



ORIGINAL
ORIGINAL

Editor

Renata Baesso Pereira

Conflito de interesse

Não há.

Recebido

14 set. 2023

Versão Final

24 maio 2023

Aprovado

6 jun. 2023

Desafios de uma cidade portuária: reflexões sobre as condições atuais da relação porto/cidade em Santos (São Paulo)

Challenges of a port city: reflections on the current conditions of the port/city relationship in Santos (São Paulo)

Diego Costa Roza Guimarães¹ , Letícia Moreira Sigolo¹ 

¹ Universidade São Judas Tadeu, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, SP, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: L. M. Sigolo. E-mail: lesigolo@gmail.com

Artigo elaborado a partir da dissertação de D.C.R. Guimarães, intitulada "Espaços Livres como Catalisadores da Qualificação da Relação Porto e Cidade em Santos-SP". Universidade São Judas Tadeu, 2022.

Como citar este artigo/How to cite this article: Guimarães, D. C. R.; Sigolo, L. M.; Desafios de uma cidade portuária: reflexões sobre as condições atuais da relação porto/cidade em Santos (São Paulo). *Oculum Ensaios*, v. 21, e246847, 2024. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v21e2024a6847>

Resumo

Ao observar a configuração atual da área portuária de Santos (São Paulo), mais especificamente do Paquetá e adjacências, o desenho da Avenida Perimetral ganha destaque e se apresenta nitidamente como um elemento central, além do mais óbvio, nas investigações sobre a relação porto/cidade neste município. Porém, a área do Porto Organizado excede o eventual limite físico que representa a Avenida Perimetral, ao abarcar um conjunto de áreas não afetadas por operações portuárias imersas sobre a malha urbana da cidade. Condição que exacerba conflitos de usos que a administração municipal tenta remediar via regramento legal que apresenta incentivos e/ou restrições a determinados usos e atividades. O presente artigo propõe observar tal relação dicotômica através da análise de um conjunto de peças técnicas que variam entre legislações, Planos de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos, o atual e seu antecessor, o Plano de Investimentos Mínimos da Ferrovia Interna do Porto de Santos e o documento relativo ao Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental, da área recentemente arrendada no Paquetá, o STS 11. Por meio de tais documentos e de leituras desse território foi possível investigar a condição atual e os cenários futuros da relação porto/cidade, que apontam para a intensificação da fragmentação da área do Porto Organizado e de sua cisão com a cidade, além do avanço das atividades retroportuárias sobre a malha urbana e da dissolução de paisagens.

Palavras-Chave: Área portuária. Avenida Perimetral. Paisagem. Patrimônio histórico.

Abstract

When observing the current configuration of the port area of Santos (São Paulo), more specifically of Paquetá and surrounding areas, the design of Perimetral Avenue stands out and clearly presents itself as a central element, in addition to the most obvious, in investigations about the port/city relationship in this area. However, the Organized Port area exceeds the possible physical limit

that represents the Perimetral Avenue, encompassing a set of areas not affected by port operations immersed in the urban mesh of the city. A condition that exacerbates conflicts of uses that the municipal administration tries to remedy through legal regulations that present incentives and/or restrictions to certain uses and activities. This article proposes to observe this dichotomous relationship through the analysis of a set of technical pieces that vary between legislation, Development and Zoning Plans of the Port of Santos, the current and its predecessor, the Minimum Investment Plan of the Internal Railroad of the Port of Santos and the document related to the Technical, Economic and Environmental Feasibility Study, of the recently leased area in Paquetá, the STS 11. Through such documents and readings of this territory, it was possible to investigate the current condition and future scenarios of the port/city relationship, which point to the intensification of the fragmentation of the Organized Port area and its split with the city, in addition to the advance of retroport activities on the urban mesh and the dissolution of landscapes.

Keywords: Port area. Perimetral Avenue. Landscape. Historical Heritage.

Introdução

De modo geral, a literatura no campo da arquitetura e do urbanismo que abrange questões afeitas às cidades portuárias aponta dois tipos hegemônicos de percursos, ambos orientados pela maximização dos ganhos nas determinações do território, porém apoiados em correntes distintas: uma que aposta e se apoia em soluções via grandes projetos urbanos de retorno ao *waterfront*, como os desenvolvidos em Boston, Baltimore, Londres, Barcelona, Buenos Aires (Souza, 2006) e mais recentemente no Rio de Janeiro (Rial, 2008).

Tais intervenções de renovação e/ou revitalização ocorrem oportunamente em espaços obsoletos e/ou ociosos que exigiram investimentos elevados para a sua adequação frente à necessidade de atualização tecnológica demandada pelos modais de transportes e armazenagem, pois situadas em áreas centrais limitadas e de difícil acessibilidade, acumulam fatores que resultam em seu esvaziamento, seguindo em desvantagens comparativas com relação às “[...] novas instalações portuárias em grandes portos mais afastados, tecnológica e fisicamente preparados para os novos tempos” (Del Rio, 2001, p. 18).

O outro modelo, todavia, simplifica toda e qualquer dinâmica da borda costeira ao incremento da atividade portuária como parte do porto mercantil, motor econômico pujante, onde as atividades produtivas via traslado e armazenagem de cargas ditam e limitam toda forma de uso e ocupação de tais espaços. A própria Autoridade Portuária de Santos (Santos Port Authority – SPA) explicita como seu principal objetivo “[...] a busca constante da eficiência logística e desenvolvimento sustentável do porto”, além de “um adequado crescimento das infraestruturas internas e externas ao porto” (Santos Port Authority, 2020a, p. 11).

A hinterlândia do Porto de Santos, segundo a Autoridade Portuária (SPA), compreende o maior centro industrial, comercial, financeiro e de consumo do Brasil, abrange de forma direta cinco estados da Federação, São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, área que representa 29% do país, 85 milhões de pessoas e 51% do PIB brasileiro.

Desde o seu início, a atividade portuária guarda grande importância frente ao desenvolvimento econômico, social e urbano da cidade de Santos, porém desde que suas bases modernas começaram a ser construídas, em 1888 (Gitahy, 1992), por meio de uma concessão pública de 90 anos firmada entre o governo imperial e um grupo de empresários cariocas, a atividade do porto avança e compete pela aquisição de mais espaço, em detrimento de uma organização mais afeita à vida cidadina (Lanna, 1996).

Atualmente despontam-se condições que aparentemente intensificam processos em curso, como: a separação física entre área portuária e malha urbana, acompanhada pelo transbordamento das atividades retroportuárias sobre a cidade; a fragmentação da área do Porto Organizado pelo processo de arrendamento e progressiva transferência à iniciativa privada do controle das operações e a dissolução de paisagens pela atualização das instalações portuárias (Figura 1).

Para investigar o quadro atual, foram consultadas peças técnicas relativas à regulamentação e ao planejamento da cidade e do Porto de Santos: a LF nº8.630/1993, de modernização dos portos, e sua atualização, a LF nº12.815/2013; o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZPS) 2020 e seu antecessor, de 2006, o Plano de Investimentos Mínimos da Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS)¹, e o documento relativo ao Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA)², para área STS 11, cotejados com legislações municipais: o Plano Diretor (PD), LC nº1.005/2018; a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS), L.C. nº 1.006/2018, e o Programa de Revitalização e Desenvolvimento Urbano da Macrozona Centro – Alegria Centro, L.C. nº 1.085/2019.

A legislação federal de modernização dos portos (Brasil, 1993, 2013) impactou o ambiente físico e a organização do trabalho, engendrando uma reconfiguração do espaço portuário, ao separar a administração, sob responsabilidade estatal, da operação portuária, que passou a ser desempenhada por empresas privadas.



Figura 1 – Macrozona Centro. Patrimônio e atividade portuária.

Fonte: Elaborada pelas autoras (2022), com base em *Google Earth Pro*.

¹ O documento denominado “Plano de Investimentos Mínimos da Ferrovia Interna do Porto de Santos” (Anexo II) compõe o Edital de Chamamento Público para operadoras ferroviárias interessadas em ingressar na sociedade de propósito específico, que será responsável pela gestão, operação, manutenção e expansão da ferrovia interna ao Porto de Santos, publicado em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/anexo-ii-plano-de-investimentos.pdf>, em 23 dez. 2020.

² O documento denominado “Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental - EVTEA” apresenta-se como base para o procedimento licitatório de arrendamento de instalação portuária destinada à movimentação e armazenagem de grãos sólidos vegetais no Complexo Portuário de Santos, localizado na área denominada STS11. Ele está dividido em seis seções. Foi objeto de consulta e audiência públicas entre 26 de abril e 9 de junho de 2021. Disponível no site da ANTAQ: <http://web.antaq.gov.br/Sistemas/LeilaoInternetV2/PaginaPrincipal.aspx>

À análise, os Planos de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (Santos Port Authority, 2003, 2020a) agregam diretrizes relativas à estruturação física e operacional do porto, que envolvem aspectos relacionados ao deslocamento e à distribuição de pessoas e mercadorias, à sua relação com o patrimônio cultural, histórico e arquitetônico, além de relativas à interface porto/cidade.

Enquanto as legislações municipais relativas ao ordenamento territorial e desenvolvimento urbano permitem observar intenções e anseios do ente municipal no que tange à relação porto/cidade, ao estabelecer dispositivos de permissão, restrição, incentivos ou desincentivos a determinados usos e atividades em frações do território, além de mecanismos de proteção a edificações e paisagens.

Já a minuta de Investimentos Mínimos da FIPS e o EVTEA para o processo licitatório da área STS11 permitem a prospecção de situações físicas resultantes das intervenções por eles apontadas, de seus impactos sobre a paisagem e sobre a relação porto/cidade.

A leitura dessas peças técnicas, à luz da legislação de modernização de portos e seus efeitos, permitiu analisar a relação porto/cidade sob diversos aspectos, principalmente relativos à fragmentação e continuidade de territórios, à forma e funcionamento de espaços livres e à composição e dissolução de paisagens portuárias.

Fragmentação da área do porto organizado em lotes: reflexos da legislação de modernização dos portos.

Desde a década de 1990, mais especificamente após a sanção da Lei Federal nº8.630, de 25 de fevereiro de 1993, que “dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias” (Brasil, 1993, p. 1), os portos brasileiros passam por transformações organizacionais e estruturais.

A nova legislação, conhecida como “Lei de Modernização dos Portos”, veio a permitir a concessão da exploração da operação portuária à iniciativa privada na forma de arrendamento de partes do território e instalações do Porto Organizado mediante licitações públicas.

Estas novas diretrizes chegam ao Porto de Santos após 13 anos de seu retorno ao domínio público sob controle e monopólio exclusivo da administração federal, que ocorreu nos anos 1980 com o fim da concessão de 90 anos à Companhia Docas de Santos (CDS) e a subsequente criação da Companhia Docas do Estado de São Paulo (Codesp). A nova legislação forjou “[...] o que se denomina ‘ambiente concorrencial’, passando a CODESP de operadora portuária à autoridade portuária, em meio a profunda crise do estágio extensivo de produção, que perdura até hoje” (Carriço, 2019, não paginado).

Conforme descreve Carriço (2019) é no contexto dos anos 1990, através do implemento de políticas neoliberais que se gestam significativas transformações na economia nacional, e destas resultam mudanças regulatórias que atingem o setor portuário. Neste período, ocorre a extinção da empresa pública Portobrás, criada em 1975 para administrar os portos federais e auxiliar na execução da Política Portuária Nacional, além da sanção da “Lei de Modernização dos Portos”.

A nova norma regulatória afasta a empresa pública federal, Codesp, da operação portuária, delimita sua atuação no âmbito exclusivo do planejamento e da gestão administrativa do Porto e permite a concessão da operação portuária à iniciativa privada. Na prática, autoriza a exploração

dos terminais portuários por distintos grupos privados. Tal ação resulta na fragmentação da área do Porto Organizado em diversos “lotes” e esgarça sua relação com a cidade (Carriço, 2019).

Acirra esse quadro de fragmentação, a previsão de uma *clusterização*³ da área do Porto Organizado no PDZPS 2020, que vem a conferir feição similar aos territórios ermos compostos pelo encontro de condomínios fechados. Espaços e atividades como estacionamentos, guarita, portaria, administração e praças internas, antes partilhadas, agora redundam entre os muros de cada cluster, multiplicando assim as áreas não operacionais, e ainda comprometendo a produtividade do território portuário.

Tal situação também representa um impacto sobre a paisagem e a configuração física do território do porto pela baixa vitalidade resultante da redução do número de funcionários pela automação das instalações e operações portuárias, mais ermas e inóspitas, e que tendem a ampliar o esgarçamento da relação porto/cidade.

O processo de privatização da operação portuária resulta, *a priori*, na possibilidade de abertura e introdução, no cenário local, de empresas “estrangeiras” sem vínculos com a base territorial e social local, condição que pode acarretar mais facilmente, por ignorância ou desinteresse, ações que negligenciam a relação porto/cidade e resultam no acirramento dos conflitos advindos da implementação tecnológica, redução dos postos de trabalho e transformação deletéria da paisagem.

Corroboram o cenário de fragmentação espacial interna e externa, ocasionado pela possibilidade de arrendamento de partes do Porto Organizado por distintas concessionárias privadas e pela consolidação da avenida perimetral, outras diversas condições que resultam na degradação progressiva dos setores urbanos próximos, da própria paisagem portuária e dos ecossistemas existentes na região estuarina.

Destaca-se o avanço de uma cadeia de atividades retroportuárias que se debruça sobre os terrenos lindeiros ao porto organizado e engendram diversas incompatibilidades de uso e consequentemente a degradação das condições urbanas nestas localidades (Carriço, 2019).

Cisão delineada pela avenida perimetral: o reforço da infraestrutura terrestre de matriz rodoviarista

Conforme indica a Autoridade Portuária de Santos, através do PDZPS 2006, o projeto da Avenida Perimetral Portuária da Margem Direita está inserido em um grupo de intervenções sobre a infraestrutura terrestre que pretende absorver o crescente aumento do volume de cargas movimentadas no Porto de Santos, em face do desenvolvimento da sua hinterlândia que recebeu implementos na forma da modernização da malha ferroviária do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e São Paulo, da construção da segunda pista da Rodovia dos Imigrantes, do avanço das obras do Rodoanel de São Paulo e do crescimento da produção da soja e de açúcar (Santos Port Authority, 2006, p. 67).

A proposta consiste na extensão da Avenida Perimetral em aproximadamente 8 km, articulando as duas extremidades da margem direita do Porto Organizado, do bairro da Alemoa, a noroeste, até o bairro da Ponta da Praia, no extremo leste. Propõe também a ligação seca entre

³ Processo que destina áreas de recepção exclusiva para o armazenamento e/ou movimentação de um tipo específico de carga. Sendo, portanto, o *cluster* uma área que concentra a mesma tipologia de carga a ser movimentada e/ou armazenada (Santos Port Authority, 2020a, p. 13).

Santos e Guarujá por meio de um túnel sob o canal do estuário, uma outra Avenida Perimetral na margem esquerda do porto organizado, na região de Vicente de Carvalho, distrito do Guarujá, mais três viadutos, além de contemplar, em uma próxima fase da obra, a execução do Projeto do Mergulhão, passagem rodoviária subterrânea entre o Valongo, armazém 1, até a Praça do Rio Branco, sentido Paquetá (Figura 2).

Tal conjunto de intervenções ratifica a matriz rodoviarista dos investimentos direcionados à ampliação da infraestrutura terrestre. Conforme ressalta Souza (2006, p. 252), esse projeto ignora possibilidades de reconfiguração da logística de transporte do porto como “[...] alternativas de cabotagem, terminais modais etc., que poderiam transformar consideravelmente as relações urbanas na área de interface porto/cidade”.

Apesar do PDZPS 2006 apresentar um capítulo inteiro destinado à cabotagem, destacando possíveis melhorias nas condições ambientais e vantagens econômicas atreladas a ela, aponta apenas diretrizes gerais de fomento à sua implementação e informa que a Autoridade Portuária estaria desenvolvendo um programa que “[...] explora o relevante papel do Sistema Porto relacionado à consolidação sustentável do aumento da cabotagem das cargas nacionais e internacionais” (Santos Port Authority, 2006, p. 100). Nem o PDZPS 2006 ou mesmo o atual, PDZPS 2020, apresentam ações para a viabilização da intermodalidade necessária à realização da cabotagem como a previsão de áreas para a instalação de cais para transbordo, reembarque, porto seco, entre outros.

Por outro lado, no cenário atual de incremento da infraestrutura terrestre, a proposta do Mergulhão é essencial para consecução da viabilidade da reconversão do *waterfront*, o retorno à frente marítima como local compatível à acomodação e desenvolvimento de atividades ligadas à vida urbana cotidiana ou mesmo para receber apresentações ocasionais como eventos e espetáculos. O Mergulhão contribuiria de forma efetiva ao propiciar a exclusão do contato entre o tráfego pesado de caminhões e os transeuntes, beneficiários da reconversão do *waterfront*, apesar de não trazer respostas para o transpasse das duas linhas férreas paralelas à via e ao cais.

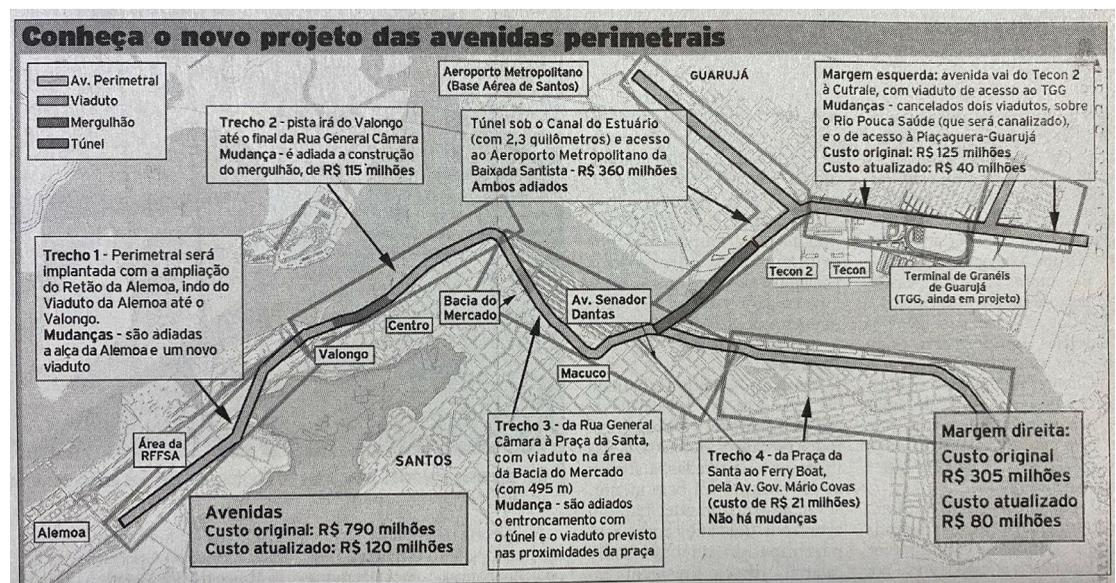


Figura 2 – Proposta das Avenidas Perimetrais. Fonte: CODESP, atual SPA, 2005.

Fonte: *A Tribuna*, 7 de outubro de 2005.

O PDZPS 2020 retirou a construção do Mergulhão dos planos da Autoridade Portuária e, em seu lugar, acrescentou a execução de uma terceira linha férrea, paralela às existentes, além de um meio muro com alambrado, apartando ainda mais porto e cidade no trecho entre Valongo e Paquetá.

O reforço da infraestrutura terrestre, em detrimento da estratégia de intermodalidade da matriz de transportes, acaba por desprezar a possibilidade de redução da ocupação do território por espaços destinados à estadia e trânsito de veículos pesados dentro da malha portuária e urbana.

O predomínio e a manutenção de um modelo de transporte rodoviário, apoiado sobre a premissa do estabelecimento de uma avenida tipo perimetral, remetem, para além das questões de mobilidade, a consolidação de um elemento delimitador, que nasce com intuito de definir e separar duas partes, no caso, porto e cidade.

Ainda que a avenida perimetral proporcione mobilidade e acessos às duas faces da relação porto e cidade, o que poderia caracterizá-la como um elemento articulador, as barreiras que promove por meio de portões, muros e viadutos que inclusive obstruem antigas ligações, a vista da paisagem costeira, a conexão com a linha d'água, reforçam a leitura de dois ambientes justapostos, porém apartados.

Avanços da atividade retroportuária sobre a malha urbana: convergência e incoerência entre planos e leis

Os limites das atribuições e competências entre os entes federados, principalmente entre municípios e União, guardam complexas nuances no contexto do território lindeiro à linha d'água na área portuária de Santos.

Se por um lado a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, estabelece que a política de desenvolvimento urbano é atribuição do poder público municipal, o artigo 21, inciso XII, alínea "f", da mesma Carta Magna, aponta como competência da União explorar os portos marítimos, fluviais e lacustres. Resulta desta condição, uma área sob jurisdição federal, que desde sempre foi entendida como um próprio municipal.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santos (LC nº1.006/2018), elaborada pelo ente municipal, e que estabelece parâmetros para regular o porte das edificações e os tipos de uso e ocupação aceitáveis em determinadas regiões do município, enfrenta fortes limitações para o atendimento de sua finalidade, pois a atual "legislação de modernização dos portos" (LF nº 12.815/2013) ratifica o entendimento de que a área do Porto Organizado é um bem público sob jurisdição da autoridade portuária, a ser instituída por ato do Poder Executivo Federal⁴ (Brasil, 2013). Entendimentos, em grande medida, divergentes que se desdobram em conflitos de interesses locais e regional, e que, por sua vez, conferem instabilidade e incongruências no interior de políticas, programas, planos e projetos.

Enquanto o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos – PDZPS apresenta diretrizes e estratégias de ação voltadas para a área portuária, o Plano Diretor (PD - LC nº1.005/2018) e a Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS – LC nº1.006/2018) de Santos apresentam as diretrizes e estratégias de ação para as áreas sob jurisdição municipal. Todavia, ambos trazem um

⁴ Tal sobreposição de comando gerou uma ação de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), na qual o Ministro Ricardo Lewandowski declarou que a Lei Complementar nº. 730/2011, a LUOS vigente à época no município de Santos, interferiu diretamente no modo de explorar e de administrar serviços e instalações portuárias, sustentando o entendimento de que esta competência regulatória é prerrogativa da União (Santos Port Authority, 2020a, p. 167).

capítulo específico sobre a relação entre estas duas partes do território, com perspectivas muitas vezes conflitantes e que resultam na prática na sobreposição dos interesses do porto aos da cidade.

Contudo, há pontos convergentes como a destinação do trecho do Valongo, nas proximidades do Paquetá, entre os antigos armazéns 1 e 8, à movimentação de passageiros em cruzeiros marítimos conforme o subcapítulo “Áreas e instalações afetas às operações portuárias”, do PDZPS 2020 e a demarcação desse mesmo trecho na LUOS/2018 como NIDE, Núcleo de Intervenções e Diretrizes Estratégicas, articulado a uma proposta de revitalização da orla do antigo cais do Porto e que prevê a permissão para implantação de terminais de passageiros, instalações para atracação de cruzeiros marítimos, para serviços de pesquisa, além de pavilhões de feiras e exposições (Santos, 2018b) (Figura 3).

Neste trecho, denominado como NIDE 1 - Valongo, a administração municipal pretende induzir um processo de revitalização a partir da reconstituição da conexão com a linha d’água, sendo que o retorno ao *waterfront* se dará com a criação de um parque e a recuperação dos armazéns existentes, em um dos trechos mais antigos do cais santista, que agregará a função de articular o convívio entre porto e cidade, além de valorizar o acervo de bens de interesse histórico, arquitetônico e cultural inseridos no centro histórico (Santos, 2018b).

Além da propalada convergência entre PDZPS 2020 e a LUOS 2018 para o caso da destinação da área do cais do Valongo, também é possível observar, apesar de tácita, a tendência de concordância sobre a forma de ocupação da região do Paquetá. Porém o que se nota, para tal região, é uma proposta antagônica à prevista para o Valongo, com diversas incoerências frente aos princípios documentados no Plano do Porto e no ordenamento territorial municipal. A incoerência

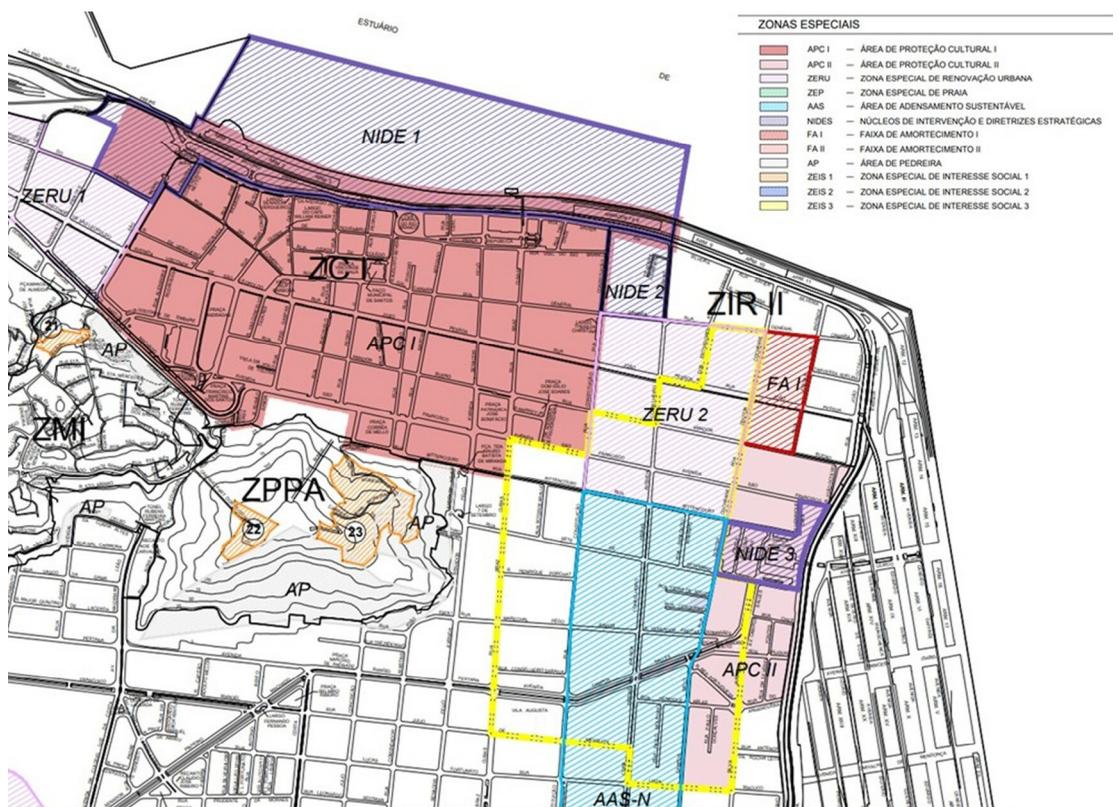


Figura 3 – LUOS/2018, recorte do Anexo IV, Planta de Zonas Especiais, foco na Macrozona Centro, registro das delimitações das NIDES 1, 2 e 3, APC I e II, ZIR II e FA I.

Fonte: Prefeitura de Santos, Secretaria de Desenvolvimento Urbano. Disponível em: <http://11nq.com/b4LDb>. Acesso em 21 abr. 2022.

do PDZPS 2020 pode ser observada ao comparar o tratamento previsto ao antigo cais do Valongo, que se alinha às diretrizes apresentadas em seu subcapítulo “*Masterplan Cultural para preservação do patrimônio histórico*”, de preservação e acesso ao acervo histórico edificado, com o previsto para a região vizinha, o Paquetá, que, contrariando o referido “*Masterplan Cultural*”, envolve a demolição de armazéns com nível proteção, inibição de acesso a bens culturais e a total desintegração da paisagem, o que será detalhado mais adiante.

Por sua vez, o Plano Diretor do Município de Santos apresenta como parte dos seus objetivos a elaboração de um Plano de Revitalização nas áreas do Porto Valongo e do Porto Paquetá (art. 4º), o fortalecimento da relação “Cidade-Porto” (art. 8º) e ainda estabelece diretrizes de desenvolvimento de ações de integração “Cidade-Porto” (art. 9º) (Santos, 2018a). Além dele, há outras legislações municipais específicas que tratam diretamente da salvaguarda do patrimônio histórico e cultural como, a LC 1.085/2019 (Santos, 2019), o DM 5.436/2009 e resoluções de tombamento com incidência direta sobre a região do Paquetá.

No âmbito da esfera municipal, essa inconsistência pode ser observada, tendo como base estas mesmas regiões históricas, o cais do Valongo e o Paquetá, ao cotejar as orientações trazidas pelo PD 2018 e pelos instrumentos de salvaguarda do patrimônio citados acima com o zoneamento definido na LUOS 2018, bastante desfavorável à qualificação da relação porto/cidade, como veremos adiante.

O conflito entre instrumentos da gestão municipal no contexto da relação porto/cidade

Ao observar a proposta de atuação da administração municipal no Paquetá, cabe o estranhamento da exclusão da aplicação da mesma lógica de valorização e proteção do patrimônio histórico, e de dinamização da economia vinculada ao discurso de requalificação urbana e de retorno ao *waterfront*, principalmente no trecho entre os armazéns 11 e 12, que possuem berço de atracação assoreados, piso do cais colapsado e um conjunto edilício com gravame de nível de proteção e tombamento.

Comparando rapidamente as duas regiões parece que seria o caso de delimitar um NIDE específico para a região do Paquetá, abrangendo o trecho de acúmulo de bens de interesse histórico já reconhecidos, que oferece condições similares às apresentadas no NIDE 1 e que compõem dada ambiência e paisagem cultural que está em risco de desmaterialização, tendo em vista a minuta do Plano de Investimentos Mínimos da FIPS e o EVTEA apresentado pela Autoridade Portuária referente a propostas de intervenções na área de arrendamento denominada STS 11 (trecho Paquetá e Outeirinhos), que será apresentada a seguir.

Porém, contrariamente a possibilidade de salvaguardar os bens e a ambiência já reconhecidos pela própria administração pública, via instrumento de tombamento e descrição de área envoltória, a LUOS oferece a demarcação de oito quadras lindeiras ao porto Paquetá, sete destas localizadas fora da área do Porto Organizado, como Zona Industrial e Retroportuária – ZIR II (Santos, 2018b), o que vem a acarretar um maior isolamento dos bens de interesse, devido ao incentivo de ocupação destas quadras como suporte às atividades portuárias, com serviços industriais e logísticos que geram intensa circulação de veículos pesados, além de proibir o uso residencial.

Para completar, justaposto à ZIR II, foram demarcadas duas quadras como Faixa de Amortecimento – FA I, que, segundo a LUOS tem como objetivo “[...] minimizar os impactos causados por atividades portuárias e retroportuárias, de forma a permitir atividades compatíveis

com as zonas residenciais” (Santos, 2018b, p. 50). Na FA I o uso residencial é permitido, porém desincentivado pelas restrições de porte, de até 300m², tanto para terrenos quanto para área construída.

A demarcação da ZIR II e da FA I reforçam o afastamento da vida cidadina da linha d’água na região do Paquetá e excluem qualquer possibilidade de contato por vias urbanizadas entre os transeuntes e os bens que estão alocados naquela borda costeira.

Por fim, a posição das quadras demarcadas como ZIR II conformam um “L” ao acompanhar a inflexão do território, tornando-se uma borda restritora de conexões entre o porto e a cidade nas imediações do Paquetá, porém ela não desempenha o mesmo papel com relação aos efeitos perniciosos da atividade portuária que avançam sobre a cidade.

A inconsistência do PDZPS em relação à questão porto/cidade

Em um primeiro momento, o reordenamento do trecho entre os antigos armazéns 1 a 8, como elemento de revitalização do centro histórico e de retorno à frente marítima, remete a um eventual gesto correspondente a uma estratégia que poderia ser entendida como parte do *Masterplan* Cultural previsto no PDZPS 2020, um ato revestido como ação esclarecida devido à consolidação de uma política pública de proteção do patrimônio histórico, arquitetônico e cultural, unida a uma visão oportuna e generosa que, pelo franqueamento de acesso, fortalece e qualifica a relação porto/cidade.

Porém, tal escolha aparenta encontrar maior respaldo sobre interesses meramente convenientes e estritamente táticos, vinculados a uma outra estratégia, essa originária e convergente ao ideário do máximo aproveitamento das ações para o implemento das questões de ordem econômica.

A respaldar esse raciocínio temos os seguintes fatos: (i) a própria Autoridade Portuária aponta uma série de problemas junto aos armazéns 1 a 8, como o “cais de acostagem antigo, com estrutura inadequada para suportar cargas de peso elevado e de baixa oferta de retroárea, tornando a operação clássica portuária de movimentação de carga uma tarefa quase inexequível [...]” (Santos Port Authority, 2006, p. 164), além da reduzida profundidade do cais devido ao assoreamento da margem. Ademais, (ii) a área de cais contígua, que compreende os armazéns 11 e 12A, é protegida por lei via resolução de tombamento, e os armazéns citados estão circunscritos em área envoltória, com gravame de nível de proteção. Ainda assim, esta área não recebeu a mesma atenção e tratamento, pelo contrário, foi destinada à uma remodelação completa com previsão de diversas demolições e cerceamento do acesso ao patrimônio histórico.

Ainda cabe ressaltar que o trecho que agora é objeto de convergência programática entre a SPA e a prefeitura, há quase uma centena de anos oferece dificuldades para autoridade portuária, como a situação descrita em 1926, quando ainda sob a administração da CDS foi apresentado um memorial descritivo e justificativo do Plano Geral de Desenvolvimento do Porto, que apontava, entre outras coisas, que:

A falta de previsão do desenvolvimento do porto de Santos foi a causa da construção do primeiro trecho do cais, com águas pouco profundas e sem a necessária largura, entre a Cidade e a muralha, para assegurar as precisas facilidades de transporte, de e para a estação da via férrea (Lobo, 1936, p. 610).

Como já mencionado, na área lindeira ao trecho destinado ao retorno à frente marítima, na região do porto Paquetá, nas imediações do cais junto aos armazéns 10, 11, 12 e 12A, local que

guarda a última chance do bairro do Paquetá se reconciliar com a linha d'água, a SPA, no PDZPS 2020, propõe a armazenagem e movimentação de granéis sólidos vegetais e minerais. Além disso, destina parte da área à implantação de um viaduto e um pátio ferroviário, que bloqueiam o acesso ao acervo edificado, com relevância arquitetônica, histórica e cultural, e o contato com a paisagem da linha d'água.

PDZPS e a política municipal de defesa do patrimônio

As diretrizes e estratégias apresentadas acima caminham em sentido contrário às intenções descritas no próprio PDZPS 2020, em seu subcapítulo 10.2 “*Masterplan Cultural para preservação do patrimônio histórico*”, como segue:

Por meio da elaboração do Masterplan Cultural, pretende-se readequar a vocação dos bens patrimoniais da SPA, garantindo acessibilidade de seus resultados ao público e promovendo, assim, impactos culturais, sociais e econômicos. A proposta tem como base a necessidade de modernizar a vocação e a gestão dos equipamentos públicos históricos e culturais do porto, que inclui edificações de valor histórico localizadas na área do porto organizado, bem como promover a adequação dos espaços físicos e o fomento à sua ocupação (Santos Port Authority, 2020a, p. 165).

Por sua vez, a política municipal de defesa do patrimônio se estrutura por meio da demarcação de Áreas de Proteção Cultural (APC) e de Corredores de Proteção Cultural (CPC) (Santos, 2018b) e da aplicação de Níveis de Proteção (NP) – 1 a 4 –, que estabelece parâmetros especiais de intervenção sobre imóveis de interesse (Santos, 2003); além da composição de um órgão colegiado, o Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (CONDEPASA)⁵.

A APC 1 abrange as áreas de interesse cultural na Zona Central I, incluindo a área compreendida entre os Armazéns 1 e 8. A delimitação APC 2 corresponde às áreas de interesse cultural na Zona Central II. Ainda é possível observar os vários imóveis externos às APCs, mas que também são grafados com níveis de proteção, inclusive os localizados na área do Paquetá, que são constituintes da área envoltória da Estação Elevatória de Esgoto, bem protegido por tombamento (Figura 4).

A seguir, o mapa apresenta a área central de Santos com as delimitações, em azul, das APCs 1 e 2, além de indicar os níveis de proteção de cada imóvel. No canto superior direito, na área do Paquetá, nota-se certa concentração de imóveis, fora da APC, porém protegidos, alguns devido às suas qualidades arquitetônicas e representatividade, outros à composição de ambiência e paisagem.

Até 2019, a sede da Diretoria de Operações Portuárias (DIROP) estava alocada no Edifício Eng.º José Armando Pereira, na praça Cândido Gaffrée, entre os armazéns 11 e 12A, edificação com proteção integral, nível de proteção 1, NP1, pela Resolução nº SC 03/2004, que abriga as edificações remanescentes do Sistema Coletor de Esgoto Sanitário, idealizado pelo Eng.º Francisco Saturnino de Brito, entre outras (Santos, 2004) (Figuras 5 e 6).

⁵ As Áreas de Proteção Cultural foram definidas a partir da classificação de alguns trajetos urbanos como ‘Corredores de Proteção Cultural – CPC’ nos quais está implantado um conjunto edificado que constitui paisagem cultural representativa de um período histórico e da cultura, importante para a identidade santista. A política de proteção cultural prevê ainda a gravação de Níveis de Proteção cultural nas áreas envoltórias de imóveis tombados (Santos, 2003). O DM nº5.436/2009 atribui os níveis de proteção aos imóveis situados nas APCs I e II e as APCs estão descritas na LC nº1.006/2018. O CONDEPASA possui a prerrogativa de deliberar sobre a proteção de bens e imóveis de reconhecido valor em conformidade com sua resolução de tombamento (LM 753/1991).

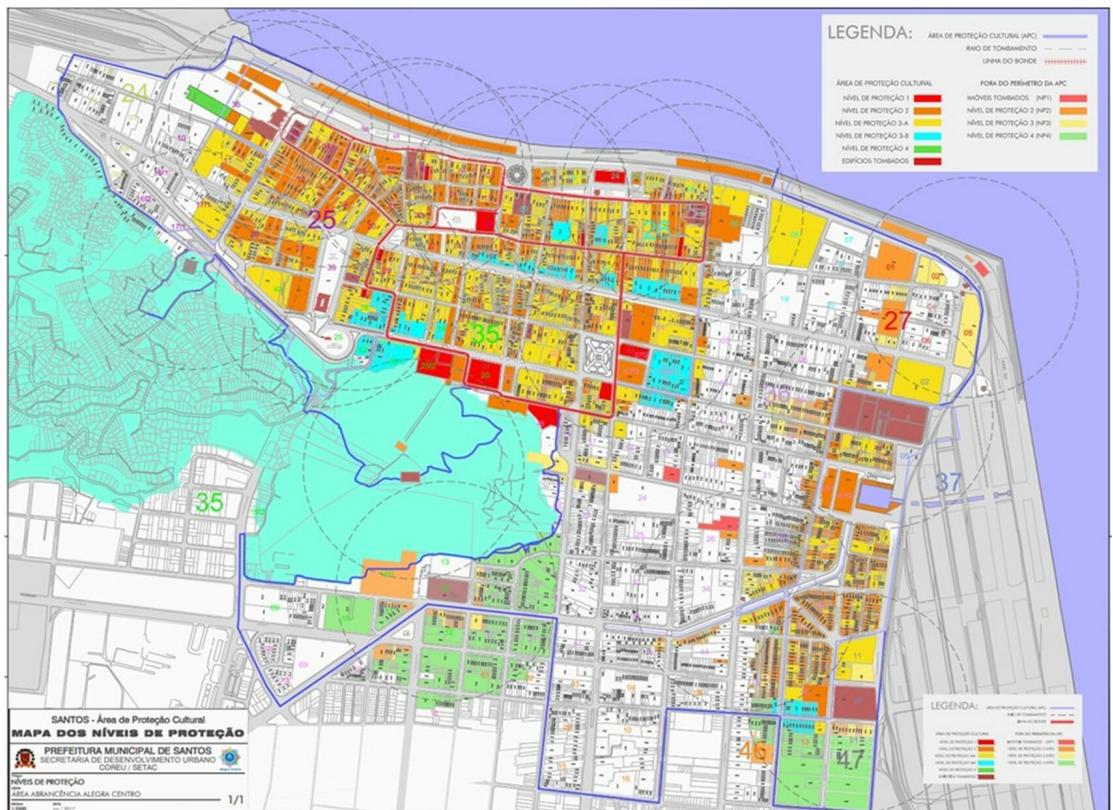


Figura 4 – Mapa dos Níveis de Proteção, na área central de Santos, com as APCs.

Fonte: Prefeitura de Santos, Seção Escritório Técnico Alegria Centro.



Figura 5 – Edificação remanescente do Sistema Coletor de Esgoto Sanitário. Patrimônio cultural segregado do espaço da vida cotidiana.

Fonte: Imagem extraída do aplicativo Google Earth Pro, via ferramenta street view. Acesso em: 02 out. 2021.

A Estação Elevatório de Esgoto, encontra-se encerrada entre grades, sem acesso, isolada entre as pistas que compõem a cabeceira do “viaduto da João Pessoa”. Situação incompatível com o preceituado pela Resolução de Tombamento e pelo próprio PDZPS 2020, que remetem a preocupação em viabilizar uma convivência harmônica e salvaguardar o patrimônio histórico e cultural.



Figura 6 – Edifício Eng.º José Armando Pereira, DIROP.

Fonte: Imagem extraída do aplicativo *Google Earth Pro*, via ferramenta *street view*. Acesso em: 10 mar. 2022.

Conforme descreve o artigo 2º da Resolução nº SC 03/2004, “[...] os edifícios remanescentes das Estações Elevatórias e de Prevenção registram a implantação de um sistema pioneiro de coleta de esgoto e também compõem a identidade paisagística de Santos”. Tal artigo implica atenção sobre questões que extrapolam a preservação pura e simples do bem e seus atributos físicos e materiais, ao passo que evidencia aspectos menos tangíveis relacionados a sua composição como um sistema, um conjunto de elementos articulados entre si que conformam um todo, e que neste caso, a consonância com seu entorno resulta em dada ambiência que compõem a paisagem santista.

Ainda o artigo 3º da referida Resolução aponta as áreas envoltórias dos bens tombados, lotes, edificações e seus respectivos níveis de proteção. A depender da gradação, os níveis de proteção podem atribuir distintas restrições de ocupação e intervenção, porém sempre com o intuito comum de evitar prejuízo à visibilidade ou destaque do bem e assim salvaguardar dado conjunto arquitetônico e a paisagem urbana.

A resolução de tombamento em questão registra a disposição de um dado conjunto edificado atrelado a uma ambiência e paisagem, condição que acaba por abarcar perspectivas urbanas viabilizadas pelo espaço não edificado tanto público como privado, ambos componentes do sistema de espaços livres (Macedo *et al.*, 2007).

Entre as praças Cândido Gaffrée e Silvério de Souza, ambas inapreensíveis, consumidas pela sobreposição de fluxos e rotinas portuárias, há além da singela edificação da EEE (NP1) e do DIROP (NP1), vários imóveis qualificados pela resolução de tombamento como componentes das áreas envoltórias, a exemplo dos armazéns 11 e 12A, a subestação do armazém 12 e a subestação do armazém 12A, todos grafados como NP2, condição de proteção parcial, composição externa e volumetria.

Chama atenção que além da “deglutição” das praças, ocorre um fenômeno de isolamento dos bens protegidos, onde o ímpeto da atividade portuária suplanta a possibilidade de acesso e permanência, sucedendo em alguns casos oclusões devido à grande quantidade de modificações, com acréscimos de silos, torres, outras tantas construções anexas, dutos, muros e cercas que acabam por resultar na impossibilidade da simples identificação de tais edifícios, isso quando não acontece a demolição integral, como no caso do armazém 12A.

No início dos anos 2008 o armazém 12A foi inteiramente demolido, em seu lugar, ao lado do DIROP, foi construído um novo armazém com dimensões muito maiores. A uma distância de cerca de 10 metros, aponta uma recente e avantajada versão do armazém 12A, que carrega apenas

o mesmo nome e a localização aproximada da posição do original protegido, que era algumas vezes menor e mais afastado do imóvel NP1. Tal armazém possuía restrição de intervenção, com demanda de proteção parcial, com preservação da composição externa e volumetria, condição flagrantemente desrespeitada.

Para arrematar o quadro de negligência com o patrimônio arquitetônico e cultural, segregado do espaço da vida cotidiana e isolado no complexo portuário nas imediações do Paquetá, podemos citar o documento da SPA denominado de Plano de Investimentos Mínimos referente à Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS), a serem realizados pela cessionária com vistas a expandir a capacidade de movimentação de cargas no Porto pelo modal ferroviário (Santos Port Authority, 2020b).

Esse Plano prevê uma série de intervenções sobre a infraestrutura rodoviária e ferroviária. Dentre estas, três reservam impactos significativos sobre a região do Paquetá, uma delas refere-se à construção da terceira via férrea, adjacente às duas existentes, entre o Valongo e o Paquetá, concluída no final do ano de 2021, e as duas outras à construção de um pátio ferroviário, na área dos armazéns 9, 10, 11 e 12, e um viaduto, entre o DIROP e a EEE (Santos Port Authority, 2020b) (Figura 7).

O viaduto proposto se desenvolve em frente ao DIROP, acarretando a obstrução da visão do bem protegido, além de ocasionar o completo comprometimento da já combalida ambiência entre os bens protegidos e posicionados na singular inflexão do território, junto a um dos poucos trechos que a estrutura portuária permite, no nível do pedestre, contemplar da cidade a paisagem da linha d'água e a moldura da margem esquerda do canal do estuário.

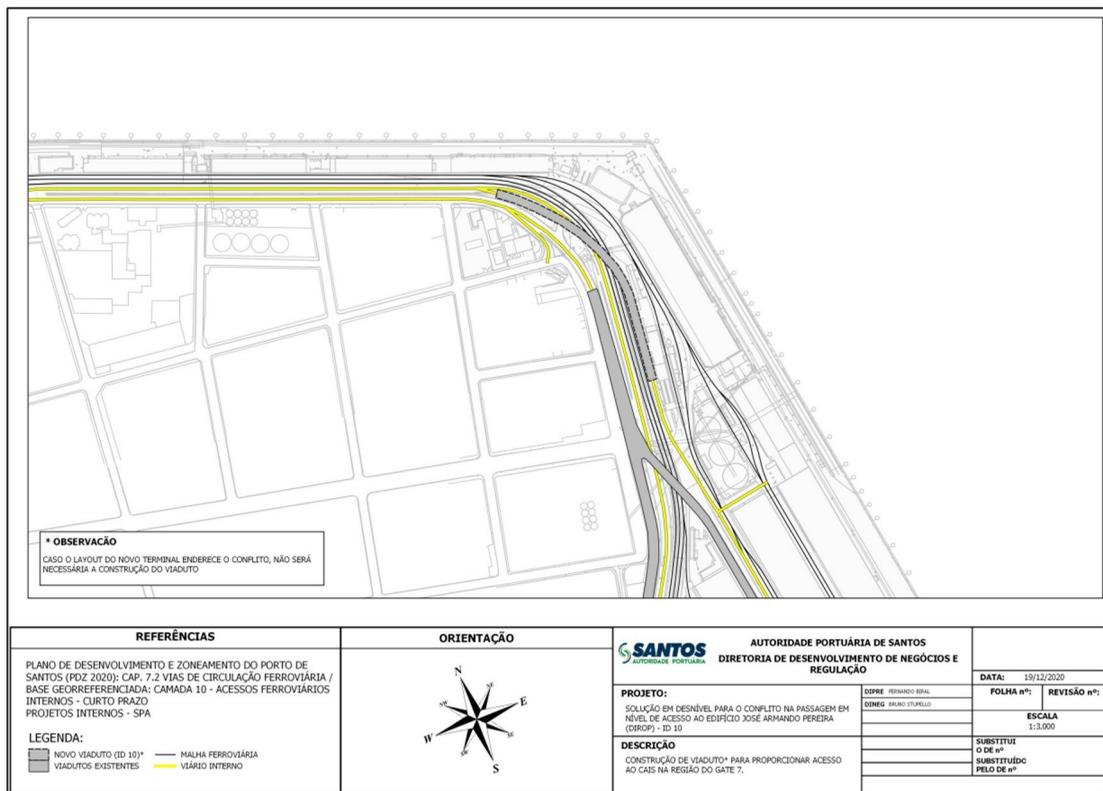


Figura 7. Projeto de solução em desnível para conflito na passagem em nível de acesso ao edifício José Armando Pereira, DIROP.

Fonte: Autoridade Portuária de Santos, minuta do Plano de Investimentos Mínimos. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/anexo-ii-plano-de-investimentos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Tendo como premissa uma relação mais equânime entre os interesses portuários e cidadãos, a “esquina na água” do porto Paquetá, pode representar a possibilidade de um ponto de reversão da cisão porto/cidade, pois este espaço carrega oportunidades de concretização de novas conexões devido à sua configuração urbana que inclui o patrimônio histórico, a presença marcante da paisagem natural em contraste com os armazéns, silos, gruas, guindastes e navios, que compõem a rica paisagem portuária da cidade de Santos.

O alinhamento entre SPA e prefeitura, observado no caso relativo ao reordenamento da área entre os armazéns 1 e 8, carrega uma condição *sui generis* circunscrita a tal região, que não se estende como prática para outras áreas.

Dissolução da paisagem: atualização das instalações portuárias

No âmbito do planejamento do governo federal, o Ministério da Infraestrutura (Minfra), a Agência Nacional de Transportes Aquaviários (ANTAQ) e a SPA estão desenvolvendo, desde abril de 2021, o processo licitatório de arrendamento⁶ da área denominada de STS11, que culminou no leilão arrematado por R\$10 milhões pela gigante empresa chinesa de alimentos, COFCO Internacional Brasil S.A, em 30 de março de 2022.

A SPA, regulada pela ANTAQ e pelo MINFRA, elaborou o “Estudo de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental – EVTEA” para a instalação portuária na área denominada STS11. O estudo tem como objetivo produzir uma avaliação prévia do empreendimento e servir como base para abertura do procedimento licitatório (Brasil, 2022a).

O trecho delimitado como STS11, na região do Paquetá, circunscreve uma área de 98.159m² (Brasil, 2022a) que abrange o DIROP e o setor portuário que compreende os armazéns 12A, 13/14 e 15 e seus respectivos berços de atracação, também possui um conjunto de silos e outros armazéns internos (Figura 8).

Apesar da solução de engenharia, da definição de utilização dos ativos e do arranjo operacional do terminal serem prerrogativas do vencedor do leilão, o documento supracitado apresenta modelagem e proposta de intervenções com previsão de instalações e equipamentos tanto na área STS11 como na área comum do Porto a serem realizadas pelo futuro arrendatário (Brasil, 2022b).

As intervenções previstas envolvem cercamento do terminal; demolições; criação de ramais ferroviários; pavimentação rodoviária; construção de silos e armazéns; aquisição de equipamentos de carregamento de navios, transporte de granéis e descarregamento ferroviário; instalação de balanças, entre outras (Brasil, 2022b) (Figura 9).

Abaixo, imagem denominada “Ilustração Conceitual Quantitativa”, observam-se, em vermelho, a área interna onde serão acomodadas as novas instalações após o procedimento de *tabula rasa* e, em azul, os ativos mantidos, edifícios da DIROP e o armazém 12A. Porém, não há um plano de acesso e/ou convívio com os bens dotados de reconhecimento histórico, como também com a Estação Elevatória de Esgoto, que se encontra preterida nas imediações.

Os investimentos na área comum do Porto contemplam a construção de pátio ferroviário, entre o armazém 7 e o prédio da DIROP, demolição dos armazéns 7, 9, 10 e 11 e realocação do

⁶ Segundo informações disponibilizadas no site do Programa de Parcerias de Investimentos, STS 11 – Arrendamento de terminal para granéis sólidos no Porto de Santos/SP, as fases de estudo, consulta pública, acórdão com TCU, edital e leilão já foram finalizadas e atualmente o projeto se encontra na fase de contrato.

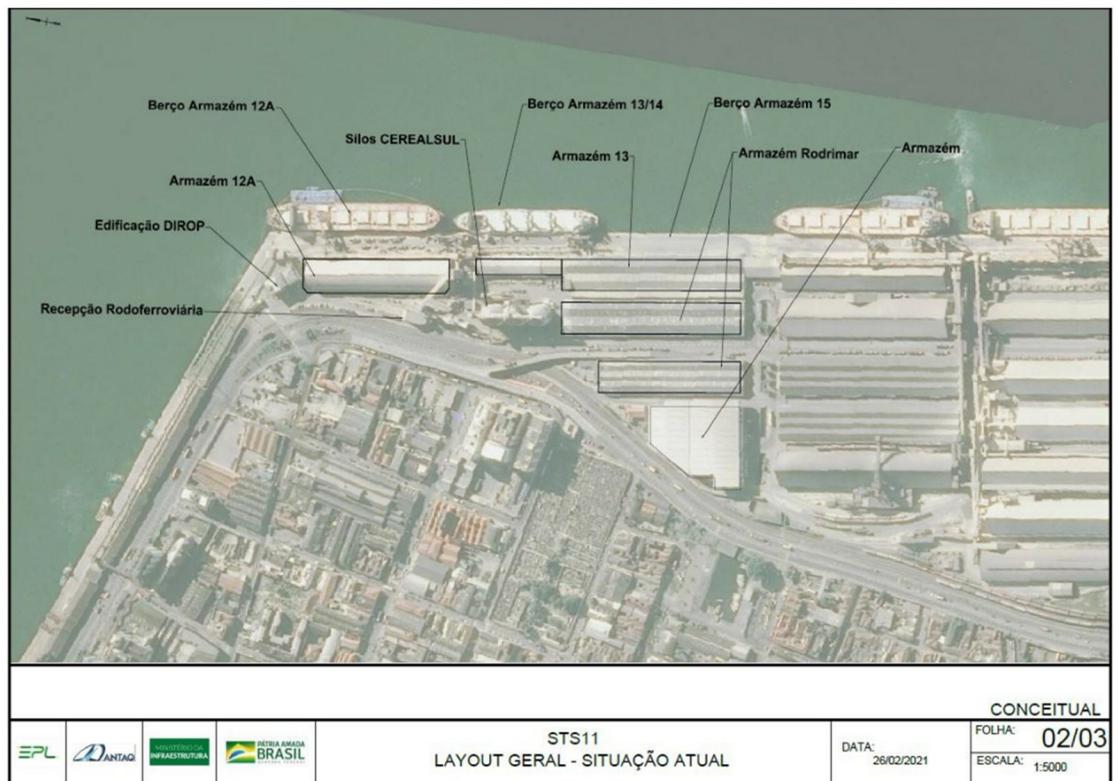


Figura 8. STS11, identificação das instalações existentes, constantes da Seção C – Engenharia.

Fonte: ANTAQ. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20106/7%20-%20Estudo_STS11_Secao_C_Engenharia_rev02.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

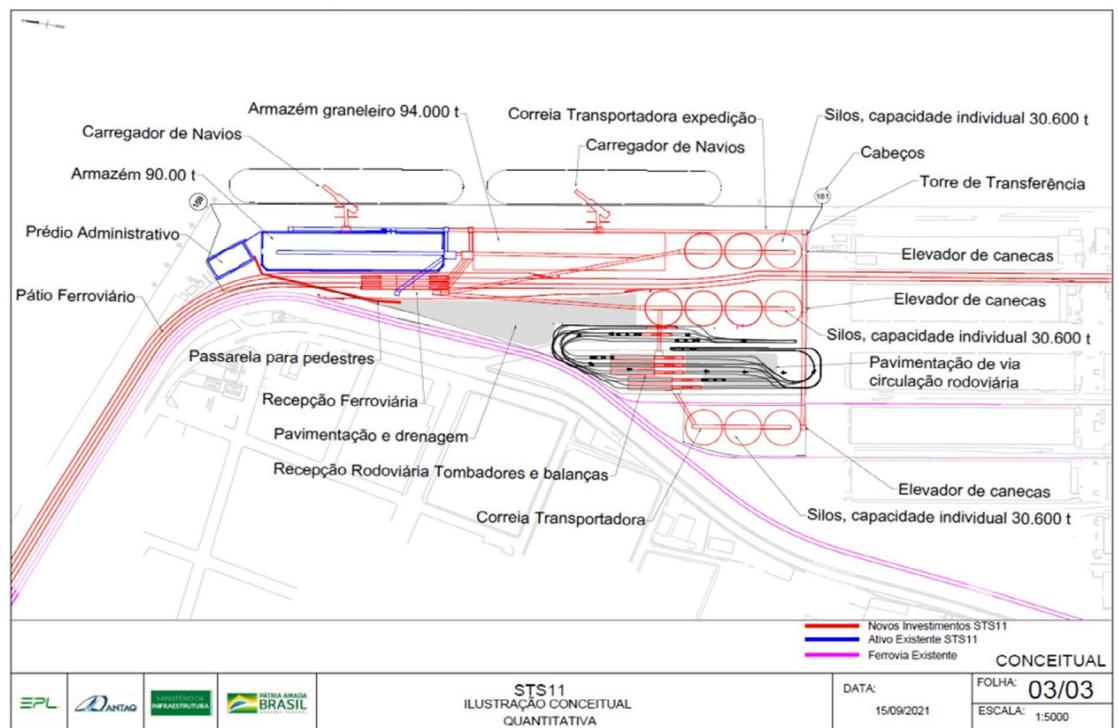


Figura 9 – Intervenções internas ao terminal, constantes da Seção C - Engenharia.

Fonte: ANTAQ. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20106/7%20-%20Estudo_STS11_Secao_C_Engenharia_rev02.pdf. Acesso em: 21 abr. 2022.

armazém 8 e da Casa de Pedra II, além de ensaios geotécnicos, obras de aterro, reforço, fundação e superestrutura ferroviária, construção de central de distribuição e dragagem de aprofundamento do cais dos armazéns 11 e 12 (Brasil, 2022b) (Figura 10).

A imagem abaixo, “Investimentos Ferroviários Quantitativa”, apresenta, além da nova configuração do terminal STS11, parte das intervenções externas a ele. Observam-se, à esquerda, o início do pátio ferroviário sobre a área do armazém 7 e seu desenvolvimento até as imediações da DIROP, e, no lado oposto, à direita do STS11, a construção de um trecho ferroviário até o armazém 5.

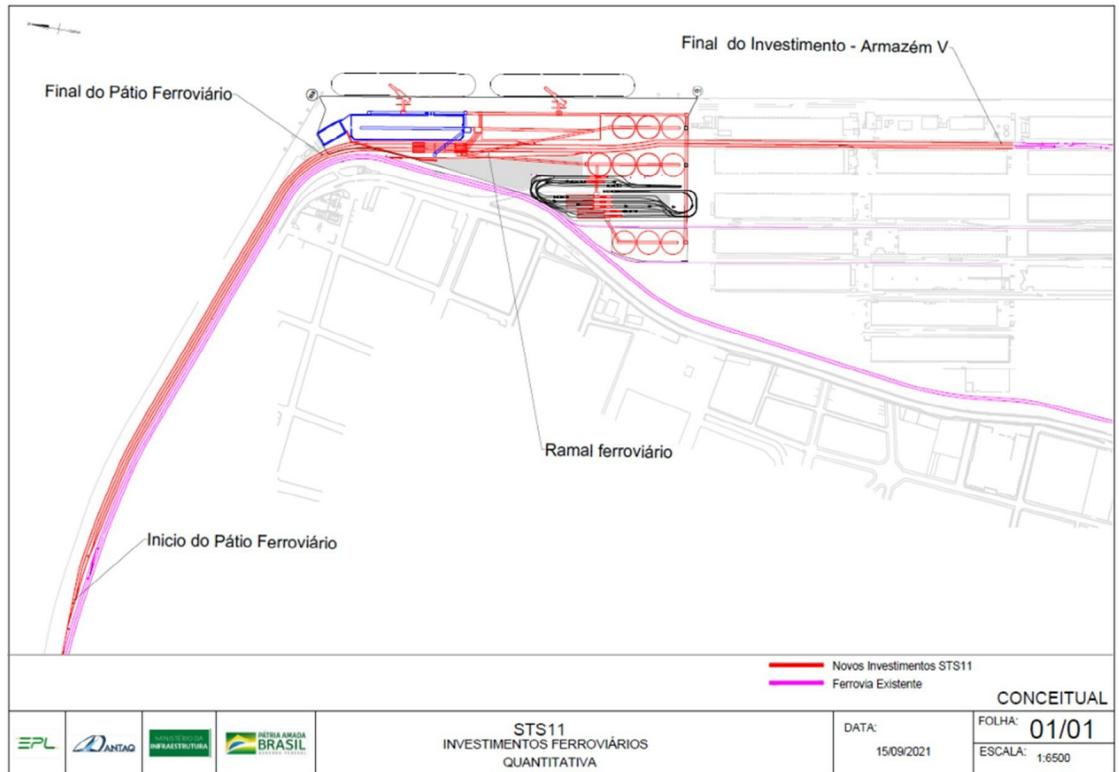


Figura 10 – Intervenções na área comum do porto, constantes da Seção C - Engenharia.

Fonte: ANTAQ. Acessado pelo site da ANTAQ. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20106/7%20-%20Estudo_STS11_Secao_C_Engenharia_rev02.pdf. Acesso em 21 abr. 2022.

A área do STS 11, o Paquetá, bairro que apresenta atualmente um déficit de qualidade ambiental, composto por um setor urbano degradado pela condição da própria atividade portuária e convivência da administração municipal, poderia ter recebido maior atenção na modelagem, com a introdução de premissas direcionadas à reparação da esgarçada relação porto/cidade neste trecho.

A envergadura da intervenção e o impacto representado pela demolição e construção de grande parte do conjunto edificado, reforça a oportunidade que a modelagem da área STS 11, com 98.159m² e mais de R\$ 764 milhões em investimento, poderia representar ao estipular diretrizes que considerassem de forma consistente o patrimônio cultural, histórico e arquitetônico, os espaços livres de prática social e a paisagem da linha d’água como possíveis elementos catalisadores da relação porto/cidade.

Todavia, para além da inibição de acesso e da subtração de paisagens dentro da área do STS 11, via muros, viadutos, esteiras, silos e tantos outros elementos, a proposta de intervenção a ser executada pelo arrendatário sobre a área comum do Porto é significativamente mais deletéria e, explicitamente conflitante com a legislação urbanística municipal, ao propor a demolição de bens protegidos e se contrapor à revitalização da área do Porto Paquetá.

Por mais que a área portuária e a linha d'água, neste trecho, estejam equivocadamente isoladas do convívio urbano, a demolição dos antigos armazéns, alguns quase centenários, construídos pela CDS no início do século XX, por si só já coloca a necessidade de uma discussão mais ampla sobre o acervo portuário edificado e a memória dentro do contexto da modelagem da área STS 11.

Porém, o imperativo econômico sobrepuja as outras variáveis, inclusive a ambiental, e conduz a modelagem para um cenário de reestruturação geral focado na máxima rentabilização possível sobre cada metro quadrado da área de intervenção, que deverá receber, em substituição do acervo edificado existente, novas instalações e equipamentos sem cuidado especial com a relação porto/cidade.

Sob uma perspectiva miltoniana que considera o espaço um conjunto indissociável, solidário e contraditório de sistemas de objetos e de ações, no qual a história se dá (Santos, 2017), podemos observar que apesar da radical alteração dos sistemas de objetos, imposto pelos novos volumes edificados representados pelas instalações portuárias, não há qualquer consideração quanto a possibilidade de melhoria no enlace porto/cidade. Quanto à situação do sistema de ações, pode-se prever a intensificação do isolamento entre porto e cidade, pois as novas instalações deverão chegar agregadas de tecnologias com maior grau de automatização, que, por sua vez, resultarão na redução da oferta de determinada faina para os trabalhadores portuários.

O quadro de manutenção da separação porto/cidade também se consolida pela indiferença da SPA, que negligencia a possibilidade de eleger premissas que resultem na oferta de possíveis atividades vinculadas e complementares entre a rotina portuária e a vida cidadina.

Contrariamente, o leilão do setor STS11, observado a partir das premissas da modelagem apresentada, tende a dificultar a renovação urbana dos bairros Paquetá e Vila Nova, que, mesmo com uma significativa quantidade de imóveis desocupados ou subutilizados, não deverão ser alvos dos incorporadores imobiliários, isso devido, também, ao desincentivo efetuado pela legislação municipal, mas principalmente pela característica do empreendimento que impactará diretamente sobre a qualidade de vida do setor urbano, uma vez que não apresenta diretrizes concretas para melhora da inter-relação porto/cidade.

Considerações Finais

A escolha pela mera separação física, a exemplo da avenida perimetral, que deixa o porto de um lado e a cidade de outro, ou ainda pela aplicação de restrições ao uso habitacional, a exemplo da implementação das faixas de amortecimento propostas pela administração municipal, resulta em um território insulado, com baixa vitalidade, devido à presença reduzida de moradias, terrenos com longos e altos muros, vias interrompidas, em sensação de insegurança, devido à baixa presença de transeuntes e de atividades relacionadas à vida urbana.

Este quadro agrava-se com o avanço das atividades retroportuárias, para além da avenida perimetral, sobre diversas quadras e lotes incrustados na malha urbana, o que redundará em mais conflitos, pois incide sobre áreas já habitadas, e/ou no abandono paulatino destas regiões.

Esta condição acaba por conformar espaços lindeiros inseguros e pouco salubres devido à falta de elementos de compatibilização ou de mitigação dos efeitos provenientes da presença dos grandes equipamentos de armazenagem e movimentação de cargas, fluxo constante de caminhões e trens com mercadorias. A simples oferta de convívio entre usos e atividades incompatíveis com

a dinâmica residencial ocasiona a desvalorização do entorno e a incidência do acúmulo de imóveis vazios, em ruínas, fechados e abandonados.

Em resumo, podemos observar que a fragmentação territorial da área do Porto Organizado, devido à concessão da operação portuária às empresas privadas, tende a se agravar com a implementação da clusterização. E corrobora tal cenário a reformulação da infraestrutura de transporte terrestre, mais precisamente a construção da avenida perimetral e seus acessos, que reforçou a cisão porto/cidade, alterou ambiências e rompeu antigos vínculos urbanos. Acresce-se às questões relacionadas ao avanço das atividades retroportuárias sobre a malha urbana cidadina e seus efeitos deletérios à ambiência da vida cotidiana, a agilidade e o desembarço com que as arrendatárias modificam fisicamente as instalações contidas dentro de seus territórios, derrubam e levantam novas edificações e equipamentos, o que assevera a desagregação ambiental em um processo de dissolução da paisagem portuária.

Os tomadores de decisões, a SPA, mantenedora da infraestrutura, e os concessionários particulares, arrendatários de frações do território portuário e provedores da superestrutura de operação, tendem a considerar a área do Porto Organizado como um espaço que deve responder prioritariamente ao melhor desempenho das atividades inerentes às necessidades da acumulação do capital, mesmo que estas se manifestem lesivas às dinâmicas da vida urbana cidadina.

Apesar de constantemente incluída no repertório discursivo da SPA, e até documentada nos PDZPS 2006 e PDZPS 2020, poucas e esquiladas ações tem como finalidade a recomposição da esgarçada relação porto/cidade. Ainda que o arcabouço regulatório municipal imponha a salvaguarda do patrimônio cultural, sua rendição às questões econômicas faz com que não se complete a inclusão deste à vida urbana cotidiana.

De maneira geral, a paisagem do porto e, a reboque, neste caso, a da cidade, recebe ventos propelidos pelas questões macroeconômicas, que chegam impulsionados pela conjuntura geopolítica. Por ora, estes ventos refletem movimentos de reprimarização da economia nacional, com predomínio do agronegócio, principalmente do setor exportador de grãos, que promove a migração da vocação de movimentação de cargas diversificadas, com alto valor agregado, para um tipo de porto graneleiro, similar ao da primeira fase de sua operação, com a movimentação de cargas de baixo valor agregado.

Apesar desse histórico e ininterrupto processo de subjugação aos interesses econômicos, a oferta de área “seca” para expansão do Porto Organizado e a própria pujança da atividade portuária poderiam significar a abertura de uma janela de oportunidade para a remodelação tanto de sua atividade quanto da própria relação porto/cidade.

Referências

Brasil. Lei Federal nº 8.630/1993, de 25 de fevereiro de 1993. Dispõe sobre o regime jurídico da exploração dos portos organizados e das instalações portuárias e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8630.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

Brasil. Lei Federal nº 12.815, de 05 de junho de 2013. Dispõe sobre a exploração direta e indireta pela União de portos e instalações portuárias e sobre as atividades desempenhadas pelos operadores portuários. *Diário Oficial da União*, Brasília, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12815.htm. Acesso em: 15 mar. 2022.

Brasil. Ministério da Infraestrutura/ANTAQ. *Leilão nº 01/2022-ANTAQ-ST511*. Seção A – Apresentação. Brasília: Ministério da Infraestrutura; Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2022a. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20106/5%20-%20ST511__Secao_A__Apresentacao_rev02.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.

- Brasil. Ministério da Infraestrutura/ANTAQ. *Leilão nº 01/2022-ANTAQ-ST511*. Seção C – Engenharia. Brasília: Ministério da Infraestrutura; Agência Nacional de Transportes Aquaviários, 2022b. Disponível em: http://web.antaq.gov.br/Sistemas/WebServiceLeilao/DocumentoUpload/Audiencia%20106/7%20-%20Estudo___ST511___Secao_C___Engenharia_rev02.pdf. Acesso em: 18 abr. 2021.
- Carriço, J. M. O polvo, o porto e a cidade de Santos. *Justificando*, 2019. Disponível em: <https://www.justificando.com/2019/11/05/o-polvo-o-porto-e-a-cidade-de-santos/>. Acesso em: 30 nov. 2021.
- Del Rio, V. Voltando às origens: a revitalização de áreas portuárias nos centros urbanos. *Arquitextos*, ano 2, n. 015.06, 2001. Vitruvius. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/02.015/859>. Acesso em: 20 abr. 2021.
- Gitahy, M. L. *Vento do Mar: trabalhadores do porto, movimento operário e cultura urbana*. São Paulo: Editora da Unesp; Prefeitura de Santos, 1992.
- Lanna, A. L. *Uma cidade na transição*. Santos: 1870-1913. São Paulo: Hucitec, 1996.
- Lobo, H. *Docas de Santos: suas origens, lutas e realizações*. Rio: Typ. Jornal do Comércio, 1936. Disponível em: <https://archive.org/details/docasdesantossua1935lobo/page/n15/mode/2up>. Acesso em: 8 dez. 2021.
- Macedo, S. et al. Espaços livres e espacialidades da esfera de vida pública: uma proposição conceitual para o estudo de sistemas de espaços livres urbanos no país. *Revista Paisagem e Ambiente: Ensaios*, n. 23, p. 116-123, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/paam/article/view/87854/90769>. Acesso em: 18 maio 2020.
- Rial, M. F. P. *Cidade – Porto: dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano*. Dissertação. 2008. (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- Santos, M. *A natureza do espaço: técnica e tempo: razão e emoção*. 4. ed. São Paulo: Edusp, 2017.
- Santos. Prefeitura Municipal. Resolução nº SC 03/2004, de 13 de dezembro de 2004. Tombamento como bem cultural de interesse histórico e arquitetônico as edificações remanescentes do Sistema Coletor de Esgoto Sanitário. CONDEPASA, Livro Tombo 01, inscrição 33, folha 6, Proc. 93921/1999-30, Resolução SC 03/2004 de 13/12/2004. *Diário Oficial de Santos*: Santos, ano 16, n. 3.854, p. 16, 18 dez. 2004.
- Santos. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 1.005 de 17 de julho de 2018. Princípios, Objetivos e Diretrizes. Instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. *Diário Oficial de Santos*: Santos, ano XXX, n. 7152, p. 1-44, 17 jul. 2018a. Disponível em: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2018-07-17>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- Santos. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 1.006, de 17 de julho de 2018. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos, e dá Outras Providências. *Diário Oficial de Santos*: Santos, ano XXX, n. 7152, p. 45-119, 17 jul. 2018b. Disponível em: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2018-07-17>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- Santos. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 1.085, de 30 de dezembro de 2019. Cria o Programa de Revitalização e Desenvolvimento Urbano da Macrozona Centro - Alegria Centro, e dá Outras Providências. *Diário Oficial de Santos*: Santos, ano XXXI, n. 7511, p. 6-27, 31 dez. 2019. Disponível em: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2019-12-31>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- Santos. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 470, de 05 de fevereiro de 2003. Cria o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos - Alegria Centro. *Diário Oficial de Santos*: Santos, ano XIV, n. 3.400, p. 8-13, 06 fev. 2003. Disponível em: <https://diariooficial.santos.sp.gov.br/edicoes/inicio/download/2003-02-06>. Acesso em: 5 mar. 2021.
- Souza, C. D. C. *Planejamento urbano e políticas públicas em projetos de requalificação de áreas portuárias*: Porto de Santos: desafio deste novo século. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- Santos Port Authority. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos - PDZPS*. Santos: SPA. 2006. Disponível em: <https://www.gov.br/transportes/pt-br/centrais-de-conteudo/pdz29-pdf>. Acesso em: 24 jan. 2022.
- Santos Port Authority. *Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos PDZPS*. Santos: SPA. 2020a. Disponível em: https://intranet.portodesantos.com.br/docs_codesp/doc_codesp_pdf_site.asp?id=140194. Acesso em: 24 jan. 2022.

Santos Port Authority. *Plano de Investimentos Mínimos: Ferrovia Interna do Porto de Santos (FIPS)*. Santos: SPA. 2020b. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/anexo-ii-plano-de-investimentos.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2022.

Colaboradores

D. C. R. Guimarães colaborou na concepção, análise de dados e documentos e redação e L. M. Sigolo colaborou nas referências conceituais e metodológicas, redação e revisão.