



Comitê do Plano Diretor Participativo



UNISANTOS
Universidade Católica de Santos



CÂMARA MUNICIPAL DE SANTOS

Comissão Permanente de Política Urbana e Funções Sociais da Cidade

Curso

**POR DENTRO DO PLANO DIRETOR
PARTICIPATIVO**

**Disciplina “Santos: Diagnóstico Sócio-
econômico”**

Prof. Daniel Vazquez

profdanielvazquez@gmail.com

12 de maio 2009

Curso POR DENTRO DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

Disciplina “Santos: Diagnóstico Sócio-econômico”

Prof. Daniel Vazquez

“A problemática urbana só pode ser analisada como parte de um processo mais amplo de mudança estrutural (...) Na verdade, hoje mais do que no passado, estes aspectos refletem um processo mais profundo de transformação da estrutura de classes e dos modos de produção em presença”.

Paul Singer, Economia Política da Urbanização, p. 28

1. Introdução

Esta apresentação possui os seguintes pressupostos¹:

- 1) **Desenvolvimento** - O Plano Diretor não pode ser um mero instrumento de controle do uso do solo, ele deve ser tratado como um importante instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras.
- 2) **Função social da cidade** - Além de induzir ao pleno desenvolvimento, o Plano Diretor deve estar orientado para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais.
- 3) **Participação Popular** - O Plano Diretor atenderá mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimule a participação dos cidadãos e a produção coletiva. O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação.
- 4) **Combate à segregação sócio-espacial** – a pobreza e a desigualdade são expressas no território, assim como os indicadores socioeconômicos (educação, saúde, segurança, emprego, etc.), pois as pessoas com baixa escolaridade e renda estão concentradas em áreas de maior vulnerabilidade social, onde o acesso aos serviços públicos também é mais difícil.

¹ Baseado em Ministério das Cidades, 2004.

Para que o processo de revisão do plano diretor se norteie a partir dos eixos acima - de promoção do desenvolvimento sustentável, do combate à desigualdade e inclusão social, da garantia da função social da cidade e da ampla participação popular -, o primeiro passo é organizar as informações já disponíveis (legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais).

O Ministério das Cidades afirma que é preciso “ler a cidade”, colocando-a como a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município (M. Cidades, 2004). Portanto, deve-se produzir um amplo diagnóstico da situação atual, para que, a partir das potencialidades e dos problemas identificados, surjam propostas com o intuito de melhorar os aspectos sociais, econômicos, urbanos e ambientais, em resumo, a qualidade de vida no município.

Esse diagnóstico deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local (M. Cidades, 2004).

Além da leitura técnica, outra etapa importante é a leitura coletiva da cidade, na qual os moradores contribuem com a sua visão sobre a cidade, onde os problemas que afetam as condições de vida das pessoas possam ser relatados, identificados e incorporados ao plano para serem enfrentados. Exemplos não faltam: quanto ao transporte, trânsito, assentamentos precários (cortiços, favelas, etc.), saneamento, poluição são questões diretamente vinculadas ao planejamento urbano. Também as questões sociais e econômicas devem ser consideradas, tais como, a oferta de serviços sociais, a qualidade das políticas públicas (educação, saúde, assistência, etc.), o emprego/desemprego.

No atual processo de revisão do Plano Diretor de Santos, foram realizadas algumas apresentações denominadas “da cidade que temos à cidade que temos”, por iniciativa do Fórum da Cidadania e da Unisantos. Estas e

outras instituições têm participado do processo de discussão e se esforçado para torná-lo mais participativo e voltado às questões sociais.

Conduto, o processo ainda carece de uma apresentação por parte da Prefeitura Municipal, a qual deve possuir um conjunto de informações mais amplo, atualizado e com dados desagregados por região/ bairros da cidade.

Visando preencher esta lacuna, pretende-se apresentar aqui um diagnóstico sócio econômico de Santos, com ênfase nas questões sociais. Este trabalho representa um esforço de consolidar dados e análises disponíveis, relacionando estas informações com os diversos aspectos relativos ao Plano Diretor para que este seja um efetivo instrumento de combate à desigualdade e possa contribuir para a melhoria da qualidade de vida de toda população².

Além disso, serão colocadas aqui duas necessidades: a incorporação de propostas concretas e um compromisso de metas, a fim de que o Plano Diretor não seja apenas uma “carta de intenções”, mas sim um mecanismo de planejamento, cujas ações possam ser acompanhado ao longo do tempo por todos, a partir de indicadores claros, prazos estabelecidos e metas quantificadas incluídas no plano³.

Diante disso, o objetivo aqui é apresentar os principais indicadores sócio-econômicos relativos a Santos e discutir a importância da fixação de metas e objetivos no processo de revisão do Plano Diretor.

2. Principais tópicos abordados

Para o atendimento dos objetivos delineados acima, serão abordados os seguintes temas:

- a) A elevada densidade habitacional de Santos, a estagnação do crescimento populacional desde os anos 80 em razão de um saldo migratório negativo.**

² Os dados e fontes consultadas estão colocados nos slides apresentados que seguirão anexos a este texto

³ Esta é a principal crítica de Flávio Villaça, ele afirma que ao invés de propostas concretas, o Plano Diretor propõe a discussão de princípios gerais (...) já é tempo de indagar se ainda cabe este tipo de documento ao invés de reivindicações concretas e objetivas e um questionamento radical do Plano Diretor” (F. Villaça, A Ilusão do Plano Diretor, 2005)

O crescimento vegetativo da população é compensado por uma migração de parte da população, especialmente para outras cidades da região, mas o saldo também é negativo em relação a cidades de outras regiões do Estado de São Paulo. Conclui-se que a migração possui duas vertentes distintas: a) o elevado custo de vida de Santos, que leva à mudança em busca de moradia mais barata, por exemplo; b) as dificuldades no mercado de trabalho da cidade, que faz com especialmente os jovens busquem oportunidades em outras regiões, com destaque para a capital.

Logicamente, que além dos motivos, os grupos sociais que se mudam também são diferentes. Enquanto que a migração em razão do custo de vida diz respeito às famílias menos abastadas, a busca por melhores empregos e salários pode motivar a migração dos jovens de classe média e alta.

Por último, deve-se destacar a migração intrametropolitana, pois estes fluxos migratórios têm impacto sobre o trânsito, já que as pessoas que saíram de Santos continuam mantendo relação de trabalho, estudo ou familiares com a cidade, o que implica no aumento do número de viagens diárias entre os municípios da região. Obviamente, que as pessoas preferem morar perto do seu local de trabalho ou perto dos familiares, logo a saída de Santos não corresponde a uma opção na maioria dos casos. Esta fato evidencia que o direito à cidade não está garantido a todos. Sendo, o direito à cidade uma prerrogativa do Plano Diretor.

b) Desigualdade, pobreza e segregação sócio-espacial

Santos é uma cidade com poucos pobres, dentro do conceito de linha de pobreza que, diga-se de passagem, é bastante restrito. No entanto, dentre aqueles que não são “expulsos” – pelo alto custo de vida, pela ausência de políticas públicas ou pela valorização imobiliária não ter chegado em certas áreas – a pobreza é bastante intensa. Isto é, apesar do menor número de pessoas em situação de pobreza, estas são bastante pobres.

Em um conceito mais amplo de vulnerabilidade social, temos quase 13% da população: com menor renda e escolaridade, chefe mais jovem e mais crianças. Várias questões surgem: Qual é a rede de serviços públicos nas áreas mais vulneráveis? Quais são os indicadores sociais nestas áreas? Como reduzir estas diferenças? As respostas e soluções devem constar no Plano Diretor.

c) Habitação e meio ambiente

Quando pensamos em Plano Diretor, logo relacionamos este com as políticas públicas mais diretamente relacionadas à questão urbana: habitação e meio-ambiente.

A disparidade entre as necessidades de habitação e o tipo de imóvel produzido pela livre iniciativa privada não contribui para a redução do déficit habitacional na nossa cidade. Por isso, a necessidade de política habitacional, com regularização fundiária, condições de financiamento e permanência das famílias nos locais.

Por outro lado, o boom imobiliário vem provocando um maior adensamento urbano-demográfico, sem a ampliação na mesma proporção da capacidade de tratamento de esgoto e das vias públicas. Impacto na qualidade de vida pode ser sentido por todos durante o maior tempo no trânsito ou na piora na balneabilidade das praias santistas.

Em tempo, a qualidade de vida deve ser preservada, pois sempre foi marca da nossa cidade e a perda dela poderá ter impacto econômico também, por exemplo, no turismo.

Portanto, a política habitacional e adensamento urbano-demográfico são questões diretamente relacionadas ao Plano Diretor.

d) Qualidade das Políticas Públicas

Tomando o Plano Diretor como instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras (M. Cidades, 2005), as questões relacionadas à educação, saúde, segurança e emprego

devem ser levadas em consideração, pois afetam a qualidade de vida e também são expressas no território: quais as diferenças entre o desempenho dos alunos das escolas por área? Onde moram os desempregados? Em que local viveriam as crianças vítimas da mortalidade infantil? Onde estão concentrados os maiores índices de violência?

Alguns indicadores sociais têm piorado em Santos, assim como a posição da cidade em índices que medem a qualidade de vida, por exemplo, no Índice Paulista de Vulnerabilidade Social (IPVS/ SEADE). O desempenho de Santos neste índice e os motivos para a queda no ranking de qualidade de vida dentre os municípios paulistas estão analisado no artigo anexo.

Cabe ainda, destacar que a piora em alguns indicadores sociais não é compatível como a forte expansão da receita municipal nos últimos anos.

Portanto, no plano diretor deve constar um plano de melhoria no acesso e na qualidade das políticas públicas, as quais devem ser integradas e reforçadas nos territórios mais vulneráveis.

e) Compromisso de Metas

Além de propostas concretas, o plano diretor deve apresentar metas claras e prever uma prestação de contas semestral. Além disso, este programa de metas terá que ser separado por temas e regiões da cidade.

Outra forma de acompanhamento é o monitoramento dos gastos públicos por bairro, com o intuito de verificar o gasto per capita em cada área.

Para dar conta destas tarefas, seria importante a criação de um Observatório Social, para acompanhamento de indicadores sociais, ambientais, econômicos, políticos e culturais sobre a cidade. Os indicadores deverão ser constantemente atualizados, avaliados e divulgados para toda a sociedade.

Referências

BRASIL. *Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.* Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

JAKOB, Alberto Augusto Eichman; **YOUNG,** Andrea Ferraz; **CUNHA,** José Marcos Pinto da. Riqueza à beira-mar, pobreza longe da maresia: um retrato da segregação social na Região Metropolitana da Baixada Santista, nos anos 1990. In: José Marcos Pinto da Cunha. (Org.). *Novas Metrôpoles Paulistas: População, vulnerabilidade e segregação.* 1 ed. Campinas: UNICAMP, 2006, v. , p. 435-455.

MARQUES, E. C. ; Gomes, S. ; Moya, M. ; Gonçalves, R. ; Ferreira, M. P. . *Assentamentos Precários no Brasil Urbano.* Brasília: Ministério das Cidades, 2008. v. 1. 390 p.

SANTOS (Município). Lei Complementar N° 311, de 23 de novembro de 1998: Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana de Santos. Santos: Diário Oficial do Município, ed. especial, 1998.

SINGER, Paul. *Economia Política da Urbanização.* São Paulo: Ed. Brasiliense/CEBRAP, 1973. 1ª ed.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor.* São Paulo: 2005, 94 p. Disponível em: http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf. Acesso em: 2 abr. 2009.

Dados consultados:

- PAEP SEADE 1996 e 2001,
- IBGE-CENSOS 1991 E 2000,
- Sumário de dados/ EMPLASA
- IBGE-Informações Sociais dos Municípios
- IPVS-Seade 2004
- Atlas do Desenvolvimento Humano - PNUD 200)
- CEM/CEBRAP 2007
- CETESB 2009

IPRS: por que Santos caiu?

Daniel Vazquez - Mestre em Economia Social e do Trabalho e doutorando em Desenvolvimento Econômico pela Unicamp. É professor da Unisantos e da PUC/SP.

A divulgação da 4ª edição do Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), elaborado pela Fundação Seade, diagnosticou: “Santos, que em 2004 pertencia ao Grupo 1, classificou-se no Grupo 2, em 2006, que agrega os municípios bem posicionados na dimensão riqueza, mas com deficiência em um dos indicadores sociais”. Por esta pesquisa, o município de Santos ocupa a 6ª posição no índice de riqueza, o 66ª lugar no indicador de educação e a 425ª posição no ranking de saúde (longevidade) dentre os 645 municípios paulistas.

Com certeza, Santos não ocupa o lugar que merece nos indicadores sociais e, pior do que isso, ainda teve que amargar uma queda: caiu 44 e 56 posições, respectivamente, nas áreas de educação e saúde. Por que?

A explicação para a piora dos indicadores sociais em Santos passa por três informações relevantes:

- 1) a queda da cobertura da pré-escola de 98% para 86%. Segundo o prefeito Papa, não existiu esta queda, foi apenas um erro na mensuração das matrículas. Será que a Fundação Seade cometeria um erro tão fácil de se controlar? Será que este erro metodológico só foi cometido contra Santos?
- 2) o aumento da mortalidade infantil de 15,1 em 2004 para 15,7 em 2006, sendo que este dado em 2007, último dado oficial disponível, foi de 16,4 mortes por mil nascidos vivos. O aumento da mortalidade infantil é inaceitável e vai na contramão do índice estadual que diminuiu de 14,2 óbitos para 13,3. Este dado foi amplamente colocado durante a campanha eleitoral do ano passado e o prefeito Papa desmentia a informação, confundindo a população. E agora, os dados continuam errados?
- 3) a taxa de mortalidade perinatal também aumentou de 15,7% para 16,7% entre 2004 e 2006. Este dado reflete as condições do sistema de assistência à saúde materno-infantil na nossa cidade. Será que expansão e o aperfeiçoamento da maternidade Silvério Fontes ao invés do seu fechamento não poderia ter evitado isso? Será que a Casa da Gestante não faz falta no acompanhamento da gravidez de risco das mães santistas?

Além da piora dos três indicadores citados, é possível identificar outra tendência: o município de Santos avança em ritmo mais lento na questão do emprego e renda em comparação com os demais municípios paulistas. Entre 2004 e 2006, o rendimento médio dos assalariados do setor formal aumentou 5,3%, de R\$ 1.369 para R\$ 1.441, no Estado de São Paulo, enquanto que o crescimento em Santos foi inferior à 1%, de R\$ 1.413 para R\$ 1.425. Sem uma política de geração de emprego e renda, estamos ficando para trás.

Em suma, Santos piorou seu desempenho nos indicadores sociais e avançou menos que média estadual em relação à renda familiar. A culpa é das estatísticas? Quem dera fosse e quem dera também as estatísticas não tivessem nada a ver com a vida das pessoas, fossem apenas números e mais nada!