

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO

Programa Institucional de Bolsas de Iniciação Científica (PIBIC)

**Desenvolvimento local e grandes empreendimentos:**  
expectativas e frustrações no caso da sede da Petrobras em Santos/SP

Caio Pereira Pesaro Torretta

São Paulo – SP

2017

**Desenvolvimento local e grandes empreendimentos:  
expectativas e frustrações no caso da sede da Petrobras em Santos/SP**

**Resumo**

Este artigo analisa a tentativa fracassada de desenvolvimento local a partir do programa de revitalização do centro histórico de Santos, o Alegria Centro, e da construção de uma sede da Petrobras em um dos bairros mais vulneráveis de Santos, que trouxe investimento privados para a região. Tal análise será realizada a partir da conceituação de desenvolvimento de Amartya Sen (1999) e contará com um aprofundamento acerca dos impactos que incentivos fiscais podem ter no desenvolvimento. Com caráter qualitativo, a pesquisa se baseia em uma revisão da literatura acerca do desenvolvimento local, em entrevistas semi-estruturadas com atores envolvidos no processo e em uma análise dos três principais jornais de Santos. Por um lado a Petrobras enfrenta uma crise nacional e internacional que forçou cortes de investimentos e fez com que diversos empreendimentos, inclusive o analisado neste artigo, não fossem concluídos em sua totalidade. Por outro lado, o Poder Público, através de uma política de incentivos fiscais, não foi capaz de oferecer o respaldo necessário para o setor privado investir na região e não incluiu a população e os comerciantes locais no processo, de forma que não houve expansão das liberdades individuais e, portanto, não se concretizando um desenvolvimento local de fato.

**Palavras-chaves** : Desenvolvimento local, revitalização, incentivos fiscais, Santos, Petrobrás

## Agradecimentos

Gostaria de agradecer, primeiramente, ao nosso orientador e professor Fernando Burgos, responsável desde a indicação do tema de pesquisa, mas também pelo suporte dado ao longo da pesquisa e pelo conhecimento e ganhos de experiência adquiridos ao longo da mesma. Seguindo esta linha, gostaria de agradecer ao meu colega Vitor, pelo suporte e apoio em mais uma parceria de sucesso na realização deste trabalho. Também gostaria de agradecer ao GVPesquisa e ao CNPq pelas bolsas concedidas, e, claro, à Isolete Rogeski, por organizar todo o PIBIC na EAESP e por todo suporte dado aos alunos durante o período de pesquisa.

Ao longo do desenvolvimento da pesquisa, em especial no período de campo, foram algumas dificuldades enfrentadas, mas que nos fazem valorizar cada passo alcançado. Dessa forma, gostaria de começar agradecendo não apenas aos entrevistados, mas também as pessoas que colaboraram fazendo a “ponte” para que conseguíssemos realizar o contato, e agendar nossas entrevistas.

Gostaria de começar agradecendo à Gisleine Pontes Polverini, responsável pelo contato dentro da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos, facilitando nossa entrada no poder público, que costumeiramente é um setor que encontraríamos maiores dificuldades. Aos amigos, Matheus Andrade e Letícia Mendes, além de Lucas Jachini, responsáveis pela ponte com os professores entrevistados.

Agradecemos a todos os entrevistados, que concederam uma parcela de seu tempo, para discutir conosco questões que foram primordiais para o desenvolvimento deste trabalho. Dessa forma, gostaria de agradecer aos professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos (FAUS), Rafael Ambrósio e Gino Caldatto, responsáveis por enriquecer nossos conhecimentos acerca da questão urbanística, além da preservação patrimonial, no Centro de Santos, questões centrais da discussão do tema de pesquisa. Além de nos apresentar muito conteúdo interessante, como nos livros de Barcelona Posa't Guapa, e Nova Luz.

Agradecendo também à Daniela Colin Lima, chefe de seção do escritório-técnico do programa Alegria Centro, primeiramente pela simpatia e facilidade em marcar a entrevista, pela conversa bastante esclarecedora no escritório, além do envio posterior dos arquivos e mapas anexos, referentes ao programa. Nosso agradecimento também ao José Roberto Ribeiro, funcionário da Petrobras há mais de 30 anos, que gentilmente concordou em conversar conosco à respeito da situação vivida pela empresa nos últimos anos, do auge à decadência tão rapidamente.

## SUMÁRIO

- 1. Introdução**
- 2. O Debate Teórico Sobre Desenvolvimento Local**
- 3. Metodologia**
- 4. O Centro Histórico de Santos e o Alegria Centro**
- 5. Petrobras em Santos: Do Sonho ao Abandono**
- 6. Desenvolvimento Local no Centro sob o olhar da mídia**
- 7. Desenvolvimento Local no Centro sob o olhar dos técnicos governamentais**
- 8. O que deu errado?**
  - 8.1. Poder Público**
    - 8.1.1. Interesse Político**
    - 8.1.2. Incentivos**
    - 8.1.3. Falta de ações no Centro**
  - 8.2. Alegria Centro**
    - 8.2.1. Escritório Técnico**
    - 8.2.2. Habitação**
  - 8.3 Mídia**
  - 8.4. Petrobras**
  - 8.5 Participação Popular**
- 9. Conclusão**
- 10. Referências**

## 1. INTRODUÇÃO

Com a estabilidade macroeconômica e a baixa na inflação atingida nos governos Lula, somadas a esforços de descentralização, governos subnacionais começaram a voltar suas atenções para questões microeconômicas, com políticas direcionadas ao combate à pobreza, através de geração de renda e combate ao desemprego. Nesse período, pesquisas a respeito de iniciativas de desenvolvimento local começaram a ganhar força, principalmente quanto a como o crescimento e desenvolvimento poderiam ser estimulados.

Por ter historicamente uma distribuição desigual da atividade econômica em seu território, estudos desse tipo se tornam importantes no Brasil, entendendo o desenvolvimento local como uma das formas de reduzir essas disparidades entre regiões. As pesquisas têm direcionado o foco em caracterizar diferentes tipos de desenvolvimento, como será explorado ao longo do trabalho, em determinar quais seriam os caminhos ideais para se atingi-los e em descrever experiências. Contudo, ainda existe uma lacuna na literatura no que diz respeito à avaliação dos impactos de iniciativas de desenvolvimento local, que é vista como um desafio, pois envolve dimensões qualitativas e quantitativas, mas também é necessária, uma vez que ajudaria a estabelecer modelos de políticas de desenvolvimento local que funcionam no Brasil e que potencialmente poderiam ser reproduzidas em outras localidades.

A presente pesquisa, realizada em conjunto com Vitor Tramontin Tornello, tem como objetivo analisar como a construção da nova sede da Petrobras no bairro do Valongo, cidade de Santos, impactou a vida dos moradores e comerciantes da região, contrapondo as expectativas do impacto deste empreendimento com o que de fato ocorreu. Tal análise será realizada em um enquadramento de desenvolvimento local e buscará entender os efeitos socioeconômicos da nova sede, que está inserida na política pública de “revitalização” do Centro Histórico de Santos, a Alegria Centro.

Para concretizar este propósito, inicialmente a ideia era mapear quais eram os atores que estavam presentes no território em questão e os entrevistar para tentar conseguir uma visão mais ampla do caso analisado. A intenção era de entender o papel do Poder Público e suas interações tanto com o setor privado, quanto com os moradores e comerciantes locais.

Porém, como é de se esperar, conforme a pesquisa foi sendo realizada, o nosso conhecimento do processo foi se tornando maior e isso, juntamente com mudanças no cenário político e econômico nacional e local, fez com que os parâmetros da pesquisa fossem alterados para melhor se adequarem a situação real.

Entre os fatores que influenciaram nas mudanças do rumo da pesquisa, podemos ressaltar alguns que tiveram maior impacto. Primeiro, quanto a crise nacional vivida pelo país que afetam o cenário político e a Petrobras, com destaque para o desenrolar da Lava Jato que atinge a classe política e a gestão da Petrobras, provocando cortes de recurso para a estatal por exemplo. Segundo, em âmbito local podemos citar duas importantes mudanças nas lideranças sociais do bairro do Valongo, sendo uma delas a saída da Samara Faustino da presidência da Associação de Cortiços do Centro e a outra a saída do Frei Rozântimo do Santuário do Valongo, que era uma figura ativa na região e ambos eram duas das bases que a pesquisa tinha para avançar nas entrevistas relativas a atores da sociedade civil.

Não menos importante é que conforme foi dado andamento às entrevistas, começou a ficar em evidência uma ausência de participação efetiva da sociedade civil em todo o processo que se deu no território estudado. A falta de representatividade desses atores os deixou ofuscado durante todo o processo que vai desde a formulação e implementação da política do Alegria Centro até a vinda de investimentos privados, com uma possibilidade (levantada durante as entrevistas) de que os moradores talvez não tivessem conhecimento das potencialidades que uma política como esta poderia ter, bem como dos benefícios que poderiam ser alcançados caso o Poder Público mediasse a relação com o setor privado de acordo com os interesses de quem estava morando no centro. Sendo assim, a ausência da sociedade civil - leia-se moradores e comerciantes locais - no processo reflete diretamente nos empecilhos encontrados durante a pesquisa em avançar no âmbito da sociedade civil e até mesmo na relevância dessas conversas, pois não tiveram atuação ativa.

A cidade de Santos carece de indicadores atuais disponíveis, sendo os últimos dados do Censo de 2010, o que ressalta a importância dessa pesquisa para a construção do quadro atual da política do Alegria Centro e do bairro do Valongo. Por existir uma lacuna na literatura brasileira a respeito dos impactos de políticas com foco

em desenvolvimento local, essa pesquisa tem a ambição de não ser somente mais uma descrição de uma experiência de Desenvolvimento Local no país, mas, também, contribuir para o debate acerca dos impactos socioeconômicos da implementação de grandes empreendimentos em territórios historicamente vulneráveis.

O artigo conta com 10 seções sendo elas a Introdução - apresentação do tema e sua relevância, trazendo os objetivos da pesquisa e a contribuição esperada - (1), Teoria - revisão da literatura acerca do desenvolvimento, com ênfase no desenvolvimento local e no papel que incentivos fiscais desempenham nesse contexto - (2), Metodologia - abordagem utilizada na pesquisa e apresenta os entrevistados - (3), Contexto - um quadro geral da política do Alegre Centro e da situação atual do bairro do Valongo - (4), Petrobras em Santos: do sonho ao abandono - discute o panorama da estatal antes e depois da sua crise e os impactos disso para o caso analisado - (5), Desenvolvimento sob o olhar da mídia – revisão dos três principais jornais de Santos e como eles veicularam o projeto de revitalização do centro de Santos e a construção da sede da Petrobras - (6), Desenvolvimento sob o olhar dos técnicos governamentais – discute as descobertas a partir das entrevistas realizadas - (7), Resultados – apresenta descobertas e inferências feitas a partir da pesquisa - (8), Conclusão – conclui o trabalho e fornece a opinião de seu autor acerca do tema desenvolvido - (9), Referências (10) e Anexos (11).

## **2. O DEBATE TEÓRICO SOBRE DESENVOLVIMENTO LOCAL**

Uma definição acerca do que é desenvolvimento local parece o ponto de partida mais óbvio e simples para a pesquisa em questão, entretanto a polissemia prevalece na literatura a respeito dessa concepção, criando um dos primeiros desafios para o trabalho. Tendo isso em mente, com o avanço nas pesquisas é esperado que se tenha um conceito melhor delimitado do que pode ser considerado desenvolvimento local.

Podemos iniciar a discussão reafirmando que não existe um consenso a respeito do que significa desenvolvimento, uma vez que a própria ideia de desenvolvimento é socialmente construída, o que significa dizer que ela varia no

tempo e espaço e está sujeita a influência de interesses de atores específicos inseridos em contextos igualmente específicos.

Mesmo assim, por um longo período, com ênfase nos anos 60 e 70, a ideia de desenvolvimento local era frequentemente, para não dizer absolutamente, associada a esfera econômica, uma vez que as preocupações giravam em torno de questões como o crescimento econômico, a renda e o emprego (Armstrong e Taylor, 2000).

A insatisfação com essa abordagem puramente econômica impulsionou uma abertura do conceito em uma tentativa de acomodar preocupações quanto a qualidade e a sustentabilidade do desenvolvimento local, trazendo questões sociais, políticas, ambientais e culturais para a discussão (Geddes e Newman, 1999). O surgimento dessas visões alternativas de desenvolvimento abriu um espaço de diálogo para se construir e reconstruir tal conceito, o que, apesar de positivo, também fez com que se tornasse mais difícil saber quais iniciativas podem ou não ser consideradas como de desenvolvimento local.

Após uma breve introdução ao campo em questão, o trabalho terá como base a concepção de desenvolvimento tal como apresentada por Sen(1999) de que “ (o) desenvolvimento consiste na eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente” (Sen, 1999). Sendo assim, também é possível conceituar desenvolvimento, a partir dessa leitura, como sendo um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas possuem, isto é, uma ampliação dos horizontes e capacidades individuais.

A expansão das liberdades não é apenas o fim principal, mas também os meios pelo qual o desenvolvimento se dará. Aqui cabe a distinção entre os papéis constitutivo e instrumental da liberdade para o desenvolvimento, onde o primeiro se relaciona com a liberdade como um fim e discute a importância da liberdade substantiva no enriquecimento da vida humana (1999, p. 54), e o segundo concerne ao modo como diferentes tipos de direitos, oportunidades e intitamentos contribuem para a expansão da liberdade humana em geral e, assim, para a promoção do desenvolvimento (1999, p.55). O autor aponta para uma relação empírica entre diferentes tipos de liberdade ao discutir a eficácia da liberdade como instrumento, uma vez que uma liberdade pode fortalecer e ajudar a promover outros tipos de liberdade.

Trazendo a discussão para o campo das políticas públicas, por um lado as capacidades de cada um podem ser promovidas através de políticas públicas bem estruturadas, mas, por outro lado, o uso das capacidades e liberdades individuais de participação da população podem influenciar a direção da política pública, tornando as disposições sociais mais eficazes e gerando políticas melhor desenhadas para o contexto específico. Em outras palavras, a relação política pública e capacidades é uma via de mão dupla, onde uma tem o poder de influenciar na outra.

Como um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano, Sen ressalta como a diversidade dos seres humanos dificulta a abordagem do bem-estar medido pela renda e, por consequência, de desenvolvimento apenas como crescimento econômico. Segundo Sen (1999) pessoas com o mesmo pacote de mercadorias podem ter oportunidades e qualidades de vida diferentes, pois fatores como as capacidades, talentos, sexo e idade desempenham um papel relevante em como as pessoas irão usufruir de tais pacotes.

Porém, independentemente de como se define, o desenvolvimento é um processo que se dá vinculado a um território, pois a especificidade de cada território, por exemplo sua história, suas instituições e cultura, ajuda a moldar como o desenvolvimento vai ser percebido e quais serão seus desdobramentos. Em suma, a definição de desenvolvimento está vinculada ao contexto em que ela surge. (Storper, 1997)

Em conjunto com o território, Pike (2000) ressalta o papel de determinantes como os princípios e valores de uma sociedade, afirmando que não existe uma definição homogênea do que constitui o desenvolvimento local, mas que sua definição varia entre regiões - cidades, países - e tende a sofrer mudanças com o tempo. Essas mudanças podem ser influenciadas pelos interesses locais, regionais e nacionais, ou seja a crítica, o debate que é feito, a experiência vivida vão moldando a definição de desenvolvimento local em determinada região. Em outras palavras, os princípios e valores do desenvolvimento local refletem as relações entre estado, setor privado e sociedade civil e são determinados socialmente e politicamente dentro dos territórios.

Os espaços, além de serem o local onde o desenvolvimento ocorrerá, também são fatores causais e explicativos, e não apenas manifestações, do crescimento econômico (Scott and Storper, 2003). O espaço reflete as relações econômicas,

sociais e culturais de uma sociedade, o centro de Santos tem uma rica história para contar que foi se perdendo no decorrer dos anos, apesar de esforços para tentar preservá-la, e o Valongo acaba sendo reflexo de uma ideia de desenvolvimento que não considerou os valores do local, mas sim interesses políticos e econômicos.

Dentro do tópico território, entra a discussão de gentrificação apresentada por Smith (1996), pois a política do Alegria Centro busca a retomada dos tempos de ouro do centro de Santos, alegando que a região estava degradada e “inabitada” - as áreas se fazem necessárias pois a região é habitada por pessoas de classes mais baixas, mas a décadas não é mais frequentada pela classe média santista. Não é incomum processos de revitalização terem como uma de suas consequências a exclusão de determinados segmentos da sociedade, ou seja, provocarem gentrificação e por isso essa discussão se torna relevante para a pesquisa.

Ao tratar do desenvolvimento local é preciso considerar suas dimensões qualitativas e quantitativas (Pike, 2010). Abordagens qualitativas focam em questões subjetivas, ligadas aos princípios e valores do território, e abordagens quantitativas têm como objetivo a alteração de algum indicador em um determinado período, por exemplo da renda per capita, ou do IDH. Como discutida acima, a definição de Sen (1999) sobre desenvolvimento traz dimensões qualitativas ao desenvolvimento local, com foco nas capacidades e liberdades dos indivíduos, e apesar de existirem esforços para quantificar tais fatores, estudos ainda fazem uma abordagem qualitativa do desenvolvimento como liberdade (Sunley, 2000) - como é o caso deste artigo.

Como a experiência analisada neste artigo tem como um de seus pilares a política Alegria Centro e a vinda de investimentos privados para a região do Valongo, é relevante discutir o papel de incentivos econômicos junto ao desenvolvimento. Alan Peters e Fisher (2004) definem incentivos econômicos como sendo a provisão de incentivos para negócios tanto através de incentivos fiscais, como isenção e abatimento, quanto de incentivos não fiscais, como crédito e empréstimo, e, em todos os casos, inicialmente os destinatários de tais incentivos são as empresas e não o trabalhador.

Nos anos 80 a maioria dos estudos acadêmicos chegava a conclusão de que no melhor dos casos os incentivos tinham um impacto marginal no crescimento econômico e, portanto, com pouco impacto, se algum, na indução de investimentos e

empregos – induzir empregos é gerar empregos que não existiriam na região não fosse pelos incentivos. Sendo assim, o senso comum apresentado por Eisinger (1988) era de que incentivos no melhor dos casos tinham um impacto ambíguo no crescimento, mas que provavelmente o impacto era pequeno, quando não nulo.

Esse senso comum foi rompido a partir do trabalho de Newman e Sullivan (1988) e Bartik (1991) que concluíram que impostos e, por extensão, subsídios ao desenvolvimento econômico podem ter algum impacto no crescimento local, apesar de a grande maioria apontar para um impacto tímido. A razão para a mudança nas descobertas dos anos 80 para os 90 foi a melhoria nos métodos econométricos que possibilitaram uma análise mais eficaz da relação entre crescimento e imposto. Entretanto, as conclusões chegadas nesses estudos não podem ser consideradas finais, pois os dados utilizados não são livres de falhas e mesmo os mais otimistas concluem que a avaliação entre impostos e o impacto que eles têm nas decisões do setor privado deve ser tratada como uma questão em aberto. Em outras palavras, o novo senso comum que está ganhando força – de que impostos mais baixos e incentivos mais altos tendem a resultar em um maior crescimento econômico – não está livre de críticas (Newman e Sullivan, 1988).

As duas justificativas amplas para os incentivos, de acordo com Alan Peters e Fisher (2004), é de que eles levariam a investimento e, conseqüentemente, a geração de emprego, fazendo com que aumente a demanda local por bens e serviços, movimento outros setores da economia, e de que o crescimento econômico iria gerar um aumento da receita pública, permitindo uma melhora na oferta de serviços públicos. Contudo, os estudos falham em comprovar a relação entre diferenciação nos impostos e crescimento econômico, em termos de indução de investimento e geração de emprego principalmente.

Pensando no nível local, uma política de incentivos só faria sentido se para a gestão os benefícios fossem superiores aos custos – o custo para o governo seria definido pelos custos diretos com a política e com a perda de receita, decorrente dos incentivos e subsídios oferecidos. Pensando de uma maneira mais ampla, uma política de incentivos só iria beneficiar o todo caso os benefícios dos empregos gerados na comunidade que oferece incentivos sejam superiores as perdas que outras comunidades teriam com esse deslocamento de oportunidades.

Uma das grandes preocupações com a oferta de incentivos fiscais é de que eles resultem em um jogo de soma zero, pois se uma empresa migra de uma região para a outra que oferece incentivos (assumindo que eles funcionem) isso resultará em uma perda para região de onde a empresa saiu e um ganho para a região que a empresa se instalou, o que significaria que isso não agregaria nenhum ganho líquido para o estado. (Wolman, ANO) Vale ressaltar que poderia ser pior e resultar em um impacto negativo caso a empresa seja induzida através de incentivos a sair de uma região na qual produz eficientemente para regiões onde a sua produtividade pode cair, resultando em uma menor produção econômica para o estado.

Entretanto, é possível que o resultado de uma política de desenvolvimento econômico por meio de incentivos não resulte em um jogo de soma zero ou negativa. Uma política que promova o empreendedorismo e ajude a criar negócios que não existiriam não fosse os incentivos, teria um resultado positivo.

Peters e Fisher (2004) vão argumentar que uma política de incentivos, assumindo que os incentivos funcionam, seria mais eficiente se o desenvolvimento econômico fosse direcionado aos mais pobres. A razão dada para isso é de que o salário de reserva em uma região com alto desemprego será menor do que uma região com baixo desemprego, ou seja alocar oportunidades de emprego para regiões com alto desemprego provavelmente resultaria em um ganho para a economia. (Bartik, 1991)

Para aproximar a discussão dos incentivos com o tema da pesquisa é preciso entender como a diferenciação no imposto pode, ou não, afetar o comportamento das empresas quanto ao local onde elas irão se instalar, ou seja se atrai investimentos para o local. Ledesbur e Hamilton (1986), após uma revisão da literatura, concluem que os estudos falham em demonstrar uma relação significativa entre imposto e decisão de localização das empresas.

Existem algumas explicações possíveis do porque o impacto do incentivo fiscal aparentemente não ser tão relevante, uma das mais comuns é que o imposto cobrado pelo estado representa uma pequena parte dos custos de um negócio, o que significa dizer que um incentivo fiscal seria um fator pequeno a ser considerado na hora de tomar decisões com respeito a localização do negócio. A literatura é quase unanime quanto a falta de importância dos impostos – e, portanto, dos incentivos – no nível

inter-regional, pois outros fatores são mais determinantes, por exemplo condições de transporte, custo com energia, proximidade com o mercado e qualidade da força de trabalho.

Apesar disso, é possível que em nível intraregional uma política de incentivo tenha uma importância maior, pois os fatores determinantes citados acima são similares e perdem um pouco da sua relevância. A ideia é que conforme a área analisada diminui, a importância dos impostos e incentivos aumenta e eles podem vir a ser mais determinantes. Evidências que isso talvez seja verdade estão crescendo na literatura, com estudos mais recentes que tendem a dar suporte a visão de que diferenciação nos impostos pode fazer diferença no nível intraregional. (Wolman, 1988)

Concluindo a discussão sobre incentivos, após décadas de estudos acerca do tema ainda não se tem confirmação bem embasada de que os incentivos de fato possam induzir o crescimento, que os beneficiários sejam os que tenham mais dificuldade no mercado de trabalho, que os governos se beneficiem fiscalmente desse crescimento e de que incentivos afetam a decisão de localização de uma empresa. A incerteza é uma constante quando se discute os incentivos.

Posto isso, se os estudos acadêmicos não apoiam conclusivamente que os incentivos têm um impacto significativo na atividade local, por que os políticos continuam apresentando tais políticas? Novamente não existe uma resposta definitiva, então irei trabalhar com hipóteses. A primeira possibilidade é a ignorância por parte dos políticos a respeito da literatura, o que não seria estranho dado que se trata de uma questão específica. Outro ponto seria de que os políticos se preocupam primariamente com o impacto de suas decisões nas atividades locais e, portanto, não os interessa tanto que tal política possa resultar em um jogo de soma zero ou negativo na escala nacional. É possível também que isso esteja sendo influenciado pelo setor privado, onde os próprios empresários ressaltam a importância dos impostos para as empresas. Friedland (1983) argumenta que evidências sugerem que as corporações manipulam a concorrência pública de forma a conseguir benefícios para investimento privados que iriam ocorrer de qualquer forma. Fala-se em uma relação simbiótica entre os funcionários públicos e o setor privado (Wolman, 1988). Por fim, o ato de oferecer incentivo pode ser mais importante pelo o que ele representa do que pelo seu efeito,

pois representa uma ação visível de resposta a uma eventual pressão pública por uma melhora na economia, sendo assim mesmo que ineficiente, pode ser politicamente vantajoso. (Feick, 1986)

Como o estudo é principalmente voltado para a administração pública, é preciso discutir o papel do Estado no desenvolvimento local. Os governos locais são considerados atores chave no processo, sendo responsáveis pela criação de políticas públicas que atraiam investimentos e criem espaços para que o desenvolvimento aconteça (Barberia e Biderman, 2010). Levando em consideração que as desigualdades em termos de poder social e recursos podem moldar as experiências de desenvolvimento local (Harvey, 1996) e entendendo a cidade como uma rede de atores - empresas, ONGs, políticos, etc - onde a forma como a relação entre esses atores é institucionalizada tem um papel quanto ao potencial de inovação e desenvolvimento que uma região pode atingir, a administração pública se torna central para o debate.

Sabendo que a ideia de desenvolvimento é socialmente construída, é natural que grupos de interesse busquem influenciar na definição do que seria o “bom desenvolvimento”, de tal forma que seus interesses estejam compreendidos dentro dessa definição. Agora considerando a cidade como uma rede de atores onde a distribuição de poder social e recursos é desigual, grupos mais vulneráveis da sociedade se encontram em desvantagem, tornando-se necessário tratar o desenvolvimento local com um olhar especial sobre a desigualdade. Para tanto será utilizada a tese de doutorado do Burgos (2013), na qual o autor aponta que não basta somente incrementar a renda de uma determinada região, é preciso que esta renda esteja direcionada aos mais vulneráveis.

### **3. METODOLOGIA**

A pesquisa pode ser dividida em dois momentos distintos, o primeiro com uma parte mais teórica e o segundo mais prática. A pesquisa tem caráter qualitativo por dois motivos, o primeiro é que não existem dados quantitativos da cidade de Santos disponíveis para a análise, apenas do Censo de 2010 que não é tão relevante pois não teríamos com o que comparar. Um dos motivos é a falta de dados e indicadores

do próprio programa Alegria Centro que quando teve início, contou com um levantamento completo de dados, mas que com a diminuição do Escritório Técnico - assunto tratado mais adiante no artigo - nunca chegou a ser refeito, portanto os dados disponíveis têm mais de 10 anos; o segundo é que o tema tratado tem um caráter subjetivo uma vez que aborda a percepção que as pessoas têm da situação atual do bairro do Valongo e do centro de Santos.

Iniciamos com uma revisão bibliográfica sobre desenvolvimento local e alguns outros conceitos trabalhados na seção *referencial teórico*, com destaque para a discussão sobre incentivos fiscais, e uma análise documental da política Alegria Centro, para entender como se deu o processo de revitalização do centro e onde a construção da sede da Petrobras está situada dentro desse processo. O trabalho conta também com uma análise dos três principais jornais da baixada santista o Boqueirão News, o Jornal da Orla e a Tribuna de Santos. Referente aos jornais a pesquisa foi feita de setembro de 2014 até os dias de hoje - palavras chave como “petrobras”, “valongo” e revitalização foram utilizadas – e é relevante pois a cobertura feita pela mídia reflete os jogos de poder que estavam ocorrendo na região.

No segundo momento fomos a campo e realizamos entrevistas semiestruturadas com técnicos e gestores das políticas de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e urbanismo da prefeitura de Santos, visando ter uma visão mais ampla do que o Alegria Centro pretendia alcançar, o que realmente alcançou e quais as expectativas para o futuro, além de entender qual o papel da nova sede da Petrobras nesse contexto. Para tais entrevistas utilizamos a ideia de pesquisador conversador de Spink (2008) e buscamos em todas as conversas optar por perguntar “como” ao invés de “por que” conforme Becker (1998).

Os entrevistados foram (em ordem cronológica) o professor da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos (FAUS) Rafael Paulo Ambrósio, Daniela Colin Lima que é responsável pelo escritório técnico do Alegria Centra, o professor da FAUS Gino Caldato Barbosas e uma entrevista informal com José Roberto Ribeiro que é técnico de operações na Refinaria Presidente Benandes – Cubatão.

Vale ressaltar esforços para entrevistar lideranças do bairro do Valongo como o Frei Rozântimo e Samâra Faustino da ACC. Fomos a ACC e encontramos a vice-presidente que nos informou que nenhum membro da associação, mesmo a vice-

presidente, pode dar entrevistas sem a presença da presidente – tentamos inúmeras vezes o contato e sempre recebemos a resposta de que entrariam em contato quando possível. Estes atores seriam importantes para a pesquisa, pois considerando a falta de representatividade da população local nos processos analisados, estes eram atores com visibilidade, voz e influência na região do Valongo e, portanto, poderiam contribuir na composição do que realmente aconteceu com a implementação do Alegria Centro e depois com a vinda da Petrobras para o bairro. Em suma, essas entrevistas poderiam enriquecer a pesquisa com a visão dos locais dos fatos que se sucederam no bairro.

#### **4. O CENTRO HISTÓRICO DE SANTOS E O ALEGRIA CENTRO**

Essa seção busca trazer um breve histórico da cidade de Santos, contextualizando o surgimento da Alegria Centro e da nova sede da Petrobras, além de dar um panorama geral a respeito da situação atual do bairro do Valongo.

Santos abriga o maior porto do Brasil, que já foi o maior da América Latina também, sendo assim a história da cidade é muito relacionada ao setor portuário e também ao Ciclo do Café. A expansão do café no Estado de São Paulo, com maior intensidade na segunda metade do século XIX, trouxe a necessidade de construir uma ferrovia para que a produção de café do interior do Estado de São Paulo pudesse ser escoada para o porto de Santos, que chegou a ser responsável pela exportação de aproximadamente dois terços de toda produção nacional.

A construção da linha ferroviária e a imigração europeia, para servir de força de trabalho no porto, impulsionaram o crescimento de Santos e, mais especificamente, da região atualmente denominada de Centro, onde o porto está localizado e o Valongo também. O problema desse adensamento populacional é que com ele questões como moradia e saneamento ficaram em evidência.

O fim do Ciclo do Café trouxe consequências para a cidade que já estava sofrendo uma mudança espacial em um movimento que foi do centro para a praia, com a classe média e alta se instalando nesses bairros em ascensão. Investimentos em outras regiões e o surgimento de núcleos comerciais, bem como um maior foco no setor de serviços, em especial o turismo, deixou a região central para os mais

vulneráveis, com muitos cortiços e um problema de moradia que persiste até os dias de hoje.

No final do primeiro mandato do então prefeito de Santos Beto Mansur (1996-2000), já eleito para o seu segundo (2000-2004), foi lançado o Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central de Santos - LC 470/03, popularmente conhecido como Alegria Centro. O programa buscava a revitalização da região central e poderia ser justificado pela ideia, difundida pela mídia, de que o Centro era um lugar degradado, perigoso e abandonado. Contudo, o Centro nunca chegou a ser abandonado de fato, uma vez que abriga inúmeras famílias de classes mais baixas e inúmeros cortiços. O abandono em questão poderia ser das classes mais altas com a região.

A princípio sem dar muito resultado o programa ganhou fôlego na gestão de João Paulo Tavares Papa (2005-2012), antes vice-prefeito do Beto Mansur, que realizou algumas modificações e deu à política uma proposta mais clara de trazer investimentos privados para a região, como uma forma de desenvolvê-la. Dois riscos surgem de uma política como essa, a privatização da esfera pública e a gentrificação. Apesar do Alegria Centro contar com o Programa de Atuação em Cortiços (PAC) do Governo do Estado, este não é capaz de lidar com a alta demanda que a região possui, pois são cerca de 14 mil pessoas morando nos cortiços do Centro de Santos, contra 194 apartamentos que estavam previstos pelo PAC. Vale ressaltar, que os moradores da região aparentemente foram excluídos do processo de criação dessa política pública para a região deles, sendo assim os interesses por trás dessa política dificilmente serão os da população mais vulnerável.

A descoberta do Pré-Sal na Bacia de Santos, no final de 2006, fez com que a Petrobras fizesse planos de se instalar em Santos, com o intuito de ter uma base para exploração de gás natural e de petróleo na Baixada. O projeto inicial era de três torres que serviriam de nova sede da Petrobras, como Unidade de exploração e produção de gás e petróleo da Bacia de Santos, e estaria localizada no bairro do Valongo. Em julho de 2011 a Construcap, uma das maiores construtoras do país, dá início a construção da primeira torre, com investimentos de cerca de R\$ 380 milhões e surge uma esperança de que tal empreendimento fosse alavancar o processo de revitalização iniciado pelo Alegria Centro.

O anúncio a respeito da nova sede trouxe investimentos para a região. A Odebrecht foi uma das grandes organizações que investiram na região através da Odebrecht Realizações Imobiliárias (OR) e construiu o Valongo Brasil, complexo de lojas e escritórios comerciais que estaria ligado ao Hotel Ibis, que construiu um hotel com 240 quartos no Valongo. Empresas como Waves (Cyrella) e Atento também construíram complexos no bairro. Além disso, também foi criado o Museu do Pelé que mirava no turismo da cidade. Não é preciso dizer que tais investimentos têm o potencial de gerar milhares de empregos, bem como de movimentar o comércio da região.

Entretanto, duas crises pegaram a Petrobras de surpresa, uma nacional, com os escândalos de corrupção, e uma internacional, com uma baixa histórica no preço do barril de petróleo, fazendo com que o projeto das três torres fosse engavetado. Apenas uma das torres foi concluída e devido aos casos de corrupção, a sede oficial continuou sendo no Rio de Janeiro, pois era mais fácil concentrar as decisões lá, principalmente com a troca de diretoria que viria acontecer, devido às denúncias da Lava-Jato.

A situação atual, como vista através das pesquisas nos três principais jornais de Santos, é de diversas empresas que estão segurando lançamentos na região devido a retração do mercado, provocada pela crise política e econômica que o país está vivendo. Apesar de terem reduzido o ritmo dos investimentos e estarem segurando lançamentos, os empresários da construção civil ainda estão agindo na região em questão, comprando terrenos, que estão com preços atraentes, e engatilhando projetos para que sejam lançados quando houver uma melhora na economia. Os impactos de tais ações são difíceis de prever, porém com a ida a campo é possível que alguns deles fiquem mais claros.

## **5. PETROBRAS EM SANTOS: DO SONHO AO ABANDONO**

Quando foi anunciada a transferência da sede da Petrobras para Santos, acompanhando a empolgação com a exploração da camada de pré-sal da bacia de Santos, o clima era otimista e falava-se em todas as mudanças positivas que iriam ocorrer na cidade e em especial na área central. A população e o setor privado,

incentivados pela mídia e pela classe política, consideravam que a construção das três torres seria o empreendimento do século para a cidade, que ajudaria a mudar não só layout da cidade, mas também a movimentar a economia gerando crescimento, desenvolvimento e trazendo vida para um centro que perdeu o seu prestígio com o decorrer dos anos.

Nesse período a posição da Petrobras - de ampliação dos investimentos e expansão da atuação da empresa - era favorável para que tais discursos fossem reproduzidos, pois o discurso do governo federal em relação ao pré-sal era positivo e os investimentos planejados eram de grande porte, o que, para alguns, significava inevitavelmente que a cidade só tinha a ganhar. Junto com a Petrobras outras empresas investiram no bairro do Valongo, como a rede de hotéis Ibis e a Cyrella que construíram empreendimentos visando atender a uma nova demanda que seria gerada pela transferência da sede e de cerca de 4000 mil funcionários. Com o discurso de expandir o horizonte de investimento, a estatal passou a tomar empréstimos internacionais, em dólar e em euro, o que no longo prazo se tornou prejudicial para a saúde financeira da empresa.

Contudo, entre o anúncio da sede e a inauguração da primeira das três torres em 2014 o cenário nacional e internacional sofreu significativas mudanças que impactaram diretamente a Petrobras, gerando dúvidas acerca do possível retorno que os investimentos prometidos poderiam trazer para a cidade e para o bairro do Valongo. Até mesmo questões já existentes nos anos anteriores pareceram se tornar mais importantes, como por exemplo a questão da falta de segurança na região em que a sede estava se instalando, que tinha iluminação precária e pouca presença da polícia militar. Tal questão chegou a ser levantada pela Sindicato dos Petroleiros (Sindipetro) e a Petrobras buscou uma resposta junto ao Poder Público que ampliou o número de rondas da polícia na região e colocou câmeras de segurança para monitoramento do local.

Tratando da crise nacional, o desenvolvimento da operação Lava Jato tem ligação direta com o declínio da estatal, pois sua diretoria estava sendo investigada e delações envolvendo o nome da empresa eram vazadas quase semanalmente. Denúncias de corrupção e superfaturamento em transações e construções contribuíram para que muitos dos grandes investimentos da estatal fossem

paralisados, reduzidos ou cancelados. Houve uma paralisação em parte das operações da empresa, com a quebra de contratos em obras nacionais e internacionais, o que acabou comprometendo grande parte dos investimentos já iniciados ou planejados. O impacto dessa paralisação é difícil de ser medido, uma vez que a empresa tinha investimentos em grande parte do território brasileiro e também internacionalmente, mas uma coisa é clara, as expectativas geradas por esses investimentos não tinham como ser atendidas, pois eles não aconteceram como prometido.

No caso estudado, o plano inicial apresentado pela Petrobras era de construir três torres e transferir a sede de exploração do Pré-sal para a cidade de Santos. Na realidade foi construída apenas uma torre – as outras duas foram engavetadas – e a estatal optou por não transferir a sede, devido as mudanças na diretoria provocadas pelas investigações da Lava Jato. Assim como Santos, outras cidades também sofreram com cortes como as cidades maranhenses de Rosário e Bacabeira, onde a Petrobras iria instalar a Refinaria Premium da Petrobras que seria a maior da América Latina e tinha previsão para iniciar suas operações em 2015. Com o cancelamento das obras na região as economias locais registram uma situação econômica complicada, em uma situação similar à do caso estudado nessa pesquisa, pois os investimentos iniciais serviram para aquecer a economia, inclusive com a construção de um hotel para os funcionários da empresa (igual ao Ibis-Valongo em Santos), e que quando cancelados resultaram em prejuízos para o local. Tais prejuízos não são exclusivamente econômicos, no caso de Rosário e Bacabeira o dano ambiental causado pelos investimentos cancelados é considerado por muitos como irreversível, com um terreno abandonado de cerca de 250 campos de futebol. O terreno abrigava famílias que viviam de agricultura de subsistência e que foram deslocadas de suas casa para que o terreno pudesse ser usado para a construção da refinaria que não acabou se concretizando. Vale ressaltar que existem diversos casos similares a esses no Brasil.

Sendo assim, o impacto provocado pelo congelamento das operações e investimentos da Petrobras não podem ser analisados somente pelo impacto causado aos caixas da empresa e suas operações, é preciso considerar o impacto local também. Com destaque para as localidades em territórios vulneráveis, como é o

Valongo, a promessa de investimentos de grande porte serviu para aquecer a economia e para gerar especulação, principalmente do setor imobiliário, movimento a economia local que começa a se apoiar em tais investimentos para crescer, se adaptando as necessidades de demandas geradas pelos investimentos e novos empreendimentos. Ao paralisar os investimentos, as economias locais acabam sendo impactadas negativamente e acabam arcando com prejuízos. O caso do Valongo é um exemplo de como as incertezas acerca do futuro da estatal se transformaram em incertezas para o futuro do bairro, com uma revitalização especulada que não se concretizou plenamente, com investimentos privados ainda não lançados – a espera de uma melhora da situação – e com uma especulação do território que não contribuiu para o local, e com a persistência da pobreza na região.

Ainda tratando de projetos que foram abandonados, a criação em 2010 da empresa Sete Brasil, que contava com fundos de investimentos do qual a Petrobras, é um exemplo dos investimentos realizados pela estatal quando ainda estava em seu pico (pelo menos relativo aos últimos anos). A Sete Brasil era uma empresa para a construção de sondas de perfuração, com um foco na exploração da camada de pré-sal, coisa que não é tão comum na atuação das refinarias que geralmente alugam temporariamente as sondas. Investigações da Lava-Jato deflagraram corrupção nos contratos firmados entre a Sete Brasil e a Petrobras, contribuindo para que a Sete Brasil registrasse um prejuízo de 5,6 bilhões no ano de 2016.

No âmbito internacional uma queda histórica levou o preço do barril de petróleo para um de seus níveis mais baixos, o que teve impacto direto para a Petrobras. Uma das respostas do governo federal foi a de controle do preço da gasolina, que tinha por objetivo conter a inflação, mas para a estatal acabou comprometendo seu orçamento. A Diretoria de Abastecimento da empresa registrou em 2011, 2012, 2013 e 2014 prejuízos de 9,9 bilhões, 22,9 bilhões, 17,7 bilhões e 38,9 bilhões, respectivamente.

Em 2016 cerca de 84% das dívidas da estatal eram em moedas estrangeiras e no cenário de pós-crise global isso acabou contribuindo para o agravamento da situação financeira desfavorável da Petrobras. A dívida estatal naquele ano atingiu a casa dos 500 bilhões de reais, um aumento de aproximadamente 327% em relação a 2010. Internacionalmente a empresa começou a perder sua credibilidade, tendo sua nota rebaixada pela agência de risco Standard & Poor's e se tornando mais difícil

conseguir empréstimos com fundos estrangeiros. A operação Lava-Jato também foi um fator que pesou na perda de credibilidade, pois foi veiculada nos principais jornais estrangeiros.

Portanto, por tudo discutido nessa seção a Petrobras foi de uma posição de otimismo, expansão de atividades e grandes investimentos à ser considerada como a empresa de petróleo mais endividada do mundo (Relatório OMC – citação). Com uma diretoria praticamente nova a Petrobras está tomando ações para melhorar sua situação econômica e recuperar a credibilidade nacional e internacionalmente, entretanto isso não significa dizer que os prejuízos provados por ela em âmbito local serão resolvidos.

## **6. DESENVOLVIMENTO LOCAL NO CENTRO SOB O OLHAR DA MÍDIA**

Os meios de comunicação de massa são apontados por alguns autores como ferramentas com a capacidade de influenciar na construção de uma agenda, governamental ou sistêmica, e, apesar de não serem capazes de dizer às pessoas como pensar, tem o potencial de dizer a respeito do que pensar. A exposição de um assunto na mídia significa que esse assunto tem uma maior chance de ser discutido e de entrar na agenda pública. (Fuks, 2000)

Com o objetivo de analisar o papel da mídia tanto na definição do seria o desenvolvimento local para o bairro do Valongo, quanto na atuação de cobrir, ou deixar de cobrir, a construção das três torres da Petrobras e a situação atual do bairro, está sendo feito um acompanhamento dos três principais jornais da Baixada Santista, sendo eles o Boqueirão News, o Jornal da Orla e a Tribuna de Santos.

A pesquisa foi feita desde Setembro de 2014 até os dias de hoje e as palavras chave usadas até agora na pesquisa foram *Valongo* e *Petrobras (sede da Petrobras)*. Para selecionar quais matérias eram relevantes para compor as tabelas abaixo, elas deveriam citar a sede, ou o bairro Valongo dentro desse contexto da política do Alegria Centro. É preciso ressaltar que muitas matérias serão usadas durante o trabalho e não estarão nessas tabelas, pois elas servem para dar uma noção mais ampla da conjuntura do cenário analisado.

Jornal A Tribuna			
Data	Título	Resumo	Atores
	Autoridades debatem a revitalização dos armazéns do Valongo	Debate sobre o futuro dos armazéns com ênfase em uma possível PPP.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secretaria de Portos (SEP)</li> <li>- Companhia de Docas do Estado de São Paulo (Codesp)</li> <li>- Prefeitura de Santos</li> <li>- Ministério Público Federal</li> </ul>
02/02/2015	Autoridades estudam PPP na revitalização dos armazéns no Valongo	<p>R\$ 500 milhões impedem o projeto de revitalização de sair do papel; Codesp considera um projeto importante para integração entre Porto e Cidade;</p> <p>Fornece exemplos de áreas que poderiam ser exploradas pela iniciativa privada.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- SEP da Presidência da República</li> <li>- José Eduardo Lopes (Secretário de Assuntos Portuários e Marítimos de Santos (Seport)</li> <li>- Edinho Araújo (ministro de Portos)</li> <li>- Paulino Moreira da Silva Vicente (diretor de Infraestrutura e Execução de Obras da Codesp)</li> </ul>
24/05/2015	Construção faz planos para voltar com força no pós-crise	Empresas seguram lançamentos devido às incertezas econômicas e políticas, mas compram terrenos - preços atraentes- e engatilham	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Empresários da construção civil</li> <li>- Luiz Antônio Paiva dos Reis (diretor da Pred Center)</li> <li>- Gustavo Zagatto Fernandez (presidente da Associação dos Empresários da</li> </ul>

		<p>Projetos se preparando para uma eventual melhora na economia ;</p> <p>Os terrenos adquiridos no Valongo esperam a Petrobras se reerguer e voltar a investir no pré-sal.</p>	<p>Construção Civil da Baixada Santista - Assecob)</p> <p>- José da Costa Teixeira (diretor do grupo Macuco)</p> <p>- Ricardo Beschizza (diretor regional do Sindicato da Indústria da Construção Civil - Sinduscon)</p> <p>- José Kauffmann Neto (diretor da Real Consultoria Imobiliária)</p> <p>- Delfim Netto</p> <p>- Joaquim Levy (citado)</p>
05/10/2015	Crise faz rede hoteleira reduzir ritmo de expansão na Baixada	<p>Número de leitos continua crescendo, mas em ritmo lento e a culpa disso recaí sobre a incerteza quanto ao futuro do pré-sal. Hotéis anunciaram investimentos em Santos por causa da Petrobras e hoje a empresa é vista como uma "carta fora do baralho". Ressalta a necessidade de</p>	<p>- Sindicato dos Bares, Hotéis, Restaurantes e Similares da Baixada Santista (SinHoRes)</p> <p>- Alex Mendes (diretor do Grupo Mendes)</p> <p>- Radisson Sanros (Hotel Park Inn)</p> <p>- Salvador Gonçalves Lopes (presidente SinHoRes)</p> <p>- Luiz Dias Guimarães (secretário do Turismo de Santos)</p> <p>- Alexandre Nunes Affonso (gerente executivo do</p>

		trazer eventos para a região.	Santos e Região Convention & Visitors Bureau) - Petrobras
01/11/2015	Crise faz Petrobras colocar novos prédios do Valongo na gaveta	Não existe mais prazo de entrega e nem garantia que serão construídas 3 torres. Impasse gerado por duas crises, uma nacional (corrupção) e uma internacional (baixa no preço do barril de petróleo).	- Petrobras - Governo Federal - Eduardo Braga (ministro de Minas e Energia) - Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (Fusp)
02/11/2015	Novos prédios da Petrobras em Santos não devem sair do papel	Crises colocam em cheque investimentos na região.	- Petrobras - Governo Federal - Eduardo Braga (ministro de Minas e Energia) - Fundação de Apoio à Universidade de São Paulo (Fusp)

Jornal da Orla			
<b>Data</b>	<b>Título</b>	<b>Resumo</b>	<b>Atores</b>
16/01/2014	Sede da Petrobras receberá funcionários a partir de outubro	Entrega da obra em julho, ocupação a partir de outubro. Projeto com 3 torres, 2 mil funcionários por torre. Entusiasmo - desenvolvimento da cidade	UO-BS (Unidade de Operações da Bacia de Santos da Petrobras e Prefeitura
Boqueirão News			
<b>Data</b>	<b>Título</b>	<b>Resumo</b>	<b>Atores</b>
21/06/2014	Processo de Recuperação - Coluna	Expectativa do desenvolvimento do bairro através de investimentos privado	Prefeitura; investimento privado
12/03/2015	Porto Valongo: só indefinição	Falta de recurso e desentendimentos entre os atores atrasam a continuidade do projeto Porto Valongo	SEP; Prefeitura; Governo Federal (PAC); Codesp
26/06/2016	De Mudança - Coluna	Petrobras concentra exploração do pré sal no Rio; possibilidade de abandono da torre no Valongo; cancelou o projeto das duas torres que faltavam	Petrobras

Uma análise das matérias permite fazer algumas inferências. A primeira delas é referente aos atores que aparecem nas notícias, em sua grande maioria são do setor privado, mais especificamente da construção civil, ou do Poder Público, em geral da Prefeitura de Santos. Algo que chama a atenção nessas tabelas é a ausência de moradores e comerciantes do Centros, em especial de alguém da Associação de Cortiços do Centro de Santos, que têm presença na região, inclusive porque a associação fica no bairro do Paquetá, vizinho do Valongo.

Tal fato pode ser interpretado se pensarmos que o principal objetivo das ações do Alegria Centro e da construção da sede talvez seja o de atrair investimentos privados para a região, com pouco foco na população que mora lá e em questões como moradia. Ademais, também seria possível assumir uma hipótese de que a maneira como foi noticiado todo esse processo demonstra a importância econômica que é dada ao caso, reforçando ideias de desenvolvimento das décadas passadas.

Algo que chama a atenção durante as pesquisas é que quando os escândalos da Lava Jato começam a vir à tona, as matérias a respeito da sede cessam e dão espaço quase que exclusivamente aos desdobramentos das investigações. Os únicos momentos em que a Petrobras não aparece envolvida em esquemas de corrupção, são quando as matérias estão tratando da reestruturação e dos planos e tentativas de recuperar a empresa. Sendo assim, em meio a inúmeras notícias a respeito da Lava Jato, é possível encontrar matérias que falam da situação financeira da empresa, dos planos de desinvestimentos e dos cortes que estão sendo feitos em uma tentativa de contornar a crise e que influenciaram diretamente o processo analisado pela pesquisa.

## **7. DESENVOLVIMENTO LOCAL NO CENTRO SOB O OLHAR DOS TÉCNICOS GOVERNAMENTAIS**

Essa seção é destinada para expor o que foi levantado durante nossas entrevistas e um pouco da contribuição que cada uma deu a pesquisa. Iniciamos as entrevistas pelo professor da FAUS Rafael Ambrósio que é um dos responsáveis por parte da bibliografia trabalhada na seção “Contexto”, em seu texto ele traz a perspectiva de um urbanista sobre o processo de revitalização que aconteceu no

centro de Santos. Contudo, seu nome já era conhecido, pois um outro trabalho acadêmico realizado tinha como foco os conjuntos habitacionais Vanguarda I e II localizados em Santos no bairro do Paquetá e que era de responsabilidade da Associação de Cortiços do Centro, do qual Ambrósio era o arquiteto que chefiava o projeto.

Nessa temática o entrevistado apresentou um quadro da situação habitacional do centro e trouxe a nossa atenção os impasses vividos por aqueles que habitavam e habitam o a região central. Em 1968, com um planejamento questionável, foram proibidas habitações no centro e isso só foi revertido por completo 30 anos depois. Tal fato contribuiu para o esvaziamento do centro, mas esse esvaziamento nunca foi por completo, visto que sempre existiram pessoas morando lá e a medida acabou provocando uma maior precarização da qualidade de vida para os moradores, um aumento no número de habitações informais como os cortiços e uma depreciação no valor dos imóveis da região. Um ponto a ser considerado é que essa precarização do espaço do centro serviu de base para o discurso que a mídia e os políticos tinham de que era um espaço degradado, abandonado e que necessitava de uma revitalização – revitalização dá a ideia de que “dar vida” novamente, mas a vida já estava presente, seria mais interessante falar em requalificação do espaço e considerar as pessoas que já habitavam o local como atores importantes do processo.

Foi uma entrevista interessante pois discutimos questões urbanísticas que não tínhamos acesso prévio, com um conhecimento bem técnico do que aconteceu na cidade de Santos, como por exemplo em relação ao Plano Diretor e aos índices urbanísticos da cidade. Apresentando alguns mapas urbanísticos, Ambrósio demonstrou que a densidade construtiva da cidade não é bem distribuída e não reflete a densidade populacional dos bairros; é possível notar que a valorização da orla da praia concentra o crescimento imobiliário, com empreendimentos de grande área construída, mas com poucas pessoas habitando – uma das explicações dadas foi que os novos prédios da orla são destinados a pessoas com alta renda e essas tendem a ser mais velhas e, portanto, com filhos já adultos que têm suas próprias casas – e se você olhar para a periferia de Santos, você têm pouca área construída, mas com uma densidade populacional alta. Onde estão as favelas da palafita é onde têm maior concentração de pessoas, ou seja os locais com maior déficit habitacional são os

lugares menos verticalizados e com maior densidade populacional. Ambrósio ressaltou que tal quadro vai na direção contrária do discurso de que a cidade já está muito adensada e, portanto, faz sentido que pessoas morem nas periferias da cidade.

Conversamos ainda com outro arquiteto e urbanista, também professor da FAUS, Gino Caldato Barbosa – aqui estou quebrando a ordem cronológica que as entrevistas foram realizadas com o intuito de não fugir da temática, todavia esse foi o terceiro entrevistado – que é conhecido por atuar na área de preservação do patrimônio histórico e um dos responsáveis pelo projeto do Museu Pelé, que é um dos poucos empreendimentos que se concretizaram no bairro do Valongo. Nessa entrevista tratamos do conflito de interesses que envolvem o centro de Santos, principalmente entre os que prezam pela sua preservação e os que defendem os interesses do setor imobiliário e da construção civil. A construção civil tem interesse na região, pois consideram que lá tem um potencial construtivo e de investimento grande e que não é explorado por conta das restrições impostas pela preservação do patrimônio histórico e arquitetônico, consideram que o centro está “congelado no tempo” por conta disso.

Ao contar um pouco de suas experiências Caldato discutiu, ao falar das obras de restauração e do Museu Pelé, a relação com o Poder Público. Ficou claro que o Poder Público encontra dificuldades em promover ações necessárias para um melhor desenvolvimento urbano, como recapeamento das ruas e calçadas e a instalação de luzes. Após cerca de 14 anos em funcionamento o programa Alegria Centro, que tinha a pretensão de alinhar desenvolvimento urbano e econômico com preservação do patrimônio e da história do centro de Santos, o Poder Público ainda enfrenta dificuldades de ação no local, o entrevistado aponta para a construção civil como um dos empecilhos ao melhor desenvolvimento do programa.

Ambos arquitetos, Caldato e Ambrósio, trouxeram a questão das isenções e o efeito que elas tiveram no desenvolvimento da região central na última década. Uma questão levantada é que fazer a restauração do imóvel é algo tão caro e requer uma mão de obra tão específica, que, mesmo com isenção de IPTU, não é interessante do ponto de vista financeiro para o setor privado ou moradores restaurarem seus imóveis, que muitas vezes irão optar por reformar o que for possível - existem limitações do que pode ser alterado no imóvel e elas variam de acordo com o lote. Outro ponto

discutido foi a questão de não haver IPTU progressivo na região, favorecendo que os donos dos imóveis não só deixem de tomar atitudes quanto a preservação, mas, também, possam especular em cima dos terrenos, o que, na opinião de ambos entrevistados, só tende a prejudicar a cidade. Sendo assim, a política conseguiu promover apenas parcialmente a revitalização e reurbanização do centro de Santos, tema ligado a eficiência questionável de políticas de incentivos fiscais, como trabalhada na seção de “Referencial Teórico”.

Caldatto foi categórico em dizer que nos primeiros anos os números do programa foram positivos para o que ele se propunha a fazer, todavia pecou na questão do valor social agregado a política pública. Ao explicar o que seria o valor social, o entrevistado citou a ausência de oportunidades para a população que residia no centro.

A segunda entrevista realizada foi com uma representante do Poder Público que era a Daniela Colin Lima, funcionária da Secretaria de Desenvolvimento Urbano de Santos (SEDURB), mais especificamente do Escritório Técnico do Alegria Centro. Para nossa surpresa ela não era somente uma funcionária do escritório, ela era a única funcionária que restou no escritório, sendo assim ela era responsável por desempenhar todas as tarefas do escritório técnico.

O ponto central dessa entrevista foi a mudança de função que o escritório sofreu desde sua criação para o que ele é hoje. Quando o escritório surgiu, em 2003, ele tinha a proposta de desempenhar um papel mais ativo no centro, fazendo a gestão do patrimônio histórico, estabelecido pontes com os empresários para atrair investimentos e hoje ele é passivo, com uma função muito mais ligada ao restauro do que a promoção de política pública. Um reflexo claro dessa mudança foi o corte de pessoal dentro do escritório que foi de seis técnicos para apenas uma, o que praticamente inviabiliza o papel ativo que era a proposta inicial. Outro ponto discutido com a entrevistada foi a questão do fracasso do Alegria Centro Habitação e a situação da moradia atualmente na região central.

Nossa última entrevista foi com José Roberto Ribeiro que trabalha na Petrobras a 32 anos, tendo ocupado diversos cargos no decorrer dos anos e atualmente é técnico de operações na refinaria de Cubatão. Durante essa conversa, Ribeiro apresentou sua opinião como funcionário acerca das operações da estatal nos últimos

anos, evidenciando dois períodos distintos que seriam antes e depois da crise na empresa. Com seu discurso foi possível compreender como a Petrobras foi da abundância, com elevados gastos e investimento de grande porte, para a situação atual de corte de gastos e planos para tentar recuperar a credibilidade no mercado interno e externo.

## **8. O QUE DEU ERRADO?**

Esta seção é destinada para os resultados da pesquisa, onde será apresentado as percepções acerca do tema trabalhado e quais os motivos para o fracasso em promover o desenvolvimento local no bairro do Valongo.

### **8.1 Poder Público**

O Poder Público desempenhou um papel central no caso analisado, tanto por ter criado e implementado o programa Alegria Centro, quanto por desempenhar um papel de mediador dos interesses que estavam em disputa na região central - ou pelo menos deveria ter desempenhado esse papel. Para começar a discussão é preciso ressaltar que os interesses do Poder Público em nível municipal, estadual e federal não eram os mesmos e, na verdade, eram conflitantes, por exemplo a empresa estadual Codesp responsável por parte do terreno do centro não tinha interesse em ceder a área e construir uma marina na região, que durante um período foi o interesse da prefeitura municipal. Conflitos de interesses na instância municipal, estadual e federal acabaram prolongando a discussão sobre a revitalização e adiando o andamento do programa até ele cair em esquecimento. Não podemos ignorar outras barreiras ao programa, como questões de logística de difícil resolução, mas o que ficou mais evidente ao longo do trabalho é que era uma questão de gestão e não de falta de projeto.

O Conselho de Defesa do Patrimônio Cultural de Santos (Condepasa), órgão responsável pelo tombamento e preservação de bens culturais e naturais de Santos, participava diretamente das discussões que envolviam o centro, mas com a criação de uma nova instância de aprovação de projetos dentro do programa Alegria Centro era esperado que o processo de aprovação fosse agilizado, pois passava a

concentrar tudo no escritório do programa. Entretanto, não foi o que aconteceu, na prática o programa passou a ser mais uma instância de aprovação, o que significou mais burocracia e resultou em atrasos nas aprovações dos projetos. Isso fez com que houvesse um aumento no número de queixas por parte dos investidores por conta da lentidão do processo. Segundo um dos entrevistados, não é possível atribuir tal lentidão apenas a burocracia, mas também a funcionários da prefeitura que intencionalmente trabalhavam para dificultar a aprovação, de modo a desgastar a imagem do programa.

Durante a entrevista com o Gino Caldato ele definiu a prefeitura como “um balcão de negócios, sem um plano definido”. A prefeitura tem um Plano Diretor que estabelece o zoneamento da cidade, a distribuições de funções, as necessidades de ocupação das regiões, entre outras coisas, entretanto como irá ser implementado o Plano Diretor depende da gestão que, segundo Gino, é feita em um formato semelhante ao que ele chamou de “balcão de negócios” onde empresas aparecem com propostas de investimentos e pedem contrapartidas da prefeitura, por exemplo com isenções fiscais ou infraestrutura. No caso da Petrobrás uma das negociações foi a respeito do armazém tombado que estava no terreno que viria a ser a sede e a prefeitura permitiu a destruição quase por completo, sendo mantido somente uma pequena parte que seria a mais antiga de todas – construído originalmente em 1867, parte conservada, e ampliado em 1872 e 1878, parte demolida. Esse formato de negociação acaba não favorecendo a cidade, pois quem têm o poder de influência é o setor privado e não a sociedade civil.

### **8.1.1 Interesse político**

Muito discutido durante as entrevistas foram os diferentes cenários de quando o programa teve início até hoje, sendo que no começo tinha um interesse político na região, pois o Alegre Centro era uma das bandeiras do João Paulo Tavares “Papa” que quando vice-prefeito e secretário do planejamento era responsável pelo programa, que estava com popularidade alta e bons resultados, e isso o ajudou a ser eleito para prefeito em 2004. Em seu segundo mandato como prefeito Papa enfrentava um cenário diferente e a gestão começou a sofrer diversas críticas e o programa esbarrou em questões políticas, acabou sendo esvaziado.

A mídia sempre criticou muito o programa, mas ela era amparada pelo setor de construção civil e por vereadores ligados a esses setores que defendiam que as áreas centrais eram um espaço grande e propício para o investimento, principalmente por conta da desvalorização dos terrenos, e, portanto, uma política como a do Alegria Centro “congelava” os investimentos, dificultando o desenvolvimento e crescimento da região central.

### **8.1.2 Incentivos**

Como discutido com profundidade na seção de Debate Teórico sobre Desenvolvimento Local, os incentivos fiscais não parecem ser uma ação eficiente para trazer investimentos, gerar empregos e estimular o crescimento econômico e desenvolvimento de uma região. Os estudos das últimas décadas não chegaram a um consenso quanto a relevância dos incentivos fiscais, mas muito provavelmente seus impactos são pequenos e seus custos altos. Como apontado na seção, os incentivos poderiam ser um programa mais eficiente caso os seus resultados fossem direcionados aos mais pobres, o que não foi o caso no Alegria Centro e nos investimentos que aconteceram, ou iriam acontecer, no Valongo. Sendo assim, como apontado durante a entrevista com Daniela Lima, o que deu para realizar com o tipo de incentivo oferecido pelo programa já foi feito e agora é preciso outras políticas, porque senão a situação vai estagnar do jeito que está.

### **8.1.3 Falta de ações no centro**

Seguindo a linha de Bartik (1992) a escolha do terreno para a sede não foi baseada somente na isenção fiscal e, considerando, que um dos critérios que mais pesou foi a facilidade de acesso a São Paulo, foi a Petrobras quem de certa forma pautou os investimentos que ocorreram na região, por exemplo o Ibis construído ali era para atender os funcionários, técnicos e clientes que frequentassem a sede, de tal forma que eles nem precisariam interagir com o resto da cidade, pois iria se formar uma espécie de gueto logo em uma das entradas da cidade. O outro empreendimento da Cyrella também foi feito pensando em atender aos fornecedores da sede, que poderiam instalar escritórios na mesma região a iniciativa privada deu uma resposta rápida ao investimento da Petrobras, antes mesmo da exploração do Pré-sal ter início

e a Prefeitura, talvez por falta de dinheiro, pessoal, ou interesse político, não acompanhou esse ritmo. Chegou a ser discutido um projeto Porto-Valongo que abrangeria do armazém 1 ao 8 do porto de Santos, mas ele não chegou a ser implementado. De certa forma, essa falta de contrapartida da prefeitura deixou o investimento privado receoso, “desacreditado”, pois investiram na região e a prefeitura não cumpriu sua parte de requalificação do centro. Um exemplo de ausência do Poder Público é a questão da segurança da região que não teve nenhuma ação da Prefeitura nesse sentido.

A impressão que fica é de que a prefeitura esperou que o capital privado resolvesse sozinho o problema do bairro do Valongo, de que a Petrobras se instalando ali ela seria um agente transformador. Essa ideia não está totalmente equivocada, mas existe um limite para o que dá para ser feito sem o respaldo do Poder Público, que não pode vir apenas na forma de incentivos fiscais. Era preciso outras ações para estimular o desenvolvimento local e, principalmente, para direcioná-lo aos mais vulneráveis.

Sendo assim, como discutido nos tópicos acima, os incentivos não dão conta de promover o desenvolvimento e, mesmo se dessem, a falta de respaldo que o poder público deu pro setor privado dificultou o desenvolvimento da região. Faltou uma série de contrapartidas, como investimento em segurança, por parte do poder público que possivelmente afastou o desenvolvimento da região.

## **8.2 Alegria Centro**

### **8.2.1 Escritório Técnico**

A trajetória do escritório é um reflexo do que era o programa em seus primeiros anos e o que ele é atualmente. Quando surgiu, em 2003, o escritório contava com seis técnicos – em sua maioria formados em arquitetura e urbanismo - e existia uma seção na Prefeitura Municipal de Santos que era a Oficina Escola de Restauro, criada justamente para dar uma base para o trabalho do escritório técnico. Em seus primeiros anos a dinâmica era a seguinte: o escritório técnico trabalhava nas políticas públicas e urbanísticas e a Oficina Escola de Restauro tinha um caráter mais de formação do

peçoal. O escritório foi pensado para ter um papel mais ativo tanto na formulação de políticas, quanto no levantamento de dados e indicadores da região e também em atuar para atrair investimentos para a área central.

Atualmente a Oficina Escola de Restauo não existe mais e o escritório foi reduzido a uma só pessoa. Analisando somente isso já fica evidente que o escritório hoje não tem a influência planejada na sua criação. O tamanho do escritório inviabiliza que ele exerça um papel ativo, até porque uma pessoa sozinha não teria a capacidade de fazer o tipo de levantamento de dados que foi feito nos primeiros anos, nem de dar conta de cuidar de todas as funções e ainda fazer a ponte com o setor privado. Portanto, hoje o escritório tem um papel passivo, com sua função muito mais ligado ao restauo do que a promoção de políticas públicas.

### **8.2.2 Habitação**

O projeto Alegria Centro Habitação, que foi criado dentro do guarda-chuva do programa Alegria Centro, foi um fracasso e hoje não tem ninguém que responde diretamente pelo programa. Gino Caldato ponderou que esse projeto era vinculado a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e que a CDHU era um modelo habitacional ultrapassado, que não deu certo. Teve um abandono completo do projeto. Nessa temática também podemos falar da Associação de Cortiços do Centro que nos últimos anos teve uma atuação apagada e, curiosamente, sua fundadora e ex-líder Samara Faustino aceitou um emprego na Prodesan, que é uma autarquia com histórico de ser cabide de emprego da prefeitura - uma possibilidade de análise desse fato é que isso seria o Poder Público controlando o movimento social.

### **8.3 Mídia**

Os meios de comunicação privados funcionam como aparelhos privados de hegemonia (Moraes, Ramonet e Serrano, 2013) e é inegável que a grande mídia trabalha em função de uma elite econômica e de uma classe política específica. No caso de Santos isso não é diferente, pois a imprensa local, que na pesquisa estão

representadas pelos três grandes jornais de Santos, monopoliza a informação e não veiculava a revitalização no centro como algo positivo para cidade, segundo dois de nossos entrevistados. Em mais de um momento da pesquisa vimos – baseado no que lemos e no que nos foi contado – uma ação sistemática da mídia e de alguns políticos no sentido de desqualificar o programa. Hoje em dia a mídia praticamente não veicula mais notícias relacionadas ao Alegria Centro e em relação a Petrobras desde do início da Operação Lava Jato que todas as notícias têm a temática da corrupção e da investigação.

Ademais os atores que apareceram nas matérias referentes ao Valongo eram sempre atores do setor privado, em sua maioria do mercado imobiliário e de construção civil, com uma ausência completa da presença de moradores e comerciantes entre os atores citados. Sendo assim, a diminuição no número de notícias referentes ao Alegria Centro, a sede da Petrobras e ao Valongo, juntamente com ausência de moradores e comerciantes da região central nessas matérias, contribuem para que o programa caia no esquecimento e para que os impasses na região persistam.

#### **8.4 Petrobras**

Como já discutido, a Petrobras pautou os investimentos que ocorreram no bairro do Valongo, exercendo uma função de agente transformador sem o um respaldo coerente por parte do Poder Público. Sendo assim, a estatal tem o seu papel nas frustrações do desenvolvimento do Valongo. As crises nacional e internacional, já explicitadas na seção dedicada exclusivamente a estatal, contribuíram para que as operações da empresa reduzissem significativamente no Brasil e no Mundo e os locais onde a empresa estava começando novos empreendimentos acabaram herdando prejuízos de difícil mensuração.

O quadro da estatal contribuiu para que os impasses na região central de Santos continuassem e também gerou novos impasses. Todos os investimentos que vieram com o anúncio da construção e transferência da sede da Petrobras para o Valongo estão estagnados, com lançamentos de empreendimentos sendo suspensos

até que a situação econômica melhore e toda movimentação econômica que começou a ser especulada acabou não acontecendo. A herança para o bairro foram dois empreendimentos que provavelmente irão fracassar, pois um é um Ibis com mais de 600 leitos que simplesmente não tem demanda para tudo isso, uma vez que esperavam que cerca de 4000 mil funcionários fossem trabalhar nas novas torres da Petrobras, e o outro é um prédio comercial da Cyrella em que muitos escritórios foram vendidos na planta e atualmente nem 10% estão ocupados – a última informação é que tinha um escritório em funcionamento lá. Pensando no comércio local, como foi construída apenas uma torre e a sede acabou não mudando de fato para o Valongo, a circulação de pessoas na região, que iriam consumir no comércio e restaurantes locais, acabou sendo muito inferior ao esperado.

### **8.5 Participação popular**

O Alegria Centro foi uma política Top-down onde a população não foi incluída nos processos de tomada de decisão, isso apareceu em todas as nossas entrevistas. Diversos debates ocorreram sobre a política de revitalização do centro de Santos e também acerca dos investimentos e da Petrobras no Valongo, entretanto nesses debates só estavam presente Poder Público e setor privado. Os entrevistados apontaram para discussões entre os níveis de governo, dentro da Câmara Municipal de Santos, entre o Poder Público e o setor de construção civil, entre o Poder Público e a Petrobras, mas nenhuma menção foi feita sobre um debate que envolvia a sociedade civil. Quando estavam discutindo a criação do Alegria Centro até tinha a presença de uma ONG chamada Centro Vivo, inspirada em um ONG similar da cidade de São Paulo, entretanto isso foi no começo e não foi possível achar nenhuma informação a respeito dessa ONG, que hoje não existe mais.

A exclusão da população de uma política como o Alegria Centro e da discussão de investimentos de grande porte como o da Petrobras, do Ibis e da Cyrella que atingem diretamente os moradores da região, é problemática. Isso é especialmente verdade quando processos como esse vem com o argumento de que o objetivo final é o desenvolvimento local e que os benefícios são para a cidade toda. Na verdade, o desenvolvimento gerado pelo programa e pelos investimentos, se é que gerou ou

geraria algum, não seria de benefício para todos, muito menos para os mais vulneráveis.

## **9. CONCLUSÃO**

Considerando os resultados apresentados acima, é possível inferir algumas conclusões sobre a pesquisa. Por ser uma região com pessoas em situação de vulnerabilidade, o processo não pode ter o setor privado como ator principal, principalmente porque a sociedade civil praticamente não se configurou sequer como um ator. Se trata de um território que carece de ações do Poder Público, no sentido de proporcionar direitos básicos aos cidadãos como moradia digna, segurança e transporte de qualidade e, portanto, o desenvolvimento local nele não pode ser pautado pelo setor privado que irá defender seus próprios interesses e não, necessariamente, agir em benefício dos mais pobres. O Poder Público tem que reconhecer as pessoas que estão no centro como atores relevantes e como os mais afetados por qualquer política ou investimento que acontece na região, a partir de aí mediar o jogo de poderes e de interesses de tal forma a beneficiar a cidade como um todo e com um foco nos que mais precisam de auxílio.

O Poder Público fica com o difícil papel de mediar conflitantes, pois na discussão a respeito de patrimônio histórico que envolve o centro Santos, é comum desconsiderar o patrimônio como uma prerrogativa necessária para se pensar o desenvolvimento sustentável de uma cidade. Questões sobre o patrimônio ferem outros interesses, em geral privados e em muitos casos interesses do mercado imobiliário e das construtoras. É compreensível considerar a Petrobras como agente transformadora da região, mas isso teria que vim com o respaldo do Poder Público e não somente com o setor privado agindo

Após a revisão da literatura acerca do tema, os incentivos fiscais oferecidos pelo Alegria Centro não parecem se caracterizar como uma medida eficiente para o estado e benéfica para a população local, visto que não existem estudos conclusivos que embasem que os incentivos possam atrair investimento, gerando emprego e desenvolvimento local. A maior probabilidade gira em torno da possibilidade de os incentivos resultarem em um jogo de soma-zero ou negativa. Ademais, apenas os

incentivos, mesmo que funcionassem, não seriam capazes de promover o desenvolvimento que a região demandava, era preciso outras ações da prefeitura para garantir que isso se concretizasse. Vale ressaltar, que como não fizemos uma análise completa dos impactos fiscais do programa Alegria Centro, foi preciso aceitar algumas hipóteses e é questionável que seja possível a partir da literatura generalizar e ser conclusivo acerca de uma zona específica, portanto o debate fica em aberto.

Não considero que podemos falar que houve desenvolvimento na região, de acordo com os parâmetros estabelecidos por Sen (1999), uma vez que entendo não ter ocorrido um processo de expansão das liberdades da população local do bairro Valongo. A evidência disso está na falta de representatividade que a sociedade civil teve tanto no debate sobre o Alegria Centro, quanto no debate sobre a sede da Petrobras e os investimentos decorrentes da sede. Não foi possível identificar nenhum ganho claro na expansão de liberdades e capacidades dos moradores da região, que aparentemente não tiveram influência no processo que se deu no bairro. Considerando a ideia de Sen (1999) de a relação entre disposições sociais e liberdades individuais é uma via de mão dupla, o Alegria Centro não pode ser considerado como uma política pública que visava expandir as liberdades individuais, ou aumentar as capacidades dos moradores da região e, talvez por consequência, as liberdades individuais dos moradores e comerciantes locais não foram usadas para tornar a política pública e as disposições sociais mais eficazes e melhor adaptadas a realidade local.

Por fim, a literatura nacional acerca do desenvolvimento local – incluindo o impacto de incentivos fiscais - ainda é escassa, configurando um debate ainda em aberto e importante de ser feito. Sendo assim, espero que esse artigo seja um pequeno incremento para futuras pesquisas.

## 10. REFERÊNCIAS

ARMSTRONG H. and TAYLOR J. (2000) *Regional Economics and Policy*, 3rd edn. London, Blackwell.

BARBERIA L. and BINDERMAN C. (2010) Local Economic Development: Theory, Evidence, and Implications for Policy in Brazil. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

BARTIK, T. (1991). Who benefits from state and local economic development policf. Kalamazoo, MI: W. E. Upjohn Institute for Employment Research Press.

BURGOS, F. (2013) A Atuação Dos Governos Locais na Redução das Desigualdades Socioeconômicas. Fundação Getúlio Vargas, São Paulo.

EISINGER, P. (1988). The rise of the entrepreneurial state. Madison: University of Wisconsin Press.

FEICOCK, R. (1986). The politics of urban economic development: the effect of local fiscal and economic development policy on intra-regional change in urban manufacturing activity. Artigo presente na conferência anual da American Political Science Association.

FRIEDLAND, R. (1983). The politics of profit and the geography of growth. Urban Affairs Quartely, p. 44-54.

FUKS, M. Definição de agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, Rio de Janeiro, n. 49, p. 79-94, 2000.

GEDDES M. e NEWMAN I. (1999) Evolution and Conflict in Local Economic Development, Local Economy.

HARVEY D. (1996) Justice, Nature and the Geography of Difference. Blackwell, Oxford.

LEDESBUR, L. e HAMILTON, W. (1986). Tax concessions in state and local economic development. Washington DC.

NEWMAN, R. e SULLIVAN, D. (1988). Econometric analysis of business tax impacts on industrial location: What do we know, and how do we know it? *Journal of Urban Economics*

PETERS, A. e FISHER, P. (2004). The failures of Economics Development Incentives. *American Planning Association*, Vol. 70. No 1, Chicago.

PIKE A. (2010) *What Kind of Local and Regional Development and for Whom?*. London School of Economics, London.

SCOTT A. e STORPER M. (2003) Regions, globalization, development, *Regional Studies* 37, 579–593.

SMITH, N. (1996) *The New Urban Frontier : Gentrification and the Revanchist City*. Routledge, London and New York.

STORPER M. (1997) *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Guilford, London.

SUNLEY P. (2000) Urban and regional growth. *A Companion to Economic Geography*, p. 187–201. Blackwell, Oxford.

WOLMAN, H. (1988). Local Economic Development Policy: What explains the divergence between policy analysis and political behaviour?. *Journal of Urban Affairs*, v. 10, No 2, p. 19-28. Wayne State University, Detroit.

MORAES, D.; RAMONET, I.; SERRANO, P. O livro 'Mídia, poder e contrapoder – da concentração monopólica à democratização da informação. Editora Boitempo, 2013.

