

# Relação Porto–Cidade: entre diferentes Modelos Analíticos, uma Reflexão sobre o Caso de Santos, SP

## Port-City Relationships: Reflections on Different Analytical Models Applied to the Port of Santos, SP

Rita de Cássia Ariza da Cruz<sup>i</sup>  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

Ronaldo dos Santos Ornelas<sup>ii</sup>  
Universidade de São Paulo  
São Paulo, Brasil

**Resumo:** Este texto aborda a temática da relação porto–cidade apoiando-se na seguinte estratégia expositiva: primeiramente, empreendemos uma breve introdução ao tema, ressaltando a histórica imbricação entre essas distintas entidades espaciais; em seguida discorremos sobre diferentes modelos teóricos sobre a relação porto-cidade, emanados de diferentes autores, os quais têm em comum uma abordagem espaçotemporal. A partir dessas reflexões iniciais, abordamos o caso de Santos, empreendendo uma breve retrospectiva histórica sobre a relação entre o porto e a cidade, para, ao final do texto, propormos um esquema representativo de diferentes momentos que, a nosso ver, marcaram esta relação.

Palavras-chave: Porto, cidade, conflito, modelos teóricos, Santos

**Abstract:** This text treats the theme of port-city relationships and uses the port of Santos as an example. First, a brief introduction to the subject is presented showing the historical interrelationship between these two distinct spatial entities. Different theoretical models on the relationship between ports and cities are discussed showing how different authors share a common spatial-temporal approach. The case of Santos is then treated and a historical brief of the relationship between the port and the city is presented in the form of a representation scheme of how the relationship changed over time.

Keywords: Port, city, conflict, theoretical models, Santos

### Introdução

Durante muito tempo, o porto e a cidade formaram um sistema baseado na imbricação e na complementaridade de suas diferentes funções para constituir lugares de

---

<sup>i</sup> Docente do Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. ritacruz@usp.br

<sup>ii</sup> Mestre em Geografia Humana pelo Programa de Pós-Graduação em Geografia Humana da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. Professor de Geografia da rede pública do estado de São Paulo.

intercâmbio, de valorização e de produção abertas ao comércio (BOUBACHA, 1997), o que Vidal (2002, p.11) e outros autores chamam de “identidade portuária”. Por outro lado, sob o efeito de mudanças exteriores, as cidades e os portos se transformaram rapidamente, e suas relações mudaram de natureza. Daí, apesar de Vidal (ibidem) considerar que no caso estudado por ela – a cidade de Santos – não tenha deixado de existir uma identidade portuária, o relacionamento porto–cidade passou a ser fundado em “unidades autônomas”. Fenômenos tipicamente gestados no cerne do processo de globalização (progresso tecnológico, aumento substancial da produção de mercadorias e das trocas internacionais de produtos e a ampliação e a modernização operada no setor marítimo, por exemplo) explicam, em parte, as mudanças nas relações porto–cidade a que fazem alusão diversos autores. Mas as dificuldades de relacionamento entre porto e cidade são bem mais antigas que o fenômeno da globalização da economia.

No que se refere à organização interna de um porto no passado, esta se dava em torno da valorização da ruptura de carga entre o transporte terrestre e o transporte marítimo por meio das funções de transbordo, armazenamento e negócios (BOUBACHA, 1997). O forte crescimento do tráfego e as exigências econômicas tornam, no entanto, essa forma de funcionamento ineficaz, e a mecanização, a unificação e a containerização são as respostas do setor marítimo e portuário em direção à melhoria de sua *performance* em termos da produtividade crescente requerida pelo mercado global. Conforme apontam Silva e Cocco (1999), o ponto central da organização do tipo fordista do sistema portuário encontrava-se em um estreito vínculo com a produção industrial. Nesse sentido, continuam os autores,

existia um claro nexos territorial entre a localização dos principais polos de concentração industrial e os portos, desde que estes pertencessem a esferas complementares da cadeia do valor [...], sem necessariamente estar numa relação de contiguidade geográfica entre ambos. (idem, ibidem, p.16)

Por outro lado, concluem os autores, apesar de o “porto industrial” ter mantido uma localização próxima ao âmbito de desenvolvimento industrial e, portanto, dos centros urbanos relativamente desenvolvidos, a relação de integração territorial com a cidade sempre foi uma questão problemática e altamente conflituosa (idem, ibidem, p.16). O conflito a que fazem menção os autores supracitados derivaria, segundo estes, do fato de o porto ser visto, por um lado, apenas como um dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias, e, por outro, como um “intruso” no desempenho da economia urbana. Essa visão gerou, conforme Silva e Cocco (idem, ibidem), “um progressivo distanciamento das respectivas preocupações e ordens de atuação, e um fechamento dos canais políticos e institucionais que poderiam ter estreitado os vínculos da gestão pública da cidade e do porto”.

Segundo Boubacha (1997), a concentração de parte significativa das atividades de manutenção e das inversões em lugares distantes do sítio portuário original acaba por traduzir-se em um certo eclipse entre o porto e o centro da cidade, restando o abandono de antigas instalações e, conseqüentemente, dos territórios urbanos outrora dinamizados pelas atividades portuárias. Esse fenômeno, amplamente reconhecido pela literatura recente, levou estudiosos a uma revisão da tipologia *Anyport* de James Bird, elaborada na década de 1960, à qual acrescenta-se uma nova etapa, ou seja, aquela da “retirada portuária das cidades”.

Os casos, todavia, em que a ruptura porto–cidade efetivamente ocorreu, derivam do fato de que, se no passado a “vocação portuária” havia sido a “razão de ser” de muitas cidades, o porto, hoje em dia, deixou de ser, para diversas delas, o único motor do desenvolvimento econômico, colocando-se, na verdade, como um vetor de fluxos (de mercadorias, de capitais), entre outros (idem, ibidem). A dissocia o espacial porto–cidade não se traduz, automaticamente, em uma retirada generalizada das fun es portuárias para fora das cidades. Apesar da deslocaliza o de grande parte dos equipamentos portuários para novos lugares, o setor terciário se mant m, frequentemente, na interface tradicional, já que requer um entorno econômico urbano, como o setor bancário, por exemplo (idem, ibidem).

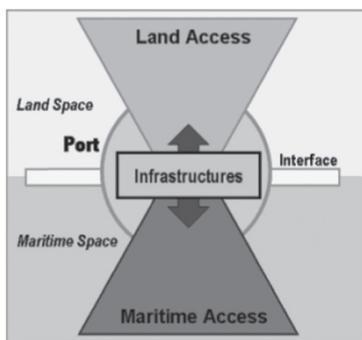
O divórcio cidade–porto não somente não   um fen meno geral como também não   uma tendência. Ao contrário, nos portos tidos como de 3<sup>a</sup> gera o, aqueles que conseguiram atingir um grau de integra o com seu entorno imediato, tanto cidade como porto são amplamente beneficiados. De acordo com Llovera (1999), nesses casos, “cidade e porto coincidem plenamente e se potencializam mutuamente no objetivo de um desenvolvimento sustentável”. Afirma ainda esse autor que as cidades portuárias mais avançadas “não são oferecem um conjunto de serviços e infraestruturas tradicionais de transporte, como também são autênticos polos de organiza o, controle, financiamento e serviços tecnologicamente avançados para o comércio e a distribui o no nível nacional e internacional. (idem, ibidem, p.210-1). Encontrar um modelo de desenvolvimento que concilie os interesses dos agentes de mercado (que veem nos portos um instrumento para a realiza o de seus interesses comerciais) e os interesses de todos os outros sujeitos sociais que fazem de uma cidade o que ela   e pode ser   o desafio das cidades portuárias nos tempos atuais. E, naturalmente, isso depende, em grande parte, da chamada *public choice*, ou seja, das escolhas feitas no âmbito das políticas públicas e das regula es emanadas dos respectivos poderes públicos, voltadas para a organiza o da vida nas cidades e para o funcionamento dos portos.

## Rela o Porto–Cidade: Algumas Considera es

A rela o porto–cidade centra-se, de modo geral, fundamentalmente na zona urbana–costeira, ou seja, na zona de interface entre o porto e a cidade onde este está localizado (HOYLE, 1989). Tal rela o baseia-se, sobretudo, em vínculos funcionais e espaciais, ou seja, na rela o existente entre o porto e a cidade em razão de atividades industriais, comerciais, de transportes e da proximidade espacial entre eles. De acordo com Hoyle (ibidem), o termo “rela o porto–cidade” foi inicialmente utilizado pelo geógrafo israelense Yehuda Hayuth em seu artigo intitulado “The port-urban interface: an area in transition” (1982). Para Hayuth, as discussões acerca das rela es entre porto e cidade estão centradas, sobretudo, no conceito de interface porto–cidade. Para Hoyle (1989, p.429), a interface porto–cidade pode ser compreendida como a “linha de demarca o geográfica entre as terras de uso do porto e as terras de uso da cidade” (Figura 1). Para o mesmo autor, as intera es entre porto e cidade nessa interface se d o, muitas vezes, de forma cooperativa e harmônica, podendo, todavia, estabelecer-se também de modo hostil e discordante. Segundo Rodrigue e Slack (2006), cidade e porto estão, frequente-

mente, competindo pelo mesmo espaço, o que tem implicações sobre o crescimento e o desenvolvimento de ambos. Os portos fazem parte, assim, de um jogo complexo de relações, frequentemente conflitantes, com as cidades que os abrigam.

**Figura 1** – Interface porto–cidade



Fonte: Rodrigue e Slack (2006).

A evolução das relações entre porto e cidade, no tempo e no espaço, foi marcada por processos de fratura e de aproximação entre eles. No que se refere ao entorno imediato, na maioria das vezes, núcleos urbanos cujas gêneses estão intimamente relacionadas aos portos, ressaltamos novamente que o fato de que durante muito tempo “o porto e a cidade formaram um sistema baseado na imbricação e na complementaridade de suas diferentes funções para constituir lugares de intercâmbio, de valorização e de produção abertas ao comércio” (BOUBACHA, 1997, p.70). Em seus estudos acerca das cidades portuárias da América Latina e do sul da Europa, Llovera (1999) afirma que muitas dessas cidades “mantêm uma relação difícil e conflituosa com seus portos. Porto e cidade são administrados por organismos diferentes que se ignoram. [...] A cidade ignora o porto e este, por sua vez, cresce como um organismo alheio à *urbe*” (destaque do autor). Para Hoyle (1989, p.430), a separação entre o porto e cidade, “resumida na frase ‘*the retreat from the waterfront*’, (o recuo da frente marítima), é hoje um fenômeno, lugar-comum, mundialmente difundido: um fato e um processo da geografia dos portos que pode ser evidenciado em muitos países com uma borda marítima”.

Entre os principais fatores destacados por Hoyle como sendo responsáveis pelo recuo do *waterfront* estão o tecnológico, o espacial, o socioeconômico e o ambiental. O fator tecnológico diz respeito à evolução das tecnologias marítimas (surgimento de grandes embarcações, desenvolvimento difundido dos terminais de contêineres e dos modernos métodos e aparelhagens para manejo das cargas); o fator espacial relaciona-se à escala dos portos modernos e industriais, exigindo vastos espaços de terra e água; o declínio marcante dos empregos relacionados aos portos nas cidades portuárias e as perspectivas ambientais nos portos industriais e nas atividades urbanas correspondem, respectivamente, aos fatores socioeconômicos e ambientais que influem no recuo do *waterfront* (idem, *ibidem*).

Grande parte das atividades portuárias tem sido instalada além do espaço urbano, e as antigas instalações portuárias situadas no centro das cidades têm sido progressivamen-

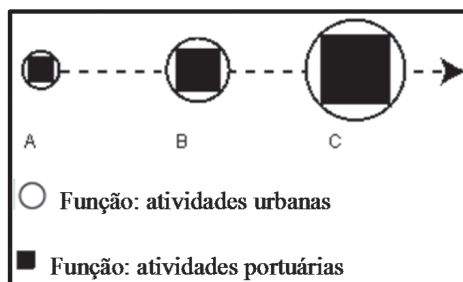
te abandonadas, pois se tornaram obsoletas frente aos progressos técnicos pelos quais passam a navegação marítima e, por conseguinte, os portos, principalmente nas últimas décadas. Diante disso, os espaços situados na interface da cidade e do porto “constituem, frequentemente, uma verdadeira fratura no seio das cidades portuárias” (BOUBACHA, 1997, p.70). Ressaltamos, porém, que a dissociação espacial entre porto e cidade não se traduz automaticamente em uma retirada generalizada das funções portuárias para fora da cidade. Apesar da deslocalização de parte significativa dos equipamentos portuários para novos lugares, afirma Boubacha (ibidem, p.70), “o setor terciário se mantém, frequentemente, na interface tradicional, já que requer um entorno econômico urbano, como o setor bancário e os seguros”. Seassaro (1999), analisando o sistema portuário italiano, destaca que “desde a industrialização, porto e cidade constituem entidades mais e mais separadas, do ponto de vista físico, econômico e gerencial”. A autora alerta, no mesmo estudo, que, atualmente, as relações entre porto e cidade estão registrando mudanças significativas, não essencialmente melhores.

### Relação Porto–Cidade: Modelos Teóricos

Diversos pesquisadores formularam modelos teóricos acerca da evolução das relações entre porto e cidade, revelando momentos de integração e de segregação que marcam essa relação ao longo do tempo e no espaço. Segundo Ducruet (2005), os modelos clássicos revelam uma estruturação linear da relação porto–cidade. No modelo apresentado pelo autor (Figura 2) distinguem-se três etapas:

- (A) Fixação – a cidade e o porto formam uma unidade espacial especializada em razão da situação litorânea e da importância da atividade marítima.
- (B) Consolidação – a cidade preenche suas “lacunas” para o desenvolvimento de funções adicionais à medida que a população aumenta e a economia local continua coerente com o transporte marítimo.
- (C) Saturação – a função portuária torna-se relativamente mais importante em termos de empregos e de valor agregado, e as funções urbanas assumem autonomia e tornam-se as funções principais da cidade.

**Figura 2** – Evolução da trajetória de simbiose da relação porto–cidade



Fonte: Ducruet (2005). Organizado por Ronaldo S. Ornelas.

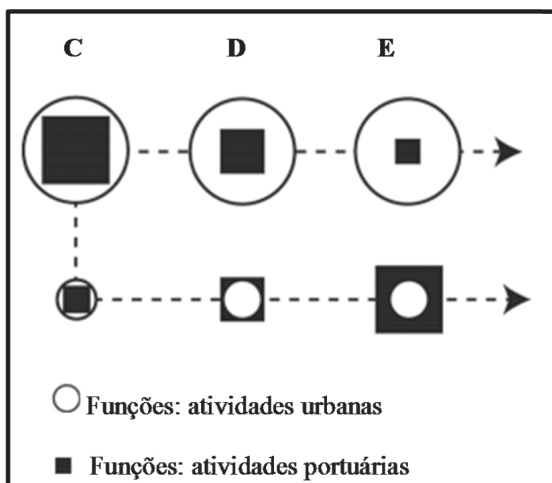
No que tange à trajetória de evolução da relação porto–cidade no período contemporâneo, Ducruet (ibidem) distinguiu três etapas (Figura 3):

(C) Saturação e dissociação – a coexistência das funções portuárias e urbanas no seio de um mesmo espaço conduz a um risco de saturação. As atividades “centrais” fornecem um valor agregado bem mais forte, tanto que a necessidade de manter a competitividade portuária provoca a instalação de terminais fora da cidade.

(D) Transição – para a cidade e o “novo” porto, esta etapa intermediária se define pela gestão da transição; os projetos urbanos e as conexões dos novos terminais são onerosos para o poder público.

(E) Reordenamento e concentração – a cidade é “alimentada” à distância por um terminal cuja única vocação é a de concentrar os fluxos (por exemplo, um porto concentrador), tanto que ela acaba por estabelecer uma nova centralidade sobre os espaços abandonados e obsoletos, antes ocupados pelo porto.

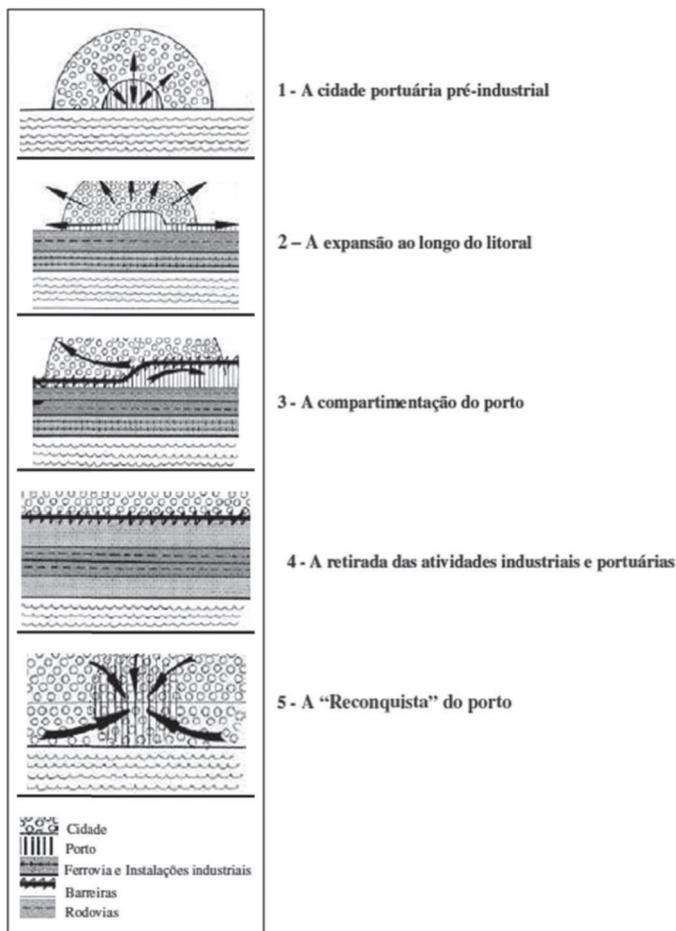
**Figura 3** – Evolução contemporânea da trajetória de simbiose da relação porto–cidade



Fonte: Ducruet (2005). Organizado por: Ronaldo dos S. Ornelas.

O modelo proposto por Gravari-Barbas (*apud* HENRY, 2006), em 1996, mostra a evolução da interface porto–cidade a partir da fase pré-industrial, revelando as fases de separação e aproximação entre porto e cidade, conforme a Figura 4.

**Figura 4** – Evolução da interface porto/cidade segundo Gravari-Barbas



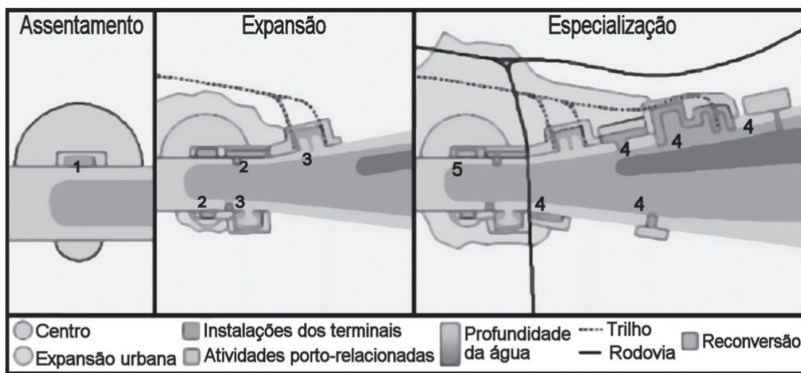
Fonte: HENRY, M. (2006). Organizado por Ronaldo dos S. Ornelas.

Observando-se o modelo de Gravari-Barbas, de cima para baixo, tem-se que: o desenho de número 1 mostra o desenvolvimento da cidade ao redor do porto. Nessa fase há uma estreita articulação entre porto e cidade. A representação seguinte (2) remete ao desenvolvimento das instalações portuárias e industriais ao longo da frente marítima e a presença de linhas férreas e de estradas entre a cidade e o porto. Nas duas representações que se seguem (3 e 4) observam-se, respectivamente, a compartimentação do porto e o deslocamento das atividades industriais e portuárias. Nesse caso, ocorre um desenvolvimento centrífugo da cidade portuária; as autoestradas de grande velocidade e as novas barreiras dividem o espaço portuário. O porto se desloca na direção do caminho seguido pelas indústrias. As autoestradas e outras barreiras persistem sobre o *front d'água*; parcelas do espaço onde se concentram estruturas portuárias obsoletas são

abandonadas, denominadas pelo autor de *NO MAN'S LANDS* (destaque do autor). Por fim, o desenho de número 5 representa a instalação de funções terciárias que se instalam sobre os cais desabitados e abandonados; a cidade centra-se novamente sobre a *front d'água* – é a “reconquista do porto”.

A evolução dos portos ao longo do tempo e sua relação com o espaço são também analisadas no modelo *Anyport*, desenvolvido por Bird. Nesse modelo (Figura 5), baseado em estudos dos portos britânicos, Bird mostra como as infraestruturas portuárias evoluem no tempo e no espaço, provocando significativas transformações no espaço urbano-portuário. O autor destaca três fases importantes dessa evolução, a saber: fase de estabelecimento, fase de expansão e fase de especialização.

Figura 5 – Modelo *Anyport* de Bird



Fonte: Rodrigue e Slack (2006).

Na fase inicial, de assentamento/estabelecimento, o porto é fortemente dependente de aspectos geográficos. Um padrão de evolução de um porto começa a partir de um porto original, muitas vezes um porto de pesca com atividades de comércio e de construção de barcos, que inclui vários ancoradouros. Por muitos séculos até a Revolução Industrial, os portos permaneceram relativamente simples no que se refere às instalações de seus terminais. Atividades relacionadas ao porto eram focadas principalmente no armazenamento e na venda no atacado, localizadas em áreas diretamente adjacentes a ele. A fase de expansão é marcada por diversas mudanças, desencadeadas pela Revolução Industrial, que impactaram as atividades portuárias. Ancoradouros foram expandidos e *piers* foram construídos para atender à quantidade crescente de mercadorias, de pessoas e de navios maiores. À medida que o tamanho dos navios aumentou, a construção destes tornou-se uma atividade que passou a requerer a construção de diques. Além disso, a integração de linhas férreas aos terminais portuários permitiu o acesso a uma vasta hinterlândia com um crescimento proporcional do tráfego marítimo. Atividades relacionadas ao porto também expandiram tremendamente, incluindo atividades industriais.

A fase de especialização envolveu a construção de *piers* especializados para manejar cargas tais como contêineres, minérios, grãos, petróleo e carvão, o que fez expandir significativamente as necessidades de armazenamento. Navios de maior capacidade fre-



quentemente requerem dragagem ou construção de longos *piers* dando acesso a profundidades maiores. Essa evolução implicou, para vários portos, na migração de suas atividades para longe da área de sua fixação original e em um incremento de sua capacidade de manejo da carga. Por outro lado, os sítios portuários originais, comumente adjacentes às áreas centrais da cidade, tornaram-se obsoletos e foram abandonados. Numerosas oportunidades de reconversão das instalações portuárias para outros usos (parques de frente para o mar, desenvolvimento de áreas residenciais e comerciais) foram criadas.

A metodologia de análise proposta por Bird foi testada ao longo dos últimos anos por diversos pesquisadores, principalmente geógrafos, e tem demonstrado sua aplicabilidade mesmo em estudos mais recentes. Com base nessa metodologia, Hoyle (1989) vai enfatizar as mudanças provocadas na relação entre portos e cidades, focando sua análise no reordenamento urbano diante dos novos usos dos obsoletos e abandonados espaços ocupados pelas infraestruturas portuárias, que vão sendo planejados em alguns portos europeus e nos Estados Unidos. Chaline (*apud* Henry, 2006) propõe um modelo (Quadro 1) no qual revela a evolução da relação porto–cidade ao longo da história e os determinantes tecnológicos existentes em cada período.


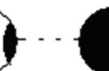



**Quadro 1** – Evolução da relação porto–cidade segundo Chaline (1994)

Sequências	Relação porto–cidade	Determinantes tecnológicos
<b>Fase I</b> Pré-industrial, antes do século XIX	Porto e cidade estão imbricados, com uma frágil especialização funcional do território	Navegação à vela Navios de madeira
<b>Fase II</b> Industrial. Século XIX e início do século XX	Porto e cidade estão justapostos Forte especialização do espaço portuário Total separação entre cidade e água	Navios de metal Combustível: carvão Máquina a vapor Estrada de ferro
<b>Fase III</b> Pós-industrial (anos 1970-1980)	Suburbanização da população e de certas atividades portuárias Desurbanização, formação de terrenos baldios Experiências de reconversão Separação do porto e da cidade	Gigantismo dos navios Combustível: petróleo Transporte rodoviário
<b>Fase IV</b> Pós-industrial (anos 1990-2000)	Projetos de reurbanização Mutaç�o funcional generalizada dos <i>waterfronts</i>	Economia da informa�o e da comunica�o Tempo livre/cultural

Fonte: Henry, M. (2006).

O modelo de evolução das relações porto–cidade proposto por Hoyle (1989) (Quadro 2), ainda que baseado em estudos sobretudo de portos europeus, tem sido muito utilizado, na medida em que análises a respeito da dissociação porto–cidade se multiplicam. Tal modelo se baseia em uma aproximação cronológica da evolução das relações porto–cidade em cinco períodos históricos.

**Quadro 2** – Etapas de evolução da relação porto–cidade segundo Hoyle (1989)

ETAPA	SÍMBOLO		PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
	Cidade	Porto		
I – Porto–cidade primitivos			Antiguidade/ Medieval Até o século XIX	Íntima associação espacial e funcional entre cidade e porto
II – Porto–cidade em expansão			Século XIX – início do século XX	Rápido crescimento comercial/industrial, forças de crescimento para o porto se desenvolver- mais além do limite com a cidade, com cais linear e indústrias de carga fracionada.
III – Porto–cidade industrial moderno			Metade do século XX	O crescimento industrial (especialmente as refinarias) e a introdução de contêineres/ro-ro (roll-on/roll-off) impõem ao porto a necessidade de mais espaços
IV – Recuo da frente marítima			1960-1980	As mudanças na tecnologia marítima induzem o crescimento das áreas de desenvolvimento industrial e marítimo separadas
V – Remodelação da frente marítima (waterfront)			1970-1990	O porto moderno consome grandes áreas (de terra/mar): renovação urbana do núcleo original

Fonte: Hoyle, B. (1989).

Na etapa I, porto e cidade aparecem unidos, coexistindo, em estreita interdependência funcional e espacial. Tal associação, desde a sua gênese primitiva, mantém-se estreita até o início do século XIX.

Na etapa II, entre o século XIX e o início do século XX, o intenso desenvolvimento industrial e, por conseguinte, de novas tecnologias, tais como navios a vapor e as estradas de ferro, a mecanização dos instrumentos de carga, entre outras, abalam a unidade urbana-portuária existente até então.


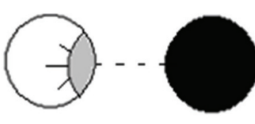
Na etapa III, na segunda metade do século XX, há uma aceleração do crescimento industrial vinculado ao movimento portuário, ou seja, o estabelecimento de empresas industriais e novas instalações na área portuária (silos, frigoríficos, depósitos de combustíveis etc.). Tem início o processo de conteineirização e o surgimento de modernas embarcações (navios porta-contêineres, navios com sistema *roll-on/roll-off*). Esses fatores acabam por produzir uma modificação importante nos laços tradicionais existentes entre porto e cidade.

Na etapa IV, décadas de 1960 a 1980, intensificam-se as mudanças na tecnologia marítima provocando um recuo do *waterfront*. A containerização e a informatização se aceleram, há um considerável incremento da produtividade e, por outro lado, o início da diminuição dos postos de trabalho.

Na etapa V, décadas de 1970 a 1990, a expansão do porto moderno demanda mais espaços e ampliam-se os projetos de reconversão das áreas portuárias abandonadas e renovação urbana dos respectivos núcleos originais.

Llaquet (2004) e Henry (2006) apontam a existência de uma nova etapa, dando sequência ao modelo proposto por Hoyle (Quadro 3). Essa etapa representa, sobretudo, a tendência das últimas duas décadas de integração do porto à cidade por meio da reconversão do *waterfront*.

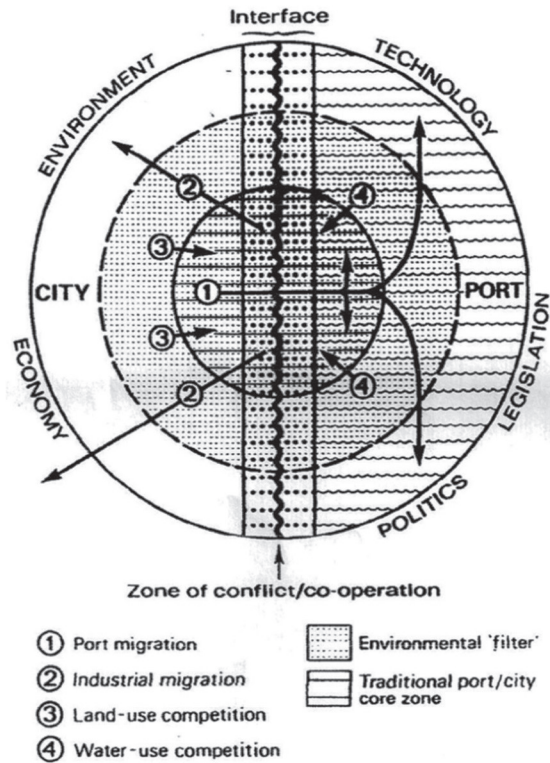
**Quadro 3** – Etapa de evolução da relação porto–cidade proposta por Llaquet (2004) e Henry (2006)

ETAPA	<p><b>SÍMBOLO</b> Cidade Porto</p> 	PERÍODO	CARACTERÍSTICAS
VI – Renovação dos laços porto–cidade		1980-2000	A globalização e a intermodalidade transformam o papel dos portos: novas associações porto–cidade; a reconversão urbana estreita a integração porto–cidade

Fontes: Llaquet (2004); Henry (2006).

Hoyle (1989) também desenvolveu um modelo (Figura 6) no qual pretendeu colocar em perspectiva alguns aspectos da geografia portuária. Esse modelo, segundo o autor, é um esforço para incluir não somente sequências cronológicas e relações espaciais, mas também influências econômicas, políticas, forças tecnológicas e fatores ambientais. Partindo do pressuposto de que cada lugar é único, faz-se necessário reconhecer que os modelos aqui apresentados – embora tentativas metodologicamente coerentes de se generalizar processos envolvidos na relação entre portos e cidades, dada a complexidade dessas relações – têm, necessariamente, de ser revistos à luz de cada caso, tal como procedemos para pensar a relação porto–cidade em Santos.

Figura 6 – Reconversão do *Waterfront*: fatores e tendência



Fonte: Hoyle, B. (1989).

### Acerca da Relação Porto–Cidade em Santos

A evolução histórica da cidade e do porto de Santos revela que a relação entre eles não é um fato novo. O porto e a cidade são indissociáveis em sua gênese e ao longo do tempo foram tecendo uma trama de relações marcada por períodos de aproximação e distanciamento entre eles. Embora não seja um fato novo, é impossível revelar plenamente como se dá a relação porto–cidade em Santos desde a gênese do porto e da cidade até os dias atuais; menos ainda localizar, com precisão, as fases nas quais essa relação tenha sido harmoniosa, conflituosa, ou de “amor e ódio”, como muitas vezes a ela se referem. É a partir de meados do século XIX, no contexto da intensificação da lavoura cafeeira em São Paulo e da implementação da ferrovia, da construção do “porto organizado” e das novas relações socioespaciais, que emergem nesse processo de grandes transformações, que acreditamos que a relação porto–cidade em Santos toma novos rumos, muito distintos do que se passa em períodos anteriores, sofrendo mutações significativas que nos permitem qualificá-la.

A leitura que fazemos sobre a relação porto–cidade em Santos antes do período aludido é a de que o porto e a cidade mantiveram, provavelmente, relações mais estreitas no passado. Interpretação esta muito próxima daquelas feitas por Hoyle (1989) e Hayuth (1982) em seus modelos de análise da evolução da relação porto–cidade, quando ambos se referem a fases iniciais do surgimento de um porto em uma cidade, nas quais a relação porto–cidade se caracteriza pela “íntima associação espacial e funcional entre cidade e porto” (Hoyle, 1989) ou em que “porto e cidade estão imbricados, com uma frágil especialização funcional do território” (Henry, 2006). Segundo ambos os modelos supracitados, o período abrangido pelos séculos XIX e XX é marcado por significativas inovações tecnológicas, principalmente nos meios de circulação de mercadorias, além do significativo crescimento das atividades comerciais e industriais, estas últimas intensificando a especialização das atividades portuárias. As inovações tecnológicas começam a repercutir sobre a atividade portuária e também no entorno onde ela se dá. Em Santos, o período compreendido entre 1891 e 1908 é marcado pela realização das primeiras obras para a edificação do porto organizado, bem como pela implementação da ferrovia São Paulo Railway. O porto é inaugurado em 1892, apresentando um trecho de cais com 260 metros lineares, e a ferrovia é inaugurada em 1865. Em relação à exclusão de parte dos comerciantes locais da exploração do porto, devido às novas delimitações que ele impõe, Gonçalves e Nunes (2008, p.35) ressaltam a ocorrência, nesse período, de um ponto de tensão: “de um lado, os empresários locais; de outro a já poderosa Companhia das Docas”.

Em Santos, o porto inicia, nesse momento (final do século XIX), uma fase de intensa atividade e expansão, imprimindo no tecido urbano esse movimento e crescimento. Novos objetos técnicos, normas e sistemas de engenharia são requisitados para acelerar o escoamento da produção de café para o porto santista. A implementação da ferrovia São Paulo Railway e sua associação com o porto organizado santista passam a constituir um sistema de circulação necessário e “almejado” pelos agentes envolvidos no empreendimento cafeeiro. O aumento das infraestruturas portuárias acelera o movimento de expansão do cais, que, após sucessivas ampliações, chega a atingir 4.720 metros em 1909. A cidade começa a sentir os efeitos da modernização das infraestruturas de circulação e também reforça seu papel como núcleo comercial e portuário, ficando evidente o elo funcional e a relação de dependência entre eles.

A área central da cidade de Santos torna-se o polo dos negócios do comércio do café, o que vai permitir também a criação de uma série de estabelecimentos comerciais, em sua maioria para dar suporte e atender à economia cafeeira. É uma centralidade específica, intimamente associada ao dinamismo da atividade portuária. Nesse contexto, é imposta à cidade uma série de reformas modernizadoras, o que era imperativo para a expansão das exportações do café. A economia cafeeira projetava o país em lógicas capitalistas globais. A mesma lógica que impõe a modernização do porto de Santos impõe, também, à cidade um processo de saneamento, higienização e um novo ordenamento espacial. Os problemas de saúde pública existentes em Santos à época e a ausência de um planejamento urbano condizente aos anseios dos sujeitos hegemônicos eram incompatíveis com os ditames da lógica capitalista vigente.

Normas e ações são criadas, muitas delas por agentes exógenos e alheios à cidade santista, gerando, conseqüentemente, conflitos entre a esfera política municipal e as

esferas políticas estaduais e federais, com rebatimentos profundos na relação entre o porto e a cidade. A Companhia Docas de Santos, ao monopolizar, com o apoio das esferas políticas superiores, as atividades portuárias, acaba por agravar o processo de distanciamento entre porto e cidade. Essa empresa passa a “delimitar” os espaços da cidade, definindo, direta e indiretamente, as áreas do porto e as áreas que competem à urbe. Embora alguns apontem essa cisão como uma fragmentação espacial entre o porto e a cidade, não a apreendemos dessa forma. A despeito da criação de obstáculos concretos de demarcação entre os espaços de ambos (instalações portuárias, armazéns, muradas etc.), o porto não se encontra “sitiado”, pois grande parte dos negócios portuários necessita da cidade para se efetivar, e por ela circula. Trata-se, então, na verdade, de uma fragmentação produtiva, em que as funções portuárias, altamente especializadas, distinguem-se, cada vez mais, de outras atividades urbanas.

A fase seguinte diz respeito à forte especialização produtiva das atividades portuárias e à expansão do porto por áreas além do território urbano. Na primeira metade do século XX, o cenário mundial é marcado por crises econômicas e políticas (Crise da Bolsa de Nova Iorque e Segunda Guerra Mundial), pouco favoráveis à movimentação de importações e exportações. Contudo, o porto de Santos mantém-se até a década de 1950 como porto exportador e importador de produtos primários, e o perfil econômico da cidade pouco se altera. Com a expansão do café, a população urbana de Santos cresce consideravelmente, atraindo um grande número de imigrantes europeus, especialmente italianos, portugueses e espanhóis. A cidade passa, também, a ser palco de uma série de greves dos trabalhadores do porto. No período compreendido entre 1930 e 1944, as atividades de construção no porto foram intensas, mas a linha acostável não foi ampliada. Com o crescimento do volume de mercadorias a serem escoadas e o cais acostável restringido, do centro da cidade até a região dos Outeirinhos, começa a ocorrer o congestionamento de navios no estuário. Na primeira metade da década de 1950, o cais acostável atinge a extensão de 6.259 metros, já com a aquisição da Ilha do Barnabé, na década de 1930, para a instalação de tanques de combustíveis líquidos e a granel.

A partir de 1950, a relação porto–cidade em Santos sofrerá os impactos de mudanças significativas que estão em curso no mundo. Os avanços no setor de navegação marítima, o advento da contêinerização e a intensificação do comércio internacional provocarão uma onda de transformações no porto de Santos. As condições econômicas e políticas vigentes no país irão “impulsionar a relação porto–cidade para outro campo”. Embora continuasse condicionando em grande parte a economia regional, surgem dois novos eixos de desenvolvimento na Baixada Santista: o parque industrial de Cubatão e as atividades de turismo e lazer (GONÇALVES; NUNES, 2008). Além disso, a partir da década de 1960, as inovações tecnológicas no setor portuário e marítimo, sobretudo os contêineres, chegam ao porto. A relação entre o porto e a cidade torna-se mais difícil, dada a necessidade do porto de expandir-se territorialmente.

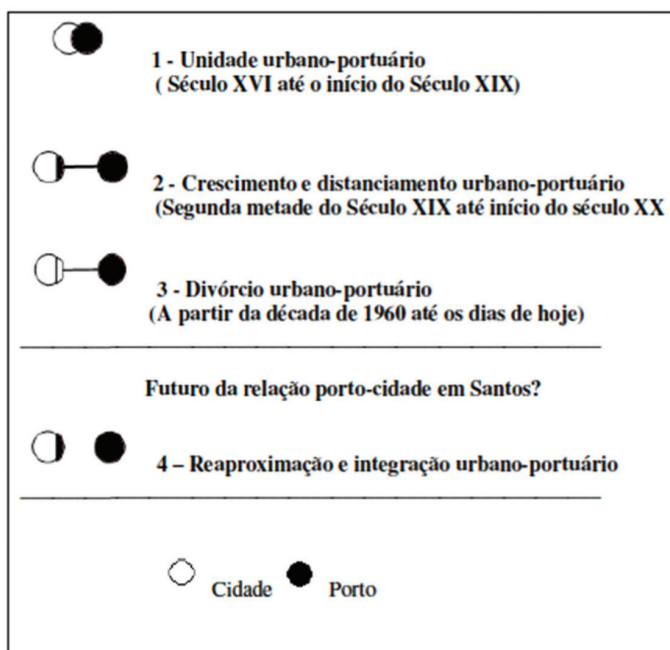
O advento da contêinerização, que chega ao país na década de 1960, provocará uma série de problemas para Santos. A cidade começa a sofrer com o congestionamento de caminhões e contêineres em suas principais artérias de circulação urbana. O porto, limitado espacialmente, passa a demandar outras áreas para o seu desenvolvimento. Com o aumento do fluxo de contêineres no porto, fica evidente a necessidade de ampliação da área retroportuária, para dar suporte ao armazenamento das cargas contêinerizadas.

O cais é expandido e chega a 7.034 metros. O porto é acrescido de novos objetos: aparelhagem para movimentação e manuseio de contêineres, silos, armazéns etc. O dinamismo espacial do porto nesse contexto é cada vez maior e mais autônomo em relação à cidade. De 1950 a 1970, o impulso dado à industrialização na região do ABC e em Cubatão “transforma o Porto de Santos num dos elos da produção paulista e nacional” (idem, ibidem, p.63). Isso irá exigir novas formas de gestão, elevados investimentos e ampliação da capacidade operacional de suas instalações. A pouca abertura política nesse período contribuiu para o “isolamento” do porto em termos físicos e políticos.

O cenário da relação porto–cidade na década de 1980 é de extremo conflito. O porto de Santos assume um caráter cada vez mais técnico e especializado, passando a depender do desempenho econômico dos grandes complexos industriais e das grandes empresas de navegação. Além disso, passa a não mais jogar um papel primário na economia da cidade. Nas décadas que se seguem, o divórcio entre a cidade e o porto de Santos é consumado. Os modelos institucionais que regem o porto e a cidade são compostos por sujeitos sociais que se ignoraram, ao longo do tempo, em função de prioridades teoricamente inconciliáveis (o porto regulado pela União e pela Autoridade Portuária, e a cidade gerida pelo poder público municipal).

A partir dessas reflexões, sintetizamos as transformações ocorridas na relação porto–cidade em Santos (Quadro 4) com base no modelo proposto por Hoyle (1989).

**Quadro 4** – Síntese das etapas de evolução da relação porto–cidade em Santos



Fonte: Elaborado por Ronaldo S. Ornelas (2008).



**Etapa 1** – Nesta etapa, inicialmente porto e cidade constituem um conjunto único de relações em simbiose; tanto as instalações urbano-portuárias são muito rudimentares como o contingente populacional não é tão expressivo. A cidade é alimentada e animada pela atividade portuária.

**Etapa 2** – A intensa expansão comercial do estado de São Paulo possibilita a expansão da cidade e do porto. Objetos são incorporados ao tecido urbano e ao porto. O desenvolvimento da lavoura cafeeira impulsiona um vertiginoso desenvolvimento da cidade e do porto; são necessárias reformas urgentes no porto e na cidade insalubre, acometida por várias epidemias; a construção do porto organizado e da ferrovia São Paulo Railway transformam a face urbana da cidade; o porto ganha novas formas de gestão e contornos espaciais estranhos à cidade – a elite cafeeira paulista e a Companhia das Docas de Santos impulsionam o desenvolvimento do porto, provocando descontentamento por parte do poder municipal. Porto e cidade estão inseridos em um jogo de ações conflitantes, e começa a ocorrer um afrouxamento da relação existente entre eles.

**Etapa 3** – A relação entre o porto e a cidade é fortemente agravada por conjunturas políticas e econômicas gestadas em escala global; a crescente industrialização e as inovações tecnológicas desenvolvidas pelo setor portuário e marítimo exigem do porto uma nova aparelhagem e novas instalações portuárias; o porto, atendendo aos ditames de lógicas globais, vai assumindo um caráter cada vez mais técnico e especializado e sofrendo com os limites espaciais à sua expansão; instalações portuárias começam a ser edificadas em áreas adjacentes, o porto se expande para fora da cidade, e a cidade, por sua vez, é obrigada a conviver com os transtornos provocados pelo porto moderno. Cidade e porto “divorçam-se”. Por volta do início deste século, gestores da cidade e do porto começam a elaborar propostas e projetos na tentativa de reaproximar porto e a cidade.

A **Etapa 4** diz respeito ao futuro do porto e da cidade, sendo impossível de ser prevista. Entretanto, faz-se importante ressaltar que, nos últimos anos, apesar da incongruência institucional anteriormente apontada, tanto o poder público municipal quanto as autoridades que regem o porto de Santos vêm dialogando e apresentando propostas e estratégias de ação conjunta, buscando produzir um novo entrosamento entre o porto e a cidade. O sucesso dessa empreitada requer, todavia, tanto do porto quanto da cidade, a disposição para superar obstáculos políticos, econômicos e ambientais.

## À Guisa de Conclusão

A fundação da Vila de Santos e a implementação de seu respectivo porto foram estratégias do mesmo projeto colonial, qual seja, o de efetivar a posse daquele que viria a ser, bem mais tarde, o território brasileiro. A imbricação entre porto e vila está expressa no Foral de 19 de janeiro de 1945, que criou a “Vila Porto de Santos”. A fragmentação entre porto e cidade que se produziu ao longo do tempo somente pode ser compreendida, portanto, a partir da complexificação de ambas as entidades (porto e cidade), bem como considerando-se, necessariamente, uma convergência de fatores para além dos limites territoriais tanto do porto quanto da cidade. A cidade, por um lado, abriga



diversas atividades econômicas e muda, com o passar das décadas, sua posição na rede urbana nacional. Cidade balneária, destino turístico dos paulistanos, cidade universitária e polo comercial e de serviços da Baixada Santista, a Santos de hoje, diferentemente da vila fundada no século XVI, construiu uma vida de relações para além daquelas circunscritas ao fato de abrigar o mais dinâmico porto do país, embora seja notório reconhecer que o porto teve e continua tendo papel importante nesse dinamismo local. O porto, por sua vez, mais do que simplesmente gerar impostos e emprego para os habitantes locais – e, aliás, hoje isto se dá em número muito menos expressivo que no passado –, demanda serviços tipicamente urbanos e depende, efetivamente, de uma relação simbiótica com a cidade. Nesse sentido, concordamos com Silva e Cocco (1999, p.21) quando afirmam que:

Não se trata de privilegiar um foco (a cidade) com relação a outro (a infraestrutura portuária), mas de apreender a grande diferença entre os dois: apenas um (a cidade) detém as melhores condições para fixar localmente o valor gerado pelos fluxos e, portanto, para gerar emprego e renda para o território local.

É em função de pressupostos como esse que a municipalidade de Santos criou a Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos, que tem por objetivo principal “estretar a relação do maior Porto da América Latina com a Cidade por meio de políticas focadas na promoção do crescimento econômico, propiciando a inclusão social” (SEPORT, 2008). Nesse sentido, a prefeitura municipal vem “estimulando a modernização do porto, incentivando a implementação e a ampliação de atividades portuárias e retroportuárias, indústrias manufatureiras ou de montagem e plataformas logísticas”.

No que toca à problemática ambiental, um dos mais tensos pontos de conflito entre porto e cidade, um número considerável de acordos e normas internacionais soma-se à legislação ambiental brasileira e às legislações ambientais estadual de São Paulo e municipal de Santos no sentido de prevenir acidentes e minimizar os efeitos reconhecidamente danosos ao meio ambiente de algumas atividades portuárias. O fato é que se problemas ambientais não interessam à cidade, tampouco interessam ao porto. A Agenda Ambiental Portuária do Porto de Santos, que acaba de ser concluída, é mais um instrumento voltado para esse fim. No caso da cidade de Santos, a reconhecida fragilidade de ambientes estuarinos potencializa impactos ambientais da atividade portuária cotidiana, bem como de possíveis acidentes. Além disso, a necessidade constante de dragagem do canal expõe esse ambiente a um impacto ambiental permanente. A busca por soluções não concerne, todavia, única e exclusivamente à autoridade portuária, já que é um interesse comum do porto e da municipalidade a manutenção de ambientes costeiros salubres.

Por fim, faz-se necessário ressaltar a importância econômica do Porto, não somente para Santos, mas sim para o país. Ainda que reconheçamos que uma infraestrutura sozinha não produz riqueza, no caso dos portos é mister reconhecer seu papel estratégico na produção de riqueza, por serem elos fundamentais do sistema planetário de circulação de mercadorias. Parte expressiva da riqueza produzida no país passa pelo porto de Santos, e os dados que se seguem (tabelas 1 e 2) são representativos disso.

**Tabela 1** – Resumo das movimentações de cargas no porto de Santos. Comparativo mensal e acumulado (2013-2014) em toneladas

Descrição	2013	2014	Variação %
	Até dezembro		
EXPORTAÇÃO	79.480.769	76.574.936	3,7
IMPORTAÇÃO	34.597.115	34.584.549	0
Total	114.077.884	111.159.485	2,6

Fonte: Codesp (2014). Disponível em: <. Acesso em: 17 out. 2015.

**Tabela 2** – Balança comercial de alguns dos principais portos brasileiros (2012-2014).

PORTOS	2012		2013		2014		Variação % 2014/2013
	US\$ bi	Part. %	US\$ bi	Part. %	US\$ bi	Part. %	
Santos	120,1	25,8	122,5	25,4	116,1	25,3	(5,2)
Paranaguá	33,9	7,3	33,8	7	30,6	6,7	(9,5)
Vitória	31,8	6,8	28,3	5,9	26,7	5,8	(5,7)
Sepetiba	32	6,9	26,7	5,5	24,1	5,3	(9,6)
Rio Grande	18,6	4	21,6	4,5	20	4,4	(7,2)
São Luís	21,1	4,5	21,6	4,5	19,7	4,3	(8,5)
Rio de Janeiro	20,9	4,5	20,8	4,3	19,2	4,2	(7,8)
Itajaí	16,8	3,6	17,3	3,6	16,5	3,6	(4,3)
São Sebastião	7,8	1,7	14,7	3,1	13,7	3	(6,5)
São Francisco	11,5	2,5	14,0	2,9	15,8	3,4	(12,6)
Outros portos e aeroportos	151,4 32,5		160,7 33,3		155,6 34		(3,2)
BRASIL	465,7 100		481,8 100		458,1 100		(4,9)

Fonte: Relatório Anual 2014 – Codesp, p.81. Disponível em <<http://201.33.127.41/down/relatorio/Relatorio2014.pdf?2>>. Acesso em: 17 out. 2015.

Pensar que os conflitos entre porto e cidade decorrem de seus interesses divergentes é uma pseudoquestão. Em verdade, porto e cidade são entidades distintas, que funcionam de formas distintas, mas não imanentemente divergentes. Diversos exemplos no mundo, apresentados e discutidos por diversos autores, dão conta de que o divórcio entre porto e cidade implica em perdas para ambos. Nesse caso, não é difícil concluir que o diálogo e a integração constituem a melhor estratégia para minimizar conflitos e maximizar os benefícios passíveis de serem produzidos a partir de uma relação harmoniosa.

Silva e Cocco (1999, p.21) acreditam em uma relação harmônica entre cidade e porto que contraria uma visão hoje hegemônica acerca da organização e do funcionamento dos portos, centrada quase que exclusivamente no valor tecnológico das infraestruturas, dos equipamentos disponíveis para a movimentação de cargas e nas condições de acesso. Segundo os autores, essa nova perspectiva de “cidade portuária” desenvolve uma abordagem mais abrangente, do tipo territorial, na qual é a cidade que se transforma no elo principal de articulação entre o porto e a economia regional e entre esta e os mercados globais. Este parece ser o esforço que vem sendo desenvolvido pela municipalidade santista e pela Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Se ainda não se pode dizer que porto e cidade convivam harmonicamente, esta é, hoje, ao menos, uma esperança fundamentada.

## Referências Bibliográficas

BOUBACHA, E. *Ciudad y Puerto: Mutacion y Recomposion*. Association Internationale Villes et Ports (AIVP). Le Havre, 1997. Disponível em: <[http://emmanuel.boubacha.free.fr/villes\\_ports/cdu\\_sommaire\\_es.htm](http://emmanuel.boubacha.free.fr/villes_ports/cdu_sommaire_es.htm)>. Acesso em: jan. 2007.

DUCRUET, C. *Dynamiques scalaires et temporelles des villes-ports*. Disponível em: <<http://thema.univ-fcomte.fr/theoq/pdf/2005/Ducruet-theoquant05.pdf>>. Acesso em: jan. 2008.

GONÇALVES, A.; NUNES, L. A de P. *O grande porto. A modernização no porto de Santos*. Santos: Realejo, 2008, 325p.

HENRY, M. *Villes Portuaires en Mutation. Les nouvelles relations ville-port à Marseille*. Institut de Géographie, Université de Lausanne, 2006. Disponível em: <[http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,41,5,20061117144840-QE/HENRY\\_memoire.pdf](http://doc.rero.ch/lm.php?url=1000,41,5,20061117144840-QE/HENRY_memoire.pdf)>. Acesso em: nov. 2007.

HOLEY, B. S. The Port-City Interface: Trends, Problems and Examples. *Geoforum*, Oxford/New York, v.20, n.4, p.429-35, 1989.

LLAQUET, J. L. E. El desarrollo portuário y la ciudad. *Revista Ingeniería y Territorio*, Barcelona, n.67, p.10-9, 2004. Disponível em: <<http://www.ciccp.es/revistaIT/portada/index.asp?id=184>>. Acesso em: out. 2007.

Cruz, R. C. A. e Ornelas, R. S.

LLOVERA, J. A. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. In: SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 274p.

RODRIGUE, J. P.; SLACK, B. *The Geography of Transport Systems*. Hofstra University, Department of Economics & Geography, 2006. Disponível em: <<http://people.hofstra.edu/geotrans/>>. Acesso em: jun. 2007.

SEASSARO, L. O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade. In: SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 274p.

SEPORT – Secretaria de Assuntos Portuários e Marítimos da Prefeitura de Santos. *Missão e objetos da SEPORT*. Disponível em: <<http://www.santos.sp.gov.br>>. Acesso em: dez. 2008.

SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 274p.

VIDAL, S. M. S. C. Santos: porto, cidade e região. In: SILVA, G.; COCCO, G. *Cidades e portos. Os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 274p.

Recebido em: 21/09/2014      Aceito em: 25/10/2014