônio histórico e cultural, aos sítios arqueológicos, à criação de subzonas de preservação ambiental e à proteção de referenciais urbanísticos característicos da memória cultural da cidade”. O Plano Diretor (LC nº 731/2011) estabelece objetivos de preservação e recuperação do patrimônio cultural, artístico, histórico e estético, bem como o fortalecimento do município como pólo de atratividade cultural.

Considerando a existência de duas frentes de atuação – uma para a política de proteção ao patrimônio cultural e outra para as demais ações culturais –, foram estruturados dois conselhos: o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA) e o Conselho Municipal de Cultura (CONCULT).

Assegurando a preservação de bens de patrimônio cultural, encontramos as regras de delimitação de zoneamentos especiais e o Programa ‘Alegra Centro’<sup>61</sup>, que regula as condições construtivas de imóveis identificados dentro de um perímetro determinado.

Um importante desafio para o avanço das políticas culturais do município parece ser o maior reconhe-

<sup>61</sup> O programa ‘Alegra Centro’ foi instituído pela Lei nº 470/2003 e dele foi derivado o programa “Alegra Centro – Habitação”, nos termos da Lei Complementar nº 688/2010.

cimento das culturas tradicionais e populares. Nesse sentido, parece fundamental a realização de mapeamentos das comunidades tradicionais no município, principalmente caiçaras e remanescentes quilombolas, muitas vezes dispersas em traços da cultura popular da cidade. Os Pontos de Cultura têm se constituído em uma importante iniciativa de fortalecimento das ações voltadas para as culturas populares, com presença na periferia.

Embora o município conte com boa estrutura de gestão, outro desafio relevante é a criação de um sistema local de cultura, onde esteja incluído o debate cultural (através de fóruns e conferências); o sistema de decisão cultural (conferências e conselhos); a economia da cultura (criação de fundo de cultura) e a adesão ao Sistema Nacional de Cultura.

Considerando este quadro geral, pode-se afirmar que o patrimônio histórico e a diversidade de manifestações culturais identificadas constituem elementos centrais ao fortalecimento da identidade local e à efetivação de um turismo com base cultural.

## Saúde

Santos, mesmo sendo um dos poucos municípios brasileiros classificados no Grupo 1 do Índice de Desempenho do SUS (IDSUS)<sup>62</sup>, ainda tem muito a melhorar na prestação de serviços de saúde, principalmente nos acessos de média e alta complexidades. De acordo com o Índice Paulista de Responsabilidade Social – IPRS, produzido pela Fundação SEADE, desde a primeira edição (ano-base 2000) até a penúltima (ano base 2006), Santos foi classificado no Grupo 2 de municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores sociais. Na última edição, com ano-base 2008, o município finalmente passou para o Grupo 1, pela melhora na dimensão de saúde/longevidade, que aumentou para 72 pontos, ficando um ponto abaixo da média estadual.

Sediando o Departamento Regional de Saúde da Baixada Santista, órgão estadual, e unidades de referência regional como a AME, o Hospital Guilherme Álvaro e a Santa Casa, Santos tem um papel determinante nas negociações com os outros municípios da Baixada Santista e do Vale da Ribeira para a efetivação das Redes Regionais de Atenção à Saúde (RRAS). De acordo com o Ministério da Saúde, a rede SUS oferece cobertura para 33% da popula-

<sup>62</sup> O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) é um indicador síntese, que faz uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso (potencial ou obtido) e à efetividade da Atenção Básica, das Atenções Ambulatorial e Hospitalar e das Urgências e Emergências. O Grupo 1 compreende apenas 29 municípios de todo o país, sendo 6 de São Paulo (inclusive a capital) – eles contam com a melhor infraestrutura e condições de atendimento à população.

ção do município<sup>63</sup>. Segundo dados do Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde - CNES, em julho de 2012, o município contava com 1.599 unidades, das quais 93% eram privadas. Destas, 1.283 (86%) eram consultórios isolados, além de cerca de 110 clínicas especializadas. A rede SUS tinha 87 estabelecimentos, sendo 33 unidades básicas municipais.

O município dispõe de 1.915 leitos, o que representa 4,57 leitos para cada mil habitantes. Quando se consideram apenas os leitos disponíveis para o SUS (847), esta média cai para 2 leitos SUS para cada mil habitantes. As análises sobre os dados de procedimentos hospitalares fornecidos pelo SUS mostram que pelo menos 40% das internações SUS realizadas em Santos são de moradores de outros municípios, confirmando a condição de município de referência regional, principalmente para os demais municípios da Baixada Santista, atendendo ainda moradores do Vale do Ribeira e do Litoral Norte.

Observa-se que a população de Santos tem alta cobertura por planos e seguros privados de saúde. Em 2012, 63,4% dos moradores da cidade tinham algum tipo de plano. Esse percentual é bem superior à cobertura de planos de saúde privados no Estado de São Paulo, que é de 44,8%.

Neste cenário, onde a maioria da população tem algum plano de saúde privado, destaca-se a importância do gestor público interagir com o setor privado, para que este passe a contribuir na melhora da atenção e dos vários indicadores de saúde.

## Segurança Alimentar e Nutricional

Verifica-se em Santos um pequeno número de programas, de proposição municipal, associados à Segurança Alimentar e Nutricional, sinalizando a potencialidade para a sua incorporação da temática no município. Dentre os programas existentes, não se verificou complementaridade e integração entre eles. Partindo dos eixos da Política Nacional de Segurança Alimentar – PNSA, procurou-se analisar o conjunto destas ações<sup>64</sup> e seus resultados.

Em relação ao Programa de Alimentação Escolar, associado ao eixo de Acesso à Alimentação, a coordenação do programa, apesar das tentativas, teve dificuldades de realizar a aquisição de alimentos produzidos pela agricultura familiar, mesmo que de outras regiões. Neste mesmo eixo, há que se men-

<sup>63</sup> Sala de Apoio à Gestão Estratégica – SAGE/MS. Em <http://189.28.128.178/sage/>.

<sup>64</sup> No relatório completo encontra-se a análise detalhada dos programas e ações em cada um dos eixos da PNSA: 1. Acesso à Alimentação; 2. Produção e Abastecimento Agroalimentar; 3. Educação, Formação e Pesquisa; 4. SAN dos Povos e Comunidades Tradicionais; 5. Alimentação e Nutrição no Nível da Saúde.

cionar a presença de dois restaurantes populares do programa estadual 'Bom Prato' e a paralisação da implantação do Banco de Alimentos.

No eixo da Produção e Abastecimento, destaca-se a ausência de estrutura de comercialização e abastecimento regional, com a improvisação de um mercado aberto na praça do Mercado Municipal da cidade.

Embora a formulação do Plano de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura seja previsto no Plano Diretor, não foram identificadas ações de apoio a esta atividade. Importa registrar a existência de proposta da Federação de Pescadores do Estado de São Paulo para estruturação de equipamentos de recepção, beneficiamento e comercialização do pescado em área do Terminal Pesqueiro de Santos.

Em relação ao eixo da Saúde e Nutrição, encontramos no Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional apenas o acompanhamento dos beneficiários do programa Bolsa Família. O levantamento dos dados relacionados ao peso e estatura dos munícipes que utilizam os serviços das Unidades Básicas de Saúde (UBS) poderia ser feito a partir de

um instrumento simples de monitoramento do estado nutricional da população. Cumpre lembrar que a conquista de melhores indicadores de saúde, no que toca ao combate à fome e à desnutrição, veio acompanhada de outros problemas de saúde pública, como o aumento expressivo do sobrepeso e da obesidade, fenômeno que caracteriza a transição nutricional nas últimas décadas.

Em relação às estruturas de participação, observou-se fragilidades na capacidade de organização e representação dos conselhos, limitando sua função de monitoramento e controle social.

A consolidação de uma Política de Segurança Alimentar passa pela reorganização do Conselho Municipal de Segurança Alimentar, regido pelo Decreto nº 5.168, de 18 de setembro de 2008, que atualmente encontra-se desativado. A conformação de uma política pública constitui um desafio e, ao mesmo tempo, uma oportunidade. Há que se aprofundar o debate junto à gestão e à sociedade civil organizada sobre a construção de uma base institucional para a implantação de uma política municipal de SAN, que pressuponha o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas que articulem os programas existentes e a participação social.

milhões, representando 46,9% da Receita Corrente Líquida, valor que ficou abaixo do limite de 54% determinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>67</sup>.

Assim como outros municípios da Baixada Santista, chama a atenção o montante do valor destinado aos 'Serviços de Terceiros', referente à contratação de empresas e pessoas para executarem serviços para a Prefeitura. Ele soma R\$ 354,4 milhões, 27,3% do total empenhado em 2010, sendo o segundo item mais importante das despesas orçamentárias. A importância destas despesas denota uma forte tendência de terceirização dos serviços públicos, resultando em altos custos para o município.

Os gastos com investimentos foram de R\$ 60 milhões, 4,6% do total. Destes, 3,4% ou R\$ 44,7 milhões foram com obras e instalações e 0,6%, correspondente a R\$ 7,6 milhões, foram com equipamentos e material permanente. As demais despesas de investimento representaram 0,6% do total empenhado, R\$ 7,8 milhões.

Com relação às despesas por função, Saúde, Educação e Previdência Social respondem pelos três principais gastos, com R\$ 277,7 milhões; R\$ 237,2 milhões e R\$ 143,9 milhões, respectivamente, valores que representam 21,4%; 18,3% e 11,1% do total empenhado em 2010. Os gastos com Administração representaram R\$ 108,7 milhões – 8,4% da despesa orçamentária. As quatro primeiras funções somadas representaram 87,9% do total empenhado<sup>68</sup>.

As funções Urbanismo e Gestão Ambiental tiveram R\$ 93,4 milhões e R\$ 92,1 milhões, respectivamente, o que representou 7,2% e 7,1% dos empenhos. No Urbanismo, as principais despesas estavam relacionadas a investimentos em infraestrutura urbana, que representam cerca de 90% do valor total.

A análise do processo orçamentário de Santos mostra ainda que o valor total da Dívida Consolidada do Município era de R\$ 282,6 milhões, o que representa 24,2% da Receita Corrente Líquida. É importante assinalar que, segundo a Resolução 40 do Senado, os municípios podem ter uma dívida que represente até 120% de sua Receita Corrente Líquida. Portanto, há uma ampla margem para a Prefeitura captar recursos via operações de crédito, fazer investimentos e antecipar a solução dos problemas do município.

### Gestão Democrática

A gestão democrática dos municípios é reconhecida pelo Estatuto da Cidade como uma das diretrizes gerais da Política Urbana. A efetividade da gestão democrática

<sup>67</sup> Segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal (Arts. 19 e 20), o Poder Executivo Municipal pode gastar com pessoal até 54% desse tipo de receita. É importante ressaltar que, se a despesa com pessoal alcançar 95% dos 54% da Receita Corrente Líquida (art. 22), já haverá uma série de restrições aos gastos com pessoal.

<sup>68</sup> No relatório completo, no capítulo referente às Finanças Públicas, estão detalhadas a distribuição das despesas dentre as diferentes funções.

ca está pautada na regulamentação e consolidação de importantes instrumentos, como as Audiências Públicas, as Conferências das Cidades, a Iniciativa Popular, os Plebiscitos e Referendos.

Em plena consonância com o Estatuto da Cidade, a Lei Orgânica de Santos define a participação popular como um dos princípios administrativos, e, para seu exercício, contempla os instrumentos do sufrágio universal, do plebiscito, do referendo, do veto e da iniciativa popular<sup>69</sup>. As comissões permanentes ou temporárias da Câmara de Vereadores deverão também realizar audiências públicas com entidades da comunidade e receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades públicas municipais<sup>70</sup>.

Complementarmente, o Plano Diretor (Lei Municipal nº 731/2011) estabelece que a política de desenvolvimento e planejamento do município deve ser formulada e executada pelo Sistema de Planejamento<sup>71</sup>, que definirá as ações do Poder Público com a participação dos setores público, privado e da sociedade em geral, visando coordenar suas ações e garantir um processo dinâmico, permanente e transparente de implementação de seus objetivos gerais. O Plano Diretor prevê ainda a realização de debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano.

A política de gestão participativa em Santos está centrada nos Conselhos Municipais de Políticas Públicas. O município tem, na atualidade, 25 Conselhos formalmente constituídos.

Praticamente todos têm prevista uma composição paritária ou tripartite, o que sinaliza, pelo menos formalmente, a intencionalidade de garantir uma representação equilibrada entre o Poder Público e a sociedade civil. Persiste, entretanto, entre as organizações consultadas a crítica sobre o equilíbrio na participação do governo e sociedade civil. De fato, uma importante parte desses Conselhos, 12 dos 25 contabilizados, é presidida pelo Poder Público, o que tende a restringir a autonomia da gestão participativa. O caráter da maioria dos Conselhos é deliberativo, indicando poder de propor e deliberar sobre as políticas públicas. Por outro lado, nove Conselhos são de natureza apenas consultiva. Dentre este grupo, encontram-se muitos dos Conselhos de cunho estratégico para o município, como os de Desenvolvimento Urbano, Segurança Municipal, Segurança Alimentar e Nutricional, Turismo, Entidades de Bairro e de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra.

<sup>69</sup> As particularidades da aplicação de cada um destes instrumentos estão descritas no relatório completo, no capítulo "Institucionalidade e Dinâmica Sociopolítica".

<sup>70</sup> Como prevê o art. 30, incisos I e III, da Lei Orgânica do Município.

<sup>71</sup> Compõem o Sistema de Planejamento, como órgãos de apoio e informação ao Prefeito, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) e o Conselho de Desenvolvimento Econômico de Santos (CDES), aos quais cabe apreciar qualquer proposta de alteração do Plano Diretor encaminhada ao Poder Legislativo, segundo os arts. 51 e 56, parágrafo único do Plano Diretor.

## EIXO 03 – GESTÃO MUNICIPAL

Com o objetivo de iluminar questões centrais ao desenvolvimento sustentável do município, apontamos os principais resultados das análises sobre o financiamento público do município e a gestão participativa.

### Financiamento Público

Santos teve, em 2010, uma receita de R\$ 1,38 bilhão, o que representa uma receita per capita de R\$ 3.301,38. Essa receita tem forte base na arrecadação tributária, correspondente a R\$ 531,9 milhões, sendo o ISS o principal tributo arrecadado, chegando a representar 17,9% da arrecadação do município – cerca de R\$ 248 milhões. Entretanto, são as transferências correntes, provenientes da União e do Estado, que representam a maior fonte de arrecadação do município, alcançando 41,6% do total. As transferências vindas do Governo Federal contribuíram com 10,6% da receita total, sendo a principal parte proveniente das transferências de Recursos do Sistema Único de Saúde (SUS), que representou 6,7% do total da receita orçamentária, com R\$ 90,8 milhões.

As transferências do Estado representaram 24% do total da receita, equivalente a R\$ 331,9 milhões. A maior parte desses recursos advém do repasse do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), com R\$ 253,4 milhões, cerca de 18% do total. O aumento dessa fonte de arrecadação está diretamente ligado às perspectivas de aumento do PIB, a uma fiscalização mais eficaz e à implantação de novas empresas no município.

Com relação às despesas, as análises elaboradas mostram que 92,6% são classificadas como correntes<sup>65</sup>, sendo as despesas de capital equivalentes a 7,2%<sup>66</sup>.

Segundo o Relatório de Gestão Fiscal do município para o ano de 2010, as despesas com pessoal foram de R\$ 549,6

<sup>65</sup> São consideradas despesas correntes todas as despesas da administração pública realizadas de forma contínua, ou seja, são gastos ligados à manutenção dos bens e serviços públicos. São as despesas que garantem a continuidade dos serviços e o bom funcionamento dos bens públicos, constituindo-se em gastos imprescindíveis para a prestação dos serviços públicos.

<sup>66</sup> As despesas de capital são definidas por aumentar o patrimônio público e, principalmente, por serem realizadas por tempo determinado. São gastos com construções, aquisição de equipamentos, entre outros, que possuem data definida para início e término. Vale ressaltar que toda despesa de Capital acaba por gerar uma despesa Corrente.

Conselho	Composição	Atribuições	Caráter/Função
<b>Conselho da Juventude</b>	Tripartite *1	Formular diretrizes da política municipal direcionada à juventude, fixando prioridades para a definição das ações correspondentes; zelar pela execução da política municipal voltada para a juventude, estabelecendo critérios, formas e meios de fiscalização dos órgãos, ações e medidas referentes ao seu campo de competência; acompanhar a elaboração da proposta orçamentária do poder executivo municipal, sugerindo as modificações necessárias à consecução das políticas formuladas para a juventude e fiscalizando a aplicação dos recursos públicos; lutar pela ampliação da participação dos jovens na vida política do município.	Deliberativo consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Alimentação Escolar</b>	Tripartite *2	Fiscalizar e controlar a aplicação dos recursos federais e municipais destinados à alimentação escolar no município; zelar pela qualidade dos produtos, em todos os níveis, desde a aquisição até a distribuição; receber, analisar e remeter ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, com parecer conclusivo, as prestações de contas do PNAE; opinar sobre o plano municipal de ação sobre a gestão do PNAE no exercício letivo; comunicar ao poder executivo local qualquer irregularidade no serviço de alimentação escolar de que venha tomar conhecimento, para a apuração pela autoridade competente.	Consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Assistência Social</b>	Paritário	Aprovar a Política Municipal de Assistência Social de Santos, em consonância com as políticas federal e estadual e as prioridades estabelecidas pela Conferência Municipal de Assistência Social; acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social; aprovar o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações, com base na Política Municipal de Assistência Social; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, os ganhos sociais e o desempenho das ações de assistência social através do processo de Monitoramento e Avaliação das Ações de Assistência Social; acompanhar as condições de acesso da população destinatária da assistência social.	Deliberativo consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Cultura</b>	Paritário	Contribuir para o desenvolvimento cultural do município; opinar sobre questões que lhe sejam submetidas no âmbito de sua competência; colaborar com o Secretário Municipal de Cultura na execução de programas e projetos culturais, quando realizados sob responsabilidade da administração municipal; elaborar propostas, projetos e planos de atividades culturais.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Defesa do Meio Ambiente</b>	Paritário	Propor diretrizes para a política municipal de meio ambiente, à luz do conceito de desenvolvimento sustentável, através de recomendações e proposições de planos, programas e projetos; analisar e deliberar sobre estudos e relatórios de impacto ambiental; propor diretrizes para a conservação e a recuperação dos recursos ambientais, por meio de normas, padrões e procedimentos visando a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável; opinar sobre os projetos de lei do poder executivo e decretos referentes à proteção, zoneamento e planejamento ambientais; propor a definição e implantação de espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos; convocar audiências públicas; propor e colaborar na execução de atividades, com vistas à educação ambiental.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos</b>	Paritário	Definir a política municipal de defesa e proteção do patrimônio cultural e natural, compreendendo o histórico, artístico, arquitetônico, arqueológico, arquivístico, antropológico e genético do município; deliberar sobre o tombamento de bens móveis e imóveis de valor reconhecido para Santos; comunicar o tombamento de bens ao oficial do respectivo Cartório de Registro para a realização dos competentes assentamentos, bem como aos órgãos estaduais e federais; definir a área do entorno do bem tombado a ser controlado por sistemas de ordenações especiais adequadas; promover a estratégia de fiscalização da preservação e do uso dos bens tombados.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Desenvolvimento Econômico</b>	Paritário	Participar da formulação da política de desenvolvimento econômico-social de Santos; fomentar a captação de recursos financeiros nos âmbitos estadual, federal e internacional, para projetos e programas que promovam o desenvolvimento do município; propor formas de incentivos a novos empreendimentos, visando o desenvolvimento econômico do município; incentivar, propor e acompanhar os projetos e programas que visam o desenvolvimento da área continental do município; incentivar, propor e acompanhar os projetos e programas que visam o desenvolvimento do Porto de Santos.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Desenvolvimento Urbano</b>	Paritário	Fomentar a participação da sociedade nas diversas discussões relativas às diretrizes do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do município; opinar sobre planos e programas de desenvolvimento sustentável; opinar sobre planos e programas de revitalização e renovação urbana, na área insular; analisar, antes do envio à Câmara Municipal, as propostas de alteração do Plano Diretor, em especial a legislação de uso e ocupação do solo; acompanhar a implementação dos instrumentos urbanísticos de preservação e renovação urbana; apresentar propostas e opinar, anualmente, sobre a programação do Fundo de Desenvolvimento Urbano; acompanhar e avaliar a gestão econômica do Fundo de Desenvolvimento Urbano.	Consultivo
<b>Conselho de Educação</b>	Tripartite *3	Colaborar como poder público municipal na elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação; fixar as diretrizes para a elaboração de regimento, calendário e currículo das escolas, quando houver delegação de competência de órgãos superiores; opinar sobre a aplicação de recursos para a manutenção e desenvolvimento da educação no município, assegurando-lhes a aplicação de acordo com o Plano Municipal de Educação; adotar providências que garantam que as oportunidades de ensino sejam asseguradas a todos, em igualdade de condições.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Emprego, Trabalho e Renda</b>	Tripartite *4	Fixar diretrizes para a elaboração participativa do plano estadual; definir normas complementares para a alocação futura de recursos e a contratação dos executores e aprovar o Plano Estadual Anual de Ação; propor aos órgãos do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda medidas efetivas que minimizem os efeitos negativos dos ciclos econômicos e do desemprego estrutural sobre o mercado de trabalho; articular-se com instituições públicas e privadas, inclusive acadêmicas e de pesquisa, visando a obtenção de subsídios para o aprimoramento e orientação de suas ações, da atuação dos órgãos integrantes do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda; e receber e analisar os relatórios de acompanhamento dos projetos financiados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho de Entidades de Bairro</b>	Entidades de bairros filiadas existentes no município	Assessorar e colaborar com o chefe do executivo municipal no estudo dos planos e programas de desenvolvimento dos bairros da cidade, visando o bem-estar da comunidade; zelar, propor, fiscalizar e analisar as intervenções propostas por entidades públicas ou privadas; prover e pleitear junto ao poderes públicos municipal, estadual ou federal, todas e quaisquer providências que se fizerem necessárias ao aprimoramento da qualidade de vida dos habitantes da região, nos mais amplos aspectos, principalmente na área da saúde, educação, segurança, transporte coletivo e meio ambiente; colaborar com o poder público em campanhas e atividades de interesse da comunidade.	Consultivo
<b>Conselho de Esportes</b>	Paritário	Assessorar o poder público na formulação das políticas de desenvolvimento do esporte, nos diferentes níveis, em âmbito municipal; opinar sobre todas as matérias que sejam propostas pela Secretaria Municipal de Esportes; auxiliar e orientar as ligas, delegacias, associações, clubes ou qualquer entidade esportiva sempre que solicitado; propor as providências e medidas necessárias para incrementar e incentivar a comunidade a participar de atividades esportivas; compor o Conselho Deliberativo da Fundação Pró-Esporte.	Consultivo
<b>Conselho de Habitação</b>	Paritário *5	Acompanhar e avaliar a gestão econômica, financeira e social dos recursos e o desempenho dos programas realizados; apreciar e aprovar os programas anuais do FINCOHAP; emitir parecer sobre os assuntos de sua competência, inclusive quanto às contas e relatórios de gestão dos recursos do Fundo Municipal de Habitação.	Deliberativo consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Participação e Desenvolvimento da Comunidade Negra</b>	Paritário *6	Garantir a implementação das políticas públicas federal, estadual e municipal de promoção da igualdade racial; participar do combate às campanhas discriminatórias nos meios de comunicação social, aos abusos de autoridade em razão de atentado à liberdade de consciência e de crença de matriz africana, à falta de respeito aos direitos da criança, do adolescente, do educando, das mulheres, dos idosos e do consumidor negro; fomentar a preservação dos valores culturais, sociais e econômicos, decorrentes da influência negra na formação da sociedade brasileira; propor diretrizes de ações afirmativas que visem a eliminação das discriminações contra a comunidade negra e possibilitem sua plena inserção na vida socioeconômica e político-cultural.	Consultivo

<b>Conselho de Políticas Públicas sobre Tabaco, Alcool e Outras Drogas</b>	Paritário *7	Promover a realização de cursos destinados a habilitar os membros das comunidades afins na prevenção e recuperação de dependentes de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física e/ou psíquica; orientar a política local de educação, prevenção, repressão, recuperação e pesquisa relativa ao uso indevido de substâncias entorpecentes e drogas que causem dependência física e/ou psíquica; incentivar e apoiar, em caráter cooperativo com os órgãos públicos constituídos para tal prática, ações de denúncia, fiscalização, controle de produção, distribuição e comercialização de substâncias entorpecentes e drogas.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho para Proteção à Vida Animal</b>	Paritário	Promover e defender os direitos e as obrigações vinculados à proteção da vida animal, opinando e propondo soluções às denúncias sobre questões relativas à violação de tais direitos; supervisionar e avaliar a implementação governamental dos princípios e das ações da agenda municipal para a proteção à vida animal; elaborar programas de proteção e preservação da vida animal.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Saúde</b>	Paritário *8	Deliberar, analisar, controlar, avaliar e fiscalizar sobre a gestão e a qualidade do SUS em Santos, articulando-se com os demais órgãos colegiados como os de segurança e assistência social, meio ambiente, justiça, educação, trabalho, idosos, crianças e adolescentes e outros; desenvolver propostas e ações, dentro do quadro de diretrizes básicas e prioritárias previstas na Lei, que venham em auxílio da implementação e consolidação do SUS municipal.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
<b>Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional</b>	Paritário	Propor e se pronunciar sobre: as diretrizes da política municipal de segurança alimentar e nutricional a serem implementadas pelo poder executivo municipal; os projetos e ações prioritários da política municipal de segurança alimentar e nutricional a serem incluídos, anualmente, na lei de diretrizes orçamentárias e no orçamento do município.	Consultivo
<b>Conselho de Segurança Municipal</b>	Paritário	Implementar ações tendentes a estimular a participação da sociedade civil em projetos que visem a melhoria da segurança no município; receber sugestões da comunidade relativas à segurança do município, encaminhando as propostas aos órgãos competentes; encaminhar para os órgãos competentes as denúncias que lhe forem dirigidas; apoiar realizações desenvolvidas por órgãos públicos municipais e organizações não governamentais, no auxílio à segurança, à assistência social e ao campo educacional; estabelecer diretrizes para a aplicação de recursos financeiros em planos e projetos relativos à segurança no município.	Consultivo
<b>Conselho de Turismo</b>	Paritário	Coordenar e incentivar o turismo no município; programar e executar amplos debates sobre temas de interesse turístico para a cidade; estudar e propor à administração medidas de difusão e amparo ao turismo; formular as diretrizes básicas que serão observadas na política municipal de turismo; apoiar a elaboração do Plano Diretor de Turismo de Santos; propor formas de captação de recursos para o desenvolvimento do turismo; estabelecer diretrizes para um trabalho coordenado entre os serviços públicos municipais e os prestados pela iniciativa privada, com o objetivo de prover a infraestrutura adequada ao desenvolvimento do turismo.	Consultivo
<b>Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB e de Valorização dos Profissionais da Educação</b>	Paritário	Acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos repassados ou retidos no Fundo; supervisionar a realização do Censo Educacional Anual e a elaboração da proposta orçamentária anual do poder executivo municipal, com o objetivo de colaborar para o regular e temporário tratamento e encaminhamento dos dados estatísticos e financeiros que alicerçam a operacionalização do FUNDEB; examinar os registros contábeis e demonstrativos gerenciais mensais e atualizados relativos aos recursos repassados ou retidos à conta do Fundo; emitir parecer sobre as prestações de contas dos recursos do Fundo, que deverão ser disponibilizadas mensalmente pelo poder executivo municipal.	Consultivo e fiscalizador
<b>Conselho do Idoso</b>	Tripartite *9	Formular, coordenar, supervisionar e avaliar a Política Municipal do Idoso; acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução das ações governamentais e de caráter privado, destinadas ao atendimento e defesa do idoso no município; elaborar, propor, integrar e apoiar projetos e atividades que contribuam para a solução dos problemas dos idosos; estimular o desenvolvimento de projetos que objetivem a participação do idoso nos diversos setores sociais, culturais e esportivos.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente</b>	Paritário	Divulgar a Lei Federal nº 8.069, de 13 de julho de 1990, dentro do âmbito do município, adequando-se à sua realidade, prestando à comunidade orientação permanente sobre os direitos da criança e do adolescente; motivar e informar, através dos diferentes órgãos de comunicação e outros meios, a situação social, econômica, política e cultural da criança e do adolescente no município e na sociedade brasileira; garantir que sejam afixados em local visível nas instituições públicas e privadas os direitos da criança e do adolescente, e proceder ao esclarecimento e orientação sobre esses direitos, no que se refere à utilização dos serviços; receber, analisar e encaminhar propostas para o melhor atendimento e defesa da criança e do adolescente.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador
<b>Conselho dos Direitos da Mulher</b>	Paritário	Estimular e apoiar ações articuladas entre o conjunto de órgãos públicos e privados, para a implementação de políticas públicas comprometidas com a superação dos preconceitos e desigualdades de gênero; acompanhar a elaboração e a execução de programas de governo no âmbito municipal, bem como opinar sobre as questões referentes à cidadania da mulher.	Deliberativo e consultivo
<b>Conselho dos Direitos das Pessoas com Deficiência</b>	Tripartite *10	Promover e defender os direitos das pessoas com deficiência, opinando e propondo soluções às denúncias encaminhadas sobre questões relativas à violação destes direitos; formular, supervisionar e avaliar a política municipal voltada à pessoa com deficiência; acompanhar e avaliar a execução das ações governamentais e de caráter privado, destinadas ao atendimento e à defesa da pessoa com deficiência.	Deliberativo, consultivo e fiscalizador

**TABELA 5**  
**Caracterização dos Conselhos no município de Santos**

\*1 Poder público; associações vinculadas ao segmento juvenil e sociedade civil.

\*2 Poder público, profissionais da educação e pais de alunos.

\*3 24 conselheiros: 7 representantes do poder público, 5 representantes dos profissionais da educação e 12 representantes de organizações da sociedade civil ligadas à área educacional.

\*4 Poder público, trabalhadores e empregadores.

\*5 24 membros: 06 representantes de órgãos públicos, 06 representantes da sociedade civil e 12 representantes da população.

\*6 32 membros: 13 representantes do poder público e 19 representantes da sociedade civil.

\*7 23 membros: 12 representantes do poder público, 7 da sociedade civil e 4 de outros conselhos do município.

\*8 44 membros: 22 usuários do SUS, representados por associações organizadas do movimento popular, sindicatos e entidades afins, e 22 representantes dos prestadores de serviço, profissionais de saúde e setor governamental.

\*9 39 membros: 13 representantes do poder público, 13 representantes dos idosos e 13 representantes de entidades da sociedade civil que prestem serviço ou que estejam voltadas à temática do idoso.

\*10 18 membros: 6 representantes do poder público; 6 representantes de entidades de pessoas portadoras de deficiência e 6 entidades prestadoras de serviço.

O resultado do caráter consultivo de muitos dos Conselhos estratégicos, segundo algumas das organizações entrevistadas, seria o enfraquecimento do real poder desses órgãos de incidir sobre os rumos das políticas públicas. Outro aspecto que enfraquece a atuação desses Conselhos é a sua baixa autonomia e a falta de articulação entre os mesmos.

Na maioria deles está prevista periodicidade mensal para as reuniões ordinárias, embora em apenas onze estejam previstas a convocação e proposição de conferências públicas.

É reconhecida a melhoria dos canais institucionais de comunicação entre Conselhos e sociedade. Existe, no site da prefeitura um “Portal dos Conselhos”<sup>72</sup>, onde estão listados a totalidade dos conselhos, sua composição e atribuições, as resoluções, representando um significativo avanço na transparência e no funcionamento desses espaços. Entretanto, não foram identificadas atividades formativas regulares e sistemáticas para os conselheiros.

A capacidade e a possibilidade dos Conselhos intervirem no Orçamento Público são também limitadas, pois se verifica que não existem espaços públicos específicos para esse fim, não tendo sido consolidada, no município, a experiência do Orçamento Participativo.

A efetiva incidência desses Conselhos sobre as diferentes políticas públicas aparece, nesse contexto, como um desafio transversal aos diversos setores da sociedade civil.

## PARTE 03

# A REALIDADE DE SANTOS NA VISÃO DA POPULAÇÃO



As considerações abaixo resultam do processo participativo desencadeando junto às organizações da sociedade civil, por meio de entrevistas e oficina pública<sup>73</sup>. É importante destacar que reuniões de articulação, com algumas organizações locais da sociedade civil, também antecederam as entrevistas e a oficina pública. Além disso, foi realizada uma pesquisa qualitativa junto a quatro grupos de moradores de Santos, sendo dois de classe econômica CD e dois com perfil de classe AB.

<sup>73</sup> Foram mapeadas 162 organizações civis, das quais 16 foram entrevistadas. Também foi realizada uma Oficina Pública, que contou com a participação de 50 membros de 27 organizações, onde se procurou aprofundar essa escuta. Esta oficina foi realizada no dia 12 de junho de 2012. Estas organizações englobam sindicatos, ONGs e Institutos, OSCIPs, associações de moradores e sociedades de melhoramentos de bairro, entidades representativas de categorias profissionais, movimentos populares, associações classistas regionais, centros comunitários e redes sócio-assistenciais, organizações religiosas e cooperativa de catadores, entre outras.

O material recolhido foi compilado e sistematizado, procurando refletir as principais questões e visões apresentadas sobre o município, suas políticas públicas e as perspectivas de desenvolvimento. Procuramos explicitar no texto os diferentes pontos de vista dos mais variados segmentos entrevistados e os interesses diversos evidenciados pelos mesmos, sempre a partir de uma perspectiva democrática e inclusiva, no sentido de considerar legítimas todas as opiniões que se colocaram, ainda que contraditórias e/ou excludentes entre si.

As organizações da sociedade civil de Santos são predominantemente urbanas, institucionalizadas e concentradas na área insular (sobretudo na parte central), embora em muitos casos atuem em toda a região metropolitana. Estas organizações mantêm fortes relações com o Poder Público – seja na forma de cobrança mais direta, seja na forma de parcerias, convênios ou cooperações técnicas.

<sup>72</sup> <http://www.portal.santos.sp.gov.br/conselhos>

Apesar do reconhecimento do Fórum da Cidadania como importante espaço de debate e articulação de diferentes organizações, a atuação fragmentada das organizações e o desgaste de lideranças locais que atuam há muito tempo foram apontados como principais problemas pelos próprios membros das organizações.

A despeito da avaliação da mobilização popular em Santos, manifestada nas organizações, parece ainda prevalecer um alto grau de politização na sociedade civil organizada, baseado na experiência histórica da cidade de que a mobilização popular constante é peça imprescindível para a garantia de conquistas sociais.

Uma breve análise da história de organização, mobilização e participação da sociedade de Santos e da vida política do município ilumina a profunda herança que se encontra ainda entranhada na vivência política das organizações civis na atualidade.

Santos parece estar mudando seu perfil socioeconômico, tornando-se progressivamente uma cidade de “classe média alta”. Tal transformação é importante para contextualizar as recentes mudanças sentidas no perfil político e de organização de sua sociedade.

De modo geral, percebe-se que a transparência da gestão pública e a participação cidadã ativa são temas candentes no município, bem como a formação da sociedade sobre o papel dos conselhos, alguma das demandas centrais.

No que diz respeito à gestão municipal, os moradores e as organizações ouvidas sinalizaram a distribuição desigual dos serviços públicos na cidade, entendida como resultado de uma atenção diferenciada da gestão pública ao se debruçar sobre o território santista. Entre os segmentos organizados, parece existir certa percepção de que o foco das políticas públicas e dos investimentos gira mais em torno dos interesses das grandes empresas do que propriamente em torno das demandas da população local. Algumas organizações também indicaram a ausência de planejamento e articulação entre as políticas públicas como um fator prejudicial à eficácia da gestão. De maneira mais pontual, surgiram críticas em relação ao excesso de burocracia estatal e à ausência de monitoramento e avaliação das políticas públicas implementadas.

A percepção do caráter desigual das políticas e serviços públicos reaparece nas discussões setoriais. A questão da moradia aparece como uma das preocupações centrais. São frequentemente enunciados os processos que caracterizariam o modelo de urbanização em vigor, tais como a “verticalização”, a “especulação imobiliária” e a “expulsão” gradativa

de moradores da cidade. O intenso deslocamento da população de Santos para os municípios vizinhos, impulsionado pela forte valorização imobiliária, foi descrito como um sério problema por muitos dos participantes das escutas.

Também foi apontada a relação entre o aumento do número de habitações em locais irregulares (como morros e mananciais) e os grandes projetos da construção civil, responsáveis por “importar” mão de obra com baixa qualificação profissional e baixa remuneração, sem garantir-lhe condições dignas de habitação. Em suma, apesar de ser uma cidade reconhecidamente estruturada, parece existir a percepção de que Santos encontra-se aquém das condições urbanas desejadas e de que falta ainda uma política habitacional e de desenvolvimento urbano, que crie condições dignas de habitação (em vez de “exclusão”) e que garanta o direito à moradia para todos os seus cidadãos.

Em relação ao saneamento, surgiram críticas a problemas estruturais, como a falta de rede de esgoto em alguns bairros precários da cidade. As principais queixas, todavia, são dirigidas ao sistema de coleta de lixo domiciliar e, em particular, à falta de coleta seletiva.

Quando se trata de mobilidade urbana e regional, as críticas mais recorrentes são sobre o sistema de transporte coletivo, mais especificamente sobre o alto preço das passagens e o número insuficiente de ônibus em circulação. A insuficiência de ônibus resultaria em aumento no tempo de espera e em problemas de superlotação. Em relação à mobilidade intermunicipal, foi pontuada a ausência de um sistema metropolitano e integrado, que atenda aos movimentos pendulares que caracterizam o cotidiano de boa parte da população santista. Soluções metropolitanas, como o túnel Santos – Guarujá e o Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) são vistos como promessas políticas de longa data do governo estadual. Durante a oficina pública, também houve menção a problemas com calçamentos e a manutenção das ruas, que dificulta a mobilidade de pedestres, inclusive, de deficientes. Há também uma percepção generalizada do aumento da frota de veículos e caminhões em circulação, o que tem contribuído para gerar mais congestionamentos na cidade.

As políticas culturais, segundo relatos, também tenderiam a privilegiar as áreas centrais e nobres da cidade, integrantes do circuito turístico

Em geral, avalia-se que o serviço de saúde do município é insuficiente considerando as demandas da população local e regional e insatisfatório no que se refere ao atendimento, justificado pelas condições inadequadas de trabalho dos profissionais de saúde, mal remunerados e com carga de trabalho excessiva.

Em relação à educação, a maior parte das críticas recai sobre o número insuficiente de creches e escolas, principalmente daquelas que oferecem educação integral. O reduzido número de professores na rede pública também é alvo de crítica.

O foco das atenções sobre educação se voltou mais ao ensino público fundamental do que ao superior. O ensino superior sempre aparece associado à discussão sobre emprego e renda, através da qualificação profissional, visando a inserção no mercado de trabalho.

Nesse sentido, aponta-se a necessidade do poder público centrar esforços na promoção da qualificação profissional voltada à população local, não restrita às áreas de petróleo e gás. Constantemente destaca-se a persistência de um padrão que importa mão de obra de fora, sobretudo para atividades de baixa remuneração, como no ramo da construção civil. O número insuficiente de vagas em cursos de ensino superior público aparece como um entrave à acessibilidade de larga parcela da população santista à qualificação profissional de “alto nível”, visando empregos mais bem remunerados e socialmente valorizados, como os da Petrobras. A inserção do jovem no mercado de trabalho figura como uma preocupação recorrente. A falta de oportunidades de emprego é identificada como fator que favorece o aumento do consumo de drogas entre os jovens.

Cabe destacar que os participantes dos grupos de pesquisa fizeram uma avaliação mais positiva das condições de vida e dos serviços públicos existentes na cidade quando comparados com os representantes das organizações da sociedade civil. Observam-se também posições bastante diferentes entre os grupos formados pela população das classes A e B e os grupos formados pela população C e D. Os segmentos de menor renda manifestaram com maior ênfase o temor de serem obrigados a “migrar” para os municípios vizinhos em razão da valorização imobiliária e do alto custo de vida na cidade.

Quanto à vocação econômica do município, foram citadas as atividades portuária, turística, de serviços e de construção civil, como os principais pólos dinamizadores da economia local hoje. As atividades relacionadas ao petróleo e gás são vistas pelas lentes das potencialidades futuras. Quando se trata de Pré-sal, parece haver a percepção de que a recente descoberta de reservas, na Bacia de Santos, teria imprimido um novo ritmo à cidade.

Por um lado, existem ressalvas sobre o crescimento econômico a partir dessas atividades, com questionamento se as mesmas irão gerar desenvolvimento de fato “para as comunidades” locais e receio sobre o processo já em curso de intensa valorização imobiliária e uma consequente “expul-

ção” de parte da população santista para outros municípios vizinhos. Entre impactos negativos assinalados, consta também o encarecimento do custo de vida na cidade (moradia e serviços sobretudo), a piora na qualidade de vida (devido ao aumento populacional e aos congestionamentos) e problemas de abastecimento e saneamento.

Por outro lado, espera-se que o Pré-sal possa abrir novas oportunidades de emprego para a cidade, embora não exista certeza de que a mão de obra local será empregada nas novas frentes de trabalho. Na opinião da maioria dos participantes das escutas realizadas, a Petrobras se impõe como um dos principais agentes econômicos na indução do desenvolvimento da cidade e da região. Os segmentos sociais ouvidos na pesquisa, sobretudo os de classe A e B, também destacam a importância do porto na dinâmica local, ainda que ele já não tenha o papel central na junção de renda dos cidadãos santistas.

Em meio a estas atividades, o turismo ainda ocupa um lugar de destaque na dinâmica econômica da cidade, principalmente por sua capacidade de absorver mão de obra local. É vista como mais promissora, por vezes, por contribuir para o desenvolvimento sustentável do município. Entretanto, não há consenso sobre qual segmento de turismo é mais relevante. Santos possui uma pluralidade de atrativos, serviços e equipamentos turísticos, estando em uma localização privilegiada em relação a outros municípios da região. A baixa qualificação da mão de obra para o receptivo turístico e o subaproveitamento de outros pontos potencialmente turísticos da cidade aparecem como problemas. Foi identificada uma mudança no perfil do turista médio de Santos, antes caracterizado como “farofeiro” e agora identificado como alguém que vem a “negócios” ou, então, como turista de veraneio com segunda residência na cidade e pertencente a estratos de alta renda.

Quando se trata de perspectivas e potencialidades para o desenvolvimento sustentável, parece prevalecer certa posição de ceticismo, de que os marcos do desenvolvimento em vigor são pouco sustentáveis. Ao mesmo tempo, não faltam ideias e sugestões para alcançar a desejada sustentabilidade, envolvendo as mais variadas esferas do cotidiano da população, como saneamento, tratamento do lixo e reciclagem de materiais, geração de emprego e renda, energias renováveis, educação, cultura, turismo e habitação.

Parece haver uma percepção quase generalizada de que o desafio de se pensar o desenvolvimento futuro de Santos passa, necessariamente, pela compreensão e pela resolução de problemas que são antes metropolitanos. A chamada “consciência metropolitana”, nesse sentido, parece estar bem arraigada entre as organizações da sociedade civil,



que enxergam Santos como referência regional da Baixada Santista, ao mesmo tempo em que admitem (por essa mesma razão) compartilhar dos problemas vivenciados por municípios vizinhos, dada a sua proximidade geográfica.

As temáticas abordadas parecem ser permeadas por falas que fazem referência à participação ativa e à mobilização da população em torno dos debates que cercam os novos empreendimentos econômicos do litoral paulista e as perspectivas de futuro da cidade. A participação democrática da sociedade aparece, portanto, como elemento-chave (e um desafio) da sustentabilidade. Surgiram críticas quanto à pouca iniciativa do Poder Público local, no que se refere à criação de mais espaços públicos (qualificados e inclusivos) de discussão e deliberação sobre o futuro da cidade, suas oportunidades e alternativas de desenvolvimento.

Por fim, permanece como desafio para o desenvolvimento sustentável da cidade a distribuição das riquezas advindas do aquecimento da economia local (tendo como eixo as operações da Petrobras). A percepção – e a preocupação – amplamente compartilhada pelos moradores e pelas organizações parece ser a de que a enorme riqueza produzida no território pouco beneficiará a parcela majoritária da população santista. A desigualdade alarmante de Santos continuaria, então, sendo uma barreira à perspectiva da sustentabilidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Da articulação das expectativas e visões da população sobre o desenvolvimento de Santos com as análises técnicas sobre as temáticas desenvolvidas, procuramos estruturar algumas considerações sobre as perspectivas de desenvolvimento, as condições de viabilidade e as implicações em termos de reestruturação do território e definição de políticas públicas.

### PERSPECTIVAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Santos tem função estratégica da Baixada Santista e de todo o litoral paulista por suas características urbanas, econômicas, logísticas e ambientais. A cidade se articula com os polos industriais e petroquímicos de Cubatão e das Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Campinas e possui estreitas conexões com as regiões produtoras de commodities agrícolas localizadas em diferentes partes do Brasil. O Porto de Santos, em que pese seus problemas operacionais e administrativos que prejudicam sua eficiência e eficácia, faz com que o município funcione como a base mais importante para a exportação e importação de mercadorias e matérias primas do país.

A análise das dinâmicas econômicas ilumina um acelerado processo de crescimento, evidenciado pelo vertiginoso aumento de seu PIB e por grandes investimentos em curso, entre outros aspectos. As obras de expansão do porto e o fortalecimento das atividades do Pré-sal são decisivos nesse crescimento e devem sustentar esses elevados níveis de crescimento.

Na análise da leitura comunitária, desenvolvida por meio de diferentes dinâmicas com a sociedade civil, fica evidente a consciência da população sobre esse forte crescimento econômico e a relevância da Petrobras como agente catalisador de muitas das dinâmicas econômicas. Todavia, existe muito receio sobre esse modelo de desenvolvimento e sua capacidade de beneficiar todos os setores da sociedade, principalmente os mais pobres.

Na visão da população, o desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis surge como alternativa com maior potencial de inclusão social. Deve-se reforçar que essa via de desenvolvimento não exclui a necessidade de contínuo acompanhamento da sociedade civil dos projetos e investimentos em curso, buscando ampliar suas contrapartidas econômicas, sociais e ambientais. A Petrobras é hoje patrocinadora de importantes projetos desenvolvidos por organizações sociais. Tal ação, embora relevante, não deve comprometer a autonomia dessas organizações no acompanhamento e discussão dos rumos do desenvolvimento econômico do município e na avaliação dos impactos ambientais dos grandes projetos.

Cumprido lembrar que Santos, ao contrário de vários municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista e do Litoral Norte, possui uma base econômica diversificada, exercendo, por isso, grande atratividade regional pela concentração de importantes serviços e comércio, que, desta forma, se consolidam como meios de geração de emprego e renda.

Aproveitando um contexto de forte expansão do setor imobiliário em nível nacional, decorrente em parte da grande disponibilidade de financiamentos, o mercado local torna-se também um importante motor da economia, potencializado pelo crescimento econômico do município e seu forte potencial de atração de mão de obra especializada e bem remunerada. O resultado desta dinâmica tem sido um direcionamento à produção de empreendimentos de luxo, em porções restritas do território, que passam a apresentar forte valorização imobiliária.

Tal dinâmica, articulada com os demais processos em curso, torna evidente o impacto do crescimento econômico na organização territorial do município.

### IMPLICAÇÕES EM TERMOS DE REESTRUTURAÇÃO DO TERRITÓRIO

A análise dos territórios protegidos no município, principalmente localizados na porção continental, mostra que estes apresentam uma grande riqueza ambiental e representam um grande potencial para o seu desenvolvimento sustentável a partir da continuidade de ações de proteção e preservação e desenvolvimento de atividades econômicas de baixo impacto. Por outro lado, a expansão do porto a partir da implantação de grandes projetos pode vir a impactar negativamente a preservação dessas áreas. Esse conflito demanda um forte acompanhamento da sociedade civil e do Estado no processo de aprovação desses projetos, como condição de equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a preservação das riquezas naturais.

Em relação à ocupação urbana, principalmente concentrada na porção insular, Santos, assim como os outros municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), apresenta um desequilíbrio social na distribuição da população

em seu território, onde sua organização espacial delimita nítidos contornos e limites socioeconômicos, com a clara divisão da cidade por faixas de renda. Esse desequilíbrio aponta a classe social de média e alta renda habitando áreas valorizadas, privilegiada pela presença satisfatória de infraestrutura e equipamentos urbanos, enquanto a classe de baixa renda distribui-se em áreas periféricas, onde a presença de infraestrutura e equipamentos é muito precária.

A perspectiva de continuidade dos processos de valorização imobiliária em curso, em decorrência do contínuo crescimento econômico, torna-se uma das grandes preocupações da população, que se vê impactada com a ampliação das dificuldades de fixação de moradia no município.

A intensa valorização imobiliária já evidenciada, articulada à restrita disponibilidade de áreas para expansão horizontal do município, tem favorecido o deslocamento dos mais pobres para os municípios vizinhos, ampliando os movimentos pendulares relacionados ao trabalho e tornando mais críticos os gargalos na mobilidade urbana, considerada um dos problemas mais importantes a serem enfrentados, juntamente com a questão das habitações precárias.

## POLÍTICAS PÚBLICAS

O planejamento da expansão do território, a implantação de grandes obras de infraestrutura e o enfrentamento das desigualdades intraurbanas colocam-se como principais desafios ao desenvolvimento da política urbana do município.

Em um contexto de desigualdades socioespaciais históricas e o acirramento das disputas territoriais, particularmente relacionadas à intensa valorização imobiliária, as políticas habitacionais e de regularização fundiárias tornam-se instrumentos ainda mais estruturantes de redução de desigualdades e promoção de uma ocupação urbana mais equilibrada.

É importante também acrescentar que, medidas efetivas no âmbito da política urbana devem ser adotadas pelo município, no sentido de promover maior fixação da população na zona leste da ilha, potencializando a infraestrutura instalada nesta área, revertendo assim a tendência de crescimento periférico e segregação socioespacial. Assim, parece importante a discussão sobre a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, de modo a garantir a função social da propriedade e o controle dos excessivos processos de valorização imobiliária em curso. Tais medidas são, ao mesmo tempo, um meio de redução da pressão sobre a necessidade de novas frentes de urbanização.

A constatação, evidenciada em várias análises técnicas temáticas, de que os problemas urbanos ultrapassam os limites territoriais do município, reforça a necessidade do planejamento e da gestão em escala metropolitana. Tal dimensão metropolitana é particularmente importante nas políticas de mobilidade. De maneira geral, o contexto de crescimento econômico verificado nos últimos anos só vem a agravar os gargalos de mobilidade no acesso à porção central do município. Nesse aspecto, o desempenho do sistema de transporte coletivo municipal e intermunicipal é especialmente relevante.

Também parece prioritária a elaboração de políticas públicas na área do desenvolvimento econômico, para o contínuo aprimoramento de programas de qualificação profissional para a cadeia do petróleo e gás e para o turismo, entendendo as potencialidades desta última atividade de incorporar mão de obra local na promoção de um desenvolvimento mais sustentável.

Em um cenário de grande dinamismo econômico e de importantes tomadas de decisão, o aprimoramento dos mecanismos de gestão participativa parece essencial. Nesse contexto, em Santos, é fundamental o avanço da gestão participativa em discussões relacionadas ao Orçamento Público, bem como o acompanhamento contínuo dos grandes projetos, com foco na justa distribuição das riquezas produzidas no município.

Outro desafio à gestão participativa é o reforço da atuação dos diversos conselhos, garantindo maior efetividade no planejamento e na implementação de políticas públicas. Um caminho para tornar mais qualificada a participação cidadã passa pela maior articulação entre as diversas organizações da sociedade civil hoje atuantes no município.

## BIBLIOGRAFIA

- ALVES, P. M. F.; ARFELLI, C. A.; TOMÁS, A. R. G. Caracterização da Pesca de Emalhe do Litoral do Estado de São Paulo, Brasil. Boletim do Instituto de Pesca, V. 35, p. 17-27, 2009.
- ANDRADE, C. R. M. de. A Peste e o Plano: o urbanismo sanitário do Eng. Saturnino de Brito. Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. Saturnino de Brito: um projetista de cidades. São Paulo: AU nº 72, jun/jul 1997.
- \_\_\_\_\_. O Plano de Saturnino de Brito para Santos. Espaço e Debates. São Paulo, nº 34, 1991.
- BASTOS, C.C. Apresentação na Reunião da Câmara Temática de Pesca da Apa Marinha Litoral Centro. 27/10/2010. Disponível em: <http://www.jornalmar-timpescador.com.br/102.pdf>.
- BERNARDINI, S. P. Os Planos de Intervenção Urbana em Santos – De Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1822-1910). Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 2003.
- BID/GESP (Banco Interamericano de Desenvolvimento / Governo do Estado de São Paulo). Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar e do Sistema de Mosaicos da Mata Atlântica. 2009. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/download/serra-do-mar/IDBDOCS.pdf>.
- BRITO, F. S. R. de. Obras Completas de Saturnino de Brito, Projetos e Relatórios – Saneamento de Santos, vol. VII. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional/ Instituto Nacional do Livro, 1943.
- \_\_\_\_\_. Inauguração dos Trabalhos de Saneamento de Santos. São Paulo: Comissão de Saneamento de Santos, Typographia Brazil de Rothschild & Co., 1913.
- \_\_\_\_\_. A Planta de Santos. São Paulo: Brasil de Rothschild, 1915.
- CARRIÇO, J. M. Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. Tese de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 2006.
- \_\_\_\_\_. O Plano de Saturnino de Brito para Santos: urbanismo e planejamento urbano entre o discurso e a prática. In Construção da Cidade e do

Território: representações e práticas. São Carlos: Escola de Engenharia de São Carlos (no prelo).

\_\_\_\_\_. Legislação Urbanística e Segregação Espacial nos Municípios Centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista. Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 2002.

CASARINI, L.M. Apresentação na Reunião da Câmara Temática de Pesca da Apa Marinha Litoral Centro. 27/10/2010. Disponível em: <http://www.jornalmar-timpescador.com.br/102.pdf>.

\_\_\_\_\_. Petrechos de Pesca Perdidos no Mar. In: X Reunião Científica do Instituto de Pesca. 07 e 08/12/2011. São Paulo, 2011. Disponível em: [ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/10recip/palestras/X\\_ReCIP\\_p4\\_11-13.pdf](ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/10recip/palestras/X_ReCIP_p4_11-13.pdf).

CASTRO, R. M. C.; MENEZES, N. A. 1998. Estudo Diagnóstico da Diversidade de Peixes do Estado de São Paulo. In: CASTRO, R. M. C., JOLY, C. A. e BICUDO, C. E. M., Biodiversidade do Estado de São Paulo, Brasil: síntese do conhecimento ao final do século XX. Vol. 6. Vertebrados. São Paulo, WinnerGraph – Fapesp.

CAVE – COLETIVO ALTERNATIVA VERDE. 1999. Avaliação Preliminar de Impacto Ambiental na APA Santos Continente nas Futuras Áreas de Ocupação ZPR. Disponível em: <http://www.slideshare.net/coletivocave/santoscont>.

CEA/SMA (COORDENADORIA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL / SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE). Projeto Pesca em Áreas Marinhas Protegidas 2009. Disponível em: [http://homologa.ambiente.sp.gov.br/ea/projetopescasustentavel/RELAT\\_ORIO\\_CURSO\\_APAS.pdf](http://homologa.ambiente.sp.gov.br/ea/projetopescasustentavel/RELAT_ORIO_CURSO_APAS.pdf).

CETESB – COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. Parque Estadual da Serra do Mar comemora 30 anos. 2007. Disponível em: [http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2007/08/28\\_serra.htm](http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2007/08/28_serra.htm).

\_\_\_\_\_. Dutos no Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.cetesb.sp.gov.br/gerenciamento-de-riscos/emergencias-quimicas/134-dutos-no-estado-deS%C3%A3o-paulo>.

CODESP. Plano de Expansão e Estudo de Acessibilidade do Porto de Santos. Apresentação. Santos: Companhia Docas do Estado de São Paulo, 2012.

CUNHA J., JAKOB A., YOUNG A. Dinâmica Demográfica Intrametropolitana na Região Metropolitana da Baixada Santista, no Período Pós 1970. Campinas: NEPO, 2008.

- DERSA. Projeto Prestes Maia: Estudos de Transporte e Tráfego. São Paulo: DERSA, 2011.
- DI PIETRO, Maria Zanella. Direito Administrativo. 13ª edição. São Paulo: Atlas, 2001.
- DNIT. Manual de Projeto Geométrico de Travessias Urbanas. Brasília: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, 2010.
- DRUMOND, M.A. Prioridades para Investimento do Fundo para Áreas Protegidas da Mata Atlântica. Fundação SOS Mata Atlântica, Conservação Internacional (CI-Brasil) e The Nature Conservancy (TNC), 2009.
- EKOSBRASIL – INSTITUTO EKOS BRASIL. Parque Estadual da Serra do Mar. Disponível em: <http://www.ekosbrasil.org/media/file/pesm.pdf>.
- EMTU. Projeto Básico Referencial do Edital de Concorrência N° 003/2010 - EMTU/SP. São Paulo: 2010.
- \_\_\_\_\_. Consolidação do Projeto Funcional das 4 Etapas do Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista – Produtos 1 a 12. São Paulo: Consórcio Metrô Leve, 2009.
- \_\_\_\_\_. Edital N° 007/2008 para Consolidação do Projeto Funcional das 4 Etapas do Sistema Integrado Metropolitano da Baixada Santista. São Paulo: Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos, 2008.
- FERREIRA, Ana Luiza Salles Souto; ALMEIDA, Marco Antônio. Santos: o desafio de ser governo. São Paulo, Pólis, 1994 (Publicações Pólis, 18). Cap. 1.
- FIGUEIREDO, G.J.P. Curso de Direito Ambiental. 4ª Edição. Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- FLORILLO, C.A.P. Curso de Direito Ambiental Brasileiro. 8ª. ed. São Paulo. Saraiva, 2007.
- FORMAM, R. T. T. Land mosaics: the ecology of landscapes and regions. Cambridge, United Kingdom. Cambridge University Press, 1995.
- FUNDAÇÃO FLORESTAL (FUNDAÇÃO PARA A CONSERVAÇÃO E A PRODUÇÃO FLORESTAL). Plano Emergencial de Uso Público do Parque Estadual Marinho da Laje de Santos. SMA: São Paulo, 2010.
- GEFE, W. E.; AMORIM, L. F. C.; AMORIM, A. C. e AMORIM, F. A. (2004). Aspectos Socioeconômicos da Pesca Artesanal na Região da Baixada Santista. In: IV Congresso Brasileiro de Pesquisas Ambientais e Saúde, Santos. p. 13-21.
- GESP (GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO). Projeto Marinas chega à Baixada Santista. Disponível em: <http://www.fflorestal.sp.gov.br/noticias2.php?id=95>.
- GITAHY, Maria Lúcia C. Ventos do Mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana em Santos (1889-1914). São Paulo: Editora Unesp, 1992.
- HONORA, A.C.C.; RESENDE, M.A.C.S.; BRESSAN, T.V. Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: a experiência do Estado de São Paulo. In: HONORA, A.C.C.; CASTRO, C.A.M.; BARCELLOS, L.M. Regularização Fundiária em Unidades de Conservação: as experiências dos Estados de São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro. São Paulo: Governo do Estado de São Paulo / Fundação Florestal, 2009.
- HONORA, A.C. Entrevista concedida ao Jornal Costa Norte em 18 de fevereiro de 2011. Disponível em: <http://www.costanorte.com.br/index.php/editorias/cidades/bertioga/parque-estadual-da-restinga-ja-contacom-verba-2>.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Manual Técnico da Vegetação Brasileira. Séries Manuais Técnicos em Geociências, nº 1. Rio de Janeiro, 1992.
- JAKOB, Alberto Augusto Eichman. As mudanças socioespaciais na Ilha de São Vicente nos anos 1990 e a possibilidade de novas regionalizações por meio de análises intraurbanas. Trabalho apresentado no XIV Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Caxambu, 2004. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/site\\_eventos\\_abep/PDF/ABEP2004\\_264.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/site_eventos_abep/PDF/ABEP2004_264.pdf).
- \_\_\_\_\_. Análise Sócio-Demográfica da Constituição do Espaço Urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no Período 1960-2000. Campinas, SP, 2003.
- JORNAL 'A Tribuna'. Água na virada do ano, um desafio extra para a SABESP. Santos, 02/01/2012. P.A-9.
- \_\_\_\_\_. Estudo vai dizer se é viável usar o transporte pelos rios. Santos, 18/03/2012. P. A-4.
- \_\_\_\_\_. Sistema "envelhecido" não dá conta da drenagem em Santos. Santos, 24/04/2012. P.A-3.
- \_\_\_\_\_. Projeto de ponte no Saboó será apresentado em março. Santos, 19/02/2009. Caderno Porto e Mar. P. C-6.
- \_\_\_\_\_. Público apoia adoção do VLT em audiência pública. Santos, 16/05/2009. P. A-4.
- \_\_\_\_\_. (versão on-line). Baixada Santista não terá abastecimento de água comprometido, garante Sabesp. Santos, 27/12/2011. Disponível em: <http://www.tribuna.com.br/noticias.asp?idnoticia=129148&idDepartamento=5&idCategoria>
- JORNAL 'Boqueirão News'. Linha do VLT vai alterar rotina viária da avenida Conselheiro Nébias. Santos, 09/03/2012. Disponível em: [http://www.boqnews.com/ultimas\\_texto2.php?cod=11913](http://www.boqnews.com/ultimas_texto2.php?cod=11913). Acesso em 05/08/2012.
- JORNAL DA ORLA. O outro lado da ponte sobre o canal. Santos, 31/05/2009. Caderno Porto Cidade, P.17.
- LICHTI, F. M. Poliantéia Santista. V. 3. Santos: Gráfica Prodesan, 1996.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 19ª edição, Malheiros Editores LTDA, 2011.
- MAIA. F. P. O Plano Regional de Santos. São Paulo: Pedagógica Brasileira, 1950.
- MARTINS, M. L. R. Os Desafios da Gestão Municipal Democrática. Santos – 1993/1996. São Paulo/ Recife: Instituto Pólis/Centro Josué de Castro, 1998.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 1997.
- MIGOTTO, A. E.; TIAGO, C G. Síntese. In: Migotto, A. E.; Tiago, C G. (Orgs.). Biodiversidade do Estado de São Paulo: síntese do conhecimento ao final do século XX. Vol. 3. Invertebrados Marinhos. São Paulo: Fapesp, 1999.
- MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2000.
- NUNES, L. A. de P. A Formação do Urbanismo em Santos: 1894 – 1951. Dissertação de Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 2001.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio e HALL, Michael M. (orgs.). A Classe Operária no Brasil. Documentos (1889 a 1930). Vol. I, O Movimento Operário. São Paulo, Alfa Omega, 1979.
- \_\_\_\_\_. A Classe Operária no Brasil, 1889-1930, Documentos, vol. II, Condições de vida e de trabalho, relações com os empresários e o Estado. São Paulo, Brasiliense/FUNCAMP, 1981.
- PMQA – Plano de Monitoramento da Qualidade Ambiental. Plano de Monitoramento da Qualidade Ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar. 2011. Disponível em: <http://ma-pesm.blogspot.com.br/>.
- RBMA – Reserva da Biosfera da Mata Atlântica. Flora na Ecorregião da Serra do Mar. 2006. Disponível em: [http://www.rbma.org.br/anuario/mata\\_06\\_smar\\_asp\\_bio\\_flora.asp](http://www.rbma.org.br/anuario/mata_06_smar_asp_bio_flora.asp).
- SAES, F.A. M. As Ferrovias de São Paulo 1870-1940. São Paulo: Hucitec, 1981.
- SAKAMOTO, R.S.R.S. Dissertação de Mestrado em Paisagem e Ambiente. Bertioga: paisagem, ambiente e urbanização. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.
- SCHIFFER, S. T. R. A Territorialidade Revisitada: Brasil pós II PND. Tese de Livre Docência. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo – FAU/USP. São Paulo, 1992.
- SCIFONI, S. A Construção do Patrimônio Natural. Tese de Doutorado em Geografia Humana. Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.
- SEABRA, Odette C. de Lima. A Muralha que Cerca o Mar: uma modalidade de uso do solo urbano. Dissertação de Mestrado. Departamento de Geografia da FFLCH-USP. São Paulo, 1979.
- SILVA, J.A. da. Direito Ambiental Constitucional. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- SMA – SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE. Plano de Gestão Ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar: Núcleo Cubatão. São Paulo: 1998.
- \_\_\_\_\_. Parque Estadual da Serra do Mar comemora 30 anos. 2007. Disponível em: [http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2007/08/28\\_serra.htm](http://www.cetesb.sp.gov.br/noticentro/2007/08/28_serra.htm).
- \_\_\_\_\_. Relatório Técnico: APA – Área de Proteção Ambiental Marinha do Litoral Centro (APAMLC). 2008. Disponível em: [http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/consultapublica/consultapublica\\_apa\\_lit\\_centro.pdf](http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/consultapublica/consultapublica_apa_lit_centro.pdf).
- SMA/FF – SECRETARIA DE ESTADO DO MEIO AMBIENTE / FUNDAÇÃO FLORESTAL. Plano de Manejo do Parque Estadual da Serra do Mar. 2006. Disponível em: [www.fflorestal.sp.gov.br](http://www.fflorestal.sp.gov.br).
- SOARES, M. B. (org.). Introdução à Formação Econômica da Baixada Santista. Santos: Assecob, 1984.

SOUSA, A. Os Andradas, Vol. I, São Paulo: Typographia Piratininga, 1922.

UNIVALI – UNIVERSIDADE DO VALE DO ITAJAÍ.  
Arrasto de Parelhas. Disponível em:

[http://siaiacad04.univali.br/?page=conheca\\_frotas\\_detalhes/arrasto-parelhas](http://siaiacad04.univali.br/?page=conheca_frotas_detalhes/arrasto-parelhas).

VAZQUEZ, Daniel Arias (Org.). A Questão Urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidade e desafios para o desenvolvimento. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

VETEC. Pesquisa Origem-Destino 2007 – Região Metropolitana da Baixada Santista: Sumário de Dados. São Paulo: Vetec Engenharia, Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, 2007.

VIVAMAR – INSTITUTO VIVAMAR. Proposta de Regulamentação da Pesca em Santos. 2011. Disponível em: <http://www.vivamar.org.br/>.

## Documentos

AGEM. Ata da 2ª Reunião da Câmara Temática Especial do Sistema Hidroviário Regional da Agência da Região Metropolitana da Baixada Santista. Santos: AGEM, 2011.

\_\_\_\_\_. Plano Cicloviário Metropolitano da Baixada Santista: Relatório Final. Santos: AGEM, SIGGeo Engenharia e Consultoria Ltda. 2006.

\_\_\_\_\_. Plano Viário Metropolitano da Baixada Santista: Caderno Resumo. Santos: AGEM, SIGGeo Engenharia e Consultoria Ltda. 2002.

CETESB. Relatório Qualidade das Praias Litorâneas no Estado de São Paulo 2011.

DAEE. Relatório 4 – Proposta do Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico de Santos, Revisão 5. São Paulo: DAEE, CONCREMAT, 2010.

DIÁRIO OFICIAL DE SANTOS. Veículo Leve sobre Trilhos. Santos, 13/03/2010. P.3.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010

SABESP. Revisão e Atualização do Plano Diretor de Abastecimento de Água da Baixada Santista, Relatório Final – Vol. VI - Planejamento dos SAA – Região Centro. São Paulo: 2011.

SÃO PAULO (Ministério Público). Inquérito Civil N° 27/09-GAEMA/BS. Autos Suplementares v. I e II. Santos: 2009.

SÃO PAULO (Estado). Estudo e Relatório de Impacto Ambiental do Sistema Integrado Metropolitano e do Veículo Leve sobre Trilhos da Região Metropolitana da Baixada Santista. São Paulo: Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, 2008.

SÃO PAULO (Estado). Pesquisa Origem-Destino 2007 – Região Metropolitana da Baixada Santista:

apresentação. São Paulo: Secretaria dos Transportes Metropolitanos do Estado de São Paulo, 2007.

## Sites

CET SANTOS. Programa Transporte Solidário:

[http://www.cetsantos.com.br/cet\\_interna.asp?arqui=educacao/programa\\_transporte\\_solidario.htm](http://www.cetsantos.com.br/cet_interna.asp?arqui=educacao/programa_transporte_solidario.htm).

ESTUDO DO MERCADO IMOBILIÁRIO DA BAIXADA SANTISTA (2012):

[www.mercadoimobiliariosantos.wordpress.com](http://www.mercadoimobiliariosantos.wordpress.com)

IF – INSTITUTO FLORESTAL: <http://www.iflorestal.sp.gov.br>

PARCEL: [www.parcel.org.br](http://www.parcel.org.br)

