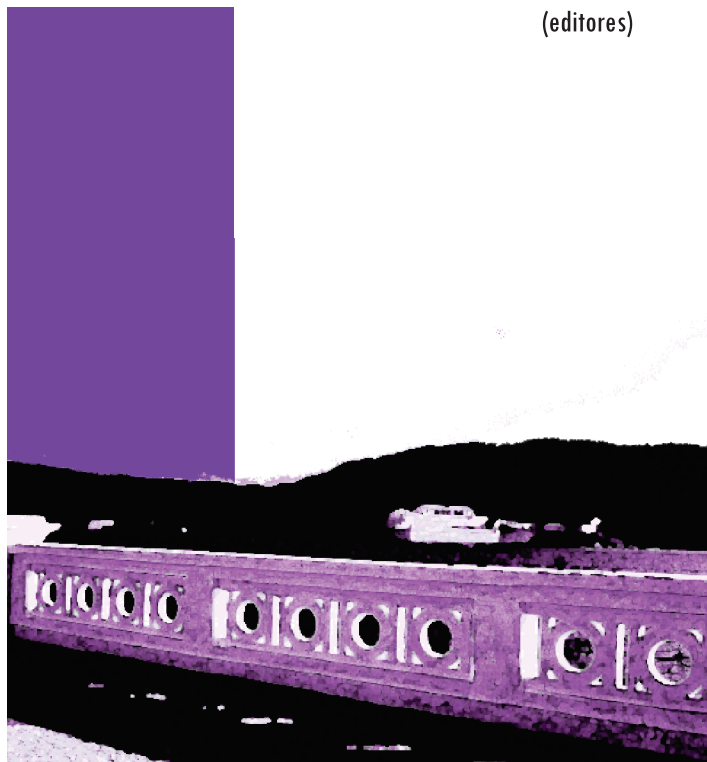


**METRÓPOLES:**  
TERRITÓRIO, COESÃO SOCIAL E GOVERNANÇA DEMOCRÁTICA

# **BAIXADA SANTISTA:**

## TRANSFORMAÇÕES NA ORDEM URBANA

Marinez Villela Macedo Brandão  
Maria Graciela González de Morell  
André Rocha Santos  
(editores)



Observatório  
das Metrôpoles  
Instituto Nacional de  
Ciência e Tecnologia

LETRCAPITAL

Copyright © Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell,  
André Rocha Santos (*Editores*) 2015

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.  
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios  
empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Flávia de Sousa Araújo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO GRÁFICA Antonio Carlos Silva de Carvalho

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE  
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

---

B141

Baixada Santista [recurso eletrônico] : transformações na ordem urbana / organização Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, André Rocha Santos ; [coordenação Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro]. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2015.

recurso digital : il. (Estudos comparativos)

Formato: ePUB

Requisitos do sistema: Adobe Digital Editions

Modo de acesso: World Wide Web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-357-1 (recurso eletrônico)

1. Política urbana - São Paulo (SP). 2. Planejamento urbano - São Paulo (SP). 3. Comunidade urbana - Desenvolvimento - São Paulo (SP). 4. Livros eletrônicos. I. Brandão, Marinez Villela Macedo. II. Morell, Maria Graciela González de. III. Santos, André Rocha. IV. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz. V. Série.

15-21438

CDD: 307.76098156

CDU: 316.334.56(815.6)

---

30/03/2015 02/04/2015

LETRA CAPITAL EDITORA  
Telefax: (21) 3553-2236/2215-3781  
*letracapital@letracapital.com.br*

*O conteúdo deste livro  
passou pela supervisão e avaliação de um  
Comitê Gestor e Editorial  
formado pelos seguintes pesquisadores:*

**Comitê Gestor**

Ana Lúcia Rodrigues  
Luciana Corrêa do Lago  
Luciana Teixeira de Andrade  
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro  
Maria do Livramento M. Clementino  
Olga Firkowski  
Orlando Alves dos Santos Júnior  
Rosetta Mammarella  
Sergio de Azevedo  
Suzana Pasternak

**Comitê Editorial**

Adauto Lúcio Cardoso  
André Ricardo Salata  
Érica Tavares  
Juciano Martins Rodrigues  
Marcelo Gomes Ribeiro  
Mariane Campelo Koslinski  
Marley Deschamps  
Nelson Rojas de Carvalho  
Ricardo Antunes Dantas de Oliveira  
Rosa Maria Ribeiro da Silva  
Rosa Moura



**IPPUR**  
Instituto de Pesquisa  
e Planejamento Urbano e Regional



**CNPq**



**FAPERJ**



C A P E S

# Sumário

Introdução: o desafio metropolitano da Baixada Santista .....	13
<b>PARTE I: O processo de metropolização .....</b>	<b>29</b>
Capítulo 1 Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista <b>José Marques Carriço, Clarissa Duarte Souza .....</b>	<b>31</b>
Capítulo 2 A Baixada Santista na transição demográfica brasileira: desafios para as políticas públicas <b>Maria Graciela González de Morell, Marinez Villela Macedo Brandão, Lúcia Mayumi Yazaki, Paulo Borlina Maia, Wilson Sabino, Felipe Granado de Souza.....</b>	<b>61</b>
Capítulo 3 A RMBS na transição econômica: uma análise da estrutura produtiva, emprego e renda <b>Daniel Arias Vazquez, Paulo C. de Sá Porto .....</b>	<b>92</b>
<b>PARTE II: Dimensão sócioespacial da exclusão/integração na RMBS</b>	
Capítulo 4 Estrutura social e organização social do território da Região Metropolitana da Baixada Santista <b>Maria Graciela González de Morell, Marinez Villela Macedo Brandão, Felipe Granado de Souza, Wilson Sabino, André Rocha Santos .....</b>	<b>119</b>
Capítulo 5 Configuração das unidades domésticas da Região Metropolitana da Baixada Santista <b>Luzia Fátima Baierl, Norma Braz, Maria Graciela González de Morell .....</b>	<b>148</b>
Capítulo 6 Organização social do território e formas de provisão de moradia na RMBS <b>Rafael Paulo Ambrósio, Júlio Cesar Pedrassoli, André Rocha Santos, Daniel Arias Vazquez .....</b>	<b>172</b>
Capítulo 7 Organização social do território e desigualdades de oportunidades educacionais na Região Metropolitana da Baixada Santista <b>Marinez Villela Macedo Brandão, Andrea Jurdi, Maria Graciela González de Morell, Rafael Godoy Tavares Pinto, Eliana Rodrigues, Marcelo Domingues Roman, André Rocha Santos, Maria Liduina de Oliveira e Silva, Felipe Granado de Souza.....</b>	<b>206</b>

Capítulo 8	Mobilidade urbana e ocupação social do espaço urbano: uma análise do movimento pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista <b>Daniel Arias Vazquez, Isabella Cristina Sena de Oliveira</b> .....	235
<b>PARTE III: Governança urbana, cidadania e gestão da região metropolitana</b> .....		
Capítulo 9	Gestão urbana e políticas públicas na Baixada Santista: padrões, efeitos e desafios <b>André Rocha Santos, Carla Bertuol, Rafael Paulo Ambrósio, Emerson Santos</b> .....	261
Capítulo 10	Geografia do voto, mandato parlamentar e influência partidária: análise do paroquialismo eleitoral urbano local na RMBS <b>Raiane Patrícia Severino Assumpção, André Rocha Santos, Rafael Godoy Tavares Pinto, Felipe Granado de Souza</b> .....	287
Capítulo 11	“Do mar à terra”: velhas e novas dinâmicas nos processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil <b>Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, Terezinha de Fátima Rodrigues, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz, Raiane Patrícia Severino Assumpção, Rafael Godoy Tavares Pinto</b> .....	322
<b>PARTE IV: Meio ambiente, território e lutas sociais</b> .....		
Capítulo 12	Metrópole e meio ambiente: aplicação do modelo DPSIR na RMBS <b>Camilo Dias Seabra Pereira, Alessandra Aloise de Seabra, Rodrigo Brasil Choueri, Augusto Cesar</b> .....	355
Capítulo 13	Território, memória e narrativa: transformações socioespaciais na região central, Ilha Diana e zona portuária de Santos <b>Samira Lima da Costa, Jaquelina Maria Imbrizi, Anita Burth Kurka</b> .....	377
Capítulo 14	A luta por moradia e a vivência das pessoas no espaço urbano <b>Carlos Roberto de Castro e Silva, Caroline Dutra Catini, Rafaela Camargo Baldo, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz</b> .....	400

# Lista de Figuras, Quadros e Tabelas

## Lista de Figuras

Figura 1.1 – Região Metropolitana da Baixada Santista.....	32
Figura 1.2 – Macrometrópole Paulista.....	33
Figura 1.3 – Região de Influência de São Paulo (detalhe) .....	37
Figura 1.4 – Níveis de Integração à dinâmica da metropolização RMBS.....	42
Figura 4.1 – Pirâmides Etárias por Tipologia Socioespacial - RMBS, 2000 e 2010 .....	143
Figura 9.1 - Conurbação entre Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Santos e Guarujá.....	268
Figura 12.1 – Estrutura conceitual DPSIR (Adaptado).....	357
Figura 14.1 – Distribuição espacial dos setores censitários segundo tipo de assentamento.....	405
Figura 14.2 – Renda Familiar per capita, 2000.....	413
Figura 14.3 – Renda Familiar per capita, 2010.....	413

## Lista de Fotos

Foto 7.1 – Dique da Vila Gilda, Santos.....	218
Foto 11.1 – Favela do Papelão.....	336
Foto 11.2 – Jardim São Marcos .....	337
Foto 11.3 – Ultrafértil, Fósferil, atual Vale do Rio Doce (Vale Fertilizante).....	340
Foto 11.4 – Jardim São Marcos em 2010.....	340

## Lista de Gráficos

Gráfico 2.1 – Distribuição da População Residente por Municípios. RMBS, 2000 e 2010 .....	65
Gráfico 2.2 – Densidade demográfica e Crescimento populacional, por Municípios. RMBS, 2000 e 2010.....	66
Gráfico 2.3 – População Urbana e Rural, por Municípios. RMBS, 2010.....	68
Gráfico 2.4 – Distribuição da população por sexo, por municípios. RMBS 2000 e 2010 .....	70
Gráfico 2.5 – Pirâmides Etárias da Baixada Santista – 2000 e 2010 .....	72
Gráfico 2.6 – Taxa de Fecundidade Total. RMBS e ESP, 1980 – 2010.....	76
Gráfico 2.7 – Taxa de Fecundidade Total, por Municípios. RMBS, 1995 – 2010 .....	77
Gráfico 2.8 – Taxa de Fecundidade Total (1), por categorias de municípios. RMBS, 1993 – 2009 .....	78
Gráfico 2.9 – Taxas de Fecundidade por Idade das mulheres. RMBS, 1993-2010.....	79
Gráfico 2.10 – Taxas de Fecundidade (1), por categorias de municípios. RMBS, 1993 – 2010 .....	80

Gráfico 2.11 – Taxas de Fecundidade por Idade, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010 .....	81
Gráfico 2.12 – Taxa de mortalidade infantil, por categorias de municípios. RMBS, 1980-2010.....	83
Gráfico 2.13 – Taxas anuais de migração Municípios-sede das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo e demais municípios – 1980-2010.....	86
Gráfico 3.1 – Participação dos rendimentos do trabalho na renda e taxa de formalização na RMBS, 2000 e 2010.....	109
Gráfico 3.2 – Tipos de ocupação na RMBS e no Brasil, 2000.....	110
Gráfico 3.3 – Tipos de ocupação na RMBS e no Brasil, 2010.....	111
Gráfico 5.1 – Tipos de unidades domésticas. RMBS, 2000 e 2010.....	155
Gráfico 5.2 – Proporção de unidades domésticas unipessoais por municípios da RMBS, Estado de São Paulo, São Paulo e Brasil, 2010.....	156
Gráfico 5.3 – Proporção de unidades domésticas sem parentesco nos municípios da RMBS e no Brasil: 2010.....	157
Gráfico 5.4 – Proporção de unidades domésticas com parentesco nos municípios da RMBS e Brasil, 2000 e 2010.....	158
Gráfico 5.5 – Unidades domésticas com parentesco por tipo de arranjo familiar. RMBS – 2000 e 2010 .....	159
Gráfico 5.6 – Percentual de filhos que moram apenas com a mãe ou o pai por faixa etária. RMBS, 2000 e 2010.....	160
Gráfico 5.7 – Distribuição percentual das famílias por tipo e fase do ciclo de vida. RMBS, 2000 e 2010 .....	161
Gráfico 5.8 – Distribuição percentual de unidades domésticas por número de pessoas - RMBS: 2000 e 2010.....	162
Gráfico 5.9 – Distribuição percentual das unidades domésticas por faixa de renda domiciliar per capita – RMBS – 2000 e 2010 .....	164
Gráfico 5.10 – Distribuição percentual das unidades domésticas por município e classes de renda domiciliar per capita na RMBS – 2000 .....	165
Gráfico 5.11 – Distribuição percentual das unidades domésticas por município e classes de renda domiciliar per capita na RMBS – 2010 .....	165
Gráfico 5.12 – Percentual das unidades domésticas nas faixas de até 1 SM e mais que 4 SM, por tipo de domicílio (unipessoal, sem parentesco e com parentesco) RMBS – 2000 .....	167
Gráfico 5.13 – Percentual das unidades domésticas nas faixas de até 1 SM e mais que 4 SM, por tipo de domicílio (unipessoal, sem parentesco e com parentesco) RMBS – 2010 .....	167
Gráfico 6.1 – Famílias moradoras de aluguel em número de SM, 2010 .....	183
Gráfico 6.2 – Padrão de construção dos domicílios: alvenaria com revestimento e outras formas precárias. 2010 .....	193
Gráfico 8.1 – Distribuição do sexo em relação às pessoas que fazem movimento pendular para trabalho em 2010.....	247
Gráfico 8.2 – Distribuição da faixa etária em relação às pessoas que realizam movimento pendular para trabalho, 2010.....	248

Gráfico 8.3 – Distribuição do nível de instrução em relação às pessoas que realizam movimento pendular para trabalho, 2010.....	249
Gráfico 8.4 – Distribuição de renda em relação às pessoas que fazem movimento pendular para trabalho, 2010 .....	250
Gráfico 8.5 – Tempo de deslocamento de quem faz movimento pendular (%), 2010 .....	253
Gráfico 10.1 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2003/2006) .....	302
Gráfico 10.2 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2007/2010) .....	307
Gráfico 10.3 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2011/2014) .....	310
Gráfico 14.1 – Tipo de Ocupação.....	410
Gráfico 14.2 – Rede Geral de Distribuição de Água.....	411
Gráfico 14.3 – Esgotamento Sanitário.....	412
Gráfico 14.4 – Destino do Lixo: coletado .....	412
Gráfico 14.5 – Nível de Instrução, 2000.....	414
Gráfico 14.6 – Nível de Instrução, 2010.....	415

## Lista de Mapas

Mapa 2.1 – Taxa de Fecundidade Total, por Municípios. RMBS, 1993 e 2010.....	77
Mapa 4.1 – Tipologia Socioespacial, Região Metropolitana da Baixada Santista, 2000 e 2010 .....	127
Mapa 4.2 – Abastecimento de Água através da Rede Pública. RMBS, 2000 e 2010 .....	133
Mapa 4.3 – Despejo de Esgoto através da Rede Pública. RMBS, 2000 e 2010 .....	134
Mapa 4.4 – Despejo de Esgoto através de Fossa Séptica. RMBS, 2000 e 2010.....	135
Mapa 4.5 – Despejo de Esgoto Jogado em rio, lago ou mar. RMBS, 2000 e 2010 ...	135
Mapa 4.6 – Coleta de Lixo por Serviço de Limpeza. RMBS, 2000 e 2010.....	136
Mapa 4.7 – Despejo de Lixo em terreno baldio. RMBS, 2000 e 2010.....	136
Mapa 4.8 – Distribuição espacial da população negra e da população branca. RMBS, 2000 e 2010 .....	137
Mapa 4.9 – Distribuição da população Sem instrução e com ensino Fundamental Incompleto. RMBS, 2000 e 2010.....	138
Mapa 4.10 – Distribuição da população com ensino Fundamental Incompleto e Médio incompleto. RMBS, 2000 e 2010 .....	138
Mapa 4.11 – Distribuição da população com ensino Médio completo e Superior Incompleto RMBS, 2000 e 2010 .....	139
Mapa 4.12 – Distribuição da população com ensino Superior completo. RMBS, 2000 e 2010 .....	139
Mapa 4.13 – Distribuição da população de 0-14 anos de idade. RMBS, 2000 e 2010 .....	141

Mapa 4.14 – Distribuição da população de 15-64 anos de idade. RMBS, 2000 e 2010 .....	141
Mapa 4.15 – Distribuição da população com 65 e mais anos de idade. RMBS, 2000 e 2010 .....	142
Mapa 6.1 – Relação entre Limites Municipais, Renda e Assentamentos Precários..	188
Mapa 7.1 – Condições Habitacionais Urbanas. RMBS, 2010 .....	215
Mapa 7.10 – Atraso de 2 anos (9º ano). RMBS, 2000 .....	229
Mapa 7.11 – Atraso de 2 anos (9º ano). RMBS, 2010 .....	230
Mapa 7.2 – Abandono Escolar. RMBS, 2010 .....	217
Mapa 7.3 – Chefe de Família Fundamental Incompleto. RMBS, 2010 .....	220
Mapa 7.4 – Atraso de 1 ano (5º ano). RMBS, 2000 .....	221
Mapa 7.5 – Atraso de 1 ano (5º ano). RMBS, 2010 .....	222
Mapa 7.6 – Atraso de 1 ano (9º ano). RMBS, 2000 .....	224
Mapa 7.7 – Atraso de 1 ano (9º ano). RMBS, 2010 .....	225
Mapa 7.8 – Atraso de 2 anos (5º ano). RMBS, 2000 .....	226
Mapa 7.9 – Atraso de 2 anos (5º ano). RMBS, 2010 .....	227
Mapa 8.1 – Taxa de repulsão para trabalho em 2010 .....	240
Mapa 8.2 – Taxa de atração para trabalho em 2010 .....	243

## **Lista de Quadros e Tabelas**

Quadro 3.1 – Saldo da geração de empregos e salário médio dos admitidos, com destaque para o 1º emprego, no acumulado do período 2008-2012, na RMBS .....	116
Quadro 7.1 – Variáveis utilizadas, 2013 .....	213
Tabela 1.1 – Taxa Geral de Crescimento Anual dos Municípios da RMBS, 1991-2000 e 2000-2010 .....	45
Tabela 1.2 – Brasil, Estado de São Paulo, RMBS e Santos: evolução da população residente (1950 a 1980).....	48
Tabela 2.1 – População e Taxas Anuais de Crescimento Populacional (%) por Municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 1991-2000 e 2000-2010.....	64
Tabela 2.2 – Densidade demográfica por município. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010.....	66
Tabela 2.3 – População por Situação de Domicílio e Taxas de urbanização, por municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010.....	67
Tabela 2.4 – População por Sexo e Razão de Sexo, segundo municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil.....	69
Tabela 2.5 – População por Grandes Grupos Etários, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010.....	73
Tabela 2.6 – Razão de Dependência, por categorias de municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010 .....	74
Tabela 2.7 – Taxas de mortalidade padronizadas, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010 .....	83

Tabela 2.8 – Taxa de mortalidade infantil, por categorias de municípios. RMBS, RMSP e Estado de São Paulo, 1980-2010.....	84
Tabela 2.9 – Número de imigrantes menos emigrantes e Taxa migratória, por Municípios. RMBS, 1991, 2000 e 2010.....	86
Tabela 2.10 – Número de imigrantes menos emigrantes e Taxa Migratória, por categorias de municípios. RMBS, 1991, 2000 e 2010.....	87
Tabela 3.1 – Emprego no Estado de São Paulo, 2005 e 2012, por setor .....	99
Tabela 3.2 – Emprego e Análise Diferencial-Estrutural (ADE) para a RMBS, 2005 e 2012, por setor.....	100
Tabela 3.3 – Quociente Locacional para a RMBS, 2012, por setor e subsetor .....	102
Tabela 3.4 – Renda per capita, 2000 e 2010 .....	108
Tabela 3.5 – Índice de Gini e Razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, 2000 e 2010.....	112
Tabela 4.1 – Número de Áreas de Ponderação, RMBS, 2000 e 2010 .....	123
Tabela 4.2 – Tipologia Socioespacial. Região Metropolitana da Baixada Santista, 2000.....	125
Tabela 4.3 – Tipologia Socioespacial. Região Metropolitana da Baixada Santista, 2010 .....	126
Tabela 5.1 – Percentual de famílias monoparentais por sexo do responsável, segundo o município da RMBS - 2000 e 2010.....	160
Tabela 6.1 – Espécie do domicílio: particular permanente .....	180
Tabela 6.2 – Imóvel próprio, aluguel, próprio + aluguel e outros. RMBS, 2000-2010 .....	181
Tabela 6.3 – Esgotamento sanitário: rede geral de esgoto ou fossa séptica.....	195
Tabela 6.4 – Abastecimento de água: rede geral de distribuição.....	196
Tabela 6.5 – Destino do lixo: coletado .....	197
Tabela 6.6 – Tipo de espécie do domicílio: apartamento .....	198
Tabela 7.1 – Porcentagem de setores censitários, segundo a classificação da D3 do IBEU, por município da RMBS, 2010.....	216
Tabela 7.2 – Jovens de 14 a 17 anos, por Abandono Escolar, segundo raça/cor. RMBS, 2000 e 2010 .....	219
Tabela 7.3 – População Sem instrução e com Ensino Fundamental incompleto. Guarujá, Peruíbe e Santos, 2000 e 2010.....	223
Tabela 7.4 - Densidade quatro ou mais moradores por dormitório, RMBS, 2000-2010 .....	228
Tabela 8.1 – Total de pessoas que saem do município para trabalhar e/ou estudar, 2000 e 2010.....	238
Tabela 8.2 – Total de pessoas que entram no município para trabalhar e/ou estudar em 2000 e 2010 .....	242
Tabela 8.3 – Saldo em relação às entradas menos saídas dos movimentos pendulares, por motivo de trabalho e/ou estudo, anos de 2000 e 2010.....	244
Tabela 8.4 – Diferença entre renda média da população (geral) e de quem faz movimento pendular .....	251

Tabela 10.1 - Valor liquidado, Autorizado e a Razão, por Legislatura e por Deputado no município de Santos .....	300
Tabela 10.2 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2003-2006 .....	303
Tabela 10.3 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2003-2006 .....	304
Tabela 10.4 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2003-2006 .....	305
Tabela 10.5 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2007-2010 .....	308
Tabela 10.6 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2011-2014, segundo o candidato .....	312
Tabela 10.7 - Valor liquidado e número de votos dos candidatos .....	313
Tabela 10.8 – Correlação entre % Valor liquidado das ementas dos parlamentares federais e % de Votos obtidos nos municípios da RMBS - coeficiente de correlação de Pearson (r) .....	314
Tabela 11.1 – Consórcios e/ou Empreiteiras por Mão de Obra e Investimento, segundo Cidades. RMBS, 2011 .....	332
Tabela 11.2 – Relação entre cidades, ligações pendentes e porcentagem do total.....	333
Tabela 14.1 – População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) 2000 e 2010 .....	408
Tabela 14.2 – Moradia particular permanente .....	409

---

## Introdução: o desafio metropolitano da Baixada Santista

---

O Observatório das Metrôpoles se constitui numa rede nacional de pesquisa que investiga o tema das metrôpoles e das Regiões Metropolitanas brasileiras considerando os desafios para o seu desenvolvimento; reúne professores, pesquisadores, instituições universitárias (programas de pós-graduação), instituições governamentais (fundações estaduais e prefeituras) e instituições não governamentais em todas as regiões do país (Norte, Nordeste, Centro Oeste, Sudeste e Sul), sob a coordenação geral do professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

A rede constitui-se por uma equipe que, há 17 anos, vem construindo esse trabalho, totalizando 159 pesquisadores – dos quais, 97 são pesquisadores principais – e 59 instituições. As instituições reunidas atualmente no Observatório das Metrôpoles vêm trabalhando de maneira sistemática discutindo questões relativas a 15 Regiões Metropolitanas (RM): Rio de Janeiro, São Paulo, Porto Alegre, Belo Horizonte, Curitiba, Goiânia, Recife, Salvador, Natal, Fortaleza, Belém, Maringá, Baixada Santista, Brasília e Vitória.

Em 2009, o Observatório das Metrôpoles passou a integrar os Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCT), projeto conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), em parceria com a Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), cujo objetivo é ocupar uma posição estratégica no Sistema Nacional de Ciência e Tecnologia, tanto pela sua característica de ter um foco temático em uma área de conhecimento para desenvolvimento de longo prazo, quanto pela complexidade maior de sua organização e porte de financiamento.

Seu diferencial está justamente em buscar articular sociedade civil, academia e poder público utilizando uma metodologia unificada de pesquisa, monitoramento e exploração em uma mesma base de dados. Tal *modus operandi* busca a produção de resultados comparáveis que permitam a identificação de tendências convergentes e divergentes

tes entre as metrópoles, geradas pelos efeitos das transformações econômicas, sociais, institucionais e tecnológicas por que passa a sociedade brasileira nas últimas décadas. Acredita-se que o conhecimento gerado possa contribuir para uma compreensão mais ampla a respeito dos impactos das transformações sobre as grandes cidades brasileiras, permitindo confrontar os resultados alcançados com tendências apontadas por outras pesquisas, reafirmando as intervenções ou, ainda, re-direcionando-as.

Para tanto, a centralidade desta pesquisa foi o estudo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) referente ao projeto de análise comparativa das metrópoles na ordem urbana brasileira entre 1980 e 2010. Sediado desde 2009 no Instituto Saúde e Sociedade da Universidade Federal de São Paulo (UNIFESP), o INCT-Observatório das Metrópoles Núcleo Baixada Santista conta com a coordenação da professora Marinez Villela Macedo Brandão e com a vice-coordenação da professora Maria Graciela González de Morell, organizadoras do livro em conjunto com o professor André Rocha Santos.

Os artigos aqui reunidos contaram com a colaboração de professores e pesquisadores que buscaram contribuir para o objetivo fundamental do Observatório das Metrópoles, que é o de ampliar e consolidar um programa pluri-institucional e pluridisciplinar, alian-do pesquisa e ensino, promovendo atividades que possam influenciar as decisões dos atores que intervêm no campo da política pública, tanto na esfera do governo, quanto da sociedade civil, tendo a Baixada Santista como referência. A partir das análises – que procuraram ser criteriosas tanto na abrangência e multiplicidade de elementos que compõem a Região, quanto na profundidade e consistência do exame feito para cada um desses enfoques –, teve também como intuito proporcionar um espaço de pesquisa, debate e intervenção pública sobre a RMBS, buscando elucidar as principais transformações macroeconômicas, macrossociais e macropolíticas neste início de século XXI.

Dessa forma, as análises buscaram destacar aspectos que pudessem compor uma análise global das transformações em curso, em especial as decorrentes da atual fase do capitalismo representado pelo período pós-industrial e pelo processo de globalização/mundialização do capital (CHESNAIS, 1996) iniciado no Brasil entre fins da década de 1980 e início da década de 1990, após o desencadeamento da crise da sociedade salarial no mundo (CASTEL, 2003). A partir dessas

transformações e de seus efeitos na localidade, foi possível, nos capítulos, obter olhares convergentes sobre as dinâmicas urbanas regionais na organização de sua estrutura social e sobre as formas como essa reestruturação produtiva se consolidou nos territórios, apresentando uma dinâmica social mais complexa, propiciando novos arranjos e transformações nos espaços urbanos e nas interações regionais.

Nesse sentido, as reflexões das diferentes temáticas dos capítulos ultrapassaram os limites das cidades e adentraram o terreno da interação com o território e o contexto metropolitanos, gerando a necessidade de se buscar articular a interferência das dinâmicas nacionais e internacionais em um amplo conjunto de interpretações que levaram em consideração as principais mudanças ocorridas na Baixada Santista, influenciadas seja pelo período liberal pró-mercado, seja pela atual perspectiva de redução da pobreza e ativação do mercado interno.

O livro está dividido em quatro partes temáticas: I) O Processo de Metropolização; II) Dimensão Socioespacial da Exclusão/Integração; III) Governança Urbana, Cidadania e Gestão da Região Metropolitana; e IV) Meio Ambiente, Território e Lutas Sociais, e subdividido em 14 capítulos, nos quais foram analisadas as dinâmicas e trajetórias dos aspectos determinantes da configuração histórica, socioterritorial, econômica, política e cultural da RMBS, que é composta por nove municípios, a saber: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente.

Na primeira parte, o Capítulo 1, *Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista*, José Marques Carriço e Clarissa Duarte Souza analisaram de forma ampla as transformações econômicas do país na década passada e o surgimento de distintos processos de pendularidade, configurando pelo menos três áreas com características próprias, em termos de polarização e inserção na rede de cidades, a saber: área central, compreendida por Santos, o município-polo, e seu entorno, composto pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande; o Litoral Sul, composto por Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe; e o município de Bertioga, situado ao norte, e que possui o menor grau de integração metropolitana.

O Capítulo 2, *A Baixada Santista na transição demográfica brasileira: desafio para as políticas públicas*, Maria Graciela González de Morell, Marinez Villela Macedo Brandão, Lúcia Mayumi Yazaki, Paulo Borlina Maia, Wilson Sabino e Felipe Granado de Souza examinaram a

composição populacional dos nove municípios integrantes da RMBS, resultado da trajetória das variáveis demográficas de fecundidade, mortalidade e migração, historicamente determinadas pelo desenvolvimento econômico-regional que definiu seu desenho urbano – centro/periferia – e as decorrentes desigualdades sociais. O trabalho procurou compreender os processos populacionais de crescimento, migração e de ocupação do espaço metropolitano da Baixada Santista nos primeiros dez anos do século XXI e suas repercussões na demanda de serviços de educação, moradia e saúde.

No Capítulo 3, *A RMBS na transição econômica: uma análise da estrutura produtiva, emprego e renda*, Daniel Arias Vazquez e Paulo Costacurta Sá Porto analisaram as mudanças na estrutura produtiva, no emprego e na renda da RMBS nos anos 2000; para isso, utilizaram métodos quantitativos de análise da economia regional, como o Quociente Locacional, o Multiplicador Regional e a Análise Diferencial-Estrutural, bem como a construção de indicadores para a avaliação da evolução da renda *per capita* nos municípios da região, sua composição e distribuição, além do levantamento de dados sobre a geração de emprego formal, as ocupações com maiores saldos e os salários médios dos admitidos. O estudo destacou as diferenças em relação ao crescimento do emprego e renda entre os municípios da região.

Na segunda parte, no Capítulo 4, *Estrutura social e organização social do território da Região Metropolitana da Baixada Santista*, Maria Graciela González de Morell, Marínez Villela Macedo Brandão, Wilson Sabino, André Rocha Santos e Felipe Granado de Souza tiveram por objetivo a construção e análise da configuração da tipologia sócioespacial na RMBS nos anos 2000 e 2010 e de suas relações com as desigualdades socioeconômicas e os processos de exclusão social. A representação em mapas temáticos e em pirâmides etárias, por tipos socioespaciais, evidenciou as desigualdades sociais relacionadas à ocupação e a sua espacialização. Essas desigualdades sociais no período entre 2000 e 2010 demonstram uma intensificação do processo de concentração das categorias sócio-ocupacionais superiores para o entorno da orla. Essa tendência, acompanhada de outros indicadores, como educação e renda, apresentaram um quadro que demonstra diferenças nas condições de vida e mostraram a movimentação de determinados grupos para as áreas de ocupação em favelas e uma concentração das camadas superiores na orla marítima. Os padrões de apropriação do espaço urbano na Baixada Santista são reveladores das injustiças sociais

associadas às categorias ocupacionais, as quais expressam as dimensões sociais da exclusão na RMBS, que se traduzem em diferentes modos de nascer, viver e morrer.

No Capítulo 5, *Configuração das unidades domésticas da Região Metropolitana da Baixada Santista*, as pesquisadoras Luzia Fátima Baierl, Norma Braz e Maria Graciela González de Morell investigaram a influência recíproca entre a organização socioterritorial, a dinâmica demográfica e os rendimentos familiares considerando os novos arranjos familiares a partir dos dados dos Censos de 2000 e 2010. O eixo analítico adotado para a discussão levou em conta as implicações das transformações macroeconômicas e macrossociais na dinâmica das unidades domésticas da RMBS. Esse eixo possibilitou capturar tendências de manutenção/alteração da configuração das unidades domésticas na última década, revelando que essas não são homogêneas e expressam desigualdades sociais na Região.

No Capítulo 6, *Acesso a moradia digna: produção habitacional de interesse social e urbanização de assentamentos precários nas cidades da RMBS*, Rafael Paulo Ambrósio, André Rocha Santos, Júlio Cesar Pedrassoli e Daniel Arias Vazquez indagaram como o modelo de urbanização brasileira e os processos que forjaram a ocupação e expansão das cidades que formam a Região Metropolitana da Baixada Santista foram determinantes para a consolidação de municípios com desigualdade socioterritorial marcante. Desigualdade essa que segrega as populações de baixa renda e as confina em habitações precárias localizadas em áreas sem infraestrutura urbana adequada e sem acesso a serviços e equipamentos públicos. Assentamentos precários, ocupações em áreas de risco, palafitas, cortiços, loteamentos clandestinos ou irregulares são expressões físicas dessa desigualdade. O Capítulo demonstra as ações que têm sido empreendidas pelas administrações municipais da Baixada Santista para lidarem com a problemática da falta de moradia digna para as populações de menor renda.

No Capítulo 7, *Organização social do território e desigualdades de oportunidades educacionais na Região Metropolitana da Baixada Santista*, Marinez Villela Macedo Brandão, Andrea Jurdi, Maria Graciela González de Morell, Rafael Godoy Tavares Pinto, Eliana Rodrigues, Marcelo Domingues Roman, André Rocha Santos, Maria Liduina de Oliveira e Silva, Felipe Granado de Souza se debruçaram sobre a questão da desigualdade de oportunidades educacionais. O capítulo se propôs a estudar os efeitos do território na educação e nas oportunidades

educacionais da Região Metropolitana da Baixada Santista, analisando o abandono, o atraso escolar e suas relações com o efeito vizinhança – destacando a cidade de Santos, município-polo da Região Metropolitana.

No oitavo Capítulo, *Mobilidade urbana e ocupação social do espaço urbano: uma análise do movimento pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista*, Daniel Vazquez e Isabella Cristina Sena de Oliveira retrataram as tendências dos movimentos pendulares na Baixada Santista, com base nas informações do Censo 2010; a partir dessas informações, traçaram um perfil da população que diariamente se desloca entre os municípios da Região e trouxeram uma reflexão sobre a importância da mobilidade pendular para a constituição do território e sobre como esse fenômeno se articula com a conformação do espaço urbano.

Na terceira parte da obra, no Capítulo 9, *Gestão urbana e políticas públicas na Baixada Santista: padrões, efeitos e desafios*, André Rocha Santos, Carla Bertuol, Rafael Paulo Ambrósio e Emerson Santos, analisaram a relação de compatibilidade entre a metrópole funcional, expressa na integração entre os nove municípios, e a metrópole institucional, identificada pela definição de Região Metropolitana. Também caracterizou-se o formato de gestão da RMBS, identificando-se seus aparatos institucionais de caráter mais abrangente – metropolitano –, assim como de caráter mais restrito em torno de políticas públicas setoriais – saúde, saneamento, assentamentos precários/habitação, mobilidade urbana. Da mesma forma, foram identificados os principais planos de caráter metropolitano, seu grau de legitimidade e sua tradução em ações concretas de governança, bem como o quadro geral dos processos decisórios e suas ações nos temas metropolitanos. Por fim, foram apontados os limites e as possibilidades dos atuais mecanismos de gestão na escala metropolitana e como essas ações têm estruturado o território da metrópole, Santos.

No Capítulo 10, *Geografia do voto, mandato parlamentar e influência partidária: análise do paroquialismo eleitoral urbano local na RMBS*, Raiane Patrícia Severino Assumpção, André Rocha Santos, Rafael Godoy Tavares Pinto e Felipe Granado de Souza apresentaram uma análise da dinâmica da política configurada na RMBS entre 2002-2012: relação entre votos e liberação de recursos públicos. As possíveis relações existentes entre resultados eleitorais para deputado federal e a aprovação de emendas parlamentares com liberação de recursos públicos para a RMBS foram analisadas a partir da geografia do voto, do

perfil político dos candidatos eleitos e do comportamento partidário. Os dados indicaram a existência de um paroquialismo eleitoral urbano de natureza local, ou seja, as referências para a ação política são o município e a trajetória/perfil do candidato. A questão partidária, embora não tenha, sistematicamente, influência nos resultados, também importa nessa dinâmica.

No Capítulo 11, *Do mar à terra: velhas e novas dinâmicas nos processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil*, Marinez Villela Macedo Brandão, Maria Graciela González de Morell, Terezinha de Fátima Rodrigues, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz, Raiane Patrícia Severino Assumpção e Rafael Godoy Tavares Pinto pesquisaram os processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil a partir de dois estudos de caso na área de abrangência da RMBS: um, de âmbito macro, o Programa Onda Limpa, sob a responsabilidade da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), que tem como objetivo melhorar a balneabilidade das praias e as condições de vida da população por meio da ampliação e aperfeiçoamento dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos, cujo financiamento previsto é da ordem de R\$ 1,9 bilhão; e outro, de abrangência microrregional, referente à transferência de 160 famílias residentes no antigo bairro Jardim São Marcos, uma área considerada de risco por estar inserida na faixa industrial em Cubatão.

Na quarta e última parte, no Capítulo 12, *Metrópole e meio ambiente*, Camilo Dias Seabra Pereira, Augusto Cesar, Alessandra Aloise de Seabra e Rodrigo Brasil Choueri observaram a deterioração da qualidade do ar e da água de abastecimento, da balneabilidade das praias e da qualidade do pescado, que podem levar a problemas de saúde e perturbações socioeconômicas. O principal objetivo deste capítulo é demonstrar e discutir, através da abordagem *Drivers-Pressures-States-Impacts-Responses (DPSIR)*, o impacto na RMBS da qualidade ambiental costeira e as respostas que emergem como tentativa de prevenção e mitigação desses impactos. As altas taxas de consumo de água, alimento, espaço e energia, bem como de geração e disposição de resíduos foram identificadas e discutidas com vistas às atividades econômicas relacionadas – indústria, transporte, moradia, geração de energia, turismo, etc. O Capítulo também apontou lacunas de governança na gestão das Regiões Metropolitanas costeiras, bem como questões que devem ser consideradas em pesquisas futuras.

No Capítulo 13, *Território, memória e narrativa: transformações*

*socioespaciais na região central, Ilha Diana e zona portuária de Santos*, Samira Lima da Costa, Jaquelina Maria Imbrizi e Anita Burth Kurka apresentaram uma leitura das transformações da região portuária ocorridas na cidade de Santos, a partir da perspectiva do circuito inferior. Através de narrativas de moradores e trabalhadores do Porto, do Centro Histórico e da Ilha Diana, discutem-se as produções de memória social e de uso do território, em permanente diálogo – pela via de embates, resistências e negociações – com as transformações das cidades da Região Metropolitana, que vêm recebendo investimento do governo federal por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e promovendo deslocamentos e revisões do cotidiano dessas populações. O estudo apontou para a necessidade de se analisar, com mais detalhamento, o encontro entre circuito inferior e circuito superior – e seus efeitos – nas regiões em que o PAC tem sido implantado.

Finalmente, no Capítulo 14, *A luta por moradia e a vivência das pessoas no espaço urbano*, Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz, Carlos Roberto de Castro e Silva, Caroline Dutra Catini e Rafaela Camargo Baldo abordaram as formas de organização e intervenção dos espaços urbanos, a partir de reflexões e análises dos padrões de urbanização que vêm ocorrendo na RMBS. O dinamismo das cidades da Baixada Santista tem sido orientado por um crescimento de base econômica estabelecida a partir da estrutura das classes sociais e marcado por uma tendência contemporânea de adensamento populacional que está associado a vários tipos de necessidades habitacionais, a exemplo dos bairros-cota, em Cubatão, cujas moradias irregulares localizam-se nas encostas da Serra do Mar. A partir de dados do IBGE, realizaram-se análises comparativas dos censos de 2000 e de 2010, estabelecendo-se um diálogo com investigações de campo realizadas com vistas a apreender os modos de urbanização em curso.

Os quatorze capítulos do livro apresentaram análises interligadas, possibilitando identificar como o crescimento econômico regional tem se apresentado de forma bastante desigual. Se, por um lado, os reflexos das últimas décadas foram sentidos no avanço sustentado pelo mercado interno, na expansão do emprego formal, na distribuição da renda e na inclusão social; por outro, também foram percebidos pela dissociação entre progresso material e urbanização em determinantes relacionados a questões como mobilidade urbana, aumento da violência e ineficiência das políticas públicas, especialmente nas áreas da saúde, educação e do transporte.

Sob esse enfoque, a Região está sofrendo forte influência do mercado imobiliário e do poder da especulação – principalmente em Santos – devido à expectativa da instalação da cadeia produtiva de exploração e produção de petróleo e gás natural na Bacia de Santos após a descoberta da camada Pré-Sal, com sede administrativa da Petrobrás. Essa dinâmica, que já vem desde o final dos anos 1990, intensificou a implantação de empreendimentos de luxo, a verticalização e o chamado *boom* imobiliário, e todas as distorções perversas em termos de gentrificação e elitização de áreas que beneficiaram apenas uma pequena parcela da população e levaram à exclusão de parte da classe média – sobretudo famílias jovens que não conseguem adquirir o primeiro imóvel – e da população de baixa renda, que se deslocaram em direção à periferia, resultado da ausência de um planejamento prévio com diretrizes para esse tipo de crescimento.

Outras dinâmicas igualmente chamaram a atenção no contexto de reestruturação produtiva em nível regional, como os reflexos da privatização da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa); as mudanças nas relações de trabalho, na estrutura e no funcionamento do Complexo Industrial de Cubatão e do Porto de Santos; e a crescente demanda do setor de serviços, principalmente turístico-balneário nas altas temporadas – atualmente, em direção ao Litoral Sul, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

O resultado dessas tendências no território da RMBS é mostrado em suas múltiplas contradições, nas diferentes abordagens temáticas: acompanhando a tendência mundial das metrópoles no processo de polarização social, de aumento da pobreza e de profundas mudanças na estrutura ocupacional; mostrando uma dualização cultural, econômica e política também manifestada nos espaços, aqueles ocupados pelos grupos formados por uma caracterização econômica e ocupacional no centro dos interesses econômicos; em outros, uma periferia desorganizada ocupando espaços sem infraestrutura adequada, com dificuldades de superar situações cotidianas básicas e que permitam avançar na superação da situação de pobreza em que se encontram.

Tal processo de polarização em curso tem, inclusive, recebido nas últimas décadas diferentes enfoques e abordagens de importantes autores preocupados com essa crescente divisão fazendo uso de denominações tais como cidade partida, cidade dual, cidade da exclusão, cidade dos enclaves fortificados, cidade do *apartheid* social, dentre outras, que procuraram dar conta dessa nova dinâmica social (CALDEIRA,

1997; CASTELLS, 1995; VENTURA, 1994). Como referência, utilizou-se a notável conceituação de Caldeira (1997), acerca dos enclaves fortificados:

[...] são espaços privatizados, fechados e monitorados para residência, consumo, lazer ou trabalho. Esses espaços encontram no medo da violência uma de suas principais justificativas e vêm atraindo cada vez mais aqueles que preferem abandonar a tradicional esfera pública das ruas para os pobres, os “marginais” e os sem-teto. Enclaves fortificados geram cidades fragmentadas em que é difícil manter os princípios básicos de livre circulação e abertura dos espaços públicos que serviram de fundamento para a estruturação das cidades modernas. Consequentemente, nessas cidades o caráter do espaço público e da participação dos cidadãos na vida pública vem sendo drasticamente modificado (p. 155).

Na sequência, com a diminuição do crescimento demográfico de Santos e a expressiva redução do crescimento demográfico de São Vicente, há formação de pendularidade nos municípios do entorno. Também há uma pendularidade importante com destino às indústrias de Cubatão e fora da Região, especialmente a Região Metropolitana de São Paulo. Como consequência da diminuição do ritmo de crescimento populacional, houve uma inversão da pirâmide etária, devido à diminuição de crianças e jovens e ao processo de envelhecimento populacional derivado do aumento da expectativa de vida. Esses fenômenos se deram com diferentes intensidades nos municípios da Baixada Santista, mais acentuados em Santos e nos municípios limítrofes, Cubatão, São Vicente, Guarujá, e em menor intensidade nos municípios do entorno. Pode-se afirmar que os municípios da RMBS se encontram em fases diferentes da transição demográfica: alguns, como Santos, estão em transição avançada; outros, como Bertioga, estão no início dessa transição.

Todos esses processos desencadearam movimentos, políticas e profundas mudanças nos espaços da Região Metropolitana, panorama que interfere em todas as dimensões da vida nas cidades e tem impacto profundo nas demandas de todos os setores da sociedade, tais como educação, saúde, previdência social, segurança pública e outros. Com isso, há diferentes demandas de políticas públicas decorrentes dessa mudança para diferentes setores sociais.

Nessa perspectiva, o principal desafio dos pesquisadores do Ob-

servatório das Metrôpoles foi o de captar o reflexo dessas transformações e sua intersecção com a Região Metropolitana em seu caráter local, por meio de uma análise teórico-metodológica que possibilitasse compor um quadro que retratasse as quatro principais dinâmicas que compõem as partes deste livro: o processo de metropolização, a dimensão socioespacial da exclusão/integração, a gestão da Região Metropolitana e as questões ligadas ao meio ambiente e ao território ocupado.

## A Metodologia de Análise Social do Espaço

A centralidade da análise do programa de pesquisa do Observatório das Metrôpoles refere-se aos fenômenos de diferenciação, segmentação e segregação socioterritorial nas Regiões Metropolitanas e sua relação com as desigualdades e as interações sociais. Dessa forma, permite aos núcleos integrados à Rede a análise comparativa sistemática entre as Regiões Metropolitanas, nas transformações em configurações temporais. A análise da organização social do território tem no conceito *trabalho* e em suas formas e relações nos processos econômicos a principal categoria analítica para compreensão dos processos sociais e de suas expressões na territorialidade.

As transformações econômicas decorrentes do processo de mundialização desencadeado nos anos 1980 e 1990, tanto nos países de economia central, quanto nos países em desenvolvimento da América Latina, refletiram-se nas mudanças da organização social das Regiões Metropolitanas; com isso, tornou-se relevante, especialmente nos países latinos, avaliar as formas com que essas transformações se efetivaram e suas implicações na estrutura social das sociedades contemporâneas. O aprofundamento do estudo analítico da situação brasileira possibilitará uma compreensão mais ampla de outras realidades relacionadas ao mesmo contexto mundial e de suas dinâmicas e processos semelhantes.

Nesse contexto, ressalta-se a importância de se reportar a algumas definições teóricas, pois a *estrutura social* destaca-se pelo que representa na análise do social. Nas ciências sociais, para entender o conceito de estrutura social, volta-se à teoria marxista, por apresentar concepções teóricas mais consistentes a respeito das classes sociais, apesar de se tratar de um conceito de difícil precisão. As análises sobre a estrutura social que propiciam referência às classes sociais são impor-

tantes contribuições teóricas para se avançar no assunto. A utilização do conceito de espaço social envolve tanto a dimensão de estrutura social considerada pela teoria marxista quanto a submetida ao crivo da abordagem weberiana, na medida em que ambas consideram que essa estruturação se dá a partir das classes sociais, que incorporam as relações de produção (teoria marxista) e, ao mesmo tempo, o *status* social (teoria weberiana).

Assim, a estrutura social a partir da concepção de espaço social possibilita análise segundo princípios de diferenciação que correspondem à própria noção de espaço “conjunto de posições distintas e coexistentes, definidas umas em relação às outras por sua exterioridade mútua e por relações de proximidade, de vizinhança ou de distanciamento e, também, por relações de ordem, como acima, abaixo e entre” (BOURDIEU, 1996, p. 18-19).

Nessa perspectiva teórico-analítica, pode-se ter uma situação relacional na compreensão dos agentes ou grupos sociais considerando-se a posição que ocupam no território; assim, o entendimento das classes sociais, ou das frações de classe, torna-se possível a partir da análise da posição que ocupam nesse espaço umas em relação às outras. A análise nesse sentido permite perceber os traços comuns entre agentes ou classes sociais que ocupam posições de proximidade e os aspectos diferentes entre agentes ou classes sociais fisicamente distantes umas das outras no espaço social. Com isso, pode-se compreender como se define o *habitus* (BOURDIEU, 1996) que se relaciona com as formas incorporadas pela posição social ocupada pelos agentes no território e, portanto, apresentam estreitas relações com tomadas de posição e/ou escolhas que realizam, bem como sua situação no espaço social.

Em relação à diferenciação socioespacial, pode-se definir como sendo a especialização de tarefas resultante do aumento da divisão social do trabalho. As diferenças de atributos, de recursos, de poder e de *status* constituem as bases materiais da formação de categorias sociais, que apresentam tendências específicas na cidade, se reorganizando pela divisão social do território.

Quanto à análise da relação entre exclusão e integração, partiu-se, sobretudo, do estudo pioneiro de Harvey (1973) acerca da cidade e da justiça social – a partir do conceito de modos de integração econômica formulado por Polanyi (2000) –, com o fito de avaliar os efeitos da globalização na organização social do território, e, em especial, na identificação dos processos de segregação residencial, em que se pro-

pôs apresentar a tipologia do Observatório das Metrôpoles, conforme é exemplificado por Ribeiro e Ribeiro (2014):

A divisão social da cidade pode, contudo, expressar não apenas a espacialização da diferenciação social, mas também da segmentação da sociedade. Esta ocorre quando existem barreiras que impedem a mobilidade social dos indivíduos entre as diversas categorias sociais. Neste caso, a segmentação social implicará na existência da segmentação espacial quando estas barreiras bloquearem a mobilidade territorial (p. 23).

Nessa perspectiva, o território metropolitano e os processos socioespaciais são orientados por uma metodologia que se relaciona com os mecanismos societários de exclusão e integração na estruturação social e os mecanismos de produção e reprodução de desigualdades entre os grupos e classes sociais. Nas teorias contemporâneas de análise social do território, o procedimento tipológico desse estudo se inscreve na tradição francesa iniciada por Tabard (1993) e Tabard e Chenu (1993) com Preteceille (1994), do *Centre de Sociologie Urbaine* no quadro da cooperação CNRS/CNPq. A classificação dos grupos ou classes sociais utilizadas na pesquisa refere-se à concepção de Sorokin (1927), que orientou a descrição das estruturas socioespaciais, sua dinâmica de organização e a respectiva avaliação, por meio de um sistema de categorias sócio-ocupacionais criadas a partir dos códigos ocupacionais utilizados pelo IBGE.

Dessa forma, foram mensuradas as distâncias socioeconômicas entre os grupos em função da sua concentração/dispersão no território, na medida em que se utiliza a ocupação como variável, organizada em grupos dispostos em uma hierarquia fundada em dicotomias direção/execução, manual/não manual, função superior/inferior. De acordo com esses princípios teóricos orientadores e tendo em vista a formação social da sociedade brasileira, sobretudo, de suas Regiões Metropolitanas, foi elaborada uma estratificação social em que se consideraram os seguintes critérios:

a) Relação capital X trabalho – ser proprietário ou não da atividade econômica é a principal característica que define a posição dos indivíduos no processo de produção; b) Relação trabalho manual X trabalho não manual – exercer ocupação manual difere socialmente de ocupação não manual, pois, nesta, normalmente, se exige algum grau de escolaridade, seja de nível médio ou superior; c) Relação trabalho

de comando X trabalho subordinado – também há diferenças importantes entre as ocupações que exercem atividade de comando, seja de direção, gerência, supervisão, em comparação com as ocupações que indicam subordinação; d) Relação trabalho público X trabalho privado – outro critério utilizado para diferenciar as ocupações é entre as ocupações que se realizam no setor público e aquelas que se realizam no setor privado, tendo em vista que esse critério é demarcador de posições sociais diferenciadas na sociedade brasileira.

A partir desses critérios, utilizou-se a categoria “ocupação principal do indivíduo”, cruzando-a com outras variáveis, como renda, escolaridade, situação na ocupação, setor de atividade econômica e setor institucional, com o escopo de definir a estratificação social, composta por vinte e quatro categorias sócio-ocupacionais agrupáveis em oito grandes grupos sócio-ocupacionais, ou, mesmo, segundo a classe social a que o indivíduo pertence. As bases de dados são decorrentes das pesquisas domiciliares realizadas pelo IBGE, em que são apreendidas informações relativas ao trabalho e rendimento, tais como o censo demográfico e a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Para análise no nível intrametropolitano, somente o censo demográfico possui dados representativos.

Na interpretação da hierarquia social ou da estratificação sócio-ocupacional, considerou-se a perspectiva de Bourdieu (1996; 1997), que considera o território como espaço social objetivado, uma vez que este – o espaço social – se inscreve no espaço físico, e, portanto, expressa a própria estrutura social. Desse modo, o espaço social define-se como multidimensional e pode ser construído a partir de três dimensões fundamentais: volume de capital, estrutura de capital e evolução no tempo dessas propriedades. No entanto, é importante esclarecer que a concepção de espaço social tem a preocupação de “recompor as unidades mais homogêneas do ponto de vista das condições de produção dos (*sic*) *habitus*, ou seja, no tocante às condições elementares da existência e dos condicionantes que elas impõem” (BOURDIEU, 2008, p. 107). Logo, essas dimensões não são estáticas, razão por que convém considerar as relações entre elas e todas as propriedades constituídas pelos grupos sociais que aí se posicionam.

Ao considerar que a estrutura social deve ser compreendida a partir da concepção de espaço social – que se expressa no espaço físico –, é possível realizar a interpretação do território metropolitano para, então, compreender os processos de organização social de

diferenciação, segmentação e segregação. Da mesma forma, é possível compreender processos de exclusão e/ou integração, pois esse percurso permite analisar as distâncias sociais manifestadas no território.

Nesse sentido, é relevante considerar a Tipologia Socioespacial das áreas Metropolitanas em que as áreas territoriais correspondem à área de ponderação, definida pelo IBGE, que decorre da junção de setores censitários de cada Censo Demográfico – o setor censitário, por sua vez, corresponde à menor unidade territorial utilizada nos censos demográficos, que compreende em torno de 400 domicílios.

Por fim, destaca-se a importância de verificar como a estrutura social se expressa no território metropolitano tendo a Tipologia Socioespacial como um importante mecanismo a ser utilizado; ademais, essa verificação também pode servir como um instrumento fundamental de planejamento e intervenção pública, na medida em que possibilita direcionar políticas públicas para segmentos específicos da sociedade tendo em vista a compreensão da totalidade da organização social Metropolitana. Esse dado é de suma importância, na medida em que as ações públicas tendem a se orientar no sentido da integração social, o que só é possível mediante a compreensão de sua totalidade.

*Os editores*

## Referências

BOURDIEU, P. Espaço social e espaço simbólico. In: *Razões práticas: sobre a teoria da ação*, Campinas: Papyrus Editora, 1996.

\_\_\_\_\_. Efeitos do lugar. In: BOURDIEU, P. (coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 1997.

\_\_\_\_\_. *A distinção: crítica social do julgamento*. São Paulo: Edusp/ Porto Alegre: Zouk, 2008.

CALDEIRA, T. P. R. *Enclaves fortificados: a nova segregação urbana*. In: Estudos Cebrap, São Paulo, v. 47, p. 155-176, 1997.

CASTEL, R. *As metamorfoses da questão social: uma crônica do salário*. Petrópolis: Vozes, 2003.

CASTELLS, M. *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Madrid: Alianza Editorial, 1995.

CHENU, A.; TABARD, N. *Les transformations socioprofessionnelles du territoire français, 1982-1990*. Population, 6, 1993.

- CHESNAIS, F. *A mundialização do capital*. São Paulo: Xamã, 1996.
- HARVEY, D. *A justiça social e a cidade*. São Paulo: Hucitec, 1973.
- PRETECEILLE, E. Cidades globais e segmentação social. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JUNIOR, O. A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- POLANYI, K. *A grande transformação: as origens da nossa época*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2000.
- RIBEIRO, L. C. Q.; RIBEIRO, M. G. *Análise social do espaço urbano-metropolitano: fundamentos teórico-metodológicos e descrição dos procedimentos técnicos*. Disponível em: [http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/texto\\_metodologico\\_observatorio.pdf](http://web.observatoriodasmetropoles.net/download/texto_metodologico_observatorio.pdf). Acesso em: 16 de maio de 2014.
- SOROKIN, P. *Social mobility*. New York: Harper & Brothers, 1927.
- TABARD, N. *Des quartiers pauvres aux quartiers aisés: une représentation sociale tu territoire*. *Economie et Statistique*, n. 270, 1993.
- VENTURA, Z. *Cidade partida*. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

**PARTE I**  
**O processo de metropolização**



# Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista

---

*José Marques Carriço  
Clarissa Duarte Souza*

**Resumo:** Neste capítulo são avaliadas as alterações relacionadas à posição da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS - na rede urbana brasileira, com base na última pesquisa Regiões de Influência das Cidades (IBGE, 2008), em especial no tocante à Macrometrópole Paulista; são analisados os câmbios na configuração desta região, em função das transformações havidas em termos de integração dos seus nove municípios, na dinâmica metropolitana; são analisados os efeitos do relevante crescimento do movimento pendular, ocorrido no período, conforme o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), no tocante à estruturação do espaço regional; e, por fim, aponta-se em que medida o processo de metropolização da região foi afetado pelas mudanças ocorridas na sua inserção hierárquica na rede urbana brasileira, em face das transformações socioeconômicas havidas no Brasil na década de 2000 e da expectativa de exploração de petróleo da camada pré-sal.

**Palavras-chave:** Região Metropolitana da Baixada Santista; rede urbana brasileira; estruturação do espaço regional; transformações socioeconômicas.

**Abstract:** In this chapter evaluates the position-related changes in the metropolitan area of Santos - RMBS in Brazilian urban network based on the latest research Areas of Influence of Cities (IBGE, 2008), in particular regarding the Macrometropolis Paulista; examining the exchanges in shaping this region, depending on transformations in terms of integration of its nine municipalities in the metropolitan dynamics; to analyze the effects of the significant growth of the pendulum, in the period, according to the 2010 Demographic Census (IBGE), in relation to the structuring of regional space; and, finally, aims to highlight the extent to which the process of metropolis of the region was affected by changes in its hierarchical insertion in Brazilian urban network in the face of happening socioeconomic transformations in Brazil in the 2000s, and the expectations with the pre-salt layer oil exploration.

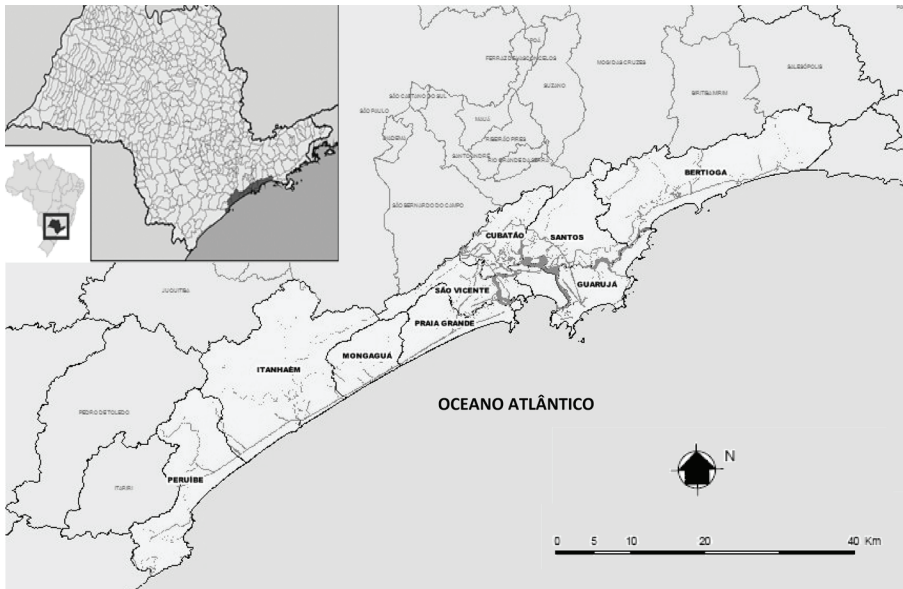
**Keywords:** Metropolitan Region of Santos; Brazilian urban network; structuring the regional space; socioeconomic transformations.

## Introdução

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), situada na área central do litoral do estado de São Paulo, foi criada pela Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996, atendendo aos critérios estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, regulamentados pela Constituição Estadual de São Paulo e pela Lei Complementar Estadual nº 760, de 1º de agosto de 1994, que estabeleceu a organização regional do Estado.

Conforme a Figura 1.1, a RMBS é composta por nove municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá e Bertioga<sup>1</sup>, e seu território atual é uma das mais antigas áreas com ocupação urbana do Brasil, remontando ao século XVI.

**Figura 1.1 – Região Metropolitana da Baixada Santista**



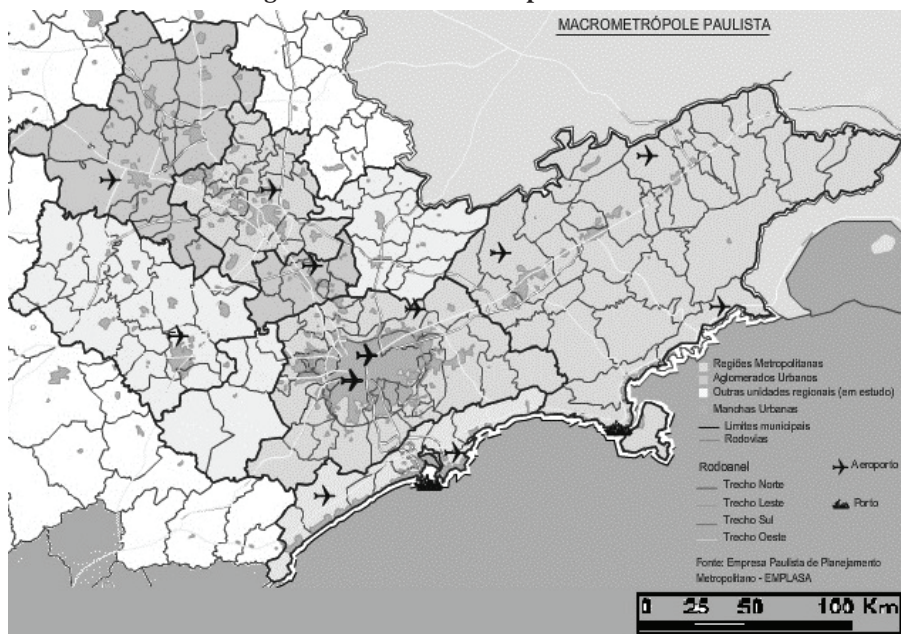
Fonte: Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM, 2014). (Elaboração própria. Disponível em: <http://200.144.28.146/mapagembs/framesetup.asp/>, acesso em 12 jun. 2014)

<sup>1</sup> Cronologicamente, as primeiras povoações foram São Vicente, Itanhaém e Santos, fundadas no período colonial; a partir delas, por meio de desmembramentos territoriais, foram formados os demais municípios, durante o século XX, sendo o mais recente Bertioga.

Na primeira metade daquele século, no período colonial, o território da RMBS integrava a capitania de São Vicente, e mais tarde a capitania de São Paulo. Durante o Império e no período republicano, esse território passou a fazer parte da província e do estado de São Paulo, respectivamente. Com área de 2.373 Km<sup>2</sup>, a RMBS é limitada ao norte e noroeste pelo espigão da Serra do Mar; ao sul pelo oceano Atlântico; a nordeste pela região do Litoral Norte do estado de São Paulo e a sudeste pelas regiões do Vale do Ribeira e Litoral Sul do estado.

Conforme Ribeiro (2012), a RMBS integra no estado de São Paulo um conjunto de seis unidades institucionalizadas, formado pelas Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC) e do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), além dos Aglomerados Urbanos de Jundiaí (AUJ) e de Piracicaba (AUP), todas integrantes da área denominada Macrometrópole Paulista, de acordo com a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa)<sup>2</sup>, conforme mapa apresentado na Figura 1.2.

**Figura 1.2 – Macrometrópole Paulista**



Fonte: Emplasa (Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br/emplasa>. Acesso em 28 ago. 2013)

<sup>2</sup> A denominação Macrometrópole remonta a estudos elaborados pela própria Emplasa na década de 1990.

Essas unidades, que integram o maior mercado consumidor da América Latina, são marcadas pela contiguidade territorial e apresentam o maior grau de integração em nível nacional, segundo o estudo denominado Macrometrópole Paulista (SÃO PAULO, 2011 *apud* RIBEIRO, 2012, p. 41)<sup>3</sup>. Conforme a mesma fonte, esse grupamento tem a RMSP, considerada “a Grande Metrôpole Nacional”, como centro dinâmico, questão que suscita reflexões que serão apresentadas adiante, no caso de seu relacionamento com a RMBS. De acordo com o estudo, essa aglomeração “se sobressai pela extensão da mancha em continuidade, com alta densidade populacional, elevada concentração populacional e econômica, e intensa mobilidade pendular” (*Loc. cit.*).

A configuração da Macrometrópole Paulista evoluiu dos estudos acerca do Complexo Metropolitano Expandido, também conhecido como Macrometrópole de São Paulo, formada pelo conjunto das regiões metropolitanas e outras cidades próximas a São Paulo, que compreendem aglomerações urbanas em processo de conurbação, constituindo a segunda aglomeração urbana mais populosa do mundo, segundo a Emplasa. Conforme esta fonte, a população total dessas áreas somada à da capital paulista ultrapassa 31,5 milhões de habitantes, aproximadamente 75% da população do estado de São Paulo, superior a 16% da população brasileira, numa área de 49.927,83 km<sup>2</sup>. A Macrometrópole abrange 173 municípios, sendo 106 em regiões metropolitanas, os quais, em 2009, eram responsáveis por cerca de 28% do PIB nacional.

Contudo, em virtude da importância do Porto de Santos e do parque industrial de base de Cubatão, a RMBS possui relação dinâmica com uma hinterlândia<sup>4</sup> que ultrapassa os limites da Macrometrópole e se estende além do Centro-Oeste brasileiro, alcançando países como Bolívia e Paraguai. Após duas décadas sucessivas de crise, as transformações econômicas do país, na década passada, afetaram de forma relevante essa relação, sobretudo devido ao crescimento do comércio exterior; à retomada do dinamismo da produção da indústria petroquímica, impulsionada pela ampliação da produção de grãos nas novas fronteiras agrícolas; e à produção siderúrgica, alavancada pelo crescimento da construção civil.

Por outro lado, a RMBS também é o espaço no qual o turismo balneário moldou formas específicas de urbanização, vinculadas à

---

<sup>3</sup> SÃO PAULO (Governo do Estado). Regiões Metropolitanas do Brasil. Fórum Nacional de Entidades Metropolitanas; Secretaria do Desenvolvimento Metropolitano; Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Emplasa. São Paulo, 2011. (1 CD-Rom).

<sup>4</sup> Área de influência do complexo portuário.

produção imobiliária dirigida à população flutuante, possibilitada pela implantação de uma infraestrutura rodoviária, que promoveu, juntamente com o processo de migração intra-regional, o surgimento de distintos processos de pendularidade, configurando pelo menos três áreas com características próprias, em termos de polarização, integração e inserção na rede de cidades, a saber: área central, cujos municípios possuem elevado nível de integração, compreendida por Santos, o município-polo, e seu entorno, composto pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande; o Litoral Sul, composto pelo subpolo Itanhaém, além de Mongaguá e Peruíbe; e o município de Bertioga, situado ao norte. Os municípios do Litoral Sul e Bertioga são os que possuem os menores níveis de integração metropolitana, em termos de mobilidade regional, como será abordado adiante.

Como resultado das transformações socioeconômicas havidas no Brasil na última década, a RMBS é hoje uma região dinâmica, porém portadora de um significativo passivo socioambiental, herdado da crise do estágio extensivo de produção capitalista nas décadas de 1970 e 1980. Esse passivo, conforme detalhado em Carriço (2006), foi marcado pela contaminação industrial do estuário de Santos e da Serra do Mar, assim como pela segregação socioespacial, que promoveu a ocupação de áreas ambientalmente frágeis, em encostas e manguezais, pela população de baixa renda, além da ausência de uma base científico-tecnológica nos moldes de outras regiões paulistas, em um contexto de redução drástica de investimentos estatais e privados de infraestrutura e habitação para as famílias com rendimentos menores.

Esse quadro, que resultou em profunda crise de mobilidade urbana e regional, foi marcado pelo expressivo aumento de pendularidade, sobretudo por motivos de trabalho e estudo, trazendo enorme desafio diante do crescimento da economia nacional, que sobrecarrega o complexo portuário de Santos e constitui-se em importante alerta em face da perspectiva de crescimento econômico advindo da exploração de petróleo na camada pré-sal da Bacia de Santos, prevista para os próximos anos.

Assim, objetivando-se refletir acerca das principais transformações espaciais havidas na RMBS na última década, apresenta-se a seguir a avaliação da posição dessa região na hierarquia da rede urbana, destacando-se sua importância em função do porto de Santos, da indústria de base de Cubatão e do turismo balneário. Em seguida, discute-se a mudança dos padrões de configuração regional e dos níveis de integra-

ção de seus municípios, com base na avaliação da REGIC (IBGE, 2008), bem como as transformações havidas nos padrões de pendularidade e seus efeitos no tocante à estruturação do espaço regional, no contexto do crescimento da economia nacional e das perspectivas que se apresentam para a RMBS, no tocante à exploração do pré-sal.

## 1. A inserção da RMBS na hierarquia da rede urbana

De acordo com o estudo Regiões de Influência das Cidades - REGIC (IBGE, 2008, p. 11)<sup>5</sup>, o município de Santos é classificado como “Capital regional C”, grupamento constituído por 39 cidades, em todo o Brasil, com medianas de 250 mil habitantes e 162 relacionamentos<sup>6</sup>. O REGIC evoluiu de outros esforços conceituais acerca da regionalização<sup>7</sup>, “com uma visão da rede de cidades definida por um sistema de relações horizontais, não hierárquicas, de complementaridade e cooperação”, segundo IBGE (2008, p. 9). Assim, desenhando-se a rede de cidades, a exploração dos padrões de relacionamento é útil para a avaliação de onde e de em que medida as relações entre os centros mantêm o padrão hierárquico característico das estruturas de localidades centrais ou de como tendem a fortalecer as ligações horizontais entre centros de mesmo nível<sup>8</sup>.

Com a utilização de informações secundárias e registros administrativos, neste estudo avaliou-se os níveis de centralidade administrativa, jurídica e econômica. Além disso, para qualificar melhor a centralidade dos núcleos identificados e garantir a inclusão de centros especializados, possivelmente não selecionados por aquele critério, foram realizados estudos complementares, enfocando diferentes equipamentos e serviços, resultando na identificação e hierarquização dos núcleos de gestão do território.

<sup>5</sup> A atualização das Regiões de Influência das Cidades, apresentada em 2007, retoma a concepção utilizada nos primeiros estudos realizados pelo IBGE, em 1972, que resultaram na divisão do Brasil em regiões funcionais urbanas, estabelecendo uma classificação dos centros e, a seguir, delimitando suas áreas de atuação.

<sup>6</sup> Segundo o REGIC (IBGE, 2008, p. 9), a exploração dos padrões de relacionamento avalia em que medida, e onde, as relações entre os centros mantêm o padrão hierárquico característico das estruturas de localidades centrais ou em que medida, e onde, tendem a fortalecer as ligações horizontais entre centros de mesmo nível.

<sup>7</sup> Como o trabalho de Camagni e Salone (1993, apud IBGE, 2008), que visou à complementação da teoria de hierarquização dos centros da rede urbana.

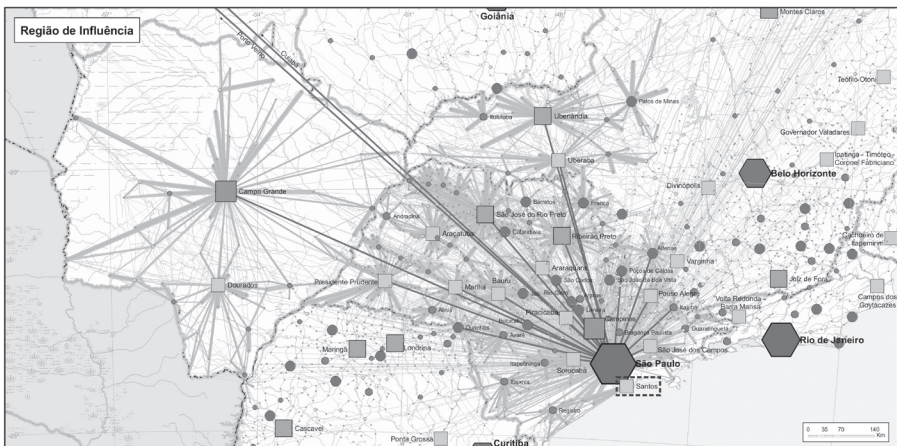
<sup>8</sup> Conforme VELTZ (apud IBGE, 2008, p. 9).

Também de acordo com a atual versão do REGIC (IBGE, 2008, p. 131), privilegiou-se a função de gestão do território, considerando como “centro de gestão do território” a cidade onde se localizam os diversos órgãos do Estado e as sedes de empresas cujas decisões afetam direta ou indiretamente um dado espaço urbano<sup>9</sup>.

Assim, segundo o REGIC (IBGE, 2008, p. 139), o mapeamento da intensidade das ligações entre as cidades possibilitou delinear “as áreas de influência dos centros e esclarecer a articulação das redes no território”. De acordo com a mesma fonte (IBGE, 2008, p. 140) “o primeiro elemento considerado para estabelecer a hierarquia dos 802 centros urbanos identificados é a classificação dos centros de gestão do território”. De acordo com o estudo, delimitadas as regiões de influência dos diversos centros, dois critérios prioritários foram adotados para consolidar a hierarquia inicial: “a dimensão da região de influência, em termos da população residente nos municípios para os quais o centro representa o foco, e a intensidade de relacionamento, indicada pela frequência de menções ao centro, no questionário, como destino para os municípios”.

Na Figura 1.3, observa-se uma aproximação da região de influência de São Paulo, considerada pelo REGIC “Metrópole Nacional”, categoria 1A, em que se pode verificar a evidente proximidade e complementaridade espacial de Santos.

**Figura 1.3 – Região de Influência de São Paulo (detalhe)**



Fonte: REGIC (IBGE, 2008, p. 86)

<sup>9</sup> Segundo CORRÊA (apud IBGE, 2008, p. 131).

Essa subordinação de Santos, com relação a São Paulo, assenta-se em determinações geográficas e históricas que remontam ao processo de ocupação do território paulista. Conforme Carriço (2006, p. 100), no século XIX, com o surgimento do que Cano (1998) denomina “complexo cafeeiro capitalista paulista”, em função do porto, “Santos passou a representar o prolongamento litorâneo do ponto de convergência das linhas férreas que afunilavam na capital, vindas de várias regiões do interior do estado”. Conforme o autor, “este desenho pode-se analogamente comparar a um delta invertido de um rio, ou a uma ‘mão espalmada’, de acordo com a metáfora utilizada por Saes (1981), em que o polegar representa a ligação entre o planalto e o Porto de Santos.

É importante observar que o processo de ocupação do oeste do estado de São Paulo ocorreu primeiramente pela navegação nos cursos d’água e posteriormente pelas ferrovias que foram implantadas com ramificações a partir de Campinas e São Paulo, seguindo os divisores das bacias hidrográficas rumo oeste, entre a Serra do Mar e a bacia do rio Paraná. Esse processo foi sucedido pela implantação da rede de rodovias, com desenho similar e que consolidou o papel polarizador dessas duas metrópoles. Assim, Campinas passou a polarizar grande parte do Centro-Oeste brasileiro, o oeste paulista, parte do sul de Minas Gerais e o Triângulo Mineiro. São Paulo, por sua vez, polariza Campinas e toda a sua região de influência, além de Sorocaba e do Vale do Paraíba.

Contudo, como o estudo não considera as ligações portuárias, nacionais e internacionais, que, no caso de Santos, são relevantes, visto que seu porto concentra cerca de 27% do comércio exterior nacional e é o mais importante da América do Sul, os relacionamentos da RMBS com a rede urbana brasileira apresentam-se quase que inteiramente subordinados à RMSP, em função de a ligação entre a RMBS e o restante do Brasil ser extremamente dependente do Sistema Anchieta-Imigrantes (SAI) e das ferrovias que cruzam a capital paulista e atendem ao porto de Santos<sup>10</sup>, concentrando-se em uma faixa restrita do território, que vence o desnível da Serra do Mar, correspondendo ao polegar da mão espalmada mencionada anteriormente. Além dessa ligação, a

---

<sup>10</sup> O SAI é formado pelas rodovias Anchieta e dos Imigrantes, respectivamente, SP-150 e SP-160. As ferrovias que cruzam a RMSP e atendem ao porto de Santos, realizando exclusivamente o transporte de cargas, estão sob concessões da MRS Logística e à América Latina Logística.

RMBS comunica-se via rodoviária com o Vale do Ribeira e de forma muito limitada com o Litoral Norte de São Paulo.

Com relação ao Vale do Ribeira, que, segundo a REGIC, se encontra na região de influência de Santos, é importante destacar que sua relação com a Baixada Santista, na atualidade, é muito menos importante do que já foi no passado, quando a bananicultura desempenhava um papel de relevo na economia e a ligação entre a Baixada Santista e aquela região era realizada pela Ferrovia Paulista S.A. (FEPASA)<sup>11</sup>. A construção da rodovia Régis Bittencourt (BR 116), ligando São Paulo ao sul do país; o abandono do ramal da FEPASA, que ligava a Baixada ao Vale; assim como a decadência da bananicultura, na década de 1980, provocaram uma mudança no papel exercido por Santos sobre o Vale do Ribeira, que passou a se comunicar mais facilmente com a capital paulista.

Outro aspecto a destacar é que o polo industrial de Cubatão, formado por indústrias de base do ramo petroquímico e siderúrgico, apesar de seu porte e de sua importância estratégica para a indústria e agricultura paulistas, possui grande dependência da RMSP e de outras regiões, posto que as matrizes das indústrias nele instaladas e seus principais postos de comando não se encontram no município.

No tocante a Santos, segundo dados da Fundação Seade, seu Produto Interno Bruto - PIB - per capita era de R\$ 65.848,41 ao ano, com referência a 2010. Por outro lado, segundo a Fundação João Pinheiro, com base no mesmo ano, a renda per capita do município era de R\$ 20.323,80 anuais. Portanto, há uma diferença marcante entre um e outro indicador, que talvez possa ser explicada pela elevada participação da carga tributária no PIB do município, mas também pela remessa de riquezas por parte de grandes empresas que atuam em seu território e que possuem sedes em outras regiões, como São Paulo<sup>12</sup>.

Portanto, essa condição geográfica e histórica da RMBS, localizada entre os contrafortes da Serra do Mar e o oceano Atlântico, em um sítio que apresenta grandes restrições à ocupação e grandes desafios para os acessos viários, é responsável em grande medida pela subor-

---

<sup>11</sup> A FEPASA incorporou a Estrada de Ferro Sorocabana, que havia adquirido a Southern San Paulo Railway Co., cujo ramal Santos-Juquiá, inaugurado nos anos 1920, garantia a ligação do Litoral Sul e Vale do Ribeira a Santos.

<sup>12</sup> Essa questão, suscitada pelo economista e professor Pascoal Vaz, da Universidade Católica de Santos, carece de aprofundamento, porém pode ser um indicador da subordinação do polo regional à RMSP.

dinação dessa unidade à RMSP. Na prática, os sistemas portuário e industrial de Santos, Cubatão e Guarujá complementam a RMSP, podendo-se considerar ambas as metrópoles como parte de um binômio.

Ademais, pode-se aduzir que, apesar das transformações ocorridas na economia brasileira na década passada e das potencialidades apresentadas pela exploração da camada pré-sal da Bacia de Santos, essa relação de complementaridade não se alterou; com efeito, conforme o NEPO (2013), como será detalhado adiante, essa relação aprofundou-se ainda mais e apresenta marcantes desafios em termos logísticos e de mobilidade urbana e regional.

## 2. Configuração regional e nível de integração dos municípios

Por meio de análise estatística, utilizando uma série de indicadores, o trabalho “Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização” (RIBEIRO, 2012) procurou identificar e avaliar esses níveis, tendo o município como escala principal. De acordo com o referido estudo (p. 6), a metodologia adotada baseou-se no levantamento de informações referentes à concentração, distribuição e crescimento populacional; produção e distribuição da riqueza; ocupação do território; mobilidade populacional e grau de urbanização. Assim, os municípios foram agrupados segundo níveis de integração à dinâmica da metropolização, “desde a identificação dos polos das unidades e municípios de elevada integração até àqueles com integração muito baixa”.

Segundo a mesma fonte, o processo de metropolização passa por características que permitem aos aglomerados urbanos “constituírem-se como centros do poder econômico, social e político” e “as transformações na natureza e na configuração espacial das cidades levam a níveis distintos de integração dos territórios a essa dinâmica” (p. 2). O estudo destaca, ainda, que:

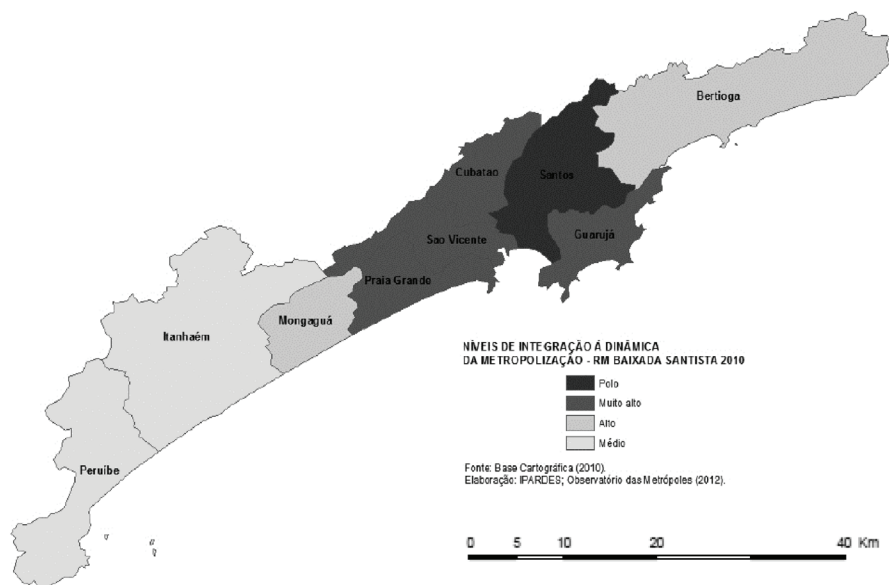
[...] os aglomerados urbanos que são a expressão do processo de metropolização brasileiro, do efetivo fenômeno urbano-metropolitano, não apresentam correspondência com a institucionalização político-administrativa de unidades territoriais por parte da União e dos Estados, o que gera dificuldades na análise desse processo (RIBEIRO, 2012, p. 2).

Devido a essa dificuldade, Ribeiro adotou uma metodologia que permite “partir dos municípios que fazem parte dessas unidades institucionalizadas e avaliar a natureza de sua inserção nessa dinâmica” (2012, p. 3). Segundo essa fonte, o ponto de partida da classificação obtida considera todos os municípios em unidades institucionalizadas no país, e permite “analisar as distinções em termos do nível de integração desses municípios no processo de metropolização e, ao mesmo tempo, avaliar a natureza em termos de dinâmica urbana dessas diferentes unidades” (*Loc. cit.*), contribuindo para melhor compreender a organização funcional das metrópoles e também para refletir sobre a ausência de critérios mais claros e homogêneos na definição de unidades institucionalizadas no Brasil.

Ainda conforme Ribeiro (2012, p. 3), nesses grupos de municípios, além dos polos, há unidades que apresentam um fenômeno de extensão deles. São municípios em avançado processo de metropolização com uma dinâmica de integração altíssima, tanto na escala regional quanto nacional, “e que reúnem expressiva parcela da população, produção de riqueza e apropriação de renda no país”. De acordo com a metodologia do trabalho, a existência desses municípios nas unidades estudadas foi um dos aspectos responsáveis pela classificação como Região Metropolitana (RM). No caso da RMBS, São Vicente é o município que poderia desempenhar esse papel, pois seu processo de urbanização ocorreu como extensão do processo ocorrido em Santos, polo regional. Contudo, em termos de indicadores, São Vicente não apresenta o mesmo desempenho dos vinte municípios classificados nessa categoria, no que respeita à “escala dos fenômenos demográficos, econômicos e de mobilidade, com volume e intensidade muito maiores do que os observados nos demais grupos” (2012, p. 23).

No que concerne à RMBS como um todo, com referência a 2010, o relatório classificou seus municípios conforme apresentado na Figura 1.4, sendo os municípios localizados ao redor do polo, a saber, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, classificados atualmente como de nível muito alto de integração; por sua vez, Bertioga e Mongaguá foram classificadas como de nível alto e os municípios do Litoral Sul da região, Itanhaém e Peruíbe, como de nível médio.

Figura 1.4 – Níveis de Integração à dinâmica da metropolização RMBS



Fonte: Base Cartográfica 2010 *apud* Ribeiro (2012, p. 61). Elaboração: IPARDES; Observatório das Metrópoles (2012)

É importante destacar que a metodologia de classificação dos níveis de integração foi alterada entre os dois censos demográficos, portanto, não é possível comparar os níveis referentes aos Censos de 2000 e de 2010. Segundo esta última classificação, os municípios próximos ao polo que mais atraem o movimento migratório originário, São Vicente, Praia Grande e Guarujá, apresentaram nível de integração muito alto, assim como Cubatão que apresentou a mesma classificação. Por outro lado, Mongaguá e Bertioga foram classificadas como de nível alto, enquanto Itanhaém e Peruíbe apresentaram médio nível de integração. Fatores como distância do polo, melhores condições de acesso à RMSB e outras regiões contíguas, somados à crise da mobilidade regional, ampliada na década passada, podem explicar essas classificações, questão que será aprofundada adiante, especialmente quanto à mobilidade e pendularidade regionais.

Todavia, convém assinalar que alguns municípios mais distantes do polo regional apresentaram outras evidências de ampliação dos vínculos com outros municípios situados no planalto, em função das melhorias de condições das rodovias. É o caso de Bertioga com relação a Mogi das Cruzes, que, segundo dados da Agência Reguladora

de Serviços Públicos Delegados de Transporte do Estado de São Paulo (ARTESP), teve aumento de 166,4% do número de passageiros transportados em linhas intermunicipais, entre 2000 e 2011, enquanto com relação a Santos, no mesmo período, houve redução de 24,2%<sup>13</sup>.

Porém, assim como ocorre com a REGIC (IBGE, 2008), a classificação dos níveis de integração em Ribeiro (2012) não revela de forma mais detalhada a complexidade de inter-relacionamentos no âmbito da rede de cidades, o que é compreensível, em função da metodologia adotada nestes estudos e do nível de abrangência dos mesmos.

No que diz respeito à riqueza produzida, segundo dados da Fundação Seade, em 2000, o PIB do município de Santos equivalia a 35,4% do PIB regional, enquanto o de Cubatão, segundo colocado, equivalia a 23,7%. De acordo com a mesma fonte, em 2010, esses percentuais passaram, respectivamente, a 58,4% e 13,1%. Portanto, enquanto no fim do decênio de 1990 a riqueza regional concentrava-se nos municípios com forte dinamismo dos setores portuário e industrial, na década passada houve enorme aumento do peso do setor portuário na economia regional, fazendo com que Cubatão tivesse perda de participação expressiva, enquanto Santos apresentasse crescimento significativo. No conjunto do estado, no referido período, Santos passou de 13º a 7º colocado no *ranking* do PIB municipal, o que evidencia o peso do crescimento do comércio exterior na economia do polo regional na última década, uma vez que o setor portuário é responsável por 60% das receitas municipais diretas e indiretas, e afeta profundamente a economia do polo.

No tocante a Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, o polo e os demais municípios que apresentaram nível de integração muito alto, a concentração do PIB foi da ordem de 93,61%, segundo a mesma fonte; portanto, a concentração de riqueza na área central da RMBS é marcante.

O relatório de Ribeiro (2012) identificou, ainda, grupos de municípios que apresentam dinâmica metropolitana, com participação considerável de municípios com integração muito alta e alta, como na RMBS, em que todos os municípios apresentam grau de integração superior ao médio, mas a maior parte possui nível alto ou muito alto,

---

<sup>13</sup> É importante ressaltar que a ligação de Bertioga com a área insular de Santos, que concentra 99% da população do polo, ocorre principalmente através de Guarujá, por ônibus do sistema metropolitano, complementada por ligação hidroviária. Portanto, a ligação por ônibus intermunicipais é pouco usada.

o que demonstra a intensidade do processo de metropolização em desenvolvimento na região. De fato, conforme o relatório (p. 38), entre as unidades cujos polos são Capitais Regionais B ou C, como Santos, as aglomerações que apresentam maior presença de municípios com integração muito alta são Vale do Paraíba e Litoral Norte, AU de Piracicaba e Baixada Santista, todas no estado de São Paulo.

Cabe ressaltar que, embora a RMBS apresente percentual elevado de municípios com níveis muito alto e alto de integração, a região possui número reduzido de municípios e de população, com relação ao conjunto das RMs estudadas, em função dos determinantes geográficos e históricos relatados na seção anterior. Esse fator concorre para reduzir a importância da dinâmica metropolitana com relação à rede de cidades como um todo<sup>14</sup>.

O relatório de Ribeiro (2012, p. 24) informa, também, que os polos metropolitanos apresentaram crescimento populacional de 1,2% a.a. na década passada, menor que o do país, e que se fossem considerados apenas os polos das doze metrópoles da hierarquia urbana do REGIC (IBGE, 2008), esse crescimento seria ainda menor. Nesse aspecto, conforme os dados apresentados a seguir, na Tabela 1.1, observa-se que o polo da RMBS não apresentou crescimento no último decênio, a exemplo do que vem ocorrendo nas décadas anteriores. Deve-se ressaltar que, com exceção de Bertioga, desmembrado de Santos na década de 1990, todos os municípios apresentaram redução da taxa de crescimento populacional nas últimas décadas, com especial destaque dos municípios centrais. Contudo, nesse grupo, a exceção é Praia Grande, município com nível muito alto de integração, que, embora tenha apresentado redução da taxa de crescimento geométrica anual - TGCA, de 5,1 para 3,1, ainda cresceu com taxa superior à regional, que foi de 1,2, segundo a mesma Tabela.

---

<sup>14</sup> Ribeiro (2012, p. 8) apontou que, até 30 de agosto de 2012, 945 municípios, inseridos em 51 Regiões Metropolitanas, 3 Regiões Integradas de Desenvolvimento e 5 Aglomerações Urbanas, compunham o universo de unidades institucionalizadas no Brasil. Dessas, apenas 12 foram consideradas como de natureza metropolitana, conforme o REGIC (IBGE, 2008), e agregam 28% do total de municípios. Segundo o REGIC, a RMBS não se insere na relação das unidades consideradas metropolitanas, que são os centros que “se caracterizam pelos principais papéis em gestão do território, grande porte, fortes relacionamentos entre seus municípios, e extensa área de influência direta”.

**Tabela 1.1 – Taxa Geral de Crescimento Anual dos Municípios da RMBS, 1991-2000 e 2000-2010**

Municípios	TGCA	
	1991-2000	2000-2010
<b>Bertioga</b>	-	4,7
<b>Cubatão</b>	1,9	0,9
<b>Guarujá</b>	2,6	0,9
<b>Itanhaém</b>	5,1	1,9
<b>Mongaguá</b>	7,0	2,8
<b>Peruíbe</b>	5,1	1,5
<b>Praia Grande</b>	5,1	3,1
<b>Santos</b>	-0,3	0,0
<b>São Vicente</b>	1,4	0,9
<b>Total</b>	2,1	1,2

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010. Elaboração: INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista (2013)

Esses dados revelam ainda que Bertioga, município com nível alto de integração, apresentou a maior taxa de crescimento populacional na última década. Mongaguá, também município com alto nível de integração, igualmente apresentou crescimento expressivo. Por sua vez, Itanhaém e Peruíbe, os municípios do litoral sul da RMBS, e que segundo o mesmo mapa foram classificados como de médio nível de integração, o mais baixo da região, apresentaram forte redução da taxa de crescimento, embora ainda cresçam acima da média da região.

Quanto às características atinentes às dimensões urbanas, também segundo Ribeiro (2012, p. 24), com 10.753,02 habitantes por quilômetro quadrado e 99,3% da população residente em sua área insular, segundo o Censo Demográfico de 2010, Santos acompanha a tendência geral dos municípios-polo, pois ao mesmo tempo em que esses apresentam baixo crescimento populacional, apresentam alta densidade populacional urbana e elevado grau de urbanização e de participação da população em ocupações não agrícolas.

O relatório de Ribeiro aponta, ainda, que os municípios com nível de integração muito alta vêm crescendo a 1,6% a.a. e também apresentam densidade e níveis de urbanização elevados (p. 25). Como se observa na Tabela 1.1, os municípios que tiveram crescimento inferior

foram, além do polo, que é um caso extremo, São Vicente, que já apresenta fenômenos de saturação urbana, desde a década de 1980, assim como Cubatão e Guarujá, que apresentam expressivas restrições ambientais para expansão urbana. Por outro lado, Praia Grande, que vem recebendo população migrante de Santos e São Vicente, teve crescimento muito superior, embora menos do que na década anterior.

Em termos de grau de urbanização na RMBS, no Censo de 2000, todos os municípios dessa categoria já apresentavam proporções de população residente em áreas urbanas próximas de 100%, situação que não apresentou variação significativa em 2010. Portanto, a RMBS já tem consolidada sua condição preponderantemente urbana.

No conjunto das unidades estudadas, os municípios de alta integração são os que apresentam a maior taxa de crescimento populacional entre os agrupamentos formados, com média de 3,6% a.a., confirmando-se como vetores de expansão das respectivas aglomerações; no caso da RMBS, esses municípios são Bertioga e Mongaguá. Além desses, Praia Grande, de nível muito alto, também apresentou forte crescimento e configura-se como o grande vetor de expansão da área central da região, pois ainda possui áreas a serem urbanizadas.

Os municípios de nível alto apresentam densidade urbana bem menor, mas com grau de urbanização e percentual de ocupados não agrícolas acima de 95%, com relevante processo de expansão, uma vez que são os que mais crescem, e ainda apresentam densidade mais baixa, mas crescendo aceleradamente, como é o caso de Bertioga e Mongaguá.

Em termos de densidade demográfica urbana, observa-se que, enquanto o polo teve baixo crescimento, o conjunto de municípios classificados como de nível muito alto de integração apresentou crescimento médio similar ao do grupo de nível médio, com 13,3% e 16,4%, respectivamente, entre 2000 e 2010. Por outro lado, os dois municípios com nível alto apresentaram o expressivo crescimento médio de 31,0%, em igual período.

De acordo com Ribeiro (2012, p. 26), no tocante à inserção da RMBS na rede urbana paulista, há sete unidades que não constituem metrópoles, de acordo com o REGIC (IBGE, 2008), mas apresentam uma distribuição mais semelhante entre os níveis. Nesse aspecto, o estudo apontou a existência de contiguidade territorial entre as unidades institucionalizadas, sendo a Grande Metrópole Nacional o centro dessa dinâmica, que apresenta elevada integração. Essa observação,

de acordo com a mesma fonte (2012, p. 29) reforça o debate acerca da consolidação de uma grande aglomeração urbano-metropolitana no Estado, a Macrometrópole Paulista, conforme discutido anteriormente.

Conforme Ribeiro observa-se, também, que “mesmo ao separar as unidades segundo algumas classes da hierarquia urbana do REGIC, as 6 unidades do estado de São Paulo ficam sempre no topo, apresentando a maior integração em cada classe”. Essas áreas correspondem à Macrometrópole paulista, “unidade que se sobressai pela extensão da mancha em continuidade, com alta densidade populacional, elevada concentração populacional e econômica, e intensa mobilidade pendular” (2012, p. 41). É esse fenômeno que será discutido na próxima seção, no tocante à RMBS, inserida nesse agrupamento de unidades.

### 3. Pendularidade, estruturação e perspectivas da RMBS

De modo geral, conforme Pólis (2013, p. 104), o sistema de cidades existentes no litoral paulista apresenta um polo regional bastante consolidado na área central da RMBS, “que possui forte base econômica com articulação industrial-portuária de importância nacional”. Essa área, segundo a mesma fonte, concentra a maior parte dos empregos e possui urbanização intensa com predomínio de domicílios permanentes com residentes fixos, ao contrário dos demais municípios litorâneos, onde é significativa a presença de domicílios de uso ocasional.

Mas, até a década de 1940, o fenômeno da urbanização do atual território da RMBS estava restrito à zona Leste de Santos, excluindo os bairros situados mais a leste dessa área<sup>15</sup> e à zona central de São Vicente. Após a Segunda Guerra Mundial, impulsionou-se o crescimento demográfico de Santos, em função do processo de industrialização do sudeste brasileiro, comandado por São Paulo, sobretudo com o advento da indústria automobilística e a implantação da indústria de base em Cubatão. Nesse período, foi construída a Via Anchieta, ligando o litoral ao planalto e viabilizando o turismo balneário de massa. Conforme se observa na Tabela 1.2, até o final da década de 1970, Santos cresceu aceleradamente, embora a taxas inferiores às do Brasil e do estado de São Paulo. Contudo, os municípios ao redor de Santos tiveram

---

<sup>15</sup> Ponta da Praia, Aparecida e Estuário.

crescimento mais acentuado, resultando em processo de conurbação que consolidou o processo de metropolização.

**Tabela 1.2 – Brasil, Estado de São Paulo, RMBS e Santos: evolução da população residente (1950 a 1980)**

Abrangência	População Residente							
	1950 <sup>(1)</sup>	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2010
<b>Brasil</b>	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	157.079.573	169.799.170	190.755.799
<b>SP</b>	9.134.423	12.809.231	17.771.948	25.040.712	31.588.925	34.120.886	37.032.403	41.252.160
<b>RMBS</b>	267.387	416.963	653.441	961.249	1.220.249	1.309.263	1.476.820	1.664.136
<b>Santos</b>	203.582	262.997	342.055	412.448	417.450	412.243	417.983	419.400

Fonte: IBGE, Censos Demográficos de 1950 a 2010. Elaboração: Emplasa (2000). <sup>(1)</sup> População presente

Este processo de crescimento, caracterizado pelo incremento da urbanização, foi marcado pela ampliação da ocupação desordenada de áreas ambientalmente frágeis, como manguezais e encostas, pela população de baixa renda arremetida para o trabalho no porto, na indústria de Cubatão e no terciário santista. Concomitantemente, produziu-se um parque de residências de veraneio, distribuídas entre as primeiras fileiras de quadras junto à praia, em tipologias verticais, por toda a orla de Santos e praia do Itararé, em São Vicente. Sobretudo a partir da década de 1970, com o crescimento da economia nacional, os vazios da ilha de São Vicente foram ocupados e, com a saturação deste território, as áreas periféricas, como Cubatão, área continental de São Vicente, os bairros mais a leste de Praia Grande e o distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá, apresentaram grande crescimento populacional e da mancha urbana, em função da expressiva migração intra-regional<sup>16</sup>. Na realidade, a clivagem socioespacial da ilha de São Vicente, caracterizada pela manutenção da população com renda mais alta na área insular, sobretudo em Santos, acabou por induzir a ampliação da ocupação desordenada citada.

Nessa área insular, também ocorreu a ampliação do processo de

<sup>16</sup> De acordo com o NEPO (2013, p. 7), dentre as RMs paulistas, na RMBS ocorre a maior discrepância entre o polo e seu entorno. O crescimento de Santos estagnou nos últimos decênios, enquanto a migração contribuiu fortemente para a redução demográfica, compensando praticamente todo o crescimento vegetativo do período. Por outro lado, no entorno regional, de forma semelhante ao observado na RMSP, o crescimento demográfico foi bem maior do que na sede, havendo a migração representando a quase totalidade do incremento observado.

ocupação de áreas ambientalmente frágeis, no maciço central de morros e nos manguezais voltados para o estuário, espaços desprezados pelo mercado imobiliário, em face das restrições ambientais. Apesar dessa ocupação, na área insular houve desaceleração do crescimento demográfico, em especial na cidade de Santos.

A estagnação do crescimento demográfico de Santos e a redução do mesmo, no tocante a São Vicente, com maior crescimento ao redor da ilha de São Vicente, foram responsáveis pela formação de pendularidades entre as áreas “atratoras” de viagens, localizadas nessa área insular, e as produtoras, situadas nos municípios do entorno, em função da concentração do terciário regional e dos empregos na ilha de São Vicente. Essa pendularidade, caracterizada pelos deslocamentos diários por motivo de trabalho e estudo, entre os municípios do entorno da ilha e a zona leste da área insular de Santos, sobreposição à pendularidade com destino às indústrias de Cubatão, que também concentra empregos, e aos deslocamentos para fora da região, em especial no caso da RMSP, a principal chamariz de viagens fora da RMBS, sobretudo para a População em Idade Ativa de Santos (PIA).

De acordo com o NEPO (2013, p. 3), com relação aos movimentos pendulares das Regiões Metropolitanas, observa-se a existência de uma relação entre as localidades e seus papéis na estrutura socioeconômica da Macrometrópole. Segundo esse estudo, na RMBS, assim como na RMC, há um peso maior da pendularidade entre as chamadas “cidades-dormitório”, como São Vicente, e o polo, que representa 38% do total da PIA. Em termos comparativos, o relatório (NEPO, 2013, p. 11) aponta que, em 2000, a RMBS já era aquela, dentre todas as unidades estudadas, com maior percentual da PIA pendulando, equivalendo a 11,7%, contra 9,5% do total das unidades. Em 2010, a região continuou a liderar, com 15,51% da PIA pendulando, contra 14,8% do total. Portanto, a RMBS é a RM paulista em que o fenômeno da pendularidade ocorre com mais intensidade, certamente em função da disjunção espacial existente entre a produção de moradia e das oportunidades, em particular as econômicas, conforme apontado no referido trabalho (NEPO, 2013, p. 6).

O NEPO (2013, p. 4) aponta, também, que a população “pendular” de Santos se dirige, em grande parte, para municípios médios da RMBS e para a RMSP. No caso da RMBS, o relatório informa, ainda, que a origem mais relevante dos movimentos pendulares é sempre dos municípios médios, assim como ocorre na RMSP e na RMC. Na

RMBS, como na RMVPLN, os estudantes “pendulares” têm maior concentração nos cursos de graduação e pós-graduação, em todos os municípios. Esse fato decorre da grande concentração de instituições de ensino superior no polo.

Na RMBS, em 2010, ainda segundo o NEPO (2013, p. 65), mais de 200 mil pessoas deixavam seu município de residência com destino a outro, de forma regular na semana anterior ao Censo, por motivos de estudo ou trabalho, o que representa um crescimento de mais de 57% na década. Em termos absolutos, o trabalho revela que São Vicente é o município que tem maior volume de pessoas que se desloca com destino a outras cidades ou estados, o equivalente a 38% desse movimento na região. São Vicente é seguido, em importância numérica, por Santos, com mais de 36 mil pessoas; Praia Grande, com mais de 35 mil; e Guarujá, com mais de 24 mil. Segundo a mesma fonte, os municípios com menor população tiveram o maior crescimento de deslocamentos pendulares em relação ao total, sendo que, em alguns casos, houve crescimentos superiores a 150% na última década, como em Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga. O município de Praia Grande, o que mais cresceu proximamente ao polo, teve um aumento de mais de 100% no período, porém foi o único que apresentou redução da proporção de pendulares em relação à PIA<sup>17</sup> no decênio. Em termos regionais, esse processo revela a enorme concentração de viagens com destino à área central da região, em especial ao polo, conforme demonstrado pelas Pesquisas Origem-Destino da RMBS, elaboradas pela Empresa Metropolitana de Transportes Urbanos (EMTU, 2008; 2013).

Em geral, na Macrometrópole, os movimentos intrametropolitanos são mais significativos, aponta o relatório do NEPO (p. 66). Entretanto, os municípios menos populosos da RMBS que estão mais próximos de outras regiões, como Bertioga e Peruíbe, apresentam relevante importância quanto a esses movimentos, em especial nas saídas. O estudo também ressalta os volumes de entradas e saídas entre municípios de fora da RMBS com relação a Santos. Na década passada, esse foi o município que apresentou o maior número de entradas, 111.510, correspondendo a 60,5% da região, dos quais, 88,3% eram provenientes da própria RMBS. Por outro lado, São Vicente apresentou 77.121

---

<sup>17</sup> Certamente, essa redução se deveu à ampliação da base econômica em Praia Grande, o que deve ter contribuído para limitar a pendularidade.

saídas, equivalendo a 38,3% do total, dos quais 91,7 se dirigiam à própria região.

No tocante à pendularidade por motivo de trabalho, na RMBS, que equivale a 11,14% de sua população total, conforme o NEPO (2013, p. 67), 77,95% dessas pessoas viajavam com destino à própria RMBS, e 13,38% viajavam para a RMSP, reforçando a importância da relação entre ambas as unidades. No que tange aos destinos dessas viagens, o estudo destaca que os municípios mais populosos, como Cubatão, Guarujá, Praia Grande e São Vicente, têm como principal destino o município de Santos, correspondendo, respectivamente, a 67,97%, 64,86%, 42,67% e 67,09%. Por outro lado, os municípios menores e mais afastados do centro, como Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, têm como principal destino a RMSP, equivalendo, respectivamente, a 34,14%, 36,39%, 36,76% e 31,78%. Esses municípios têm, ademais, como segundo maior destino, os municípios limítrofes, o que revela a clivagem promovida pelas condições de transportes e de sistema viário no mercado de trabalho regional.

É importante destacar que essas pendularidades, ampliadas expressivamente na última década, apesar da redução do crescimento populacional<sup>18</sup>, levaram a região a uma grave crise de mobilidade urbana, em um quadro de baixos investimentos em sistemas de transporte e falta de ampliação da capacidade do sistema viário. No caso da área central da RMBS, em função do porto e das indústrias de base de Cubatão, há uma sobreposição diária dessas pendularidades à circulação de bens, que, na ilha de São Vicente, é ainda maior, em função da importância de seu terciário.

Essa crise de mobilidade é fator determinante para desestimular pendularidades com origem em municípios mais afastados, como Bertioga, Peruíbe e Itanhaém, situados nas extremidades norte e sul da região, fator que vem implicando a redução do potencial de integração regional desses municípios, apesar da classificação apresentada no trabalho de Ribeiro (2012). No caso de Bertioga, como já demonstrado, em função da maior facilidade de acesso ao planalto, vêm sendo reforçados seus vínculos socioeconômicos com a RMSP, em especial com a região de Mogi das Cruzes.

---

<sup>18</sup> Segundo o NEPO (2013, p. 3), entre 2000 e 2010, enquanto a taxa de crescimento anual da população das Regiões Metropolitanas paulistas foi de 1,1%, a taxa de crescimento dos movimentos pendulares por motivo de trabalho ou estudo foi de 5,82% ao ano.

Essas dinâmicas, somadas à sazonalidade do turismo balneário, exercem forte demanda por infraestrutura urbana em áreas mais afastadas do polo regional, pois levam ao crescimento da urbanização em áreas mais distantes do polo, onde a oferta de infraestrutura e serviços é boa. O crescimento desse turismo, que perdeu importância na ilha de São Vicente, mas é extremamente relevante nos demais municípios, exceto em Cubatão, ampliou dramaticamente o déficit de infraestrutura, em especial no tocante ao saneamento, cujos sistemas necessitam de dimensionamento muito superior ao atendimento à população residente, para que seja atendida a população flutuante, sobretudo nos períodos de pico. Esse processo gerou um paulatino agravamento das condições ambientais dos municípios ao redor do polo regional, incidindo na balneabilidade das praias e acabando por afetar a própria atividade turística.

Segundo Pólis (2013), em função da produção imobiliária voltada ao turismo e da disponibilidade de áreas para urbanização, os municípios do Litoral Sul da região, além de Bertioga, foram os que apresentaram maior crescimento da mancha urbana no período, tendência oposta aos municípios centrais, onde praticamente não houve crescimento da mancha na última década.

Um aspecto comum, no tocante à estrutura urbana das três áreas da RMBS, identificadas conforme os níveis de integração, área central, litoral sul e município de Bertioga, é que suas configurações são socialmente heterogêneas, determinadas pelo padrão de urbanização segregacionista, característico do desenvolvimento do estágio extensivo de produção capitalista no Brasil, que, em áreas litorâneas, apresenta peculiaridades morfológicas comuns ao longo de sua costa.

Essas configurações heterogêneas podem ser representadas por um arco de urbanização precária, estruturado ao redor da área mais dinâmica da região, em termos de base econômica, a Zona Leste da cidade de Santos. A partir das extremidades norte e sul desse arco, desenvolve-se um processo de urbanização mais recente, marcado pela divisão socioespacial resultante da produção imobiliária voltada ao turismo balneário, em que as áreas mais próximas do oceano se configuram em enclaves de renda mais alta, cuja ocupação resta ociosa a maior parte do ano, com graves consequências em termos de sustentabilidade econômico-ambiental. Ao norte dessa faixa mais próxima do litoral, em sua maior parte dividida pelo eixo da rodovia SP-55, configura-se uma faixa ocupada por população residente com predo-

minância de baixa renda e com baixa oferta de saneamento, outros serviços essenciais e de empregos, gerando pendularidades cada vez mais marcantes.

Na década passada, as transformações da economia brasileira desenvolveram-se na RMBS, encerrando a severa crise do estágio extensivo de acumulação capitalista, resultante do esgotamento do “Milagre Econômico”, marcado pelo processo de urbanização baseado na expansão horizontal periférica, pela verticalização das orlas marítimas, e pela estagnação do adensamento da área central, mais bem dotada de infraestrutura e serviços urbanos. Em função dessa crise, a Baixada Santista, que havia apresentado crescimento demográfico vigoroso até a década de 1980, em função da migração atraída pela expansão do porto e pelo polo industrial de Cubatão, passou a apresentar um grave processo de segregação socioespacial, baixo crescimento dos setores mais importantes da economia e elevado desemprego.

Assim, a recuperação da economia havida na década passada ocorreu sobre um espaço regional já extremamente fragilizado pelo processo ocorrido entre as décadas de 1970 e 1990, quando cresceu significativamente o número de assentamentos precários na ilha de São Vicente e em suas áreas periféricas. Porém, a partir do último decênio, a região como um todo passou a apresentar níveis de emprego mais elevados, como decorrência da retomada do crescimento dos setores portuário e industrial, bem como da produção imobiliária voltada, ou não, para o turismo balneário.

Esse processo, como decorrência da estrutura urbana legada do período anterior, foi acompanhado de forte crescimento da pendularidade intra-regional. Ao mesmo tempo, a pendularidade inter-regional também apresentou expressivo crescimento, sobretudo com relação à RMSP. Entretanto, as direções e os motivos dos deslocamentos passaram a apresentar mudanças relevantes, com relação às décadas anteriores, com significativas alterações em termos de articulação entre as três áreas acima mencionadas, e entre a RMBS como um todo e a rede brasileira de cidades.

A crescente concentração das viagens na área central da região e a cada vez mais expressiva pendularidade com a RMSP e outras unidades exercem repercussão efetiva na mobilidade urbana, em especial na área central da RMBS, onde os principais acessos viários já se encontram saturados pelo fluxo de cargas portuárias. Neste quadro, a fragilidade dos sistemas de transportes de bens e de pessoas, res-

ponsáveis pelos deslocamentos na RMBS e entre esta e outras regiões, vem agravando continuamente a mobilidade regional e inter-regional, prejudicando a economia de toda a hinterlândia do Porto de Santos e colocando em xeque as perspectivas de crescimento com a exploração do petróleo.

É com esse pano de fundo que a região começa a receber os primeiros investimentos relativos à exploração da camada do pré-sal da Bacia de Santos, cuja expectativa vem sendo utilizada pelo mercado imobiliário como fator de valorização dos investimentos, e cujos alcances e consequências ainda são marcados pela incerteza e pelo receio de que venham a se repetir os efeitos deletérios do período do “Milagre Econômico”.

Efetivamente, dentre os investimentos estruturantes de maior relevo, devidos à exploração do pré-sal, na região, pode-se citar a construção do edifício sede da Unidade de Operações de Exploração e Produção da Bacia de Santos - UO-BS, da Petrobras, em área com 25 mil m<sup>2</sup>, no bairro Valongo, em Santos. Segundo Pólis (2013, p. 108) “durante o período compreendido entre 2011 e 2015, a Petrobras planeja investir US\$ 53,4 bilhões nos projetos de exploração e produção do pré-sal; desse total, mais de 90% serão destinados à Bacia de Santos”, cuja maior parte está compreendida entre os estados de São Paulo e Rio de Janeiro.

Estes investimentos afetam outros municípios da RMBS, como Guarujá, onde já foi implantada a Unidade de Produção da multinacional italiana Saipem, instalada no Complexo Industrial e Naval do município, e Itanhaém, onde a Petrobras utiliza o aeroporto regional Dr. Antonio Ribeiro Nogueira Júnior, como base de apoio para helicópteros, que transportam pessoal para as plataformas em alto-mar.

Estes projetos vêm reconfigurando espaços e promovendo impactos de natureza variada. O bairro do Valongo, em Santos, marcado pela degradação e abandono, além de possuir relevante conjunto de imóveis de interesse cultural protegidos, como o santuário do Valongo e o edifício da antiga estação da Estrada de Ferro Santos-Jundiaí, já recebeu investimentos privados de grandes empresas de promoção imobiliária, como os edifícios comerciais da Cyrela e Odebrecht, possuindo este último, também, um hotel. Estes edifícios, ao lado da primeira torre da UO-BS da Petrobras, cuja inauguração é prevista para 2014, começam a afetar a valorização imobiliária do bairro e poderão vir a promover um processo de gentrificação, caso não sejam adotadas

medidas mitigadoras, no campo do planejamento urbano.

No caso de Guarujá, o empreendimento da Saipem, que inicialmente foi planejado como estaleiro e unidade de montagem de módulos para plataformas de exploração de petróleo, tem perspectiva de transformar-se em terminal portuário. Contudo, em função de sua localização, na entrada da barra de Santos e junto a bairros residenciais de Guarujá, há grande receio de que os impactos provocados pelos veículos de carga, que se dirigem ao empreendimento, levem estes bairros a um processo de degradação.

Quanto ao aeroporto de Itanhaém, que apresentava baixo movimento antes da chegada da Petrobras, vem recebendo investimento da empresa, de cerca de R\$ 14 milhões na construção do novo terminal, que terá capacidade para receber até 60 mil pessoas/mês. Em meados da década passada, havia dias em que não eram registrados pousos ou decolagens no aeroporto, ao passo em que este registrou crescimento de 51% na movimentação de aeronaves somente entre os anos de 2011 e 2012, de acordo com o Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo (Daesp), que o administra, em função de sua importância estratégica para o apoio às plataformas da Petrobras.

Nos próximos anos, são esperados mais investimentos na região, em função do crescimento esperado da produção de petróleo. Dentre estes, o mais importante, pelo seu efeito multiplicador, é a implantação do Centro de Pesquisa Tecnológica em Petróleo e Gás da Baixada Santista - Cenpeg-BS, em parceria com a prefeitura de Santos, por meio de termo de cooperação técnica entre Petrobras e o município. Para a criação desta unidade, segundo a prefeitura, a empresa deve investir cerca de R\$ 77 milhões na construção e aquisição de equipamentos. As universidades públicas paulistas, USP, Unesp e Unicamp, vão participar da parceria colaborando na gestão do centro de pesquisa. Contudo, seu projeto, inicialmente previsto para 2014, sofreu atrasos e não tem previsão precisa de implantação.

No entanto, a expectativa de crescimento econômico da região, advindo da exploração do pré-sal, em especial do município polo, vem sendo utilizada, há mais de uma década, pelo mercado imobiliário, como marketing de seus produtos, dirigidos quase que exclusivamente à população com renda familiar superior a quinze salários mínimos. As mudanças havidas na regulamentação e nas fontes de financiamento deste setor, associadas às mudanças ocorridas na regulação urbanística, em Santos, a partir de 1998, transformaram a cidade em um mer-

cado atrativo para grandes empresas do ramo, inclusive aquelas com atuação em nível nacional. Entre este ano e 2003, segundo a prefeitura do município, foram aprovados 405 empreendimentos verticais, de porte muito superior ao produzido no período anterior, os quais transformaram a paisagem da cidade, por meio de um processo de verticalização dispersa, com graves impactos em termos de mobilidade urbana. Em sua maioria, estes empreendimentos utilizaram o pré-sal como elemento de atração dos consumidores, em um cenário de grandes expectativas de excelentes retornos dos investimentos em imóveis.

Até mesmo o segmento de edifícios comerciais, praticamente inativo desde a década de 1980, apresentou notável crescimento, seguindo, também, uma tendência verificada em outras metrópoles brasileiras. As empresas promotoras destes empreendimentos, entre outros atrativos, usam a expectativa de ampliação de empregos em função da exploração do pré-sal e do porto, como elemento de marketing. Somente a empresa Real Consultoria Imobiliária, líder do mercado santista, possui vinte destes empreendimentos em sua carteira, incluindo os segmentos monousuário e build-to-suit<sup>19</sup>.

Esta elevada oferta de empreendimentos comerciais atingiu tal nível de saturação, que vem resultando na mudança de alguns empreendimentos para o segmento residencial, em função das dificuldades de venda. E até mesmo os empreendimentos residenciais, em função da saturação de produtos planejados para faixas de renda familiar superiores, associada ao arrefecimento da economia, tem direcionado os lançamentos para a oferta de unidades mais compactas, ainda assim comercializadas para famílias com poder aquisitivo muito superior à média municipal.

Este processo vem reforçando a tendência de falta de alternativas habitacionais para a maior parte das famílias santistas, conforme verificado nas últimas décadas, impedindo, também, a fixação na cidade de migrantes com renda familiar baixa ou média. Segundo a Fundação Seade, baseada no Censo Demográfico de 2010, a taxa anual de migração, relativa a Santos, permanece negativa, embora tenha aumentado de -5,26 para -3,22, por mil habitantes. Também com base neste censo, observa-se que a taxa de fecundidade total é reduzida, tendo declinado de 1,6 para 1,3 filhos por mulher, no decênio. Como, em 2010, o

---

<sup>19</sup> Empreendimentos construídos especificamente para atender às necessidades de clientes, como bancos, por meio de contratos diferenciados de locação de longo prazo.

rendimento domiciliar per capita, no município, era de R\$ 1.682,00, portanto bem abaixo da renda mínima para obtenção de um financiamento no mercado habitacional formal, pode-se inferir que a taxa anual migratória negativa decorre da impossibilidade de parte das famílias fixarem-se na cidade, obrigando parte das famílias residentes a migrar preferencialmente para municípios vizinhos, sobretudo Praia Grande e São Vicente.

Esta dinâmica apresenta, ainda, um possível efeito indireto, que é a valorização imobiliária nestes municípios, o que pode levar a processo de migração de famílias para localizações ainda mais distantes e explicar o elevado crescimento demográfico de Mongaguá, município contíguo a Praia Grande, conforme apresentado anteriormente.

Desta forma, a exploração do pré-sal, cuja expectativa impulsiona o mercado imobiliário, não vem garantindo a fixação de famílias, em nível adequado, no município polo, que concentra cerca de 50% dos empregos da região, segundo dados do Ministério do Trabalho e Emprego. Portanto, pode-se afirmar que, até o momento, a base econômica produzida pela exploração do pré-sal, na região, não vem sendo capaz de reverter as tendências migratórias, e seus efeitos deletérios em termos de mobilidade regional, apesar da redução da taxa negativa anual, como apontado acima<sup>20</sup>.

## Considerações finais

A posição hierárquica da RMBS na rede urbana é especialmente afetada pelos condicionantes geográficos e históricos no que respeita à sua relação com a RMSP. Como os critérios de análise estabelecidos pelo REGIC privilegiam os níveis de centralidade administrativa, jurídica e econômica, na determinação da posição hierárquica, Santos é classificado como capital regional “C”. Entretanto, essa classificação não leva em conta especificidades do complexo portuário, sobretudo no tocante às ligações nacionais e internacionais, indicando uma relação de subordinação da RMBS com relação a São Paulo.

Contudo, a proximidade e a complementaridade espacial desse complexo com relação à capital e à Macrometrópole Paulista como um todo, em especial no que respeita à área central da RMBS, possuem

---

<sup>20</sup> Na verdade, esta redução se deve muito mais a fenômenos de alcance estadual e nacional.

especial significado, transcendendo o território estadual, pois a hinterlândia do porto de Santos se estende além do Centro-Oeste brasileiro, alcançando também outros países do continente.

Na realidade, Santos e São Paulo constituem um binômio, em que as funções portuária e industrial complementam a economia da capital do estado e as funções turísticas são responsáveis por configurações espaciais específicas, marcadas por segregação socioespacial, assim como por demandas sazonais de infraestrutura e serviços, em um quadro de grande carência de infraestrutura, serviços e habitações adequados para parte significativa da população residente. Essas condições apresentam variações importantes de acordo com o estágio da economia, em especial no que respeita ao papel do comércio exterior para o desenvolvimento regional.

No que diz respeito aos níveis de integração regional, a RMBS apresenta percentual elevado de municípios com níveis muito alto e alto, no entanto, a região possui número reduzido de municípios e de população, com relação ao conjunto das RMs estudadas, o que diminui a importância da sua dinâmica metropolitana no conjunto da rede de cidades. Essa dinâmica apresenta uma configuração marcada por três áreas com diferentes níveis: o polo e municípios ao redor, a área mais dinâmica, com alto nível de integração; os municípios do Litoral Sul, que apresentam especial articulação com a RMSP e o Vale do Ribeira, cuja intensidade já foi bem maior; e Bertioga, que se articula com o Litoral Norte de São Paulo, mas cujo vínculo com a região de Mogi das Cruzes tem aumentado notadamente.

Por outro lado, a RMBS é a RM paulista em que o fenômeno da pendularidade afeta com maior intensidade os deslocamentos, certamente em função da disjunção espacial existente entre a localização das moradias e das oportunidades, em particular as econômicas. Essa pendularidade vem crescendo de forma expressiva, afetando a estrutura interna da RMBS e colocando em xeque as perspectivas de desenvolvimento, decorrentes da sua inserção no processo de exploração do pré-sal. Nesse sentido, têm especial importância os significativos déficits de infraestrutura viária e de transportes, bem como a sobreposição de viagens decorrentes das funções portuária, industrial e turística exercidas pela região, em um quadro de concentração dos empregos e do terciário mais dinâmico, especialmente em Santos, Cubatão e na RMSP, em um contexto de crescimento econômico que não sofreu inflexão significativa com a crise internacional dos últimos anos.

Destaca-se, ainda, a crescente pendularidade com a RMSP e outras unidades, que apresenta repercussão efetiva na mobilidade urbana, em especial na área central da RMBS, onde os principais acessos viários já se encontram saturados pelo fluxo de cargas portuárias. Neste quadro, a fragilidade dos sistemas de transportes de bens e de pessoas, na RMBS e entre esta e outras regiões, vem prejudicando, também, a economia da hinterlândia do porto de Santos, exigindo a mobilização de recursos de grande monta para viabilizar o crescimento em face da exploração do pré-sal, sem que os graves impactos negativos havidos no período do “Milagre Econômico” se repitam.

Por sua vez, a expectativa de crescimento econômico associada à exploração do pré-sal vem sendo utilizada pelo mercado imobiliário como marketing, sem que este novo ciclo econômico tenha promovido, até o momento, transformações de natureza socioespacial, na área central da região, no que concerne à fixação da população no município polo, que concentra grande parte dos empregos da região e boa oferta de infraestrutura e serviços. Assim, pode-se considerar que os saldos migratórios negativos do polo, embora em declínio, ainda induzem ao aumento de população em municípios vizinhos, e até em municípios mais distantes, de forma indireta, repercutindo negativamente na mobilidade regional.

## Referências

- CANO, W. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. Campinas: Unicamp, 1998.
- CARRIÇO, J. M. *Baixada santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*. Tese (Doutorado) Planejamento Urbano e Regional – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- CORRÊA, R. L. *O espaço urbano*. São Paulo: Ática, 1995.
- EMTU. *Relatório técnico da pesquisa origem-destino da Baixada Santista – 2012*. São Paulo: Consórcios Projeto SIM/RMBS, EMTU, 2013.
- \_\_\_\_\_. *Pesquisa origem-destino – 2007 Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: Vetec Engenharia, EMTU, 2008.
- IBGE. *Regiões de influência das cidades*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2008.
- NEPO. *O fenômeno da mobilidade pendular na macrometrópole do Estado de*

*São Paulo: uma visão a partir das quatro regiões metropolitanas oficiais.*  
Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos da População, 2013.

PÓLIS. *Relatório regional do diagnóstico urbano socioambiental do litoral paulista*  
– versão preliminar. São Paulo: Instituto Pólis, 2013.

RIBEIRO, L. C. Q. *et al.* (Org.). *Níveis de integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização.* Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2012.

SAES, F. A. M. *As ferrovias de São Paulo 1870-1940.* São Paulo: Hucitec, 1981.

SÃO PAULO (Estado). *Sumário de dados da pesquisa origem-destino 2007, Região Metropolitana da Baixada Santista.* São Paulo: Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, VETEC Engenharia, 2008.

# A Baixada Santista na transição demográfica brasileira: desafios para as políticas públicas

---

*Maria Graciela González de Morell*

*Marinez Villela Macedo Brandão*

*Lúcia Mayumi Yazaki*

*Paulo Borlina Maia*

*Wilson Sabino*

*Felipe Granado de Souza*

**Resumo:** O presente capítulo tem como objetivo analisar e compreender os processos populacionais de crescimento, decorrentes da trajetória das variáveis demográficas, fecundidade e mortalidade e dos movimentos migratórios, e de conformação e ocupação do espaço Metropolitano da Baixada Santista, nos primeiros dez anos do século XXI, e suas repercussões na demanda por políticas públicas. As disparidades das tendências populacionais da RMBS, desde a estagnação do crescimento dos municípios centrais, até a pujança dos periféricos, consequência das migrações, bem como os processos de feminização, de alta fecundidade em idade jovem, de prevalência das causas violentas na mortalidade e especialmente do envelhecimento populacional, indicam a persistência das grandes desigualdades regionais e nos estratos sociais, colocando desafios de atendimento dos direitos fundamentais de educação, moradia e saúde.

**Palavras-chave:** Demografia; fecundidade, mortalidade, estrutura etária, desigualdade social.

**Abstract:** This chapter aims to analyze and understand the processes of population growth, resulting from the trajectory of demographic variables, fertility, mortality and migration, and conformation and occupancy of the metropolitan area of Santos, during the first decade of the XXI century and its impact on demand for public policies. Disparities of population trends of RMBS since the stagnant growth of central cities, even the strength of the peripheral, a consequence of migration as well as the processes of feminisation, high fertility at young ages, the prevalence of violent causes of mortality and especially aging population, indicate the persistence of large regional and in

social strata disparities, presenting challenges for meeting the fundamental rights of education, housing and health.

**Keywords:** Demography, fertility, mortality, age structure, social inequality

## Introdução

A Região Metropolitana da Baixada Santista, RMBS, criada pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996, ocupa um território de 2.373 km<sup>2</sup>, e é formada por nove municípios: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente; cabe destacar que apresenta a particularidade de seis de seus municípios – Bertioga, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente – pertencerem à Microrregião de Santos, componente da Mesorregião Metropolitana de São Paulo, e os três restantes, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, junto com Itariri e Pedro de Toledo – estes dois últimos não integrantes da RMBS –, constituírem a Microrregião de Itanhaém, componente da Mesorregião do Litoral Sul Paulista (SEADE, 2003).

O desenvolvimento econômico-regional definiu o desenho urbano de algumas cidades que formam a RMBS, no passado e na contemporaneidade. A organização e reorganização urbana se sucederam a rearranjos do interesse mercantil agrário até meados do século XX e industrial a partir dos anos 50. Pode-se afirmar que os aspectos econômicos estão diretamente relacionados à morfologia – centro/ periferia – do território da RMBS (BRANDÃO *et al.*, 2011).

No período, década de 1950, em que se consolidou o centro portuário e teve início a implantação de indústrias na região, houve elevado crescimento populacional. A partir dos anos 60, é o município de Cubatão que passa a assumir importante papel econômico, com o desenvolvimento do parque industrial continuando o processo de intenso crescimento populacional na região. Esse fenômeno se mantém até a década de 70, quando a taxa de crescimento anual alcança o valor de 3,9% a.a., iniciando-se a partir dos anos 80 uma tendência à diminuição, que se intensifica cada vez mais, chegando, no período 2000-2010, à cifra de 1,2% a.a.

# 1. Dinâmica do Crescimento Populacional

## 1. 1. Crescimento demográfico: principais tendências

A Região da Baixada Santista chegou em 2010 com uma população de 1.664.136 habitantes, durante os anos 2000, experimentou um incremento populacional da ordem de 187.316 pessoas. Apesar da diminuição na década, o peso da população do município-sede na região, Santos, permanece sendo o mais elevado, 28,3% em 2000 e 25,2% em 2010.

A análise da Tabela 2.1 revela a redução do ritmo de expansão populacional da metrópole santista. Nos períodos de 1980/1991 e de 1991/2000, as taxas de crescimento, com valores muito próximos, correspondendo, respectivamente a 2,18% e 2,14%, eram superiores à taxa do Estado de São Paulo, respectivamente 2,12% e 1,82%. Já no período 2000/2010, é notória a diminuição, em torno de 80%, do ritmo de crescimento da população, tanto no estado como na Baixada Santista, com taxas muito próximas à média do país, 1,2%.

Também é possível observar que houve decréscimos no crescimento populacional, entre 2000 e 2010, em todos os municípios que compõem a região, porém com grande variação de ritmo. Santos e os municípios de seu entorno, Cubatão, Guarujá e São Vicente, apresentaram as menores taxas de crescimento populacional – inferiores a 1% ao ano –, enquanto os mais distantes registraram as maiores. O menor crescimento, 0,03% ao ano, entre 2000 e 2010, coube à sede regional, o município de Santos.

O município de Bertioga, o menor da região em termos populacionais, foi o que apresentou a maior taxa de crescimento do Estado, 4,8% ao ano. Dessa maneira, a diferença entre a maior taxa de crescimento, correspondente a Bertioga, e a menor, referente a Santos, na primeira década do século XXI, foi de 4.4 pontos percentuais.

É plausível pensar que a explicação para as diferenças encontradas e comentadas reside nos movimentos migratórios intrametropolitanos, de deslocamento de parte da população para áreas mais distantes da cidade-sede, Santos, em direção às regiões onde o preço do solo e o custo de vida são menores, acrescidos dos intermetropolitanos, trazendo novos habitantes à região (ALVES; VÁZQUEZ, 2011).

**Tabela 2.1 – População e Taxas Anuais de Crescimento Populacional (%) por Municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 1991-2000 e 2000-2010**

Territórios	População			Taxa de crescimento	
	1991	2000	2.010	1991-2000	2000-2010
Bertioga	0	30.039	47.645	0	4,72
Cubatão	91.136	108.309	118.720	1,94	0,92
Guarujá	210.207	264.812	290.752	2,60	0,94
Itanhaém	46.074	71.995	87.057	5,08	1,92
Mongaguá	19.026	35.098	46.293	7,04	2,81
Peruíbe	32.773	51.451	59.773	5,14	1,51
Praia Grande	123.492	193.582	262.051	5,12	3,07
Santos	428.923	417.983	419.400	-0,29	0,03
São Vicente	268.618	303.551	332.445	1,37	0,91
<b>RMBS</b>	1.220.249	1.476.820	1.664.136	2,14	1,20
<b>ESP</b>	31.546.473	36.969.476	41.262.199	1,78	1,10
<b>Brasil</b>	146.825.475	169.590.693	190.755.799	1,61	1,18

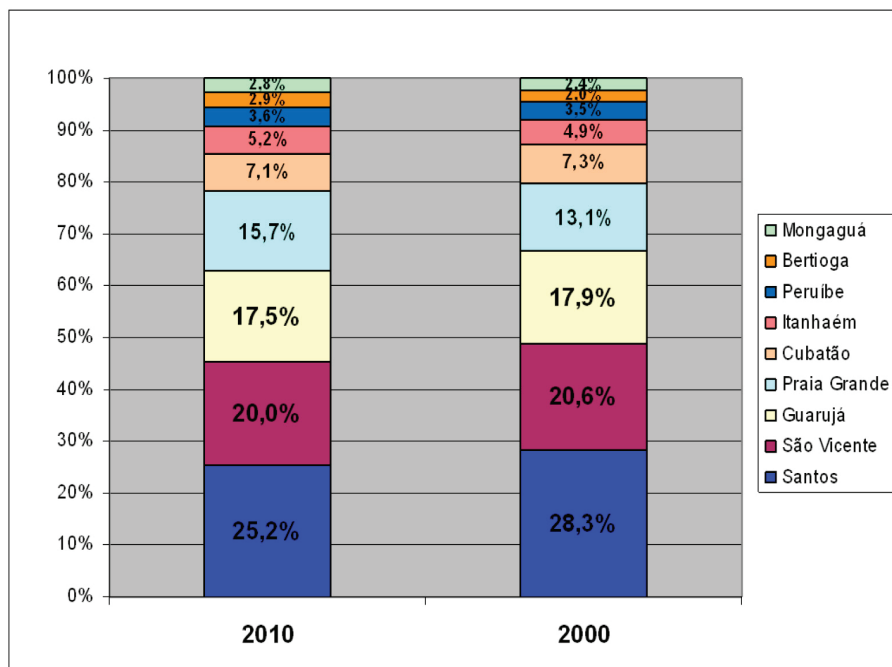
Fonte: IBGE, Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

## 1. 2. Distribuição da população

A composição populacional por municípios da RMBS, em termos percentuais, é decorrente da trajetória das variáveis demográficas, fecundidade e mortalidade, que respondem pelo crescimento vegetativo e pela migração – interna e/ ou internacional –, cuja combinação resulta no crescimento populacional total, já comentado.

O Gráfico 2.1 ilustra que o peso da população do município-sede, Santos, na região, em que pese a diminuição na década, permanece sendo o mais elevado, 28,3% em 2000 e 25,2% em 2010. Com intensidades diferentes, a maioria dos municípios centrais, Cubatão, Guarujá e São Vicente, também perdem representatividade na região; os restantes, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe – municípios periféricos – e Praia Grande – central –, novamente destacando que com ritmos muito variados, atuam no sentido contrário. Dessa equação, resulta que o peso conjunto dos quatro municípios que reduzem a participação passa de 74,1% em 2000 a 69,8% (perda de 4,3%) e o daqueles que aumentam passa de 25,9% a 30,2%, no período.

**Gráfico 2.1 – Distribuição da População Residente por Municípios.  
RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

Continuando a análise do percurso das populações da Baixada Santista, em relação aos primeiros dez anos do século XXI, são apresentadas, na Tabela 2.2, as informações relativas à densidade demográfica – relação entre a área total e o contingente populacional – e, em um gráfico engenhoso, sua relação com as taxas de crescimento.

A primeira evidência é o adensamento populacional na região entre 2000 e 2010, todos os municípios experimentam aumento. Vale ressaltar a densidade populacional em Santos, que aparece praticamente estagnada em torno de 1.500 hab/km<sup>2</sup>, é, na prática, muito maior do que a revelada pelos dados, pois quase toda a população ocupa os 39 km<sup>2</sup> da área insular do município. Se apenas essa área fosse considerada, a densidade seria de 10.763 hab/km<sup>2</sup>.

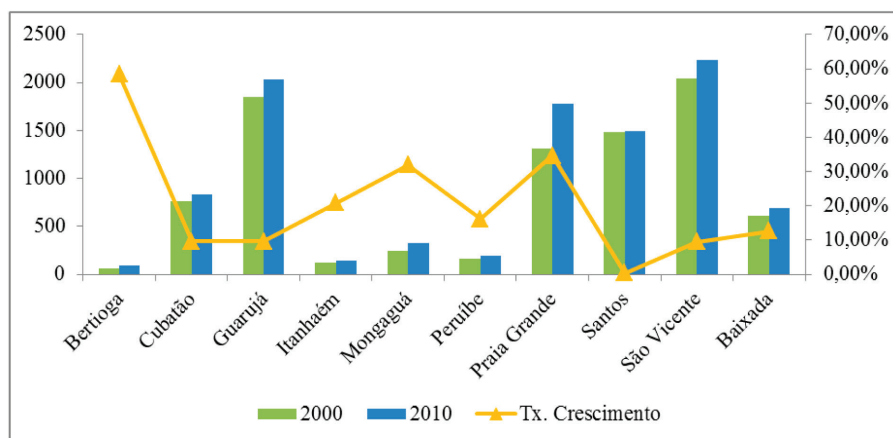
**Tabela 2.2 – Densidade demográfica por município. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010**

Territórios	Área Total (km <sup>2</sup> )	Densidade Demográfica 2000	Densidade Demográfica 2010
Bertioga	490	61,3	97,2
Cubatão	142,4	760,6	833,8
Guarujá	142,9	1.853,10	2.034,90
Itanhaém	599,6	120,1	145,2
Mongaguá	142,1	247	325,7
Peruíbe	311,4	165,2	192
Praia Grande	147,5	1.312,40	1.776,10
Santos	281,1	1.487,00	1.492,20
São Vicente	148,9	2.038,60	2.232,30
<b>RMBS</b>	<b>2.405,90</b>	<b>613,8</b>	<b>691,3</b>
<b>ESP</b>	<b>248.197,00</b>	<b>148,95</b>	<b>166,25</b>
<b>Brasil</b>	<b>9.576.094,30</b>	<b>17,71</b>	<b>19,92</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

O Gráfico 2.2, mencionado anteriormente, mostra que as maiores taxas de crescimento foram registradas nos municípios menos populosos e de menor densidade, com exceção de Praia Grande, onde ocorreu o maior adensamento da região na década.

**Gráfico 2.2 – Densidade demográfica e Crescimento populacional, por Municípios. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

### 1. 3. Estrutura populacional por situação do domicílio

Confirmando uma tendência historicamente consolidada, o Censo Demográfico de 2010 revelou a continuidade do processo de transição urbana do país, do Estado de São Paulo, da Baixada Santista e dos municípios que a compõem (Tabela 2.3). O volume da população rural na RMBS diminuiu de 6.046 pessoas para 3.461, significando uma redução relativa de 43%. Por sua vez, o acréscimo de 189.901 habitantes urbanos da RMBS, representando em torno de 13% em relação à população urbana de 2010, resultou no aumento da taxa de urbanização, que passou de 99,6% em 2000 a 99,8% em 2010.

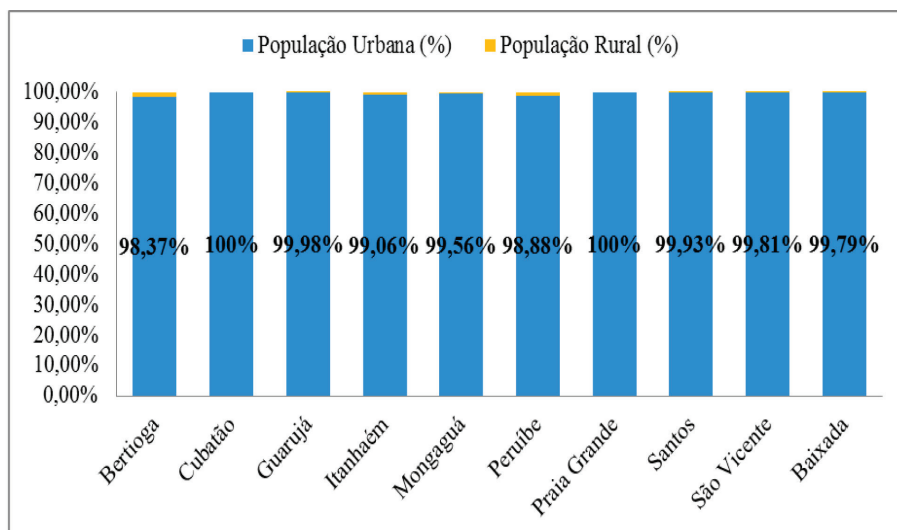
Em alguns municípios, a totalidade da população mora em áreas urbanas, e em outros as proporções de população rural são ínfimas; em Bertioga, que detém a maior proporção de população rural, essa porcentagem alcança 1,6% (Gráfico 2.5). Resultante desse processo de urbanização, a taxa da RMBS passa a ser superior à do estado e à do Brasil.

**Tabela 2.3 – População por Situação de Domicílio e Taxas de urbanização, por municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010**

Territórios	Urbana		Rural		Taxa de urbanização	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Bertioga</b>	29.178	46.867	861	778	97,13	98,37
<b>Cubatão</b>	107.661	118.720	648	0	99,40	100,00
<b>Guarujá</b>	264.733	290.696	79	56	99,97	99,98
<b>Itanhaém</b>	71.148	86.242	847	815	98,82	99,06
<b>Mongaguá</b>	34.942	46.091	156	202	99,56	99,56
<b>Peruíbe</b>	50.370	59.105	1.081	668	97,90	98,88
<b>Praia Grande</b>	193.582	262.051	0	0	100,00	100,00
<b>Santos</b>	415.747	419.086	2.236	314	99,47	99,93
<b>São Vicente</b>	303.413	331.817	138	628	99,95	99,81
<b>RMBS</b>	1.470.774	1.660.675	6.046	3.461	99,59	99,79
<b>ESP</b>	34.592.851	39.585.251	2.376.625	1.676.948	93,57	95,94
<b>Brasil</b>	137.755.550	160.925.792	31.835.143	29.830.007	81,23	84,36

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

**Gráfico 2.3 – População Urbana e Rural, por Municípios. RMBS, 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

## 2. Composição Populacional por Sexo e Idade

### 2. 1. Estrutura populacional por sexo

O Censo Demográfico 2010 evidenciou, para o total do País, uma relação de 96,0 homens para cada 100 mulheres, acentuando a tendência histórica de predominância feminina na composição por sexo da população do Brasil, uma vez que, em 2000, esse indicador era de 96,9 homens para cada 100 mulheres (IBGE, 2011).

Na mesma publicação do IBGE, se enfatiza que, em populações fechadas isentas de movimentos migratórios, se esperaria que o número de mulheres fosse superior ao de homens, devido à sobre-mortalidade destes em todas as idades:

Dessa forma, tem-se que esses diferenciais no quantitativo entre os sexos são ainda maiores nas regiões mais envelhecidas, como Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Distrito Federal e São Paulo, pois à medida que aumenta a idade, o contingente feminino vai ficando maior que o masculino, em função da maior mortalidade nas idades mais avançadas (IBGE, 2011, p. 52).

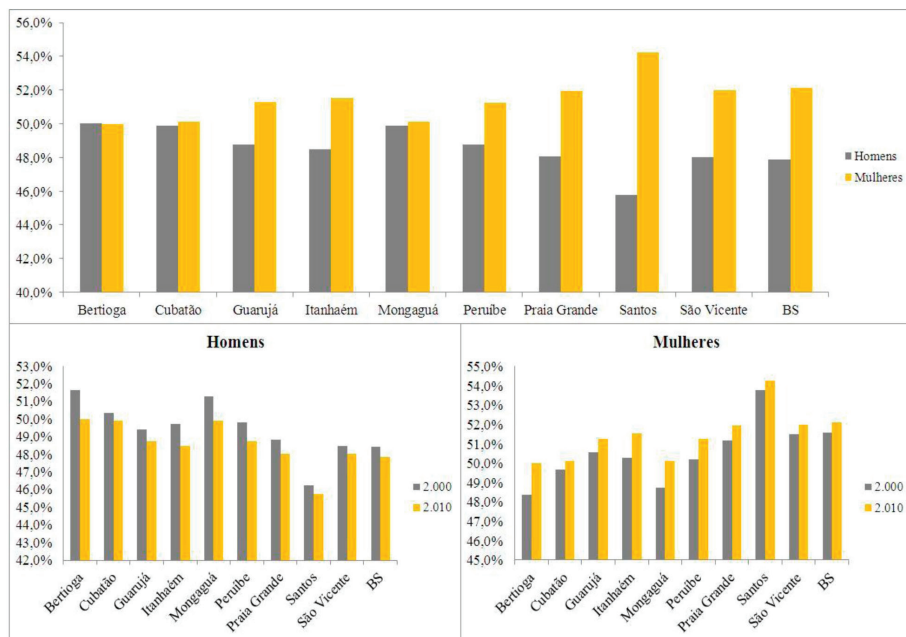
Quando se observa que, já em 2000, Santos detinha uma razão de sexo muito baixa, de 86,0 homens para cada 100 mulheres, e que, em 2010, passa a ter a menor razão de sexo do país, 84,4, e que o contingente masculino diminuiu em números absolutos, 1.310 homens a menos, e o feminino continuou crescendo, 2.727 mulheres a mais, atesta-se a veracidade da denominação de “cidade mais feminina do Brasil” (IBGE, 2011). Nesse caso, além da mortalidade diferencial por sexo, outros fatores devem ser considerados na explicação dos valores encontrados: a migração em busca de mercado de trabalho também poderia estar contribuindo para esses resultados; e, para a situação observada por municípios, à medida que se distanciam de Santos, observa-se aumento das razões de sexo (Tabela 2.4).

**Tabela 2.4 – População por Sexo e Razão de Sexo, segundo municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil**

Municípios	Homens		Mulheres		Razão de sexo	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Bertioga	15.511	23.829	14.528	23.816	106,8	100,1
Cubatão	54.524	59.229	53.785	59.491	101,4	99,6
Guarujá	130.875	141.711	133.937	149.041	97,7	95,1
Itanhaém	35.806	42.192	36.189	44.865	98,9	94,0
Mongaguá	17.996	23.098	17.102	23.195	105,2	99,6
Peruíbe	25.629	29.140	25.822	30.633	99,3	95,1
Praia Grande	94.521	125.926	99.061	136.125	95,4	92,5
Santos	193.222	191.912	224.761	227.488	86,0	84,4
São Vicente	147.207	159.664	156.344	172.781	94,2	92,4
RMBS	715.291	796.701	761.529	867.435	93,9	91,8
ESP	18.139.363	20.077.873	18.893.040	21.184.326	96,0	94,8
Brasil	83.576.015	93.406.990	86.223.155	97.348.809	96,9	96,0

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010; INCT/Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Gráfico 2.4 – Distribuição da população por sexo, por municípios.  
RMBMS 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010.

## 2. 2. Estrutura populacional por sexo e grupos de idade

Observe-se o que diz o IBGE:

A representação gráfica da estrutura por sexo e idade de determinada população é obtida através da construção das pirâmides etárias. Além de identificar o padrão etário de determinada população – se mais jovem ou mais envelhecido, por exemplo – e suas mudanças ao longo do tempo, ela permite também inferir sobre o comportamento das componentes da dinâmica demográfica no passado (IBGE, 2011, p. 53).

A observação das pirâmides etárias relativas à Região Metropolitana da Baixada Santista para os anos de 2000 e 2010 (Gráfico 2.5) confirma o estreitamento da base e o alargamento do ápice, expressando os processos de declínio da fecundidade e mortalidade e do decorrente envelhecimento populacional ocorridos no período.

A porcentagem relativa ao grupo de 0 a 4 anos de idade em 2000 ainda se apresentava maior do que o grupo seguinte, fenômeno que

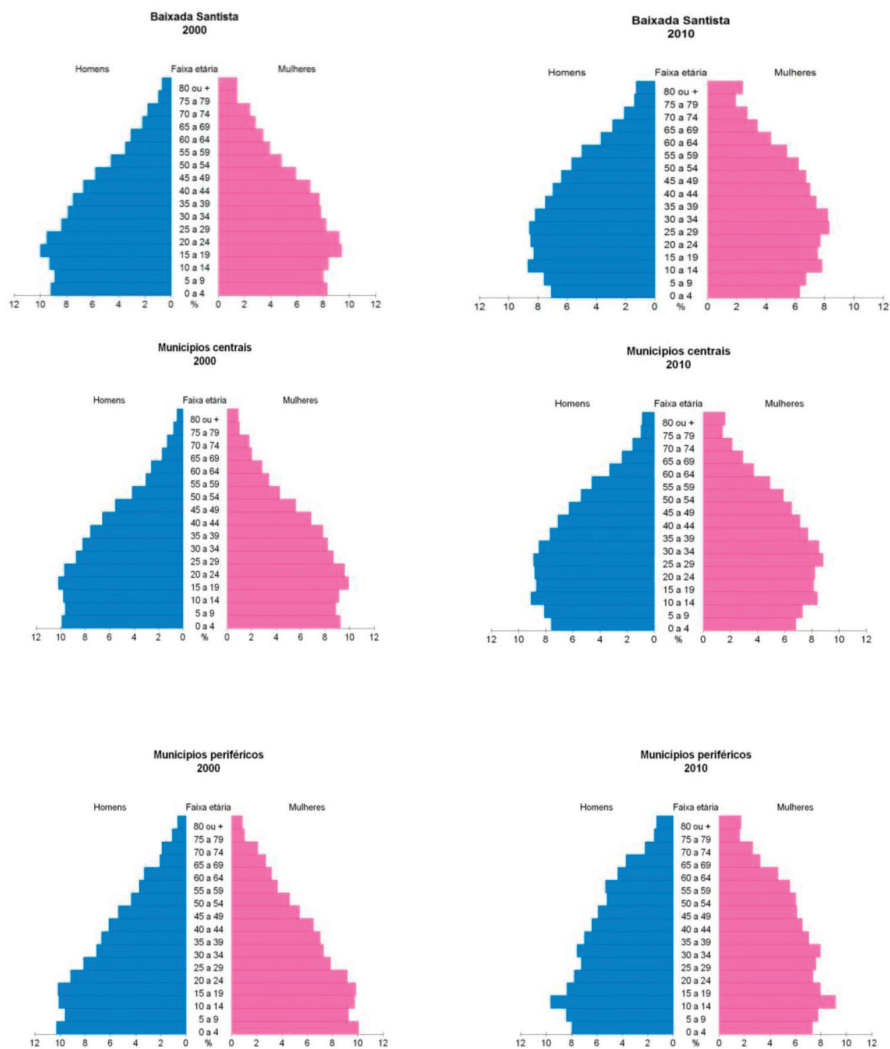
desaparece em 2010, confirmando a diminuição dos níveis de fecundidade. Essa situação reflete-se na saliência que o grupo de 10 a 14 anos apresenta em 2010, assim como acontece com o grupo de 25 a 29 anos em relação ao de 15 a 19 em 2000.

A comparação das pirâmides dos municípios integrantes da Baixada Santista permite distinguir, ao menos dois modelos diferentes, reveladores de ritmos diferenciados de transição demográfica, que, por sua vez, se associam a condicionantes históricas e socioeconômicas diversas.

Em 2000, no município-sede, Santos, e nos municípios centrais, Cubatão, Guarujá, São Vicente e Praia Grande, as faixas etárias mais acentuadas ainda eram as de 15 a 19 e 20 a 24 anos, indicando a presença do fenômeno denominado onda jovem. Já o censo de 2010 revela a maior concentração populacional nas faixas de 25 a 29 e 30 a 34 anos, como consequência do processo de envelhecimento populacional. Convém esclarecer, entretanto, que, muito embora esses níveis apresentem semelhança de comportamento na distribuição por faixas etárias, diferem no momento de entrada na redução da fecundidade que se detecta na observação da faixa etária de 0 a 4 anos de idade; em Santos, já em 2000, este grupo era menor do que o de 5 a 9, mas, nos municípios centrais, era maior do que o grupo seguinte (Gráfico 2.5).

No segundo modelo presente na metrópole, os municípios periféricos. Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, em 2000, mostravam suas maiores proporções no grupo de 0 a 4 anos de idade, indicativo de entrada tardia na transição da fecundidade, e, em 2010, observa-se o processo de declínio da fecundidade, traduzido na redução da população de 0 a 4 anos de idade, e se verifica a presença de contingentes importantes de populações muito jovens, de 10 a 14 anos e especialmente de 15 a 19, coincidindo com o fato de ainda ser possível enumerar reduzidas populações rurais.

**Gráfico 2.5 – Pirâmides Etárias da Baixada Santista – 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrópoles. Núcleo Baixada Santista.

Para concluir, é mister enfatizar um fenômeno que se dá sem exceção: todos os níveis aumentam seus contingentes de pessoas com 60 anos ou mais, com altas porcentagens referentes aos idosos de 80 anos ou mais, em forma avantajada no sexo feminino. A idade média da RMBS era, em 2000, de 28,1 anos, tendo envelhecido quatro anos, para 32,1, em apenas uma década; em Santos, esse fenômeno foi muito mais

acentuado, também a idade média ficou quatro anos mais velha, mas o patamar de comparação inicial, 33,6, que era maior do que o final para a região aumentou em 2010 até 37,6 anos (CAMARANO, 2013).

### 2. 3. Estrutura populacional por grandes grupos de idade

A diminuição da representatividade do grupo etário de 0 a 14 anos de idade, junto com o aumento dos grupos de 15 a 59, de 60 ou mais e de 80 ou mais no total da população em 2010, em comparação com o padrão verificado em 2000, também testemunham a atuação conjunta das variáveis fecundidade e mortalidade (Tabela 2.5).

O comentado alargamento do topo da pirâmide também se evidencia pelo crescimento da participação relativa da população com 60 anos ou mais, que, de 10,1% em 2000 passou a 13,1% em 2010. Convém reiterar que o grupo de 80 anos ou mais também aumentou expressivamente na década, 60%: de 1,1% para 1,8% do total.

Em Santos, esse grupo etário teve crescimento acentuado, de 70%, passando a representar 3,3% da população total; correspondendo às pessoas com 60 ou mais anos de idade, a considerável proporção é de 19%.

**Tabela 2.5 – População por Grandes Grupos Etários, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010**

Territórios	2000							
	0 a 14		15 a 59		60 ou mais		80 ou mais	
<b>Santos</b>	81.773	19,6%	270.124	64,9%	64.314	15,5%	8.079	1,9%
<b>Municípios centrais</b>	244.804	28,3%	555.141	64,0%	67.005	7,7%	6.097	0,7%
<b>Municípios periféricos</b>	55.121	29,5%	113.992	61,0%	17.666	9,5%	1.422	0,8%
<b>RMBS</b>	381.698	26,0%	939.257	63,9%	148.985	10,1%	15.598	1,1%
Territórios	2010							
	0 a 14		15 a 59		60 ou mais		80 ou mais	
<b>Santos</b>	70.093	16,8%	268.284	64,2%	79.487	19,0%	13.625	3,3%
<b>Municípios centrais</b>	236.706	23,7%	658.904	65,8%	105.534	10,5%	12.833	1,3%
<b>Municípios periféricos</b>	59.881	25,1%	146.668	61,4%	32.123	13,5%	3.646	1,5%
<b>RMBS</b>	366.680	22,1%	1.073.856	64,8%	217.144	13,1%	30.104	1,8%

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrópoles. Núcleo Baixada Santista.

Complementando a presente análise demográfica, exibem-se na Tabela 2.6 as razões de dependência estimadas para 2000 e 2010, objetivando sintetizar as mudanças na estrutura demográfica da Baixada

Santista e seus reflexos em termos de desafios para as políticas públicas.

A razão de dependência é uma medida teórica que, calculada como a razão entre a população definida como economicamente dependente – menor de 15 anos de idade e com 60 ou mais – e a população que deveria sustentá-los, isto é, os contingentes na idade de trabalho, potencialmente produtivos – entre 15 e 59 anos de idade –, faz uma ponte entre o contexto demográfico e o socioeconômico (COSTA; MORELL, 1995). Valores elevados indicam consideráveis encargos assistenciais para a sociedade.

Pode-se calcular, separadamente, para as duas faixas etárias identificadas como população dependente, 0 a 14 (Razão de Dependência Juvenil – RDJ) e 60 ou mais anos de idade (Razão de Adultos Maiores – RDM). Cria-se, neste trabalho, outra razão de dependência, a relativa aos idosos (Razão de Dependência Idosa – RDI), reservando-se essa nomenclatura para o peso da população de 80 ou mais anos de idade em relação àquela em idade produtiva.

O quadro populacional em que a taxa de dependência de crianças cai persistentemente, compensando a elevação da dependência dos idosos, favorece o crescimento econômico, constituindo o que os especialistas têm chamado de “bônus demográfico” e/ ou “janela de oportunidades”, decorrente da mudança da estrutura etária da pirâmide populacional.

**Tabela 2.6 – Razão de Dependência, por categorias de municípios. RMBS, Estado de São Paulo e Brasil, 2000 e 2010**

Territórios	2000				2010			
	RDT	RDJ	RDM	RDI	RDT	RDJ	RDM	RDI
<b>Santos</b>	54,1	30,3	23,8	3,0	55,8	26,1	29,6	5,1
<b>Municípios centrais</b>	56,2	44,1	12,1	1,1	51,9	35,9	16,0	1,9
<b>Municípios periféricos</b>	63,9	48,4	15,5	1,2	62,7	40,8	21,9	2,5
<b>Baixada Santista</b>	56,5	40,6	15,9	1,7	54,4	34,1	20,2	2,8
<b>Estado de São Paulo</b>	47,9	34,1	13,8	1,6	49,4	32,1	17,3	2,4
<b>Brasil</b>	61,7	47,9	13,8	1,7	53,5	36,9	16,6	2,4

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista. Total (RDT), Juvenil (RDJ), Adulto-Maior (RDM) e Idosa (RDI),

As estimativas permitem concluir que, seguindo a tendência nacional e estadual, as RDTs correspondentes à metrópole diminuem na década analisada; Santos, aumentando, constitui a exceção à regra. Por componentes etários, as RDJs declinam em todos os contextos e as RDMs e RDIs incrementam-se, como consequência da alteração da estrutura etária, que a transição demográfica – queda da fecundidade e da mortalidade – provoca.

Em Santos, pouco diminui a dependência juvenil e a carga das pessoas com 60 e com 80 ou mais anos de idade é crescente; a razão juvenil cai 14%, mas a dos adultos maiores aumenta 24% e a dos idosos com 80 anos ou mais, 70%. Situação semelhante se observa nos outros municípios centrais e periféricos da região.

Em outras palavras, em alguns municípios da Baixada Santista, parece que já não é possível aproveitar o bônus demográfico, e em outros o fim está muito próximo (GUALHANO; MINAYO, 2013).

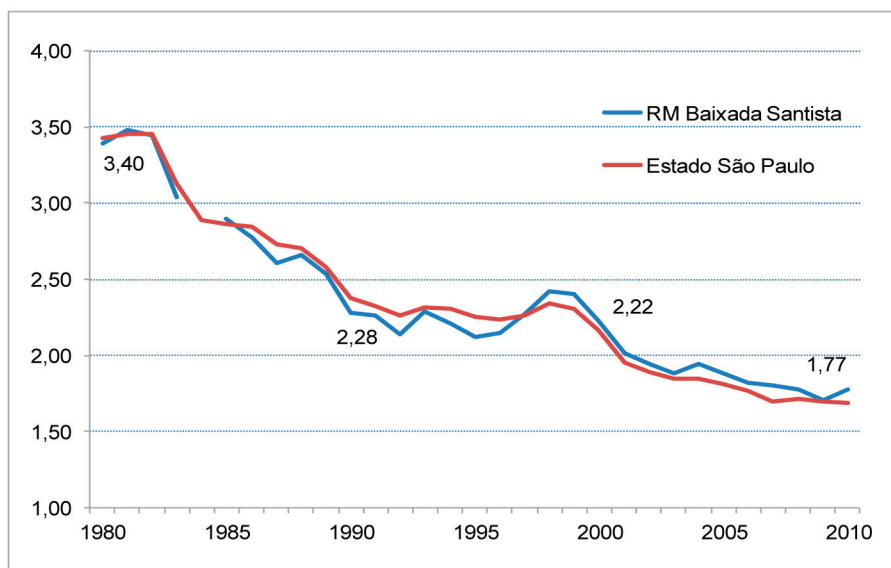
### 3. Análise dos Componentes Demográficos

#### 3. 1. Fecundidade

A fecundidade – junto com a mortalidade e a migração – determina a dinâmica demográfica de uma população, quando elevada, favorece o crescimento populacional e a manutenção de uma estrutura etária jovem e, à medida que declina e se reduzem os nascimentos, se estreita a base da pirâmide etária e se produz o envelhecimento populacional. Esse fenômeno vem se generalizado em todo o país, tendo cada localidade sua especificidade, conforme tendência da mortalidade e da dinâmica migratória.

No Estado de São Paulo, a redução da fecundidade é observada desde os anos 80, quando a Taxa de Fecundidade Total (TFT) passou de 3,4 a 2,3 filhos por mulher, permanecendo no mesmo patamar na década seguinte. Nos anos 2000, a fecundidade retoma a queda, atingindo no final da década o valor de 1,7 filho por mulher, inferior ao nível de reposição, 2,1 filhos por mulher (Gráfico 2.6). A figura também mostra que a curva da fecundidade da RMBS evolui de forma semelhante, registrando uma TFT de 1,8 filho por mulher em 2010.

Gráfico 2.6 – Taxa de Fecundidade Total. RMBS e ESP, 1980 – 2010

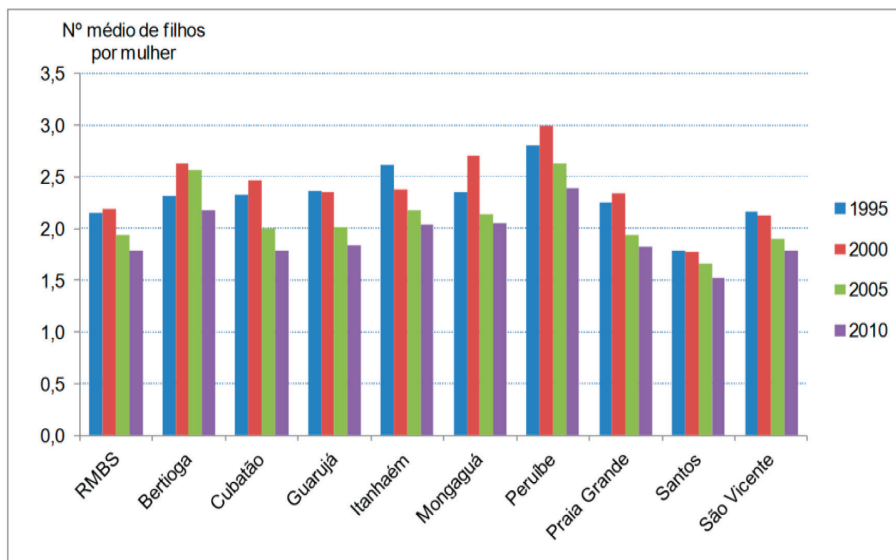


Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

A fecundidade nos municípios da RMBS, embora com níveis heterogêneos, teve a mesma evolução (Gráfico 2.7). Em 2000, aumentou ou manteve-se estável em praticamente todos os municípios, com exceção de Santos, com níveis superiores a 2,1 filhos por mulher, registrando os municípios periféricos, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, as taxas mais elevadas. A partir de 2000, a fecundidade diminuiu de forma significativa nos municípios, e, em 2010, com exceção de Bertioga e Peruíbe, a fecundidade fica abaixo do nível de reposição. Santos, já em 1995, detinha TFT de 1,8 filhos por mulher.

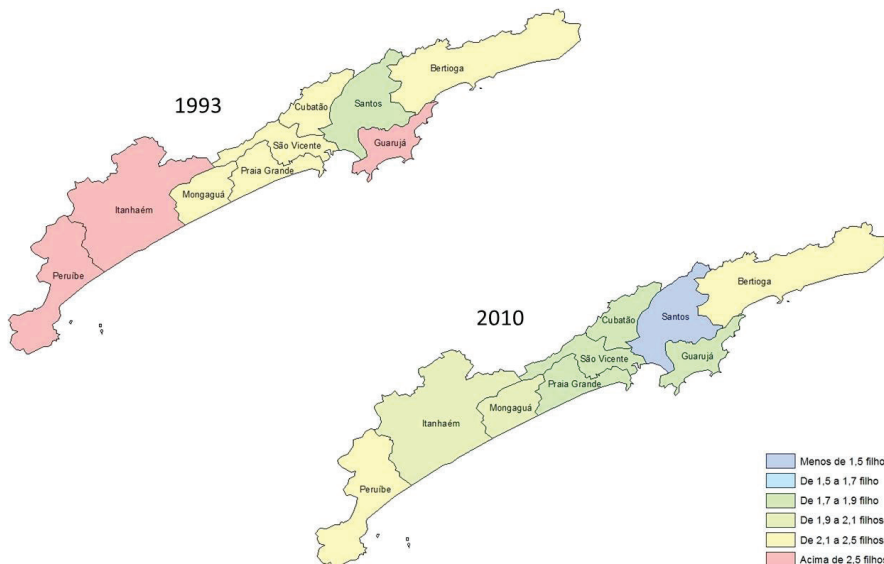
A heterogeneidade do comportamento reprodutivo na região, exposta no mapa seguinte, revela que a fecundidade torna-se mais elevada conforme se distancia do município-sede. Estudo de Yazaki *et al.* (2010), utilizando dados georreferenciados de nascimentos, indicou que, mesmo em Santos, a fecundidade é mais baixa na região litorânea, assim como ocorre em Guarujá ou Praia Grande, sendo esse resultado associado à vulnerabilidade socioeconômica dessas áreas.

**Gráfico 2.7 – Taxa de Fecundidade Total, por Municípios. RMBS, 1995 – 2010**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

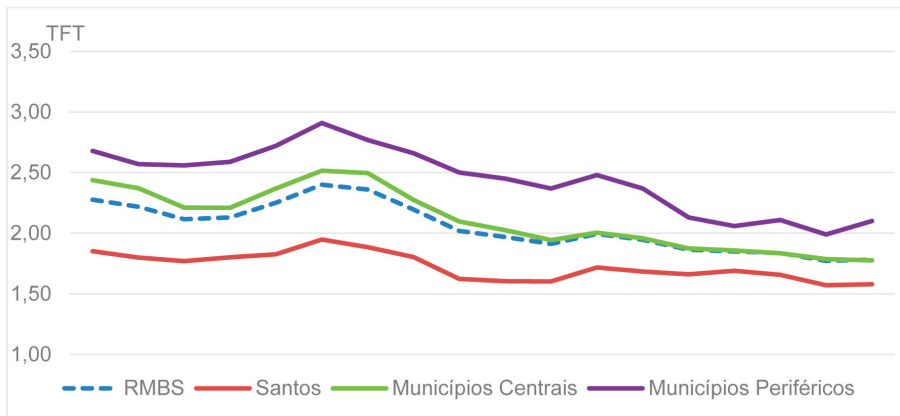
**Mapa 2.1 – Taxa de Fecundidade Total, por Municípios. RMBS, 1993 e 2010**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

A fecundidade por agrupamento de municípios reflete os padrões de organização e dinâmica do espaço metropolitano, aumentando a taxa à medida que a integração em relação a Santos se faz mais tênue (Gráfico 2.8). O município-sede apresenta a menor fecundidade, em torno de 1,6 filhos por mulher, e nos Municípios Centrais a fecundidade é praticamente igual à média regional. Os municípios periféricos, mais distantes de Santos, apresentam a maior fecundidade da Região Metropolitana até meados da última década, mantendo fecundidade acima de 2,5 filhos por mulher, mas, nos últimos anos, registraram queda importante, atingindo o nível de reposição.

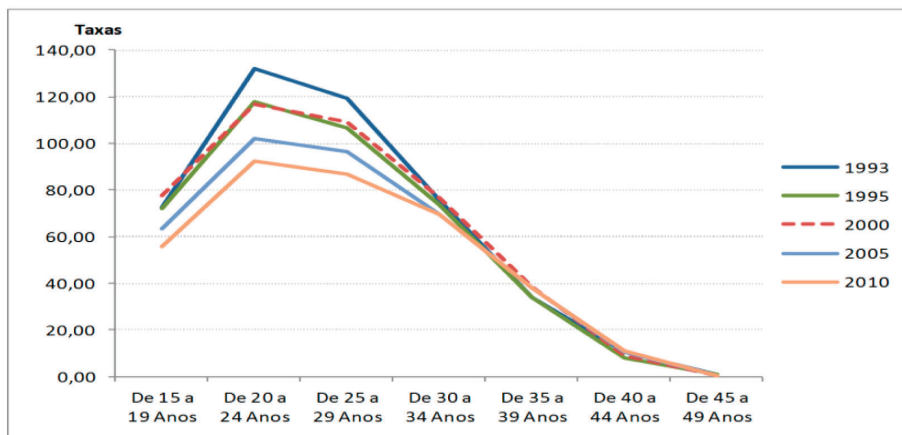
**Gráfico 2.8 – Taxa de Fecundidade Total (1), por categorias de municípios. RMBS, 1993 – 2009**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista. (1) Número médio de filhos por mulher.

A representação das taxas de fecundidade por idade das mulheres residentes na RMBS no período 1993-2010 indica que a fecundidade adolescente, de 15 a 19 anos, é elevada, o pico se apresenta no grupo de 20 a 24 anos e se reduz nas idades seguintes (Gráfico 2.9). A evolução das curvas indica aumento da fecundidade adolescente nos anos 90 e diminuição na última década, importante redução nos grupos etários seguintes, embora, no último período, a variação no grupo de 30 a 40 anos tenha sido muito pequena, por conta do adiamento da maternidade entre alguns grupos de mulheres. Dessa forma, apesar de a redução da fecundidade ser observada em todos os grupos etários, a curva ainda se caracteriza por apresentar um comportamento rejuvenescido, em que a fecundidade é mais elevada em mulheres mais jovens.

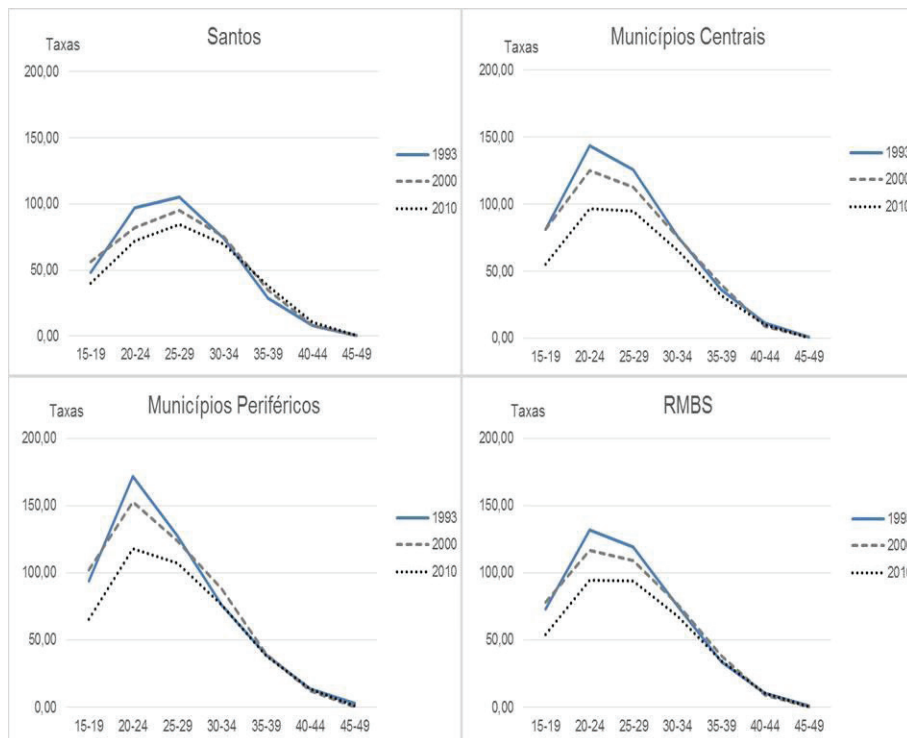
**Gráfico 2.9 – Taxas de Fecundidade por Idade das mulheres. RMBS, 1993-2010**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

A análise do comportamento reprodutivo por idade e municípios denota que os níveis reduzem-se em todas as áreas, com exceção das adolescentes, entre os anos de 1993 e 2000. Nos municípios periféricos, as curvas apresentam cúspide no grupo de 20 a 24 anos, enquanto nos centrais há uma transição, em 2010, para o formato de cúspide dilatada, com valores muito semelhantes para os grupos de 20 a 24 e 20 a 29 anos. Já Santos, desde o início do período, apresenta cúspide no grupo de 25 a 29 anos, além de registrar pequeno aumento na fecundidade de mulheres de 30 a 39 anos (Gráfico 2.10).

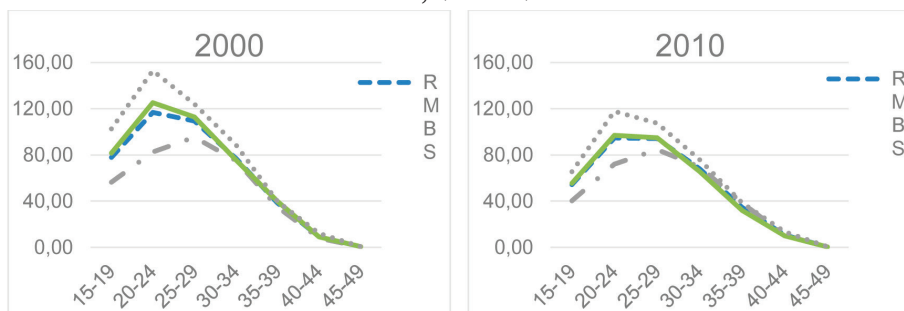
**Gráfico 2.10 – Taxas de Fecundidade (1), por categorias de municípios.  
RMBS, 1993 – 2010**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista. (1) Por mil mulheres.

Reagrupando as mesmas curvas por períodos (Gráfico 2.11), observa-se a coexistência de diferentes comportamentos reprodutivos na RMBS. Assim, em áreas mais afastadas do município-sede, as taxas de fecundidade são mais altas e mais precoces, enquanto no município-sede, Santos, a fecundidade é menor e tardia, embora, a partir dos 30 anos, seja praticamente igual em todas as áreas, indicando controle da fecundidade nos diferentes grupos. Nos municípios periféricos, o controle é realizado quando as mulheres já têm filhos – 2 ou 3, em média –, enquanto no município-sede as mulheres controlam a fecundidade para postergar o nascimento, em geral, do primeiro filho.

**Gráfico 2.11 – Taxas de Fecundidade por Idade, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Fundação SEADE. INCT/Observatório das Metrôpoles. Núcleo Baixada Santista.

### 3. 2. Mortalidade

Quando Mitchel e Robine (2004), na Europa, apresentaram seu modelo de transição, caracterizado por aumento da expectativa de vida da população, maior período de vida livre de incapacidade das pessoas idosas; todavia, com o aumento da incapacidade nos últimos anos de vida, voltava-se a refletir sobre a evolução das distintas etapas das transições demográfica e epidemiológica. Esse processo de mudança fez com que, em alguns países, continue o aumento da prevalência de doenças crônicas, enquanto em outros, já se observa uma nova etapa com aumento de anos livres de incapacidade, porém com avanço da morbimortalidade em idades muito mais avançadas.

Não obstante se constate que alguns países completaram o processo de transição epidemiológica ou estão em fase de desenvolvimento, em grande parte do mundo, as doenças transmissíveis ainda são a principal causa de morte, não somente no mundo desenvolvido, mas, principalmente, na maioria dos países da América Latina e do Leste da Ásia (GRUNDY, 2002). Entretanto, em um mesmo país, podem existir desigualdades e características próprias no processo de transição epidemiológica entre as diferentes regiões ou mesmo grupos sociais (OPS, 2002).

Contudo, a mudança dos perfis epidemiológicos no Brasil, como na América Latina, apresenta características próprias e peculiares a seus modelos de desenvolvimento. A análise desses contextos evidencia que a transição epidemiológica tem seguido rumos diferentes à dos países industrializados. No Brasil, as situações epidemiológicas dos diferentes territórios, grupos sociais e raciais (GUIMARÃES, 2003)

apresentam relevantes contrastes, configurando os fenômenos denominados “polarização geográfica” e “polarização social”, manifestados, dentre outros aspectos, pelos desníveis nos indicadores de morbidade e mortalidade entre os diferentes grupos populacionais. Esse fenômeno também é observado no Estado de São Paulo, afetando sensivelmente a medição da mortalidade quando se faz necessário calcular as taxas brutas. Por esse motivo, as taxas de mortalidade apresentadas neste capítulo foram padronizadas pelo método indireto.

Os fenômenos ora relatados podem ser observados na análise da Metrópole Santista, pois, quando comparada com o Brasil e o Estado de São Paulo, apresenta maior taxa de mortalidade geral (SABINO, 2012). E, quando a comparação utiliza as categorias de municípios, sede, centrais e periféricos, é possível observar diferenças de falecimentos dentro da região (Tabela 2.7).

Quando se penetra nas áreas de análise, constata-se que é nos municípios centrais que se apresenta em 2010 a maior taxa de mortalidade geral, a despeito de a observada diminuição proporcional, 21,2%, no período em estudo, 2000-2010, ser a maior na Metrópole Santista.

A análise das taxas de mortalidade por grupo de causas na RMBS permitiu verificar maior diminuição de mortalidade para as Causas externas (81,9%), seguida das Perinatais (54,2%), e do Aparelho digestivo (2,6%). Contudo, as maiores quedas proporcionais ocorreram nos municípios centrais, enquanto as afecções originadas no período perinatal apresentaram diminuição proporcional em todas as unidades da análise da Metrópole Santista<sup>1</sup>.

Examinando a mortalidade infantil em série histórica, de 1980 a 2010 (Gráfico 2.12 e Tabela 2.8), é possível perceber a tendência descendente na RMBS durante todo o período, entretanto, o descenso vai até 1989, quando as taxas se apresentam próximas das do Estado de São Paulo, pois, a partir da década de noventa, a média da RMBS se localiza acima das do ESP e RMSP, até o final do período. Em termos de categorias de municípios, os periféricos são os que mais diminuem a mortalidade infantil, e os municípios centrais passam a

---

<sup>1</sup> As causas de morte foram agrupadas por grau de importância, segundo os capítulos da décima Classificação Estatística Internacional de Doenças e problemas Relacionados à Saúde (CID-10): cap. IX, Doenças do aparelho circulatório; cap. II, Neoplasias (tumores); cap. X, Doenças do aparelho respiratório; cap. XX, Causas externas de morbidade e mortalidade; cap. IV, Doenças endócrinas nutricionais e metabólicas; cap. XI, Doenças do aparelho digestivo; cap. XVI, Algumas afecções originadas no período perinatal.

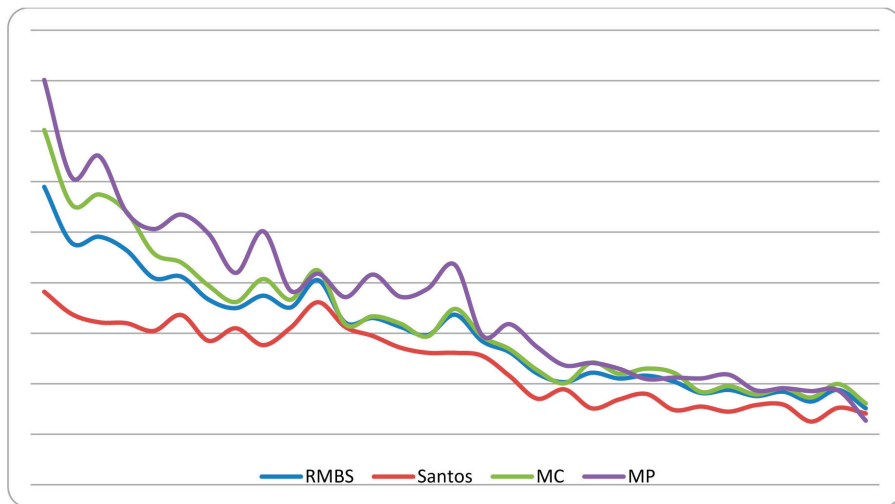
exibir, em 2010, a maior taxa de mortalidade infantil (16,1 por mil nascidos vivos).

**Tabela 2.7 – Taxas de mortalidade padronizadas, por categorias de municípios. RMBS, 2000 e 2010**

Capítulo CID X	RMBS 2000				RMBS 2010				Mudança de Taxa % (2010-2000)			
	RMBS	Santos	MC	MP	RMBS	Santos	MC	MP	RMBS	Santos	MC	MP
Todas as causas	758,2	663,4	807,6	778,7	631,5	568,2	666,4	644,5	-20,1	-16,8	-21,2	-20,8
IX. AP. Circulatório	184,3	146,0	199,8	197,8	191,8	167,3	213,8	177,1	3,9	12,7	6,5	-11,7
II. Neoplasias	101,1	124,7	97,6	70,5	103,9	103,9	105,0	91,5	2,7	-20,1	7,0	23,0
X. Ap. Respiratório	70,0	46,9	73,9	65,3	74,0	68,8	78,5	70,9	5,4	31,8	5,9	8,0
XX. Causas externas	105,5	71,5	121,0	107,3	58,0	40,4	57,7	91,0	-81,9	-76,7	-109,5	-17,8
I. Infeciosas	39,2	45,2	39,6	29,7	39,5	40,6	40,0	37,3	0,8	-11,3	0,9	20,3
XI. Ap. Digestivo	37,3	31,7	39,6	41,0	36,3	34,4	37,4	36,8	-2,6	7,7	-6,0	-11,4
IV. D Endócrinas	35,6	23,7	39,3	42,3	35,9	29,4	37,3	46,3	0,8	19,3	-5,4	8,5
XVI. Perinatal	36,6	24,5	39,8	39,5	23,8	21,0	25,4	20,7	-54,2	-16,8	-56,8	-90,6

Fonte: Fundação Seade e Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista. Taxa de mortalidade padronizada (população mundial). Taxa de mortalidade ajustada por idade 100.000 habitantes-ano. Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS); Santos; Municípios Centrais (MC): Cubatão, São Vicente, Guarujá e, Praia Grande; Municípios Periféricos (MP): Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe.

**Gráfico 2.12 – Taxa de mortalidade infantil, por categorias de municípios. RMBS, 1980-2010**



Fonte: Fundação SEADE e Observatório das Metrôpoles. Taxa de mortalidade padronizada (RMBS de 2010). Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS); Santos; Municípios Centrais (MC): Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande; Municípios Periféricos (MP): Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe.

**Tabela 2.8 – Taxa de mortalidade infantil, por categorias de municípios. RMBS, RMSP e Estado de São Paulo, 1980-2010**

	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Santos</b>	38,2	36,1	15,1	14,1
<b>Municípios centrais</b>	70,2	42,5	24,2	16,1
<b>Municípios periféricos</b>	80,1	41,8	24,1	12,7
<b>RMBS</b>	59,0	40,5	22,2	15,2
<b>RMSP</b>	55,2	33,5	16,9	11,8
<b>ESP</b>	50,9	31,2	17,0	11,9

Fonte: Fundação SEADE e Observatório das Metrôpoles. Taxa de mortalidade padronizada (RMBS de 2010). MC: Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande; MP: Bertioga, Itanhaém Mongaguá e Peruíbe.

### **3. 3. Migração**

Estudo da Fundação Seade (PERILLO *et al.*, 2011) destaca que as três regiões metropolitanas do Estado de São Paulo – São Paulo, Baixada Santista e Campinas – historicamente se caracterizaram como áreas de grande concentração econômico-populacional e de atração de migrantes originários tanto do próprio estado quanto de outras unidades da federação e de outros países. E, analisando as taxas de crescimento anual para todos os municípios integrantes da RMBS, acrescidas da informação sobre saldos migratórios e suas respectivas taxas, o mesmo estudo conclui que, nos últimos anos, houve mudança desse papel, sobretudo na RMSP e na RMBS.

A RMBS, com tendências migratórias semelhantes às da RMSP, registrou diminuição do saldo migratório – imigrantes menos emigrantes –, e passou de 57 mil pessoas entre 1991/2000 para 54 mil pessoas entre 2000/2010.

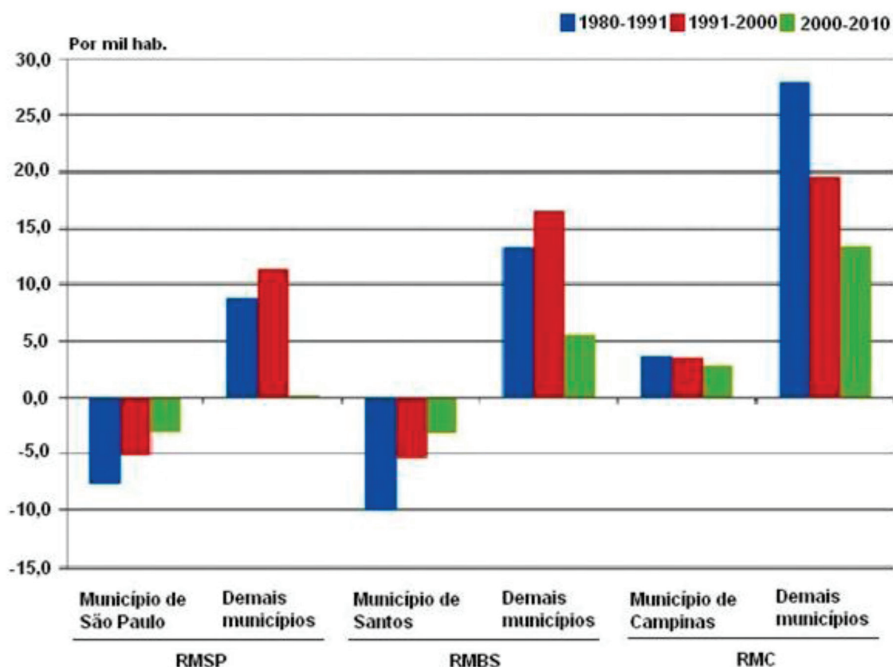
O município-sede, Santos, analogamente ao município de São Paulo, manteve os saldos migratórios negativos evidenciados desde os anos 1980, sendo agregados nessa condição dois municípios centrais, Cubatão e Guarujá, e os outros municípios, embora com saldos migratórios positivos, sofreram drásticas reduções em relação à década anterior. A exceção coube aos outros dois municípios centrais: Praia Grande se mantendo praticamente no mesmo nível; e São Vicente, de forma pouco expressiva, aumentando o indicador.

As taxas migratórias – imigrantes menos emigrantes dividido por população de 5 ou mais anos de idade – também diminuíram significativamente nos anos 2000. Após corresponder a 4,2 migrantes ao ano por mil habitantes no período 1991/2000, a RMBS registrou no período seguinte, 2000/2010, taxa de 0,03. Esse valor foi decorrente da continuidade da evasão da população de Santos, que manteve, embora com menor valor, -4,2, taxa de migração negativa, acompanhado por Cubatão e Guarujá, com valores negativos mais discretos, e da persistência de taxas positivas, a despeito da redução de valores, dos outros municípios da região (Tabelas 2.10 e 2.11).

A configuração da ocupação da RMBS, nas últimas décadas, na direção sul, intensificando a expansão de Praia Grande, com predomínio de segmentos de média e baixa renda, ocorreu mediante a oferta em grande escala de lotes, garantindo a propriedade privada da terra das famílias de baixo rendimento, que, em forma majoritária, vinham da RMBS, especialmente de sua sede. Fenômeno revelador de uma segunda etapa no processo migratório dos indivíduos ou famílias que se dirigem à RMBS, principalmente os menos qualificados em termos de escolaridade, e/ ou os que possuem baixo rendimento (SANTOS; YOUNG, 2008).

Como coloca Dota (2012) – referindo-se à Região Metropolitana de Campinas –, sendo a migração um fenômeno-resposta às desigualdades socioespaciais, vê-se que, nas Regiões Metropolitanas, essas desigualdades são as propulsoras e direcionadoras dos fluxos, culminando num espaço urbano segregado, reflexo dessas desigualdades.

**Gráfico 2.13 – Taxas anuais de migração Municípios-sede das Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo e demais municípios – 1980-2010**



Fonte: Fundação Seade

**Tabela 2.9 – Número de imigrantes menos emigrantes e Taxa migratória, por Municípios. RMBS, 1991, 2000 e 2010**

Territórios	Nº de imigrantes menos nº emigrantes			Taxa migratória		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Bertioga	0	7.276	5.228	0	27,3	12,0
Cubatão	2.268	705	-986	2,8	0,7	-0,9
Guarujá	10.261	7.244	-624	5,5	3,0	-0,2
Itanhaém	6.090	12.123	9.700	14,8	18,7	12,0
Mongaguá	3.532	9.269	7.797	20,8	29,3	18,2
Peruíbe	6.017	7.190	3.257	20,8	15,6	5,9
Praia Grande	23.204	34.387	34.261	20,9	19,6	14,1
Santos	-29.475	-32.828	-16.835	-7,4	-8,4	-4,2
São Vicente	24.375	11.854	12.353	10,1	4,3	4,0
<b>RMBS</b>	<b>46.274</b>	<b>57.221</b>	<b>54.150</b>	<b>4,28</b>	<b>0,04</b>	<b>0,03</b>

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrópoles. Núcleo Baixada Santista.

**Tabela 2.10 – Número de imigrantes menos emigrantes e Taxa Migratória, por categorias de municípios. RMBS, 1991, 2000 e 2010**

Territórios	Ano			Taxa migratória		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010
<b>Santos</b>	-29.475	-32.828	-16.835	-7,4	-8,4	-4,2
<b>Municípios centrais</b>	60.108	54.190	45.004	9,7	6,9	4,8
<b>Municípios periféricos</b>	15.639	35.858	25.982	20,4	25,0	12,1
<b>RMBS</b>	46.272	57.220	54.151	4,28	0,04	0,03

Fonte: IBGE, Censos Demográficos 2000 e 2010. INCT/Observatório das Metrópoles. Núcleo Baixada Santista.

## Considerações finais

A composição populacional dos nove municípios integrantes da Região Metropolitana da Baixada Santista, RMBS, resultado da trajetória das variáveis demográficas, fecundidade, mortalidade e migração, foi historicamente determinada pelo desenvolvimento econômico regional, que, também, definiu o desenho urbano – centro/ periferia – do território da RMBS e as decorrentes desigualdades sociais.

Neste trabalho, procurou-se descrever os processos populacionais de crescimento, migratórios e de ocupação do espaço metropolitano da Baixada Santista, nos primeiros dez anos do século XXI, com o escopo de compreender suas repercussões na demanda por políticas públicas.

Os resultados indicaram que, após um longo período de alto crescimento, superior ao do Estado, a metrópole da Baixada Santista reduziu o ritmo de expansão populacional. Entre 2000 e 2010, Santos e os municípios do entorno, Cubatão, Guarujá e São Vicente, apresentaram as menores taxas, inferiores a 1%, e o maior crescimento populacional se deu nos municípios periféricos: Bertioga, Praia Grande e os municípios do Litoral Sul. O menor valor, 0,04%, coube a Santos, e a maior taxa do estado, 4,8%, a Bertioga. Diferenças que correspondem aos movimentos migratórios intrametropolitanos, em direção às áreas mais distantes da cidade-polo, onde são menores o preço do solo e o custo de vida.

A idade média de 28,1 anos em 2000 aumentou quatro anos, passando para 32,1 em 2010, sendo que, em Santos, de 33,6 avançou para

37,6 anos. A razão de sexo, de 86,0 homens por 100 mulheres em 2000, passou em 2010 a ser a menor do país, 84,4, merecendo a denominação da “cidade mais feminina do Brasil”. Os diferenciais entre os sexos são maiores nas regiões mais envelhecidas, pois, à medida que aumenta a idade, o contingente feminino ultrapassa o masculino, em função da maior mortalidade dos homens. A migração seletiva por sexo em busca de mercado de trabalho também contribui para esses resultados.

Ademais, foi possível verificar a inversão das pirâmides etárias, consequência da diminuição da fecundidade e do número de nascimentos, assim como o menor número de crianças e jovens e do processo de envelhecimento populacional derivado do aumento da sobrevivência em idade avançada.

A análise da fecundidade buscou identificar os comportamentos reprodutivos das mulheres residentes na Região Metropolitana da Baixada Santista, sobretudo os diferenciais existentes em seu interior. Os resultados mostraram que, embora persistam diferenças, a Metrópole Santista revela um perfil de fecundidade rejuvenescida – elevada e concentrada em idade jovem –, característico de áreas menos favorecidas. A tendência de declínio dos níveis de fecundidade se observa em todas as localidades, o que sugere alterações importantes no ritmo de crescimento populacional, assim como mudanças na estrutura etária da população.

Evidenciou-se nos dados de mortalidade que, na Metrópole Santista, as doenças mais frequentes são as cardiocirculatórias, mas as causas violentas também são importante componente da mortalidade. Observou-se, ainda, a persistência de grandes desigualdades regionais e de estratos sociais nos indicadores de saúde. Os níveis de mortalidade infantil, embora declinantes, se localizam acima dos níveis do estado de São Paulo e da RMSP, em todos os tópicos de integração, inclusive, no município-sede, Santos.

Nas correntes migratórias, igualmente, se constataram semelhanças e diferenças relacionadas aos ciclos de desenvolvimento dos contextos. Os saldos migratórios e as taxas correspondentes diminuíram em todos os municípios, e, novamente com papel de destaque, Santos, Cubatão e Guarujá registraram taxas negativas. Nos outros municípios, houve persistência de taxas positivas, mas com considerável redução de valores.

Os fenômenos descritos se deram com diferente intensidade nos

municípios da RMBS, mais acentuados em Santos e nos municípios do entorno, Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande, e menor nos restantes. Pode-se afirmar que os municípios da Região se encontram em fases diferentes da transição demográfica, alguns, como Santos, estão em transição avançada, e outros, como Bertioga, estão no início da transição.

Tal panorama interfere em todas as dimensões da vida e tem impacto profundo nas demandas de todos os setores da sociedade, levando à conclusão de que as disparidades das tendências populacionais da RMBS, desde a estagnação do crescimento dos municípios centrais até a pujança dos periféricos, bem como os processos de feminização e envelhecimento populacional, colocam enormes desafios de atendimento dos direitos fundamentais de educação, moradia, saúde e previdência social, que exigem imediata adoção de políticas públicas.

A adoção de uma ótica de direitos humanos, para focar a interseção entre o comportamento das variáveis demográficas e as necessidades de políticas públicas, na área social, mostra-se propícia à reflexão dos caminhos a percorrer para reduzir as gritantes desigualdades sociais que ainda imperam na sociedade brasileira e na Metrópole Santista.

## Referências

- AIDAR, T; GOZZO, V. C.; YAZAKI, L. M. Vulnerabilidade sociodemográfica e o comportamento reprodutivo nas regiões metropolitanas da Baixada Santista e Campinas. In: *Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Caxambú, 2010.
- ALVES, H. P. F.; VAZQUEZ, D. A. Perfil populacional e dinâmica intraurbana no município de Santos. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista*. Santos: Editora Leopoldianum, 2011.
- BRANDÃO, M. V. M. *et al.*. Um estudo das desigualdades na região metropolitana da Baixada Santista: suas dimensões socioespaciais. In: *Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Aguas de Lindoia, 2010.
- \_\_\_\_\_. Desigualdades socioespaciais na Baixada Santista: uma tipologia associada à estrutura ocupacional. In: VAZQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista*. Santos: Editora Leopoldianum, 2011.
- BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G.; VÁSQUEZ, D. A. *A Região Metropolitana da Baixada Santista no Censo 2010*. In: Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles, n. 199, 24 ago. 2011, 25 p.

\_\_\_\_\_. *Dinâmica demográfica da Baixada Santista: suas repercussões na demanda por serviços*. 10. Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, UFRGS, Porto Alegre, 2012a

\_\_\_\_\_. *Retrato demográfico da Baixada Santista: desafios para as políticas públicas*. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Águas de Lindoia, 2012b.

CAMARANO, A. M. O novo paradigma demográfico. In: *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 12, Rio de Janeiro, dez., 2013.

CAMPANÁRIO, P. A.; MAIA, P. B. *Mortalidade por causas no estado de São Paulo no período 1980-1992*. In: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados. *Mortalidade e sobrevivência no Estado de São Paulo [Informe Demográfico, 26]*. São Paulo: Fundação SEADE; 1994, p. 3-40.

CARVALHO, J. Á. M.; RODRIGUES, R. N.; SAWYER, D. R. T. O. *Introdução a alguns conceitos básicos e medidas em demografia*. Belo Horizonte: Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, ABEP, 1994.

COSTA, L. B.; MORELL, M. G. M. *Populações do Mercosul, evolução histórica e cenários futuros*. In: Mercosul, Blocos Internacionais. São Paulo em Perspectiva, v. 9, n. 1, 1995.

DOTA, E. M. Desigualdades e migração: como elas se inter-relacionam no contexto atual? In: *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP*. Águas de Lindoia, 2012.

GOMES, M. M. F.; VASCONCELOS, A. M. N. *Transição demográfica: a experiência brasileira*. Epidemiol. Serv. Saúde, Brasília, 21 (4): 539-548, out-dez., 2012.

GRUNDY, E. *Demography and public health*. Chapter 7.2, p: 807-828. In: DETELS, R, MC EWEN, J, BEAGLEHOLE, R, TANAKO, H. (Edit.). *Oxford Textbook of Public Health (Fourth Edition)*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

GUALHANO, L.; MINAYO, M. C. S. *Envelhecimento: bônus demográfico e desafio para o setor saúde*. Press Release. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 12, Rio de Janeiro, dez., 2013.

GUIMARÃES, A. S. Como trabalhar com “raça” em sociologia. In: *Educação e Pesquisa*. São Paulo, v. 29, n. 1, p. 93-107, jan./jun., 2003.

IBGE. *Sinopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro, 2011.

OPS – Organización Panamericana de Salud. *Tendencias demográficas y de mortalidad en las Américas, 1980-2000*. Boletín Epidemiológico, v. 23 n. 3, septiembre., 2002.

MICHEL, J. P.; ROBINE, J. M. *Looking forward to a general theory of population aging*. J Gerontology A Biol Sci Med Sci. 2004; 59:590-7.

MOLINA, A. et al. *O estado do Rio de Janeiro no Censo de 2010*. Rio de Janeiro: Boletim do Observatório das Metrópoles, 185, III, 2011.

MORELL, M. G. G.; SABINO, W. Estudo comparativo das desigualdades raciais ao morrer no Brasil. In: *Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP*. Águas de Lindóia, de 19 a 23 de nov. 2012.

SANTOS, A. P. R.; YOUNG, A. F. Desigualdade social, dinâmica populacional e meio ambiente: abordagem sobre o processo de urbanização da Região Metropolitana da Baixada Santista. In: *Anais do XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambu, 2008.

SEADE. *Anuário estatístico do Estado de São Paulo*. Capítulo 1. Território e Regiões. 2003. [http://www.seade.gov.br/produtos/anuario/2003/1\\_intro.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/anuario/2003/1_intro.pdf)  
\_\_\_\_\_. *Informações demográficas da Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: Fundação Sistema Estadual de Análises de Dados, 2007.

\_\_\_\_\_. *O retrato das mães paulistas e de seus filhos recém-nascidos*. YAZAKI, L.M.; WALDVOGEL, B.C. Série: Resenha de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo, Ano 10 – n. 4, maio, 2010a.

\_\_\_\_\_. *A inversão da pirâmide etária paulista*. FERREIRA, C. E. C.; CAPASSI, R. Série: Resenha de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo, Ano 10 – n. 3, abril, 2010b.

\_\_\_\_\_. *Informações recentes revelam redução da migração no Estado de São Paulo e em suas metrópoles*. ARANHA, V. et al. **Série: Resenha de Estatísticas Vitais do Estado de São Paulo**, Ano 11 – n. 3, abr., 2011.

VAZQUEZ, D. A. Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.) *A questão urbana na Baixada Santista*. Santos: Editora Leopoldianum, 2011.

# A RMBS na transição econômica: uma análise da estrutura produtiva, emprego e renda

---

*Daniel Arias Vazquez  
Paulo C. de Sá Porto*

**Resumo:** Este capítulo visa a realizar uma análise das mudanças na estrutura produtiva, no emprego e na renda da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) nos anos 2000. Para isso, foram utilizados métodos quantitativos de análise da economia regional, como o Quociente Locacional, o Multiplicador Regional e a Análise Diferencial-Estrutural, bem como a construção de indicadores para a avaliação da evolução da renda *per capita* nos municípios da região, sua composição e distribuição, além do levantamento de dados sobre a geração de emprego formal, as ocupações com maiores saldos e os salários médios dos admitidos. Pretende-se destacar as diferenças em relação ao crescimento do emprego e renda na região entre os municípios da região e verificar se as expectativas para tal crescimento foram, até o momento, confirmadas ou não.

**Palavras-chave:** Estrutura produtiva regional; mercado de trabalho; quociente locacional; análise diferencial-estrutural; Região Metropolitana da Baixada Santista.

**Abstract:** In this chapter we carry out an analysis of the main changes at the productive structure, employment and income at the Baixada Santista Metropolitan Region (RMBS) in the 2000's. For that matter, we used quantitative methods of regional analysis, such as Locational Quotient, Regional Multiplier and Shift-Share Analysis, but also indicators that evaluated the evolution of regional *per capita* income, its composition and distribution. We also used data on formal jobs generation, occupations with the largest job creation balances and employed's average wage. We intend to highlight the main differences in employment and income growth among the municipalities in the region, and verify whether the expectations on that growth has so far been met or not.

**Keywords:** Regional productive structure; labor market; locational quotient; shift-share analysis; Baixada Santista Metropolitan Region.

## Introdução

A globalização é um processo socioeconômico que tem afetado de maneira desigual os países, as regiões e municípios que os compõem. Por exemplo, a desindustrialização tem afetado tanto as economias de países desenvolvidos quanto as de países em desenvolvimento, com a conseqüente “exportação de empregos” para algumas regiões do mundo, como a China e o Sudeste da Ásia. Da mesma maneira, a produção agrícola tem migrado para alguns países e regiões específicas desses países.

As respostas que os governos nacionais têm apresentado para lidar com os efeitos da globalização podem não ser efetivos para as regiões e municípios. Por exemplo, políticas macroeconômicas com ênfase em metas de inflação ou políticas industriais nacionais em geral não têm sido adequadas para auxiliar o ajuste de regiões e municípios à globalização (BLAKELY, 1994, p. 29). É necessário, assim, que regiões e municípios se adequem a esse processo de maneira ativa, desenvolvendo ações específicas que as auxiliem no processo de ajuste.

A própria Região Metropolitana da Baixada Santista tem passado por mudanças profundas, incluindo um *boom* no mercado imobiliário e as expectativas com a exploração do Pré-Sal. Nesse contexto, surgem as iniciativas de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional ou Local por parte dos governos regionais e locais. Tal plano pode ser uma resposta mais adequada do município (ou da região), fruto de um esforço legítimo de seus líderes, que conhecem melhor o uso dos recursos naturais, humanos, econômicos, financeiros, sociais e institucionais do município/ região para a construção de um sistema autossustentável de desenvolvimento em benefício das comunidades locais.

Como parte do processo de planejamento do desenvolvimento econômico local, a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Regional ou Local envolve a utilização de uma metodologia que envolve a execução de várias etapas ou fases do processo. Tal processo inclui, via de regra, o levantamento dos objetivos, das estratégias e dos projetos que o compõem (veja, por exemplo, BLAKELY, 1994, p. 66). Uma etapa preliminar e crucial nesse processo é o levantamento de informações sobre a região que se pretende influenciar, que é o diagnóstico da economia local. Esse diagnóstico visa a criar uma radiografia profunda que aponte oportunidades para se alterar a composição da economia regional de modo a melhorar sua *performance*.

É nesse sentido que este capítulo pretende atuar, elaborando uma análise socioeconômica das mudanças recentes na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), composta por nove municípios: Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Realizou-se uma avaliação detalhada das mudanças recentes em sua estrutura produtiva, de emprego e de renda. Nesse intuito, foram utilizados alguns métodos quantitativos, como o Quociente Locacional, o Multiplicador Regional e a Análise Diferencial-Estrutural, bem como a análise de salários e emprego, a partir dos dados dos censos e das estatísticas oficiais do Ministério do Trabalho. A intenção é que essa avaliação sirva de insumo para uma avaliação dos principais objetivos e elaboração de estratégias de desenvolvimento econômico de médio e longo prazo para os municípios da região.

Após esta breve introdução, na próxima seção serão expostos os métodos e a metodologia utilizada na análise da estrutura produtiva local e do mercado de trabalho regional. Já na seção 3.2, serão apresentados os principais resultados da análise da estrutura produtiva e do emprego na RMBS. Na seção 3.3, serão abordados os resultados da análise da renda *per capita* dos municípios da região, a partir das mudanças na composição e na desigualdade nos anos 2000. Por último, serão elencadas as principais conclusões deste estudo.

## 1. Metodologia de análise da estrutura produtiva local e do mercado de trabalho regional

Nesta parte, será feita uma análise socioeconômica da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) a partir de dois eixos de análise: a) a estrutura produtiva regional, avaliando-se a posição da estrutura produtiva da região e das mudanças nessas estruturas, utilizando-se métodos quantitativos como o Quociente Locacional (QL), Multiplicador Regional (MR) e a Análise Diferencial-estrutural (ADE); b) geração de emprego e renda, a partir de indicadores como a renda *per capita*, a participação da renda do trabalho, a taxa de formalização, o saldo de emprego e o tipo de ocupação predominante e, finalmente, a desigualdade de renda, medida pelo índice de Gini, para os nove municípios da RMBS.

O Quociente Locacional (QL) é utilizado para determinar o grau

de especialização de uma região de um determinado produto ou setor em relação a uma outra região maior, determinada como região de referência. Utilizando tipicamente dados de emprego (mas dados de renda ou produção também podem ser usados), compara-se a proporção do emprego em um setor na região de análise com a mesma proporção na região de referência. Se essa comparação revelar que a proporção na região de análise é maior, então, tal região revela uma especialização naquele setor produtivo em relação à região de referência (KLOSTERMAN, 1990, p. 128-131). Assim, se  $E_{ij}$  é o emprego do setor  $i$  na região  $j$ ,  $E_j$  é o emprego de todos os setores na região  $j$ ,  $E_i$  é o emprego do setor  $i$  na região maior de referência, e  $E$  é o emprego de todos os setores na região maior de referência, então, o Quociente Locacional (QL) é igual a:

$$QL = (E_{ij} / E_j) / (E_i / E)$$

Se o Quociente Locacional é maior do que a unidade, o produto ou setor revela especialização na região de análise em comparação com a região de referência. Essa última região pode ser o país ou um estado ou província, mas deve ser necessariamente maior que a região de análise e deve contê-la. O QL serve para uma avaliação da composição da economia regional, e de como é tal composição em comparação com o país e com outras regiões. Apesar de ter algumas limitações teóricas, o QL é uma ferramenta quantitativa bastante utilizada na análise regional, principalmente por planejadores regionais que buscam tirar uma radiografia da estrutura atual de uma região para poderem elaborar projetos de intervenção que visem a melhorar ou diversificar a estrutura produtiva de uma região (BENDAVID-VAL, 1994, p. 75).

Outra medida quantitativa bastante utilizada em análise regional é o Multiplicador Regional (MR). É utilizado em associação com a Teoria da Base Econômica, inicialmente elaborada por Douglass North (MONASTERIO; CAVALCANTE, 2011, p.71), a qual sustenta que toda a atividade econômica para os produtos de uma região depende da demanda externa – que vem de fora da região – para os produtos regionais, chamada de atividade básica da região, e da demanda interna – que vem dos moradores da região –, chamada de atividade não básica da região. Os setores que atendem a uma demanda externa da região são os seus setores básicos, como, por exemplo, em uma região

onde predomina a produção de café, que é consumida em sua maior proporção fora daquela região. Esses setores configuram a base da economia regional. Já os setores de suporte de uma região que atendem, principalmente, à demanda interna da região são os seus setores não básicos. Tipicamente, o setor de comércio é um setor não básico.

A Teoria da Base Econômica afirma também que, se a demanda externa para os produtos de uma região cresce, o setor básico expande a produção e o emprego naquele setor, que, por sua vez, também gera uma expansão da produção e do emprego do setor não básico, uma vez que a expansão do setor básico aumenta sua renda e seus gastos na região com os produtos regionais feitos somente para a demanda regional; a esse efeito é dado o nome de efeito multiplicador. Assim, a Teoria da Base Econômica classifica toda a atividade regional como básica ou não básica, e, se o emprego total na região ( $E$ ) é igual à soma do emprego no setor básico ( $E_B$ ) com o emprego no setor não básico ( $E_{NB}$ ), então, o multiplicador regional de emprego ( $MR$ ) é igual à razão do emprego total na região pelo emprego no setor básico, isto é:

$$MR = (E_B + E_{NB}) / E_B = E / E_B$$

Após escolher ou dividir os setores de uma economia regional em básicos e não básicos, soma-se o emprego de todos os setores básicos; o multiplicador é calculado como a razão entre o emprego total e a soma do emprego nos setores básicos. Isso dá uma ideia da capacidade que a atividade básica ou exportadora tem de induzir uma multiplicação do emprego e da renda em todas as atividades econômicas regionais (PIFFER, 2012, p. 56-59).

Outro método quantitativo bastante utilizado na análise regional é a Análise Diferencial-Estrutural (ou Análise Shift-Share). É bastante útil para avaliar mudanças na estrutura econômica de uma região. À medida que o método busca mostrar como a composição da economia regional está mudando, pode auxiliar o planejador regional a detectar quais mudanças na composição da economia regional podem ser promovidas e evitadas, ao mesmo tempo em que ajuda a identificar oportunidades para alterar a composição da economia regional de modo a melhorar sua performance.

Visto que um setor é considerado dinâmico se cresce a taxas maiores que a média, o método parte da constatação de que diferenças setoriais e regionais nos ritmos de crescimento entre dois pontos

no tempo. Tal diferença nos ritmos de crescimento pode ser creditada a dois fatores (SIMÕES, 2006, p. 274): 1) a predominância de setores mais (ou menos) dinâmicos na composição produtiva de uma região (variação estrutural); 2) uma maior (ou menor) participação de variável básica, independente da ocorrência em setores mais (ou menos) dinâmicos (variação diferencial).

Para se entender a variação no emprego regional em um setor é dado por três efeitos: 1) a variação no emprego devido à variação no crescimento da economia nacional, que é o efeito da proporção nacional; 2) a variação no emprego devido às características de crescimento do setor, que é o efeito da proporção setorial – ou a variação diferencial mencionada anteriormente; 3) a variação no emprego devido às características de crescimento da região, que é o efeito da proporção regional – ou a variação estrutural mencionada anteriormente. Se a variação total de emprego entre dois pontos no tempo é dada por T, a variação do emprego devido à variação no crescimento da economia nacional é dada por N, a variação no emprego devido às características de crescimento do setor (nacionalmente) é dada por S (setor mais ou menos competitivo que a média nacional), e a variação no emprego devido às características de crescimento do setor na região é dada por R (região mais ou menos competitiva), então:

$T = N + S + R$ , onde T = variação de emprego entre  $t_1$  e  $t_2$  na região; N = emprego em  $t_1$  \* taxa de crescimento nacional; S = emprego em  $t_1$  \* (taxa de crescimento do setor - taxa de crescimento nacional); e  $R = T - N - S$  (ou resíduo).

Em suma, o efeito setorial é positivo (ou negativo) se a região tem setores que crescem mais rapidamente (mais lentamente) em relação ao país. Já o efeito regional é positivo (ou negativo) em cada setor se a região cresce mais rapidamente (mais lentamente) em relação ao país.

Para o cálculo dos quocientes locacionais, dos multiplicadores de emprego e da análise diferencial-estrutural, também foram utilizados os dados de emprego da RAIS e do CAGED, para os anos de 2005 e 2012 e para os nove municípios da RMBS, tanto para os setores quanto para os subsetores classificados pelo IBGE. Foram utilizados para efeitos de análise os oito setores do IBGE: Agropecuária; Indústria Mineral; Indústria de Transformação; Serviços Industriais de Utilidade Pública; Construção Civil; Comércio; Serviços; e Administração

Pública. Alguns setores são também compostos de subsetores, como a Indústria de Transformação (Minerais Não Metálicos; Metalúrgica; Mecânica; Material Elétrico & de Comunicação; Material de Transporte; Madeira & Mobiliário; Papel e Gráfica; Borracha, Fumo & Couro; Química; Têxtil; Calçados; e Alimentos & Bebidas), o Comércio (Varejo e Atacado), e os Serviços (Financeiros; Comércio e Adm. de Imóveis; Transportes e Comunicação; Alojamento, Alimentos e Reparo; Médicos, Vet. e Odontológicos; e Ensino).

Após a análise da estrutura produtiva, serão analisados os dados sobre o emprego e renda obtidos nos levantamentos dos censos 2000 e 2010. É importante ressaltar que o censo é uma pesquisa domiciliar, portanto, refere-se à renda e ao emprego dos moradores de cada cidade. Por exemplo, a renda *per capita* de Cubatão considera os moradores, e não os trabalhadores dessa cidade. A análise será realizada por município.

Pretende-se verificar o nível da renda *per capita* e a participação dos empregos formais, informais, por conta própria, setor público e empregadores no mercado de trabalho local. Houve aumento da formalização? Cresceu a participação da renda do trabalho?

Para completar a análise, optou-se por coletar os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, com o intuito de verificar o saldo entre admitidos e desligados do mercado de trabalho regional, bem como os tipos de ocupações com maiores saldos e que predominam na RMBS. Houve mudança no perfil do emprego? Por exemplo, as perspectivas com a exploração do Pré-Sal tiveram impactos sobre a geração de emprego na RMBS?

## 2. Análise da estrutura produtiva e do emprego na RMBS

Nesta seção, serão apresentados os principais resultados da análise da estrutura produtiva da RMBS no período 2005-2012, far-se-á uso dos Quocientes Locacionais (QLs) dos setores e dos subsetores, bem como dos Multiplicadores Regionais (MRs) e da Análise Diferencial-Estrutural (ADE) para os setores. Aqui, o nível de análise é a região metropolitana como um todo, devido à forte integração entre os

municípios e a distribuição das atividades econômicas entre eles; não faz sentido desmembrar a análise e, por exemplo, atribuir a atividade industrial apenas ao município de Cubatão, ou as atividades portuárias apenas a Santos, uma vez que esses setores têm efeito sobre toda a região.

Em primeiro lugar, cabe relembrar que a região de referência utilizada nessa análise é o estado de São Paulo. Pode-se notar que o emprego total no estado aumentou 41% entre 2005 e 2012 (Tabela 3.1), tendo passado de 9,7 milhões para 13,7 milhões de pessoas. Dentre os setores da classificação do IBGE que mais cresceram, encontram-se os setores de Construção Civil (105%), Indústria Mineral (58%), Serviços (55%) e Comércio (48%). Dentre os setores que cresceram abaixo da média estadual, estão a Indústria de Transformação (expansão de 29%), os Serviços de Utilidade Pública (16%), a Administração Pública (14%) e a Agropecuária (6%).

Note-se, entretanto, que nenhum setor apresentou um decréscimo na taxa de expansão do emprego no estado de São Paulo. O setor que detinha a maior participação na economia paulista em 2012 era o de Serviços (cerca de 5,4 milhões de emprego, ou 39% do total), seguido do setor da Indústria de Transformação (2,8 milhões de emprego, ou 20%), do Comércio (2,7 milhões) e do setor da Administração Pública (1,6 milhão, ou 11% do total). Com participações abaixo dos 10% do total do emprego em 2012, figuravam os setores da Construção Civil (680 mil), da Agropecuária (355 mil), dos Serviços de Utilidade Pública (102 mil) e da Indústria Mineral (apenas 20 mil empregos no estado).

**Tabela 3.1 – Emprego no Estado de São Paulo, 2005 e 2012, por setor**

Setor	Emprego		Var. Emprego 2005-2012	
	2005	2012	Absoluta	%
Agropecuária	336.138	355.148	19.010	6
Indústria Mineral	13.093	20.741	7.648	58
Indústria Transformação	2.191.701	2.820.813	629.112	29
Serv. Ind. Ut. Pública	88.133	102.485	14.352	16
Construção Civil	331.394	680.771	349.377	105
Comércio	1.828.451	2.712.364	883.913	48
Serviços	3.501.193	5.417.583	1.916.390	55
Adm. Pública	1.470.661	1.673.636	202.975	14
<b>Total Estado</b>	<b>9.760.764</b>	<b>13.783.541</b>	<b>4.022.777</b>	<b>41</b>

Fonte: RAIS/MTE.

Passando para a análise pela RMBS como um todo, nota-se que o emprego total na região passou de 287 mil empregos em 2005 para 400 mil em 2012 (Tabela 3.2 abaixo), isto é, houve um aumento de 39%, pouco inferior ao crescimento do emprego no estado de São Paulo no mesmo período (41%, conforme a Tabela 3.1).

Os setores que mais cresceram na região foram a Construção Civil (71%), a Indústria Mineral (62%), os Serviços (44%) e o Comércio (42%). A Indústria de Transformação e a Administração Pública tiveram uma evolução no emprego abaixo da média da região e do estado: 24% e 23%, respectivamente. Note-se que tanto o emprego nos Serviços de Utilidade Pública quanto na Agropecuária retraíram na região, apresentando quedas de 10% e 48%, respectivamente.

Os setores de maior participação na estrutura econômica da região em 2012 segundo o emprego total é o setor de Serviços (cerca de 86 mil empregos, ou 52% do total), o Comércio (21% do total), a Administração Pública (11%), a Indústria de Transformação e a Construção Civil (cerca de 6% cada). De fato, dentre as regiões administrativas do estado de São Paulo, a RMBS é a com a maior participação das atividades terciárias em sua estrutura econômica, sobretudo devido à grande participação do setor de serviços (SÃO PAULO, 2011, p. 13). Já a Indústria de Transformação concentra-se principalmente na produção do polo petroquímico, químico e siderúrgico de Cubatão.

**Tabela 3.2 – Emprego e Análise Diferencial-Estrutural (ADE) para a RMBS, 2005 e 2012, por setor**

Setor	Emprego		Var. Empr. 2005-2012		ADE - Efeito Nacional (N)	ADE - Efeito Setorial (S)	ADE - Efeito Regional (R)
	2005	2012	Absoluta (T)	%			
Agropecuária	1.665	863	-802	-48	686	-592	-896
Ind. Mineral	206	333	127	62	85	35	7
Ind. Transf.	21.030	26.033	5.003	24	8.667	-2.631	-1.034
Serv.Ut. Pub.	3.597	3.237	-360	-10	1.482	-897	-946
Constr. Civil	15.124	25.792	10.668	71	6.233	9.712	-5.277
Comércio	60.927	86.439	25.512	42	25.110	4.343	-3.941
Serviços	146.456	210.414	63.958	44	60.360	19.803	-16.205
Adm. Pública	38.506	47.212	8.706	23	15.870	-10.555	3.392
<b>Total RMBS</b>	<b>287.511</b>	<b>400.323</b>	<b>112.812</b>	<b>39</b>	<b>118.494</b>	<b>19.218</b>	<b>-24.901</b>

Fonte: RAIS/MTE.

Agora, convém passar à análise da especialização econômica da RMBS, utilizando os Quocientes Locacionais para cada setor e subsetor no ano de 2012. A região apresenta uma especialização (em relação à região de comparação, que é o estado de São Paulo) nos setores de Serviços e Construção Civil, que apresentaram um QL de 1,34 e 1,30, respectivamente (vide Tabela 3.3) em 2012. Já os setores de Comércio e Serviços de Utilidade Pública também possuem uma especialização, porém mais fraca, uma vez que seus QLs foram de 1,10 e 1,09, respectivamente. A Construção Civil mostra-se particularmente forte na região, devido ao anúncio há alguns anos, da escolha de Santos como sede das operações da Petrobrás para a exploração do petróleo do Pré-Sal e a conseqüente expansão do mercado imobiliário na cidade, a qual se espalhou pelos municípios da região, principalmente São Vicente, Guarujá, Bertioga e Praia Grande.

Dentre os subsetores de serviços, são particularmente importantes na região os serviços de Transporte e Comunicação (QL igual a 1,97) e Alojamento, Alimentação e Reparo (QL igual a 1,60). Tais setores são particularmente importantes na região devido ao crescimento do Porto de Santos (maior porto da América Latina), que realiza suas atividades nos municípios de Santos e Guarujá, e devido ao turismo de veraneio na região, principalmente nas cidades de Guarujá, Bertioga e nos municípios ao sul da região (Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe). Também são importantes os serviços de ensino (QL=1,18), devido à expansão das universidades locais (principalmente no município de Santos), e os Serviços de Comércio e Administração de Imóveis (QL=1,10), devido à força dessas atividades em uma região que concentra várias estâncias balneárias. Quanto ao Comércio, o varejo também apresenta especialização (QL igual a 1,27).

Observando os subsetores da Indústria Manufatureira, apenas a Indústria Metalúrgica mostra especialização regional (QL igual a 1,09). Entretanto, vários subsetores são importantes em alguns municípios da região, como a Indústria de Material de Transporte em Guarujá, devido à presença de vários estaleiros de reparação da indústria naval e náutica na cidade; e as Indústrias Metalúrgica, Química e Mecânica e Papel e Gráfica em Cubatão, graças a seu polo petroquímico, químico e siderúrgico; e as Indústrias de Minerais não metálicos em Itanhaém e a Indústria Mineral em Mongaguá.

Tabela 3.3 – Quociente Locacional para a RMBS, 2012, por setor e subsetor

<b>Setor</b>	<b>QL</b>
<b>Agropecuária</b>	0,08
<b>Indústria Mineral</b>	0,55
<b>Indústria de Transformação</b>	0,32
Minerais Não Metálicos	0,29
Metalúrgica	1,09
Mecânica	0,17
Material Elétrico & de Comunic.	0,01
Material de Transporte	0,14
Madeira & Mobiliário	0,12
Papel e Gráfica	0,30
Borracha, Fumo & Couro	0,08
Química	0,31
Têxtil	0,13
Calçados	0,01
Alimentos & Bebidas	0,30
<b>Serviços Ind. de Utilidade Pública</b>	1,09
<b>Construção Civil</b>	1,30
<b>Comércio</b>	1,10
Varejo	1,27
Atacado	1,05
<b>Serviços</b>	1,34
Financeiros	0,65
Comércio & Adm. de Imóveis	1,10
Transportes & Comunicações	1,97
Alojamento, Alimentação & Reparo	1,60
Médicos, Vet. & Odontológicos	1,01
Ensino	1,18
<b>Administração Pública</b>	0,97

Fonte: RAIS/MTE.

Quanto ao Multiplicador Regional, é calculado como a razão entre o emprego total na região e o emprego total nos setores básicos. São considerados como setores básicos da RMBS aqueles que possuem alguma especialização (ou QL maior que a unidade) para os setores,

ou seja, Serviços, Construção Civil, Comércio e Utilidade Pública. Assim, o emprego básico total é igual a 325.882 (soma do emprego nos 4 setores básicos), e o efeito multiplicador em 2012 é dado pela razão entre o emprego regional total e o emprego básico total, isto é, 400.323 dividido por 325.882, e é igual a 1,23. Assim, para cada emprego gerado no setor básico da RMBS em 2012, são gerados 1,23 empregos na economia regional como um todo.

A seguir, observe-se a Análise Diferencial-Estrutural (ADE) da economia da RMBS entre 2005 e 2012. Conforme se viu na seção 3.1, a variação absoluta do emprego na RMBS (dada por um efeito total, ou T, na Tabela 3.2) é dada por três efeitos. Em primeiro lugar, tem-se o impacto na região do crescimento do estado de São Paulo (região maior de referência) como um todo (ou efeito “Nacional” na Tabela 3.2), isto é, o emprego em cada setor teria sido igual ao efeito total se a RMBS tivesse crescido na mesma taxa que o estado de São Paulo cresceu (41%). O segundo efeito é o efeito “Setorial”, que se dá devido à proporção que a região tem de setores que crescem mais rapidamente ou mais lentamente em relação à média de crescimento “nacional” — no caso em questão, a média do estado de São Paulo. O terceiro efeito é um efeito “Regional”, que mede se em cada setor a região cresce mais rapidamente (mais lentamente) em relação à região de referência.

Observou-se que o emprego na Agropecuária encolheu no período 2005-2012 na RMBS (menos 802 empregos). Se tivesse crescido na média estadual, teria gerado 686 empregos — o que não ocorreu, pois, no estado, esse setor cresceu bem menos (6%, vide Tabela 3.1) que a economia paulista como um todo (que cresceu 41%), ocasionando uma perda de 592 empregos (efeito Setorial). Além disso, o efeito Regional é negativo e causa uma perda de 896 empregos, pois a Agropecuária cresceu menos na RMBS (caiu 48%, vide Tabela 3.2) do que no Estado de São Paulo (cresceu 6%). De fato, esse setor na RMBS se limitava à bananicultura e tem apresentado uma queda na área total que ocupa, devido à ausência de espaço físico para expansão (SÃO PAULO, 2011, p. 13).

A Indústria de Transformação cresceu 29% no estado, menos que os 41% da economia paulista como um todo (efeito setorial negativo), e na região cresceu 24%, portanto, menos que os 29% do crescimento do setor em São Paulo (efeito regional negativo). Da mesma maneira, o setor de Utilidade Pública cresceu 16%, abaixo dos 41% de SP (portanto, o efeito setorial é negativo), e decresceu em 10% na RMBS,

muito abaixo dos 16% de crescimento no estado (e o efeito regional também é negativo). Logo, os setores de Agropecuária, Indústria de Transformação e Serviços Industriais de Utilidade Pública tiveram um padrão idêntico na RMBS (isto é, tanto o efeito setorial quanto o efeito regional foram negativos). E efeitos setoriais e regionais negativos implicam em perdas de empregos acumulativas, devido aos dois efeitos.

Já a Indústria Mineral teve um padrão oposto. Ambos os efeitos foram positivos: se o setor tivesse crescido pela média “nacional”, teria criado 85 postos de trabalho; no entanto, como criou 127 empregos, tem um efeito setorial positivo (igual a 35 empregos, criados porque esse setor cresceu no estado em uma taxa maior que a média estadual) e também um efeito regional positivo (igual a 7 empregos, criados porque esse setor cresceu na RMBS em proporção maior do que cresceu na região de referência, isto é, o estado de São Paulo). De fato, vem ganhando força na região a indústria extrativa, que envolve, além da extração de minerais não metálicos voltados à atividade da construção civil regional, a atividade de petróleo e gás, cuja expectativa é de ganhar força na região (SÃO PAULO, 2011, p. 13). Nota-se, entretanto, que a participação desse setor na economia regional ainda é pequena (conforme já mencionado), se concentrando nos municípios de Mongaguá e Itanhaém.

A Construção Civil, o Comércio e os Serviços tiveram efeitos setoriais positivos e efeitos regionais negativos, porque esses setores cresceram na região de referência (São Paulo) a uma taxa maior do que a média daquela região, e porque os três setores cresceram na RMBS a uma taxa menor do que os setores cresceram no estado. Assim, a Construção Civil criou 9.712 empregos devido ao efeito setorial positivo, mas destruiu 5.277 empregos, em função do efeito regional negativo. Do mesmo modo, o Comércio criou 4.343 empregos e destruiu 3.941 empregos, e os Serviços criou 19.803 empregos e destruiu 16.205 empregos. Note-se que o efeito líquido, entretanto, foi positivo nos três setores.

Finalmente, a Administração Pública na RMBS mostrou um efeito setorial negativo (eliminou 10.555 empregos) e um efeito regional positivo (criou 3.392 empregos), porque esse setor cresceu menos no estado de São Paulo do que a média geral do estado (14% e 41%, respectivamente, vide Tabela 3.1), e porque cresceu na RMBS (23%) mais fortemente do que cresceu no Estado (14%, na Tabela 3.1).

Até aqui, constatou-se que o volume de empregos criados na re-

gião entre 2005 e 2012 foi um pouco menor do que a média estadual (39% contra 41% no Estado de São Paulo). Além disso, por meio das metodologias de Quociente Locacional, do Multiplicador Regional e da Análise Diferencial-Estrutural, foi possível identificar os setores mais dinâmicos da economia regional, ou seja, aqueles que tiveram desempenho proporcionalmente superior à média estadual (efeito regional) e aos demais setores produtivos (efeito setorial), são eles: Comércio, Serviços e Construção Civil. Vale destacar também que a Indústria Mineral – que inclui a atividade de petróleo e gás – teve efeitos setoriais e regionais positivos, porém a escala é ainda muito pequena, o que não permite concluir que se trata de uma nova força motriz da economia regional.

Para além da quantidade de empregos, pretende-se questionar aqui a qualidade dos postos gerados, em termos de remuneração e de escolaridade exigida. Quais os tipos de empregos foram criados e qual a remuneração média dos admitidos em suas respectivas funções? O quadro anexo mostra as 50 ocupações com maiores saldos positivos de emprego (admitidos menos desligados) na RMBS como um todo. Por coincidência, são as ocupações que superaram o número de 200 vagas criadas no período analisado (2008 a 2012)<sup>1</sup>.

O grande destaque, se somadas a segunda e a quarta colocação, são as atividades ligadas ao *Telemarketing* (dentro do setor de Serviços), cuja atração de empresas foi estimulada com a redução do ISS em Santos para esse tipo de serviço. Foram mais de 9 mil empregos gerados, com remuneração de um salário mínimo e com alta participação de 1º emprego. Se, por um lado, foi importante para a inserção de jovens no mercado de trabalho; por outro, não se pode afirmar serem vagas que sinalizam para um dinamismo no mercado de trabalho regional.

A construção civil também contribuiu bastante para a geração de emprego formais, são eles: Servente de Obras (primeiro lugar) e Pedreiro, totalizando 7 mil vagas. Após o término das obras, surge a demanda por postos que também tiveram saldo positivo: Trabalhador da Manutenção de Edificações, Porteiro de Edifícios e grande parte dos Faxineiros, correspondendo a cerca de 5 mil novos postos de trabalho.

Outras ocupações dentre as que mais tiveram saldo positivo estão

---

<sup>1</sup> Para fazer a análise da geração de empregos por ocupação, foi necessário reduzir o período de análise para 2008 a 2012, pois os dados referentes aos anos anteriores não estavam disponíveis no sistema *online* quando se fez a coleta dos dados (novembro de 2013). A fonte de dados é o CAGED/ TEM.

os postos relacionados ao comércio varejista e serviços administrativos, todas também de baixa qualificação e remuneração. No primeiro grupo, são casos exemplares as ocupações de Vendedor de Comércio Varejista, Operador de Caixa e Atendente de Lanchonete (somando mais de 6.500 novas vagas preenchidas), essa última com alta participação de 1º emprego. Já os postos administrativos mais comuns são: Auxiliar de Escritório, em Geral; Assistente Administrativo e Recepcionista, em Geral, totalizando 8.500 empregos.

Diante das perspectivas positivas da economia local com a exploração do Pré-Sal e crescimento da movimentação portuária, esperava-se um desempenho superior na geração de empregos, o que não aconteceu, uma vez que o crescimento do emprego foi mais forte em nível estadual e nacional.

Da mesma forma, as perspectivas em relação à geração de mais e melhores empregos também não foram confirmadas. Apesar de formais, nota-se que são ocupações de baixa remuneração e ligadas aos setores de comércio, serviços e construção civil, sem exigência de elevados níveis de escolaridade, contrariando as expectativas de geração de empregos de altos salários e altamente especializados. Apesar das especulações, por enquanto, nem sinal dos postos de trabalhos relacionados à exploração de Petróleo.

### 3. Análise da renda dos municípios da RMBS: composição e distribuição

Durante a década de 1990, a falta de dinamismo econômico na resultou em supressão de postos de trabalho no polo industrial de Cubatão e no Porto de Santos (GONÇALVES, 2005)<sup>2</sup>. Já nos anos 2000, os recordes de movimentação no Porto de Santos, o ritmo acelerado da construção civil e as perspectivas positivas geradas pela instalação da unidade de negócios da Petrobrás para exploração do Pré-Sal, ocorrida em 2006, geraram fortes incentivos para a economia local (VAZQUEZ, 2011), em consonância com a retomada do crescimento nacional.

Em face disso, pretende-se verificar os impactos sobre a renda e o emprego na região, em termos quantitativos e também qualitativos. A

---

<sup>2</sup> A razão para a crise dos anos 1990, segundo o autor, está relacionada com a queda dos investimentos estatais na década de 1980 e, na sequência, pela privatização da Cosipa e dos terminais portuários (GONÇALVES, 2005).

hipótese é que, ante esse novo contexto, além da geração de empregos – conforme observado na seção anterior –, tenha ocorrido o aumento no nível de renda, aumento da formalização, melhores salários e redução da desigualdade de renda.

Para testar essa hipótese, pretende-se, primeiramente, realizar uma análise do nível de renda, que abrange a sua evolução nos anos 2000, a participação do trabalho na renda e a desigualdade na sua distribuição, medida pelo Índice de Gini, com dados desagregados para cada município da RMBS, tomando-se como referência os resultados para a média nacional. As fontes de dados são os censos de 2000 e 2010, realizados pelo IBGE, o que permitirá uma análise comparativa, a fim de verificar as mudanças promovidas na última década.

Em segundo lugar, serão analisados os dados mais específicos do mercado formal de trabalho, como a evolução na taxa de formalização e a geração de empregos com carteira assinada, destacando-se as ocupações com maiores saldos e salário médio dos admitidos, a fim de aprofundar os efeitos da retomada do crescimento econômico na quantidade e na qualidade da oferta de trabalho na região. Nessa segunda parte, as fontes de dados são a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), disponibilizados pelo Ministério do Trabalho, abrangendo os últimos cinco anos (2008 a 2012).

Para dar início à análise da renda na Baixada Santista, a Tabela 3.4 mostra a renda *per capita* nos nove municípios da região, em 2000 e 2010, em valores reais de 2010 (isto é, já descontada a inflação do período)<sup>3</sup>. Como referência, tem-se a renda média *per capita* nacional de R\$ 592,46 e R\$ 793,87, respectivamente em 2000 e 2010, o que representa um aumento real de 34%.

---

<sup>3</sup> Os dados apresentados são diferentes de Vazquez (2011), pois o referido estudo utilizou os dados preliminares do Censo 2010, uma vez que os resultados definitivos só foram divulgados após a sua publicação.

**Tabela 3.4 – Renda *per capita*, 2000 e 2010**

Municípios RMBS	Renda <i>per capita</i> 2000	Renda <i>per capita</i> 2010	Varição (em%) 2000-2010
Bertioga	679,76	736,03	8,28%
Cubatão	540,04	689,21	27,62%
Guarujá	616,96	745	20,75%
Itanhaém	570,23	690,67	21,12%
Mongaguá	620,65	699,73	12,74%
Peruíbe	631,29	753,85	19,41%
Praia Grande	759,05	820,97	8,16%
Santos	1441,86	1693,65	17,46%
São Vicente	667,43	789,32	18,26%

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010.

Quanto ao nível de renda, somente o núcleo metropolitana supera a média nacional. O município de Santos possui renda *per capita* maior que o dobro da média nacional, sendo a 9<sup>a</sup> maior renda do país em 2010, mesma posição ocupada em 2000, segundo Vazquez (2011). Nas cidades da periferia metropolitana, o nível de renda é muito inferior à registrada na cidade-polo, sendo a menor renda auferida em Cubatão (R\$ 689,21)<sup>4</sup>.

Em relação ao aumento da renda na última década, nenhum município da região teve uma variação superior à média nacional. No entanto, um fato positivo é que as maiores variações foram nos dois municípios que tinham as menores rendas *per capita* em 2000 – por ordem, Cubatão e Itanhaém.

É importante ressaltar que a evolução da renda *per capita* no Brasil na última década resultou em queda da desigualdade na renda, devido ao aumento proporcionalmente superior na base da pirâmide do que no seu topo (NERI, 2011). Conforme destacou Vazquez (2011, p. 280) “observa-se que essa tendência também se reproduziu em nível regional: as menores rendas em 2000 (Cubatão e Itanhaém) registraram crescimento maior que em Santos, em que o patamar de renda era e ainda permanece em nível bem superior”.

Sem dúvida, o nível da renda é um indicador econômico importante; para qualificá-lo e também para destacar a renda do trabalho,

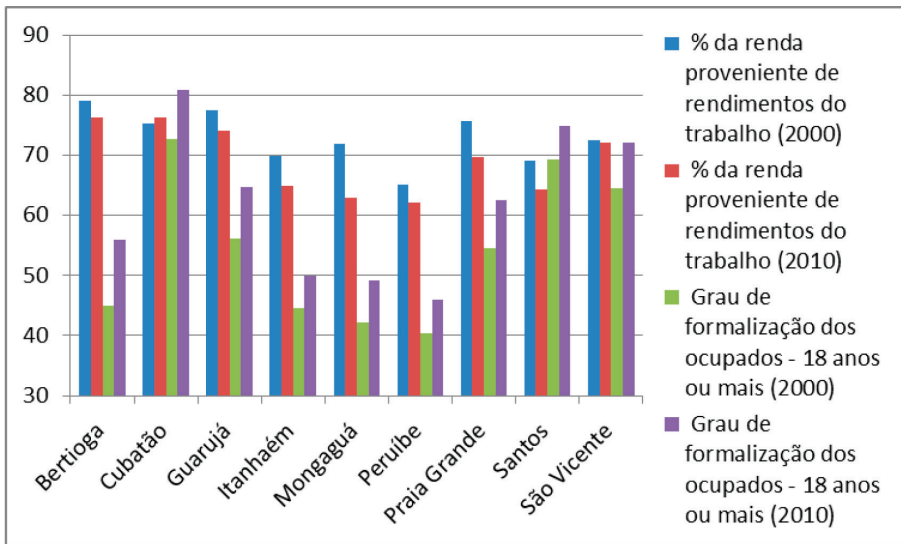
<sup>4</sup> Cubatão é marcada por uma forte contradição: é o maior PIB municipal *per capita* e, ao mesmo tempo, possui o menor nível de renda *per capita* da região, revelando que a população da cidade consegue se apropriar muito pouco dos bens e serviços que produz.

optou-se por verificar a taxa de formalização da economia, medida pelo percentual da população com mais de 18 anos que possui emprego formal. Embora ainda baixa, houve um forte aumento da formalização do trabalho nos anos 2000, que atingiu 59,3% em 2010, quando a taxa média nacional era de apenas 51,6% em 2000, um incremento de 15%.

Outra informação importante é a composição da renda, especialmente a participação dos salários na mesma; esse dado, por sua vez, não indicou avanços. No Brasil, apesar da geração de empregos e da formalização, a participação dos rendimentos do trabalho na renda tiveram uma leve redução nos anos 2000 – de 76,6% em 2000 para 74,3% em 2010 –, o que pode ser explicado, de um lado, pelo aumento das transferências governamentais (aposentadorias, pensões, benefícios sociais, juros da dívida) e, de outro, pelo aumento dos rendimentos do capital.

O gráfico 3.1 mostra a participação dos rendimentos provenientes do trabalho na renda e a taxa de formalização do emprego nos municípios da Baixada Santista em 2000 e em 2010.

**Gráfico 3.1 – Participação dos rendimentos do trabalho na renda e taxa de formalização na RMBS, 2000 e 2010**



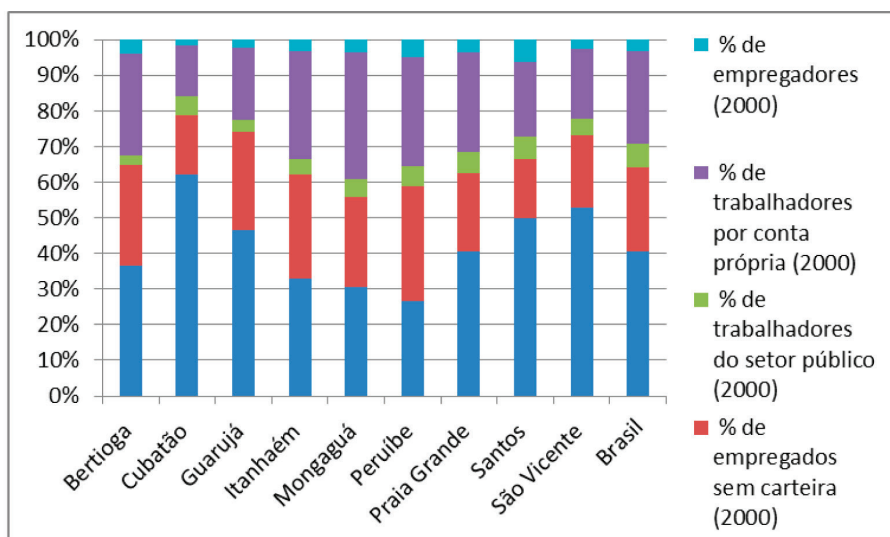
Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010.

Na Baixada Santista, a formalização e a participação do trabalho

na renda seguiram a tendência nacional, de aumento do primeiro e redução do segundo indicador, exceto o município de Cubatão, que também teve aumento da participação dos rendimentos do trabalho na renda e onde a taxa de formalização supera 80%. Vale ressaltar ainda que a contradição entre aumento da formalização e leve redução da participação do trabalho na renda observada em nível nacional é ainda maior na Baixada Santista, uma vez que a região possui taxas de formalização mais altas do que a média brasileira – com exceção de Bertiooga e dos três municípios do Litoral Sul.

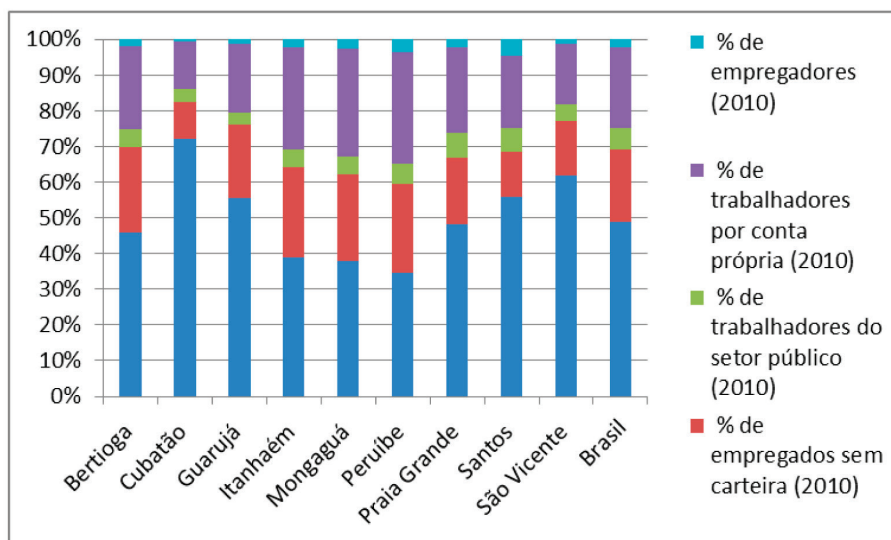
Porém, a participação dos rendimentos do trabalho na renda diminuiu em quase todos os municípios – exceto em Cubatão –, de acordo com os dados do Censo 2010. Vale ressaltar que, nos demais municípios, essa queda da participação dos salários na renda foi mais intensa do que a constatada na média nacional – exceto em São Vicente, cuja queda foi menor. O tipo de ocupação também reforça uma tendência de forte aumento do emprego formal, e, conseqüentemente, houve queda entre 2000 e 2010, para a média nacional, da participação dos demais tipos de ocupação: informais, por conta própria, empregadores e também no setor público. Na Baixada Santista, também se observou essa tendência, com algumas diferenças importantes, conforme mostram os gráficos 3.2 e 3.3 a seguir.

**Gráfico 3.2 – Tipos de ocupação na RMBS e no Brasil, 2000**



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2000.

**Gráfico 3.3 – Tipos de ocupação na RMBS e no Brasil, 2010**



Fonte: IBGE. Censo Demográfico 2010.

Na Baixada Santista, houve aumento também da ocupação no setor público, exceto em Cubatão e Itanhaém, que tiveram queda relativa, seguindo a média nacional; outra exceção foi Peruíbe, onde não houve queda na participação dos trabalhadores por conta própria. No restante, o comportamento na Baixada Santista acompanhou a tendência nacional de redução da informalidade e de queda no percentual de empregadores, cujo patamar em Santos é superior ao dobro da média nacional, reflexo da preferência pela cidade-polo como local de moradia das classes dominantes.

Por fim, pretende-se verificar se essa dinâmica do mercado de trabalho contribui para melhorar a distribuição de renda na região. Considerar-se-á bastante positivo se o crescimento da renda e a geração de emprego tenham trazido, além da formalização, redução da desigualdade de renda. A Tabela 3.5 mostra dois importantes indicadores de desigualdade para os municípios da RMBS e a média nacional.

**Tabela 3.5 – Índice de Gini e Razão entre a renda dos 10% mais ricos e dos 40% mais pobres, 2000 e 2010**

<b>Município</b>	<b>Índice de Gini (2000)</b>	<b>Índice de Gini (2010)</b>	<b>Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres (2000)</b>	<b>Razão 10% mais ricos / 40% mais pobres (2010)</b>
<b>Bertioga</b>	0,51	0,48	13,27	11,29
<b>Cubatão</b>	0,47	0,45	10,70	9,82
<b>Guarujá</b>	0,51	0,50	13,77	12,79
<b>Itanhaém</b>	0,54	0,50	16,15	12,69
<b>Mongaguá</b>	0,55	0,50	17,64	12,84
<b>Peruíbe</b>	0,57	0,53	19,08	15,13
<b>Praia Grande</b>	0,55	0,49	16,87	12,22
<b>Santos</b>	0,53	0,55	15,37	17,33
<b>São Vicente</b>	0,50	0,47	12,83	10,89
<b>Brasil</b>	0,64	0,60	30,31	22,78

Fonte: IBGE. Censos Demográficos 2000 e 2010.

Os dados mostram uma queda da desigualdade no Brasil, visível pela redução do Índice de Gini, de 0,64 para 0,60, revertendo uma tendência de décadas anteriores (NERI, 2011). Em 2000, a renda concentrada nas mãos dos 10% mais ricos era 30 vezes maior do que a renda acumulada pelos 40% mais pobres, esta razão cai para 22.

A desigualdade nos municípios da RMBS é menor que a média nacional e também apresentou queda nos anos 2000, exceto em Santos. A cidade-polo é a mais desigual (Gini igual a 0,55 em 2010) e não conseguiu reduzir sua desigualdade na década passada (em 2000, o índice era de 0,53), onde os 10% mais ricos têm renda 17,3 vezes superior a toda renda acumulada pelos 40% mais pobres.

Apontada como a 6ª melhor cidade em desenvolvimento humano, Santos possui suas grandes contradições: é uma cidade de alta de renda, onde o mercado de trabalho revela-se pouco dinâmico, e a desigualdade de renda cresceu nos anos 2000, na contramão da queda registrada em nível nacional. Na periferia metropolitana, a situação é, sem dúvida, pior em termos econômicos, embora os indicadores tenham melhorado, conquanto ainda aquém do desejado, do esperado e do possível, se comparamos com o desempenho da economia e do mercado de trabalho no Brasil e no próprio Estado de São Paulo.

## Conclusões e Implicações

Foram avaliadas, neste capítulo, as mudanças recentes na estrutura produtiva, no emprego e na renda da Região Metropolitana da

Baixada Santista (RMBS). Em 2012, a região se especializava nos setores de Serviços, Comércio, Administração Pública, Indústria de Transformação e Construção Civil. Quanto aos Serviços, a RMBS detinha a maior participação no estado de São Paulo, principalmente devido aos serviços de transporte relacionados ao porto que se localiza nos municípios de Santos e Guarujá. Os serviços relacionados ao turismo (Comércio e Administração de Imóveis, e Alojamento, Alimentação e Reparo) eram fortes nos municípios balneários, como Bertioga, Guarujá, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. Já a Indústria de Transformação tinha uma participação significativa, devido ao polo de Cubatão. Esses setores “básicos” da economia regional tinham um efeito multiplicador igual a 1,23, isto é, para cada emprego gerado pelos setores básicos da RMBS em 2012, eram gerados 1,23 empregos na economia regional como um todo.

Quanto às mudanças na estrutura produtiva na região entre 2005 e 2012, observou-se que os setores da Agropecuária, da Indústria de Transformação e dos Serviços Industriais de Utilidade Pública tiveram na RMBS efeitos setoriais e regionais negativos, que implicaram em perdas acumulativas de emprego devido aos dois efeitos. O emprego encolhe porque a região tem setores que crescem mais lentamente em relação à região de referência (o estado de São Paulo) e porque esses setores crescem na região mais lentamente do que na região de referência. A Indústria Mineral teve efeitos setoriais e regionais positivos, embora tenha ainda uma escala pequena e concentrada em dois municípios do Litoral Sul. Já a Construção Civil, o Comércio e os Serviços tiveram efeitos setoriais positivos e efeitos regionais negativos. Nos três casos, o efeito líquido foi positivo, de modo que a região ganhou participação relativa nos três setores em relação ao Estado de São Paulo. Finalmente, a Administração Pública na RMBS mostrou efeito setorial negativo e efeito regional positivo, sendo que o efeito líquido foi negativo – isto é, a região perdeu participação relativa em relação ao estado.

Quanto ao nível de renda *per capita*, o nível de renda nos municípios da região é inferior à média nacional – com exceção de Santos – e o crescimento da renda nos anos 2000 foi menor do que o registrado nacionalmente em todos os municípios. Em relação à desigualdade, a Baixada Santista possui melhor distribuição de renda e a trajetória do Índice de Gini é compatível com a registrada nacionalmente, exceto no núcleo metropolitano que é a cidade da região com pior distribuição de renda e que ampliou a desigualdade nos anos 2000.

Entre 2008 e 2012, foram criadas 54.776 vagas no mercado formal de trabalho, o que representa 15,6% do estoque de empregos atual (350.228 postos em janeiro de 2013). Ainda que positivo, este resultado foi inferior às médias estadual e nacional, em que o incremento no número de empregos representa 17,4% e 17,7% do total de empregos formais<sup>5</sup>. Diante das perspectivas positivas da economia local com a exploração do Pré-Sal e crescimento da movimentação portuária, esperava-se um desempenho superior.

Apesar do saldo positivo na geração de emprego, do aumento da renda *per capita* e da formalidade no mercado de trabalho na região, a participação dos rendimentos do trabalho na renda diminuiu, inclusive em proporção superior à média nacional, exceto em Cubatão, que teve aumento, e São Vicente, cuja queda foi menor do que a brasileira. Dessa forma, é possível questionar a qualidade do emprego gerado e, principalmente, o nível de remuneração.

Por fim, a análise realizada forneceu indícios de um circuito de alta renda e bastante concentrada que não passa pelo mercado de trabalho regional. O caso mais exemplar é o núcleo metropolitano, pois Santos possui uma renda *per capita* que é superior ao dobro da média nacional, enquanto a participação dos rendimentos do trabalho na renda é 10 p.p. menor (64,2% contra 74,3% no Brasil, em 2010), com um nível de desigualdade menor do que a média brasileira (0,55 contra 0,6 do Brasil, em 2010), mas que se intensificou nos anos 2000, ao mesmo tempo em que a distribuição de renda no país teve significativa melhora.

## Referências

BENDAVID-VAL, A. *Regional and local economic analysis for practitioners*. Nova York: Praeger Publishers, 1994.

BLAKELY, E. J. *Planning local economic development*. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

GONÇALVES, A. *Desenvolvimento econômico na Baixada Santista*. Santos: Leopoldianum, 2005.

KLOSTERMAN, R. *Community analysis and planning techniques*. Savage, MD: Rowman & Littlefield, 1990.

---

<sup>5</sup> A fonte de dados é RAIS/ CAGED do Ministério do Trabalho.

MONASTERIO, L.; CAVALCANTE, L. R. Fundamentos do pensamento econômico regional. In CRUZ., B. O. *et al.*; (org.) *Economia regional e urbana – teorias e métodos com ênfase o Brasil*. Brasília: IPEA, 2011.

NERI, M. *Desigualdade de renda na década*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2011.

PIFFER, M. Indicadores de base econômica. In PIACENTI, C. A.; LIMA, J. F. *Análise regional – metodologias e indicadores*. Curitiba: Camões, 2012.

SÃO PAULO. *Caracterização socioeconômica de São Paulo – Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2011.

SIMÕES, R. Métodos de análise regional: diagnóstico para o planejamento regional. In DINIZ, C. C.; CROCCO, M. *Economia regional e urbana – contribuições teóricas recentes*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

VAZQUEZ, D. A. Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Editora Leopoldianum, 2011.

## Anexo

**Quadro 3.1 – Saldo da geração de empregos e salário médio dos admitidos, com destaque para o 1º emprego, no acumulado do período 2008-2012, na RMBS**

Ocupação, segundo o CBO 2002	Saldo	Participação do 1º emprego	Salário Médio Admitidos	Salário Médio Admitidos - 1º Emprego
717020: Servente de Obras	6.022	13,49%	798,45	763,96
422315: Operador de <i>Telemarketing</i> Receptivo	5.446	4,27%	603,53	628,45
411005: Auxiliar de Escritório, em Geral	5.321	36,18%	717,52	553,23
422310: Operador de <i>Telemarketing</i> Ativo e Receptivo	3.662	32,84%	578,14	572,65
521110: Vendedor de Comércio Varejista	2.738	21,13%	777,88	719,21
514320: Faxineiro (desativado em 2010)	2.701	16,59%	658,03	628,13
421125: Operador de Caixa	2.182	18,58%	744,83	708,11
782510: Motorista de Caminhão (Rotas Regionais e Internacionais)	1.759	2,10%	1.099,35	1.041,29
513435: Atendente de Lanchonete	1.671	47,06%	613,81	548,8
411010: Assistente Administrativo	1.630	11,08%	1.082,50	908,6
514225: Trabalhador de Serviços de Limpeza e Conservação de Áreas Públicas	1.604	21,40%	673,76	666,87
422105: Recepcionista, em Geral	1.551	16,95%	788,43	716,27
514325: Trabalhador da Manutenção de Edificações	1.535	15,48%	727,8	694,74
514210: Faxineiro (desativado em 01/2009)	1.259	24,11%	524,06	503,29
783225: Ajudante de Motorista	1.144	14,33%	713,6	696,9
783110: Manobrista	1.134	3,41%	723,77	752,14
521125: Repositor de Mercadorias	879	19,42%	777,7	763,67
715210: Pedreiro	879	4,37%	1.042,61	958,69
517410: Porteiro de Edifícios	847	7,57%	685,57	660,91
414110: Armazenista	816	13,12%	811,98	770,51
322230: Auxiliar de Enfermagem	812	13,46%	1.043,13	1.025,57
784205: Alimentador de Linha de Produção	680	9,31%	893,8	755,2
784105: Embalador, a Mão	671	64,07%	537,83	522,33
413225: Escriturário de Banco	632	52,22%	1.244,54	1.217,94
412205: Contínuo	619	26,08%	654,83	578,01
783220: Estivador	609	7,92%	915,93	711,85
513505: Auxiliar nos Serviços de Alimentação	544	22,39%	764,21	739,77
521135: Frentista	516	10,54%	715,34	683,17
782310: Motorista de Furgão ou Veículo Similar	500	3,38%	1.061,38	995,73
391115: Controlador de Entrada e Saída	364	7,69%	812,98	693,03
514205: Coletor de Lixo Domiciliar	331	9,59%	615,36	579,38
371410: Recreador	307	21,70%	661,1	611,93
422110: Recepcionista de Consultório Médico ou Dentário	296	15,22%	721,63	677,89
512105: Empregado Doméstico nos Serviços Gerais	291	21,21%	688,45	649,39
514310: Auxiliar de Manutenção Predial	288	17,42%	664,43	637,2
821420: Operador de Bobinadeira de Tiras a Quente, no Acabamento de Chapas e Metais	286	8,10%	874,04	919,08
513205: Cozinheiro Geral	278	16,07%	733,21	697,78
991405: Trabalhador da Manutenção de Edificações (desativado em 01/2009)	275	16,33%	598,95	568,02
413110: Auxiliar de Contabilidade	264	7,82%	1.016,91	787,42
414105: Almoxarife	247	15,53%	913,07	756,98
519110: Motociclista no Transporte de Documentos e Pequenos Volumes	244	8,93%	741,41	688,02
774105: Montador de Móveis e Artefatos de Madeira	240	14,12%	791,44	757,59
514230: Coletor de Resíduos Sólidos de Serviços de Saúde	239	5,28%	647,49	663,29
331110: Auxiliar de Desenvolvimento Infantil	227	20,47%	618,89	556,16
411045: Auxiliar de Serviços de Importação e Exportação	221	8,01%	1.116,95	943
782705: Marinheiro de Convés (Marítimo e Fluvial)	220	3,70%	1.061,95	1.081,87
514215: Varredor de Rua	215	14,08%	535	520,64
724220: Preparador de Estruturas Metálicas	214	12,97%	862,64	756,36
783210: Carregador (Armazém)	209	8,69%	1.097,88	1.087,06
514110: Garagista	200	6,88%	788,78	722,23

Fonte: CAGED/ MTE.

**PARTE II**  
**Dimensão sócio espacial da exclusão/  
integração na RMBS**



---

# Estrutura social e organização social do território da Região Metropolitana da Baixada Santista

---

*Maria Graciela González de Morell  
Marinez Villela Macedo Brandão  
Felipe Granado de Souza  
Wilson Sabino  
André Rocha Santos*

**Resumo:** Este capítulo tem por objetivo a construção e análise da configuração da tipologia socioespacial da Região Metropolitana da Baixada Santista nos anos 2000 e 2010 e suas relações com as desigualdades socioeconômicas e os processos de exclusão social por que passa a Região. A representação em Mapas temáticos e em pirâmides etárias por categorias socioespaciais evidenciou as diferenças nas condições de vida, demonstrando que os padrões de apropriação do espaço urbano na Região Metropolitana são reveladores das transformações na estrutura social no período e que, associados às categorias ocupacionais, expressam as dimensões das desigualdades sociais no território, que se traduzem em diferentes modos de nascer, viver e morrer.

**Palavras-chave:** organização social; desigualdades; demografia; políticas públicas; exclusão.

**Abstract:** This chapter aims at the construction and analysis of socio-spatial configuration of the typology of the Metropolitan Region of Santos in 2000 and 2010, their relationship to socioeconomic inequalities and social exclusion processes undergone by the Region. The representation in thematic maps and population pyramids for socio-spatial categories showed differences in living conditions, demonstrating that patterns of appropriation of urban space in the metropolitan area are indicative of changes in the social structure in the period and that associated with occupational categories, express dimensions of social inequality in the territory, translated into different ways to be born, live and die.

**Keywords:** social organization; inequalities; demographics; public policy; exclusion.

## Introdução

Este capítulo apresenta um estudo da Região Metropolitana da Baixada Santista baseado na metodologia do Observatório das Metrôpoles aplicada à análise da estrutura e organização social do seu território, portanto, elaborada a partir dos procedimentos metodológicos dessa rede de pesquisa, conforme se apresentou fundamentada na Introdução deste livro, que mostra, de forma detalhada, como a ocupação ou o trabalho é a variável principal deste estudo.

Os resultados tomaram uma forma mais explicativa do que propriamente comparativa, mas possibilitaram um aprofundamento da caracterização entre as tipologias socioespaciais da Região Metropolitana na última década. A elaboração da análise foi composta pelos dados censitários de 2000 e 2010 coletados por o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Para cada um dos anos do estudo, foi utilizada a metodologia adotada pelo Observatório das Metrôpoles, a fim de se obterem as tipologias. Nesse sentido, foram consideradas as ocupações declaradas pelos indivíduos recenseados, e, para a análise dos dados, utilizou-se o *software* STATLAB empregando-se a análise de agrupamento, o que proporcionou a possibilidade de definição dos diferentes tipos socioespaciais.

A partir dessa construção, buscou-se explicar a estrutura social da Região Metropolitana da Baixada Santista mediante a análise de fatores históricos estruturantes da Região, como a existência do maior Porto da América Latina, o processo de industrialização, a formação de um mercado imobiliário e suas dinâmicas, as transformações decorrentes do Pré-sal e a expansão do setor terciário no período de 2000 a 2010; também, buscou-se dimensionar o papel do Estado nos processos de estruturação desses mecanismos de organização do território. Nesse sentido, o estudo leva o leitor a uma visão da distribuição espacial das atividades produtivas e das configurações e transformações na estrutura e organização social do território Metropolitano, apontando para os espaços de segregação e de integração Metropolitanas e para os movimentos histórico-econômicos dessas transformações, revelando as mudanças nesse período de dez anos, com a nova tipologia socioespacial de 2010.

Esse percurso permitiu um aprofundamento da análise da Região Metropolitana, entretanto, fazem-se necessários alguns esclarecimentos com relação às limitações das análises comparativas decorrentes de mudanças na subdivisão das unidades espaciais definidas pelo IBGE em

2010. A tipologia vista como um todo é subdividida em tipos a partir de determinadas características, e esses têm um percentual de cada categoria sócio-ocupacional (CATs) que se diferenciam entre si em função da concentração relativa entre as diferentes CATs. A concentração relativa que em cada uma das CATs aparece permite definir e estabelecer uma hierarquia social estruturada pela variável trabalho ou ocupação. Neste estudo, foram identificados seis tipos para análise, aprofundamento e possíveis comparações das tipologias em 2000 e 2010.

Cada tipo socioespacial foi dimensionado na sua estruturação como parte integrante da Região, a partir das atividades econômicas que predominam inseridas nas dinâmicas Metropolitanas. Depois, buscou-se compreender a mudança sócio-ocupacional, a partir da representatividade de grupos específicos, como os dirigentes, os intelectuais, as ocupações médias, os trabalhadores do setor secundário, do terciário, especializados e não especializados, e dos setores agrícolas.

Quais seriam as transformações ocorridas nesse período que implicaram nessa composição? Essa distribuição espacial das atividades econômicas e a sua configuração no espaço, bem como as reestruturações, estabelecem mudanças na estrutura sócio-ocupacional da Região Metropolitana?

Quais movimentos podem ser identificados a partir das mudanças decorrentes da mundialização da economia das décadas de 1980 e 1990? Quais são suas configurações na espacialidade da Região Metropolitana? Quais são seus efeitos na organização social?

Essas questões que norteiam este estudo da RMBS espera-se, que possibilitem o desencadeamento do debate sobre as transformações na Organização Social e na sua Estrutura.

## 1. A metodologia

Na análise da organização social do território a partir da metodologia do Observatório das Metrôpoles, o trabalho, em suas formas e relações nos processos econômicos, é a principal categoria analítica para a compreensão dos processos sociais e suas expressões na territorialidade. As definições teóricas e a análise da estrutura social têm como principais referências a teoria marxista e a weberiana, por apresentarem concepções teóricas mais consistentes no que tange às classes sociais (RIBEIRO, 2013).

Essas concepções e teorias estão no centro deste livro e são explicadas de forma detalhada na Introdução, compondo a fundamentação teórica da metodologia utilizada. Assim, os resultados que ora se apresentam referem-se ao estudo das informações derivadas dos Censos Demográficos de 2000 e de 2010, seguindo a metodologia de construção da Tipologia Socioespacial do Observatório das Metrôpoles, a qual tem por objetivo caracterizar socialmente as áreas geográficas de um determinado território objeto de estudo (RIBEIRO, 2004). Para realizar essa caracterização, ainda conforme Ribeiro, três aspectos devem ser levados em consideração: a escolha da *unidade social* de análise, a escolha das *variáveis* que descreverão a distribuição das pessoas no espaço e a escolha das *unidades espaciais* de análise.

A tipologia socioespacial tem como eixo norteador a metodologia desenvolvida para a construção social da segregação socioespacial urbana (PRETECEILLE, 2004; RIBEIRO, 2004), escolhendo-se como unidade de análise as *pessoas*; como variável descritora, de classificação das unidades e de explicação da divisão social do espaço Metropolitano, a *ocupação*, tal como definida pelo IBGE, e como unidades espaciais as *Áreas de Ponderação*, também definidas pelo IBGE para os Censos de 2000 e 2010.

A metodologia agrupa as ocupações discriminadas nos censos demográficos em categorias sócio-ocupacionais hierarquizadas, obedecendo aos seguintes princípios de distinção: Capital e Trabalho, traduzido em empregador e empregado; Grande e Pequeno Capital, diferenciados pelo número de empregados; Autonomia e Subordinação, considerando trabalho autônomo as modalidades de empreendimentos individuais, ocupações de subsistência urbana e autoemprego; Trabalho Manual e Não Manual, Controle e Execução, critério de hierarquia entre as ocupações não manuais; Secundário e Terciário, critério de distinção para as ocupações manuais, e Moderno e Tradicional, critério de distinção do proletariado secundário.

Dessa forma, a estratificação sócio-ocupacional é constituída por 24 categorias, agrupadas em 8 grandes grupos: *Dirigentes*, que reúne os grandes empregadores e dirigentes dos setor público e privado; *Profissionais de nível superior*, agregando os profissionais de nível superior autônomos, empregados, estatutários e os professores de nível superior; *Pequenos empregadores*; *Ocupações médias*, que contemplam os trabalhadores em ocupações artísticas e similares, de escritório, de supervisão, técnicas, de saúde e educação e de segurança, saúde e correios;

*Trabalhadores do terciário especializado*, que reúne os trabalhadores do comércio e prestadores de serviços especializados; *Trabalhadores do secundário*, que agrupa os trabalhadores da indústria moderna e tradicional, assim como trabalhadores dos serviços auxiliares e operários da construção civil; *Trabalhadores do terciário não especializado*, como prestadores de serviços não especializados, empregadores domésticos e ambulantes e biscateiros; e, por fim, os *Trabalhadores agrícolas*, que inclui apenas os agricultores.

O critério que define a tipologia de uma área é a concentração relativa de uma categoria ocupacional em determinada área em relação à Região Metropolitana, significando, dessa forma, que uma área superior, por exemplo, pode não ser território exclusivo das posições mais elevadas da estrutura social, podendo também conter categorias médias, operárias ou até trabalhadores agrícolas.

Seguindo esse modelo, deu-se procedimento à análise da distribuição dessas categorias no território da Região Metropolitana da Baixada Santista em 2000 e 2010 a partir das Áreas de Ponderação, que se caracterizam por terem um tamanho mínimo de domicílios e população, respeitando os limites administrativos, a partir da agregação de setores censitários contíguos, mas que apresentem homogeneidade social. Contudo, antes de iniciar a análise dos resultados, se faz necessário descrever os entraves metodológicos derivados das mudanças realizadas pelo IBGE em 2010 em relação ao desenho geográfico e ao número de áreas de ponderação (Tabela 4.1) do censo de 2000.

**Tabela 4.1 – Número de Áreas de Ponderação, RMBS, 2000 e 2010**

<b>Cidades</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
<b>Bertioga</b>	1	2
<b>Cubatão</b>	5	5
<b>Guarujá</b>	12	15
<b>Itanhaém</b>	4	5
<b>Mongaguá</b>	1	2
<b>Peruíbe</b>	1	3
<b>Praia Grande</b>	9	10
<b>Santos</b>	27	8
<b>São Vicente</b>	16	11
<b>Baixada Santista</b>	76	61

Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista, 2014.

Após a realização de ensaios na comparabilidade dos resultados da aplicação da metodologia, o Observatório das Metrôpoles concluiu que as áreas de ponderação, apesar de distintas em número e limites em 2000 e 2010, foram desenhadas com base em princípios e metodologia muito semelhantes, e, portanto, apesar da impossibilidade de se fazer uma correspondência exata entre as áreas, seria possível construir, comparar e estudar os tipos socioespaciais para ambos os anos, ponderando que a comparação não seria de áreas particulares, mas, sim, de conjuntos de áreas expressivas de um mesmo *tipo conceitual*, independentemente da quantidade e desenho das áreas internas desses *tipos* – certamente diferentes em 2000 e 2010. O que importava para permitir a comparação era ter conjuntos de áreas que expressassem um mesmo *tipo conceitual* (CORTEZ *et al.*, 2012).

Uma vez finalizados os estudos acerca da consistência das informações censitárias de 2000 e 2010 indicando a viabilidade da comparação nesse período, voltou-se à criação dos tipos socioespaciais para a Região Metropolitana da Baixada Santista. A partir das categorias sócio-ocupacionais por área de ponderação, foi elaborada a análise de correspondência binária e classificação hierárquica, buscando-se maior homogeneidade interna no tocante aos tipos e maior heterogeneidade entre eles, inclusive, levando-se em conta como as categorias sócio-ocupacionais encontravam-se representadas nas diversas áreas da Região Metropolitana. Dessa forma, adotou-se a tipologia socioespacial de acordo com a composição de seus moradores em Superior, Médio-Superior, Médio, Popular-Operário, Popular e Popular-Agrícola.

Observando a descrição da tipologia socioespacial pela Tabela 4.2, é possível verificar em 2000, nos tipos Superior e Médio-Superior, a predominância das categorias: Dirigentes – grandes empresários e dirigentes dos setores públicos e privados; Intelectual – profissionais e professores de nível superior; e, em menor medida, da Pequena Burguesia e das Categorias Médias. No tipo Médio predominam as categorias médias – ocupações artísticas, de escritório, de supervisão, técnicas e de saúde e educação e de segurança, justiça e correios – e as próprias do setor Secundário.

Aos tipos Popular-Operário e Popular correspondiam os Trabalhadores do terciário especializado e do terciário não especializado - Prestadores de serviços não especializados, ambulantes e biscateiros, empregados domésticos, e trabalhadores agrícolas -, estes dois últimos apenas predominavam no Popular. O tipo Popular-Agrícola revelou

alta concentração de agricultores e presença de prestadores de serviços especializados, de operários da construção civil e de trabalhadores domésticos.

**Tabela 4.2 – Tipologia Socioespacial. Região Metropolitana da Baixada Santista, 2000**

Categorias sócio-ocupacionais	Médio Superior		Médio	Popular Operário		Popular Agrícola	
	Superior	Superior	Médio	Operário	Popular	Agrícola	
<b>Dirigentes</b>							
CAT21	Grandes empregadores	4,33	1,71	0,42	0,11	0,25	0,72
CAT22	Dirigentes do setor público	1,25	1,81	1,03	0,64	0,76	0,64
CAT23	Dirigentes do setor privado	4,62	2,07	0,53	0,03	0,08	0,33
<b>Profissionais de nível superior</b>							
CAT41	Profissionais autônomos de nível superior	3,36	1,65	0,63	0,24	0,37	0,93
CAT42	Profissionais empregados de nível superior	3,07	1,83	0,96	0,34	0,36	0,40
CAT43	Profissionais estatutários de nível superior	3,52	1,66	1,06	0,26	0,28	0,35
CAT44	Professores de nível superior	2,35	1,75	1,11	0,34	0,51	0,58
<b>Pequenos empregadores</b>							
CAT31	Pequenos empregadores	2,56	1,75	0,85	0,31	0,45	0,94
<b>Ocupações médias</b>							
CAT32	Ocupações artísticas e similares	1,47	1,48	1,13	0,74	0,71	0,72
CAT51	Ocupações de escritório	1,23	1,42	1,30	1,12	0,66	0,43
CAT52	Ocupações de supervisão	1,46	1,47	1,12	0,70	0,71	0,81
CAT53	Ocupações técnicas	1,52	1,47	1,20	0,87	0,69	0,49
CAT54	Ocupações da saúde e educação	0,97	1,32	1,36	0,86	0,87	0,55
CAT55	Ocupações de segurança, justiça e correios	1,30	1,37	1,12	0,94	0,82	0,54
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>							
CAT61	Trabalhadores do comércio	0,81	0,95	1,08	0,96	1,08	0,98
CAT62	Prestadores de serviços especializados	0,71	0,90	0,94	1,02	1,14	1,13
<b>Trabalhadores do secundário</b>							
CAT71	Trabalhadores da indústria moderna	0,29	0,65	1,34	1,59	1,12	0,61
CAT72	Trabalhadores da indústria tradicional	0,64	0,84	1,11	1,18	1,18	0,73
CAT73	Trabalhadores dos serviços auxiliares	0,48	0,76	1,38	1,53	1,02	0,52
CAT74	Operários da construção civil	0,15	0,40	0,57	0,95	1,53	2,02
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>							
CAT63	Prestadores de serviços não especializados	0,26	0,59	0,95	1,61	1,29	0,85
CAT81	Empregados domésticos	0,47	0,38	0,65	1,00	1,28	2,18
CAT82	Ambulantes e biscateiros	0,76	1,00	0,97	1,11	1,17	0,73
<b>Trabalhadores agrícolas</b>							
CAT10	Agricultores	0,37	0,38	0,64	0,51	1,36	2,69

Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista

Em 2010, observa-se na Tabela 4.3, de modo geral, de maneira similar a 2000, a manutenção nos tipos Superior e Médio-Superior da predominância das categorias Dirigentes, Profissionais de nível superior e, também, com valores menores, dos Pequenos empregadores e das Ocupações médias. No tipo Médio, junto as Ocupações médias, revelam-se os Trabalhadores do Secundário e do Terciário.

As categorias Popular-Operário e Popular se apresentam em forma muito similar às descritas para 2000, exceto pela ausência dos agricultores na primeira. O Popular-Agrícola repete o mesmo modelo de 2000.

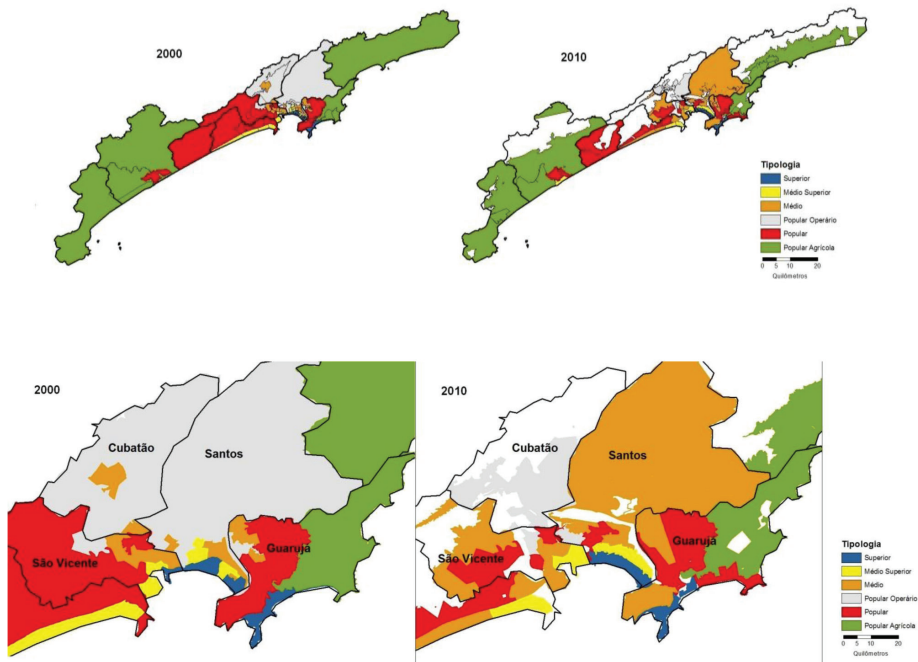
**Tabela 4.3 – Tipologia Socioespacial. Região Metropolitana da Baixada Santista, 2010**

Categorias sócio-ocupacionais	Médio		Popular		Popular	
	Superior	Superior	Médio	Operário	Popular	Agrícola
<b>Dirigentes</b>						
CAT21 Grandes empregadores	3,94	1,77	0,53	0,23	0,32	0,48
CAT22 Dirigentes do setor público	2,49	1,77	0,83	0,64	0,30	0,89
CAT23 Dirigentes do setor privado	5,61	1,58	0,12	0,17	0,15	0,39
<b>Profissionais de nível superior</b>						
CAT41 Profissionais autônomos de nível superior	3,90	1,99	0,48	0,22	0,24	0,51
CAT42 Profissionais empregados de nível superior	3,17	2,10	0,65	0,61	0,31	0,24
CAT43 Profissionais estatutários de nível superior	2,86	2,09	0,75	0,49	0,20	0,66
CAT44 Professores de nível superior	2,18	1,97	0,80	0,71	0,44	0,61
<b>Pequenos empregadores</b>						
CAT31 Pequenos empregadores	2,71	1,56	0,73	0,40	0,46	0,98
<b>Ocupações médias</b>						
CAT32 Ocupações artísticas e similares	1,52	1,35	0,92	0,73	0,77	1,00
CAT51 Ocupações de escritório	1,29	1,44	1,11	1,19	0,69	0,52
CAT52 Ocupações de supervisão	1,50	1,72	0,89	0,84	0,65	0,77
CAT53 Ocupações técnicas	1,73	1,64	0,98	0,97	0,59	0,55
CAT54 Ocupações da saúde e educação	1,13	1,30	1,04	1,35	0,77	0,64
CAT55 Ocupações de segurança, justiça e correios	1,35	1,45	1,19	0,65	0,81	0,52
<b>Trabalhadores do terciário especializado</b>						
CAT61 Trabalhadores do comércio	0,71	0,94	1,13	0,93	1,11	0,94
CAT62 Prestadores de serviços especializados	0,52	0,75	1,16	1,03	1,18	1,04
<b>Trabalhadores do secundário</b>						
CAT71 Trabalhadores da indústria moderna	0,25	0,56	1,26	2,17	1,06	0,59
CAT72 Trabalhadores da indústria tradicional	0,64	0,80	1,16	1,04	1,22	0,78
CAT73 Trabalhadores dos serviços auxiliares	0,45	0,73	1,27	1,80	1,01	0,61
CAT74 Operários da construção civil	0,14	0,31	0,78	0,90	1,51	1,97
<b>Trabalhadores do terciário não especializado</b>						
CAT63 Prestadores de serviços não especializados	0,51	0,63	1,06	1,06	1,35	0,97
CAT81 Empregados domésticos	0,41	0,39	0,86	0,67	1,39	1,95
CAT82 Ambulantes e biscateiros	0,47	0,79	1,20	0,77	1,32	0,89
<b>Trabalhadores agrícolas</b>						
CAT10 Agricultores	0,10	0,24	0,94	0,37	0,76	3,83

Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

Os resultados da aplicação da Tipologia Socioespacial se apresentam no Mapa 4.1 no qual se mostra o território dos nove municípios da Baixada Santista – Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Bertioxa, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe – e um recorte com maior nitidez dos municípios de Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande e Guarujá, refletindo os padrões de apropriação do espaço urbano na Região Metropolitana da Baixada Santista.

**Mapa 4.1 – Tipologia Socioespacial, Região Metropolitana da Baixada Santista, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista, 2014.

## 2. As Transformações na Estrutura Socioespacial da RMBS 2000-2010.

A Região Metropolitana da Baixada Santista, com relação a sua configuração urbano-espacial, foi, de forma muito intensa, impactada pelo novo modelo de produtividade do capitalismo no mundo a partir dos anos 1990, com os decorrentes processos de privatização, com as demissões em massa no Porto de Santos e nas indústrias de Cubatão. Essas transformações aumentaram a pobreza, o número de desempregados, os empregos precários, os cortiços e a violência. As áreas mais centrais da Região Metropolitana; Santos e os municípios limítrofes do município-sede, Guarujá, Cubatão e São Vicente, caracterizam-se por uma espacialidade mais marcada por contradições sociais no espaço urbano do que os municípios mais afastados do eixo econômico entre o Porto de Santos e o Complexo Industrial de Cubatão.

Essas espacialidades apresentam moradias em favelas, mangues,

encostas (IBGE, 2010), e mesmo, de moradores em situação de rua, estes aumentando de forma visível nos bairros de Santos. Ao mesmo tempo, as grandes construtoras com prédios luxuosos compõem um espaço dual, onde riqueza e risco social se misturam e convivem na mesma urbanidade. Amplia-se o trabalho do setor terciário, tanto pela privatização do Porto de Santos, quanto pela privatização de atividades nos setores industriais petroquímico, químico e siderúrgico no Complexo Industrial de Cubatão, além do turismo de veraneio. Dessa forma, a Região Metropolitana tornou-se essencialmente terciária e urbana, ampliando também as atividades da construção civil e do mercado imobiliário.

Com relação ao período mais recente (2012), os setores da economia que mais cresceram na Região foram, em primeiro lugar, a construção civil (71%), seguido da indústria (62%), dos serviços (44%) e do comércio (42%). Mas o setor de maior participação na estrutura econômica foi o setor de serviços, com aproximadamente 86 mil empregos, ou 52% do total; o comércio, 21% do total; a administração pública, 11%; e a indústria de transformação e a construção civil, cerca de 6% (São Paulo, 2011).

O município de Santos e, mais tarde, o de Cubatão aglutinaram, historicamente, os setores dinamizadores da economia do território com o Porto de Santos e o Complexo industrial de Cubatão seguindo a lógica dos fundamentos econômicos instituídos a partir dos anos 1950, no País. A partir desse período, há uma oferta de postos de trabalho na construção física da planta industrial, e a ampliação das atividades portuárias concomitante à expansão da rede modal de transporte, nesses municípios, impulsionou migração importante em busca de trabalho e renda.

Esses novos trabalhadores, muitos provenientes de comunidades rurais, que vieram contribuir para a solução de necessidades de um mercado emergente, construíram suas precárias moradias em terrenos situados em áreas não urbanizadas, não valorizadas pelo mercado imobiliário formal, áreas formadas nas periferias e morros centrais da área peninsular de Santos e nas encostas da Serra do mar, em Cubatão.

Posteriormente, os processos de privatização de indústrias e do Porto e o valor dos terrenos regularizados na cidade de Santos intensificaram a expulsão desses trabalhadores para cidades do entorno, como São Vicente, Praia Grande e, mais tarde, Bertioga ocasionando adensamento nesses últimos por trabalhadores com baixa remunera-

ção e mão de obra com reduzida qualificação. Assim, os municípios do entorno de Santos passam a abrigar parte importante de trabalhadores vinculados ao Porto e ao Complexo Industrial, bem como trabalhadores do setor de serviços auxiliares, intensificando o movimento pendular na Região.

Os resultados da aplicação da metodologia socioespacial, na primeira década do século XXI, possibilitou um aprofundamento da organização social do território em relação ao todo Metropolitano. Assim, pôde-se articular a Estrutura e Organização Social às transformações decorrentes da mundialização, bem como às composições econômicas, tanto internacionais como nacionais ou locais.

Revelou-se que o padrão distributivo espacial da população, em que pese a ocorrência de algumas transformações, continuava descendo a centralização das atividades econômicas no município-sede, Santos, e seu entorno, espaços onde se concentram as melhores condições de moradia, os centros de comércio e de serviços mais modernos e as redes de infraestrutura urbana – energia, esgoto, água, coleta de lixo –, além de apresentarem por seu próprio dinamismo as maiores oportunidades de trabalho e, portanto, de obtenção de renda, constituindo-se em locais de trabalho de moradores de outras regiões sem infraestrutura.

O tipo Superior encontra-se nas áreas do contorno da Orla e reúne o terciário com melhores condições de vida e qualificação. O Mapa 4.1 mostra, em 2000, a ocupação dos grandes empregadores e os dirigentes do setor público e privado em Santos, Guarujá e uma parte de São Vicente, nos bairros próximos às praias onde a verticalização se processa desde 1950, com a concentração de prédios de apartamentos de alto valor imobiliário. Em 2010, a configuração geográfica é muito similar, mas, constata-se o espraiamento das extensões territoriais, aumentando da orla da praia para o interior de Santos e Guarujá. Na espacialização, a categoria superior em 2000 e em 2010 ocupa as faixas litorâneas, com a diferença que, em 2010, há um aumento da mancha azul que a representa, estendendo-se também na faixa litorânea do sul.

A configuração geográfica do tipo Médio-Superior na década analisada aponta para uma situação análoga à descrita para o tipo Superior: se, em 2000, se situava na orla de Praia Grande mais próxima de São Vicente, na própria orla de São Vicente e em menor medida no segundo anel de Santos, em 2010, o que se produz é o espalhamento para áreas mais distantes da orla, como as regiões do Centro de Santos

e de São Vicente e o aparecimento, na orla, da categoria Médio-Superior em Itanhaém.

Na década, há também uma expansão de comércios e serviços nessas áreas praianas, pois se tornaram um alvo do mercado imobiliário, com edifícios diferenciados em relação à área dos apartamentos e também em relação à altura dos edifícios, entre 17 e 20 andares. O Plano Diretor de 1998, sem uma limitação do número máximo de pavimentos admitidos, foi decisivo para esse setor expandir.

Nessa direção, houve um adensamento nessa faixa litorânea e uma valorização dos imóveis para patamares elevados. Ainda nessa composição, a partir de 1997, Santos passou a ser administrado por uma coalisão de direita, impulsionando políticas neoliberais em detrimento do período anterior, mais voltado a políticas públicas, outros municípios também apresentam essas tendências, conforme se pode ver nos capítulos 9 e 10.

O tipo socioespacial Médio, que, em 2000, não aparecia tão evidenciado, restrito a espaços localizados mais longe da praia nos territórios de Santos, Guarujá, São Vicente e Cubatão, em 2010, aumenta em forma relevante em Santos, Guarujá, Praia Grande e São Vicente. Essa espacialização diferenciada em 2010 pode ser explicada pelo menor valor dos imóveis nos bairros do centro de Santos e dos municípios limítrofes, Cubatão, Guarujá e Praia Grande.

Situação semelhante às anteriormente encontradas ocorre com o Popular-Operário, que, ocupando em 2000, o município de Cubatão, as áreas central e continental de Santos, e pequena parcela de terras mais interiores de São Vicente e Guarujá, em 2010, diminui em forma relevante, tanto em Santos - ocupando parte das regiões Noroeste e Morros -, como nos territórios de Guarujá e São Vicente, além de aparecer em Praia Grande.

No período 2000 a 2010, pôde-se observar, portanto, a retração do tipo Popular-Operário, concentrado em Cubatão, complexo industrial da Região Metropolitana, e em São Vicente. Em 2000, aparecia na área central de Santos, e em 2010, foi substituído pelo tipo Médio, que aparece predominantemente. O que confirma outras análises contidas neste livro, principalmente o capítulo 3, referente aos efeitos das relações econômicas inter-relacionadas, as transformações da reestruturação produtiva mundial e seus efeitos na localidade.

As pessoas pertencentes ao tipo Popular se encontravam em Praia Grande e Guarujá, distantes da orla, em toda a área de Mongaguá, em

São Vicente, na região vizinha a Praia Grande e Mongaguá e em pequena parte da orla de Itanhém. Em 2010, continua sendo *habitat* dessa categoria Praia Grande, Guarujá e São Vicente, com menores densidades em Mongaguá e Itanhaém, mudando a configuração nessa área.

A política excludente no setor de moradias é a principal razão do adensamento dos tipos Popular e do tipo Popular-Operário nos municípios limítrofes do município-sede da Região Metropolitana, e também do aumento do tipo Médio nas áreas mais centrais de Santos, afastadas da orla da praia, área de concentração do tipo Superior.

Os bairros intermediários de Santos, compreendidos entre a orla e o estuário, continuam abrigando, em menor medida, as categorias médias, e passam a acolher, cada vez mais, a população que constitui o Popular-Operário, habitando casas e prédios baixos, sendo a maioria de trabalhadores de serviços ligados direta e indiretamente ao Porto e à indústria petroquímica.

A categoria Popular-Agrícola, em 2000, ocupava os territórios com vocação rural, nos Municípios de Peruíbe, Bertioga, grande parte de Itanhaém e pequena área do Guarujá ao norte. Em 2010, a situação permanece em Bertioga e se modifica no sentido da diminuição da presença do setor dedicado à agricultura em Guarujá, Itanhaém e Peruíbe.

Até o final dos anos 1980, os bairros próximos à área do estuário e da Zona Noroeste de Santos configuravam-se como locais que abrigavam operários ligados ao trabalho de carga nos navios e no cais do Porto. O adensamento populacional na área insular do município iniciada na década de 1950 e expandida nas décadas seguintes criou um descompasso entre a oferta de terrenos na ilha e o conseqüente aumento do valor aquisitivo dos imóveis, forçando a migração desses trabalhadores para as periferias de Santos e demais municípios do entorno. Esse modelo de ocupação se reflete na localização geográfica das pessoas pertencentes ao tipo Popular-Operário, que, em 2010, se concentra no município de Cubatão, um território com uma urbanização desordenada e em lugares de risco ambiental próximos de áreas alagadas e de manguezais e nos morros e no Centro Velho de Santos, com presença expressiva de cortiços e em uma área do município de São Vicente (BRANDÃO, 2000). Nessas áreas específicas, encontram-se as três maiores favelas da Região Metropolitana: o Dique da Vila Gilda, em Santos; a Vila dos Pescadores, em Cubatão; e também o Quarentenário, em São Vicente.

A estruturação do espaço urbano no período de 2000 a 2010 propiciou profundas transformações, reflexo das políticas mundiais na localidade. Com a chegada das grandes construtoras e a demora nas modificações no Plano Diretor de Santos, os altos preços tornaram as condições de vida inacessíveis para muitos que habitavam o município de Santos, sede da Região Metropolitana. Há, portanto, um fluxo de pessoas em função do custo do aluguel, do valor do imóvel e das condições de vida para outras cidades da Região, principalmente as limítrofes do município de Santos. O poder público municipal não apresenta uma explicação, a questão aparece como sendo do mercado e nenhuma política urbana se manifesta, com exceção de uma inexpressiva produção pública para famílias de até três salários mínimos. As cidades estão a serviço do mercado e da acumulação capitalista, o morar e o viver na cidade não ecoam como sentidos de um direito. Esse processo atingiu profundamente a estrutura e a organização social da Região. A principal questão relacionada à ocupação do espaço está sempre, ou na maioria das vezes, voltada aos interesses imobiliários.

### 3. Infraestrutura e Espaço Urbano da Região Metropolitana

Continuando a análise socioespacial das desigualdades territoriais, confeccionaram-se Mapas temáticos, referentes às variáveis relativas aos equipamentos disponíveis nos domicílios: sistema de Abastecimento de Água, forma de Coleta de Lixo e local de Despejo do Esgoto e às informações demográficas de Nível de Instrução, Raça/Cor e Estrutura etária, esta última, visualizada em pirâmides etárias correspondentes aos seis tipos socioespaciais resultantes da aplicação da tipologia.

O Mapa 4.2, em que se expressa a variável Abastecimento de Água por rede pública, revela que a cobertura da rede de abastecimento na RMBS era relativamente adequada em 2000, mas demarcada por territórios de áreas de favelas, pobreza, em que é frequente o uso de água de poço e outras formas de captação.

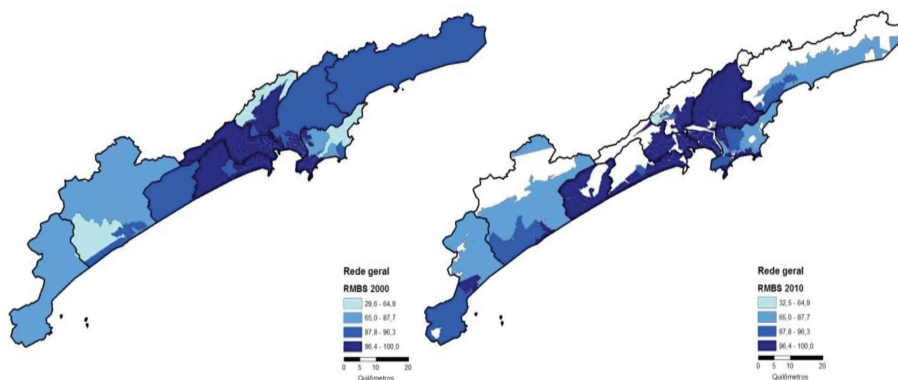
Esses espaços são historicamente abandonados pelo poder público, alguns localizados em áreas de difícil acesso, como encostas, em Cubatão, outros pertencentes a antigas vilas de pescadores, como em

Guarujá, ou de loteamentos direcionados para a população de menor poder aquisitivo, de ocupação recente, como em Itanhaém.

Para 2010, se observa no mesmo Mapa que a situação experimenta melhorias, áreas com porcentagens de abastecimento de água menores de 65% quase desaparecem na Baixada Santista e registra-se aumento das regiões com 100% ou cifras muito próximas de cobertura de água potável. Entretanto, deve-se enfatizar que, ainda em 2010, pessoas residentes em uma área no extremo de Cubatão, divisa com São Vicente, permanecem na faixa cujo abastecimento de água por rede pública encontra-se entre 32% a 65% e que, em até 88%, cobre importante área do Mapa, em municípios como Bertiooga, parte de Peruíbe e Itanhaém. Nessas áreas, como se observou, aumentaram as pessoas do tipo Popular em 2010, o que permite destacar uma intensificação das desigualdades sociais no tocante a acesso a infraestrutura urbana.

Na área que compreende as favelas Dique da Vila Gilda, em Santos, e Vila dos Pescadores, em Cubatão, territórios em que as desigualdades sociais se manifestam de forma substantiva e cujas moradias são palafitas construídas sobre mangues nos dois municípios, o Mapa mostra que existe cobertura de água de rede pública na Região. No entanto, nas palafitas, a água é proveniente de ligações clandestinas localizadas por baixo das casas improvisadas, produzindo doenças por ocasião das cheias da maré, contaminada com toda sorte de dejetos, inclusive, esgoto e roedores transmissores da leptospirose, dentre outras, com graves implicações para a saúde e a vida de suas populações.

**Mapa 4.2 – Abastecimento de Água através da Rede Pública. RMBS, 2000 e 2010**

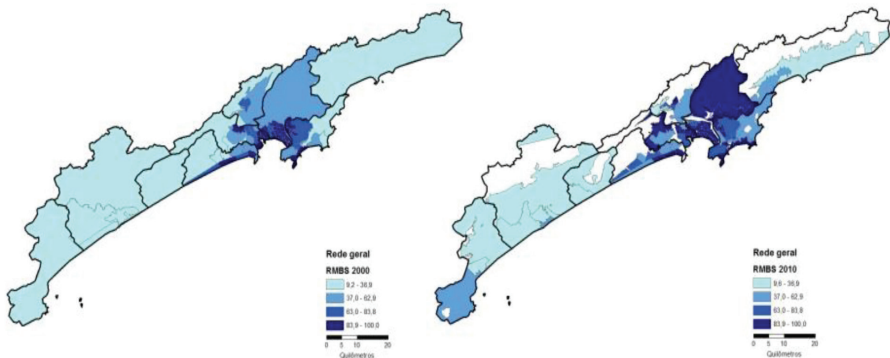


Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

Os Mapas em que se representa o sistema de Escoadouro de esgoto vão ao encontro do desenho espacial das desigualdades socioeconômicas. Evidencia-se que as áreas privilegiadas em termos socioespaciais, *habitat* do tipo Superior, tanto em 2000 como em 2010, dispõem das melhores condições de sistema de esgoto, rede geral de esgoto ou pluvial (Mapa 4.3) e também se comprova a melhoria do sistema, especialmente nas áreas que já eram privilegiadas. Há aumento do sistema na área continental de Santos, na orla de Guarujá e em pequenas áreas de Cubatão e São Vicente, mas os níveis continuam insatisfatórios com relação ao acesso a infraestrutura urbana.

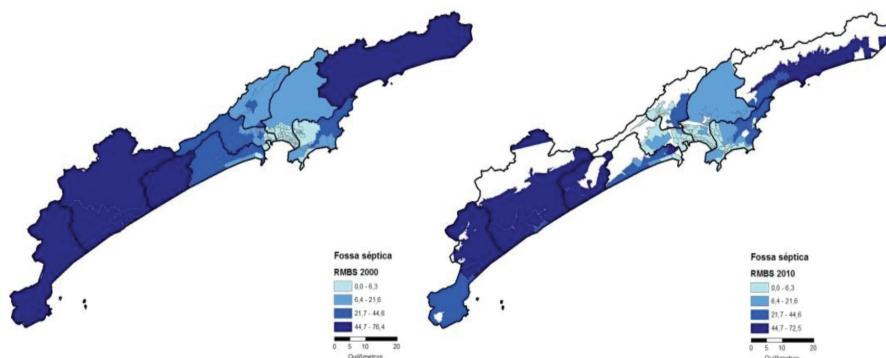
As outras formas, Fossa Séptica e Despejo em rio, lago ou mar (Mapas 4.4 e 4.5) se contrapõem ao formato desenhado no Mapa anterior, cabendo destacar a importante prevalência na Região da fossa séptica, que, ainda em 2010, parece ser o recurso mais utilizado no território fora do município-sede da Região. No Dique da Vila Gilda e na Vila dos Pescadores, se evidencia o último modelo apresentado, Despejo de esgoto jogado em rio, lago ou mar, corroborando as observações anteriores em relação à situação de risco para a saúde a que a população residente no mangue está exposta.

**Mapa 4.3 – Despejo de Esgoto através da Rede Pública. RMBS, 2000 e 2010**



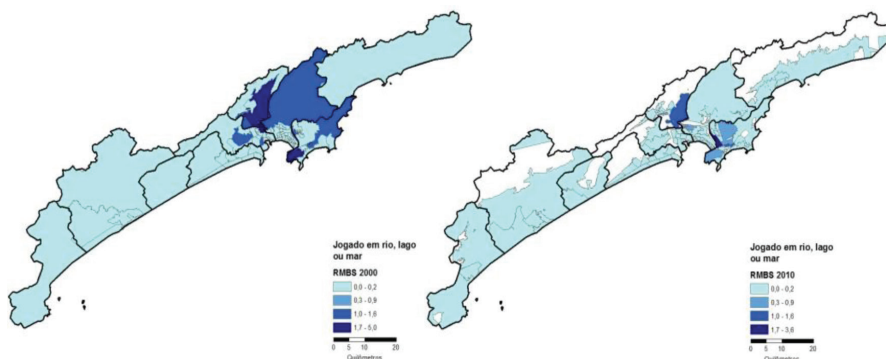
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

Mapa 4.4 – Despejo de Esgoto através de Fossa Séptica. RMBS, 2000 e 2010



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

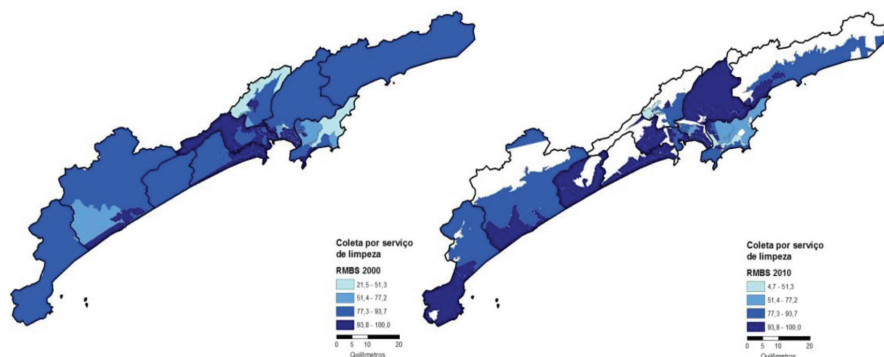
Mapa 4.5 – Despejo de Esgoto Jogado em rio, lago ou mar. RMBS, 2000 e 2010



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

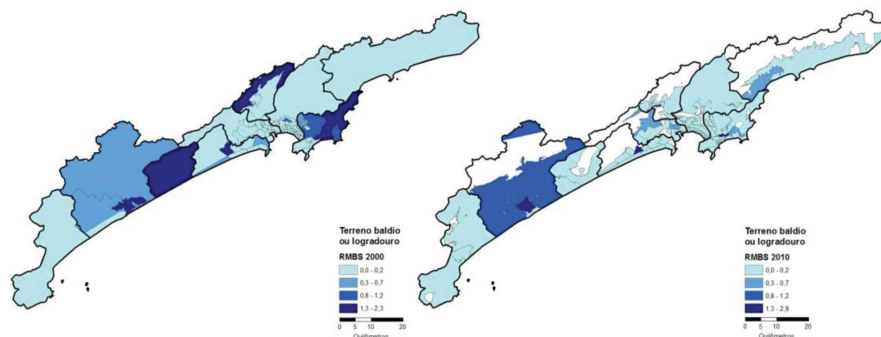
A variável relativa ao sistema de Coleta de lixo (Mapas 4.6 e 4.7) se apresenta em duas modalidades: serviço de coleta pública e despejo em terreno baldio. O primeiro ocorre com maior frequência nas áreas de maior desenvolvimento e já alto, em 2000, se intensifica na década pelo território da Baixada, enquanto o segundo, mais presente nas áreas periféricas, diminui a já muito baixa prevalência no tempo (inferior a 2%). Nas áreas de palafitas, sabe-se que há grande quantidade de despejo do lixo no mar, comprometendo ainda mais a saúde das populações moradoras, de modo similar ao apontado nas análises do abastecimento de água e despejo de esgoto.

**Mapa 4.6 – Coleta de Lixo por Serviço de Limpeza. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.7 – Despejo de Lixo em terreno baldio. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

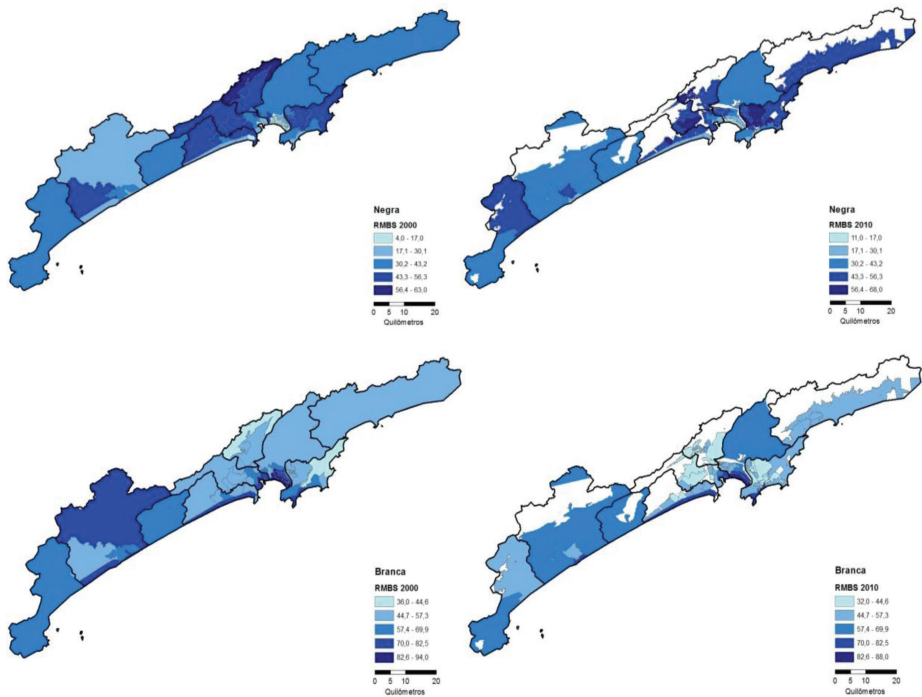
A guisa de síntese da análise empreendida das informações elencadas pelos Censos Demográficos de 2000 e 2010, relativas aos equipamentos de abastecimento de água, despejo de esgoto e coleta de lixo, pode-se afirmar que os Mapas apresentados explicitam que as distribuições espaciais do tipo Superior coincidem com aquelas da rede pública de serviços de infraestrutura urbana, enquanto as distribuições relacionadas aos tipos Popular e Popular-Operário coincidem com a precariedade, ou até ausência, daqueles serviços.

Na distribuição da população por Raça/Cor observa-se na Região Metropolitana (Mapa 4.8) que os negros, definidos neste estudo pela junção de pardos e pretos, estão nas áreas com predominância dos tipos Popular-Operário e Popular.

Na metrópole santista houve acréscimo de 21% da população autodeclarada negra, consequência, provavelmente, do aumento da de-

manda de mão de obra, menos qualificada, para a construção civil, que agrega grande parte da população “não branca” vinda de outras regiões e estados. Este processo de migração, claramente vinculado à população de menor renda, motivado principalmente pelo alto custo dos alugueis no município de Santos, ocasiona a concentração da população negra nos municípios que se encontram próximos ao município sede, Cubatão, Guarujá, São Vicente e Praia Grande.

**MAPA 4.8 – Distribuição espacial da população negra e da população branca. RMBS, 2000 e 2010**



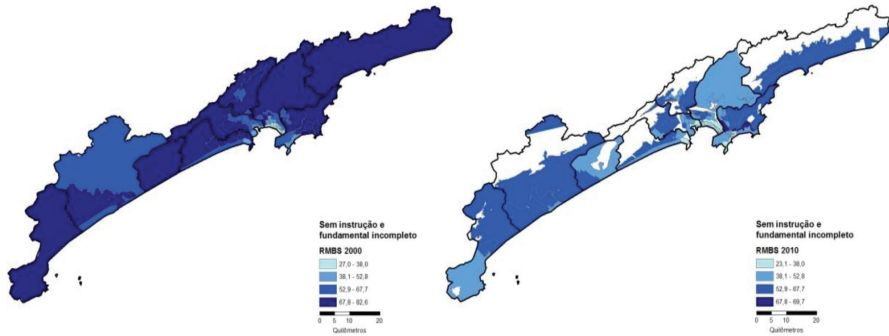
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

Os Mapas relativos à distribuição espacial da população por Nível de Instrução conduzem às mesmas considerações esboçadas anteriormente na descrição dos indicadores utilizados na comparabilidade da tipologia socioespacial em 2000 e 2010. O Mapa 4.9, que representa a variável em estudo em quatro categorias, a saber: Sem instrução e Fundamental incompleto, Fundamental completo e Médio incompleto, Médio completo e Superior incompleto e Superior completo, exhibe o declínio das proporções relativas à categoria Sem instrução e Funda-

mental incompleto, com cores mais claras que indicam porcentagens menores de incidência, e o aumento no Fundamental completo no Médio completo e especialmente no Superior, onde as cores das porcentagens ficam mais escuras, sinalizando proporções maiores.

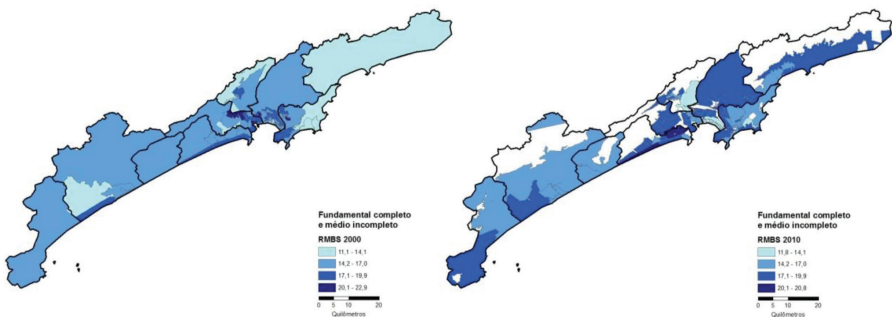
Entretanto, se a comparação se realiza, não mais na década transcorrida, mais internamente a uma data específica, todos os Mapas, tanto em 2000 como em 2010, revelam que as maiores proporções de Sem instrução e Fundamental incompleto estão onde moram os tipos socioespaciais Popular-Operário e Popular e as maiores proporções de Ensino Superior completo estão onde moram os tipos sócioespaciais Superior e Médio-Superior.

**Mapa 4.9 – Distribuição da população Sem instrução e com ensino Fundamental Incompleto. RMBS, 2000 e 2010**



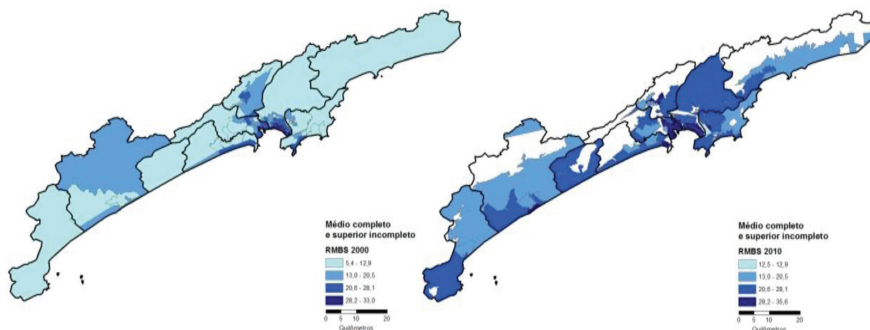
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.10 – Distribuição da população com ensino Fundamental Incompleto e Médio incompleto. RMBS, 2000 e 2010**



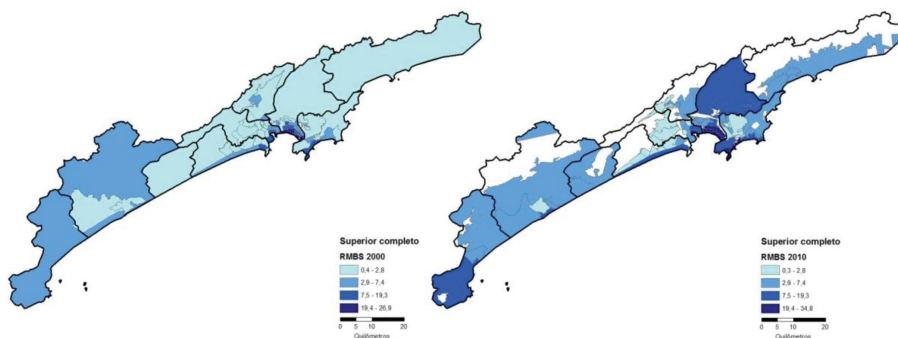
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.11 – Distribuição da população com ensino Médio completo e Superior Incompleto RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.12 – Distribuição da população com ensino Superior completo. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

Para a análise das tipologias socioespaciais em relação à estrutura etária, a informação sobre idade coletada por ocasião da realização dos Censos Demográficos de 2000 e 2010 se dividiu em três grupos: de 0 a 14 anos, de 15 a 64 anos, e de 65 e mais anos de idade, grupos que, por sua vez, representam, respectivamente, a população em idade escolar, a população em idade ativa, e a população idosa. O quociente entre a soma das populações em idade escolar e idosa e aquela em idade ativa, chamado de Relação de dependência, representa o peso econômico que a população do numerador, inativos, significa para a do denominador, ativos.

No Brasil, essa relação tem se mantido bastante estável, como consequência da atuação das duas variáveis demográficas respon-

sáveis pelo crescimento vegetativo da população, a fecundidade e a mortalidade. A diminuição da fecundidade gera menos nascimentos e, portanto, menos crianças e jovens; a diminuição da mortalidade faz aumentar a esperança de vida e, portanto, cresce o número de idosos. Como a fecundidade tem caído mais rápido do que a mortalidade, o país ainda se encontra em um momento chamado pelos demógrafos de “bônus demográfico”, mas, com o processo de envelhecimento da população avançando, esse modelo tende a se esgotar, gerando novos desafios para as políticas públicas.

No caso da RMBS, entre 2000 e 2010, houve uma diminuição da taxa de fecundidade total de 2,2 a 1,8 filhos por mulher, alcançando, em Santos, o valor de 1,5 filhos por mulher, bem abaixo do nível de reposição da população.

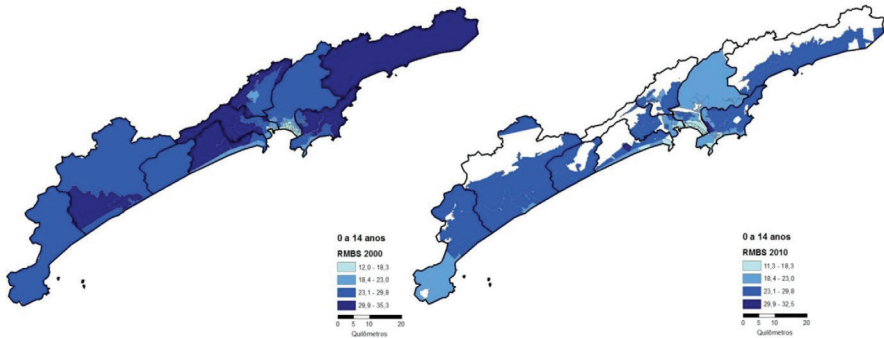
Em 2000, os menores de 15 anos e maiores de 60 anos constituíam, respectivamente, 26% e 10% da população; no ano 2010, passaram a representar 22% e 13%, significando que a população idosa da Região é superior à média do país. A pirâmide etária da RMBS em 2010, seguindo a mesma tendência do Estado de São Paulo, apresenta base estreita, indicando a menor proporção de crianças e jovens – decorrente da baixa fecundidade –, maior proporção de população ativa e proporção crescente de idosos (MORELL *et al.*, 2012).

Os Mapas 4.13 a 4.15 retratam a configuração espacial dos grupos etários descritos, assumindo comportamentos esperados. Sabe-se que, nas regiões com menor infraestrutura, a fecundidade e a mortalidade são maiores do que naquelas com maior infraestrutura urbana, efeito decorrente das piores condições de vida, de trabalho, de saúde e de cuidado.

No Mapa 4.13, correspondente ao grupo de 0 a 14 anos de idade, observou-se que, em 2010, as maiores proporções – resultado da maior fecundidade – registram-se nos municípios de Bertiooga, Mongaguá, Itanhaém e Praia Grande (exceto na orla), e bolsões em Guarujá, São Vicente e Morros e Zona Noroeste de Santos; regiões onde predominam os tipos socioespaciais Popular-Operário, Popular, e Popular-Agrícola. Proporções intermediárias aparecem no centro de Cubatão, na orla central de Guarujá e de Praia Grande e no segundo anel de Santos, áreas, na maioria, classificadas como de tipo Médio. As menores proporções estão apenas na orla de Santos, seguidas de pequena faixa litorânea em São Vicente, Guarujá e na Praia do Forte em Praia Grande, onde residem as pessoas que foram caracterizadas como Superior.

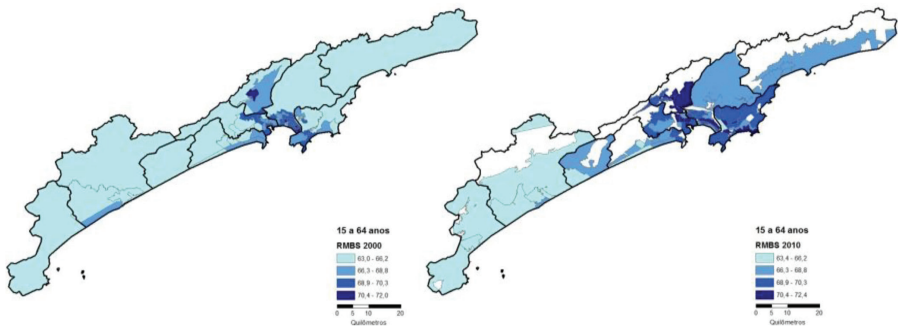
Como visto no espelho da espacialização descrita, as mais baixas proporções de idosos aparecem nas mesmas regiões onde estão as mais elevadas proporções de crianças, e os maiores níveis de fecundidade e mortalidade ((MORELL *et al.*, 2012). Onde predominam os maiores, se veem poucos menores (Mapas 4.14 e 4.15). Em geral, nas populações modernas, observa-se pouca variação nas porcentagens de adultos, relacionada ao tamanho deste grupo, e a RMBS não é exceção a essa tendência, a variabilidade vai de 66% a 72%, com padrão esperado; menor presença nas regiões de caracterização ocupacional de menor prestígio social e maiores naquelas mais valorizadas.

**Mapa 4.13 – Distribuição da população de 0-14 anos de idade. RMBS, 2000 e 2010**



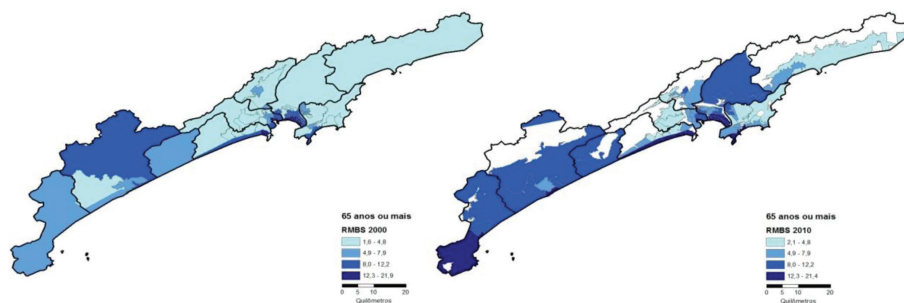
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.14 – Distribuição da população de 15-64 anos de idade. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

**Mapa 4.15 – Distribuição da população com 65 e mais anos de idade. RMBS, 2000 e 2010**



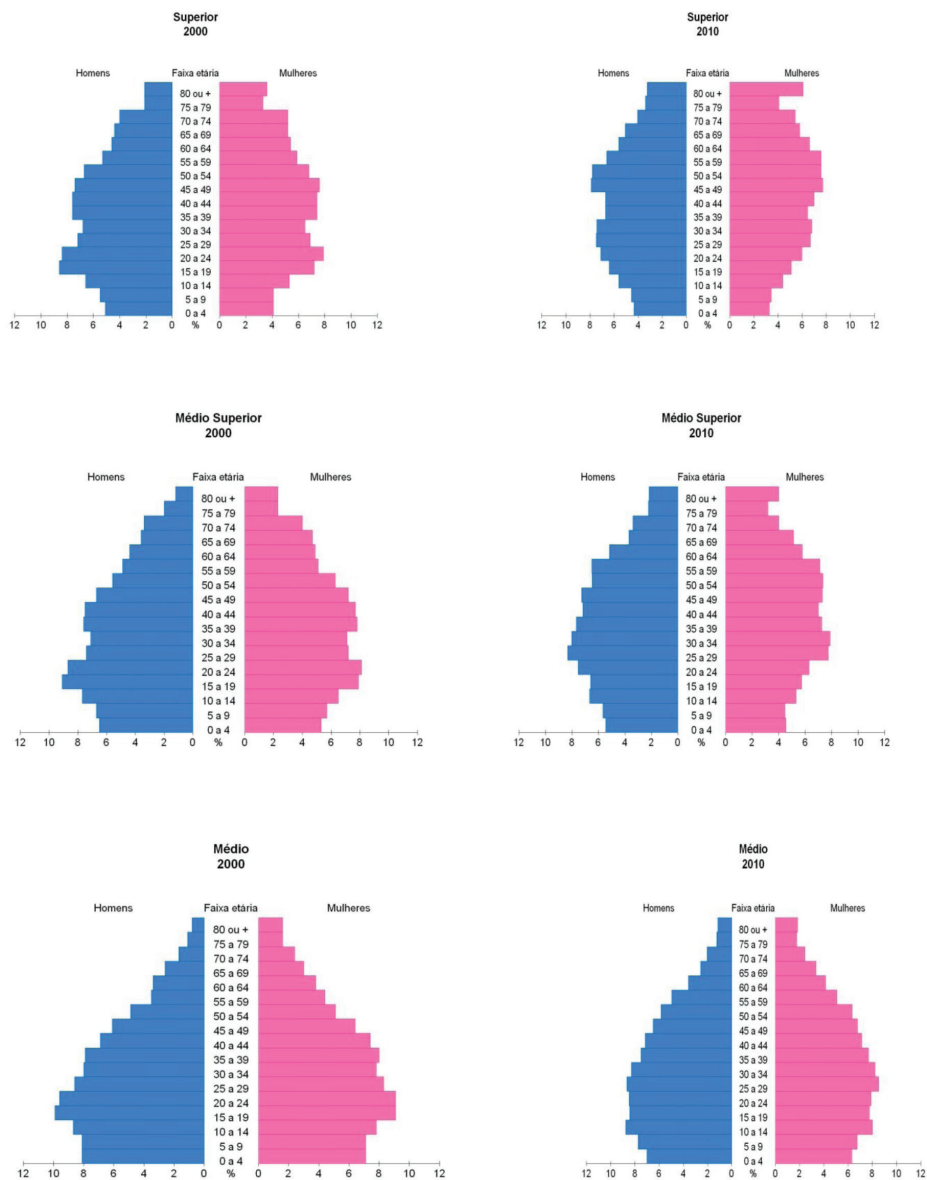
Fonte: Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista.

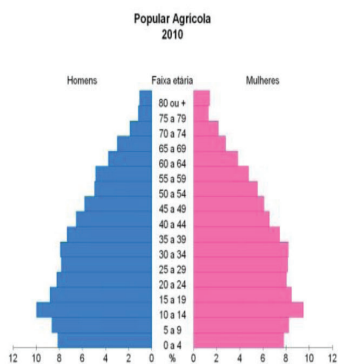
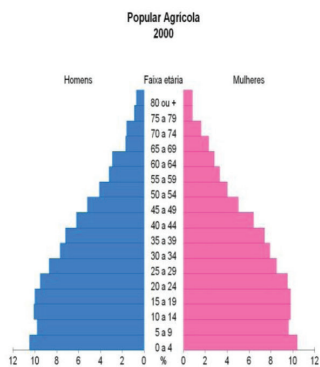
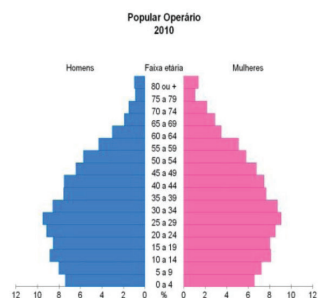
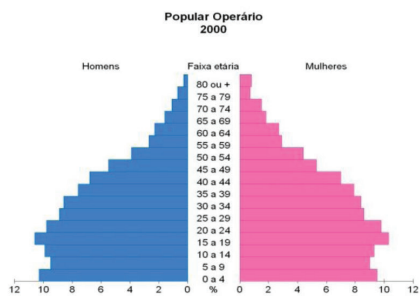
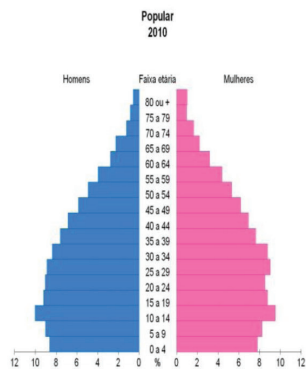
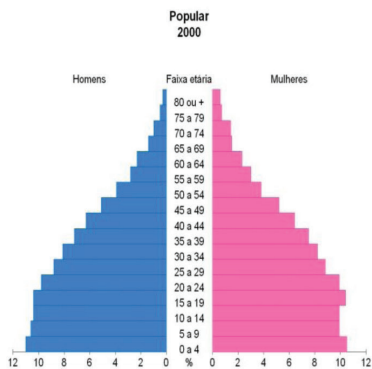
As distribuições das variáveis idade e sexo, representadas nas pirâmides que se apresentam na Figura 4.1 constituem outra forma de evidenciar o mesmo fenômeno já descrito, as desigualdades socioeconômicas e demográficas associadas aos tipos socioespaciais.

Assim, observou-se que, nas pirâmides por tipos socioespaciais, repete-se o retrato mostrado nos Mapas anteriores, 4.13 a 4.15. O desenho dessas pirâmides descreveu um gradiente de aumento das proporções de crianças e de diminuição das relativas aos idosos, à medida que as ocupações são com menor qualificação e em áreas com menor infraestrutura urbana. Esse fenômeno é ainda mais marcante nas pirâmides que retratam os tipos populares; os moradores de regiões mais desfavorecidas em termos sociais e econômicos, em decorrência principalmente das deficientes políticas públicas para os grandes contingentes populacionais que nelas habitam.

O avanço da transição demográfica também se retrata na evolução na década do formato das pirâmides, mas as diferenças visíveis entre as categorias remetem à discussão da necessidade de desenvolver políticas públicas que atendam às demandas desse novo quadro populacional, o aumento das pessoas idosas (CAMARANO, 2013; MINAYO, 2013).

**Figura 4.1 – Pirâmides Etárias por Tipologia Socioespacial - RMBS, 2000 e 2010**





## Considerações finais

A ocupação do território da Região Metropolitana da Baixada Santista determinou a sua configuração geográfica, no movimento do mar a terra, levando para as maiores distâncias em relação ao município sede, Santos, a população com menores recursos. Essa mesma lógica é explicativa das iniquidades sociais, as quais expressam *os não iguais* na totalidade do território da metrópole Santista.

O estudo realizado sobre a Região Metropolitana da Baixada Santista procurou analisar o quadro de desigualdades socioespaciais no território e identificou a relação dessas desigualdades com os processos intrametropolitanos de diferenciação e segregação residencial; também, evidenciou as transformações espaciais e a acentuação das desigualdades sociais dos territórios da Baixada Santista, mostrando a configuração do padrão espacial da população, relacionado com os processos econômicos mundiais e seus efeitos na localidade.

A tipologia socioespacial em 2000 e 2010 e a análise realizada dos dados espaciais, resultantes dessa metodologia, proporcionaram a visualização da dinâmica sócio-ocupacional no território, sinalizando a movimentação das camadas populares para a periferia da Região e revelando a densidade das camadas superiores concentradas na orla marítima e nos bairros tradicionalmente ocupados por camadas médias e por operários. A periferização e precarização do trabalho se manifestam no espaço regional por aumento da densidade nos contornos das cidades e na distribuição socioespacial dos grupos situados em áreas sem infraestrutura urbana e com poucas oportunidades de educação e trabalho, e suas contradições sociais.

Os mapas que ilustram os equipamentos revelaram que, a despeito de melhorias no período analisado, mantém-se o modelo das áreas privilegiadas, habitat dos tipos socioespaciais superiores e médios, dispor das melhores condições, enquanto coexistem no território bolsões de pobreza, historicamente abandonados pelo poder público, localizados em áreas de difícil acesso, como encostas e antigas vilas de pescadores, em que se utiliza água de poço e despeja-se o esgoto e o lixo em rio, lago ou mar. De forma análoga, nessas mesmas regiões concentram-se as menores porcentagens de população de idosos e as maiores de crianças, e registram-se os maiores níveis de fecundidade e mortalidade.

Desse modo, o estudo como um todo consubstanciado pela análise das pirâmides apontou que, nos espaços onde se encontram os

tipos Superior e Médio-Superior, a fecundidade e a mortalidade são baixas, com os melhores acessos a infraestrutura urbana e maior grau de instrução. No entanto, indicou que, nos tipos Popular-Operário e Popular, há elevados índices de fecundidade e mortalidade. Tal característica, que é reforçada por outras análises deste livro, indica menor acesso a infraestrutura urbana e grau de instrução nessas localidades, ilustrando as desigualdades socioeconômicas e socioespaciais que se traduzem em diferentes modos de nascer, viver e morrer na Região Metropolitana da Baixada Santista.

## Referências

- BÓGUS, L. M. M. *et al.* (Org.). *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.
- BRANDÃO, M. V. M. *À sombra das torres da cidade*. 2000. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.
- \_\_\_\_\_. *et al.* *O grão do trigo: mapa da exclusão/inclusão da região metropolitana da Baixada Santista*. Santos: Universidade Católica de Santos, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Um estudo das desigualdades na região metropolitana da Baixada Santista: suas dimensões socioespaciais*. Anais do XVII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Águas de Lindoia, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Desigualdades socioespaciais na Baixada Santista: uma tipologia associada à estrutura ocupacional*. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Editora Leopoldianum/ Universidade Católica de Santos, 2011.
- CAMARANO, A. A. *O novo paradigma demográfico*. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 18, n. 12, Rio de Janeiro: Editorial, dez. 2013.
- CASTEL, R. *et al.* *Desigualdade e a questão social*. São Paulo: EDUC, 2000.
- CORTEZ, B. F.; MONTENEGRO, F. M. T.; MOURA BRITO, J. A.. *Censo demográfico 2010 – definição das áreas de ponderação para o cálculo das estimativas provenientes do questionário da amostra*. XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais, ABEP. Águas de Lindoia, 2012.
- EMPLASA, 2004. Empresa Metropolitana de Planejamento da Grande São Paulo. *Sumário de dados da região metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo. Disponível em: <http://www.emplasa.sp.gov.br>. Acesso em 16/03/2014.
- IBGE, 2010. Censo Demográfico 2010, Aglomerados Subnormais. Primeiros Resultados. ISSN 0104-3145.
- KAZTMAN, R.; RETAMOSO, A. *Segregacion espacial, empleo y pobreza em Montevideo*. *Revista de La Cepal* n. 85, mimeo, 2005.

- KOGA, D. *Medidas da cidade: entre territórios de vida e territórios vividos*. Cortez: São Paulo, 2003.
- LAGO, L. C. *Favela – loteamento: reconceituando os termos da ilegalidade e da segregação urbana*. Cadernos Metrópole desigualdade e governança, n. 9, PRONEX, Educ, 1999.
- MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 1997.
- MENDONÇA, R. *O paradoxo da pobreza*. 3, 23/01/2002, p. Revista Veja, ano 35, n. 82-93.
- MINAYO, M. C. S. *Envelhecimento: bônus demográfico e desafio para o setor saúde*. Press Release. Ciência e Saúde Coletiva, v. 18, n. 12, Rio de Janeiro, dez., 2013.
- MORELL, M. G. M.; COSTA, L. B. Populações do Mercosul, evolução histórica e cenários futuros. In: *Mercosul, blocos internacionais*. São Paulo em Perspectiva, v. 9, n.1, 1995.
- \_\_\_\_\_. *et al. Região metropolitana da Baixada Santista: uma análise de indicadores de exclusão socioespacial*. IX Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, Recife, 2009.
- \_\_\_\_\_.; BRANDÃO, M. V. M.; VÁZQUEZ, D. A. *Dinâmica demográfica da Baixada Santista: Suas Repercussões na Demanda por Serviços*. 10º Congresso Brasileiro de Saúde Coletiva, UFRGS, Porto Alegre, novembro de 2012.
- \_\_\_\_\_.; BRANDÃO, M. V. M.; VÁZQUEZ, D. A. *Retrato demográfico da Baixada Santista: Desafios para as Políticas Públicas*. Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Águas de Lindoia, SP, 2013.
- PETRUCCELLI, J. L. A cor denominada: estudo das informações do suplemento da PME, julho/98. Rio de Janeiro: IBGE; 2000. In: *Paixão M. Brasil: retrato em branco e preto*. Democracia Viva, 2002, mar.-jun.; 13: 84-87.
- PRETECEILLE, E. *A construção social da segregação urbana: convergências e divergências*. Espaço & Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos, São Paulo, v. 4, n. 45, jan./jun., 2004.
- RIBEIRO, L. C. Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. In: (Org.) *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo; Rio de Janeiro: FASE/Observatório das Metrópoles, 2004.
- \_\_\_\_\_.; RIBEIRO, M. G. *Análise social do território: fundamentos teóricos e metodológicos*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- SÃO PAULO. *Caracterização Socioeconômica de São Paulo – Região Metropolitana da Baixada Santista*. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional, 2011.
- SPOSATI, A. (Coord.). *Mapa da exclusão/inclusão social da cidade de São Paulo – 2000*. Dinâmica Social dos anos 90, Educ. PUC, São Paulo, 1996.

# Configuração das unidades domésticas da Região Metropolitana da Baixada Santista

---

*Luzia Fátima Baiarl*

*Norma Braz*

*Maria Graciela González de Morell*

**Resumo:** O presente capítulo tem como objetivo analisar a influência recíproca entre a organização sócio- territorial, a dinâmica demográfica e as mudanças na distribuição das unidades domésticas por faixa de rendimento na RMBS, a partir dos dados do Censo de 2000 e 2010. O eixo analítico adotado para a discussão leva em conta as implicações das transformações macroeconômicas e macrosociais na dinâmica das unidades domésticas da RMBS. Esse eixo possibilita capturar tendências de manutenção/alteração da configuração das unidades domésticas na última década, revelando que essas não são homogêneas e expressam desigualdades sociais na Região.

**Palavras-chave:** arranjos familiares; rendimentos; unidades domésticas; desigualdade social.

**Abstract:** This chapter aims to analyze the interplay between the socio-territorial organization, population dynamics and changes in the distribution of households by income bracket in RMBS, based on data from the 2000 Census and 2010. Analytical axis adopted for discussion takes into account the implications of macroeconomic and macrosocial changes in the dynamics of domestic units of RMBS. This axle enables capture trends maintenance / configuration change of domestic units in the last decade, revealing that these are not homogenous and express social inequalities in the region.

**Keywords:** family structures; income; households; social inequality.

## Introdução

As relações de produção social capitalista vêm sofrendo mudanças profundas desde meados do século passado, mais especificamente a partir dos anos 1970, em que pesem as permanentes assimetrias entre centro e periferia do capitalismo. A reestruturação produtiva do capital nesse dado período da história deixa de ser problema de ordem conjuntural, restrito a questão de maior ou menor crescimento econômico. A extinção de milhares de postos de trabalho, a permanência de contingentes de assalariados fora do mercado formal de trabalho, a concentração do capital e a descentralização da produção em escala mundial repercutem seus efeitos deletérios para todas as dimensões da vida humana. As transformações ocorrem na totalidade da vida social no planeta e seus impactos podem ser percebidos com muita nitidez nesta primeira década do século XXI, inclusive aproximando o centro da periferia por aspectos negativos.

O processo de mudanças, principalmente no âmbito do trabalho, área nitidamente afetada pelo conjunto de alterações no padrão de acumulação capitalista, em sua exigência por uma nova base para lucrar e absorver o capital (HARVEY, 2011), enseja novo *éthos* social. Trata-se de período de regressão dos direitos sociais, em que se evidenciam as condições de super-exploração do trabalho em sua diversificada configuração de informalização, terceirização, precarização das relações trabalhistas, com consequências sobre os arranjos e dinâmicas familiares. Assim, redefinições nos modos de vida, comportamento, relações e dinâmicas familiares definem as novas formas de sociabilidade pautadas por movimentos de desestruturação permanente das condições anteriormente estabelecidas.

Sobre isso, é necessário ainda acrescentar que as transformações mundiais no pós 2ª Guerra Mundial não podem ser explicadas somente a partir dos vieses econômico, tecnológico e informacional que provocaram profundas mudanças no mundo do trabalho e, conseqüentemente, na vida dos trabalhadores conforme assinalado. Tanto os países do hemisfério norte como os do hemisfério sul sofreram e foram condicionados de diferentes maneiras por essas transformações. Como pondera Hobsbawm (1995), o novo está não somente na rapidez das transformações, como na sua universalidade. As transformações no processo produtivo incidem nas formas de sociabilidade humana, nas formas de construção dos espaços e territórios urbanos

e rurais, na mobilidade social e, conseqüentemente, das grandes cidades. Ianni (2004) afirma que esses processos afetam os pilares sociais e mentais de referência em que as pessoas estavam habituadas, desafiando-as a reconstruir novas formas de sociabilidade. Segundo o autor, trata-se de uma nova revolução burguesa e de um novo ciclo da globalização que:

[...] modifica, reorienta e transfigura as formas de sociabilidade e jogos de forças sociais, modos de ser e estilos de vida, realidades e imaginários; ao mesmo tempo que lança as classes sociais e os grupos sociais em âmbito mundial, de tal maneira que indivíduos e coletividades desterritorializam-se e reterritorializam-se; são desafiados a pluralizar e multiplicar suas perspectivas (p.141).

Trata-se, sim, de transformações que revolucionaram não só a economia e a tecnologia, mas condicionaram e determinaram novas formas de sociabilidade e cultura. As formas de ser família, as relações de gênero e geracionais, a maneira construída para o cuidado das crianças, adolescentes e dos idosos são atingidas em suas bases. Entretanto, povoam o imaginário social as noções de família nuclear – casal com filhos – em oposição à família real, vivida no cotidiano. Outros arranjos familiares vêm sendo construídos: pessoas que moram sozinhas, mulheres sozinhas com filhos, às vezes junto com parentes; homens sozinhos com filhos e eventualmente com parentes; pessoas que convivem junto sem relações de parentesco; casais homossexuais; avós com netos; sobrinhos com tios, dentre outros arranjos. Claro é que tais transformações na instituição família são condicionadas e determinadas pelos processos históricos, econômicos, sociais e políticos no atual estágio do capitalismo com inflexões diferenciadas em nível mundial e no interior de cada nação e de cada região.

Refletir sobre a organização sócio-territorial e a dinâmica familiar da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) significa um exercício de aproximações sucessivas à realidade de determinada população em contexto espacial e em intervalo de tempo também determinados. O presente capítulo analisa a influência recíproca entre a organização sócio-territorial, a dinâmica demográfica e as mudanças na distribuição das unidades domésticas por faixa de rendimento na RMBS, a partir dos dados do Censo de 2000 e 2010.

Dois eixos analíticos instrumentalizam tais aproximações: de um

lado, as implicações das transformações macroeconômicas e macrosociais na dinâmica familiar da RMBS; de outro, a influência (ou não) da metropolização da Região sobre esses fenômenos. Esses eixos analíticos ajudam a capturar as tendências na última década nas configurações familiares, desafiando a busca de explicações de suas transformações, considerando os dados disponíveis e, principalmente, a sua própria conceituação pelos censos de 2000 e 2010.

Dois eixos analíticos instrumentalizam tais aproximações: de um lado, as implicações das transformações macroeconômicas e macrosociais na dinâmica familiar da RMBS; de outro, a influência (ou não) dos níveis de integração à metropolização da Região sobre os fenômenos apreendidos que se referem à dinâmica familiar. Esses eixos analíticos ajudam a capturar tendências nas configurações das unidades domésticas no intervalo da última década; nesse sentido, essa categoria é central no presente estudo, desafiando a busca de explicações possíveis de suas transformações considerando, principalmente, os dados disponíveis como a sua própria conceituação pelos censos de 2000 e 2010.

Alves e Cavenaghi (2012) argumentam que

Dependendo do ângulo de análise, a família pode ser vista como: a) unidade de produção (valores de troca) e de reprodução (de indivíduos e valores de uso); b) unidade de reprodução e consumo; c) unidade de indivíduos com laços de consanguinidade; d) unidade de solidariedade, afeto e prazer; e) pessoas que dividem o mesmo teto e a mesma cozinha; f) local da relação dialética entre dominação e submissão; g) rede de parentesco (independente da moradia conjunta); h) espaço de socialização, reprodução ideológica e conflito; etc. (p. 16).

Nos censos do IBGE de 2000 e 2010, o conceito de família foi tratado de formas diferentes. Enquanto em 2000 definia-se família de uma forma mais ampla e abarcando não só relações de parentesco, em 2010, família é considerada somente por pessoas com relações de parentesco, como se verifica nas definições arroladas<sup>1</sup>. No ano de 2010,

---

<sup>1</sup> Em 2000 considerou-se família como: “conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência, residente na mesma unidade domiciliar, ou a pessoa que mora só em uma unidade domiciliar. Entende-se por dependência doméstica a relação estabelecida entre a pessoa de referência e os empregados domésticos e os agregados da família, e por normas de convivência

é introduzido o conceito de unidade doméstica, distribuída em três tipos:

Unipessoal – quando constituída apenas pela pessoa responsável pelo domicílio; Duas pessoas ou mais sem parentesco – quando constituída somente pela pessoa responsável pelo domicílio com pelo menos uma pessoa na condição de convivente ou agregado(a) e que não possuía família segunda, terceira etc.; Duas pessoas ou mais com parentesco – família – quando constituída somente pela pessoa responsável pelo domicílio com pelo menos uma pessoa na condição de parente (cônjuge ou companheiro(a), filho(a) ou enteado(a), pai, mãe, padrasto, madrastra, sogro(a), neto(a) ou bisneto(a), irmão ou irmã, avô ou avó, ou outro parente); ou por famílias conviventes (IBGE, 2012, p. 36 ).

Para fins do presente estudo, parte-se do pressuposto de que a família é uma categoria ampla e polissêmica, espaço de produção e reprodução social – *ethos* de socialização, reprodução biológica e ideológica –, consumo, relações afetivas, de cuidado e de conflitos, partilha de espaços físicos e responsabilidades socioeconômicas, podendo ou não ter relações de consanguinidade e parentesco; assim, para fins desta análise, serão abordados os seguintes temas que impactam nas diferentes unidades domésticas: i) política de valorização do salário mínimo; ii) política redistributiva; iii) desigualdade dos rendimentos dos trabalhadores de salário base, desigualdade de renda e desigualdade social; iv) Programas de Transferência de Renda (PTR) e sua dinâmica no período de 2000 a 2010 na RMBS.

## 1. Contextualização dos cenários da RMBS

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)<sup>2</sup> corresponde a 1% do território paulista, abrangendo uma área de 2.373 km<sup>2</sup>. A RMBS é a terceira maior Região do estado de São Paulo, do ponto de vista populacional, contando com 1.686.097 habitantes (IBGE, 2010),

---

as regras estabelecidas para o convívio de pessoas que moram juntas, sem estarem ligadas por laços de parentesco ou dependência doméstica.” (IBGE, 2012, p. 284). E, em 2010, família passa a ser considerada como “conjunto de pessoas ligadas por laços de parentesco na unidade doméstica” (IBGE, 2012, p. 35).

<sup>2</sup> Criada em 1996, pela Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996.

sendo a cidade de Santos a mais populosa (419.757 habitantes), seguida de São Vicente (332.424 habitantes), Guarujá (290.607 habitantes), Praia Grande (260.769 habitantes), Cubatão (118.797 habitantes), Itanhaém (87.053 habitantes), Peruíbe (59.793 habitantes), Bertioga (47.572 habitantes) e Mongaguá (42.310 habitantes). O Censo de 2010 revela uma maior participação das mulheres na população em todos os municípios da Baixada Santista, sendo que, do total da população da RMBS, 47,8% são homens e 52,2% são mulheres.

Os fenômenos da urbanização e da metropolização se manifestam de formas diferenciadas entre as cidades constitutivas da Região; desse modo, a cidade-polo e as cidades com nível muito alto de integração à dinâmica da metropolização da RMBS<sup>3</sup> são definidas a partir tanto da dimensão geopolítica, quanto histórica e econômica. A própria extensão geográfica linear que percorre toda costa do Atlântico Sul de um lado e a Serra do Mar de outro delinea a forte concentração na ilha de Santos e seu entorno, São Vicente, Guarujá, Cubatão e o centro de Praia Grande, apresentando a partir daí uma diminuição gradativa da densidade demográfica na direção sul até Peruíbe e na direção norte até Bertioga. Essa organização sócio-territorial é resultante de um longo processo histórico de colonização de suas terras e do aproveitamento dos recursos naturais, que se iniciam em São Vicente (1532), a cidade mais antiga do Brasil, expandindo-se para Santos (1546), e de uma configuração geopolítica que consolida o seu desenvolvimento atrelado diretamente às atividades portuárias (GUEDES; MARANDOLA JR.; SILVA, 2010; JAKOB, 2003).

Além da presença do Porto de Santos, em seu papel estratégico para as economias nacional e continental, outros fatores referem-se à potencialidade e ao dinamismo da atividade econômica gerada pelo polo petroquímico e siderúrgico representado pela Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa) e pela Refinaria Presidente Bernardes, de Cubatão. A presença do Porto e do polo petroquímico na RMBS desencadeou um conjunto de atividades do setor de comércio e serviço complementares, com implicações na movimentação socioespacial:

---

<sup>3</sup> A esse respeito, ver Observatório das Metrópoles, INCT/CNPq/CAPES/FAPERJ, Relatório de Pesquisa: Níveis de Integração dos Municípios Brasileiros em RMS, RIDES E AUS à dinâmica da metropolização. Coordenadores: Luiz César de Queiroz Ribeiro, Rosa Moura, Paulo Delgado, Érica Tavares da Silva, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetrosoles.net/download/relatorio_integracao.pdf). Acessado em: 07 out. 2013.

com o fluxo contínuo de capital e de trabalhadores de transporte de cargas e trabalhadores portuários – estivadores e operários – e trabalhadores do sexo próximos ao Porto e da região central de Santos.<sup>4</sup>

Igualmente, as cidades balneárias de veraneio da RMBS têm na atividade turística um fenômeno socioeconômico cujo desempenho representa forte impulso às economias local e regional. Os efeitos desse setor são intensificados, principalmente, pelo turismo sazonal e, conseqüentemente, pela mobilidade de um elevado contingente populacional nos períodos de feriados e férias escolares, gerando a ampliação do setor de serviço, aspecto a ser considerado sobre o desenvolvimento econômico da Região.<sup>5</sup>

Ressalta-se, ainda, que a descoberta da camada de Pré-sal na Bacia de Campos em 2006 permitiu e ampliou sua exploração alcançando a Bacia de Santos, impulsionando rápidas transformações urbanísticas e arquitetônicas na cidade-polo e naquelas de nível muito alto de integração à dinâmica da metropolização. O crescimento dos empreendimentos imobiliários na Região transforma as cidades em grandes canteiros de obras e atrai trabalhadores de graus diferenciados de formação, dentre eles: trabalhadores altamente qualificados que requerem moradia e serviços de alto padrão; e trabalhadores da construção civil recrutados de outras regiões brasileiras. O *boom* imobiliário tem sido responsável por situações análogas ao trabalho escravo, devido às condições de vida a que estão submetidos os trabalhadores da construção civil, em moradias precárias, *containers*, no local dos empreendimentos,<sup>6</sup> além da especulação imobiliária que vem expulsando a população das áreas consideradas nobres para as áreas periféricas distantes e carentes de infraestrutura urbana. Esse processo desencadeado na Região a partir da primeira década do século XXI certamente repercute sobre as formas de sociabilidade construídas e reconstruídas, em particular, nas relações familiares e domésticas.

---

<sup>4</sup> Há que se destacar que o movimento geral do Porto passou de 41 milhões de toneladas em 2000 para 88,82 milhões de toneladas em 2010. A esse respeito, ver: <http://www.portodesantos.com.br/>. Acessado em 03 dez. 2012.

<sup>5</sup> Ressalta-se que a participação do setor de Serviços nos empregos formais em 2011 foi de 64,7% na RMBS, enquanto o setor da Indústria foi de 7,1%. A esse respeito, ver: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br).

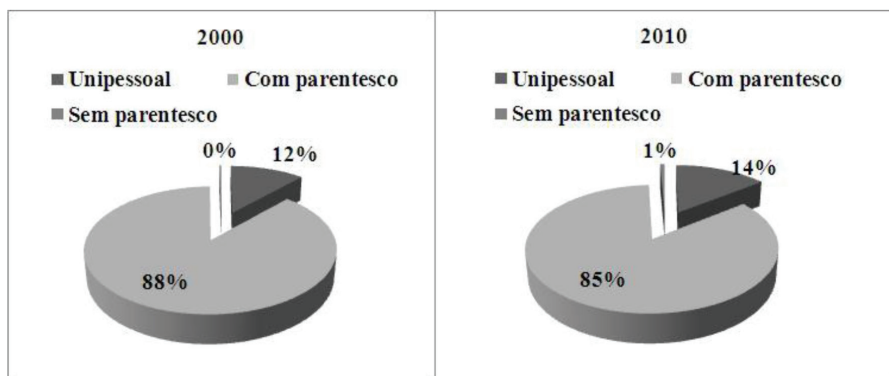
<sup>6</sup> Muitas têm sido as denúncias ao Ministério Público de situações de trabalho na construção civil análogas ao trabalho escravo em várias cidades brasileiras.

## 2. Configuração das unidades domésticas

As transformações decorrentes do processo de acumulação capitalista desencadeado no último milênio, em particular, no último quartel, geraram impactos significativos no conjunto das relações sociais, com efeitos nos formatos, na composição e no tamanho das unidades domésticas. Um primeiro impacto diz respeito ao aumento do número de pessoas que passam a viver sozinhas em unidades domésticas unipessoais e uma tendência na redução das unidades domésticas compostas a partir de relações de parentesco. O Gráfico 5.1 revela que, de 2000 a 2010, há uma redução nas unidades familiares com parentesco: enquanto em 2000 elas representavam 88% do total em 2010 passam a representar 85%. Por outro lado, identifica-se que houve um incremento de unidades unipessoais e um aumento de unidades sem parentesco.

Em 2000, as unidades domésticas unipessoais representavam 12% do total da RMBS, enquanto no Brasil representavam 9,2%. No Censo de 2010, enquanto no Brasil representam 12,1%, na RMBS passaram a representar 14%. Ou seja, vem crescendo o número de unidades domésticas unipessoais tanto no Brasil como na Região. Esse fenômeno já ocorreu na Grã Bretanha entre 1960 a 1980, quando o percentual saltou de 12% para 22% (HOBSBAWM, 1995, p. 316).

**Gráfico 5.1 – Tipos de unidades domésticas. RMBS, 2000 e 2010**



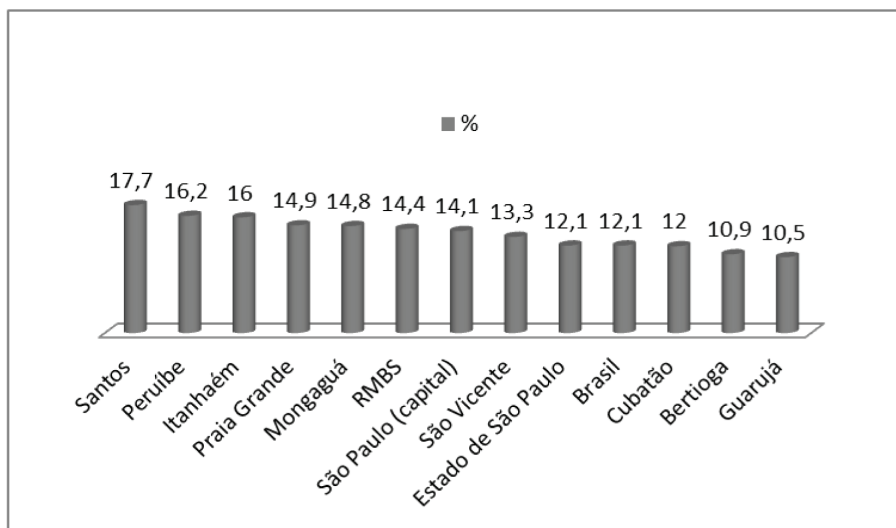
Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrópoles – Baixada Santista 2013.

O crescimento das unidades domésticas unipessoais na RMBS não é um fenômeno recente, visto que, em 2000, a Região já mostrava

uma sensível diferença se comparada ao percentual brasileiro. Estatísticas da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico- OCDE (Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD) mostram que, nos países europeus os percentuais de unidades domésticas unipessoais são bastante elevados, indicando um fenômeno típico das novas formas de sociabilidade no atual estágio do capitalismo, em que a individualização, a competitividade, e o consumo são exacerbados, devido à lógica neoliberal. Na RMBS, esse fenômeno também é manifesto, como pode ser verificado no Gráfico 5.2.

O Gráfico 5.2 revela que as cidades de Guarujá (10,5%) e Bertioga (10,9%) possuem percentual menor de unidades unipessoais em comparação com a capital do estado, com o estado de São Paulo, e com o Brasil. Nota-se que a cidade-polo, Santos (17,7%), Peruíbe (16,2%) e Itanhaém (16%) possuem as maiores percentagens da Região.

**Gráfico 5.2 – Proporção de unidades domésticas unipessoais por municípios da RMBS, Estado de São Paulo, São Paulo e Brasil, 2010**



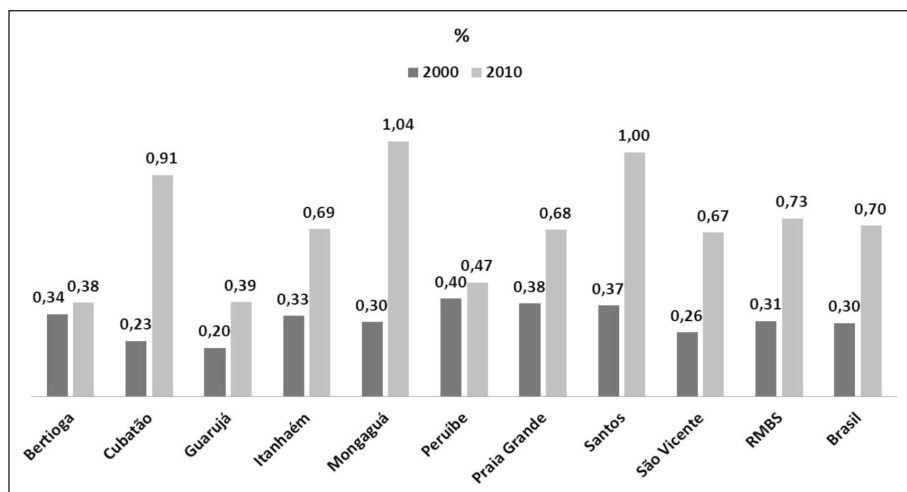
Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Possíveis hipóteses deste fenômeno – aumento de pessoas morando sozinhas – na Região podem ser explicadas pelo incremento do Setor de Serviços, em particular, na cidade de Santos e entorno; a oferta de serviços na região vinculadas principalmente as atividades portuárias; mobilidade pendular relacionada principalmente ao trab-

alho e educação<sup>7</sup> de pessoas que se deslocam de municípios da região ou da capital; alterações no estado civil, ampliação do número de viuvez, divórcios e separações; especulação imobiliária que resulta no valor da terra e dos imóveis na Região.<sup>8</sup>

Com relação às unidades domésticas compostas de pessoas sem parentesco, a mudança percentual na RMBS é similar ao do Brasil: em 2000 no Brasil o percentual era de 0,30% e passa para 0,70 % em 2010, na RMBS passa de 0,37% para 0,73%. O Gráfico 5.3 demonstra que, em todos os municípios constituintes da RMBS aumentaram as proporções de unidades domésticas sem parentesco. A situação das cidades de Santos, Cubatão e Mongaguá, com percentuais de unidades sem parentesco muito acima dos correspondentes à Região e ao Brasil, merece investigações mais aprofundadas. Algumas hipóteses relacionadas ao valor da terra e dos imóveis nos referidos municípios, atraindo pessoas para essas localidades, podem ser levantadas.

**Gráfico 5.3 – Proporção de unidades domésticas sem parentesco nos municípios da RMBS e no Brasil: 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

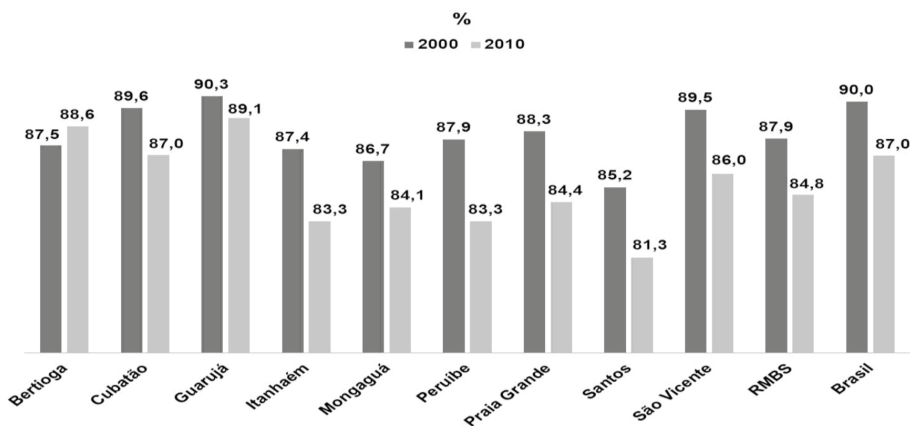
As unidades domésticas com parentesco na RMBS representam 85%, portanto, bastante próximo do percentual brasileiro, de 87%.

<sup>7</sup> Na região foram instaladas as universidades públicas UNESP (Universidade Estadual Paulista), em 2001 e a UNIFESP (Universidade Federal de São Paulo), em 2004.

<sup>8</sup> Faz-se necessário em estudo posterior aprofundar estas hipóteses.

(IBGE, 2010). O gráfico 5.4 indica que houve decréscimo de unidades domésticas com parentesco no Brasil e na RMBS em todos os municípios, exceto Bertiooga.

**Gráfico 5.4 – Proporção de unidades domésticas com parentesco nos municípios da RMBS e Brasil, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

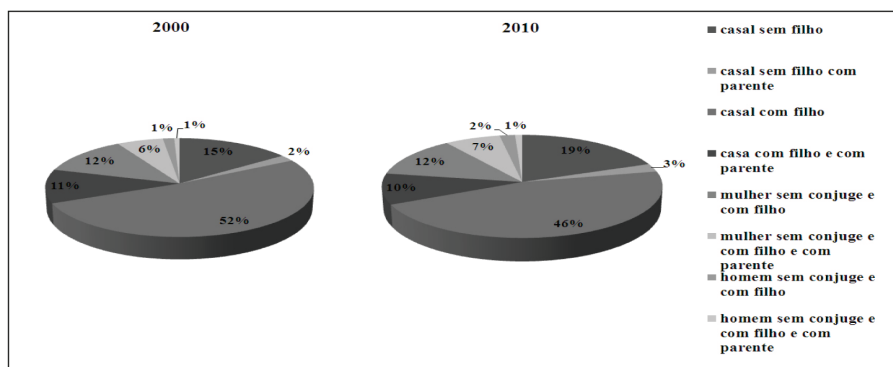
Os dados anteriores indicam tendências de alterações no padrão de composição das unidades domésticas na região. Observou-se que as unidades domésticas com parentesco continuam constituindo o padrão de composição da maioria das unidades domésticas da região, muito embora se observe que, ocorreu uma redução neste tipo de unidade. Por outro lado, os dados revelam um crescimento das unidades domésticas unipessoais e sem parentesco de 2000 para 2010.

### 3. Novos arranjos familiares nas unidades domésticas

Ao considerar as unidades domésticas com parentesco o Gráfico 5.5 mostra a composição das unidades considerando: relações de parentescos envolvendo casais e/ou um dos cônjuges com ou sem filhos, com ou sem parentes. Nota-se que o arranjo casal com filhos é predominante, embora haja uma redução significativa desse tipo de composição de unidade doméstica, visto que, em 2000, representava 52%, passando para 46% em 2010. Comparativamente ao percentual brasileiro, este foi de 56,4% para 49,4% portanto abaixo do percentual nacional. Também há uma pequena redução nos casais com filhos

e com parentes, de 11% para 10% em 2010, enquanto o percentual brasileiro foi de 7,2% e 5,5%, respectivamente. Ocorreu um aumento de unidades domésticas de casais sem filhos, que passaram de 15% em 2000 para 19% em 2010, seguindo a mesma tendência do Brasil, que passa de 13% para 17,7%. Mulheres sem cônjuge e com filhos mantiveram-se no mesmo patamar de 12%; com comportamento similar, o percentual nacional foi de 11,6% para 12,2%. Homens sem cônjuge e com filhos passaram de 1% para 2%, sendo que o percentual brasileiro foi de 1,5% para 1,8%, ou seja, menor que o da RMBS. Mulheres sem cônjuge com filhos e com parentes passaram de 6% em 2000 para 7% em 2010, enquanto no Brasil foi de 3,7% para 4%. Homens sem cônjuge e com filhos e com parentes passaram de 6% para 7%.

**Gráfico 5.5 – Unidades domésticas com parentesco por tipo de arranjo familiar. RMBS – 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrópoles – Baixada Santista 2013.

Ao observar o percentual de unidades domésticas monoparentais desagregadas por sexo do responsável, em cada um dos municípios da região (Tabela 5.1), nota-se que em 2000 o município com menor percentual de famílias monoparentais de mulheres com filhos era o de Bertioga com 72% passando para 81% em 2010. Observa-se que de 2000 para 2010 as unidades domésticas monoparentais de homens com filhos tiveram um aumento nos municípios de Cubatão que passaram de 12% para 25%, Guarujá de 10% para 14%; Praia Grande de 8% para 13%; Santos de 9% para 13% e São Vicente de 12% para 19%. Nos municípios de Bertioga, Itanhaém, Peruíbe e Mongaguá ocorrem, em 2010, aumentos de famílias de mulheres com filhos sem o cônjuge.

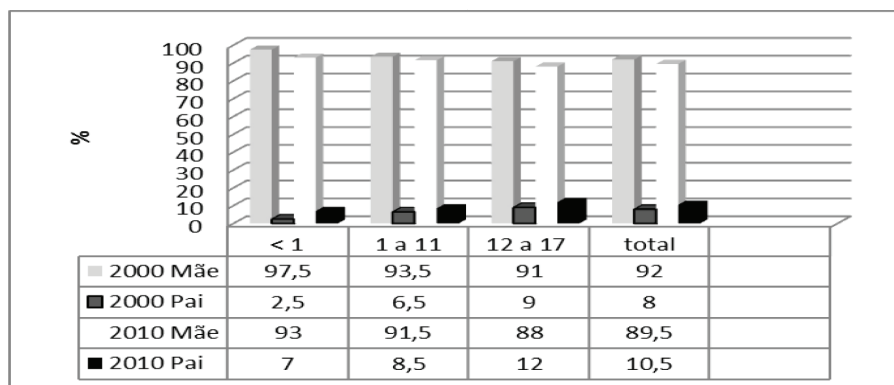
**Tabela 5.1 – Percentual de famílias monoparentais por sexo do responsável, segundo o município da RMBS - 2000 e 2010**

Municípios	2000			2010		
	Mulher	Homem	Total	Mulher	Homem	Total
Bertioga	72%	28%	100%	81%	19%	100%
Cubatão	88%	12%	100%	75%	25%	100%
Guarujá	90%	10%	100%	86%	14%	100%
Itanhaém	85%	15%	100%	89%	11%	100%
Mongaguá	78%	22%	100%	88%	12%	100%
Peruíbe	87%	13%	100%	88%	12%	100%
Praia Grande	92%	8%	100%	87%	13%	100%
Santos	91%	9%	100%	87%	13%	100%
São Vicente	88%	12%	100%	81%	19%	100%
<b>RMBS</b>	<b>89%</b>	<b>11%</b>	<b>100%</b>	<b>86%</b>	<b>14%</b>	<b>100%</b>

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013

Ao considerar as unidades domésticas com parentesco, na particularidade, daquelas compostas de filhos menores de 18 anos que moram somente com o pai ou com a mãe alguns dados são relevantes. O Gráfico 5.6 revela que embora morar com a mãe apareça como opção majoritária tanto em 2000 como em 2010, nota-se que para todas as faixas etárias ocorreu um incremento da categoria de filhos morando só com pai: na faixa de menores de um ano esse percentual pulou de 2,5% para 7%; na faixa de 1 a 11 anos o percentual passou de 6,5% para 8,5%, e na faixa de 12 a 17 anos passa de 9% para 12%.

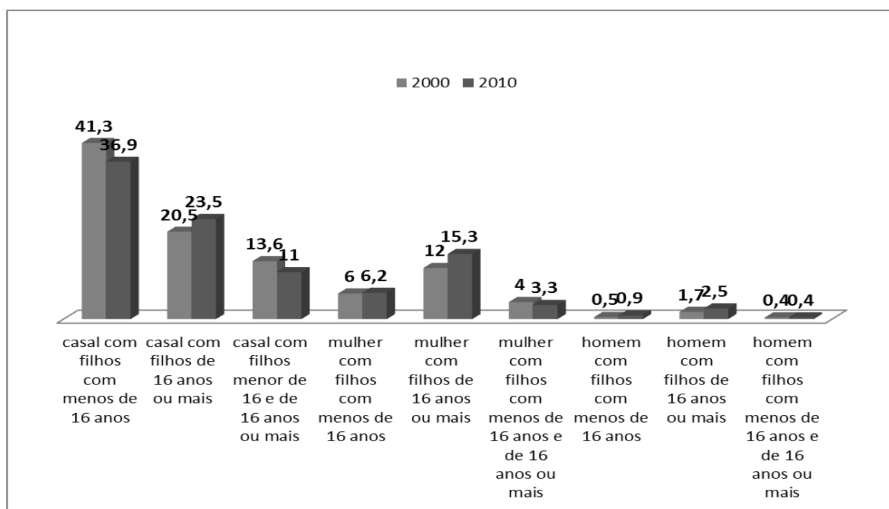
**Gráfico 5.6 – Percentual de filhos que moram apenas com a mãe ou o pai por faixa etária. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

As transformações na composição das unidades domésticas quando relacionadas às fases dos ciclos de vida que impõem necessidades e cuidados diferenciados de proteção para com os filhos indicam um decréscimo nas unidades com filhos menores de 16 anos. O Gráfico 5.7 indica a dinâmica ocorrida na Região entre 2000 e 2010, no que concerne à distribuição percentual pelos ciclos de vida indicando que há incremento tanto de casais quanto de mulheres e homens com filhos com mais de 16 anos. Tal fato pode ser explicado visto que no período entre 2000 e 2010 ocorreu na região da Baixada Santista um decréscimo do ritmo do crescimento populacional, decorrente, principalmente, do declínio dos níveis de fecundidade verificados no período em estudo, como ponderam Morell, Brandao e Vázquez (2012).

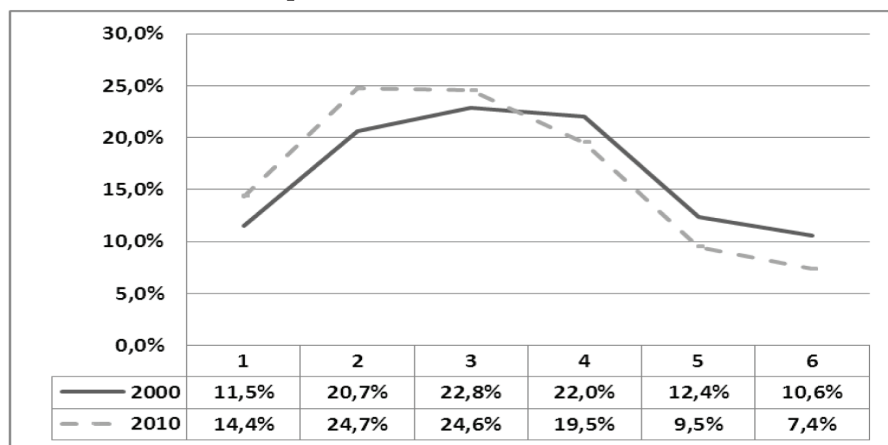
**Gráfico 5.7 – Distribuição percentual das famílias por tipo e fase do ciclo de vida. RMBS, 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrópoles – Baixada Santista 2013.

Outro indicador importante revela que, entre 2000 e 2010 houve um incremento das unidades domésticas menores, de um, dois e três integrantes (estas duas últimas categorias representando mais de 50% dos arranjos familiares), e diminuíram as maiores com quatro, cinco e seis e mais integrantes. Este formato de unidades domésticas também reflete o fenômeno do declínio da fecundidade registrado no período (Gráfico 5.8).

**Gráfico 5.8 – Distribuição percentual de unidades domésticas por número de pessoas - RMBS: 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrópoles – Baixada Santista 2013.

No que concerne às unidades domésticas unipessoais da Região para o ano de 2010, 33% delas se localizam no município de Santos, seguida de São Vicente 17,8%, Praia Grande 16,3% e 11,7% no Guarujá. No que se refere às unidades sem parentesco 37,5 % concentram-se no município de Santos. Explicações plausíveis dizem respeito, de um lado às possibilidades de trabalho geradas pelo setor portuário, bem como às universidades ali localizadas.

#### 4. Mudanças na distribuição das unidades domésticas por faixa de renda na RMBS

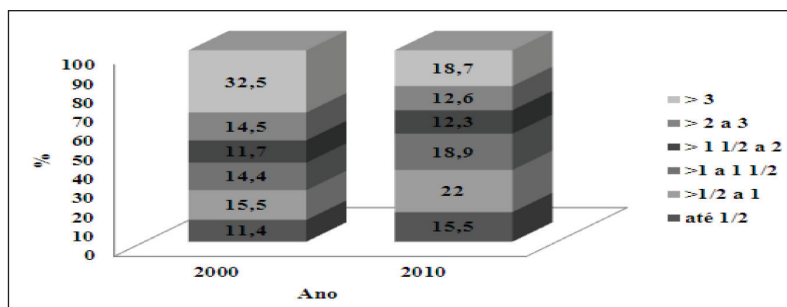
Os rendimentos das unidades domésticas dão algumas indicações de como as desigualdades socioeconômicas se expressam na Região. Como se pretende comparar a situação os domicílios por nível de renda entre 2000 e 2010, optou-se por construção de faixas de rendimento per capita, com base no Salário Mínimo. Esta medida é importante por nortear o mercado de trabalho, o custo de vida, acesso aos programas sociais e a política de financiamento habitacional. Dessa forma, é possível verificar a proporção das unidades domésticas em cada faixa de renda nos municípios da RMBS e, em seguida, desagregar esta análise por tipo de domicílio (unipessoal, com ou sem relação de parentesco).

Antes disso, convém lembrar os resultados obtidos no capítulo 3 deste livro que revelaram, de acordo com Vazquez e Sá Porto (2015), que o nível de renda nos municípios da região é inferior à média nacional – com exceção de Santos – e o crescimento da renda nos anos 2000 foi menor do que o registrado nacionalmente em todos os municípios. Quanto à desigualdade de renda, a Baixada Santista possui melhor distribuição de renda e a trajetória do Índice de Gini é compatível com a registrada nacionalmente. Novamente, a exceção é o município de Santos, onde existe maior desigualdade de renda na região, com ampliação nos anos 2000. Ou seja, o maior nível de renda e a pior distribuição dentre os municípios da região pertence ao núcleo metropolitano.

Para avançar nesta análise, desagregam-se os dados por faixa de renda domiciliar. É importante frisar que a comparação entre 2000 e 2010 precisa ser relativizada devido à política de valorização do salário mínimo durante a década. Isto significa que a situação econômica de uma família que vive com menos de  $\frac{1}{2}$  salário mínimo per capita em 2010 não é, necessariamente, igual à situação desta ou de outra família na mesma faixa de renda em 2000. Avalia-se que, a situação em 2010 é melhor que 2000. Contudo, é possível considerar que, tanto em 2000 como em 2010, estas famílias são vulneráveis economicamente, fazendo parte do público-alvo de programas sociais e da produção de moradias de interesse social, justificando a importância desta análise.

O Gráfico 5.9 mostra os rendimentos per capita das unidades domésticas em /salários mínimos na RMBS. Uma primeira observação importante a ser feita diz respeito à redução significativa das unidades domésticas com mais de 3 salários mínimos, passando de 32,5% em 2000 para 18,7% em 2010 (redução de 13,8 pontos percentuais) e a também redução, em menor escala, de 1,9 pontos percentuais, das unidades domésticas de mais de 2 a 3 salários mínimos.

**Gráfico 5.9 – Distribuição percentual das unidades domésticas por faixa de renda domiciliar per capita – RMBS – 2000 e 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT – Observatório das Metrópoles – Baixada Santista 2013.

Por outro lado, notam-se aumentos percentuais das unidades domésticas de 0 a 2 s. m. para o período. A faixa de rendimento em que houve maior incremento foi a de mais de  $\frac{1}{2}$  a 1 s. m., com diferença de 6,5 pontos percentuais no período de 2000 para 2010, seguida das unidades domésticas da faixa de mais de 1 a 1 e  $\frac{1}{2}$  s. m., com 4,5 pontos percentuais de elevação para o mesmo período. Nota-se o crescimento de 4,1 pontos percentuais para aqueles até  $\frac{1}{2}$  s. m e de 0,6 para o rendimento de mais de  $1\frac{1}{2}$  a 2 s.m.

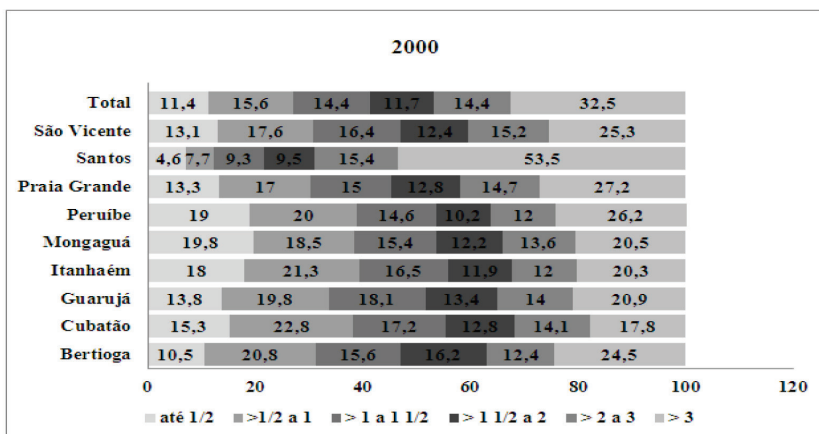
Se considerarmos a faixa de até  $\frac{1}{2}$  SM per capita, cresceu o número de domicílios considerado vulnerável economicamente e que constituem o público de beneficiários de programas de transferência de renda (Bolsa Família, BPC, etc.).

Os Gráficos 5.10 e 5.11, a seguir, referem-se ao rendimento das unidades domésticas em valores *per capita* considerando os municípios da RMBS. Uma primeira observação é que, de 2000 para 2010, em todos os municípios, houve um aumento das unidades domésticas com renda *per capita* até  $\frac{1}{2}$  s. m, e com escassas exceções, a dinâmica da Região foi a ampliação das unidades domésticas de 0 até 2 s. m. e uma redução das unidades domésticas com rendimento de mais de 2 s. m..

O município de Santos, cidade-polo da Região, apresenta uma dinâmica particular; entre os anos de 2000 e 2010, aumenta os percentuais de todas as faixas de renda até 3 s.m. e reduz apenas a faixa de rendimento de mais de 3 s.m., mas em forma drástica, alcançando uma retração de 18 pontos percentuais. Os demais municípios da Região mantêm a tendência de crescimento na faixa de rendimento de até  $\frac{1}{2}$  s. m. de 2000 e 2010, alcançando os maiores valores na faixa de mais

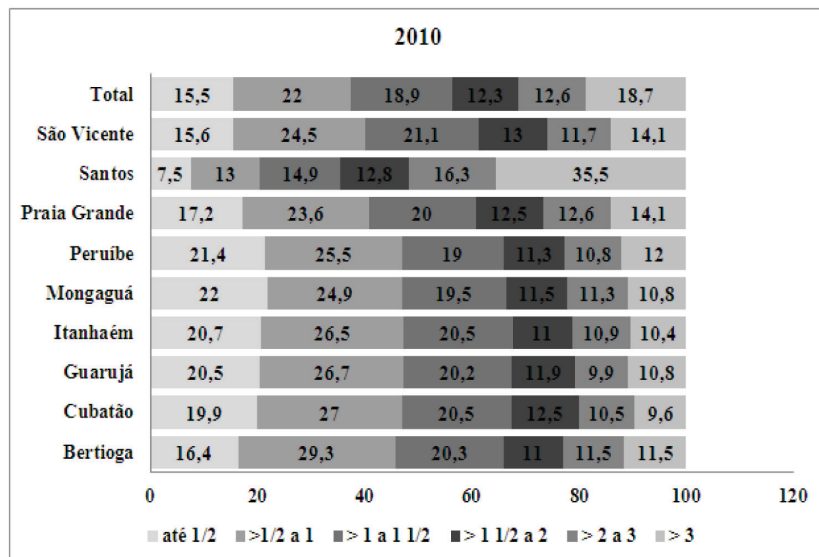
de ½ a 1 s. m., sendo as unidades domésticas na faixa de rendimento acima de 3 s. m. as que mais sofrem redução, sem exceção, em todos os municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista.

**Gráfico 5.10 – Distribuição percentual das unidades domésticas por município e classes de renda domiciliar per capita na RMBS – 2000**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

**Gráfico 5.11 – Distribuição percentual das unidades domésticas por município e classes de renda domiciliar per capita na RMBS – 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Outra importante análise é a comparação entre os municípios da RMBS, em especial, entre a cidade-polo (Santos) e a periferia metropolitana. Nota-se nos gráficos 5.10 e 5.11 que a composição é bastante diferente, o que pode ser verificado pelos percentuais das faixas extremas. Em Santos, apenas 7,5% das unidades auferia menos de ½ SM per capita em 2010, este valor é maior que o dobro em todos os demais municípios, ultrapassando mais de 20% nos municípios do Litoral Sul e Guarujá. Em 2000, esta distância era ainda maior (4,6% em Santos contra quase 20% em Peruibe, Mongaguá e Itanhaém).

Quanto à renda domiciliar, os dados revelam a desigualdade na RMBS, especialmente entre o núcleo e a periferia metropolitana, bem como um aumento da concentração de unidades domiciliares nas faixas menores de renda, devido ao insuficiente dinamismo econômico e ao mercado de trabalho onde predominam baixos salários, conforme evidências já colocadas no capítulo 3 (VAZQUEZ; SÁ PORTO, 2015). Ainda que este resultado possa ser parcialmente explicado pela forte valorização do salário mínimo nacional durante o período analisado<sup>9</sup>, conclui-se que a renda domiciliar não evolui conforme as expectativas para a economia local, diante da perspectiva de exploração do Pré-sal.

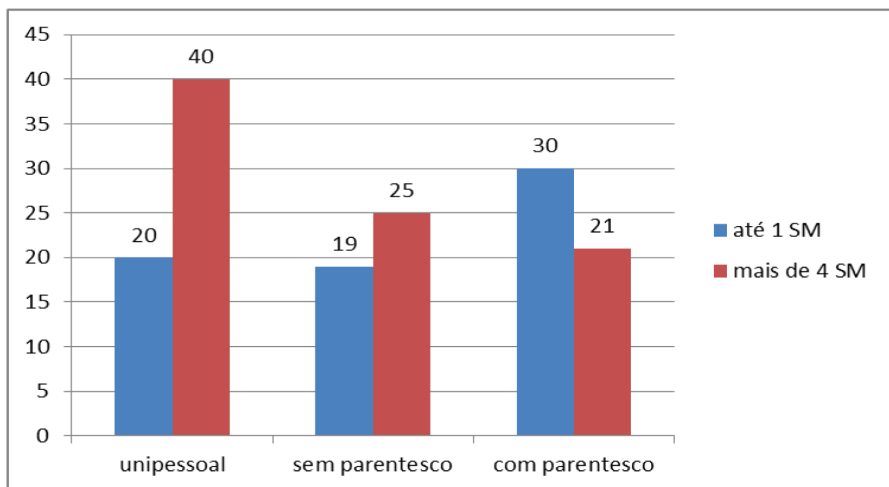
Por fim, esta distribuição das unidades domiciliares por faixa de renda pode ser desagregada segundo o tipo de domicílio – unipessoal, com ou sem relação familiar e, para a análise optou-se pela comparação em duas situações, menos de 1 SM e mais de 4 SM per capita. O objetivo principal é realizar a comparação entre os tipos de domicílios, verificando as diferenças nas proporções de domicílios por tipo.

Os gráficos 5.12 e 5.13 mostram o aumento da proporção na faixa menor e a redução na faixa maior de renda entre 2000 e 2010 nos três tipos de domicílios, seguindo a tendência geral verificada na análise anterior.

---

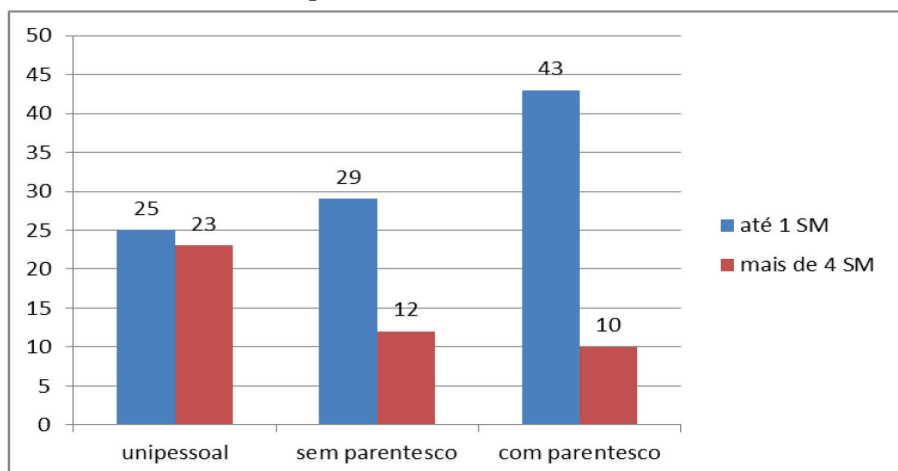
<sup>9</sup> Embora, a política de elevação do salário mínimo possa contribuir para ampliar os percentuais da população nas faixas de renda inferiores, isto não representa necessariamente maior empobrecimento. Além disso, é importante ressaltar que esta política interessa especialmente aos (as) trabalhadores (as) que têm menor remuneração, dos setores menos estruturados e organizados na sociedade e também funciona como mecanismo de distribuição de renda e de estruturação do mercado de trabalho (KREIN, 2005).

**Gráfico 5.12 – Percentual das unidades domésticas nas faixas de até 1 SM e mais que 4 SM, por tipo de domicílio (unipessoal, sem parentesco e com parentesco) RMBS – 2000**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

**Gráfico 5.13 – Percentual das unidades domésticas nas faixas de até 1 SM e mais que 4 SM, por tipo de domicílio (unipessoal, sem parentesco e com parentesco) RMBS – 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Porém, o mais relevante é a análise comparativa entre os três tipos. Nota-se que, tanto em 2000 como em 2010, a situação econômica

dos domicílios unipessoais é superior aos demais e que a inexistência de relação de parentesco não implica em um nível de renda menor, mas vale lembrar que o número de domicílios nesta situação é muito pequeno em comparação com a forma de organização domiciliar com relação de parentesco. Este dado sugere que a instituição familiar não sempre representa a única forma de proteção socioeconômica, uma vez que nos domicílios unipessoais ou organizados de outra forma o nível de renda revelou-se maior. Contudo, esta avaliação ultrapassa o escopo deste trabalho, cabendo a estudos futuros testar esta hipótese.

## Considerações finais

As mudanças nos padrões da composição das unidades domésticas explicitam processos que vêm ocorrendo nas últimas décadas, expressões das diferentes transformações ocorridas na sociedade brasileira e na sociedade mundial, e seus impactos e determinações ficam evidenciados na RMBS. A aproximação com os dados dos Censos de 2000 e 2010 dão indícios de alguns padrões de mudanças nas unidades domésticas que podem estar alterando suas formas de sociabilidade.

Embora as unidades domésticas de casal com filhos sejam predominantes nas duas datas analisadas, observa-se uma redução significativa desse tipo de composição visto que, em 2000, representava 52%, passando para 46% em 2010. Da mesma forma, apesar da preponderância das unidades domésticas com parentesco na região, observa-se redução das mesmas entre 2000 e 2010, passando de 88% para 85%. Nota-se, também, uma tendência de ampliação de casais sem filhos, homens sem cônjuge com filhos e mulheres sem cônjuge com filhos. Já as unidades unipessoais tiveram um incremento passando de 12% em 2000 para 14% em 2010.

O fenômeno de pessoas vivendo sozinha, ampliação de unidades domésticas formadas de homens com filhos, redução das unidades de casais com filhos, ampliação de casais sem filhos são típicos das últimas décadas do século XX. Na primeira década do século XXI, em particular, o período objeto de análise, revela uma tendência de mudanças nas relações entre gêneros e nas responsabilidades e co-responsabilidades em relação ao cuidado dos filhos. É visível a tendência de aumento de homens sozinhos com filhos, o que é algo novo e inusitado nas relações familiares, na sociedade brasileira e, de acordo aos dados apresentados, também na Baixada Santista. No entanto, as mulheres

ainda aparecem como majoritárias no cuidado dos filhos nos espaços domésticos. A região mostrou uma estabilidade no número de pessoas que compõem as unidades domésticas, mantendo-se entre duas a três pessoas no período de 2000 a 2010.

No que tange aos rendimentos por unidades domésticas, constatou-se uma tendência geral de aumento da concentração dos domicílios na faixa de até 1½ SM per capita e, complementarmente, de redução nas faixas superiores, em especial naquela com renda maior que 3 SM per capita. Há importantes diferenças nas proporções por município da região, com alta desigualdade entre o núcleo e a periferia metropolitana, que manteve-se inalterada na década analisada.

Quanto à relação entre renda e tipo de organização domiciliar, notou-se que a situação econômica dos domicílios com relação de parentesco é inferior aos unipessoais ou aos organizados de outra forma (sem parentesco), o que relativiza a ideia da organização familiar como forma de garantir proteção econômica, sendo que esta hipótese deve ser testada por estudos futuros que tenham esta finalidade.

Embora os domicílios com relação de parentesco representem a grande maioria na RMBS (85% do total em 2010), há tendências na Região de uma redução nas unidades domésticas com parentesco e uma ampliação das unidades unipessoais. Outro exemplo é o crescimento de casais sem filhos, o que dá indicação de mudanças no padrão da composição nas unidades domésticas. Obviamente, estas mudanças são bastante lentas e graduais, pois transformam as formas de sociabilidade, comportamentos e estilos de vida.

## Referências

ALVES, J. E. D.; CAVENAGHI, S. *Tendências demográficas, dos domicílios e das famílias no Brasil*. Disponível em: [http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/tendencias\\_demograficas\\_e\\_de\\_familia\\_24ago12.pdf](http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/tendencias_demograficas_e_de_familia_24ago12.pdf). Acesso em 17, out. 2013.

DE GRAZIA, G. *Tempo de trabalho e desemprego: redução da jornada e precarização em questão*. São Paulo: Xamã, 2007.

DELGADO, P. et al. (Coord.). *Observatório das Metrópoles, INCT/CNPq/CA-PES/FAPERJ*. Relatório de Pesquisa: níveis de integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES E AUS à dinâmica da metropolização. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: [http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio\\_integracao.pdf](http://observatoriodasmetrolopes.net/download/relatorio_integracao.pdf). Acesso em 07, out. 2013.

GUEDES, G. R.; MARANDOLA JR., E.; SILVA, R. B. *Perfis de mobilidade nas regiões metropolitanas do interior de São Paulo*. Vol. 16, nº 66, out./dez., 2010.

Disponível em: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S140574252010000400007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S140574252010000400007&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt). Acesso em 21, out. 2013.

HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.

HOBBSAWM, E. *Era dos extremos: o breve século XX – 1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. *Capitalismo, violência e terrorismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

IBGE. *Censo demográfico 2010: resultados gerais da amostra*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/pppts/00000008473104122012315727483985.pdf>. Acesso em 20 out. 2013.

\_\_\_\_\_. *Censo demográfico 2012: famílias e domicílios: resultado da amostra*, Rio de Janeiro, 2012.

JAKOB, A. A. E. *Análise sócio demográfica da constituição do espaço urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período 1960-2000*. 2003. Tese (Doutorado em Demografia). Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas. 2003.

KREIN, J. D. Movimento sindical e salário mínimo. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Carta social e do trabalho*. Tema: Política nacional de valorização do salário mínimo. Campinas: Instituto de Economia, n. 1, maio/ago. de 2005, p. 5-8.

MORELL, M. G. M.; BRANDÃO, M. V. M.; VÁZQUEZ, D. A. *Retrato Demográfico da Baixada Santista: Desafios para as Políticas Públicas*. Anais do XVIII Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP. Águas de Lindoia, SP, 2012.

MOTA, A. E. *Desenvolvimentismo e construção de hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade*. São Paulo: Cortez, 2012.

NERI, M. (Coord.). *A nova classe média: o lado brilhante dos pobres*. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2010.

OECD. Families are changing. In: DOING better for families. Paris: Organization for Economic Co-operation and Development - Chap. 1, p. 17-53, 2011. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/familiesandchildren/47701118.pdf>>. Acesso em 02 set. 2012.

OECD. Family size and household composition. In: ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Family Database, Paris, 2010. Disponível em: <<http://www.oecd.org/social/familiesandchildren/41919509.pdf>>. Acesso em: set. 2012.

ONU. *Os objetivos do desenvolvimento do milênio*. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/ODM.aspx>. Acesso em 09 dez. 2013.

POCHMANN, M. *Diretrizes gerais para política nacional de salário mínimo de*

*caráter abrangente*. In: FAGNANI, E.; POCHMANN, M. (Org.). *Carta social e do trabalho*. Tema: Política Nacional de Valorização do Salário Mínimo. Campinas: Instituto de Economia, n. 1, maio/ago. 2005, p. 20-21.

RIBEIRO, R.; SALATA, A. *Nota técnica sobre unidades domésticas e família nas pesquisas domiciliares do IBGE – censos demográficos e PNADS*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

SILVA, M. O. S. (Coord.). *O Bolsa Família no enfrentamento à pobreza no Maranhão e Piauí*. São Paulo: Cortez, 2008.

VAZQUEZ, D. A.; SÁ PORTO, P. C. A RMBS na transição econômica: uma análise da estrutura produtiva, emprego e renda. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. M.; SANTOS, A. R. *Baixada Santista: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

# Organização social do território e formas de provisão de moradia na RMBS

---

*Rafael Paulo Ambrósio*

*Júlio Cesar Pedrassoli*

*André Rocha Santos*

*Daniel Arias Vazquez*

**Resumo:** O capítulo analisa a organização social do território a partir das formas de provisão de moradias na RMBS e sua relação com o estoque domiciliar, utilizando dos seguintes indicadores: o tipo de domicílio, a forma de ocupação, o padrão básico de construção e o acesso aos serviços urbanos básicos (saneamento, abastecimento de água e coleta de lixo). Além disso, pretende-se compreender as estratégias de localização dos agentes produtores, as conexões entre os circuitos formais e informais de produção e as diferentes formas de provisão da moradia na configuração socioespacial da região metropolitana a partir da análise documental dos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) dos nove municípios da região. A partir do esforço de quantificar e localizar espacialmente os assentamentos precários, por meio da análise dos planos e dos indicadores selecionados, buscar-se-á interpretar as particularidades municipais e as interações entre as diferentes formas de provisão da moradia e as ações necessárias do poder público no controle urbanístico, na sua capacidade de fiscalização e implantação da normativa urbanística e fundiária.

**Palavras-chave:** Organização social do território; provisão de moradia; estoque domiciliar; assentamentos precários; RMBS

**Abstract:** The chapter analyzes the social organization of the territory from the forms of housing provision in RMBS and its relationship to the household stock, using the following indicators: household type, the kind of occupation, the basic pattern of construction and access to basic urban services (sanitation, water supply and garbage collection). In addition, we intend to understand the localization strategies of producing agents, the connections between formal and informal circuits of production and the different forms of provision of

housing in the metropolitan socio-spatial configuration of the region from the documentary analysis of Local Housing Plans Social interest (PLHIS) of the nine municipalities of the region. From the effort to quantify and spatially locate the slums, through the analysis of plans and selected indicators, will get up-interpret local particularities and the interactions between different forms of provision of housing and the necessary actions of power in urban public control, in its oversight capacity and implementation of normative and urban land.

**Keywords:** social organization of the territory; provision of housing; household inventory; squatter settlements; RMBS

## Introdução

Assentamentos precários em encostas de morros e serras, ocupação em áreas de risco e em áreas ambientalmente protegidas; construções em palafitas nos mangues, rios e córregos; habitações de cortiços, loteamentos clandestinos e irregulares; ocupações em áreas lindeiras de rodovias, ferrovias e áreas de transmissão de energia, todos esses são exemplos de meios informais e precários de acesso à cidade e à moradia recorrentes em cada uma das cidades que compõem a Baixada Santista: Bertioga, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Tais formas de ocupação, irregulares e precárias, são caracterizadas pela carência de condições mínimas de infraestrutura urbana – rede de abastecimento de água, rede de coleta e tratamento de esgotos, energia elétrica, pavimentação e drenagem –, falta de acesso a serviços públicos – como coleta de lixo e transporte público eficiente –, e pela dificuldade de acesso a equipamentos de saúde, educação, cultura e lazer. Ademais, as moradias produzidas nas áreas dos assentamentos são geralmente autoconstruídas, sem acompanhamento técnico, muitas vezes com a utilização de materiais inadequados, acarretando uma série de problemas de ordem estrutural e construtiva que podem colocar em risco a saúde e até mesmo a vida de seus moradores. Agrava-se o problema habitacional se somada ainda, o desconhecimento da capacidade de regulação do poder público e a falta de disponibilidade de moradia que resulta em famílias conviventes, famílias que moram em cômodos cedidos ou alugados, e famílias que têm gastos excessi-

vos com aluguel. Porém, essa realidade não é exclusiva das cidades da Baixada Santista, e sim, fruto de um processo de urbanização característico das cidades brasileiras.

A urbanização brasileira e a conformação atual das nossas cidades são conseqüências de processos sociais anteriores à própria formação do Brasil urbano e nos remete à própria colonização. Durante mais de quatro séculos o modelo de concessão, através de sesmarias, era a única forma de acesso à terra, que era repassada a quem comprovasse condições de providenciar mão-de-obra e produzir para o comércio exterior (BATTAGLIA, 1995). Esse modelo persistiu até 1850, já no Brasil independente.

Ainda na época do Brasil Império, a transformação da terra em mercadoria a partir da promulgação da Lei de Terras de 1850 contribuiu definitivamente para o modelo de urbanização brasileira.<sup>1</sup> A partir da sua aprovação, apenas poderiam adquirir terra quem pudesse pagar por ela. Em um cenário em que o tráfico de escravos estava sendo proibido, o fim da escravidão se tornava irreversível,<sup>2</sup> e a presença de imigrantes europeus era cada dia mais frequente; assim, impedir que esse contingente de pessoas tivesse acesso à terra, era fundamental para manter a elite agrária do fim do século XIX como a única detentora de terras, tornando dependente da venda da força de trabalho nessas propriedades, uma nova massa de trabalhadores formada por escravos recém-libertos e por imigrantes europeus (MARTINS, 1996).

Esse modelo concentrador de terras nas mãos de uma elite agrária se estendeu ao Brasil República, período em que os centros urbanos ganhavam importância e se expandiam de forma acelerada, entre o final do século XIX e início do século XX. É nesse período que surgem, apesar da ainda pouca importância do mercado fundiário urbano, as necessidades até então desprezadas de se dar maior precisão ao loteamento – em termos de frações e dimensões –, ao alinhamento das fachadas, ao nivelamento das vias e à definição do que era chão público e chão privado (MARICATO, 1996)

---

<sup>1</sup> Nesse período, a questão da transformação da terra em mercadoria tinha como foco a terra rural, pois a economia brasileira baseava-se na agricultura para exportação.

<sup>2</sup> A promulgação da Lei de Terras ocorreu com duas semanas de diferença da Lei que proibiu o tráfico negreiro. A iminente abolição da escravatura, que tinha como grande interessada a Inglaterra que visava expandir seu mercado consumidor, fez com que as elites agrárias definissem maneiras de impedir o acesso à terra por parte dos escravos que seriam libertos, para que constituíssem em mão-de-obra assalariada, e consequentemente consumidora dos produtos ingleses.

Os avanços da engenharia e dos processos industriais também impulsionaram a expansão dos núcleos urbanos; um exemplo desses avanços e de sua utilização voltada à expansão das cidades pôde ser observado em Santos. Além de ter seu crescimento atrelado ao avanço das tecnologias de transporte e à importância das ferrovias no processo de crescimento do Porto, a cidade de Santos expandiu sua malha urbana a partir da abertura dos canais, ousado projeto de engenharia sanitária. Assim, a partir da implantação dos canais e do fim gradual dos problemas de alagamento que impediam a expansão da cidade, o núcleo urbano santista, que até o fim do século XIX estava limitado ao espaço onde hoje se encontram o centro histórico e algumas áreas do entorno, pôde se expandir em direção à orla da praia (SANTOS, 2012).

O processo excludente da urbanização do país marcou a formação e a expansão das cidades via periferação, estruturando o modelo de segregação socioespacial que alijou a participação das populações de baixa renda dos processos formais de aquisição de moradia na cidade formal (MARICATO, 2000), comandado pelo mercado – de terras – e por seus processos de especulação imobiliária através da abertura de novos centros urbanos. Entre 1875 e 1906, a elite brasileira tinha condições hegemônicas suficientes para debater planos de obras urbanas a serem implantados nas cidades, com o objetivo de realizar intervenções de melhoramentos e embelezamento das cidades (VILLAÇA, 1999). Nesse período, apesar do Brasil entrar no século XX com aproximadamente 10% de sua população vivendo de forma urbana (SANTOS, 1993), já apresentava cidades de grande porte, demonstrando que a urbanização da sociedade começava realmente a se consolidar, impulsionada pela emergência do trabalhador livre, a proclamação da República e uma indústria ainda incipiente ligadas à cafeicultura e às necessidades básicas do mercado interno (MARICATO, 2001).

Como já mostrado em outros capítulos desta obra (em especial, o capítulo 9), o processo de urbanização brasileira e de expansão das cidades nunca levou em conta as necessidades de moradia das classes de baixa renda. A industrialização a partir de 1930, quando o setor agrário de exportação ainda era o epicentro econômico do país, foi marcada pelo desenvolvimento industrial visando à substituição das importações, desenvolvimento esse que passava necessariamente pelo investimento em infraestrutura. É nesse período, entre 1930 e o fim da Segunda Guerra Mundial, que a burguesia industrial assumiu a hege-

monia política da sociedade e que se deu a consolidação do mercado interno (VILLAÇA, 1999).

Após a Segunda Guerra Mundial, a industrialização passa por um rearranjo e verifica-se um crescente controle do capital internacional. A indústria fordista promove mudanças significativas no modo de vida dos consumidores e também na habitação e nas cidades, consolidando a interferência externa que marcou a produção do ambiente construído no Brasil (PRADO JÚNIOR, 1990). Como o processo de industrialização no país foi baseado em uma política de baixos salários, os trabalhadores não tinham condições de prover moradia em áreas centrais e mais valorizadas. O resultado dessa dinâmica foi a ocupação irregular ou de áreas distantes dos centros, sem infraestrutura urbana e acesso a equipamentos e serviços públicos, em áreas impróprias para ocupação, áreas de risco e de proteção ambiental, acarretando problemas de saúde pública e de degradação ambiental.

Segundo Cardoso (2003) o problema se agrava se levarmos em conta que a principal fonte de irregularidade urbanística é o desconhecimento da população com relação ao poder público, sua perda de capacidade de controle e fiscalização:

(...) a irregularidade deriva, antes de tudo, do fato de que se urbaniza ou se constrói na cidade sem levar em conta os constrangimentos legais pertinentes, não por se querer transgredir a lei para se obter alguma vantagem específica, mas por desconhecimento e por deslegitimação da capacidade de regulação do poder público (p. 13).

As políticas habitacionais estatais tiveram início entre os anos 1930 e 1940, com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e com a Fundação da Casa Popular. Contudo, o objetivo específico de ambos não era enfrentar a questão da moradia para a população de baixa renda e, por isso, acabaram por financiar moradia para a classe média<sup>3</sup>. Já durante o Regime Militar, a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) foi um marco para a história da produção estatal de moradia, mas também ele não garantiu o acesso à população de baixa renda a moradia digna (BONDUKI, 1998). É nesse período – por volta da década de 1970 – que ocorrem os grandes processos de

---

<sup>3</sup> Ambos não tinham o objetivo específico de enfrentar a questão da moradia para a população de baixa renda, mas sim de financiar moradia para a classe média.

espraiamento de periferização – principalmente das grandes cidades – marcadas pela autoconstrução.

## 1. O processo de urbanização e a organização social do território na Baixada Santista

Os municípios da Baixada Santista passaram por um intenso processo de urbanização entre as décadas de 1940 e 1950 quando as cidades centrais da Região Metropolitana – Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão – registraram grande crescimento populacional. Esse crescimento se deu de forma intensa a partir da construção da Rodovia Anchieta (SP-150)<sup>4</sup> e da instalação do polo petroquímico de Cubatão, que atraiu trabalhadores de outras regiões do país, principalmente da região Nordeste. É com a vinda desse grande contingente de trabalhadores que se ocuparam, primeiramente, com a construção da Rodovia Anchieta, que surgem as primeiras ocupações precárias nas encostas da Serra do Mar.

Em Cubatão a ocupação do território ocorreu não só a partir da criação de vilas operárias do polo petroquímico, mas diretamente a partir de processos de implantação de infraestrutura voltada à expansão econômica da Região. Os primeiros bairros formados por famílias de baixa renda surgiram junto à Rodovia Piaçaguera-Guarujá e eram de trabalhadores da construção que se instalaram às margens da ferrovia e da rodovia. Na década de 1950, ocupações foram iniciadas no entorno dessas vilas operárias, fruto do processo de expansão da atividade industrial (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

A cidade de Santos já se consolidava como local turístico desde as primeiras décadas do século XX com a construção de diversos hotéis e do jardim da orla, a partir de 1935. Assim como Santos, Guarujá possuía grande apelo turístico. Nesse período, Santos e Guarujá recebiam famílias predominantemente da elite paulistana que desciam a Serra do Mar para desfrutar das praias. Com a abertura da Via Anchieta, as viagens se tornam mais fáceis e a verticalização da orla ocorre de maneira intensa. Em Santos, os antigos palacetes dão lugar a edifícios voltados para segunda residência, consolidando a atividade do veraneio que se deu de forma ainda mais intensa no Guarujá, a partir da urbanização da praia de Pitangueiras e, posteriormente, das praias de

<sup>4</sup> A Rodovia Anchieta (SP-150) foi inaugurada em 1947.

Astúrias e Enseada. Essa vocação turística atingia também, mas em menor grau, São Vicente. A orla das praias do Itararé, Gonzaguinha e Milionários, já valorizadas como local de residência da população de alta renda desde o início do século XX, também passam a serem áreas utilizadas por veranistas.

Por outro lado, o crescimento da Região a partir das atividades portuárias e industriais, de comércio e de serviços, que dinamizaram e intensificaram os processos de ocupação territorial das cidades, atraíram também contingentes de população de baixa renda em busca de oportunidades de trabalho. Porém, durante esse período há um crescente processo de especulação e valorização imobiliária fazendo com que inúmeras famílias de trabalhadores fossem ocupar áreas mais baratas próximas ao Porto, como os cortiços e morros de Santos e o distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá (AMBROSIO, 2013).

Em Vicente de Carvalho, a ocupação se dá por meio de invasões. A partir de 1940, ocorre a liberação de loteamentos e os primeiros processos de urbanização, que refletiram na sua consolidação como distrito dormitório voltado às atividades portuárias. Outros fatores para o surgimento de assentamentos precários que originou segregações espaciais marcantes de populações de baixa renda, foram a retirada e o deslocamento de comunidades de pescadores das áreas de loteamentos das praias em processo de urbanização, principalmente para o Morro da Glória, onde se encontra uma favela desde 1950. Esses contingentes de população de baixa renda foram reforçados na cidade por caseiros, porteiros, e demais profissionais que serviram ao veraneio e à construção civil.

A década de 1960 é o momento de maior crescimento urbano para a RM como um todo. Nessa década, a urbanização avança para Praia Grande e demais cidades do litoral sul como Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, muito por consequência da inauguração da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (SP-055) em 1961. Em todos esses municípios, o crescimento urbano deu-se a partir da orla marítima, com a criação de loteamentos ocupados por famílias de maior poder aquisitivo e por veranistas da capital. Com o crescimento populacional nas décadas de 1970 e 1980, as porções do território desses municípios localizados entre a ferrovia, a SP-055 e a Serra do Mar passam a ser ocupadas por populações de menor renda, a partir da formação de loteamentos informais ou irregulares, sem acesso a infraestrutura adequada e a serviços públicos. Ou seja, a ferrovia e a rodovia se consolidavam como

fatores físicos determinantes para a divisão socioterritorial da população de Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

O crescimento e expansão urbana de todas as cidades da Baixada Santista foram condicionados a diversos fatores como a facilidade de acesso através da construção de rodovias e ferrovias, o desenvolvimento econômico das atividades ligadas à indústria e ao Porto, e a consolidação da Região como polo turístico voltado ao veraneio e ao setor da construção civil, sempre presente nos processos de expansão urbana.

No entanto, todo esse processo de crescimento urbano e desenvolvimento econômico foi marcado também pela migração e fixação de contingentes populacionais de baixa renda na Região. Em todos os municípios, essa migração gerou impactos negativos do ponto de vista socioterritorial, pois os baixos salários pagos a essa massa trabalhadora, principalmente na construção civil e nas atividades ligadas ao veraneio, aliado a processos constantes de valorização imobiliária, impediam o acesso a moradia digna à grande maioria dessa população, que se viu obrigada a ocupar áreas sem valor imobiliário ou impróprias para ocupação, como os morros de Santos e Guarujá, as encostas da Serra do Mar em Cubatão, áreas de mangue em Santos e São Vicente e áreas ambientalmente frágeis e sem infraestrutura urbana e serviços nas cidades da parte sul da Baixada Santista. Bertioga, distrito de Santos que se tornou município no início da década de 1990 não fugiu à regra.

Os processos constantes e seguidos de valorização imobiliária, a partir das orlas marítimas e da cidade-polo, ditaram as regras de ocupação do território de todas as cidades da RMBS, inclusive Bertioga, onde a população de maior renda ocupou as áreas mais valorizadas, providas de infraestrutura urbana adequada e acesso a serviços e equipamentos públicos, enquanto a população de menor renda ocupa as áreas mais distantes com infraestrutura urbana inexistente ou precária, e sem acesso a serviços e equipamentos públicos.

## 2. Evolução do estoque de domicílios na RM nos anos 2000

Tendo em vista a formação histórica do espaço urbano, analisaremos o crescimento do estoque de domicílios particulares permanentes na RMBS entre 2000 e 2010<sup>5</sup>. A tabela 6.1 mostra um crescimento

---

<sup>5</sup> De acordo com o IBGE, o domicílio particular permanente (DPP) é aquele particular,

de 24% no total de domicílios na região, com importantes variações entre os nove municípios, especialmente entre a cidade-polo e a periferia metropolitana. Para explicar as diferenças, iremos comparar a expansão nos domicílios com o crescimento populacional, utilizando os dados de Vazquez (2011).

**Tabela 6.1 – Espécie do domicílio: particular permanente**

Municípios	Ano		Variação
	2.000	2.010	
<b>Bertioga</b>	8.479	14.512	71%
<b>Cubatão</b>	29.957	36.407	22%
<b>Guarujá</b>	72.159	84.932	18%
<b>Itanhaém</b>	20.502	28.228	38%
<b>Mongaguá</b>	9.831	14.557	48%
<b>Peruíbe</b>	14.376	19.292	34%
<b>Praia Grande</b>	54.941	83.541	52%
<b>Santos</b>	130.959	144.587	10%
<b>São Vicente</b>	83.467	101.671	22%
<b>Total</b>	424.671	527.727	24%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

O município de Bertioga, que apresentou o maior crescimento populacional entre 2000 e 2010, de quase 60%, foi também a que teve maior variação com 71% de domicílios particulares permanentes. Em seguida, Praia Grande – que obteve a segunda maior expansão da população, de 35% entre 2000 e 2010 – também apresentou variação elevada de 52% referente ao domicílio particular permanente.

Os municípios do Litoral Sul - Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá - tiveram crescimento populacional entre 16% (na primeira) e 32% (na última), conforme Vazquez (2011), enquanto que o aumento no número de domicílios, registrado na tabela 6.1 acima, variou entre 34% e 48% nestes municípios, seguindo esta relação direta entre as duas variáveis.

localizado em unidade que se destina a servir de moradia (casa, apartamento ou cômodo). Domicílio particular, por sua vez, compreende a moradia de uma ou mais pessoas, na qual o relacionamento é ditado por laços de parentesco, dependência doméstica ou normas de convivência. Por fim, um domicílio é um local de moradia estruturalmente separado (por paredes, muros, cercas entre outros) e independente, constituído por um ou mais cômodos.

O mesmo ocorre com as cidades vizinhas ao núcleo metropolitano. São Vicente, Guarujá e Cubatão tiveram incremento de 10% no tamanho das suas populações entre 2000 e 2010 (VAZQUEZ, 2011) e também registraram evolução semelhante no número de domicílios, da ordem de 20%. Por fim, em Santos, a população praticamente não cresceu, ainda assim houve aumento de 10% no estoque de domicílios, o que indica claramente uma redução do tamanho das famílias, cuja relação é de 2,9 habitantes por domicílio em 2010 (VAZQUEZ e ALVES, 2011).

Via de regra, o crescimento da quantidade de domicílios superou o aumento da população. Além da redução do tamanho das famílias, espera-se que o aumento do estoque de domicílios tenha servido também para, positivamente, permitir maior acesso à moradia própria e, ao mesmo tempo, reduzir o percentual de domicílios precários. Pela ordem, testaremos estas duas hipóteses.

A tabela 6.2 mostra a distribuição dos domicílios segundo o tipo de ocupação, definida a partir de cinco categorias: próprio, alugado, cedido e outro. Na análise, optamos por destacar os domicílios próprios e alugados, como ocupações mais formais, e agregar os tipos “cedido” e “outro” em uma única categoria, denominada “outros”.

**Tabela 6.2 – Imóvel próprio, aluguel, próprio + aluguel e outros. RMBS, 2000-2010**

Municípios	Próprio		Aluguel		Próprio + Aluguel		Outros	
	2.000	2.010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
<b>Bertioga</b>	55%	59%	12,94%	24,83%	68,19%	84,21%	31,81%	15,79%
<b>Cubatão</b>	73%	77%	15,07%	16,04%	88,40%	92,91%	11,60%	7,09%
<b>Guarujá</b>	73%	74%	12,14%	15,60%	84,98%	89,98%	15,02%	10,02%
<b>Itanhaém</b>	70%	73%	12,28%	14,85%	82,45%	87,53%	17,55%	12,47%
<b>Mongaguá</b>	70%	76%	11,26%	14,75%	80,97%	90,76%	19,03%	9,24%
<b>Peruíbe</b>	71%	73%	12,16%	14,80%	83,08%	87,52%	16,92%	12,48%
<b>Praia Grande</b>	72%	74%	17,13%	18,92%	88,64%	92,72%	11,36%	7,28%
<b>Santos</b>	68%	70%	26,27%	25,16%	94,03%	94,95%	5,97%	5,05%
<b>São Vicente</b>	74%	72%	19,23%	22,28%	93,45%	94,37%	6,55%	5,63%
<b>Total</b>	71%	72%	18,75%	20,22%	89,53%	92,47%	10,47%	7,53%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

A despeito do forte incremento nos domicílios particulares, a proporção de ocupação em domicílios próprios permaneceu praticamente inalterada, passando de 71% em 2000 para 72% em 2010 na região

como um todo, com pequenas variações entre os municípios, mas em nenhum caso este percentual variou significativamente, a maior variação foi em Mongaguá e esta foi inferior a 10%. Por outro lado, também não houve alteração na proporção de domicílios ocupados por meio de aluguel, cujo percentual variou de 19% para 20% na Baixada Santista como um todo, sem grandes variações, exceto em Bertioga, cuja participação deste tipo de ocupação dobrou. Em menor escala, houve aumento no percentual de domicílios alugados nos demais municípios, com variações positivas de até 3,5 pontos percentuais (em Guarujá passou de 12,1% para 15,6%; em Mongaguá, de 11,2% para 14,7%). No entanto, este movimento foi oposto em Santos, onde houve uma pequena queda na proporção de municípios alugados, cuja justificativa pode ser o custo do aluguel na cidade-pólo em relação à oportunidade de se pagar o aluguel e/ou a prestação de um imóvel em outro município vizinho, cálculo este realizado pelas famílias de menor poder aquisitivo que são as mais dependentes do aluguel. O resultado agregado da RMBS é o saldo entre a queda registrada no município sede, o qual possui maior estoque de domicílios, e o aumento do percentual de domicílios alugados nos demais municípios.

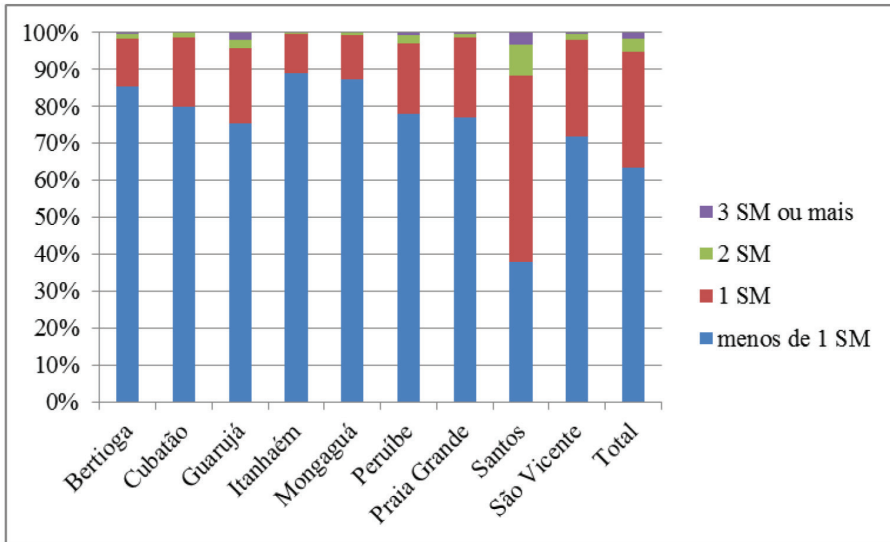
Complementarmente, houve uma variação na proporção de domicílios cedidos ou ocupados de forma informal, de 10,5% para 7,5% na RMBS, com quedas em todos os municípios da região, mas com intensidade maior em Bertioga, Guarujá e nos três municípios do Litoral Sul, devido à expansão das outras formas mais formais de ocupação.

De uma maneira geral, a variação observada na tabela 6.2 acima mostra que não houve significativa alteração na distribuição de domicílios por tipo de ocupação, especialmente se considerarmos as duas formas mais comuns e formais (próprio versus aluguel). Ou seja, o incremento no total de domicílios reproduziu a relação de propriedade domiciliar, sendo que a dependência do aluguel ainda é uma questão que aflige um percentual significativo das famílias da região – entre 15% nos municípios do Litoral Sul e 25% nos municípios de Santos e Bertioga. Contudo, deve-se destacar uma queda geral na forma mais precária de ocupação (cedidos e outros), especialmente na periferia metropolitana.

Obviamente, a dificuldade no acesso à casa própria é concentrada nas famílias de menor poder aquisitivo. O gráfico 6.1 mostra a proporção de domicílios alugados, por faixa de renda, partir dos dados do Censo 2010. Na Baixada Santista, 64% dos domicílios alugados são

ocupados por famílias com renda de até de 1 salário mínimo – SM per capita. Outros 31% correspondem a famílias com renda entre 1 e 2 SM per capita, enquanto 5% dos domicílios alugados são ocupados por famílias com renda superior a 2 SM.

**Gráfico 6.1 – Famílias moradoras de aluguel em número de SM, 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

Novamente, a diferença entre a cidade-polo e os demais municípios é bastante significativa. As proporções maiores entre a faixa de menor renda são nos municípios da periferia metropolitana, sendo que em Bertioga, Itanhaém e Mongaguá a fatia dos domicílios alugados ocupados por famílias com renda per capita de até 1 SM supera 80%. Em Santos, os percentuais são bastante diferentes do restante dos municípios: a faixa de renda predominante nos domicílios alugados é entre 1 e 2 SM, o que corresponde a 50% do total. A faixa de renda menor (até 1 SM) ocupa 38% dos domicílios alugados. Mais de 10% dos domicílios são alugados por famílias com mais de 2 SM per capita.

Obviamente, esta diferença é explicada pelos elevados preços dos aluguéis na cidade-polo. Segundo Vazquez e Alves (2011), “a dinâmica do mercado imobiliário e a política urbana em Santos são forças de repulsão para as famílias menos abastadas, especialmente jovens, em função dos elevados custos de moradia em comparação com os demais

municípios da região” (p. 310). Ainda que distantes de Santos, as cidades vizinhas de São Vicente e Guarujá, também com alta taxa de ocupação do espaço urbano, possuem percentuais maiores de domicílios alugados para famílias de mais de 1 SM per capita.

Em suma, a produção de moradias não alterou significativamente a relação de propriedade. Se, de um lado, houve importante queda nas formas de ocupação mais precárias (- 3 p.p.), por outro lado, não houve forte incremento nos domicílios próprios (+ 1 p.p.), o que mantém boa parte das famílias de mais baixa renda dependente do aluguel, sendo os preços ditados pelas regras de mercado. Em Santos está a maior proporção de domicílios alugados, ou seja, é onde o acesso à casa própria é mais difícil e também onde os preços dos alugueis excluem as famílias de menor renda. Se a produção de moradias não alterou fortemente a relação de propriedade, será que houve êxito em reduzir a proporção de domicílios em condições precárias? É o que procuraremos responder a seguir.

### 3. Circuitos formais e informais de produção de moradias

A intensificação da produção imobiliária voltada às classes média e alta é responsável pela elitização crescente de determinadas áreas, contribuindo para a consolidação de cidades cada vez mais desiguais do ponto de vista socioterritorial. Essa elitização da ocupação do território e a conseqüente segregação socioespacial é reforçada na região por intensa especulação imobiliária principalmente nas áreas próximas da praia. Essa dinâmica é identificada em todos os municípios da RM, onde o preço da terra é maior nas áreas mais próximas às orlas, diminuindo conforme se distancia dela. Esse fator de valorização se dá não só pela sua localização junto à praia, mas também porque possuem melhores condições de acesso a serviços e equipamentos públicos.

Ditada por regras do mercado, a produção habitacional privada não atende às famílias de menor renda, cujo valor dos imóveis é determinado basicamente pela localização, conforme mostram Sá Porto, Vazquez e Corrêa (2011), em estudo sobre os determinantes do preço dos imóveis no município de Santos. Por sua vez, a produção pública de moradias populares não tem correspondido à demanda existente na região.

Após a extinção do BNH, o Estado brasileiro passou praticamente vinte anos sem uma política nacional de promoção pública de habitação para a população de baixa renda. Essa condição só se alterou a partir da criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cujo objetivo é implantar políticas e programas que promovam o acesso à moradia à população de baixa renda que compõe a quase totalidade do déficit habitacional do país<sup>6</sup>. A partir do SNHIS, estados, Distrito Federal e municípios passam a ter condições institucionais para viabilizar acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável para a população de menor renda, através da implementação de políticas e programas de investimentos e subsídios.

Para operacionalizar as ações desenvolvidas pelas esferas de governo o SNHIS criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), que tem o objetivo de centralizar e gerenciar os recursos orçamentários para os programas estruturados no âmbito do SNHIS. O FNHIS é gerido pelo Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (CGFNHIS), órgão de caráter deliberativo composto de forma paritária por órgãos e entidades do Poder Executivo, e representantes da sociedade civil.

Para ter acesso aos recursos do FNHIS, estados e municípios aderiram ao SNHIS, através da constituição de seus próprios fundos e Conselhos Gestores, estaduais e municipais. A partir da adesão ao SNHIS, estados e municípios se comprometeram a elaborar seus Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS), cuja apresentação é condição para que esses entes federados acessem recursos do FNHIS. O PLHIS é um conjunto articulado de diretrizes, objetivos, metas, ações e indicadores que caracterizam os instrumentos de planejamento e gestão habitacionais, cujo prazo para elaboração de seus PLHIS foi dezembro de 2012.

Na Baixada Santista, as cidades aderiram ao SNHIS e elaboraram seus respectivos PLHIS. Todos os municípios da RMBS possuem órgãos colegiados voltados à política urbana,<sup>7</sup> não necessariamente ade-

---

<sup>6</sup> O SNHIS centraliza todos os programas e projetos destinados à habitação de interesse social, sendo integrado por órgãos e entidades, Ministério das Cidades, Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Caixa Econômica Federal, Conselho das Cidades, Conselhos, Órgãos e Instituições da Administração Pública direta e indireta dos estados, Distrito Federal e municípios, relacionados às questões urbanas e habitacionais, entidades privadas que desempenham atividades na área habitacional e agentes financeiros autorizados pelo Conselho Monetário Nacional.

<sup>7</sup> Santos: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei n° 1.776 de 1999 e

quados aos preceitos do SNHIS. A seguir, faremos uma análise dos respectivos PLHIS das cidades da RMBS, de estudos anteriormente produzidos pelo Instituto Pólis e pelo Centro de Estudos das Metrôpoles (CEM/ CEBRAP), a fim de identificar avaliar as diretrizes que norteiam a política de produção de moradias de interesse social, considerando os assentamentos precários existentes nos municípios da região em 2010. Por fim, analisaremos nesta seção a proporção de domicílio segundo o padrão de construção e, na seção seguinte, será analisado o acesso aos serviços urbanos básicos (saneamento, distribuição de água e destinação do lixo), com o objetivo de verificar, a partir destes indicadores, se a produção de moradias na última década foi capaz de reduzir a proporção de domicílios precários nos anos 2000.

Todos os municípios da Região Metropolitana possuem assentamentos precários em seu território. Esses assentamentos surgem em áreas não adequadas à ocupação, como encostas com altas declividades, áreas ambientalmente frágeis, como rios, córregos e os canais do estuário da Ilha de São Vicente, e áreas próximas ou internas a áreas de proteção, como o Parque Estadual da Serra do Mar. Para essa caracterização, consideram-se assentamentos precários não só as ocupações espontâneas desprovidas de infraestrutura ou planejamento, mas também os loteamentos irregulares de baixa renda, que podem ter sido aprovados junto aos municípios, mas que foram ocupados de forma irregular ou, ainda, os que podem ser definidos como loteamentos clandestinos, pois possuem certo grau de planejamento físico na sua ocupação, mas não foram objeto de aprovação. Em ambos os casos, há carência de infraestrutura e acesso a serviços e equipamentos (CEM/CEBRAP, 2007). Essa consideração buscou garantir a identificação e caracterização dos diversos tipos de irregularidade e precariedade dos

---

alterações) e Sistema de Planejamento e Desenvolvimento do município (Art. 48 e ss do PD); Guarujá: Conselho e Fundo Municipais de Desenvolvimento Urbano e Habitacional (Lei n° 3.476 de 2007), Conferências e Assembleias Territoriais (Art. 2°, inciso XV da Lei n° 3.476 de 2007) e Sistema Municipal de Planejamento e Gestão (Art. 223 e ss do PD); Mongaguá: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei n° 2.368 de 2009) e Sistema de Planejamento e Desenvolvimento Territorial (Art. 134 e ss do PD); Peruíbe: Conselho da Cidade (Lei n° 2.643 de 2005 e Regimento Interno - Decreto n° 3.202 de 2008), Fundo de Desenvolvimento da Cidade (Lei n° 2.643 de 2005) e Conferências da Cidade e Assembleias Municipais (Art. 2°, inciso XVIII do Decreto n° 3.051 e 2008 e Art. 77 e ss do PD); Praia Grande: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei Complementar n° 152 de 1996 e Decreto n° 3.335 de 2002 e alterações); Cubatão, São Vicente, Bertioga e Itanhaém não possuem Conselho, Fundo ou Conferência regulamentados em lei específica.

assentamentos constantes nos PLHIS elaborados por todos os municípios da RMBS entre 2009 e 2012.<sup>8</sup>

O município de Bertioxa é o que apresenta o maior número de domicílios em assentamentos precários, em relação ao total de domicílios. O PLHIS elaborado em 2010 identificou 8.378 domicílios em assentamentos precários, número que representa 62,5% dos domicílios ocupados. Os assentamentos precários estão localizados ao longo da SP-055 e próximos a loteamentos e condomínios horizontais de alto padrão. O padrão de localização desses assentamentos tem relação direta com a fixação de trabalhadores que atuaram na abertura da própria rodovia, pela possibilidade de mobilidade intrarregional e pela possibilidade de trabalho junto aos loteamentos e condomínios de alto padrão existentes, mesmo que por baixa remuneração. As favelas comportam 18 núcleos com 988 domicílios, e apresentam características comuns em relação à precariedade: irregularidade fundiária, carência de infraestrutura urbana – rede de água e esgoto, energia elétrica, iluminação pública, coleta de lixo, drenagem pluvial e pavimentação – e inadequação habitacional.

Em São Vicente, o PLHIS identificou, em 2009, 38 assentamentos precários, sendo 13 favelas e 25 loteamentos irregulares, que abrigam cerca de 108.460 pessoas e localizam-se distribuídos na proporção de 66% na área insular, ou seja, 23 assentamentos e 40% na área continental do município, representando 15 assentamentos<sup>9</sup>. Porém, os casos mais graves relativos à precariedade das ocupações se dão nas áreas de mangues, sob a forma de palafitas, nos núcleos Dique do Caixeta, Dique do Pompeba, Dique do Piçarro e Dique da Vila Fátima, localizados no bairro Jóquei Clube. Juntos, esses assentamentos ocupam uma área de pouco mais de 150 mil metros quadrados e somam 1955 famílias. Essas famílias estão sujeitas às oscilações da maré e a inundações. A precariedade habitacional sujeita essas populações à umidade e insalubridade, problemas agravados pela ausência de infraestrutura, o que acelera processos de degradação ambiental e traz riscos à saúde através de doenças respiratórias, de pele e decorrentes de água contaminada. Outro problema grave apontado pelo PLHIS de São Vicente é a questão das ocupações em encostas dos morros, algumas em áreas

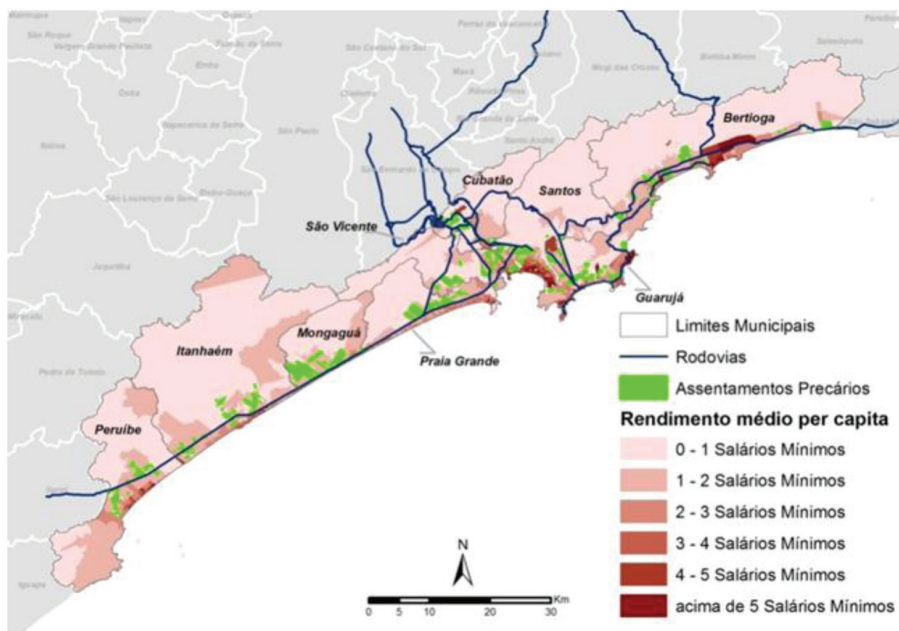
---

<sup>8</sup> Segundo Resolução n° 48 do Conselho Gestor do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, os municípios tinham até dezembro de 2012 para elaborar seus respectivos PLHIS.

<sup>9</sup> PLHIS de São Vicente, 2009.

de risco. São 4 núcleos, formados principalmente na década de 1960, que somam 241 domicílios.

**Mapa 6.1 – Relação entre Limites Municipais, Renda e Assentamentos Precários**



Fonte: AGEM, 2008; Censo IBGE, 2010; Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) da RMBS.

Em Santos, a precariedade habitacional dos assentamentos precários se configura nas mais diferentes formas: palafitas, ocupações em áreas de risco, loteamentos urbanizados, mas irregulares sob a ótica fundiária e cortiços. Os assentamentos precários localizam-se em áreas específicas como os morros e a Zona Noroeste, além dos cortiços na área central. Segundo o PLHIS de Santos, foram identificados 34 assentamentos precários que abrigam 17.595 moradias, representando pouco mais de 12% dos domicílios ocupados. A grande maioria dos assentamentos precários é demarcada como Zonas Especiais de Interesse Social-1(ZEIS-1),<sup>10</sup> áreas públicas ou privadas ocupadas espontaneamente, parcelamentos ou loteamentos irregulares e/ou clandestinos, incluindo casos de aluguel de chão, habitados por população de baixa

<sup>10</sup> Lei Complementar n° 53 e alterações.

renda familiar destinados exclusivamente à regularização jurídica da posse, à legalização do parcelamento do solo e à integração à estrutura urbana, e à legalização das edificações salubres (SANTOS, 2009).

Os tipos de assentamentos precários mais presentes em Santos são as ocupações em palafitas e nos morros. As palafitas estão situadas sobre o Rio Bugres e Dique São Manoel, na Zona Noroeste, cuja inexistência de infraestrutura e a precariedade das construções acarretam os mesmos problemas de risco à segurança, à saúde e a degradação ambiental já apontado nas palafitas do município vicentino.

Nos morros, são 15 os assentamentos precários que abrigam 7.842 famílias, sendo 11 demarcados como ZEIS-1. Por serem ocupações antigas, muitas dessas áreas já receberam algum tipo de intervenção. Muitas moradias, construídas de madeira ou alvenaria, possuem abastecimento de água, pavimentação e energia elétrica, sendo a falta de esgotamento sanitário a pior carência. Porém, apesar das intervenções, as ocupações estão de modo geral, sujeitas a algum tipo de risco geológico. Atualmente, o município apresenta 11.400 moradias situadas nos 104 setores de risco, sendo que desses, 66 são considerados de risco alto ou muito alto.<sup>11</sup>

No município de Guarujá, o PLHIS identificou 61 núcleos de assentamentos precários, os quais abrigam pouco mais de 35 mil domicílios, o que representa cerca de 40% do total dos domicílios particulares permanentes da cidade, distribuídos majoritariamente em Vicente de Carvalho e nos morros, principalmente na Serra de Santo Amaro. Esses núcleos encontram-se principalmente em áreas de mangue, Áreas de Proteção Permanentes (APPs), encostas de morros e ao longo da linha férrea e da rodovia Cônego Domênico Rangoni. Nas áreas de mangues e junto a corpos d'água, as palafitas são a forma mais comum de moradia; nelas, a precariedade de infraestrutura e das edificações compromete o meio ambiente e a saúde de seus habitantes. O esgoto é lançado *in natura* nas águas e o lixo é despejado e se acumula entre as palafitas. Em relação às áreas de risco localizadas nos morros, o município possui 4.716 domicílios em situação de risco, sendo que 400 estão em situação de risco alto ou muito alto.<sup>12</sup> As ocupações ao longo da ferrovia e da rodovia carecem de esgotamento sanitário, pavimentação e drenagem (GUARUJÁ, 2011).

<sup>11</sup> Plano Municipal de Redução de Riscos de Santos. IPT. 2012.

<sup>12</sup> Plano Municipal de Redução de Riscos de Guarujá. IPT. 2007.

Em Cubatão, os 23 assentamentos precários identificados pelo PLHIS, comportam cerca de 50% do total de domicílios. A maioria das ocupações está localizada em áreas periféricas, em áreas de encostas do Parque Estadual da Serra do Mar, em áreas de mangue e ao longo das faixas de rodovias e ferrovia que cortam a cidade, padrão de ocupação identificado desde a década de 1950, como se viu, a partir da abertura da Rodovia Anchieta e da melhoria das ligações entre Santos e o Planalto. O PLHIS classificou os assentamentos precários em duas modalidades, a saber: os assentamentos precários e irregulares em situação de encosta, e os assentamentos precários e irregulares em situação de baixada (CUBATÃO, 2009).

No primeiro caso, enquadram-se os bairros Cota, situados ao longo da Rodovia Anchieta e dentro do Parque Estadual de Serra do Mar. São 07 núcleos – Cota 500, Cota 400, Cota 200, Cota 95/100, Pinhal do Miranda/Grotão, Sítio dos Queirózes e Mantiqueira – que abrigam ao todo 5614 domicílios, cujas habitações são precariamente construídas, com carência de infraestrutura que varia de acordo com a ocupação, sendo o principal problema a falta de rede coletora de esgoto, lançado em mangues ou em valas a céu aberto. Essas ocupações são objeto do Programa de Recuperação Ambiental do Parque Estadual da Serra do Mar conduzido pelo governo do estado. Já os assentamentos precários e irregulares em situação de baixada caracterizam-se por ocupações nos mangues, rios e rodovias, algumas construídas de forma precária sobre palafitas, sem infraestrutura adequada, localizadas em áreas de preservação de mananciais e sujeitas a inundações. Nessa situação encontram-se 13.378 domicílios.

Na Praia Grande o PLHIS identificou 68 núcleos subnormais<sup>13</sup>, todos demarcados como ZEIS-1 pelo Plano Diretor do Município,<sup>14</sup> e caracterizados como áreas ocupadas por população de baixa renda indicadas para regularização urbanística e fundiária. Nesse universo de 68 núcleos em ZEIS-1, onde estão situados 9.855 domicílios, alguns podem ser considerados assentamentos precários, localizados em áreas de risco ou preservação ambiental e de presença de habitações precárias, enquanto alguns núcleos apresentam apenas irregularidade fundiária ou ausência de determinado item de infraestrutura, como rede de abastecimento de água, rede coletora de esgoto, eletricidade,

<sup>13</sup> Termo cuja definição foi dada pelo PLHIS de Praia Grande.

<sup>14</sup> Lei Complementar n° 473 de 27 de dezembro de 2006

iluminação pública e coleta de lixo (PRAIA GRANDE, 2011). Cabe ressaltar que todos os 68 núcleos subnormais encontram-se entre a Rodovia SP-055 e a Serra do Mar, modelo que se repete nas demais cidades ao sul da Praia Grande e em Bertiooga.

Mongaguá apresentava em 2012, de acordo com seu Plano Local de Habitação de Interesse Social, 45 núcleos habitacionais,<sup>15</sup> caracterizados tanto como áreas precárias habitadas por população de baixa renda quanto por loteamentos clandestinos e/ou irregulares, e núcleos de comunidades indígenas que carecem de algum tipo de infraestrutura. Esse conjunto de núcleos abriga em torno de 6.675 domicílios, um pouco menos que 50% do total de domicílios do município. Esses núcleos de assentamentos precários estão localizados em sua grande maioria ao longo da rodovia SP-055, em loteamentos aprovados e ocupados irregularmente, em loteamentos irregulares e clandestinos, em propriedades públicas e privadas, em áreas de mangue, APPs e pontualmente em encostas de morros.

Em Itanhaém, os assentamentos precários localizam-se predominantemente entre a rodovia SP-055 e a Serra do Mar. É nessa região que há carência de infraestrutura e falta de acesso a serviços e equipamentos públicos e onde há moradias precárias em áreas ocupadas irregularmente, sendo algumas APP, segundo o PRIMAHD.<sup>16</sup> O PLHIS identificou 84 núcleos de assentamentos precários e irregulares, onde se encontram 5175 domicílios. Cabe ressaltar que a especificidade de Itanhaém em relação aos seus assentamentos precários é o fato de que 95% das ocupações se encontram em áreas públicas. Ainda segundo o documento, a maioria desses núcleos possui energia elétrica e pontos de coleta de lixo próximos, ao passo que apresenta carência de cobertura de pavimentação e de rede de abastecimento de água, sem contar a inexistência de redes coletoras de esgoto. Além dos problemas relacionados à precariedade urbana e habitacional dos assentamentos precários também foram identificados em 2007, 22 setores de risco, sendo 19 associados à inundação e 3 ligados a escorregamentos<sup>17</sup> (ITANHAÉM, 2011).

O município de Peruíbe apresenta 33 assentamentos precários,

---

<sup>15</sup> Termo cuja definição foi dada pelo PLHIS de Mongaguá.

<sup>16</sup> Programa de Identificação e Monitoramento de Áreas Desconformes da Região Metropolitana da Baixada Santista - PRIMAHD. AGEM. 2005.

<sup>17</sup> Estudo realizado pelo Instituto Geológico (IG), em 2007, utilizado pela Prefeitura de Itanhaém como principal instrumento de identificação e gerenciamento das situações de risco em áreas residenciais.

segundo seu PLHIS. Esses assentamentos<sup>18</sup> foram agrupados em dois grupos: favelas e loteamentos clandestinos ou irregulares. Os loteamentos clandestinos ou irregulares foram subdivididos em invasão de loteamentos aprovados, ocupação de áreas públicas de loteamentos aprovados implantação desconforme de loteamentos aprovados e parcelamentos clandestinos de baixa renda e invasão de glebas. Esses assentamentos, localizados quase que totalmente entre a rodovia SP-055 e a Serra do Mar, comportam 3.172 moradias que representam 16,45% dos domicílios ocupados do município (PERUÍBE, 2009).

Os assentamentos definidos pelo PLHIS como favelas estão inseridos em APPs ou APAs e caracterizam-se por habitações precárias desprovidas de infraestrutura urbana. Estão inseridos ao longo do Rio Preto e nas áreas de mangue que ladeiam o curso do Rio Branco, espalhando-se por áreas periféricas, inclusive pelo Setor Especial de Recuperação Ambiental.<sup>19</sup> Essas ocupações se deram a partir do aterramento de áreas de mangue e margens dos rios e sofrem periodicamente com o risco de inundações; são 17 assentamentos nessa condição, que comportam 964 domicílios. Os loteamentos clandestinos e irregulares são caracterizados por serem ocupações feitas em desacordo com os parâmetros para ocupação de loteamentos e por serem promovidos clandestinamente; trata-se de 16 loteamentos considerados irregulares ou clandestinos que abrigam um total de 2.208 domicílios.

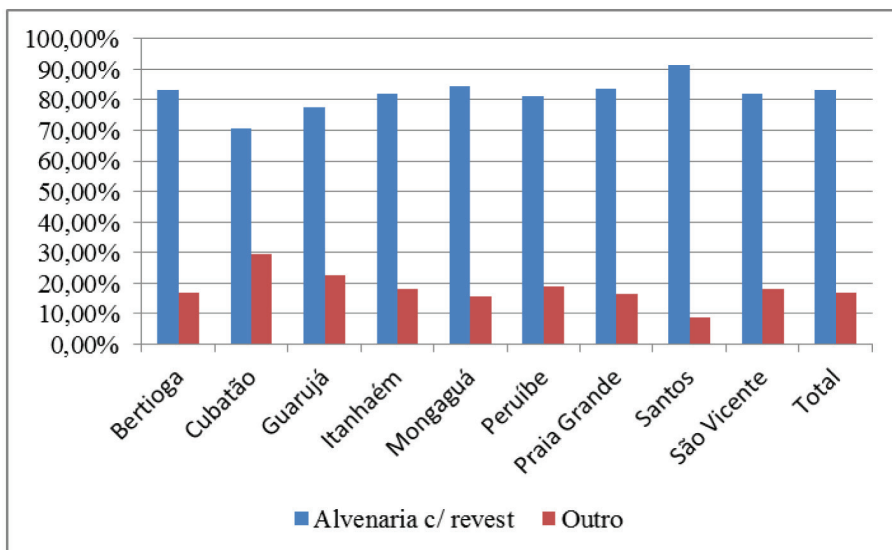
Após esta análise aprofundada dos PLHIS dos nove municípios da Baixada Santista, selecionamos outro indicador para identificar a proporção atual de moradias com padrão de construção precário, a partir dos dados do Censo 2010. O Gráfico 6.2 mostra a proporção de domicílios construídos em alvenaria e com revestimento em contraste com a predominância dos outros materiais/ tipos de construção, os quais consideramos como forma precária de moradia. Portanto, a categoria “outro” é a variável analítica mais importante do gráfico abaixo.

---

<sup>18</sup> Segundo o PLHIS, esses assentamentos se diferenciam dos demais assentamentos precários encontrados na RMBS, geralmente caracterizados como favelas, loteamentos clandestinos ou irregulares. As especificidades na caracterização dos assentamentos de Peruíbe estão no fato de poderem ser considerados embriões das formas de ocupação encontrada nas demais cidades, e de poderem apresentar evolução nos moldes conhecidos em outras cidades da RMBS se políticas públicas não forem eficazes na reversão do processo de degradação urbano ambiental desses assentamentos.

<sup>19</sup> Setor definido pelo Plano Diretor – Lei Complementar n° 100 de 29 de março de 2007. – caracterizado pela existência de áreas de preservação permanente degradadas, áreas de mangues, várzeas e restinga fragilizadas.

**Gráfico 6.2 – Padrão de construção dos domicílios: alvenaria com revestimento e outras formas precárias. 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

As moradias em que não predomina a alvenaria e/ou não possuem revestimento correspondem a 87.802 domicílios, isto é, 17% do total, sendo novamente grande a diferença entre os municípios da região metropolitana. Em Cubatão, este indicador atinge quase 30% dos domicílios (ou 10.702 unidades), em razão do elevado número de favelas na Serra do Mar. Em seguida, o município com maior proporção de precariedade habitacional é Guarujá, onde os domicílios nesta condição corresponde a 22%, o que numericamente corresponde a 19.073 unidades, maior quantidade da região, demonstrando os enormes contrastes deste município.

Nos demais municípios, este indicador varia entre 16% e 19%, mas o destaque quantitativo, devido ao maior porte populacional, é de São Vicente, que soma 18.245 unidades, segunda maior quantidade de domicílios sem alvenaria e/ou revestimento. O menor percentual desta categoria aparece em Santos, onde menos de 10% dos domicílios possuem esta condição precária, ainda assim somando 12.640 unidades.

Vale ainda ressaltar que, neste conjunto, não estão contidas as habitações em cortiços, espécie extremamente precária de domicílio, que predomina na região do Centro de Santos, conforme relata Santos (2012), ocupando os antigos casarões erguidos no auge do ciclo

cafeiro (construídos em alvenaria e com revestimento). Os dados do Censo 2010 revelam que são 1.727 domicílios deste tipo somente no município de Santos.

Em suma, a análise documental do PLHIS, a localização dos assentamentos precários e a estimativa de domicílios de baixo padrão de construção revelam que a alcance e a efetividade da política habitacional ainda é insuficiente para garantir moradia digna para um percentual significativo da população da Baixada Santista. Resta saber se, ao menos, o acesso aos serviços urbanos básicos está disponível para estes mesmos moradores.

#### 4. Acesso aos serviços urbanos básicos: saneamento, abastecimento de água e coleta de lixo

Os municípios centrais da RMBS – São Vicente, Santos, Guarujá e Cubatão – possuem os problemas mais graves e complexos relativos à situação dos assentamentos precários. Ocupações em áreas de risco geológico e de proteção ambiental, construções de palafitas nos mangues, existência de cortiços em Santos. Nas cidades de Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe também existem problemas graves de precariedade habitacional e urbana. Nesses municípios, a rodovia SP-055<sup>20</sup> segrega fisicamente grande parte dos assentamentos precários, à medida que divide essas cidades em duas áreas distintas do território: uma localizada entre a rodovia e a orla marítima, mais valorizada, com infraestrutura e acesso a serviços e equipamentos, onde vive a população de maior renda; e outra com carências de infraestrutura urbana e de serviços e equipamentos públicos, onde vivem as famílias de mais baixa renda, localizada de modo geral entre a rodovia e a Serra do Mar (INSTITUTO PÓLIS, 2013).

Esses assentamentos são ocupados por populações de baixa renda cujas precariedades são caracterizadas por irregularidade fundiária, identificação de situações de risco geológico, precariedade construtiva das moradias, inexistência ou insuficiência de infraestrutura urbana – sistema de abastecimento de água, drenagem, coleta de esgoto, energia elétrica –, de acesso a serviços, como transporte público e coleta de lixo, e de equipamentos públicos como hospitais, prontos-socorros, creches e escolas.

---

<sup>20</sup> A SP-055, de Praia Grande a Peruíbe, tem o nome de Padre Manoel da Nóbrega; a partir de Bertioga em direção ao Litoral Norte, de Dr. Manuel Hypólito Rego.

No que tange ao indicador referente à rede geral de esgoto ou fossa séptica (Tabela 6.3 abaixo) é possível identificarmos o aumento no total do atendimento na RM. Contudo, chama atenção o fato de dois municípios – Bertioga e Cubatão – apresentarem queda na comparação entre 2000 e 2010. Enquanto Bertioga caiu de 85% para 78% sua cobertura de esgotamento sanitário adequado, o município cubatense mostrou redução de 67% para 62% o seu atendimento à população. Isto se deu principalmente devido aos novos domicílios terem sido construídos em áreas sem a cobertura da administração pública.

Bertioga possui um recorte espacial muito bem definido pela Rodovia Manuel Hypólito Rego, assim como as cidades do litoral sul da RMBS – Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe – pela Rodovia Padre Manoel da Nóbrega. Esse recorte divide fisicamente essas cidades em duas regiões bastante desiguais, onde as áreas mais valorizadas são as que se encontram entre essas rodovias e as orlas das praias são as que possuem maior oferta de infraestrutura e equipamentos públicos e são onde se concentram o maior número de domicílios de uso ocasional. Já outra parte das cidades, situada entre as rodovias e a Serra do Mar, caracteriza-se pelo baixo valor imobiliário, apresentam carência de infraestrutura e de equipamentos públicos, são ocupadas por população fixa, e muitas vezes se constituem em loteamentos irregulares, clandestinos e assentamentos precários impróprios para ocupação.

**Tabela 6.3 – Esgotamento sanitário: rede geral de esgoto ou fossa séptica**

Municípios	Ano	
	2.000	2.010
<b>Bertioga</b>	85%	78%
<b>Cubatão</b>	67%	62%
<b>Guarujá</b>	79%	85%
<b>Itanhaém</b>	80%	83%
<b>Mongaguá</b>	81%	87%
<b>Peruíbe</b>	79%	83%
<b>Praia Grande</b>	84%	94%
<b>Santos</b>	95%	96%
<b>São Vicente</b>	84%	92%
<b>Total</b>	85%	89%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

Já o abastecimento de água que deveria apresentar uma melhora no seu atendimento regional na comparação entre 2000 e 2010 mostrou, conforme Tabela 6.4, redução em sua cobertura passando de 97 para 96% do total nesse período. Neste caso, entretanto, variações maiores entre os municípios mostram de forma bastante clara a ocupação desordenada do território somado a falta de fiscalização e controle urbanístico por parte do poder público. Ao mesmo tempo em que o município santista aumenta sua cobertura e alcança 100% da sua rede geral de distribuição de água e São Vicente e Praia Grande igualmente avançam e chegam a marca de 99%, novamente Bertioga e Cubatão detêm os piores indicadores reduzindo o total de sua distribuição municipal de 96% para 89% no caso de Bertioga e de 96% para 88% no caso de Cubatão. Nessa mesma direção, Guarujá e Peruíbe também tiveram diminuição ficando, contudo, acima dos 90% de cobertura.

Tanto Guarujá e São Vicente sofreram diretamente os impactos da expansão urbana e da valorização imobiliária ocorrida em Santos nos últimos anos. A falta de condições de arcar com os altos custos de moradia em Santos fizeram com que muitos trabalhadores fossem residir nas duas cidades, transformando-as – para boa parte da população – em verdadeiras cidades-dormitório. Cubatão apresenta falta de oferta de moradia para as classes de média e baixa renda. O resultado disso é a grande quantidade de ocupações irregulares e precárias em áreas ambientalmente frágeis.

**Tabela 6.4 – Abastecimento de água: rede geral de distribuição**

Municípios	Ano	
	2.000	2.010
<b>Bertioga</b>	96%	89%
<b>Cubatão</b>	96%	88%
<b>Guarujá</b>	96%	93%
<b>Itanhaém</b>	91%	92%
<b>Mongaguá</b>	91%	97%
<b>Peruíbe</b>	95%	91%
<b>Praia Grande</b>	98%	99%
<b>Santos</b>	99%	100%
<b>São Vicente</b>	99%	99%
<b>Total</b>	97%	96%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

Com relação ao destino do lixo (Tabela 6.5) temos a melhora dos percentuais em oito dos nove municípios da Região Metropolitana e a manutenção de 100% em Santos. Outros municípios que igualaram a marca de total coleta para a destinação do lixo foram Bertioga, Praia Grande e São Vicente. Da mesma forma, Cubatão, Guarujá, Mongaguá e Peruíbe aumentaram seus índices e alcançaram a quase totalidade com 99% do recolhimento. Mesmo Itanhaém que sustenta os piores números com 97% em 2010 indicou melhora na comparação com o censo 2000 na qual detinha apenas 93%.

**Tabela 6.5 – Destino do lixo: coletado**

<b>Municípios</b>	<b>Ano</b>	
	<b>2.000</b>	<b>2.010</b>
<b>Bertioga</b>	99%	100%
<b>Cubatão</b>	98%	99%
<b>Guarujá</b>	98%	99%
<b>Itanhaém</b>	93%	97%
<b>Mongaguá</b>	94%	99%
<b>Peruíbe</b>	95%	99%
<b>Praia Grande</b>	99%	100%
<b>Santos</b>	100%	100%
<b>São Vicente</b>	99%	100%
<b>Total</b>	99%	99%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

Apesar de ser a cidade mais rica da região, o município santista também possui graves problemas urbanos e habitacionais concentrados em áreas bem determinadas nos morros, centro e na Zona Noroeste onde se encontram grandes contingentes de população residindo respectivamente em áreas de risco, cortiços e palafitas. A dinâmica excludente de ocupação do território das cidades da RMBS é diretamente responsável pela condição de segregação socioespacial marcante e encontrada em toda a região.

Antes das conclusões finais, a produção de moradia possui uma especificidade importante na Baixada Santista, onde o espaço urbano é bastante adensado, principalmente, na cidade-polo, onde há poucos vazios urbanos na área insular, o que implica em forte verticalização

e na predominância de domicílios tipo apartamento, conforme será abordado na seção seguinte.

## 5. Adensamento urbano e forte verticalização

A limitação do uso do espaço urbano e a crescente escassez de terras impulsionam processos de verticalização em todas as cidades da RMBS, que ocorreu primeiramente nas cidades centrais como Santos, Guarujá e São Vicente, e posteriormente nas demais. Porém, a verticalização excessiva gera impactos sociais, econômicos e ambientais, tendo em vista o adensamento excessivo.

Os dados da Tabela 6.6 mostram que houve aumento na proporção de domicílios tipo apartamento em todos os municípios da RMBS. Em 2000, 28% dos domicílios eram deste tipo e, após 10 anos, este percentual subiu para 29%, o que significa um acréscimo de mais de 35 mil domicílios na forma de apartamentos entre 2000 e 2010, ampliando para 154.054 o estoque total de moradias deste tipo na região.

**Tabela 6.6 – Tipo de espécie do domicílio: apartamento**

Municípios	2.000		2010	
	Quantidade	em %	Quantidade	em %
<b>Bertioga</b>	416	5%	949	7%
<b>Cubatão</b>	2.806	9%	4.106	11%
<b>Guarujá</b>	6.382	9%	10.359	12%
<b>Itanhaém</b>	903	4%	1.754	6%
<b>Mongaguá</b>	747	8%	1.417	10%
<b>Peruíbe</b>	417	3%	1.181	6%
<b>Praia Grande</b>	9.070	17%	18.794	22%
<b>Santos</b>	81.395	62%	93.205	64%
<b>São Vicente</b>	16.314	20%	22.276	22%
<b>Total</b>	118.450	28%	154.041	29%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2000 e 2010; INCT - Observatório das Metrôpoles - Baixada Santista 2013.

O município de Santos chama a atenção pela predominância deste tipo de domicílio se caracteriza por ter a maior proporção de domicílios tipo apartamento do Brasil, isto é, com maior índice de verticalização da região. A explicação está na concentração da população quase que exclusivamente na área insular, de apenas 39 km<sup>2</sup>, onde não

há mais espaço livre para suportar um incremento na quantidade horizontalmente. Portanto, a única opção é a verticalização, o que implica em elevada densidade populacional. Segundo Vazquez e Alves (2011), a análise do espaço intraurbano em Santos permite identificar áreas “com padrões asiáticos de densidade” (p. 306).

Nos últimos anos, o município santista presenciou um crescente número de empreendimentos verticais, provocada pelas sucessivas alterações realizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo, com destaque para a Lei Complementar n° 312/98 cuja permissividade possibilitou a ampliação do padrão de verticalização, tendo em vista a grande diferença de altura entre a maior parte dos novos empreendimentos e os promovidos em décadas anteriores. Outro fator importante é a da supervalorização imobiliária, reforçada pela introdução de novas tipologias residenciais verticais nos lotes em áreas já valorizadas e em áreas anteriormente desprezadas pelo mercado, que vem promovendo o agravamento do processo de segregação espacial vigente nas últimas décadas em Santos e nas demais cidades da região (CARRIÇO, 2012).

A produção imobiliária em Bertioga é responsável pela ocupação de grandes áreas da cidade, principalmente por meio de condomínios e loteamentos horizontais. O processo de verticalização é recente e ainda pouco significativo tendo os menores números da região. Distrito de Santos até 1991, Bertioga possui como principal vetor de valorização do mercado imobiliário a construção da Riviera de São Lourenço, loteamento com casas e apartamentos de alta renda essencialmente utilizados como segunda residência. Outros grandes condomínios horizontais, muitos deles murados e com um único acesso por guaritas, de baixa densidade construtiva, e que ocupam extensas partes do território, determinam a dinâmica da ocupação da cidade, resultando em um modelo de crescimento fragmentado e espraiado da mancha urbana.

Nos municípios de Guarujá e São Vicente, o processo de verticalização é resultado da expansão desse mesmo processo ocorrido em Santos nas décadas de 1950 e 1960. Guarujá se consolida como polo turístico de veraneio a partir dessa época, com a construção de edifícios de alta renda junto às orlas das praias, e também a partir da implantação de loteamentos e condomínios de alta renda em grandes extensões de terras também próximas às orlas, já em uma segunda fase de ocupação do território diretamente ligada à fase de expansão da ocupação do território na década de 1980. Já o processo de verti-

calização e valorização imobiliária em São Vicente foi limitado pela própria geografia da cidade, que possui uma área de ocupação restrita, ao contrário de Santos que possui uma grande planície insular. Essa característica favoreceu a ocupação do município por populações de menor renda, tanto em áreas de expansão urbana de baixo valor – pela distância do centro e falta de infraestrutura – quanto em áreas impróprias para ocupação. Tanto Guarujá como São Vicente possuem a característica de servirem como cidades-dormitório para populações que trabalham em Santos e não possuem condições de adquirir imóveis nesse município.

Ao contrário de todas as demais cidades da região, Cubatão não possui um mercado imobiliário atrativo para o turismo e o veraneio, tendo sua dinâmica imobiliária caracterizada por demanda para serviços e indústria. Apesar disso, o município não consolidou políticas que atendessem adequadamente essas demandas decorrentes do processo de industrialização e, portanto, possui uma oferta limitada de imóveis, o que limita também o acesso da população de baixa renda à moradia.

Praia Grande passou por processo de aumento populacional e de expansão urbana a partir do crescimento populacional das cidades vizinhas Santos, Guarujá e São Vicente, tendo em vista a oferta de grandes áreas livres. O processo de verticalização também seguiu a lógica dessas cidades, objetivando atender a demanda por segunda moradia de uso ocasional.

Os municípios da porção sul da RMBS, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe possuem dinâmicas imobiliárias semelhantes. Ambas possuem como característica a ocupação urbana a partir dos bairros da orla, nas áreas onde se concentram a oferta por infraestrutura e equipamentos públicos, e que possuem acessibilidade privilegiada ao principal eixo de acesso à parte central da região e ao planalto, a rodovia Padre Manoel da Nóbrega. São nessas áreas onde predominam imóveis de uso ocasional.

## Considerações finais

A análise das problemáticas habitacionais deve servir para subsidiar a compreensão das características da precariedade habitacional, os impactos urbanos e ambientais da sua localização e sua relação com outras dinâmicas urbanas como, por exemplo, a organização social do território, a dinâmica do mercado imobiliário e suas estratégias de

valorização e especulação imobiliária. As cidades da RMBS são marcadas por grandes contornos de desigualdade socioespacial. Como assinalado no exame da evolução do estoque de domicílios nos anos 2000, a ocupação do território é socialmente desequilibrada com clara divisão e limites socioeconômicos de acordo com as faixas de renda. Esse desequilíbrio define as áreas mais valorizadas e adensadas, cuja ocupação é de maneira geral mais antiga e central, habitadas por populações de mais alta renda, enquanto que as populações de menor renda ocupam de forma precária e irregular as áreas de baixo valor imobiliário, muitas vezes assentamentos precários, caracterizados pela carência ou até mesmo inexistência de infraestrutura urbana e distância de equipamentos públicos. Alguns aspectos desse desequilíbrio social na ocupação dos territórios são específicos de cada um dos municípios. Outros aspectos, no entanto, são consequência da dinâmica da ocupação social do território metropolitano.

Os municípios da metrópole regional, apesar de terem empreendido esforços em diferentes escalas, para conduzir políticas públicas voltadas ao atendimento habitacional de baixa renda, ainda necessitam planejar e executar ações estruturantes de política habitacional, que devem ser acompanhadas de aumento de recursos orçamentários e parcerias com o estado e União, em resposta, a médio e longo prazo, aos problemas de moradia. Uma dessas ações é a demarcação do zoneamento por meio das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) tanto em áreas vazias, quanto em assentamentos precários.

Nesse sentido, Santos e Praia Grande já demarcaram seus assentamentos precários como ZEIS, enquanto municípios como Bertiooga e Guarujá precisam estender a demarcação que hoje se limita a alguns assentamentos específicos. São Vicente, apesar de executar projetos complexos de urbanização e regularização possui Zonas Especiais de Interesse Social apenas prevista em lei,<sup>21</sup> assim como Mongaguá<sup>22</sup> e Peruíbe<sup>23</sup>. Já Itanhaém<sup>24</sup> e Cubatão ainda carecem adequar suas legislações municipais em função do Estatuto das Cidades e prever a demarcação de ZEIS vazias e nos assentamentos precários.

Outros pontos específicos devem ser enfrentados pelos municípios. Em Bertiooga que, como vimos, é a cidade com maior crescimen-

<sup>21</sup> Lei Complementar n° 271 de 1999 – Lei de Uso e Ocupação do Solo, Art. 7, I, “c”.

<sup>22</sup> Lei Municipal n° 2.167 de 2006 – Plano Diretor. Art. 48 a 50.

<sup>23</sup> Lei Complementar n° 100 de 2007 – Plano Diretor. Art 19 a 126.

<sup>24</sup> Atualmente Itanhaém passa por processo de Revisão do seu Plano Diretor.

to populacional na última década sem o devido acompanhamento de oferta de infraestrutura e atendimento dos serviços públicos urbanos (principalmente, esgotamento sanitário e abastecimento de água), é demandado regularizar todas as UHs produzidas entre 2000 e 2010, que estão irregulares do ponto de vista fundiário. Ação semelhante deve ser implementada nos demais municípios que possuem conjuntos habitacionais irregulares, como, por exemplo, Santos, que, além da demarcação de novas ZEIS voltadas para o atendimento das demandas dos movimentos de moradia e associações habitacionais, precisa concentrar esforços no sentido de dar maior efetividade ao seu programa de regularização fundiária e de erradicação das palafitas e cortiços.

O município de Guarujá requer intensificar a retirada de famílias em áreas de risco, assim como medidas voltadas à qualificação construtiva de unidades consolidadas/consolidáveis nos assentamentos, assim como São Vicente, que também precisa ampliar a abrangência de atuação para todos os seus assentamentos precários. Em Cubatão, torna-se necessário priorizar ações de prevenção de novas ocupações em áreas de risco, como encostas e mangues, e de áreas ambientalmente protegidas, assim como intensificar projetos de urbanização, regularização fundiária, produção de novas moradias e ampliação da rede geral de distribuição de água que é a menor dentre os municípios da região com apenas 62%.

Em direção às cidades localizadas ao sul, Praia Grande exige ampliar ações de melhoria de infraestrutura e atendimento às moradias de assentamentos precários, assim como Mongaguá, que demanda intensificar ações de regularização fundiária, com atenção aos assentamentos precários situados em áreas particulares, através da aplicação dos instrumentos da política urbana previstas em seu Plano Diretor<sup>25</sup>. Já Itanhaém possui assentamentos precários e irregulares em áreas públicas, realidade que possibilita a regularização fundiária desses locais através de concessão de uso<sup>26</sup>. Apesar da alta cobertura, este é o município com menor taxa de coleta de lixo da região (97%).

Para finalizar, pode-se constatar que os municípios da Baixada Santista possuem problemas nas diferentes formas de provisão de moradias que devem ser solucionados a partir de um conjunto de inicia-

---

<sup>25</sup> IPTU Progressivo e Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios (PEUC).

<sup>26</sup> Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), ou Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia (CUEM) prevista na Medida Provisória n° 2.220 de 2001.

tivas que vão desde a adequação da legislação urbanística local para possibilitar a utilização de instrumentos da política urbana previstos em legislação federal, em alguns casos, até a simples aplicação desses instrumentos, em outros. Constatou-se também a necessidade de implantar uma política de viabilização de áreas servidas de infraestrutura urbana adequada e bem localizada – próximas a serviços e equipamentos públicos – através da demarcação de zoneamento, o que já é realidade em municípios como Santos e Praia Grande, mas ainda inexistente em Itanhaém e Cubatão.

Nesse sentido, as ZEIS devem ser demarcadas também sobre assentamentos precários para que a atuação do poder público seja legitimada, garantindo moradia digna via consolidação ou remoção de famílias para conjuntos habitacionais. A ampliação de investimentos em infraestrutura contribuirá não só para a consolidação de assentamentos precários, mas também para a melhoria das condições de habitabilidade de áreas/zonas inteiras, em alguns casos. Além disso, programas de assistência técnica<sup>27</sup> têm sido desenvolvidos pelos governos estadual e federal, no sentido de melhorar as condições construtivas de moradias consolidáveis nos assentamentos precários e devem ser implantados nos municípios.

## Referências

AMBROSIO, R. P. *Acesso à terra urbana e informalidade – Vila Progresso e o aluguel de chão*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BATTAGLIA, L. *Cadastrros e registros fundiários: a institucionalização do descontrole sobre o espaço urbano no Brasil*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1995.

BERTIOGA. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Bertiooga, 2010.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRANDÃO, M. V. M.; FERNANDES, D. M.; FERREIRA, M. C.; GOMES, J. C. *O Grão do Trigo: Mapa da Exclusão/Inclusão da região metropolitana da*

---

<sup>27</sup> Lei Federal n° 11.888 de 24 de dezembro de 2008.

- Baixada Santista. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2005.
- CARDOSO, L. A. Irregularidade urbanística: questionando algumas hipóteses. In: *Cadernos Metrópole*, n<sup>o</sup> 10, pp. 9-25, 2<sup>o</sup> sem. 2003.
- CARRIÇO, J. M. Produção do espaço urbano voltada às elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso do Solo na área insular de Santos. In: VAZQUEZ, D. A (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.
- CEM/CEBRAP. *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Secretaria Nacional de Habitação/Ministério das Cidades; Centro de Estudos da Metrópole/Centro Brasileiro de Análise e Planejamento, 2007.
- CUBATÃO. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Cubatão, 2009.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit habitacional municipal no Brasil*. Belo Horizonte: Centro de estatística e informações, 2013.
- GUARUJÁ. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Guarujá, 2011.
- JAKOB, A. A. E. Vetores de expansão urbana e fluxos migratórios na Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.
- IBGE. *Simopse do censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: Ministério do planejamento, orçamento e gestão, 2011.
- INSTITUTO PÓLIS. *Relatório regional: diagnóstico urbano socioambiental*. Relatório n<sup>o</sup> 06. Petrobrás/Instituto Pólis, mar. 2013.
- ITANHAÉM. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura de Itanhaém, 2011.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, O. VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- \_\_\_\_\_. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2011
- MARTINS, J. S. *O cativo da terra*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MONGAGUÁ. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Mongaguá, 2012.
- PERUÍBE. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Peruíbe, 2009.
- PRADO JÚNIOR, C. *História econômica do Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PRAIA GRANDE. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Praia Grande, 2009.

SÁ PORTO, P. C.; VAZQUEZ, D. A.; CORRÊA, C. R. A. Determinantes do preço dos imóveis em Santos: uma análise preliminar. In: VAZQUEZ, D. A (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

SANTOS. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de Santos, 2009.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993.

SANTOS, A. R. *Estado e política pública urbana: a revitalização do Centro de Santos*. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista, 2012.

SÃO VICENTE. *Plano de Habitação de Interesse Social*. Prefeitura Municipal de São Vicente, 2009.

VAZQUEZ, D. A. Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

\_\_\_\_\_.; ALVES, H. P. F. Perfil populacional e dinâmica intraurbana no município de Santos. In: VAZQUEZ, D. A (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEAK, C.; SCHIFFER S. (Org.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp, 1999.

Organização social do território e  
desigualdades de oportunidades  
educacionais na Região Metropolitana da  
Baixada Santista

---

*Marinez Villela Macedo Brandão*

*Andrea Jurdi*

*Maria Graciela González de Morell*

*Rafael Godoy Tavares Pinto*

*Eliana Rodrigues*

*Marcelo Domingues Roman*

*André Rocha Santos*

*Maria Liduina de Oliveira e Silva*

*Felipe Granado de Souza*

**Resumo:** A desigualdade de oportunidades educacionais é a principal preocupação deste capítulo, que se propõe a estudar a relação entre a organização social do espaço urbano e o funcionamento das instituições escolares, ou seja, os efeitos do território na educação e nas oportunidades educacionais da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS). Analisando o abandono, o atraso escolar e suas relações com o efeito vizinhança, foram destacados os municípios de Santos, Cubatão, Guarujá, Itanhaém e Peruíbe – territórios com níveis de integração diferenciados em relação à cidade-polo – possibilitando uma noção explicativa entre as relações das condições de vida e o sistema educacional.

**Palavras-chave:** Educação; atraso escolar; abandono; desigualdade; efeito vizinhança.

**Abstract:** The inequality of educational opportunities is the main concern of this chapter, it is proposed to study the relationship between the social organization of urban space and the operation of educational institutions, ie, the effects of territory in education and educational opportunities of the Metropolitan Region Santos (RMBS). Analyzing the abandonment, school delay and its relations with the neighborhood effect, were outstanding: the city of Santos and the other cities of RMBS, especially Guarujá and Peruíbe - cities with different levels of integration in relation to the city-polo - enabling

a notion explanatory relations between living conditions and the education system.

**Keywords:** Education; school delay; abandonment; inequality; effect neighborhood.

## Introdução

A questão da educação tem sido um dos maiores desafios governamentais em todo o mundo, pois aumenta a expectativa em relação ao que a formação educacional pode produzir em termos de conhecimento e em relação à produção de quadros que as mudanças geradas pela globalização exigem em relação à lógica do mercado. Para López (2008), uma das expressões mais desafiadoras deste novo cenário social é a segregação socioespacial e o maior desafio é conseguir com que, em cada um desses espaços ou cenários urbanos, todas as crianças e jovens possam ter acesso a uma educação de qualidade.

O autor assinala que há estudos que revelam uma associação próxima entre a pobreza de um cenário e a menor probabilidade de crianças e adolescentes completarem níveis significativos de escolaridade e receberem uma educação de qualidade, chamando a atenção para a dimensão cultural, tão importante quanto a econômica na configuração dos resultados educacionais. A exclusão social marca não somente um grande distanciamento leva também a situações que representam uma ruptura de jovens e crianças em relação à escola. Assim, o autor ressalta três fatores que conformam a lacuna que põe em risco as condições de educabilidade: a situação familiar, o contexto cultural e a exclusão social.

Na última década, são incontestáveis as conquistas no país em diferentes setores, todavia, tais avanços não têm alcançado igualmente todas as parcelas da população, existindo, ainda, enormes desigualdades no contexto dos direitos a educação e a condições de bem-estar urbano. Como exemplo, temos a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) em que a desigualdade social é comum a todos os municípios que convivem, no mesmo território, com condomínios de luxo, complexos turísticos e aglomerados urbanos que anseiam por um mínimo de infraestrutura e recursos.

O processo de crescimento econômico na primeira década do século XXI transformou a RMBS e provocou efeitos em seu território.

A especulação imobiliária teve a tendência de expulsar famílias de menor renda dos centros para as periferias ou da cidade-polo, Santos, para as cidades do entorno. Essa nova ordem urbana transforma as cidades delineando uma valorização da cidade econômica em detrimento da cidade social, fomentando, cada vez mais, a desigualdade entre seus moradores (SANTOS, 2008).

Nos espaços das cidades e em seus artefatos, estão cifrados os modos de circulação e distribuição de riqueza desigual; as mutações do trabalho e das formas de emprego, com uma legião de excedentes do mercado de trabalho; a revolução tecnológica e os serviços de ponta, que se encontram nas fortalezas globalizadas das cidades; os grandes equipamentos de consumo e seus circuitos ampliados do mercado que levam à privatização de espaços e serviços urbanos. Nesse cenário, crescem a pobreza, o desemprego e a precariedade urbana (CABANES; TELLES, 2006).

Esse modelo de urbanização que impera nas cidades brasileiras obriga-as a conviverem com problemas que parecem insolúveis: mora-se longe do local de trabalho; o sistema de transporte é falho; o saneamento básico é precário; e a violência assume proporções assustadoras. Vivem-se as urgências e os perigos do cotidiano e esquece-se de olhar a cidade em seu conjunto, tornando-se opacos os efeitos desse território na vida de seus moradores, os residentes do lugar. Disseminadas no espaço, as cidades são percebidas por seus habitantes de forma fragmentada, o que leva as pessoas a perderem a experiência do urbano, enfraquecendo os laços de solidariedade e a ideia de pertencimento. Tem-se, assim, a perda de significados das formas urbanas e, portanto, a incapacidade do sentir a cidade como um bem coletivo. Em outras palavras, o sistema urbanístico adotado no Brasil leva a sérios resultados, dentre eles, a dificuldade de se apropriar do espaço urbano como cidadão de direitos (RIBEIRO, 2005).

Para Ribeiro e Koslinski (2010), as metrópoles brasileiras experimentam na vida cotidiana os efeitos da díade contraditória decorrente da aceleração da difusão de expectativas igualitárias, difundidas pela escola, pelo mercado, pela política e pela religião, perdendo legitimidade ao mesmo tempo em que a economia, as instituições e o território excluem, aumentam a desigualdade e segregam.

Aos moradores de baixa renda, a cidade, muitas vezes, apresenta-se imaterial. Onde a monetarização da vida social impõe a competitividade, a relação dos moradores com a cidade torna-se tensa e

desrespeitosa; a estrutura urbana segregante concretiza as consequências dessa realidade de confinamento da população de baixa renda. O sentimento de cidadania se esvai, o discurso do medo e da insegurança invade o imaginário, constrói-se a figura do inimigo e procura-se proteção contra ele. Os processos de exclusão, da falta de encontro com o outro humano em uma cidade que não acolhe, mas discrimina; o sofrimento derivado da carência, da miséria, da falta de confiança provoca um sofrimento psíquico decorrente de fraturas da cidadania, ou, como diz Safra (2002), sofrimento provocado pelo estilhaçamento da ética, fenômeno que se encontra na literatura sociopsicológica sob a categoria de exclusão social.

Nesse contexto social, o fracasso em definir argumentos capazes de contornar os impasses contemporâneos resulta em ceticismo e desconfiança, tanto em relação ao Estado quanto em relação à sociedade. Os estudos atuais trazem a inflexão de que as desigualdades deixam de ser naturais. A pobreza torna-se uma questão política e iniciativas de proteção social mais amplas e articuladas no campo dos direitos sociais deslocam a perspectiva de responsabilização individual pela miséria e a precariedade (MARTINS, 2005).

## 1. O território e os efeitos na educação

A desigualdade assume formas concretas representadas pelo crescimento de favelas que ultrapassou a urbanização propriamente dita e hoje persiste como fenômeno social de difícil solução. Um exemplo é a cidade de São Paulo, cujo número de favelas cresceu na década de 1990 no ritmo explosivo de 16,4% ao ano. Davis (2006) aponta, sobretudo, para o futuro das grandes cidades em função do processo de favelização que não para de aumentar, significando o agravamento das condições de vida. Com isso, as desigualdades de oportunidades educacionais podem se acentuar, pois existe uma relação entre as condições do território e as oportunidades educacionais do efeito vizinhança nesse processo.

De acordo com Sant'Anna, o efeito vizinhança:

(...) se iniciaria a partir da segregação dos pobres em territórios específicos. A segregação, por sua vez, conduziria a um duplo isolamento: territorial e sociocultural. O primeiro se manifestaria como distância física e se desdobraria na dificuldade de acesso ao local

de trabalho, à escola e demais instituições e serviços. Ao mesmo tempo, o isolamento sociocultural conduziria à formação de um conjunto de valores e visões de mundo muitas vezes desconectado da cultura dominante; poder-se-ia falar da formação de uma cultura paralela ou de uma subcultura, que, para tomar um exemplo afeto ao nosso tema, não se valoriza muito a educação, o que poderia caracterizar um impedimento ao bom desempenho escolar, pois, como indica a literatura, a valorização da educação pela família é um capital social, que influi no bom desempenho do aluno e alavanca sua posterior inserção no mercado de trabalho. Inviabilizada a integração social, e mesmo a mobilidade social intergeracional via educação, inviabiliza-se, quase sempre, a inserção no mercado de trabalho, com a consequente reprodução da pobreza (2009, p. 102).

Desse modo, a cristalização da pobreza e seus efeitos no território estão associados à dificuldade de superação da situação de atraso e abandono escolar. O efeito vizinhança, a condição do território e os aspectos psicológicos interferem na situação escolar. Conforme Silva *et al.* (1992, p. 320) “a pobreza alcança o plano espiritual, moral e político dos indivíduos”, situação que proporciona uma “tensão permanente da instabilidade na luta pela vida a cada dia.”

A igualdade de oportunidades educacionais é a principal preocupação deste capítulo, que se propõe a estudar os efeitos do território na educação e nas oportunidades educacionais na RMBS. Para Ribeiro e Kolinski (2010), há uma carência de estudos que se dediquem a avaliar a educação e os processos de escolarização considerando os efeitos dos contextos sociais e extra-escolares; conforme os autores, há uma geração de estudos que conjuga abordagens da sociologia urbana e da sociologia da educação para tratar dos possíveis efeitos dos contextos sociais conformados pela organização social do território sobre as condições efetivas de escolarização de jovens e crianças.

Nesse sentido, a intenção é contribuir com a avaliação do contexto social da RMBS e entender como este pode influenciar o desempenho dos sistemas escolares. Constatou-se que os efeitos da questão social dos municípios da Baixada Santista são uma combinação entre a fragilidade dos laços com o mercado de trabalho, o universo da família e da comunidade e os processos de fragmentação e segregação urbana. Soma-se a esse problema, a situação educacional dos estudantes quanto ao atraso e abandono escolar na Região Metropolitana.

A cidade santista encontra-se historicamente em um momento

diferenciado no sentido de apresentar um significativo crescimento econômico. O município está situado no espaço central das atividades produtivas industriais e portuárias, portanto, no principal eixo econômico da Região Metropolitana; entretanto, na última década, com referência ao cenário educacional, a cidade não acompanhou o mesmo ritmo que alcançou na ampliação das atividades econômicas com o aumento de produtividade do Porto, o início dos investimentos na cadeia produtiva de extração do petróleo na camada Pré-sal e os vários investimentos imobiliários daí resultantes.

O território central da Região Metropolitana formado pelos municípios de Santos, Cubatão, São Vicente e Guarujá reúne expressivo número de favelas, ocupações em manguezais, áreas de ocupação em morros, cortiços e população sem domicílio fixo em situação de rua e, paralelamente, os melhores índices dos indicadores de condição de vida, o que denuncia profundas contradições entre crescimento econômico e as formas de acesso à educação e os efeitos do lugar de moradia nesse processo.

Uma das perguntas a serem respondidas, sob esse ponto de vista, é se o risco de distorção idade-série no 5º ano e 9º ano e o abandono estão associados ou não à organização socioespacial da RMBS. O município de Santos está posicionado acima da média estadual no que diz respeito a domicílios em que a renda é maior do que 20 salários mínimos – 6,5% de domicílios vivem mensalmente com renda superior a 20 salários mínimos. É também a que detém a menor taxa de população na extrema pobreza, com até R\$ 70,00 mensais *per capita*. No entanto, ainda assim, aparece como uma cidade extremamente desigual, com núcleos de pobreza em territórios da área continental, parte da Zona Noroeste, área de palafitas, morros e área central.

As cidades do Litoral Sul são as que concentram as maiores taxas de população abaixo da linha de pobreza. Os municípios de Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe lideram as taxas de famílias que vivem em pobreza extrema. Em Mongaguá e Itanhaém, as taxas de pobreza passam dos 20%. Nos outros municípios da Região, Cubatão conta com 17,56%; Guarujá conta com 14,9%; Praia Grande com 13,8%; São Vicente com 12,8%; Bertioga com 12,4%; e Santos com 7,3%. Dessa forma, a questão educacional, objeto deste estudo, desvenda e complementa outras pesquisas que abordam a situação de risco de vasta camada da população jovem da RMBS no que tange à formação escolar, relegada ao atraso ou abandono definitivo.

## 2. Metodologia

Para analisar o efeito “território” da RMBS sobre as oportunidades associadas à estrutura educacional, dispõe-se de dois principais indicadores: atraso escolar e abandono – indicadores elaborados a partir da amostra do censo IBGE 2010 e por áreas de ponderação – AEDS. Assim, estabeleceram-se relações entre o mapeamento do Índice de Bem-Estar Urbano – IBEU, desenvolvido pelo INCT – Observatório das Metrôpoles em 2013 na sua Dimensão Condições Habitacionais (D3) e as desigualdades educacionais (BRANDÃO; MORELL; SANTOS; SOUZA, 2013). Além disso, considerou-se na análise a integração dos municípios da RMBS segundo os deslocamentos moradia e local de estudo<sup>1</sup>. De acordo com Alves, Franco e Ribeiro (2008):

Trata-se de explicar determinado desfecho social em função de causalidade entre o indivíduo – suas motivações, escolhas, comportamentos e situação social – e os contextos sociais decorrentes da concentração residencial de pessoas com certas propriedades comuns ou semelhantes. Por outras palavras, trata-se de captar os efeitos de relações sociais desenvolvidas no âmbito de lugar de moradia sobre desfechos ocorridos na vizinhança (p. 91).

Na análise descritiva, foram utilizados Mapas e Gráficos que expressam essas relações pela noção de efeito de vizinhança, definido pela categoria geral de modelos explicativos fundados na hipótese da relação de causalidade entre certos acontecimentos e o contexto social em que ocorrem. Esse estudo introduz algumas análises relacionadas à questão da educação nos territórios da Região, mediante os indicadores elencados no Quadro 7.1.

Na primeira parte da análise procurou-se estabelecer relações entre o território e abandono escolar em 2010 na RMBS com ênfase em Santos. Esse procedimento foi possível a partir dos dados disponíveis pelo IBGE de 2010, com o IBEU em sua Dimensão 3 (D3) Condições Habitacionais e estudos anteriores.

No segundo momento foi dado enfoque ao atraso escolar de um ano (Atraso 1) e atraso escolar de dois anos (Atraso 2) no 5º ano e no

---

<sup>1</sup> Decidimos, neste capítulo, pela não exposição pormenorizada do conceito de níveis de integração por conta dessa análise já ter sido feita em capítulos anteriores, em especial os capítulos 1 e 3.

9º ano, todos em comparações feitas entre os anos de 2000 e 2010. As relações estabelecidas com os dados referentes ao atraso escolar no território da RMBS nos mapas foram contempladas por indicadores de raça/cor e também por escolaridade dos pais.

Os mapas da RMBS ilustrados foram distribuídos da seguinte forma:

- Por área de ponderação % de alunos matriculados no 5º e 9º anos em situação de atraso em cada área de ponderação.
- Por área de ponderação % de jovens de 15 a 17 anos que abandonaram a escola em cada área de ponderação.
- Pelo IBEU na sua dimensão D3 Condições Habitacionais Urbanas.
- Por área de ponderação % de domicílios com chefes de família com menos de Ensino Fundamental completo.

Quadro 7.1 – Variáveis utilizadas, 2013

Variáveis	Tipo	Descrição
<b>Variáveis Dependentes</b>		
Atraso 1	Dicotômica	Indica se aluno do 5º ou 9º ano do Ensino Fundamental está defasado em um ou mais anos
Atraso 2	Dicotômica	Indica se aluno do 5º ou 9º ano do Ensino Fundamental está defasado em dois ou mais anos
Abandono escolar	Dicotômica	Indica se jovem de 15 a 17 anos está matriculado ou não na escola
<b>Variáveis relacionadas ao NSE e características demográficas dos alunos:</b>		
Sexo Branco, Negro, Asiático e Indígena.		Indica o sexo dos alunos (0 = menina, 1 = menino)
		Indica a raça/cor do estudante
Escolaridade do responsável		Indica o nível de instrução do responsável do domicílio (1= Fundamental incompleto/ 2= Fundamental completo ou Médio incompleto/ 3 = Médio ou Superior completo)
Pobreza	Dicotômica	Indica se o aluno vive em domicílio em que a renda <i>per capita</i> está abaixo da linha de pobreza de 247,45 reais por mês (1=sim/0= não)
Variáveis de Condições Habitacionais na Dimensão D3 do Índice de Bem-Estar Urbano (BRANDÃO; MORELL; SANTOS; SOUZA, 2013).		Indica as Condições de Moradia e o Território da RMBS tomando possível a relação com o Mapeamento do Abandono Escolar. (1) Indica dores de domicílio: densidade morador por banheiro, material das paredes dos domicílios e espécie de domicílio aglomerado subnormal e densidade (IBGE-2010).

Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista.

### 3. Resultados

#### 3.1 IBEU (D3) - Condições Habitacionais Urbanas e Abandono Escolar

O estudo do abandono escolar estabeleceu-se em relação com os resultados do IBEU na sua dimensão Condições Habitacionais Urbanas (D3). Essa dimensão compõe-se dos seguintes indicadores: aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro, material das paredes dos domicílios e espécie dos domicílios. A partir desse conjunto de indicadores, buscou-se realizar uma análise da situação social por meio de uma associação entre as Condições Habitacionais (D3), Abandono Escolar e a Integração dos Municípios da Região Metropolitana.

Ao compararmos a Dimensão 3 (D3) Condições Habitacionais Urbanas (Mapa 7.1) e a Tabela 7.1 (porcentagem de setores censitários segundo D3), observamos que 19,9% dos setores censitários apresentam o IBEU D3 na categoria Muito Bom (em azul escuro, de 0,901 a 1,000), sendo que a maioria destes está localizado no município de Santos (65,5%), portanto, com melhores condições em termos de adensamento e revestimento das paredes do domicílio e menor incidência de aglomerados subnormais.

Na categoria Bom (azul claro, de 0,801 a 0,900), identificamos que 17,1% dos setores censitários estão nesta classificação sendo que Praia Grande é o município com a maior porcentagem (52,3%), seguido de Peruíbe (24,4%), São Vicente (23,7%) e Itanhaém (17,6%). Chama atenção nessa análise o fato de Bertioga, Cubatão e Mongaguá não terem nenhum setor censitário nas categorias Muito Bom ou Bom, apenas de Médio para baixo.

No que se refere à categoria Médio (amarelo, 0,701 a 0,800), 21,8% dos setores censitários da RMBS estão nessa faixa. Os municípios de São Vicente (35%), Mongaguá (53,7%), Itanhaém (35,7) e Peruíbe (37,8%) detêm as maiores porcentagens. Já na classificação Ruim (laranja, 0,501 a 0,700) se faz notar o fato de que a maior parte dos setores censitários da Região Metropolitana, encontram-se abaixo da média (31,3%), sendo que o município de Bertioga concentra a totalidade de seu território (100%) em condições habitacionais inferiores e em Cubatão mais da metade de sua área (51,9%) está na mesma situação.

Por último, na faixa Muito Ruim (0,001 a 0,500, vermelho escuro) São Vicente apresenta 27% de sua extensão em condições mais precá-

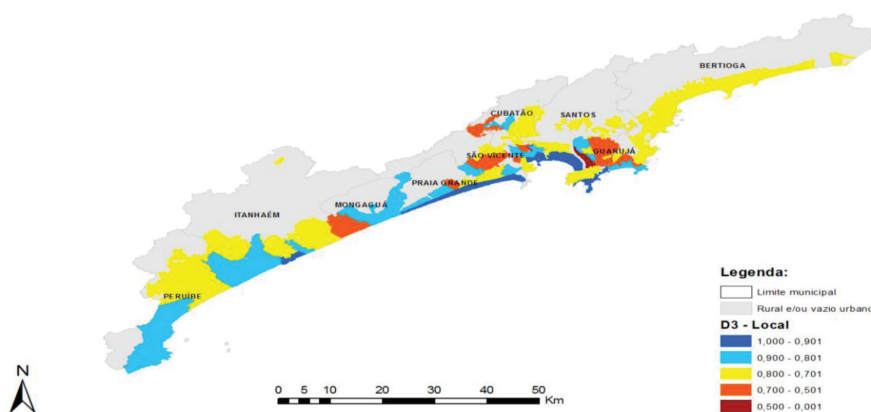
rias e Cubatão 32,8%, os dois municípios com a maior porcentagem. A título de ilustração cabe notar que o município vicentino possui o maior aglomerado subnormal da RM, a Favela México 70, ocupação irregular de terrenos de marinha, em uma área de cerca de 30 hectares de terras baixas inundáveis e o município cubatense detém os bairros Cota, áreas das encostas da Serra do Mar, definidas pela altura em relação ao nível do mar (cota), existindo os bairros-cota 500, 400, 200 e 100/95.

Ainda segundo a Tabela 7.1, São Vicente, Guarujá e Cubatão, municípios com a maior integração com o município-polo, apresentam grande heterogeneidade nas classificações Médio, Ruim e Muito Ruim. Somadas essas classificações nos três municípios, São Vicente tem 76,3% de seu território entre Médio, Ruim e Muito Ruim. Guarujá obtém 86% na adição das classificações e Cubatão atinge a marca de 100%.

Observou-se que Peruíbe, município mais distante da área central da RMBS, não possui as classificações: Muito Bom e Muito Ruim de concentração de setores censitários na Dimensão D3 do IBEU, conforme mostra a Tabela 7.1. A concentração dos setores censitários encontra-se no Bom, 24,4%; no Médio, 37,8%; e, no Ruim, 37,8%. Esse município se diferencia dos demais por não estar marcado pela extrema desigualdade presente no centro urbano e ter menor percentual de Abandono Escolar, conforme será visto a seguir no Mapa 7.2.

### Mapa 7.1 – Condições Habitacionais Urbanas. RMBS, 2010

Condições Habitacionais Urbanas (D3 - Local) - Região Metropolitana da Baixada Santista - 2010



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

**Tabela 7.1 – Porcentagem de setores censitários, segundo a classificação da D3 do IBEU, por município da RMBS, 2010**

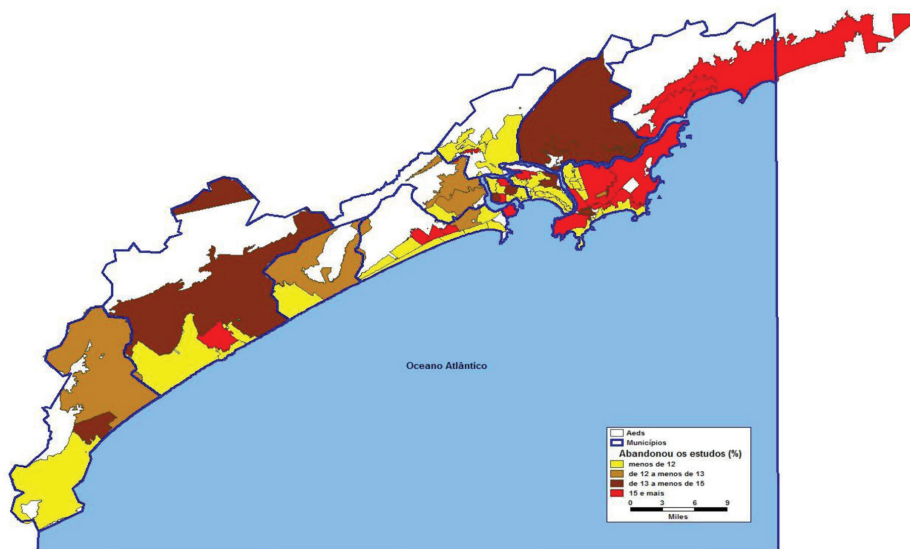
Dimensão	Classificação	Bertioga	Cubatão	Guarujá	Itanhaém	Mongaguá	Peruibe	Praia Grande	Santos	São Vicente	Total
Condições habitacionais urbanas	Muito bom	0,0	0,0	13,9	0,0	0,0	0,0	15,3	65,6	0,0	19,9
	Bom	0,0	0,0	0,0	17,6	0,0	24,4	52,3	0,0	23,7	17,1
	Médio	0,0	15,3	26,6	46,7	53,7	37,8	9,9	8,1	35,0	21,8
	Ruim	100,0	51,9	42,8	35,7	46,3	37,8	22,5	23,1	14,3	31,3
	Muito ruim	0,0	32,8	16,6	0,0	0,0	0,0	0,0	3,2	27,0	9,9

Fonte: Observatório das Metrópoles Baixada Santista, 2013.

Conforme o Mapa 7.2 referente ao Abandono Escolar da RMBS em 2010 verificou-se maior concentração de abandono escolar, com 15% e mais, em Guarujá e Bertioga. Da mesma forma, Cubatão apresenta um alto índice de abandono de 13 a menos de 15%, em quase a totalidade do seu território. Desse modo, pode-se afirmar que há, nesses municípios, uma relação entre os piores índices do IBEU D3 e os maiores índices de abandono escolar.

No caso de Santos, município com a melhor infraestrutura da Região, a concentração de menos de 12% de abandono escolar, menor percentual, encontra-se no contorno da orla da praia, se estendendo até boa parte da área central. Há também uma extensa concentração de 12 a 13% de abandono escolar que se estende de um trecho específico da área central – local de grande quantidade de cortiços, habitações precárias e coletivas, próximo à região portuária – até a Área Continental, território predominantemente demarcado como de proteção ambiental. No limite entre a melhor e a pior área do território santista, há também uma mancha indicando 15% ou mais de abandono escolar que representa a área do Dique da Vila Gilda e seu entorno, uma das maiores concentrações de favelas da RMBS.

Mapa 7.2 – Abandono Escolar. RMBS, 2010



Fonte: IBGE, INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

A Foto 7.1 – Dique da Vila Gilda – representa a extensa área de ocupação em torno do rio do Bugre, dividindo os municípios de Santos e São Vicente. Essa área está demarcada no mapa do IBEU na Dimensão (D3) Condições Habitacionais, com o índice entre 0,500-0,001. O Mapa do Abandono Escolar expressa nessa área, percentual de 15% ou mais, representado pela cor vermelha, apontando para os piores índices de abandono escolar no município santista, concentrados nesta área.

Outro estudo, desenvolvido em 2010, para mensurar a evasão escolar em Santos, mostrou resultados semelhantes. Trata-se do Relatório de Pesquisa de Evasão Escolar do Município de Santos – parceria da Prefeitura Municipal com a União Européia e a cidade italiana de Turim –, fruto da participação no projeto “*Mirando Al Mundo: observatorios del mundo juvenil en la ciudad de Santos*” (CÂMARA; MACEDO; PIMENTA, 2010).

O estudo apontou maior concentração de evasão escolar nas áreas de pior infraestrutura urbana do município tais como da Zona Noroeste (33,6%), seguida pelos Morros (31,9%) e pelo Centro Histórico (20,1%). Na Zona Intermediária (entre a orla e a área central e portuária) o índice é de 12,4% e na Zona da Orla de apenas 2%, ou seja, os percentuais mudam de forma significativa, apontando para a influência de áreas de melhor índice de condições de habitação do IBEU.

Foto 7.1 – Dique da Vila Gilda, Santos



Fonte: Projeto O Grão do Trigo: mapa da exclusão/inclusão da RMBS, 2005.

Continuando com a análise do Mapa 7.2 (Abandono Escolar), observa-se que há uma predominância de áreas de ponderação caracterizadas por menos de 12% de jovens que abandonaram os estudos localizados na faixa litorânea. No Mapa 7.1, o melhor índice da Dimensão 3 - Condições Habitacionais Urbanas, entre 1000 e 0,901, acompanha parte da orla de Guarujá, toda orla de Santos, uma parte da faixa litorânea de São Vicente, toda a extensão de Praia Grande e parte de Itanhaém. Nesse sentido, ao se associar os dois mapas infere-se que existe uma relação consistente entre as melhores condições de moradia e os baixos índices de abandono escolar. Ao mesmo tempo, conforme esses dados verifica-se a relação entre os jovens que moram em condições de maior vulnerabilidade social e a maior tendência a abandonar os estudos.

Partindo do pressuposto explicitado por Ribeiro (2005) de que no Brasil urbano, “sobretudo o das grandes cidades, o sucedâneo que faz a vez do ‘negro’ é a discriminação contra os ‘favelados’ e seus equivalentes” (p.55), e de que o efeito vizinhança se refere também aos aspectos sociais, além dos territoriais, cabe uma análise com relação a jovens de 14 a 17 anos que abandonam os estudos por raça/cor, entre 2000 e 2010. Conforme a Tabela 7.2, se identificou uma queda de Abandono Escolar do total de jovens negros entre 2000 e 2010 de 16,63% para 14,59%. Essa tendência também pode ser observada

nos jovens brancos com 11,70 % de Abandono Escolar em 2000 e de 10,45% em 2010.

Nesse sentido, o processo da pequena melhoria observada, nos últimos anos, com menos jovens brancos e negros abandonando a escola, está fortemente relacionado com a universalização da educação. Apesar da baixa qualidade da escola pública brasileira decorrente da precariedade de suas instalações, da existência de salários baixos e das condições materiais e institucionais que bloqueiam seu pleno funcionamento como aparelho de escolarização e socialização, o menor percentual de jovens negros abandonando a escola se torna um dado importante se levarmos em conta “o papel da escola enquanto espaço de contatos sociais que podem elevar as probabilidades de êxito nas trajetórias de inserção dos indivíduos no mercado” (RIBEIRO, 2005, p. 58), assim como o fato de que a diminuição dos negros em situação de abandono escolar significa a redução de pobre nessa situação, haja vista que a maioria da população pobre é negra.

**Tabela 7.2 – Jovens de 14 a 17 anos, por Abandono Escolar, segundo raça/cor. RMBS, 2000 e 2010**

Raça/cor	2000			2010		
	Não abandonou	Abandonou	Total	Não abandonou	Abandonou	Total
<b>Branca</b>	58772 88,30%	7787 11,70%	66559 100,00%	48264 89,55%	5634 10,45%	53898 100,00%
<b>Asiático</b>	482 93,05%	36 6,95%	518 100,00%	616 88,00%	84 12,00%	700 100,00%
<b>Indígena</b>	383 77,22%	113 22,78%	496 100,00%	233 77,93%	66 22,07%	299 100,00%
<b>Negro</b>	35655 83,37%	7112 16,63%	42767 100,00%	44411 85,41%	7585 14,59%	51996 100,00%
<b>Total</b>	95292 86,36%	15048 13,64%	110340 100,00%	93524 87,49%	13369 12,51%	106893 100,00%

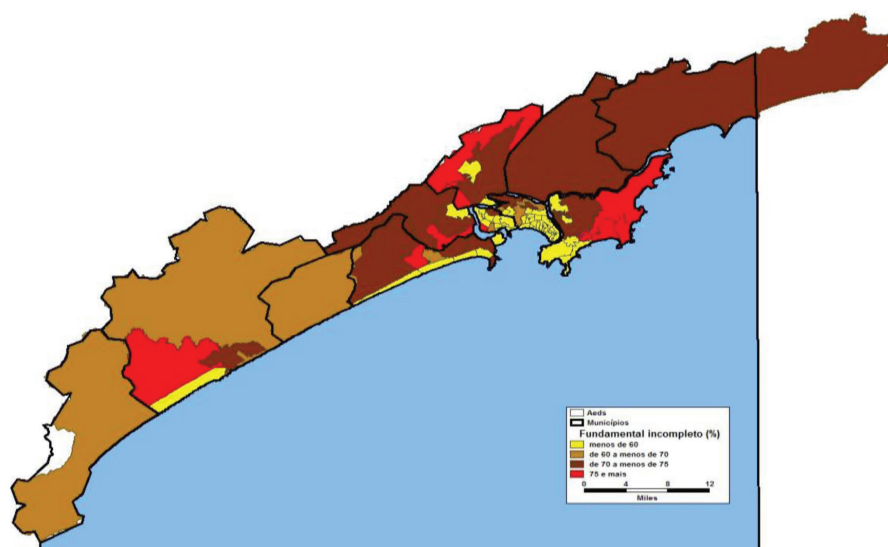
Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013

Já no que se refere aos chefes de família com Ensino Fundamental incompleto, existe uma relação entre a condição de escolaridade dos chefes de família e o Abandono Escolar visto no Mapa 7.2. Na área insular de Santos e São Vicente, a maior parte de seu território (em amarelo) detém menos de 60% de chefes de família com o Ensino Fundamental incompleto, assim como em toda a orla de Praia Grande e uma parte central e melhor favorecida de infraestrutura e bens culturais do município de Guarujá.

Da mesma forma, boa parte das áreas com piores condições habitacionais são as mesmas que apresentam alta porcentagem de Abandono Escolar e chefes de família com Ensino Fundamental incompleto

(de 70 a menos de 75% e 75% e mais no Mapa 7.3) em regiões que compreendem aglomerados subnormais como o México 70, em São Vicente, e o Dique da Vila Gilda, em Santos, ou ainda os bairros com infraestrutura inadequada e/ou precária, localizados após a rodovia Padre Manoel da Nóbrega nos municípios de Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe como já discutido de forma mais detalhada no capítulo 6. Fica evidente nesse quadro “os efeitos negativos no processo educativo quando se combina a segregação residencial com a segregação escolar” (RIBEIRO, 2005, p. 61).

**Mapa 7.3 – Chefe de Família Fundamental Incompleto. RMBS, 2010**



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

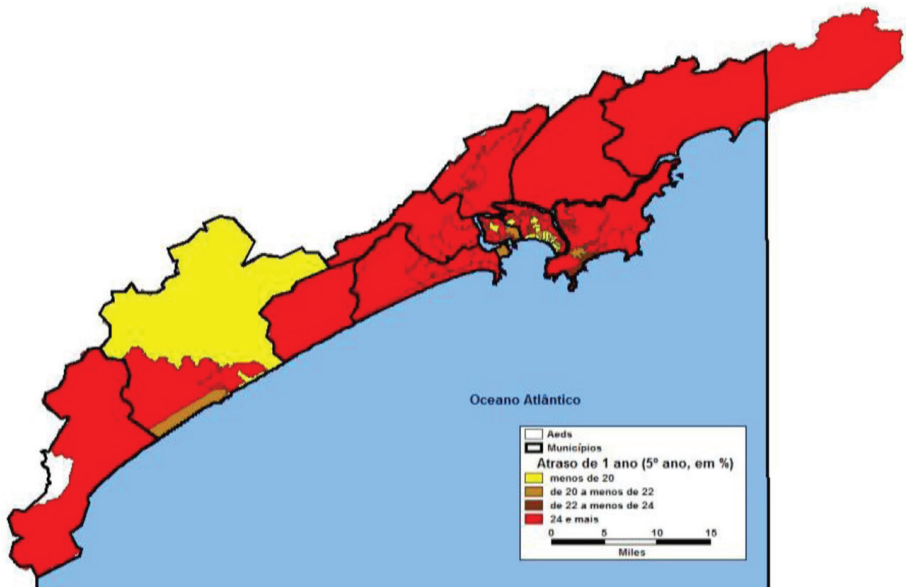
### **3.2. Atraso Escolar 1 e Ensino Fundamental nos municípios**

Para analisar de forma comparativa o déficit educacional na RMBS, destacou-se o Atraso Escolar de 1 ano no 5º e no 9º ano do Ensino Fundamental em 2000 e 2010 (Atraso Escolar 1) no município de Santos e mais duas cidades com níveis de integração diferenciados em relação à cidade-polo: Guarujá, bem próximo, com nível muito alto de integração, e Peruíbe, mais distante, com nível médio.

No que se refere ao Atraso Escolar de 1 ano no 5º ano do Ensino Fundamental (Atraso 1) em 2000 (Mapa 7.4), é possível observar a grande mancha vermelha que representa 24% e mais e que cobre por

completo a cidade de Peruíbe e quase a totalidade de Guarujá que tem apenas a área central próximo a praia das Pitangueiras com de 20% a menos de 22%. Já o município santista, mostra melhores resultados com toda a Zona da Orla e parte da Zona Intermediária apresentando menos de 20% e de 20 a menos de 22%.

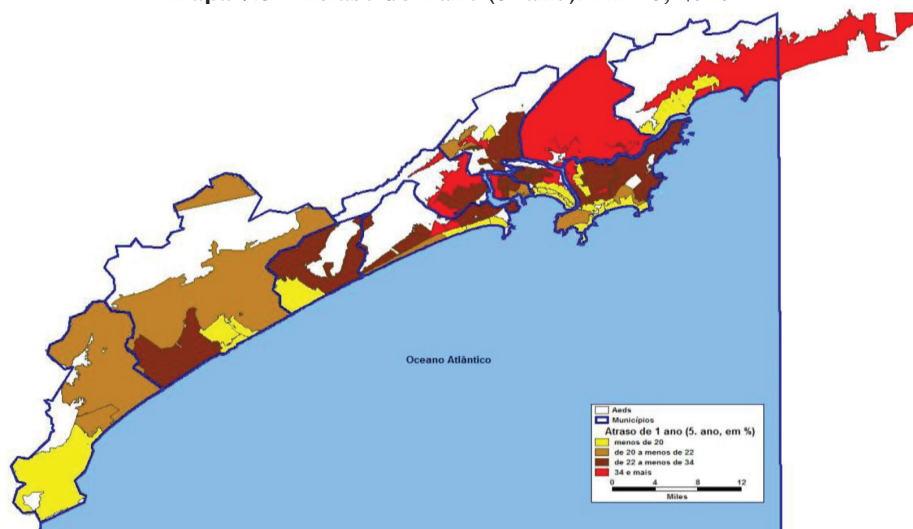
**Mapa 7.4 – Atraso de 1 ano (5º ano). RMBS, 2000**



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Ao se comparar os mesmos dados em 2010 (Mapa 7.5), é possível identificar variações importantes no que tange aos três municípios analisados. A área continental e a área central do município santista apresentam os piores números com 34% ou mais de alunos com 1 ano ou mais de atraso no 5º ano. A Zona Noroeste e região dos morros apresentam de 22% a 34%, e na orla e nos bairros próximos a porcentagem cai para menos de 20%. Da mesma forma, o município de Guarujá modificou substancialmente suas porcentagens. Apesar de, em 2010, o território referente ao Distrito de Vicente de Carvalho permanecer com dados ruins com 34% e mais de alunos com 1 ano ou mais de defasagem escolar no 5º ano, todas as outras localidades obtiveram melhora, principalmente a orla. Em Peruíbe as modificações foram ainda mais acentuadas não permanecendo nenhuma área do município com porcentagens de 34% ou mais, nem de 22 a menos de 34%.

Mapa 7.5 – Atraso de 1 ano (5º ano). RMBS, 2010



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

De forma complementar, na Tabela 7.3 são apresentados os dados referentes à população Sem instrução e com Ensino Fundamental incompleto em Guarujá, Peruíbe e Santos. A intenção é captar o aumento ou a diminuição de pessoas nessa condição e avaliar o papel do município no sentido de oferecer esse nível de ensino e de mobilizar a população para a continuidade da primeira etapa da educação básica, principalmente a população em situação de pobreza.

Os dados referentes à inserção no Ensino Fundamental na primeira década do século XXI são especialmente elucidativos se levando em conta que em 2001 foi criado o Programa Bolsa Escola transformado em 2004 no Programa Bolsa Família do Governo Federal que concede benefícios para famílias com crianças de até 15 anos de idade, com a condição de que estejam matriculados na escola. Estudos recentes tem demonstrado que esse tipo de política social tem aumentado o número de jovens estudando, além de reduzirem o trabalho infantil, melhorarem o estado nutricional e de saúde das crianças e até diminuem a desigualdade de renda (GLEWWE; KASSOUF, 2008).

**Tabela 7.3 – População Sem instrução e com Ensino Fundamental incompleto. Guarujá, Peruíbe e Santos, 2000 e 2010**

Municípios	Ano		Variação
	2.000	2.010	
<b>Guarujá</b>	41.062	39.987	-2,61%
<b>Peruíbe</b>	7.366	9.144	24,13%
<b>Santos</b>	47.137	39.855	-15,40%

Fonte: IBGE, INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

A partir dos dados é possível identificarmos os diferentes modos com que os três municípios em questão lidaram com a questão da colocação no Ensino Fundamental com variações bastante diferentes. Enquanto Santos reduziu em 15,40% o número de pessoas Sem instrução e com o Ensino Fundamental incompleto, Guarujá igualmente reduziu, porém a uma taxa menor, de 2,61%. Já no município de Peruíbe houve um aumento de 24,13% de sua população nessa situação.

Tais dados demonstram o “clima educacional” do município, haja vista que as prefeituras e as secretarias de educação municipais desempenham importante papel, tanto na mobilização de recursos humanos e financeiros para complementar o dever pedagógico das famílias, quanto na motivação de crianças e jovens para a escolarização (RIBEIRO, 2005).

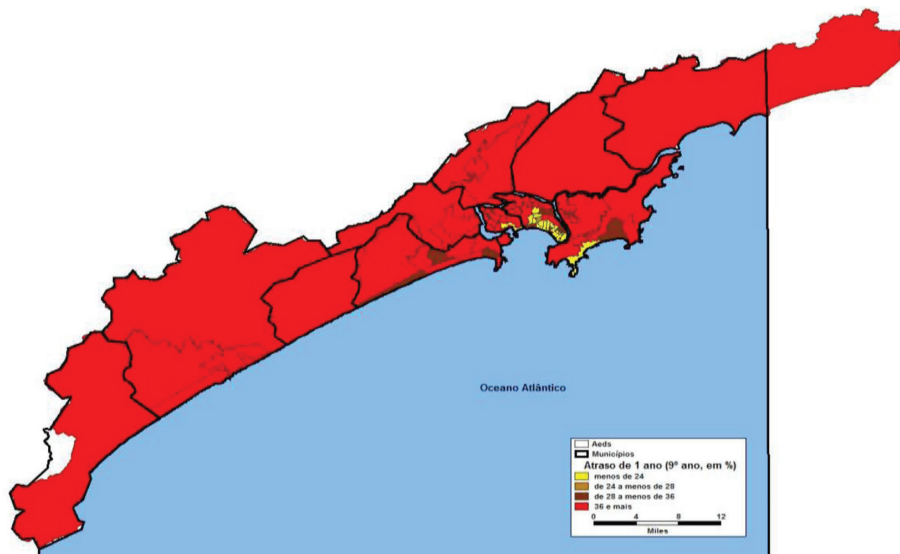
A concentração territorial da pobreza dos grupos vulneráveis socialmente, e seu conseqüente isolamento social afetam as relações desses indivíduos com a sociedade e suas instituições, desconectando-os das principais correntes de influência da sociedade, em especial a escola. O Mapa 7.6 representando o atraso de 1 ano no 9º ano do Ensino Fundamental demonstra a situação educacional difícil enfrentada pela Região Metropolitana no começo dos anos 2000 com a maior parte dos municípios com porcentagem de 34 e mais.

Ao se deter apenas em Guarujá, Peruíbe e Santos, se observam condições diferenciadas. A cidade de Guarujá apresenta uma pequena extensão territorial próximo às praias e aos bairros centrais (mais privilegiados) com menos de 24%. Na continuação da orla outra faixa de 24 a menos de 28% e o restante com 36% ou mais.

Em Peruíbe, a totalidade de sua área mostra porcentagem de 36 e mais de Atraso Escolar 1. Já em Santos, boa parte da orla e dos bairros intermediários detém menos de 24%, entretanto, nos morros, área central e Zona Noroeste a porcentagem é de 34% e mais. As outras porcentagens (de 24 a menos de 28 e de 28 a menos de 34) prati-

camente não aparecem, o que mostra a grande distância na igualdade de oportunidades do território santista.

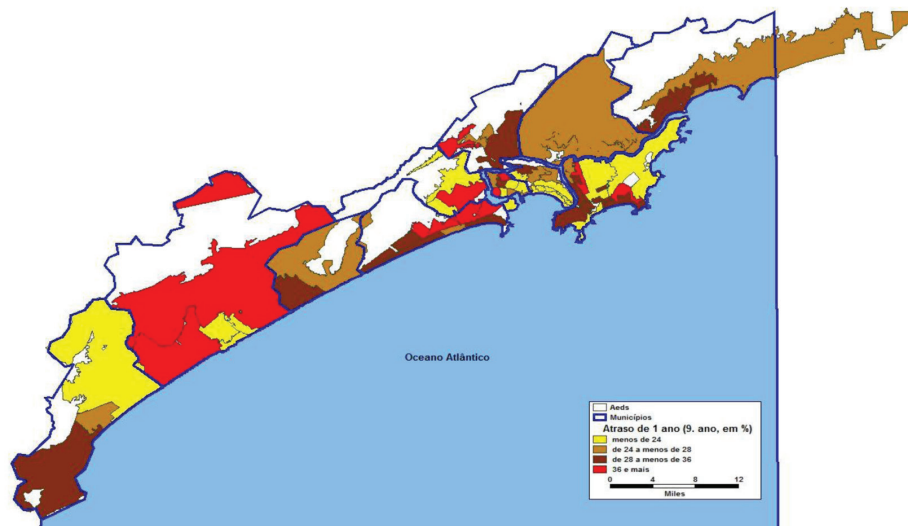
**Mapa 7.6 – Atraso de 1 ano (9º ano). RMBS, 2000**



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Em 2010 a porcentagem de Atraso Escolar de 1 ano no 9º ano da Educação Fundamental se alterou substancialmente (Mapa 7.7 ). Tanto em Santos como em Peruíbe, nenhuma área apresenta 36% ou mais. Em Peruíbe, a maior extensão do território detém menos de 24%, apesar do aumento de pessoas sem instrução e com o Ensino Fundamental incompleto como se viu na Tabela 7.3. Em Guarujá, pelo contrário, apesar da diminuição de 2,61% da população nessa condição, ainda persistem partes do seu território concentrando 36% ou mais, além de outros locais com porcentagem de 28% a menos de 36%. Dado esse quadro, morar em territórios pobres, isolados, contribui para que os indivíduos vivenciem situações de fragilização social diante do mercado de trabalho, da família, da moradia e da escola.

Mapa 7.7 – Atraso de 1 ano (9º ano). RMBS, 2010



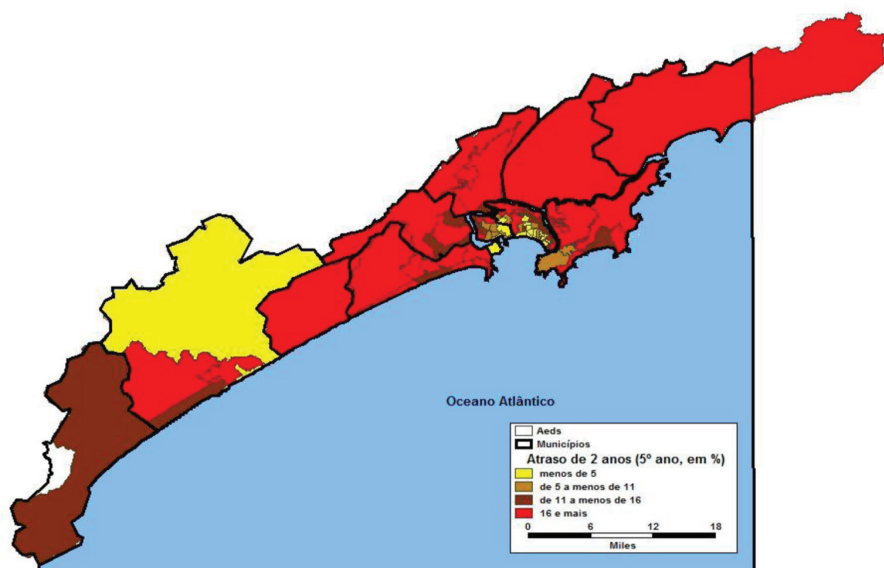
Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

### 3.3. Atraso Escolar 2 e Adensamento Domiciliar

Em relação ao Atraso de 2 anos no 5º e 9º ano (Atraso Escolar 2) foram selecionados, além de Santos, os municípios de Cubatão e Itanhaém, novamente locais que mantêm uma relação de proximidade e mais distanciamento com a cidade-polo. No município santista, com relação ao Atraso de 2 anos no 5º ano em 2000, os bairros situados na Zona Noroeste, área central e área continental apresentam os piores resultados, com cerca de 16% ou mais. Na orla e bairros próximos o índice fica abaixo de 5%.

Em Cubatão toda a sua extensão apresenta 16% ou mais de déficit. Já em Itanhaém, a maior parte do seu território apresenta menos de 5%, além de uma porção de 11% a menos de 16% e uma parte um pouco maior de sua superfície com 16% ou mais, como pode ser visto no Mapa 7.8.

Mapa 7.8 – Atraso de 2 anos (5º ano). RMBS, 2000

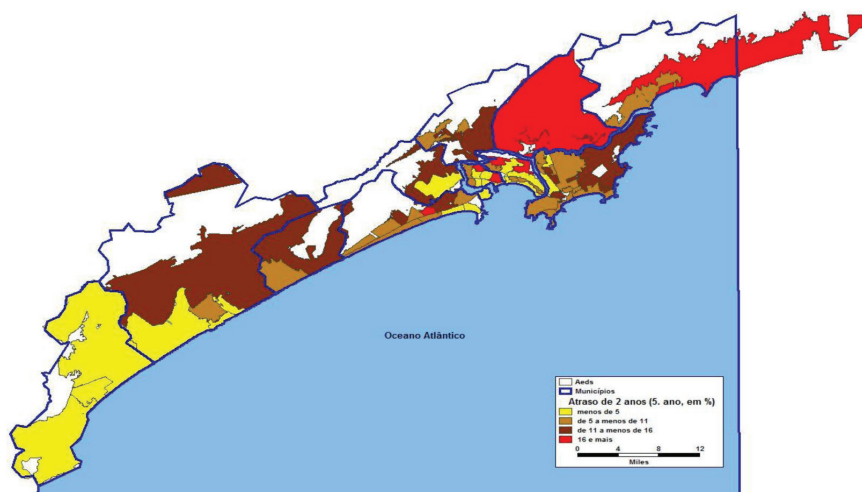


Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Em 2010 (Mapa 7.9), os locais com maiores porcentagens de Atraso Escolar 2 em Santos permanecem sendo as mesmas: área central, Zona Noroeste e área continental com 16% ou mais. A recorrência da segregação dos pobres em territórios específicos demonstra a permanência do isolamento territorial e sociocultural. O primeiro se manifestando pela distância física e na dificuldade de acesso à escola e demais instituições e serviços. O isolamento sociocultural conduzindo, muitas vezes, a um conjunto de valores e visões de mundo muitas vezes desconectado do restante da sociedade, formando uma cultura paralela ou uma subcultura (SANT’ANNA, 2009).

Em Cubatão e Itanhaém o quadro sofreu alterações, principalmente por conta da ausência de 16% ou mais. Nesse sentido, a desigualdade educacional se tornou menos explícita em Cubatão que, se bem não tem nenhuma área com as melhores porcentagens, tampouco detém nenhuma localidade com as piores. Em Itanhaém chama atenção o aumento da porção do território na posição intermediária com as porcentagens “de 5% a menos de 11%” e principalmente “de 11% a menos de 16%” (Mapa 7.9, abaixo).

Mapa 7.9 – Atraso de 2 anos (5º ano). RMBS, 2010



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Como já destacado anteriormente, o acesso a condições de moradia adequadas é um importante componente da qualidade de vida da população, inclusive quando parte-se do pressuposto de que a segregação socioespacial pode ter impacto negativo sobre elementos da vida social, ou seja, podem ser influenciados pelas condições do espaço social em que os indivíduos vivem e, dentre os elementos possíveis de serem afetados, destaca-se sobremaneira a escola (SANT'ANNA, 2009).

Nesse sentido, o quadro habitacional brasileiro nas áreas urbanas apresentou uma sensível melhora entre 2000 e 2010. Considerando-se o desempenho do país como um todo, merece destaque a redução do número absoluto de pessoas que sofrem de adensamento excessivo<sup>2</sup>.

Na Baixada Santista como um todo não foi diferente, apesar das diferenças entre os municípios que compõem a Região Metropolitana. Ao examinarmos a incidência de quatro ou mais moradores por dormitório em 2000 e 2010 nos municípios objetos da análise, podemos ver que houve importantes melhorias. Em Santos a redução das pessoas nessa condição foi de 96,50% (de 130.959 para 4.574), em Cubatão a queda foi de 92,25% (29.957 para 2.320) e em Itanhaém também diminuiu essa porcentagem, em 88,38% (de 20.502 para 2.382).

<sup>2</sup> O adensamento excessivo refere-se aos domicílios superlotados, com uma densidade superior a três moradores por cômodo servindo como dormitório, parâmetro utilizado pela Fundação João Pinheiro e Ministério das Cidades.

**Tabela 7.4 - Densidade quatro ou mais moradores por dormitório, RMBS, 2000-2010**

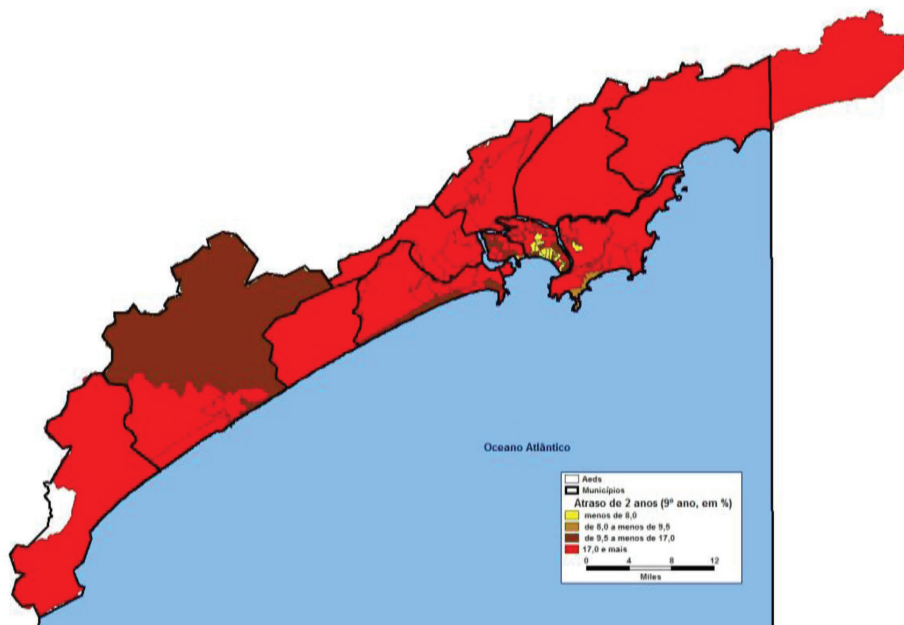
Municípios	Ano		Variação
	2.000	2.010	
<b>Bertioga</b>	8.479	1.492	-82,40%
<b>Cubatão</b>	29.957	2.320	-92,25%
<b>Guarujá</b>	72.159	6.816	-90,55%
<b>Itanhaém</b>	20.502	2.382	-88,38%
<b>Mongaguá</b>	9.831	1.014	-89,68%
<b>Peruíbe</b>	14.376	1.254	-91,27%
<b>Praia Grande</b>	54.941	6.529	-88,11%
<b>Santos</b>	130.959	4.574	-96,50%
<b>São Vicente</b>	83.467	8.488	-89,83%
<b>Total</b>	424.671	34.869	-91,78%

Fonte: INCT – Observatório das Metrópoles Baixada Santista, 2013.

Os dados referentes ao adensamento domiciliar excessivo são de especial importância principalmente se levarmos em consideração que são esses os locais de moradia mais pobres, periféricos e segregados identificados com os piores indicadores de Condições Habitacionais Urbanas (D3) do IBEU da RMBS – muitas vezes constituídos em favelas, cortiços, encostas de morros e outras formas de habitação precária – as quais se encontram parcela significativa da população jovem que abandona os estudos ou os leva de forma frágil e intermitente. Desse modo, reforçamos como o local de moradia, ou seja, o “efeito território” ou “efeito vizinhança” influencia na escolha do jovem de permanência ou abandono da escola.

No Mapa 7.10 referente ao Atraso de 2 anos no 9º ano em 2000, se observa como todo o território de Cubatão apresenta 17% ou mais nessa condição. Em Santos essa porcentagem abrange a maior parte do seu território, além de pequenas porções “de 9,5% a menos de 17%” e “de 8,0% a menos de 9,5%”. Nos municípios do Litoral Sul, os números também não são bons. Enquanto a maior porção de sua extensão – mais próximo às áreas centrais – apresenta de 9,5% a menos de 17%, o restante detém o pior resultado com 17% ou mais.

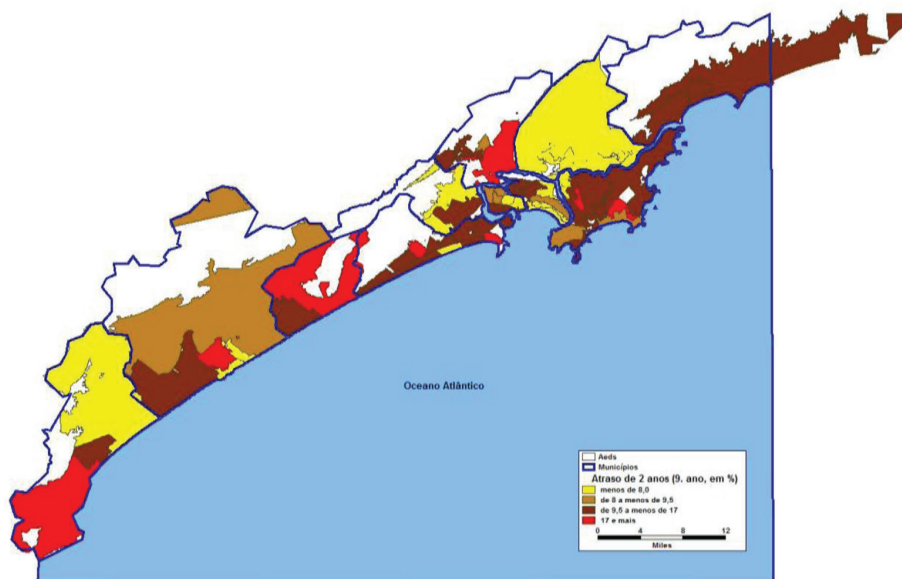
Mapa 7.10 – Atraso de 2 anos (9º ano). RMBS, 2000



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Por fim, ao se analisar os mesmos dados em 2010 (Mapa 7.11), pode-se destacar a melhora nos três municípios, apesar das diferenças entre eles. Enquanto em Santos deixa de existir a porcentagem 17% ou mais, em Cubatão a mancha ainda se mantém bem visível, não obstante a evolução positiva. Em Itanhaém, o desempenho favorável também é visto de forma clara. No entanto, a porcentagem “de 8% a menos de 9,5%” é bastante grande.

Mapa 7.11 – Atraso de 2 anos (9º ano). RMBS, 2010



Fonte: INCT – Observatório das Metrôpoles Baixada Santista, 2013.

Nesse sentido, salientamos mais uma vez a correlação entre a inclusão escolar e o incentivo seletivo proporcionado pela transferência de renda do Programa Bolsa Família que ganhou relevância na agenda das políticas sociais no Brasil na primeira década no século XXI. O que ocorre é que crianças e jovens que se encontram fora das escolas ou com dificuldades de permanência compõem os estratos populacionais mais vulneráveis em função da sua condição socioeconômica de extrema pobreza, constituindo-se como o público-alvo preferencial dos programas sociais focalizados como o Programa Bolsa Família.

## Considerações finais

Este estudo demonstrou que uma política educacional precisa ser ancorada por uma política urbana, pois o território conserva uma intrínseca relação com as variáveis de Atraso e Abandono Escolar analisadas neste trabalho. Os territórios da Região Metropolitana da Baixada Santista organizaram-se historicamente em torno de estreitas relações com o Porto de Santos e o Complexo Industrial

de Cubatão, considerado o maior polo petroquímico da América Latina. No entanto, especialmente nos últimos dez anos, profundas transformações modificaram o cenário regional. Uma delas diz respeito à ampliação e privatização de certas áreas do Porto de Santos, outra, é relacionada à operacionalização de petróleo na camada Pré-sal pela Petrobrás. Essa última, conjugada às demais, relaciona-se com a intensificação do mercado imobiliário no sentido de propiciar um aumento excessivo no valor dos imóveis e aluguéis. Os efeitos desses processos remetem ao aumento do custo de vida, principalmente em Santos, provocando uma alteração significativa no quadro regional em termos de redistribuição populacional nos municípios de alta e média integração.

Dados do Censo 2010 confirmam o aumento da população jovem em idade escolar nos últimos dez anos na RMBS (principalmente nos municípios centrais, Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande), onde as atividades econômicas têm seu eixo produtivo. Conforme dados do IBGE, nas transformações etárias entre 2000 e 2010 no município de Santos e nos municípios vizinhos, “as faixas etárias mais acentuadas ainda eram as de 15 a 19 e 20 a 24 anos”. Igualmente, se observa essa situação no aumento do grupo de 10 a 14 anos no Censo de 2010.

Os locais que demonstram essa elevação permanecem sendo as áreas mais carentes da RM, em especial as que detêm os piores indicadores na Dimensão Condições Habitacionais Urbanas do IBEU Baixada Santista. Na análise do Abandono Escolar foi possível identificar territorialmente onde essa evasão acontece, além da visualização do Abandono por raça/cor entre os jovens de 14 a 17 anos que indicou a diminuição do número de negros nessa situação.

Da mesma forma, no exame do Atraso Escolar 1 em que foram analisados os municípios de Santos, Guarujá e Peruíbe e na apreciação do Atraso Escolar 2 na qual os municípios selecionados foram Santos, Cubatão e Itanhaém entre 2000 e 2010, pôde-se chegar a duas principais conclusões: a primeira delas é a significativa diminuição do Atraso Escolar 1 e 2 em todos os municípios que compõem a RMBS, tendo como principal componente o papel desempenhado pelo Bolsa Família, principal Programa de Transferência Condicionada de Renda do país que beneficia mais de 16 milhões de pessoas em situação de extrema pobreza em que todas as crianças e adolescentes entre 6 e 15 anos devem estar matriculados e possuir frequência escolar mensal mí-

nima de 85%. Já os estudantes entre 16 e 17 anos devem ter frequência de, no mínimo, 75% (BRASIL, 2014). A solução transitória proposta pelo programa é a garantia de segurança alimentar com possíveis efeitos na redução da pobreza e inserção e permanência dos beneficiários na escola com a perspectiva de mobilidade social e ocupacional dos beneficiários a partir de habilidades adquiridas na trajetória escolar com um impacto significativo no processo de quebra da pobreza entre as gerações.

A segunda é a permanência de determinados territórios na observação do Atraso Escolar 1 e 2 na primeira década do século XXI. A tendência de concentração nessas áreas demonstra a incapacidade do Poder Público de solucionar ou, ao menos minorar, a situação de populações já identificadas territorialmente, ou seja, locais já amplamente conhecidos, em especial as grandes favelas, cortiços e encostas de morros. Tal disposição coloca em destaque a urgência na discussão de diferentes questões sociais, dentre essas, a questão habitacional e de geração de emprego e renda, além do acesso qualificado à inserção e permanência escolar, haja vista que se observou, nesse sentido, uma relação dos chefes de família sem instrução nas áreas onde o abandono estava mais concentrado.

Todavia, essa discussão precisa se revestir de um caráter mais amplo a partir da participação local e do protagonismo da população na intervenção junto a diferentes políticas públicas de acesso ao bem-estar urbano nos municípios da RMBS. Consequentemente, essa dinâmica, como se aponta neste estudo, pode potencializar a diminuição do efeito território na questão da educação, no sentido de reduzir o abandono e o atraso escolar, pois a segregação residencial leva ao isolamento dos segmentos sociais vulnerabilizados e fragiliza os laços de integração social, desencadeando mecanismos sociais de reprodução da pobreza e das desigualdades.

## Referências

ALVES, F.; FRANCO, C.; RIBEIRO, L. C. Q. Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In: KAZTMAN, R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.) *A cidade contra a escola? : segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

BRANDÃO, M. V. M.; FERNANDES, D. M.; FERREIRA, M. C.; GOMES, J. C. *O Grão do Trigo: Mapa da Exclusão/Inclusão da Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2005.

BRANDAO, M. V. M.; MORELL, M. G. G.; SOUZA, F. G.; SANTOS, A. R. Índice de Bem-Estar Urbano na Baixada Santista: crescimento econômico e desigualdade social. In: Boletim Informativo Observatório das Metrôpoles, 2013. Disponível em: [http://www.observatoriodasmetrolopes.net /download/ibeu\\_baixadasantista.pdf](http://www.observatoriodasmetrolopes.net/download/ibeu_baixadasantista.pdf). Acesso em: 06 ago. 2014.

CABANES, R.; TELLES, V. S. (Org.) *Nas tramas da cidade – trajetórias urbanas e seus territórios*. São Paulo: Associação Editorial Humanitas, 2006.

CÂMARA, M. P. F.; MACEDO, R. M. S.; PIMENTA, L. R. R. *Mirando al mundo: observatorios del mundo juvenil en la ciudad de Santos*, São Paulo, Brasil. Santos: Prefeitura Municipal de Santos; Prefeitura Municipal de Turin; União Europeia, UNISANTA, 2010.

DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

RIBEIRO, L. C.; KOSLINSKI, M. C. Fronteiras urbanas da democratização das oportunidades educacionais: o caso do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. et al. (Org.) *Desigualdades urbanas, desigualdades escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

GLEWWE, P.; KASSOUF, A. L. O impacto do programa bolsa família no total de matrículas do ensino fundamental, taxas de abandono e aprovação. In: *Anais do I Prêmio Nacional de Estudos sobre a Bolsa Família*. Brasília, Ministério do Desenvolvimento Social, 2008. Disponível em: [http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea\\_ImpactoBolsaFamilia-Premio.pdf](http://www.cepea.esalq.usp.br/pdf/Cepea_ImpactoBolsaFamilia-Premio.pdf)

LÓPEZ, N. A escola e o bairro. Reflexões sobre o caráter territorial dos processos educacionais nas cidades. In KAZTMAN, R.; RIBEIRO, L. C. Q. (Ed.) *A cidade contra a escola: segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

MARTINS, J. S. *Exclusão social e a nova desigualdade*. São Paulo: Paulus, 2005.

RIBEIRO, L. C. Q. Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrôpoles brasileiras. In: Cadernos Metrôpole, nº 13, p. 47-70, 1º sem., 2005.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, M. G. *Índice de bem-estar urbano - IBEU*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles, 2013.

SAFRA, G. Desenraizamento e exclusão no mundo contemporâneo. In: AMBRÓSIO, F.; VAISBERG, T. A.. *Trajeto do sofrimento: desenraizamento e exclusão*. São Paulo: Anais, Instituto de Psicologia USP, 2002.

SANT'ANNA, M. J. G. O papel do território na configuração das oportunidades educativas: efeito escola e efeito vizinhança. In: CARNEIRO, S. M. S.; SANT'ANNA, M. J. G. (Org.). *Cidade: olhares e trajetórias*. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

SANTOS, M. *A urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2008.

SILVA, M. O. S. *et al.* (Org.) *A política social brasileira no século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda*. São Paulo, Cortez, 2004.

SOARES, J. F. (2009) *Índice de desenvolvimento da educação de São Paulo – IDESP: bases metodológicas*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v. 23, n. 1, p. 29-41. [https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01\\_03.pdf](https://www.seade.gov.br/produtos/spp/v23n01/v23n01_03.pdf)

Mobilidade urbana e ocupação social do espaço urbano: uma análise do movimento pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista

---

*Daniel Arias Vazquez  
Isabella Cristina Sena de Oliveira*

**Resumo** Este capítulo visa a retratar as tendências dos movimentos pendulares na Região Metropolitana da Baixada Santista, a partir das recentes informações do Censo 2010. Pretende-se, a partir dessas informações, traçar um perfil da população que diariamente se desloca entre os municípios da região e refletir sobre a importância da mobilidade pendular para a constituição do território e sobre como esse fenômeno se articula com a conformação do espaço urbano.

**Palavras-chave:** Movimento pendular; espaço urbano; mobilidade urbana; Região Metropolitana da Baixada Santista.

**Abstract** This chapter aims to portray the pendular movements trends in the metropolitan area of Santos based on the latest information from the 2010 Census. It is intended, from this information, establishing a profile of the population that moves daily among the counties of the region and reflect on the importance of the pendular mobility to the formation of a territory and how this phenomenon interacts with the acceptance of urban space.

**Keywords:** Pendular mobility; urban space; urban mobility; Metropolitan Area of Santos.

## Introdução

Na segunda metade do século XX, o Brasil passou por significativas transformações que alteraram sua estrutura urbana, sendo esse processo profundamente marcado por grandes fluxos migratórios que se dirigiam do campo para as cidades. Esse intenso processo de urbanização foi o resultado de diversas mudanças na economia industrial e agrícola que ocorreram principalmente na década de 1960.

Sendo assim, a ocupação do solo brasileiro foi feita pela incorporação dos contingentes migratórios que se dirigiam aos grandes centros urbanos em busca de trabalho e de melhores condições de vida. Esses deslocamentos eram típicos de uma primeira fase de transição demográfica, em que as taxas de fecundidade eram altas e a mortalidade começava a declinar, gerando excedentes populacionais que favoreciam a migração do campo para a cidade (BRITO, 2009).

As teorias que tentavam entender as migrações nessa época foram muito influenciadas pelos paradigmas de desenvolvimento econômico e modernização social, cujas explicações e justificativas estavam inseridas na lógica da industrialização, sendo vistas, de forma geral, como positivas e necessárias para o desenvolvimento da sociedade e do capitalismo.

A partir da década de 1980, o padrão migratório do Brasil passa novamente por transformações em sua estrutura, sendo possível observar a diminuição dos fluxos migratórios inter-regionais e o consequente aumento das migrações de curta distância. Dessa forma, surgiram diversos estudos que buscavam compreender essas relações que começaram a se conformar no espaço urbano brasileiro, onde a migração interna desempenhou um papel fundamental no crescimento e na conformação das áreas metropolitanas. O crescimento das áreas periféricas potencializou uma grande mancha urbana de expansão, que não se tratava apenas de um processo de transferência de população, e, sim, de um processo de transformação de uma grande cidade metropolitana (CUNHA, 2003).

Nesse contexto, devido à necessidade de se compreender esses novos processos, os estudos sobre mobilidade pendular ganharam impulso no Brasil. O conceito de mobilidade pendular utilizada neste estudo, corresponde aos deslocamentos dos indivíduos do local de residência para outro lugar, por motivo de estudo ou trabalho, medidos em termos de frequência semanal, tempo e espaço de deslocamento

(JARDIM, 2011). Neste artigo, entende-se que o uso da variável da mobilidade pendular se configura numa importante ferramenta para se entender o processo de metropolização, porque permite analisar o grau de extensão e circulação de pessoas dentro de uma região metropolitana.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS o estudo da mobilidade pendular se torna extremamente importante devido aos recentes processos de transformações urbanas e demográficas que a região vem sofrendo. De um lado, dados censitários demonstram uma redução de crescimento populacional nos municípios considerados centrais, sendo que a população de Santos, cidade-polo, permanece praticamente a mesma desde a década de 1980. Por outro lado, observou-se um forte crescimento populacional nas áreas periféricas da região, mas com manutenção da concentração das atividades produtivas e do emprego no núcleo metropolitano.

Esse padrão de crescimento também está relacionado com a migração intrametropolitana na região, com um saldo migratório negativo de Santos e deslocamento populacional da cidade-polo em direção à periferia metropolitana, onde o preço do solo e o custo de vida são mais baratos (VAZQUEZ, 2011).

Sendo assim, os movimentos pendulares relacionam-se com a expansão do espaço urbano, e, conseqüentemente, geram novas dinâmicas no território e na integração entre os municípios da região. Portanto, pretende-se verificar se a mobilidade pendular pode ser considerada um elemento estratégico para que aqueles que realizam esse processo possam melhorar sua condição de vida, ou fruto de um movimento inverso, por busca de melhores condições de trabalho, moradia e acesso aos bens e serviços que são escassos no seu lugar de origem. Qual seria o perfil da população que se desloca? Existem diferenças significativas de renda entre as pessoas que se deslocam e as que trabalham no próprio município? Quais os fluxos, tempos e formas de deslocamento populacional no espaço intrametropolitano?

# 1. Caracterização dos movimentos pendulares para trabalho e/ou estudo na Região Metropolitana da Baixada Santista.

Com o objetivo de caracterizar o movimento pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista, serão dimensionados as dimensões desse fenômeno e seu crescimento na última década. Para tanto, partiu-se da separação dos movimentos de entrada e saída em cada município, visando a identificar as possíveis razões para a intensificação desses fluxos entre os municípios da região. É importante ressaltar que foram consideradas as viagens por motivo de trabalho e/ou estudo, sendo que o primeiro possui peso muito mais elevado que o segundo motivo, razão por que receberá maior destaque na análise.

**Tabela 8.1 – Total de pessoas que saem do município para trabalhar e/ou estudar, 2000 e 2010**

Municípios	Ano		Porcentagem sobre a população total	
	2.000	2.010	2000	2010
Bertioga	800	1.903	2,66%	3,99%
Cubatão	8.202	13.328	7,57%	11,23%
Guarujá	18.872	25.863	7,13%	8,90%
Itanhaém	1.973	6.341	2,74%	7,28%
Mongaguá	1.534	4.767	4,37%	10,30%
Peruíbe	1.165	3.777	2,26%	6,32%
Praia Grande	18.624	38.503	9,62%	14,69%
Santos	27.340	40.226	6,54%	9,59%
São Vicente	55.742	82.320	18,36%	24,76%
Total	134.252	217.028	9,09%	13,04%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Primeiramente, pelo lado da saída, os dados da tabela 8.1 mostram os contingentes populacionais que realizam movimento pendular, identificados nos dois últimos censos. Constatou-se que, em 2000, a população que realizava movimento pendular correspondia a 134.252 pessoas (9,1% da população total). Segundo o Censo de 2010, cerca de 217.028 pessoas se deslocavam para outros municípios, representando 13% da população total da região.

Cabe destacar que todos os municípios tiveram um acréscimo no número de pessoas que realizam movimentos pendulares (de saída),

em especial nos municípios de São Vicente, Praia Grande e Cubatão, que apresentaram a maior concentração de pessoas que se deslocavam diariamente. Esses três municípios são responsáveis por cerca de 50% no total de saída para outros municípios dentro da RMBS.

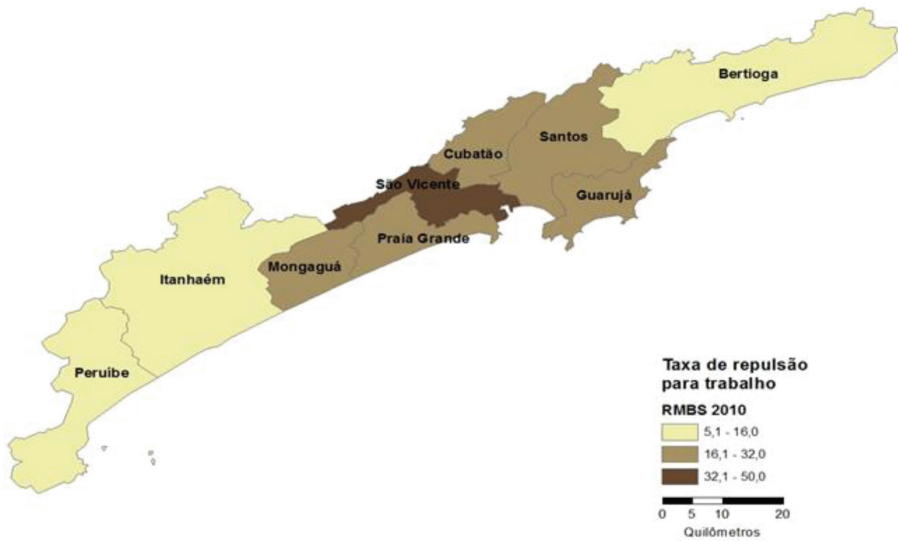
Analisando a mobilidade do período entre 2000 e 2010, nota-se que os municípios que tiveram o maior aumento no número de pessoas que realizam deslocamentos para outras cidades foram os municípios de São Vicente, Mongaguá e Praia Grande, respectivamente. O município de Bertiooga é o que apresentou a menor pendularidade proporcional em 2000 e 2010, seguido por Itanhaém e Peruíbe, o que indica a menor intensidade desse processo nos municípios mais distantes da cidade-pólo, uma vez que o custo do deslocamento (tempo e dinheiro) é maior.

No entanto, apesar do patamar menor, observou-se um grande aumento na quantidade de pessoas que fazem movimento pendular nesses municípios. Porém, devido à incidência maior, o principal destaque foi o crescimento de 106,7% desse fenômeno no município de Praia Grande. Em São Vicente, o aumento do movimento pendular foi de quase 50%, abrangendo um quarto da população total em 2010. Em Guarujá, o aumento foi de 37%. Já em Santos, embora o fenômeno atinja menos de 10% da população, o crescimento na última década também foi alto (47%). Resta saber se a característica do movimento e o perfil da população pendular são diferentes na cidade-polo em comparação com as cidades da periferia metropolitana.

Sem dúvida, as viagens por motivo de trabalho possuem um grande peso. Em 2010, cerca de 174.674 pessoas (23,4% da população ocupada) deslocam-se diariamente para trabalhar em um município diferente de seu município de residência. Uma década antes o percentual de pessoas que trabalhavam em outro município era de 18% (105.556 pessoas).

Visando a destacar a importância da saída por motivo de trabalho, o mapa 8.1 mostra a proporção da população que faz movimento pendular em direção a outro município. Tal relação é denominada de taxa de repulsão para o trabalho. Observa-se que a maior saída é de São Vicente, onde 46,93% das pessoas ocupadas se deslocam diariamente para outros municípios por motivos exclusivos de trabalho.

Mapa 8.1 – Taxa de repulsão para trabalho em 2010



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991, 2000 e 2010; PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

A explicação para o intenso fluxo de movimento pendular de saída na cidade de São Vicente pode ser realizada por meio de duas suposições. Primeiramente, pela ausência de atividade econômica especializada, ou seja, para além do consumo interno, segundo Singer (1974). Em segundo lugar, pela localização próxima às cidades com maior poder de atração (Santos e Cubatão). Sendo assim, o município pode ser considerado um caso de cidade-dormitório, porque apresenta uma alta ocupação do território, bastante disputada devido à localização estratégica.

Tradicionalmente, utiliza-se o termo cidade-dormitório para caracterizar cidades nas quais uma significativa parcela da população realiza movimento pendular para outro município, onde existe sempre uma relação de desvantagem econômica e social em relação à cidade-polo, que atrai a grande maioria dos fluxos pendulares. A origem dessas cidades estaria marcada pelos processos de urbanização e consequentemente dos processos de periferização das regiões metropolitanas, onde a especulação imobiliária e o alto preço do solo exerceram papéis fundamentais para a consolidação de tais processos (OJIMA; PEREIRA; SILVA, 2007).

De acordo com Silva (2009), existe um estreito vínculo entre a cidade principal e as demais que condicionam os fluxos diários, que servem como elemento de manutenção da integração do aglomerado urbano ou da região metropolitana. É essa a relação estabelecida entre Santos e São Vicente, resultado de um processo de conurbação da região e que, atualmente, se apresenta como um espaço contínuo com intensos fluxos de pessoas entre os dois municípios.

Depois de São Vicente, Praia Grande é a cidade com maior percentual de moradores que trabalham em outro município, e sua taxa de repulsão para o trabalho é de 26,37% em 2010. As razões são semelhantes, mas a intensidade é menor devido à distância. Contudo, vale destacar o grande aumento de saída (mais que o dobro) de Praia Grande entre 2000 e 2010.

Segundo Jakob (2011), ao analisar os movimentos pendulares na RMBS no período de 1970 e 1980, já se constatava um aumento nas saídas de Praia Grande. O autor atribui esse aumento ao fato de a cidade ter um saldo migratório elevado, evidenciando que os migrantes intrametropolitanos estavam mudando de município de residência, mas continuando com os seus postos de trabalhos. Vale lembrar que o município de Praia Grande é um importante vetor de movimento migratório, sendo o principal destino das camadas mais pobres que saíam da região central devido ao alto custo de vida (JAKOB, 2003).

Do mesmo modo, essa tendência pode ser observada em estudo sobre as regiões metropolitanas de São Paulo, sendo comprovado que, dentro da macrometrópole paulista<sup>1</sup>, as origens dos movimentos pendulares mais relevantes partem sempre dos municípios médios. O relatório também destaca que, mesmo em um contexto de redução de crescimento demográfico das regiões metropolitanas, ocorreu um aumento do volume dos movimentos pendulares entre 2000 e 2010; demonstrando que, embora o fenômeno esteja extremamente interligado a processos de crescimento populacional e expansão urbana, não está dependente de um crescimento populacional (NEPO/UNICAMP, 2013).

Pelo lado da entrada, a tabela 8.2 identifica quais são os municípios da região que mais recebem pessoas oriundas de outros municípios por motivos de trabalho e/ou estudo. Esses dados se tornam

---

<sup>1</sup> A macrometrópole paulista é composta pelas regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas, Baixada Santista, Vale do Paraíba e Litoral Norte, além de 3 aglomerações urbanas e 2 microrregiões.

importantes para investigar quais são os destinos dos movimentos pendulares, em razão da atração das atividades econômicas localizadas em cada município.

Espera-se que a cidade-polo exerça maior poder de atração: estudos sobre mobilidade pendular em outras regiões metropolitanas do Brasil constatam que os fluxos estão sempre direcionados a localidades que concentram atividades econômicas e infraestrutura, e, por consequência, também centralizam oportunidades, principalmente de trabalho (BARCELLOS; JARDIM, 2008).

**Tabela 8.2 – Total de pessoas que entram no município para trabalhar e/ou estudar em 2000 e 2010**

Municípios	Ano		Porcentagem sobre a população total	
	2000	2010	2000	2010
Bertioga	1.863	3.083	6,20%	6,47%
Cubatão	17.350	31.422	16,02%	26,47%
Guarujá	5.447	8.127	2,06%	2,80%
Itanhaém	1.001	2.326	1,39%	2,67%
Mongaguá	1.567	2.310	4,46%	4,99%
Peruibe	1.222	2.850	2,38%	4,77%
Praia Grande	5.827	10.172	3,01%	3,88%
Santos	75.685	118.300	18,11%	28,21%
São Vicente	8.910	15.931	2,94%	4,79%
Total	118.872	194.521	8,05%	11,69%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991, 2000 e 2010; PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

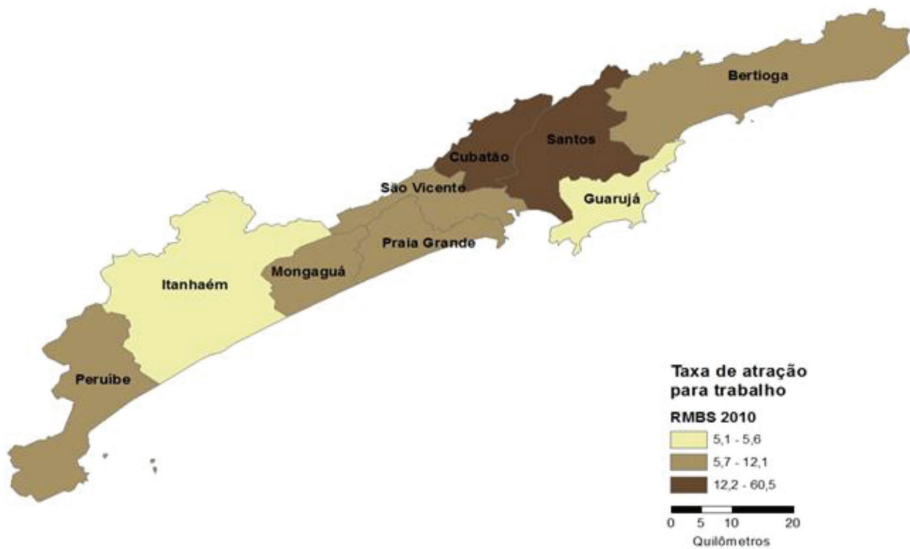
Conforme esperado, Santos é o destino de 60% das pessoas que se deslocam por motivo de emprego ou estudo entre os municípios da RMBS. A segunda cidade com maior poder de atração é Cubatão, destino de 16% do movimento pendular da região. Juntas, Santos e Cubatão são o destino de 3 a cada 4 pessoas que se deslocam no espaço intrametropolitano.

A explicação está na distribuição das atividades econômicas na região, com a concentração das atividades de comércio e serviços – que inclui, o setor portuário – no município de Santos. Tal concentração é histórica e está relacionada com a formação econômica da região, com forte influência da atividade portuária. Segundo Santos (1992), no final dos anos 1940, o município concentrava cerca de 80% do valor de produção industrial da Baixada, enquanto Cubatão e São Vicente participavam com apenas 9% e 5,5%, respectivamente.

No caso de Cubatão, é importante destacar que o município responde por quase toda a atividade industrial da região. Da mesma forma, a instalação do polo industrial está relacionada com a história econômica, uma vez que fez parte do Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek.

Considerando apenas os movimentos pendulares por motivo de trabalho, o mapa 3 indica a taxa de atração dos municípios da RMBS, que corresponde ao total de entradas no município em relação à população ocupada. Observa-se que Santos e Cubatão são os municípios com maior destaque. Do outro lado, Guarujá e Itanhaém são os que exercem menor atração.

**Mapa 8.2 – Taxa de atração para trabalho em 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991, 2000 e 2010; PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Em relação às consequências da intensidade do movimento pendular no cotidiano da população, pode-se tomar como exemplo o município de Santos, que, em 2000, recebia diariamente cerca de 75.685 pessoas provenientes de outros municípios da RMBS; em 2010, esse número saltou para 118.300 pessoas, o que significa um incremento de 28,2% de pessoas em seu território diariamente. Certamente, isso influencia na dinâmica da cidade e, mais diretamente, no aumento do trânsito, levando à dificuldade de mobilidade urbana que o município enfrenta.

Tais impactos não estão circunscritos à cidade-polo, uma vez que os trajetos são feitos entre os municípios da região, bem como os movimentos de saída, que serão analisados a seguir, também geram impactos sobre o trânsito e a demanda por transporte metropolitano.

Na relação entre entradas e saídas do movimento pendular, por meio da comparação entre as tabelas 8.1 e 8.2, os municípios que tiveram saldo negativo, ou seja, mais saídas do que entradas, foram: Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande e São Vicente. Por outro lado, as cidades de Santos, Cubatão e Bertioga são os municípios com saldo positivo, onde as entradas superam as saídas do movimento pendular, conforme demonstrado na tabela 8.3.

**Tabela 8.3 – Saldo em relação às entradas menos saídas dos movimentos pendulares, por motivo de trabalho e/ou estudo, anos de 2000 e 2010**

Municípios	Censo 2000			Censo 2010		
	Entradas	Saídas	Saldo	Entradas	Saídas	Saldo
Bertioga	1.863	800	<b>1.063</b>	3.083	1.903	<b>1.180</b>
Cubatão	17.350	8.202	<b>9.148</b>	31.422	13.328	<b>18.094</b>
Guarujá	5.447	18.872	<b>-13.425</b>	8.127	25.863	<b>-17.736</b>
Itanhaém	1.001	1.973	<b>-972</b>	2.326	6.341	<b>-4.015</b>
Mongaguá	1.567	1.534	<b>33</b>	2.310	4.767	<b>-2.457</b>
Peruíbe	1.222	1.165	<b>57</b>	2.850	3.777	<b>-927</b>
Praia Grande	5.827	18.624	<b>-12.797</b>	10.172	38.503	<b>-28.331</b>
Santos	75.685	27.340	<b>48.345</b>	118.300	40.226	<b>78.074</b>
São Vicente	8.910	55.742	<b>-46.832</b>	15.931	82.320	<b>-66.389</b>
RMBS	118.872	134.252	<b>-15.380</b>	194.521	217.028	<b>-22.507</b>

Fonte: IBGE, Censo demográfico 1991, 2000 e 2010; PNUD – Atlas do Desenvolvimento Humano; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Na Região Metropolitana da Baixada Santista, a cidade de Santos exerce a função de cidade-polo e, portanto, tem o maior saldo positivo entre os fluxos de movimentos pendulares, devido à grande concentração de atividades econômicas em seu espaço urbano. Essa força centrípeta cresceu nos anos 2000 e o saldo positivo cresceu em mais de 60% no período analisado.

Em termos de força de atração para trabalho, apesar de não apresentar um número expressivo se comparado a Santos, é imprescindível destacar o município de Cubatão. Segundo as informações dispostas na tabela 8.2, em 2000 cerca de 17.350 pessoas deslocavam-se diariamente para o município, enquanto em 2010 esse número cresceu para 31.422 pessoas. O saldo positivo praticamente dobrou entre 2000 e 2010.

Em seu estudo sobre mobilidade populacional, relação entre mobilidade pendular e a questão da poluição em Cubatão, Hogan (1990) afirma que, em 1980, o número de pessoas que viajavam todos os dias para a cidade era de 28.817 pessoas. Ao dispor os dados de 2000, nota-se uma redução no crescimento da mobilidade pendular se comparado a 1980<sup>2</sup>. Pode-se atribuir essa redução, de certa maneira, aos efeitos da crise econômica de 1980, que, aliados à consolidação do parque industrial de Cubatão, se traduziram em uma diminuição de migrantes interestaduais na região (JAKOB, 2011). Nos anos 2000, com a recuperação da atividade industrial no polo de Cubatão, o movimento pendular de entrada no município voltou a crescer.

Apesar de ser considerada uma cidade central, devido a sua proximidade com a cidade-sede de Santos, São Vicente apresenta a maior disparidade em 2010, onde cerca de 82.320 pessoas realizavam movimentos pendulares em direção a outros municípios, e apenas 15.931 entravam todos os dias por motivos de estudo e trabalho, o saldo negativo cresceu em torno de 40%.

Embora o movimento pendular também tenha aumentado nos municípios de Guarujá e Bertioga, esses dois municípios foram os que tiveram os menores incrementos de saldo entre 2000 e 2010 (32% e 11%, respectivamente), o que reforça o argumento de arrefecimento do eixo de expansão norte (JAKOB, 2003)<sup>3</sup>.

Por outro lado, o eixo sul é o que apresenta maior força. Apesar do patamar baixo, os três municípios do Litoral Sul – Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá – são os que mais tiveram crescimento no saldo do movimento pendular – todos negativos em 2010. No entanto, o município de Praia Grande se destaca por dois motivos: a) pelo segundo maior saldo negativo, o que indica que se torna cada vez mais opção de cidade-dormitório, devido à ocupação do espaço urbano de São Vicente; b) pelo aumento do saldo negativo de mais de 120% entre 2000 e 2010.

A mobilidade pendular fornece evidências de como o tecido social é constituído sobre o espaço urbano, onde o modo de expansão urbana cria uma distância necessária entre o lugar de residência e o de trabalho (BRITO; SOUZA, 2005). Na RMBS, o volume e o aumento

---

<sup>2</sup> A informação sobre mobilidade pendular foi retirada do Censo de 1990, sendo incluída novamente em 2000, justificando a falta de informações durante esse período.

<sup>3</sup> Tal tendência poderá ser revertida se a ligação seca entre Santos e Guarujá for concretizada.

da intensidade do movimento pendular nos anos 2000 indicam um aumento importante do nível de integração entre os municípios da região<sup>4</sup>.

Ainda, vale ressaltar que o saldo do movimento pendular é negativo na região como um todo em relação às outras regiões, isto é, a Grande São Paulo. Houve grande aumento nas entradas e saídas, bem como o saldo do movimento pendular tornou-se mais negativo em 46,34%, o que revela também maior nível de integração entre os municípios da região e o Planalto, especialmente a capital e o ABC paulista.

Após verificar a dimensão do movimento pendular na RMBS e o crescimento nos anos 2010, a seção seguinte traçará um perfil da população que circula entre os municípios da região.

## 2. Perfil da população que realiza movimento pendular.

Existem duas correntes teóricas que pretendem justificar os motivos pelos quais as pessoas se deslocam diariamente de um município a outro, buscando compreender como a mobilidade pendular ocorre nos grandes centros urbanos. Tradicionalmente, o movimento pendular é um fenômeno essencialmente realizado por pessoas de baixa renda, que procuram lugares mais acessíveis à sua renda para moradia. Segundo Antico (2004), as pessoas de baixa renda procuram lugares mais baratos para a constituição de suas moradias sob o prisma da especulação imobiliária, que é configurada a partir dos processos de uso e ocupação do solo, onde o espaço atua como um produto social que é apropriado de acordo com os interesses de grupos determinados. Por outro lado, há movimentos pendulares que podem ser realizados por pessoas que possuem um nível de escolaridade considerável, renda mais elevada, mas buscam residir em áreas mais distantes ou em outro município diferente do seu local de trabalho, procurando uma qualidade de vida melhor longe da violência, do trânsito e de todos

---

<sup>4</sup> Cunha (1994), sobre a relação entre mobilidade pendular e a redistribuição populacional na Região Metropolitana de São Paulo, explicita que o fenômeno tem um papel importante na participação dos crescimentos demográficos e no impacto da conformação da região metropolitana. Apesar de a migração intrametropolitana não ser um condicionante específico para a realização dos movimentos pendulares, no contexto da Região Metropolitana da Baixada Santista, os dois fenômenos podem estar interligados. No entanto, essa relação está fora do escopo de análise deste estudo.

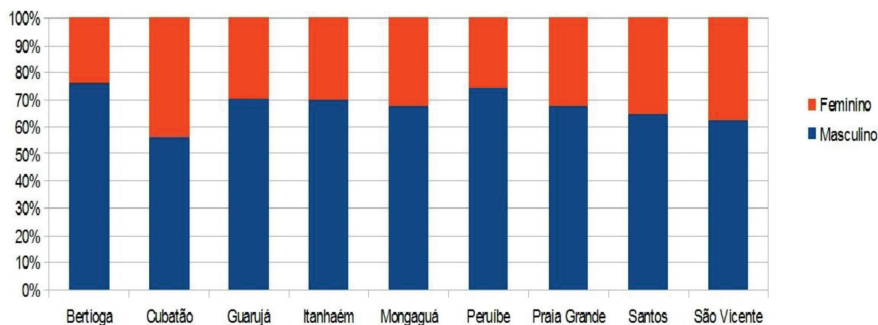
os problemas a que os grandes centros urbanos estão sujeitos (OJIMA; PEREIRA; SILVA, 2007 – SILVA, 2009).

Para entender o perfil de pessoas que realizam movimentos pendulares na RMBS, em um primeiro momento, pode-se caracterizá-las utilizando-se quatro variáveis: distribuição do sexo, faixa etária, nível de instrução e renda.

Como forma de avaliar os principais contrastes entre os municípios, verifica-se aqui o perfil demográfico da população que realiza movimento pendular para trabalho, destacando-se as peculiaridades de cada cidade. Será utilizado somente o movimento para trabalho, devido à maior incidência deste na região, não se excluindo o fato de que o movimento pendular para estudo é significativo para a conformação dos fluxos na região.

No gráfico 8.1, como já foi constatado, é generalizada a presença do sexo masculino realizando movimento pendular para trabalho; quanto a esse aspecto, a maior proporção se deu em Bertiooga, com cerca de 75% de ocorrência. Somente no município de Cubatão, se encontra uma proporção entre homens e mulheres mais equilibrada, onde 56,2% dos homens saem para trabalhar em outros municípios e 43,8% das mulheres realizam o mesmo fluxo.

**Gráfico 8.1 – Distribuição do sexo em relação às pessoas que fazem movimento pendular para trabalho em 2010**

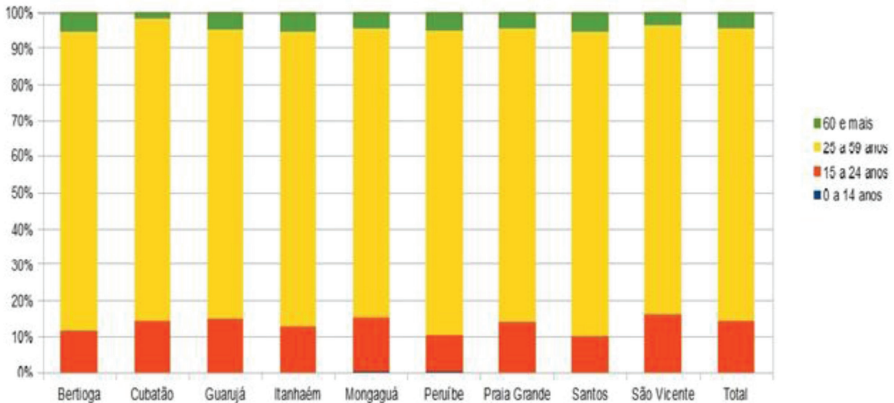


Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013

Examinando o perfil etário da população em mobilidade (Gráfico 8.2), fica claro o predomínio de pessoas com 25 a 59 anos em todos os municípios, com percentuais em torno de 80%, indicando uma baixa presença de pessoas com mais de 60 anos realizando movimento

pendular para trabalho. Em Santos, contudo, cerca de 1.869 pessoas, ou seja, 5,6% da população com mais de 60 anos realiza esse movimento.

**Gráfico 8.2 – Distribuição da faixa etária em relação às pessoas que realizam movimento pendular para trabalho, 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

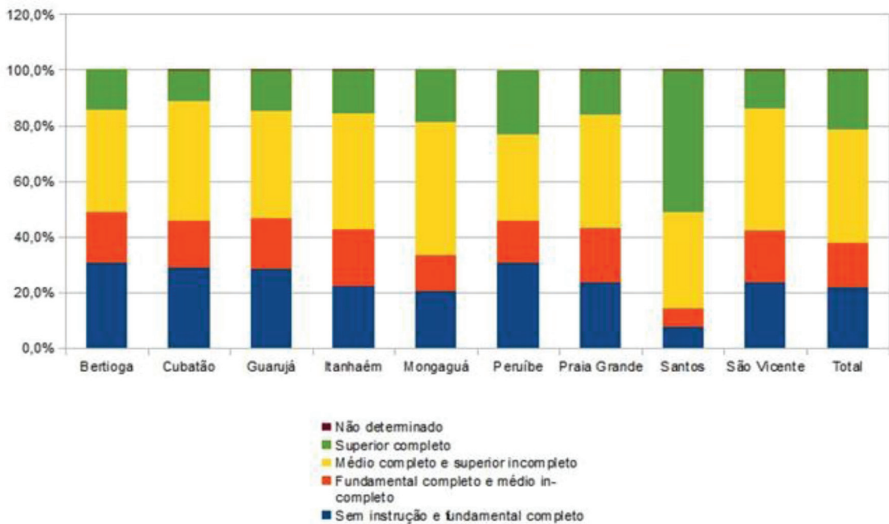
Em relação ao nível de instrução dos pendulares, pode-se observar no gráfico 8.3 que, na RMBS, já não se encontra a mesma homogeneidade observada nos gráficos anteriores. Os municípios periféricos, como Bertioga e Peruibe, apresentam taxas de 30% do total da população que realiza movimento pendular com um baixo nível de escolaridade – sem instrução e fundamental incompleto. Como se pode notar, na grande maioria dos municípios, a maior concentração é de pessoas com Ensino Médio completo e Superior incompleto, com maiores índices em Mongaguá e São Vicente.

O município de Santos se constitui como a exceção da RMBS, onde apenas 7,6% da população que faz movimento pendular não possuem instrução ou não completaram o Fundamental. Em compensação, cerca de 51,2% dos pendulares possuem nível Superior. Portanto, os dados sugerem que a população que se movimenta diariamente para outras localidades que possui uma alta escolaridade, provavelmente, realiza o movimento em busca de empregos com melhor remuneração.

Por outro lado, é importante destacar que o município de

Cubatão possui a menor proporção de pessoas com nível Superior realizando movimento pendular, com a predominância de pessoas sem instrução e com o Nível Médio completo. Conforme Hogan (1993) observou, os trabalhadores mais qualificados e com maior escolarização realizam as suas funções na cidade, mas preferem residir em outro município, devido ao alto nível de poluição local e, pode-se acrescentar, à oferta limitada de infraestrutura urbana e de bens e serviços de cultura e entretenimento.

**Gráfico 8.3 – Distribuição do nível de instrução em relação às pessoas que realizam movimento pendular para trabalho, 2010**



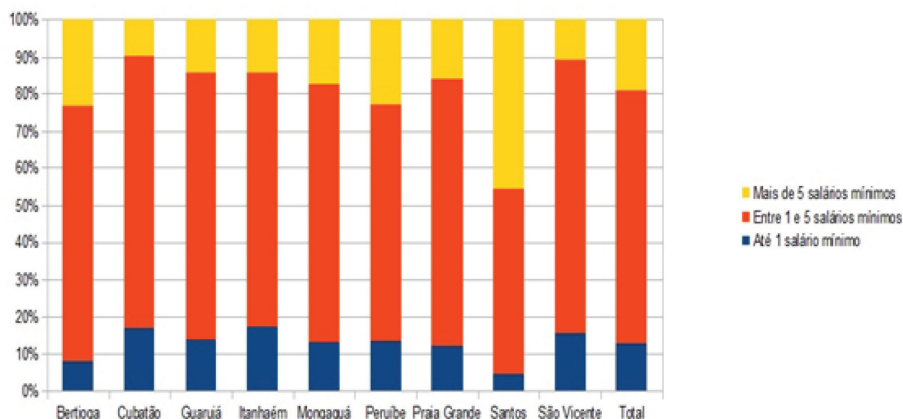
Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

De acordo com os dados dispostos no gráfico 8.4, referentes ao Censo 2010, há maior proporção de pessoas com renda entre 1 e 5 salários-mínimos em todos os municípios, devido à largura desta faixa e à concentração, em geral, dos empregos na mesma. Portanto, para destacar as diferenças entre os municípios, optou-se por analisar as faixas extremas – até 1 salário-mínimo e mais de 5 salários-mínimos –, e, com isso, percebem-se perfis de renda distintos entre núcleo e periferia metropolitana.

Para a região como um todo, o número de pessoas que ganham até um salário-mínimo e que realizam movimentos pendulares corres-

pondeu a 12% dos movimentos pendulares para trabalho em 2010. É possível constatar que a maior quantidade de pessoas na menor faixa de renda está nos municípios periféricos da Região Metropolitana da Baixada Santista, como por exemplo, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe. Mas, por outro lado, as cidades mais próximas da sede, como São Vicente e Cubatão, também apresentam uma alta concentração de pessoas nessa situação, aumentando a porcentagem em 2010. O município de Santos se constitui novamente em uma exceção na região, por ser o único que possui apenas 4,4% (cerca de 1.461) pessoas ganhando até um salário-mínimo.

**Gráfico 8.4 – Distribuição de renda em relação às pessoas que fazem movimento pendular para trabalho, 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Nessas circunstâncias, as pessoas que recebem mais de 5 salários-mínimos e realizam movimento pendular na Baixada Santista possuem uma representatividade muito pequena. A maior concentração de renda se concentra na cidade-polo, Santos, com 43,6%, ou seja, as pessoas que moram na cidade-polo só se deslocarão para outros municípios para buscar níveis salariais melhores, uma vez que empregos de remuneração igual ou menor do que a média estão mais disponíveis no próprio município.

A desigualdade na renda média entre os municípios é uma base de comparação útil para orientar se o movimento pendular “vale a pena”. Segundo Vazquez (2011) mostrou, com base nos dados do

censo 2010, os domicílios com renda total de até um salário-mínimo respondiam por apenas 7,3% em Santos, enquanto em Mongaguá e Itanhaém a quantidade de domicílios nessa faixa de renda supera 20%; assim, conclui-se que a cidade de Santos concentra domicílios com maiores rendas na comparação com os outros municípios da RMBS, que concentram uma composição de rendimento mais parecida, ainda que os municípios de São Vicente e Guarujá tenham uma variação maior do que os municípios localizados mais ao sul da região metropolitana.

A tabela 8.4 compara a renda média dos moradores de cada município da RMBS com a renda obtida por quem faz movimento pendular, ou seja, por quem sai do seu município de domicílio para trabalhar – excluem-se aqueles que fazem movimento pendular por motivo de estudo –, ambas levantadas pelo censo 2010.

**Tabela 8.4 – Diferença entre renda média da população (geral) e de quem faz movimento pendular**

<b>Cidades</b>	<b>Renda</b>		<b>Diferença</b>
	<b>Renda Média Geral</b>	<b>Média - Pendular</b>	
<b>Bertioga</b>	1125,23	1921,10	70,73%
<b>Cubatão</b>	1203,20	1315,09	9,30%
<b>Guarujá</b>	1209,22	1581,42	30,78%
<b>Itanhaém</b>	1026,95	1669,72	62,59%
<b>Mongaguá</b>	1066,85	1766,26	65,56%
<b>Peruíbe</b>	1056,34	2132,05	101,83%
<b>Praia Grande</b>	1255,44	1687,19	34,39%
<b>Santos</b>	2205,18	3518,23	59,54%
<b>São Vicente</b>	1239,15	1428,58	15,29%
<b>Total</b>	1470,12	1908,26	29,80%

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista 2013.

Conclui-se, sem dúvida, que o movimento pendular vale a pena em termos financeiros, pois o incremento na renda é de 30% na média da RMBS. Outra constatação relevante: a diferença entre a renda média do município de origem e a renda obtida por quem sai do município é maior para os casos mais distantes do núcleo metropolitano. De um lado, quem faz movimento pendular de Bertioga aumenta em

70% sua renda média; no outro extremo, aqueles que saem de Peruíbe por motivo de trabalho obtêm mais que o dobro da renda. A diferença nos outros dois municípios do Litoral Sul também é em torno de 65%.

Já nos municípios mais próximos da cidade-polo, as diferenças variam entre 9% em Cubatão e 15% em São Vicente. Em Guarujá, apesar de vizinho, o tempo e o custo de deslocamento são maiores por conta da travessia marítima, via barcas e balsas; tal esforço, porém, é compensado com um aumento médio de 30% na renda de quem faz movimento pendular. Em relação a Praia Grande, a distância média retorna um incremento médio de cerca de um terço.

Por sua vez, o município de Santos, como núcleo metropolitano, tem uma lógica específica. Sair da cidade em busca de trabalho em outro município representa a oportunidade de emprego de maior qualidade, existente no setor industrial – polo de Cubatão – ou de serviços especializados localizados na capital. No entanto, trata-se apenas de indícios, já que o movimento pendular intermetropolitano não é o foco deste trabalho.

Por último, serão analisados os tempos de deslocamento dos moradores dos municípios da RMBS que realizam movimento pendular. Essa análise está restrita ao movimento pendular intrametropolitano, ou seja, somente entre os municípios da região, excluindo-se os fluxos para a capital ou outras RMs. A informação foi coletada por faixa de tempo, portanto, não permite o cálculo de tempo médio<sup>5</sup>.

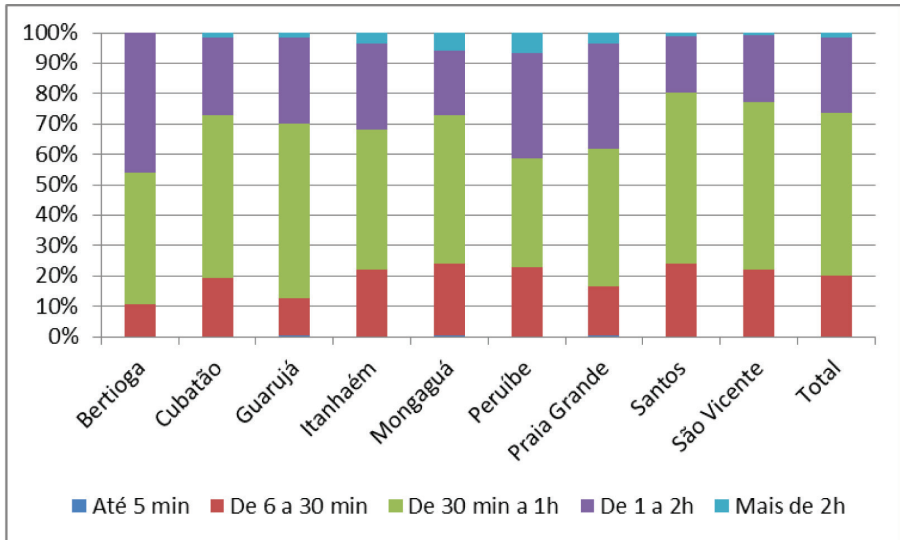
Os dados analisados fornecem indícios importantes da existência de uma relação direta entre custo de deslocamento e incremento de renda. De um lado, admitindo-se que o fluxo pendular intrametropolitano é em direção ao núcleo e também para o polo industrial de Cubatão, o baixo custo de deslocamento de São Vicente não implica grande aumento de renda, por sua vez, o deslocamento de Peruíbe ou Bertioga só compensa se o ganho salarial for maior. É importante resgatar também que o volume de deslocamentos é menor quanto maior a distância, ou seja, deslocamentos maiores são menos comuns e só se justificam se o incremento salarial for significativo, capaz de cobrir os custos de deslocamento e de oportunidade diante dos longos trajetos percorridos.

---

<sup>5</sup> Tal variável aparece no banco de microdados do Censo 2010 sob o código V0662. É uma variável categórica que indica o tempo de deslocamento das pessoas no trajeto entre o lugar em que residem e o local do trabalho principal, referente ao trajeto de ida para o trabalho.

O gráfico 8.5 mostra o percentual das pessoas que fazem movimento pendular por faixa de tempo, com dados desagregados por município da RMBS.

**Gráfico 8.5 – Tempo de deslocamento de quem faz movimento pendular (%), 2010**



Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010; INCT – Observatório das Metrôpoles – Baixada Santista.

Novamente, as diferenças revelam-se pelos extremos. Os maiores percentuais de deslocamentos que superam 1 hora são em Bertioga e Peruíbe – 46% e 41%, respectivamente –, enquanto os menores percentuais dessa faixa são encontrados em Santos e São Vicente – 20% e 23%, nessa ordem. Outra vez, observam-se diferenças importantes, que mostram um padrão de movimento pendular distinto, especialmente na comparação entre núcleo e periferia metropolitana.

Em suma, tem-se um perfil geral para o conjunto de pessoas que fazem movimento pendular na RMBS em 2010, segundo os critérios selecionados:

- 61,4% são do sexo masculino;
- A maior concentração está na faixa etária de 15 a 24 anos (18,7%) e, principalmente, de 25 a 59 anos (73,5%), o que corresponde à faixa etária que o IBGE denomina de PIA – pessoas em idade ativa;

- 41,5% possuem o Ensino Médio completo ou Superior incompleto, 23% não completaram o Ensino Fundamental, 20% têm nível Superior e outros 15,5% possuem o Ensino Fundamental completo ou Médio incompleto.
- Cerca de 12,6% da população que realiza movimento pendular para trabalho ganhava até 1 salário-mínimo. A faixa de renda entre 1 e 5 salários-mínimos corresponde a 65,9%, e 18,4% da população ganhava mais do que 5 salários-mínimos. O salário médio de quem faz movimento pendular na RMBS é de R\$ 1.908, cerca de 30% superior à renda média local;
- Considerando-se o movimento pendular intrametropolitano, 26,3% das pessoas demoram mais de 1 hora no deslocamento, enquanto 20% demoram menos de 30 minutos, e a maior parte (53,4%) leva de trinta minutos a 1 hora para percorrer seu trajeto.

Diante das diferenças entre núcleo e periferia metropolitana, o perfil da população que realiza movimento pendular está mais próximo do que Sobreira (2007) denomina de realização de movimento pendular como uma estratégia para superar as dificuldades impostas por sua posição no espaço social. Essas dificuldades podem ser postas como falta de oportunidade no local de emprego ou resultado do intenso fluxo de redistribuição da população de baixa renda nos municípios periféricos.

## Considerações finais

No contexto da Região Metropolitana da Baixada Santista, existem várias peculiaridades que fazem com que o seu espaço urbano se transforme em um interessante objeto de pesquisa. Sendo assim, este texto teve como objetivo caracterizar os movimentos pendulares na região, considerando que esse fenômeno atua como um forte elemento para a organização social do espaço urbano.

Em linhas gerais, observou-se neste trabalho que a mobilidade pendular tem se intensificado na RMBS, dando continuidade a um processo já observado nos anos 1970 e 1980, por Jakob (2011). A comparação dos fluxos de entrada e saída de pessoas nos municípios aponta que apenas os municípios de Santos, Cubatão e Bertioga tiveram saldos positivos. Neste cenário, o município de São Vicente se destaca

com um crescimento do saldo negativo de 40% entre 2000 e 2010, em que grande parte de sua população se desloca diariamente por motivo de trabalho, devido às oportunidades escassas no território.

Observou-se também que os fluxos pendulares na região são marcados, em grande parte, por um intenso processo de segregação socioespacial, estabelecido pela dinâmica entre centro e periferia. Como foi constatado neste estudo, a cidade de Santos, município sede da RMBS, possui o maior fluxo de pessoas que se direcionam ao seu território, com cerca de 60%, consolidando sua importância na região e estabelecendo vínculos de dependência dos municípios vizinhos com a sede.

Uma questão importante observada no trabalho é o crescimento de movimentos pendulares em municípios mais distantes do centro metropolitano, os quais, devido ao recente processo de expansão urbana da RMBS, apresentam altas taxas de crescimento populacional. Entretanto, esse crescimento populacional não se traduz em melhores condições de vida para a população, nem em uma infraestrutura adequada, sendo necessário que as pessoas realizem constantes fluxos pendulares, principalmente por motivo de trabalho.

Nesse contexto, a análise do perfil da população que realiza movimento pendular disponibilizou novos indícios de como a dinâmica metropolitana é estruturada. Na periferia metropolitana, está concentrada uma população de baixa escolaridade e de baixa renda, que procura, por meio da mobilidade pendular, oportunidades no mercado de trabalho que não estão sendo ofertadas em seu município de origem.

Quem as consegue obtém incrementos importantes na renda. Em suma, os movimentos pendulares “valem a pena” em termos financeiros. Mesmo em Santos, os fluxos de saída da cidade-polo indicam que a população possui renda mais elevada e nível de instrução alto, de forma que provavelmente buscam por meio da mobilidade pendular, salários mais altos do que os disponibilizados na cidade. Nesse caso, o incremento na renda precisa compensar o esforço de realizar o movimento pendular, portanto, a qualidade do emprego deve ser superior ao tipo de emprego/ salário ofertado no município de origem. Os dados confirmam essa estratégia.

Diferentemente da região metropolitana de São Paulo, como apontaram Ojima; Pereira; Silva (2007), na Região Metropolitana da Baixada Santista não existe um fluxo significativo de pessoas de alta renda que residem na periferia em busca de melhores condições de

vida, que os centros não oferecem; uma vez que os municípios localizados na periferia metropolitana carecem de infraestrutura adequada, atividades econômicas e de lazer significativas, levando a população de alta renda, como observado anteriormente, a preferir a cidade-polo como seu lugar de moradia.

Assim, pode-se concluir que, na Região Metropolitana da Baixada Santista, o aumento dos fluxos pendulares se relaciona com os processos de redistribuição populacional influenciados pela dinâmica do mercado imobiliário e pela ação do Estado, onde tais elementos são decisivos para a organização social do espaço. Apesar de a mobilidade pendular ser considerada um importante elemento para superar as adversidades encontradas nos municípios de origem, deve-se observar que o aumento dos fluxos gera aumento do trânsito, e a dificuldade de locomoção, devido à insuficiência do sistema de transporte público e à falta de ampliação dos sistemas viários na região, acarreta uma crise de mobilidade urbana, especialmente nas vias de acesso, avenidas e ruas principais dos municípios que exercem grande atração para os fluxos, como é o caso dos municípios de Santos e Cubatão.

## Referências

ANTICO, C. Deslocamentos pendulares nos espaços sub-regionais da região metropolitana de São Paulo. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambú, 2004.

\_\_\_\_\_. *Onde morar e onde trabalhar: espaço e deslocamentos pendulares na região metropolitana de São Paulo*. 2003. Tese (Doutorado) Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP, Campinas, 2003.

BARCELLOS, T; JARDIM, M. Movimentos pendulares no Rio Grande do Sul: um foco sobre aglomerações urbanas. In: *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambú, 2008.

BRITO, F. *As migrações internas no Brasil: um ensaio sobre os desafios teóricos recentes*. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, (texto para discussão n. 366), 2009, 20 p.

\_\_\_\_\_; SOUZA, J. Expansão urbana nas grandes metrópoles: o significado das migrações intrametropolitanas e da mobilidade pendular na reprodução da pobreza. In: *São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, v. 19, 2005, p. 48-63.

CUNHA, J. M. P. Redistribuição espacial da população: tendências e trajetória. In: *São Paulo em Perspectiva* V. 17 n. 3-4, São Paulo: 2003. p 218-233.

\_\_\_\_\_; SOBREIRA, D. *A metrópole e seus deslocamentos populacionais cotidianos*:

o caso da mobilidade pendular na Região Metropolitana de Campinas em 2000. 2007. Disponível em: [http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outras/5EncNacSobreMigracao/comunic\\_sec\\_1\\_met\\_des\\_pop.pdf](http://www.abep.nepo.unicamp.br/docs/anais/outras/5EncNacSobreMigracao/comunic_sec_1_met_des_pop.pdf) . Acesso em 15 de novembro de 2013.

HOGAN, D. J. Quem paga o preço da poluição? Uma análise de residentes e migrantes pendulares em Cubatão. In: *VII Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambú, 1990.

JAKOB, A. A. E. Vetores de expansão urbana e fluxos migratórios na Baixada Santista. In: *Questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Editora Leopoldianum/ Universidade Católica de Santos, 2011.

\_\_\_\_\_. *Análise sócio-demográfica da constituição do espaço urbano da região metropolitana da Baixada Santista no período 1960-2000*. Campinas: Núcleo de Estudos de População/Unicamp, p. 134 (texto para discussão n. 45), 2003.

JARDIM, A. Reflexões sobre mobilidade pendular. In: *Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil*, 2011. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexos\\_deslocamentos/deslocamentos.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/reflexos_deslocamentos/deslocamentos.pdf). Acesso em 16 de novembro de 2013.

NEPO. *O fenômeno da mobilidade pendular na Macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir das quatro regiões metropolitanas oficiais*. Relatório de Pesquisa, Universidade Estadual de Campinas: Núcleo de Estudos de População, 2013. Disponível em [www.nepo.unicamp.br](http://www.nepo.unicamp.br)

OJIMA, R; PEREIRA, R. H.; SILVA, R. B. A mobilidade pendular na definição das cidades dormitórias: caracterização sociodemográfica e novas territorialidades no contexto da urbanização brasileira. In: *V Encontro Nacional sobre Migrações*. Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP. Campinas, 2007.

SILVA, R. B. *Mobilidade pendular; população e vulnerabilidade socioambiental na RMBS: um olhar sobre Cubatão*. In: *XVI Encontro Nacional de Estudos Populacionais*. Caxambú, 2008.

SILVA, R. B. *Vulnerabilidades e mobilidade pendular na região metropolitana da Baixada Santista*. Tese (Doutorado) Universidade Estadual de Campinas . Campinas, 2009.

SINGER, P. *A economia política da urbanização*. São Paulo: Brasiliense/ Cebrap, 1974.

VAZQUEZ, D. A. Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.). *A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos/ SP: Editora Leopoldianum/ Universidade Católica de Santos, 2011.



### **PARTE III**

## **Governança urbana, cidadania e gestão da Região Metropolitana**



# Gestão urbana e políticas públicas na Baixada Santista: padrões, efeitos e desafios

---

*André Rocha Santos*

*Carla Bertuol*

*Rafael Paulo Ambrósio*

*Emerson Santos*

**Resumo:** Este capítulo visa a analisar a relação de compatibilidade entre a metrópole funcional, expressa na integração entre os nove municípios, e a metrópole institucional, identificada pela definição de Região Metropolitana. Caracteriza-se o atual formato de gestão da RMBS identificando-se seus aparatos institucionais de caráter mais abrangente – metropolitano –, assim como de caráter mais restrito em torno de políticas públicas setoriais – saúde, saneamento, assentamentos precários/habitação, mobilidade urbana. São identificados os principais planos de caráter metropolitano, seu grau de legitimidade e sua tradução em ações concretas de governança, bem como o quadro geral dos processos decisórios e suas ações nos temas metropolitanos. Por fim, são apontados os limites e as possibilidades dos atuais mecanismos de gestão na escala metropolitana e como essas ações têm estruturado o território da metrópole.

**Abstract:** This article analyzes the compatibility relationship between functional metropolis, expresses on the integration between the nine municipalities, and institutional metropolis, identified by the definition of the metropolitan area. Is characterized the current format to managing RMBS, identifying their institutional apparatuses of broader scope – Metropolitan –, as well as more restricted character around sectoral public policies – mobility, sanitation, health, housing, management of municipal solid residues. Plans major metropolitan character, its degree of legitimacy and its translation into specific actions governance as well as the general framework of decision-making processes and actions in metropolitan issues are identified. Finally, are pointed out the limits and possibilities of current management mechanisms in metro scale and how these actions have structured the territory of the metropolis.

## Introdução

A gestão metropolitana é tema fundamental quando se analisa o atual quadro de mudança social e de transformações das grandes cidades mundiais sob o duplo impacto da globalização econômica e da reestruturação produtiva neste início de século XXI. Ainda que a governança seja um atributo do Estado e a governabilidade um atributo da sociedade, consideramos que há uma importante imbricação entre ambos, já que Estado e sociedade só podem ser pensados como entes relacionais (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002).

Assim o conceito de governança não se limita ao formato institucional e administrativo do Estado e à maior ou menor eficácia da máquina estatal na implementação de políticas públicas (MELO, 1996). Se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade. Envolve, portanto, além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas (AZEVEDO; ANASTASIA, 2002; MELO, 1995; COELHO; DINIZ, 1995)

Nesse sentido, a governança metropolitana enquanto instância de representação e execução de políticas públicas de grandes áreas unificadas e populações é desafio para a busca de soluções às questões socioeconômicas que ultrapassam a justaposição de lógicas territoriais. As metrópoles são vistas como as sintetizadoras de inúmeros fenômenos dessa nova configuração, como espaços destacados da temática econômica, política, social, ambiental, e outras, levantadas pelo desenvolvimento do capitalismo contemporâneo. Autores como Lefèvre (2009) destacam a proeminência da metrópole no atual estágio da globalização:

As metrópoles se tornaram os lugares onde se colocam os grandes desafios, antigos e novos, de nossas sociedades modernas. As metrópoles se tornaram lugares estratégicos, lugares de produção de riquezas e do desenvolvimento econômico, espaços onde acontecem as solidariedades e o viver em conjunto de populações sempre as mais diversas nos âmbitos sociais, culturais e étnicos, territórios onde se apresentam com acuidade os problemas ambientais, etc., em todos os âmbitos da vida humana (2009, p. 300).

Ademais, amplas responsabilidades e áreas de atuação são atribuídas à governança metropolitana, incluindo transporte público, controle de poluição, água e esgoto, desenvolvimento regional, resíduos sólidos, urbanismo e planejamento, habitação, educação, saúde, dentre outros. No entanto, as metrópoles se acham atualmente numa situação extremamente contraditória. Se, por um lado, se tornaram os principais lugares onde se apresentam os desafios socioeconômicos das sociedades modernas; por outro, ainda não conseguiram produzir resultados satisfatórios em termos de gestão, além de não se constituírem em atores coletivos significativos, capazes de produzir políticas adequadas para responder aos seus interesses e desafios e orientar seu futuro “Dito de outra maneira, as metrópoles têm dificuldade em se tornarem verdadeiros territórios políticos, dimensão ao mesmo tempo necessária e constitutiva de sua governabilidade” (LEFÈVRE, 2009, p. 300).

Nesse sentido, a RMBS se configura em objeto privilegiado de análise enquanto território que tem enfrentado reiteradas dificuldades de se constituir enquanto autoridade pública metropolitana, legítima e efetiva. O exame do atual formato de gestão urbana metropolitana e das políticas públicas setoriais, passando pela formação enquanto aglomerado urbano conurbado, pode auxiliar no esclarecimento das inúmeras variáveis que influenciam na territorialidade e na qualidade de vida dessa população.

Em uma caracterização geral, a Baixada Santista — com cerca de 1,6 milhões de habitantes fixos e uma população flutuante que gira em torno 4,9 milhões — é um núcleo receptor que acolhe milhares de turistas em feriados, finais de semana e durante a temporada de verão por conta de ter razoáveis vias de acesso e pela sua proximidade da capital —, apenas 75 km de distância. Com uma área de 2.422,776 km<sup>2</sup>, é a terceira maior região paulista em termos demográficos. O parque industrial de Cubatão e o complexo portuário de Santos desempenham as principais funções relacionadas ao emprego. Além dessas, o turismo, os setores de comércio atacadista e varejista e as atividades de suporte ao comércio de exportação — graças à proximidade do complexo portuário — têm presença marcante (DIBA, 2004).

Com aproximadamente 13 km de cais, quase 500 mil m<sup>2</sup> de armazéns, o Porto de Santos movimentava anualmente 76 milhões de toneladas — com previsão de alta —, entre carga geral, líquidos e sólidos a granel e mais de 40% do movimento nacional de contêineres, ou seja,

de cada cinco contêineres embarcados ou desembarcados na costa brasileira, dois passam pelo porto santista. Para o estado de São Paulo, a presença do Porto representa enorme avanço econômico, permitindo o direcionamento de grande parcela de suas atividades industriais e agrícolas para o suprimento de mercados internacionais. As atividades industriais, localizadas predominantemente em Cubatão, assim como as portuárias em Santos e as ligadas ao comércio e serviços têm reflexos diretos na economia da região. O turismo também tem grande participação no PIB regional, quesito que inclui todas as cidades da região, contribuindo para isso a existência de vários atrativos naturais e culturais. Neste início de século XXI com a descoberta de petróleo na camada Pré-sal situada na bacia de Santos, a expectativa é a de que o PIB regional aumente gradativamente nos próximos anos, transformando a RMBS em uma das mais ricas do país.

Portanto, para muitos, a região é identificada como um local em franco desenvolvimento com grande oferta turística, de empregos, lazer, entretenimento e qualidade de vida. Em parte, essas características realmente existem, e essa é a imagem produzida e reproduzida pela mídia e pelos meios de comunicação para atrair consumidores. Contudo, esse quadro esconde problemas socioeconômicos e políticos relacionados principalmente à política urbana e à gestão pública em temas relacionados à extrema pobreza, ao déficit de moradias, à ineficiente mobilidade urbana e ao precário atendimento na saúde, dentre outros.

O capítulo está dividido em mais quatro seções, além desta introdução. Na primeira seção, é feito um exame da formação e unificação dos principais municípios que compõem a região, destacando seu processo de conurbação entre os anos 1940/1980 ligado ao Porto de Santos, ao complexo industrial de Cubatão e à expansão do turismo. Na segunda seção, são identificadas as instâncias de organização regional dos municípios e qual o seu poder e legitimidade em termos de mecanismos referentes ao planejamento e processos decisórios. Em seguida, a terceira seção discute o “estado da arte” de políticas setoriais relevantes de âmbito metropolitano: políticas de saúde, saneamento, habitação e mobilidade urbana; Por fim, na quarta e última seção são analisadas nas “Considerações finais” a gestão pública metropolitana e os desafios para ultrapassar o tratamento dispensado às políticas públicas de forma isolada e separada das demais e a necessidade de serem trabalhadas de forma regional, conjunta e coordenada.

# 1. O Processo de Substituição de Importações e a integração da Baixada Santista

Na formação das áreas metropolitanas brasileiras, foram muito grandes as transformações e as novas características consolidadas entre o fim da década de 1940 e o Golpe Militar de 1964, a saber: a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano; a intervenção do Estado em obras de remodelação do sistema viário; a substituição do bonde no sistema de transporte coletivo pelo ônibus; o acréscimo do número de veículos decorrente da implantação da indústria automobilística; a configuração de ruas e avenidas em função do automóvel; a rápida renovação das edificações; a intensificação da verticalização; o surgimento dos movimentos populares nascidos das contradições geradas por esses processos (KOWARICK; BONDUKI, 1994).

Segundo Ribeiro e Santos Júnior (2011, p. 13), a questão urbana é parte determinante para entendermos nossa questão nacional; de acordo com os autores, “vivemos hoje um momento crucial de transformações que coloca a necessidade de atualizar a questão urbana brasileira e a sua tradução em novos modelos de planejamento e gestão das nossas cidades”. Corroborando esse ponto de vista, Maricato destaca que as últimas décadas são particularmente intensas, haja vista a grande transformação social pela qual passou o país, que, em menos de 60 anos, sob o impulso da industrialização:

[...] apresentou intenso processo de urbanização, especialmente na segunda metade do século XX. Em 1940 a população urbana era de 26,3% do total. Em 2000 ela era de 81,2%. Esse crescimento se mostra mais impressionante ainda se lembrarmos os números absolutos: em 1940 a população que residia nas cidades era de 18,8 milhões de habitantes, e em 2000 ela era de aproximadamente 138 milhões. Constatamos, portanto, que em 60 anos os assentamentos urbanos foram ampliados de forma a abrigar mais de 125 milhões de pessoas. Considerando apenas a última década do século XX, as cidades brasileiras aumentaram em 22.718.968 pessoas. Isso significa mais da metade da população do Canadá ou um terço da população da França (2000, p. 21).

A Baixada Santista acompanhou esse processo de forma substancial. Em estudo clássico, Caio Prado Júnior analisou o fato de Santos ter sido por muito tempo o monopolizador das decisões nas relações

político-econômicas da região com o planalto, devido às funções conexas e inseparavelmente ligadas de centro natural do planalto (São Paulo) e porto marítimo (Santos):

Desde logo, há entre estes dois núcleos, São Paulo e Santos, uma ação recíproca permanente, e a importância de um se projeta fatalmente sobre o outro. [...] Não fosse a fatalidade da Serra do Mar, e estas duas funções caberiam a um só centro, que englobaria o que hoje constitui as duas cidades. A configuração geográfica do território apartou estas funções. O Caminho do Mar que as articula, restabelecendo a unidade que necessariamente as deve englobar, tira daí toda sua considerável importância (PRADO JR, 1998, p. 31).

No entanto, o município santista sofreu, principalmente a partir dos anos 1940 e 1950, profundas transformações que alteraram seu perfil socioeconômico e redefiniram suas inter-relações no início do processo de dispersão pela periferia ou “periferização” de sua ocupação. Quando Santos ultrapassou 220 mil habitantes, durante a década de 1950, deu-se início à apropriação do solo em áreas nos morros, mangues e restingas. As camadas populares instalaram-se em áreas de pior infraestrutura nos municípios de Cubatão, São Vicente, Guarujá e Praia Grande (CARVALHO, 1999; PIMENTA, 2002).

Em conformidade com Pimenta (2002):

A Baixada Santista vai ser, junto com a Grande São Paulo, a região paulista que mais atraiu migrantes nordestinos. Até os anos 40 eles vinham em busca de trabalho no porto. Nos anos 50, o polo industrial de Cubatão juntou-se ao porto como principal atrativo para os migrantes, que vêm principalmente de Sergipe, Bahia e Pernambuco para trabalhar nas obras de implementação e ampliação das zonas industriais. A princípio, os migrantes ocupam os morros e a Zona Noroeste santistas. Mas em fins dos anos 60, esgota-se em Santos a oferta de terrenos baratos para abrigar essa população pobre que chega cada vez em maior número, ocorrendo, então, a urbanização de áreas antes desertas na vizinha São Vicente e nos Bairros da Bocaína e Itapema, unidos depois para formar o atual Distrito de Vicente de Carvalho, no Guarujá (2002, p. 78).

O período da industrialização do modelo de substituição de importações (1940/1980) trouxe investimentos públicos decisivos que resultaram na abertura da ligação rodoviária entre o planalto e o litoral

com a inauguração da via Anchieta, em 1947, que rapidamente adquiriu grande importância. A instalação do polo industrial de Cubatão foi responsável por grande demanda de espaço, recursos humanos e investimentos e passou a ser o principal foco dos movimentos migratórios para a região. Em 1955 foi inaugurada a Refinaria Presidente Bernardes e, em 1959, foi iniciada a implantação da Companhia Siderúrgica Paulista (Cosipa), atraindo enorme fluxo de mão de obra (SOARES, 1984). A partir da década de 1960 o crescimento do polo industrial só fez aumentar, “bem como se expandiram e diversificaram as atividades portuárias e aumentaram os fluxos turísticos, *pari passu* ao desenvolvimento econômico do planalto” (CARVALHO, 2001a, p. 121).

Ao longo dos anos 1950 e 1960 o rápido processo de verticalização da orla da praia demoliu antigas edificações, como chácaras, mansões e hotéis, para dar lugar aos modernos prédios de apartamentos. O turismo “de temporada” se difundiu e a via Anchieta possibilitou que cada vez mais veranistas pudessem fazer uso do automóvel para viagem (PIMENTA, 2002). Beneficiando-se das vantagens do novo sistema viário, setores das classes média e alta da Região Metropolitana de São Paulo e do interior adquiriram apartamentos e áreas de lazer na faixa litorânea que impulsionaram a construção civil e acentuaram o fluxo turístico.

Diversas mudanças político-administrativas ajudaram a consolidar funções como a portuária e a de serviços e a diversificar outras, contribuindo para acentuar a vocação turística dos municípios da região. Já havia ocorrido em 1934 a autonomia do município de Guarujá, que se separou de Santos. Em 1949 foi a vez de Cubatão adquirir sua divisão da cidade santista. Mongaguá e Peruíbe tornaram-se municípios na mesma data, por meio de plebiscito, em 1958, desligando-se de Itanhaém. Da mesma forma, Praia Grande conquistou sua emancipação político-administrativa em 1967 separando-se de São Vicente. Nos anos 1960 e 1970, com a abertura das novas ligações viárias como a rodovia dos Imigrantes e a Ponte do Mar Pequeno, esses municípios obtiveram grande desenvolvimento, notadamente com as áreas industriais, de construção civil, turística e residencial, seguindo o desenvolvimento da indústria automobilística na capital (CARVALHO, 1999; SOARES, 1984).

O fenômeno da conurbação – na qual as cidades começam a perder os limites físicos entre si – começou então a se tornar realidade



Desse modo, as cidades da Baixada Santista começaram a constituir uma única malha urbana contínua, utilizando de maneira conjunta os mesmos serviços de infraestrutura. Alguns desses limites municipais quase já não são percebidos, o que dificulta a identificação precisa de onde termina ou começa um município – salvo os divididos por rios ou pelo mar; entretanto, esse processo, por não ter se dado de forma coordenada e planejada, sempre apresentou efeitos negativos, pois os problemas de uma cidade acabam sendo transferidos ou sentidos pelas outras. No caso da Baixada Santista, esses problemas são mais visíveis em, principalmente, cinco dimensões: mobilidade urbana, condições ambientais, condições habitacionais, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura das cidades.

## 2. MetrÓpole Institucional X MetrÓpole Funcional

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi legalmente criada pela Lei Complementar Estadual nº 815, de 30 de julho de 1996, tornando-se a primeira Região Metropolitana brasileira sem estar ligada à capital do estado. Foi criada na gestão do governador, santista, Mário Covas (PSDB) após mais de vinte anos de discussões a respeito de a região se tornar “metropolitana”. O processo de construção de uma agenda metropolitana na Baixada Santista se constituiu de maneira peculiar, especialmente depois da promulgação da Constituição Brasileira, em 1988. Esse processo foi impulsionado pela mobilização dos prefeitos municipais, articulada principalmente pelo então prefeito de Santos, David Capistrano Filho (1993-1996), em defesa dos municípios na organização político-administrativa na redemocratização brasileira (CAPISTRANO FILHO, 1995; 1996). A nova definição do papel do Estado junto aos municípios, considerados desde então como órgãos da Federação e executores de várias políticas públicas, também cumpriu papel importante no debate político da construção das Regiões Metropolitanas.

No estado de São Paulo, foi criada, em 2011, no governo Geraldo Alckmin (PSDB), a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Metropolitano (SDM), com o objetivo de elaborar políticas específicas para as Regiões Metropolitanas do estado e para outras unidades regionais, como aglomerações urbanas e microrregiões, dentro dos limites da chamada MacrometrÓpole Paulista. A secretaria é responsável pelas

Regiões Metropolitanas de São Paulo (que reúne 39 municípios); da Baixada Santista (com nove); de Campinas (com 19 cidades); e Vale do Paraíba e Litoral Norte (com 39 municípios).

A chamada Macrometrópole Paulista congrega 153 cidades e concentra, em apenas 16% do território estadual, 72% da população e 80% do PIB do paulista, aproximadamente 27% do PIB do país. Desse modo, o papel da SDM é articular soluções com as demais secretarias estaduais e planejar junto com os municípios o enfrentamento dos principais gargalos regionais, tendo em vista que geralmente os problemas são de elevada escala e complexidade e os municípios não têm condições de enfrentá-los isoladamente. Esse é o caso, por exemplo, das políticas para a melhoria da mobilidade urbana, transporte, saneamento básico, combate a enchentes, tratamento de resíduos sólidos, habitação e segurança pública, que exigem planejamento e ações articuladas e integradas.

Segundo Spink, Teixeira e Clemente (2009), historicamente, a RMBS teve sua origem a partir do documento elaborado em 1983, intitulado “Carta da Baixada Santista”, em que os prefeitos da região procuravam demonstrar que a Baixada reunia todas as condições necessárias que a caracterizavam como uma autêntica Região Metropolitana (RM), tanto em termos físicos, como econômicos e sociais. Tal carta deu impulso à criação da Coordenadoria Regional de Metropolitização, composta pelos nove prefeitos da Baixada. Entretanto, institucionalmente, a gestão teve início apenas em 1998 com a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) e a efetivação do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB) e do Fundo de Desenvolvimento da Baixada Santista (FUNDESB).

Diba (2004) destacou que o pioneirismo da Baixada Santista em ser a primeira Região Metropolitana se deveu:

1. Primeiro, a mobilização de alguns prefeitos e o (*sic*) interesse já antigo na metropolitização como forma de obter recursos e solucionar os graves problemas que já afetavam a região desde os anos sessenta;
2. Segundo, as características geofísicas que tornam a RMBS muito especial, pois a conurbação passa por água (mar, canais, mangues, rios, etc.), morros, ilhas e área continental. Ou seja, há uma grande e nítida identificação das áreas conurbadas, limitadas, externamente, pela Serra do Mar e pelo Oceano Atlântico e, internamente, por ruas, rios, mangues e canais. É também uma das regiões mais

antigas do Brasil, onde se encontra a primeira (São Vicente) e a segunda (Itanhaém) Câmaras Municipais;

3. Terceiro, a existência de um importante polo petroquímico e, principalmente, por abrigar o maior porto brasileiro;

4. Quarto, a participação do governo estadual paulista, principalmente a figura do ex-governador Mário Covas, contribuiu decisivamente para a implementação das estruturas legais e do equipamento metropolitano (DIBA, 2004, p. 178).

Desse modo, como tem ocorrido a articulação da gestão da Região Metropolitana, ou seja, como tem se dado a construção de soluções conjuntas pelos diferentes municípios, é desafio que tem sido encarado de maneiras diferentes por cada RM, pois é sabido que não existe um modelo universal para a gestão da governança metropolitana. Nesse processo, cabe destacar a experiência pioneira de implantação do Sistema Único de Saúde (SUS) por David Capistrano, médico sanitário, quando ainda era secretário municipal de saúde, que via nas dinâmicas locais nos processos de saúde e doença uma forma de intervenção pública e que cedo o levou a entender, de uma maneira peculiar, a noção de território como a possibilidade de uso do espaço urbano pelos cidadãos (CAPISTRANO FILHO, 1995; 1996). Assim, a estrutura da gestão estaria sempre voltada para as dinâmicas locais.

Dos três principais órgãos da gestão metropolitana, isto é, a AGEM, o FUNDESB e o CONDESB, pode-se observar em termos de representação e legitimidade, neste último, um distanciamento das questões populares, ou uma suposição de que a representação de cada um dos nove municípios seria suficiente. De acordo com Spink, Teixeira e Clemente (2009):

O Conselho se apresenta como um órgão de caráter prioritariamente técnico. É formado por 18 membros, sendo 1 representante por município (total de 9) e os 9 restantes indicados pelo governo estadual. Não há representação da Sociedade Civil e também não se faz presente nenhum representante dos poderes legislativos municipais. A participação popular se restringe ao acesso de documentos, manifestação por escrito de discordância acerca de decisões e a possibilidade de realização de audiências públicas. Um membro da Sociedade Civil poderá participar de reuniões desde que tenha solicitado previamente, para defender algum posicionamento sem direito de voto (p. 460).

Corroborando essa hipótese, Santos (2011) cita as razões pelas quais há um desinteresse por parte dos municípios de efetivarem de forma concreta a governança metropolitana:

As razões decorrem de não criar uma estrutura real de poder regional, com capacidade de decisão e de implementação de ações de forma autônoma, combinado com a inexistência de uma fonte de recursos previsível e permanente para a gestão dos problemas regionais. O desinteresse manifesto por parte de municípios tem estas causas como determinantes, pois ninguém quer perder tempo com fóruns com reduzida capacidade de decisão e intervenção. As regiões criadas, não têm poder nem para arbitrar pequenos problemas de fronteira, como a construção de pontes, linhas de ônibus entre duas cidades conurbadas, entre outros (SANTOS, 2011, p. 4).

Além da questão da legitimidade, são identificadas distorções no financiamento e na distribuição dos recursos oriundos de sucessivos governos estaduais às Regiões Metropolitanas como desfavorecedores do desenvolvimento da Região Metropolitana.

O Fundo de Desenvolvimento Metropolitano é, na realidade, uma rubrica orçamentária e uma conta-corrente, que conta com recursos carreados pelo estado e pelos municípios, de forma paritária, na proporção de metade para cada ente. O Fundo conta apenas com um presidente e um secretário executivo, escolhidos pelo Condesb entre seus membros. Sua operacionalização dá-se por intermédio de dois agentes – um financeiro (Banco Nossa Caixa), que concentra e aplica os recursos, e outro técnico, que, na maioria das vezes, é a própria Agem. O Fundo, nestes dez anos de existência, operou financiamentos modestos para a necessidade da região, (...), utilizados para obras, serviços e equipamentos de caráter metropolitano, sempre a fundo perdido, embora possam ser feitas operações reembolsáveis. Na realidade, o Fundo tem sido utilizado para solução de pequenos problemas isolados de caráter regional, em cada município, sendo poucos os exemplos de aplicações de vulto de âmbito regional (ZÜNDT, 2006, p. 331).

Assim, é possível assinalar as dificuldades da institucionalização das Regiões Metropolitanas que enfrentam a falta de recursos e de incentivos para programas metropolitanos e que, por conta disso, terminam por buscar soluções de forma local com esforços e ações

individuais, acompanhados por repasses convencionais entre secretarias estaduais e municipais. No caso da RMBS, o Fundesb procura equilibrar a fórmula de distribuição das transferências aos municípios, entretanto, na maioria das Regiões Metropolitanas, a ausência de um fundo estadual específico para o nível metropolitano retira incentivos para que os municípios com maior orçamento *per capita* transfiram recursos para os de menor capacidade de investimento, estabelecendo a tendência de cada um negociar diretamente com o nível estadual a fim de resolver questões municipais específicas em determinadas áreas de políticas públicas.

### 3. O “estado da arte” de políticas públicas relevantes no âmbito metropolitano

#### 3.1. A questão da Saúde

No que concerne à questão da saúde, alguns autores têm considerado que houve avanços em relação à gestão local com as demais políticas na gestão metropolitana. Salientamos novamente a referência da gestão municipal da cidade de Santos no período de 1989-1996 na implantação do SUS de maneira colada à construção da cidadania de seus usuários e ao processo de redemocratização do país. Nesse sentido, a saúde da população não estaria desvinculada dos processos políticos, entendidos seja como organizativos ou como cotidianos na vida das cidades. Esse espaço criado com a descentralização político-administrativa permitiria que as prefeituras se transformassem “*de fato* em governos locais, autônomos e intimamente ligados ao tecido social” (CAPISTRANO FILHO, 1996. p. 15).

A ligação ao tecido social é provocada na recente regulamentação federal sobre a organização da assistência no SUS através das redes de saúde: “As Redes de Atenção à Saúde são arranjos organizativos de ações e serviços de saúde, de diferentes densidades tecnológicas, que integradas por meio de sistemas de apoio técnico, logístico e de gestão, buscam garantir a integralidade do cuidado” (BRASIL, 2010).

Para existirem enquanto redes é necessário definir uma região de saúde, ou seja, espaço geográfico contínuo constituído por agrupamentos de municípios limítrofes, delimitado a partir de identidades culturais, econômicas e sociais e de redes de comunicação e infraestrutura de transportes compartilhados, com a finalidade de integrar

a organização, o planejamento e a execução de ações e serviços de saúde. No caso do estado de São Paulo, foram definidos 17 Redes Regionais de Atenção à Saúde – RRAS, sendo 6 na Região Metropolitana de São Paulo e 11 no interior. Os nove municípios da Baixada Santista formaram a RRAS-7 junto com os 15 municípios do Vale do Ribeira. Na Baixada Santista, a região de saúde e a Região Metropolitana são coincidentes e muitas questões político-administrativas da Região Metropolitana reverberam no estabelecimento das redes de atenção à saúde, constituindo-se um desafio para o estabelecimento de práticas democráticas no campo da saúde:

Ainda que construídos historicamente de maneira autônoma e independente, ambos os processos se assemelham quanto à concepção de território – o que vai explicar, de certa forma, a relativa ausência da vida social, pública e política nos dois processos. Mesmo que as formulações atuais conttenham, em ambos os casos, o conceito de território “usado” e em fluxos, é, na realidade, o território cartográfico, dos limites municipais e administrativos que vige nas práticas institucionais (ALVES; BARBOZA, IANNI; MONTEIRO; MORAIS, 2012. p. 926)

No entanto, observa-se que, mais do que isso, o estabelecimento das Redes de Atenção à Saúde prevê conjunto de ações e serviços de saúde articulados em níveis de complexidade crescente, com a finalidade de garantir a integralidade da assistência à saúde. Para ser instituída, a Região de Saúde deve conter, no mínimo, ações e serviços de atenção primária; urgência e emergência; atenção psicossocial; atenção ambulatorial especializada e hospitalar; e vigilância em saúde, o que reforça a necessidade de investimentos no setor visando à construção de práticas na atenção à saúde que levem em conta as peculiaridades do tecido social e os determinantes de saúde na região.

Na prática, a Rede é composta por várias redes temáticas, como a de atenção às urgências (RAU); a “Rede Cegonha”, de atenção integral à saúde da mulher e do recém-nascido; a atenção psicossocial, incluindo o enfrentamento à dependência do *crack* e outras drogas; a atenção às doenças crônicas; e a Rede de Cuidado à Pessoa com Deficiência. Cada rede temática deve amadurecer um plano de ação regional que leve em consideração todos os serviços e recursos existentes, públicos ou privados.

Na RMBS, a RRAS-7 que engloba a Baixada Santista já elaborou as propostas de organização da Rede de Urgência e Emergência – RAU e da Rede Cegonha, aprovadas pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB-SP) em 2012. Quanto à assinatura dos Contratos Organizativos da Ação Pública, que consolidariam as responsabilidades compartilhadas pelas três esferas de governo na implantação dessas redes, a RMBS ainda se encontra sem a assinatura do COAP, apesar de a proposta de Rede de Atenção às Urgências da Baixada Santista já ter sido considerada prioritária, sendo aprovada pelo Ministério da Saúde junto com as propostas do ABC e de Campinas, por se tratar de Regiões Metropolitanas. Da mesma forma, a proposta de Rede Cegonha da RRAS Baixada Santista já foi submetida à aprovação pela CIB-São Paulo, assim como as propostas de outras regiões, mas até meados de 2013, nenhuma havia sido objeto de publicação como essa de atenção às urgências.

### **3. 2. O Saneamento Regional**

No estado de São Paulo, o abastecimento de água e a coleta e tratamento de esgoto sanitário são feitos pela Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo (Sabesp). Na RMBS, o abastecimento de água tem acompanhado o crescimento imobiliário da região. De acordo com relatório da Companhia, nos últimos 10 anos (2003-2013), a região ampliou em 17% o número de domicílios ligados ao sistema. O município de Bertioga, por exemplo, teve o maior aumento de residências conectadas à rede de abastecimento de água, com um acréscimo de 67%, enquanto Mongaguá e Peruíbe ampliaram em 27% e 26%, respectivamente, o número de imóveis abastecidos pela rede pública de distribuição.

Ainda segundo o relatório, a Sabesp já “universalizou” os serviços de distribuição de água na Baixada, uma vez que já abastece 100% das áreas conformes da região, ou seja, só não há abastecimento em áreas com impeditivos legais. Determinadas obras consideradas estruturantes têm sido empreendidas, juntamente com ações de planejamento que visam a suprir as demandas dos novos empreendimentos imobiliários. As construtoras, antes de pedirem liberação da Prefeitura Municipal, apresentam carta de diretrizes com estimativas do consumo de água e produção de esgoto para, a partir daí, a Sabesp indicar a solução técnica adequada para que se mantenha a eficiência da rede.

Dentre as obras estruturantes, três grandes estão em andamento

na região. Em Itanhaém, a construção da Estação de Tratamento de Água (ETA) Mambu dobrará a produção de água atual do Litoral Sul, com investimentos de R\$ 413 milhões. Já em São Vicente, a estação Itu tem investimento da ordem de R\$ 6,9 milhões e reforçará a demanda, principalmente, da área continental da cidade. E em Guarujá, estão sendo investidos R\$ 81 milhões na Jurubatuba. Ainda estão sendo investidos cerca de R\$ 6,6 milhões no Sistema Produtor de Água de Mongaguá, com obras de ampliação da estação de tratamento Antas. Em 2010, foi entregue a instalação Boraceia, em Bertioga, e o Centro de Reservação Melvi, em Praia Grande, com capacidade de armazenar 20 milhões de litros de água. Para se ter ideia do benefício de tais investimentos para a região, é importante ressaltar que a Baixada Santista possui um Sistema Integrado de Abastecimento de Água, o que possibilita o envio da água de uma cidade para outra.

De acordo com o Relatório de Qualidade das Águas Superficiais no estado de São Paulo, elaborado pela Companhia de Tecnologia de Saneamento Ambiental (Cetesb), foi apontado que, em 2012, o rio Cubatão – importante manancial do estado – registrou melhora no índice de qualidade de suas águas. Assim como outros rios analisados, como o Guaratuba e o Itapanhaú, em Bertioga, e o rio Preto, em Peruíbe. O resultado dos programas de saneamento também foi identificado no relatório “Conjuntura dos Recursos Hídricos no Brasil – Informe 2012”, divulgado pela Agência Nacional das Águas (ANA), que destacou até mesmo a volta de peixes no rio Cubatão. Paralelamente, o Relatório sobre Qualidade das Águas Litorâneas, também da Cetesb, mostrou melhora na balneabilidade das praias.

O Programa Onda Limpa do governo do estado, lançado em 2007, entregou na Baixada Santista sete estações de tratamento de esgotos, duas estações de condicionamento, além do emissário submarino de Praia Grande e da ampliação do emissário submarino de Santos. As obras ainda contemplaram a implantação de cerca de 865 km de redes coletoras, 47 km de coletores-tronco, 71 km de linhas de recalque, 87 estações elevatórias – unidades de bombeamento –, 2,2 km de interceptores e quase 80 mil ligações domiciliares, que beneficiaram cerca de 3 milhões de pessoas, entre população fixa e flutuante (SÃO PAULO, 2013a).

As obras complementares do Programa Onda Limpa têm previsão para início em 2014, com a implantação de aproximadamente 260 km de redes coletoras, coletores-tronco e linhas de recalque, 29 esta-

ções elevatórias, duas estações de condicionamento de esgotos, 7 km de emissários terrestres e ampliará 1,3 km de emissários submarinos, possibilitando 37 mil novas ligações domiciliares ao sistema de esgotamento. Até o final desta década, estão previstos mais R\$ 2 bilhões em obras que permitirão à Sabesp alcançar sua meta de universalizar os serviços de saneamento nas nove cidades da Baixada Santista, isto é, manter o abastecimento público em 100% das áreas conformes – sem impeditivos legais –, e alcançar os 100% de cobertura das redes de esgoto – hoje em cerca de 80% – e 100% do esgoto coletado tratado.

### 3. 3. Assentamentos Precários e Habitação de Interesse Social

As estimativas de assentamentos precários para a RMBS, em termos quantitativos, não divergem da situação encontrada, em média, no país, conforme estudo do Centro de Estudos da Metrópole (CEM), que, porém, alerta para o fato de que essas mesmas estimativas

[...] chamam a atenção para as desigualdades existentes entre os municípios que compõem a região. Em média, as estimativas estão próximas das médias nacionais, mas alguns municípios apresentam uma intensidade do problema muito maior, similares às piores situações nacionais, como a de Belém, e excepcionais em relação aos demais municípios do estado de São Paulo (BRASIL, 2007, p. 236).

Nesse sentido, Bertioga, Cubatão e Guarujá apresentaram proporção de domicílios e pessoas em assentamentos precários acima da média da região. As estimativas para o caso de Cubatão revelam este município como o de maior presença relativa de setores com condições sociais e habitacionais inadequadas. Ainda segundo o estudo sobre assentamentos precários no Brasil urbano (BRASIL, 2007), nesses setores existiam 13.986 domicílios, o que equivale a dizer que 46,63% dos domicílios do município localizavam-se em assentamentos com características precárias. Em termos populacionais, 50.050 pessoas, ou 46,41% de toda a população, residiam em áreas urbanas do município. Esses resultados são comparáveis com aqueles encontrados para outras regiões brasileiras em que a intensidade do problema de precariedade habitacional e social é altíssima. A intensidade do problema

habitacional, no caso de Cubatão, é excepcionalmente alta para os municípios do Estado de São Paulo.

Além disso, Guarujá não só apresenta uma estimativa de assentamentos precários muito acima da média da sua região, como também valores muito altos para o contexto do estado de São Paulo. Cerca de 34,41% dos domicílios localizam-se em assentamentos precários – ou 24.775 mil domicílios, de acordo com o censo de 2000. As estimativas apontam para um total de 96.660 pessoas vivendo em setores de alta precariedade sócio-habitacional, ou o equivalente a 36,73% da população residente em áreas urbanas. Como se vê, ainda que a participação relativa de domicílios e pessoas vivendo em setores precários seja menor do que o caso de Cubatão, em termos de números absolutos, a quantidade de domicílios e pessoas é quase o dobro da observada para o município industrial.

O terceiro município da RMBS com uma estimativa de assentamentos precários muito elevada e acima da média da região é Bertiooga, porém, em termos de números absolutos de domicílios e pessoas, a intensidade do problema é bem menor em comparação aos 2 municípios anteriores. Em Bertiooga, 19,61% do total de domicílios urbanos localizam-se em assentamentos precários, isto é, 1.652 domicílios. O contingente populacional vivendo em setores precários estimados era de 6.458 pessoas (BRASIL, 2007).

Em outros três dos municípios da região é possível identificar setores com características sócio-habitacionais similares às de assentamentos precários. Em Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, as estimativas apontam para a presença de setores precários variando entre 5,5% e 10% do total de domicílios – ou um total de cerca 3 mil domicílios nestes 3 municípios – e entre 6% e 11% da população urbana – totalizando cerca de 12 mil pessoas. Já em Praia Grande, Santos e São Vicente:

[...] a proporção de domicílios e pessoas residindo em assentamentos precários está próxima da média da região. As estimativas apontam para a existência de um total de cerca de 26 mil domicílios em setores subnormais e precários nestes 3 municípios (variando entre 7% e 16% do total de domicílios urbanos) com um contingente populacional de quase 100 mil pessoas, sendo que mais da metade destas no município de São Vicente. É interessante notar que, apesar do pequeno número de domicílios e pessoas em setores do tipo subnormal no município de Praia Grande, as estimativas apontaram para a existência de 4 vezes mais domicílios e pessoas resi-

dindo em locais de condições sociais e habitacionais inadequadas (BRASIL, 2007, p. 239).

Em 2007, o governo do estado de São Paulo aderiu ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e ao Plano Nacional de Habitação de Interesse Social – PlanHab, que definiu linhas programáticas e de atendimento, programas e sub-programas visando a atender às diferentes necessidades habitacionais de produção e adequação de moradias nos territórios urbanos e rurais. As linhas programáticas norteiam a utilização de fontes distintas de recursos destinados à produção, adequação e aquisição habitacional por parte dos grupos de atendimento, são elas: integração urbana de assentamentos precários e informais; produção e aquisição da habitação; melhoria habitacional; assistência técnica; e desenvolvimento institucional.

Assim, os principais projetos habitacionais de interesse social no estado são conduzidos pela CDHU (Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano), vinculada à Secretaria de Habitação (CDHU, 2010). Na RMBS, o maior exemplo da política habitacional nos últimos anos se encontra no Programa Serra do Mar, de remoção de famílias localizadas no Parque Estadual da Serra do Mar, a maior área contínua de Mata Atlântica preservada no Brasil. A área começou a ser ocupada na década de 1940, junto com as obras na via Anchieta. As estimativas são de 5.000 famílias removidas e a consolidação da ocupação de outras 2.500 famílias nas áreas onde é possível a urbanização.

A realização do Programa tem duas etapas de intervenção. A primeira, no município de Cubatão, onde os problemas sobre as áreas do Parque Estadual são mais graves, com a presença de nove núcleos de ocupação irregular. O Programa realiza dois grupos de ação por intermédio da CDHU: remoção e reassentamento das comunidades Água Fria, Pilões, Sítio dos Queirozes, Cotas 500 e 400. A segunda etapa consiste na urbanização e regularização fundiária dos núcleos a serem consolidados: Cotas 200, 100, 95 e Pinhal de Miranda. Além disso, as intervenções habitacionais e de urbanização se estendem a mais dois complexos de ocupações irregulares, conhecidos como Vila Esperança e Vila dos Pescadores, que se estendem por regiões de mangues.

Até 2016, o objetivo é reflorestar a área desocupada com espécies nativas e transformar em um jardim botânico toda a área da serra. Só quatro anos depois de as casas serem demarcadas pelo governo é que as famílias deixaram definitivamente suas moradias. Os imóveis são

demolidos no mesmo dia da mudança, para evitar novas construções irregulares. Apenas 700 famílias devem ficar em uma área da Cota 200 que está sendo reurbanizada. Nos três primeiros anos do Programa, a Polícia Militar montou uma operação com 300 homens para congelar as favelas que escalavam a serra. Por meio de fotografias aéreas, foi mapeada uma área de 200 quilômetros quadrados de invasões dentro do Parque Estadual. Em seguida, as casas foram demarcadas e, com a inauguração dos conjuntos habitacionais em diversos municípios da região, tiveram início as remoções. Segundo relatório da CDHU (2010), com a derrubada das favelas na serra, o governo também tem como objetivo evitar a poluição das nascentes de rios – usados atualmente no abastecimento da Baixada Santista.

### 3.4. A Mobilidade Urbana

Na área de mobilidade urbana, a RMBS conta com quatro principais projetos de integração que ainda estão em fase ou de elaboração ou de execução, ainda nenhum totalmente concluído: o túnel ligando a Zona Leste e a Zona Noroeste de Santos; os viadutos na Rodovia dos Imigrantes na altura de São Vicente ligando ao Litoral Sul – Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe; a implantação do Veículo Leve sobre Trilhos (VLT) entre Santos e São Vicente na primeira etapa, com possibilidade de ampliação; e o túnel submerso ligando Santos a Guarujá.

O mais antigo desses projetos, que já constava no *Plano Regional de Santos* de Prestes Maia, de 1951, é a construção do túnel ligando o bairro do Marapé, na Zona Leste de Santos, à Zona Noroeste, bem próximo a São Vicente (SERRANO, 1997). Após muitas décadas de discussão, o atual acordo para sua construção prevê, além dos dois municípios vizinhos, a participação do governo estadual e, principalmente, do governo federal, que estima investir cerca de R\$ 388 milhões na iniciativa, por meio do Ministério das Cidades. A intenção é de que a iniciativa possa ser incluída no PAC-2 Mobilidade Urbana (Programa de Aceleração de Crescimento). O projeto atual contempla a construção de um túnel de 1.352 metros de extensão com duas pistas.

Os viadutos na Rodovia dos Imigrantes na altura de São Vicente ligando ao Litoral Sul já deveriam ter sido entregues em 2002, junto com a nova pista da Rodovia, tendo ficado como “obras complemen-

tares” que ainda não haviam saído do papel. Ambos serão erguidos sobre a Avenida Marechal Rondon e a Rua Paulo Horneaux de Moura, no bairro Cidade Náutica, eliminando o cruzamento com controle de semáforos em seis pontos. A construção será realizada pelo DER (Departamento de Estradas de Rodagem). Segundo documento da Secretaria de Logística e Transporte, responsável pela obra, os novos viadutos beneficiarão pelo menos 300 mil habitantes, além da população sazonal que visita as praias da região.

O VLT pretende ser um modelo de mobilidade urbana na Baixada Santista. O governo do Estado vai arcar com os custos da construção entre as cidades da região. O primeiro trecho é entre o Porto de Santos e o Terminal Barreiros, em São Vicente. Segundo o projeto original, o VLT implantado terá emissão zero de poluentes. Na primeira fase, terá 11 km e 20 estações, em vias como as Avenidas Conselheiro Nébias e General Francisco Glicério, em Santos, e Marechal Deodoro e Martins Fontes, em São Vicente. Outra promessa é a de que o VLT terá integração tarifária com a rede de ônibus intermunicipal do Litoral Sul; além disso:

[...] interage com o meio urbano de maneira amigável, circulando ao nível das ruas, preservando o patrimônio histórico e colaborando para a revitalização urbanística das vias por onde passa. As estações em construção impulsionarão a modernização do entorno, trazendo mais conforto e qualidade de vida. A redistribuição do tráfego transformará o ambiente de todas as cidades onde o sistema será implantado, melhorando a mobilidade da população (SÃO PAULO, 2013).

Por último, o mais polêmico e ambicioso projeto de integração regional, o túnel Santos-Guarujá, chamado apenas de “Submerso”. Segundo site do projeto, a obra “permitirá que a travessia entre as duas cidades seja feita em apenas 1 minuto e 42 segundos, a uma velocidade de 60 quilômetros por hora. A projeção foi calculada pela Dersa (Desenvolvimento Rodoviário S/A), responsável pelo gerenciamento da obra” (SÃO PAULO, 2013). Ainda de acordo com o projeto, o primeiro fator a ser levado em conta foi o local em que seria construída a ligação entre as duas cidades. A união entre o Cais de Outerinhos, no bairro do Macuco, em Santos, e o Linhão da Codesp, no bairro de Vicente de Carvalho, no Guarujá, foi o ponto escolhido após a realização de 7.500 entrevistas para saber origem e destino do tráfego, perda e

ganho de tempo no transporte, preservação de patrimônio histórico, percentual do tráfego captado na balsa, dentre outros fatores (*Ibidem*).

Após definido o local, foram feitos estudos para definir aspectos construtivos, considerando-se a impossibilidade de construir ponte com vão suficiente para que a navegação não fosse impedida pelas condições do solo, além da distância até o leito rochoso que dobraria o custo da obra caso fosse feito um túnel nos moldes tradicionais. A previsão é de que as obras sejam iniciadas em meados de 2014 e de que o Submerso seja concluído no começo de 2018. O orçamento total do empreendimento é de R\$ 2,4 bilhões, sendo 20% financiado pelo Tesouro do governo do estado e 80% por entidades nacionais e internacionais. O Submerso terá 762 metros de extensão, 950 metros de rampas e cerca de 4,5 km de obras viárias em superfície e viadutos. O túnel contará com três faixas de rolamento por sentido e uma área de circulação exclusiva para pedestres e ciclistas. Atualmente, a ligação entre Santos e Guarujá é feita pela rodovia Cônego Domenico Rangani (SP-055), com 43 km de extensão, e pelas balsas das Travessias Litorâneas da Dersa.

## Considerações Finais

Os planos ou projetos de caráter metropolitano analisados mostram que, apesar de virem sempre de cima para baixo, ou seja, do governo estadual ou do governo federal para a RMBS, sempre tiveram sua importância e legitimidade reconhecidas. No caso da saúde, por exemplo, houve o empreendimento pioneiro para a implantação do SUS em Santos – que não foi acompanhado pelas outras cidades – e que terminou por ocasionar um desequilíbrio entre a qualidade e o atendimento na saúde pública da região, sobrecarregando o município santista com a vinda de moradores de outras cidades. Atualmente, com a implantação das Redes Regionais de Atenção à Saúde do governo federal, pretende-se reduzir as desigualdades referentes ao atendimento.

Na questão do saneamento básico, o governo do estado faz a integração entre os municípios por meio da Sabesp. A companhia funciona como o mediador local, gerenciando as disputas por áreas e captação de recursos que poderiam ocorrer caso ela não exercesse esse papel – o que acontece em outros estados onde não há uma companhia

estadual de saneamento básico. Desse modo, a região é uma das mais saneadas do país, com municípios em que a cobertura é quase total, como é o caso de Santos e de outros municípios que se encaminham para esse patamar, como Praia Grande e São Vicente.

No tocante às condições habitacionais, a região convive com situações de extrema pobreza em locais totalmente inadequados para moradia. Novamente, o governo do estado é o principal responsável pela oferta na região, impulsionado pelas ações nos últimos anos do governo federal. Em termos de diversidade, as características da região têm sido contempladas com programas específicos para os cortiços do Centro de Santos, a retirada dos moradores das encostas da Serra do Mar e programas voltados aos índios e às populações quilombolas. A qualidade das moradias, alvo de recorrentes críticas, permanece como fator negativo da empresa estadual responsável na busca de minorar os problemas no setor.

Por fim, a análise da questão da mobilidade urbana se traduz na crítica à demora – pelo menos três décadas – para o encaminhamento de certas situações, haja vista que o túnel Zona Leste-Zona Noroeste em Santos já havia sido antevisto por Prestes Maia na década de 1940. Ademais, o VLT e as “obras complementares” da Rodovia dos Imigrantes são obras de integração necessárias e que, apenas nos próximos anos, sairão do papel. Apesar de extremamente importantes, outras adequações viárias ou de mobilidade urbana não foram discutidas neste capítulo, como o novo anel viário de Cubatão, o projeto referente à chegada a Santos pela Via Anchieta, as avenidas perimetrais no Porto e as propostas dos aeroportos de Guarujá e Itanhaém. No entanto, a análise até aqui é de que os municípios, o governo estadual e o governo federal estão buscando “recuperar o tempo perdido” e estão tentando se adequar, às pressas, à nova realidade dos últimos anos de melhora da economia e do poder aquisitivo da população.

A melhor forma de uma Gestão Metropolitana ou Governança Metropolitana não existe. O que existem são formas diferentes de administrar que vão se adequando ao contexto e às especificidades da região em que estão inseridas. Entretanto, isso não significa a impossibilidade de se fazer uma análise do processo decisório relacionado aos temas metropolitanos. O exame feito mostra que a metropolização da Baixada Santista está perto de completar vinte anos e ainda não conseguiu solucionar problemas sérios relacionados a demandas comuns entre os municípios. Muitas vezes, as decisões isoladas impedem uma

abordagem conjunta em torno de problemas iguais. Para que o processo de integração funcional ocorra de fato, é necessário romper certas barreiras que envolvem interesses isolados de cada cidade.

Todavia, no que tange à organização institucional da Região Metropolitana, o saldo será positivo caso se faça a comparação com outras Regiões Metropolitanas. Ao longo desses anos, a região não conseguiu viabilizar de forma efetiva um *Governo Metropolitano* com autoridade e legitimidade para encaminhar as demandas regionais; contudo, passou a contar com importantes instituições de fomento e organização, como uma agência de desenvolvimento (Agem), um fundo metropolitano (Fundesb) e um conselho de representantes (Condesb). Apesar de serem iniciativas vindas de outra esfera de governo, têm cumprido importante papel, e suas ações têm sido reconhecidas tanto pelos governos municipais quanto pela população em geral. Caso diverso do que acontece, por exemplo, com a alternativa dos consórcios, uma iniciativa vinda dos municípios – de baixo para cima –, que, entretanto, a região não foi capaz de produzir.

## Referências

- AZEVEDO, S.; ANASTASIA, F. Governança, “accountability” e responsividade. *Revista de Economia Política*, vol. 22, nº 1 (85), janeiro-março/2002.
- ALVES, O. S. F.; BARBOZA, R.; IANNI, A. M. Z.; MONTEIRO, P. H. N.; MORAIS, M. L. S.. MetrÓpole e região: dilemas da pactuação da saúde. O caso da região metropolitana da Baixada Santista, São Paulo, Brasil. In: *Cadernos de Saúde Pública*, v. 28, 2012, p. 925-934.
- BRASIL (2007). Ministério das Cidades / SNH /. Centro de Estudos da MetrÓpole / Cebrap. Eduardo Marques (Coord.). *Assentamentos precários no Brasil urbano*. Brasília, 2007.
- \_\_\_\_\_. Portaria nº 4.279, de 30 dez. 2010. Estabelece diretrizes para a organização da Rede de Atenção à Saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial da União*, 31 dez. 2010, Seção I, p. 89.
- \_\_\_\_\_. Política Nacional de Habitação – PNH. Ministério das Cidades. Brasília, 2013. Disponível em: <http://www.cidades.gov.br/index.php>. Acesso em 25 out. 2013.
- BONDUKI, N.; KOWARICK, L. Espaço urbano e espaço político: do populismo à redemocratização. In: KOWARICK, L. (Org.). *As lutas sociais e a cidade: São Paulo, passado e presente*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1994.
- COELHO, M.; DINIZ, E. *Governabilidade, governança local e pobreza no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995.

CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da região metropolitana da Baixada Santista*. 2002. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo), Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CARVALHO, S. N. *Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos*. 1999. Tese (Doutorado em Ciências Sociais no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas), Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999.

\_\_\_\_\_. Plano diretor em Santos: política negociada. In: *São Paulo em Perspectiva*, v. 15, nº 01. São Paulo: Fundação Seade, jan.-mar, 2001.

CAPISTRANO FILHO, D. *Da saúde e das cidades*. São Paulo: Hucitec, 1995.

\_\_\_\_\_. Sempre vale a pena ser governo? In: *Contra a maré à beira mar: a experiência do SUS em Santos*. São Paulo: Scritta, 1996.

CDHU. *A política estadual de Habitação e a Baixada Santista*. Secretaria de Habitação/Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 2010. Disponível em: <http://www.cdhu.sp.gov.br>. Acesso em 22 set. 2013.

CLEMENTE, R.; SPINK, P. K; TEIXEIRA, M. A. C. Governança, governo ou gestão caminho das ações metropolitanas. *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, jul.-dez., 2009, p. 453-476. Disponível em: <http://www.emtu.sp.gov.br/emtu/vlt-baixada/>

DIBA, R. D. *Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental: um estudo comparativo*. 2004. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo na Escola de Administração de Empresas), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2004.

FIRKOWSKI, O. C. F. Estudo das metrópoles e regiões metropolitanas do Brasil: conciliação ou divórcio? In: FRANÇA, K. C. B.; FURTADO, B. A.; KRAUSE, C. (Edit.). *Território metropolitano, políticas municipais: por soluções conjuntas de problemas urbanos no âmbito metropolitano*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013.

LEFÈVRE, C. Governar as metrópoles: questões, desafios e limitações para a constituição de novos territórios políticos. In: *Cadernos Metrôpole*, v. 11, n. 22, julho-dezembro, 2009, p. 299-317.

MARICATO, E. Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras. In: *São Paulo em perspectiva*. Vol.14, nº 4, out-dez, 2000.

MELO, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento. In: VALLADARES, L. P. (Org.) *Governabilidade e pobreza*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

\_\_\_\_\_. Governança e reforma do Estado: o paradigma agente X principal. In: RSP, *Revista do Serviço Público*. Ano 47. Vol. 120, nº 1, Brasília, janeiro-abril, 1996.

PAULA SANTOS, U. (2011). *Gestão metropolitana: desatar a âncora do atraso e da desigualdade*. 2011. Disponível em: <http://cenarios2020.files.wordpress.com>

- com/2011/04/gestc3a3ometropolitana\_bira.pdf. Acesso em 20 de nov. 2013.
- PIMENTA, M. A. (Edit.). *Caminhos do mar: memórias do comércio da Baixada Santista*. São Paulo: Museu da Pessoa, 2002.
- PRADO JÚNIOR JR., C. *A cidade de São Paulo: geografia e história*. São Paulo: Brasiliense, 1998.
- RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR. O. A. Desafios da questão urbana. In: *Le Monde Diplomatique Brasil, ano 4, nº 45, abr., 2011*.
- \_\_\_\_\_. Metrôpoles, reforma urbana e desenvolvimento nacional. In: RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR. O. A. (Org.). *As metrôpoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- SÃO PAULO (ESTADO). *Plano estadual de Habitação*. Secretaria de Habitação/Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano. 2010. Disponível em: <http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao>. Acesso em 10 ago. 2013. (2013a).
- \_\_\_\_\_. *Programa Onda Limpa*. Disponível em: <http://site.sabesp.com.br>. Acesso em: 02 nov. 2013. (2013b).
- \_\_\_\_\_. Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar. Disponível em: [http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/recuperao\\_socioambiental\\_da\\_serra\\_do\\_mar.aspx](http://www.habitacao.sp.gov.br/secretariahabitacao/recuperao_socioambiental_da_serra_do_mar.aspx). Acesso em 20 out. 2013. (2013c).
- SERRANO, F. O Plano Regional de Santos, de Francisco Prestes Maia. In: *Revista Leopoldianum. Arquitetura, memória e crítica, XXIII, nº 64*, Santos: Leopoldianum/Unisantos, 1997.
- SOARES, M. B. *Introdução à formação econômica da Baixada Santista*. Santos: ASSECOB, 1984.
- ZÜNDDT, C. Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrôpoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação*. Campinas: Núcleo de Estudos Populacionais – NEPO, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, 2006.

Geografia do voto, mandato parlamentar  
e influência partidária: análise do  
paroquialismo eleitoral urbano local na  
RMBS

---

*Raiane Patrícia Severino Assumpção*

*André Rocha Santos*

*Rafael Godoy Tavares Pinto*

*Felipe Granado de Souza*

**Resumo:** O artigo apresenta a análise de uma das dinâmicas que configura a política na RMBS: a relação entre a geografia do voto e o destino dos recursos públicos liberados por meio de emendas individuais dos parlamentares (deputados federais entre 2002-2012). A interpretação dos dados foi feita à luz do perfil político dos candidatos eleitos e do comportamento político-partidário na região. Os dados indicaram a existência de um paroquialismo eleitoral urbano. A referência para a ação política é o município e a trajetória/ perfil do candidato. A questão partidária, embora não tenha, sistematicamente, influência nos resultados, também importa nesta dinâmica.

**Palavras-chave:** Geografia do voto; paroquialismo eleitoral de natureza local; resultados eleitorais; recursos públicos; trajetória política.

**Abstract:** The article presents the analysis of the dynamics that sets the policy in RMBS: the relationship between the geography of voting and the use of public funds released through individual amendments parliamentarians (deputies between 2002-2012). The interpretation of the data was made in light of the political profile of the elected candidates and political party behavior in the region. The data indicated the existence of a local urban nature of electoral parochialism. In other words, the reference for political action is the municipality and the trajectory / profile candidate. A partisan issue, although not systematically influence the results, it is also important in this dynamic.

**Key words:** Geography of voting; electoral parochialism of local nature; election results; public resources; political trajectory.

## Introdução

Nos últimos trinta anos a Baixada Santista passou por grandes transformações políticas geradas pelo fim do regime autoritário e pela volta das eleições, que modificaram o modo de agir dos sujeitos políticos. Um marco neste processo foi o ano de 1983, com a volta da autonomia político-administrativa de Santos, município polo da região, que pôde novamente eleger seus representantes, depois de quinze anos sendo considerada área de segurança nacional. No contexto gerado pelo Ato Institucional nº 5 (AI-5) de 1968, o município portuário foi marcado pela cassação do prefeito eleito, Esmeraldo Tarquínio, e pela sucessão de prefeitos-interventores nomeados pelos governos federal e estadual, que administraram a cidade de forma centralizada<sup>1</sup>. Além do município santista, Cubatão, por conta do seu complexo industrial em expansão, também foi declarada cidade de “interesse da segurança nacional”.

Embora já fosse discutida desde a década de 1970 a viabilidade da organização regional dos municípios da Baixada Santista, essa só pôde ser viabilizada a partir do arranjo institucional decorrente da Constituição Federal de 1988 e da Constituição Estadual de 1989. A partir desses instrumentos legais a competência para a criação das regiões metropolitanas passou a ser dos estados, por meio de suas assembleias legislativas. Assim, em 1996, na gestão do governador santista Mário Covas, foi constituída legalmente a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), formada pelos municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. Os nove municípios somam por volta de 1,6 milhões de habitantes que em épocas de pico turístico sazonal tem sua população triplicada. .

Em termos econômicos, os municípios centrais da Baixada Santista – Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande – possuem como fonte o tripé: porto, indústria e turismo. O porto de Santos se estende por três municípios: Santos, margem direita; Guarujá, margem esquerda e Cubatão, no fundo do estuário. O parque industrial

---

<sup>1</sup> O general Clóvis Bandeira Brasil foi o escolhido do presidente Costa e Silva e governou entre 1969 e 1974. Antônio Manoel de Carvalho (1974-1979) escolhido pelo governador Laudo Natel. Nos anos seguintes foram nomeados prefeitos Carlos Caldeira Filho (1979-1980) e Paulo Gomes Barbosa (1980-1984), escolhas do então governador Paulo Maluf.

da RMBS está praticamente todo localizado em Cubatão, onde se instalaram, ao longo do século passado, indústrias pesadas, como a Refinaria Presidente Bernardes, da Petrobrás; a Companhia Siderúrgica Paulista – COSIPA e indústrias na área química, como a Ultrafértil, a Carbocloro e a Rodhia. O turismo, de natureza predominantemente balneária, desenvolveu-se, também, ao longo do século XX, tendo sua maior fase de expansão após a inauguração da Via Anchieta, que liga o planalto paulista ao litoral. Com exceção de Cubatão, que se situa no fundo do estuário de Santos, as demais cidades do Baixada Santista tiveram grande incremento na atividade imobiliária vinculada ao turismo (CARRIÇO, 2002).

No que tange à esfera política, existem poucos estudos sobre a RMBS, o que já foi identificado como tendência por Carvalho e Corrêa (2012) a partir da análise de diversos casos metropolitanos brasileiros. Segundo os autores, a própria análise da construção de um arcabouço institucional de governança metropolitana tem estado entre as questões que menos tem se ocupado a sociologia política brasileira; como também a lacuna no exame desse tipo de governança tem se inserido “naquela categoria de temas que são sistematicamente excluídos da agenda pública” (p. 472).

Assim, a análise apresentada neste artigo busca contribuir para a compreensão da esfera política da RMBS; abordou, especificamente, uma das dinâmicas políticas que configura a *representação política regional em nível federal*. A partir do estudo dos votos e do destino dos recursos públicos liberados pelas emendas individuais dos parlamentares (deputados federais) para a RMBS, no período entre 2002 e 2012. Para tanto, foi considerada a relação entre, pelo menos, três aspectos que tem influência determinante na representação legislativa e, consequentemente, nas políticas públicas de cunho metropolitano. São elas: a) de um lado, a representação localista, paroquial; b) de outro, a ação política mais ideológica, voltada para interesses, pressões ou bandeiras partidárias em nível local, estadual ou federal; e, por fim, c) a busca do enfrentamento e resolução de demandas metropolitanas vista de forma mais ampla, mais universalista, pública e propriamente *regional*.

Pretende-se assim buscar compreender se a representação parlamentar, que tem como principal base eleitoral um dos municípios da RMBS, tem se orientado por interesses locais referenciados em áreas específicas do território metropolitano, ou se, de alguma forma, essa representação tem assumido temas mais abrangentes, notadamente

*metropolitanos*, de solução aos desafios surgidos com a intensificação dos problemas urbanos compartilhados por diferentes unidades de governo municipais. Para viabilizar esta análise, partiu-se da conclusão apontada por Carvalho (2003) de que, via de regra, todos os deputados apresentam formalmente o número máximo de emendas permitido por lei, e aqueles deputados que tem maior volume de emendas empenhadas são aqueles que mais dependem de recursos distributivos.

No entanto, no que se refere à eleição de representantes à Câmara Federal, alguns desses municípios, por conta da dispersão dos votos em muitos candidatos e do número reduzido de habitantes, não conseguem eleger deputados com domicílio eleitoral ou vínculos políticos mais estreitos com a cidade. É o caso de Bertioga, Cubatão, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe, que desde a redemocratização não tiveram representantes na casa legislativa federal com carreira política atuante nesses municípios. No período analisado (2002 e 2012) apenas o município santista elegeu representantes federais em todas as eleições, demonstrando seu peso político e influência em toda a região. Já São Vicente e Guarujá alternaram, de modo difuso, a eleição de deputados, de acordo com o contexto da disputa.

Assim, utilizando-se dos aportes teórico-metodológico da ciência política contemporânea, o estudo buscou identificar as relações existentes entre resultados eleitorais e a destinação de recursos públicos - por meio de emendas parlamentares individuais - para a região (municípios ou entidades). O objetivo foi identificar a existência de uma conformação metropolitana ou um paroquialismo eleitoral urbano - se possui uma conformação municipal ou local, a sua natureza e se a sua origem está relacionada à influência partidária ou perfil do candidato. A hipótese que orientou o trabalho foi a de que existe um paroquialismo eleitoral urbano, conforme aponta Carvalho (2009), e que a sua existência está relacionada à influência da trajetória e perfil do candidato, muito mais do que com a vinculação partidária.

Para a obtenção dos dados foram adotados os seguintes procedimentos:

- Levantamento do desempenho eleitoral dos candidatos e partidos/ coligações eleitas nos diversos municípios que constituem a RMBS;
- Identificação do perfil dos candidatos eleitos;

- Análise dos candidatos eleitos para os cargos de deputado federal: desempenho eleitoral, vínculo partidário e a sua trajetória política;
- Levantamento e análise do número e conteúdo das emendas aprovadas para os municípios da RMBS, que tiveram como autor um dos candidatos eleitos para os cargos de deputado federal com alto desempenho eleitoral na região;
- Análise do desempenho eleitoral (geografia do voto) dos deputados federais que tiveram emendas aprovadas para os municípios da RMBS.

O desenvolvimento e resultado da análise foram organizados no presente artigo, que foi estruturado a partir de três seções. A primeira contém as contribuições da ciência política e da geografia do voto para a construção do aporte teórico-metodológico e da hipótese do estudo. A segunda consiste abordar o percurso histórico do desempenho eleitoral dos candidatos eleitos na RMBS – e os respectivos perfis político-partidários – como também a análise das emendas parlamentares aprovadas que liberaram recursos públicos de para a região. Na quarta e última seção, são tecidas considerações sobre as evidências empíricas da vigência de um paroquialismo eleitoral urbano e a sua natureza.

## 1. Contribuição da ciência política para a construção do aporte teórico-metodológico

A análise do comportamento dos atores políticos e dos resultados eleitorais condensam inúmeras questões a serem enfrentadas no âmbito dos estudos acadêmicos. Contudo, há um amplo quadro de referências teóricas que favorecem essa discussão. Aqui é apresentada uma breve revisão da literatura internacional e brasileira sobre o comportamento político, identificação partidária, desempenho eleitoral e alocação de recursos públicos – emendas parlamentares - no atual sistema político brasileiro, de natureza multipartidária. Esse tema apresenta, minimamente, três frentes de estudos bastante significativas. Uma primeira, referente aos estudos que discutem a escolha eleitoral, uma segunda, mais voltada à análise do resultado do comportamento – geografia do voto -, e uma terceira, sobre as emendas parlamentares e conexão.

### 1.1. A decisão do voto e a influência partidária

O debate a respeito da escolha eleitoral gerou inúmeras teorias na literatura internacional. Um dos estudos pioneiros acerca dessa questão foi desenvolvido pela Escola de Michigan, especialmente por Campbell et al. (1960) e Converse (1964). Para essa vertente teórica a identificação eleitoral se originaria de uma adesão de base psicológica aos partidos, forjada em bases afetivas no processo de socialização e, portanto, mais resistente a mudanças ou influências de outra ordem, daí ser também conhecida como teoria psicossociológica do voto.

A teoria da escolha racional apresenta outra explicação para a escolha eleitoral: há uma relação entre identificação partidária e a decisão do voto. Para Downs (1999), os eleitores utilizam os partidos como referências para sua tomada de decisão, com o objetivo de diminuir custos na obtenção e processamento das informações políticas necessárias. O fato de determinados partidos defenderem certos valores e princípios, mais do que outros, possibilita ao eleitor, em uma próxima eleição, utilizar esse conhecimento prévio para decidir seu voto, economizando recursos (especialmente tempo) para se informar e fazer sua escolha. Frente a esses argumentos, essa vertente teórica defende que a identificação com o partido acaba sendo o resultado de uma decisão racional e não simplesmente de uma identificação afetiva, como preconiza a teoria psicossociológica.

Fiorina (1981) considerou os argumentos de ambas as vertentes e adicionou outros elementos a esse debate. Postula que tanto a socialização do indivíduo tem um peso na identificação partidária, como também, e em maior proporção, a avaliação resultante da sua experiência como eleitor. Nesse sentido, a identificação partidária seria resultado de uma avaliação por parte dos cidadãos das promessas e dos desempenhos partidários ao longo de um determinado tempo. A teoria de Fiorina, segundo Carreirão e Kinzo (2004), fornece uma explicação eminentemente *política* do fenômeno da identificação partidária ao dar conta tanto das manifestações de estabilidade como das mudanças nas preferências dos eleitores em relação aos partidos políticos:

(...) quando os partidos se posicionam favoravelmente em relação a interesses definidos que correspondem às determinadas clivagens socioeconômicas, e os cidadãos se encontram na mesma situação socioeconômica ao longo do tempo, então se pode esperar que a maioria dos cidadãos avalie consistentemente um partido como

preferível a outro de acordo com seu posicionamento, o que produziria um contínuo fortalecimento da identidade partidária. Porém, se os partidos são inconsistentes ao longo do tempo, a mobilidade social é excepcionalmente alta ou se novos *issues* emergem regularmente, a identidade partidária dos cidadãos pode flutuar (CARREIRÃO; KINZO, 2004).

O profícuo debate sobre a natureza da identificação partidária, acumulado pela literatura internacional, especialmente a norte-americana, tem possibilitado o desenvolvimento de análises que definem as tendências históricas desse processo. Nas décadas de 1950 e 1960 os estudos eleitorais nos EUA apontavam para uma razoável estabilidade das identidades partidárias dos eleitores. A partir da década de 1970 foram acumuladas evidências do declínio do papel dos partidos no sistema político norte-americano e dos vínculos entre eleitores e partidos. Dalton (2000) afirma que entre 1952 e 1996 a porcentagem de cidadãos identificados com algum partido decresceu 16% nos Estados Unidos. Fenômeno similar foi identificado nas democracias consolidadas (DALTON; MCALLISTER; WATTENBERG, 2000). Dentre os fatores apontados como responsáveis por essa transformação, destacam-se: o papel desempenhado pelos meios de comunicação de massa nas campanhas eleitorais e o aumento considerável, nas últimas quatro décadas, do nível educacional de americanos e europeus.

Os estudos referentes ao cenário brasileiro pós-1985, período inicial do multipartidarismo, também destacaram baixos índices de identificação partidária. Lavareda (1989) e Meneguello (1994), a partir de trabalhos empíricos, indicam que entre 1988 e 1994 houve um declínio dos índices de preferência partidária - mais que 50% do eleitorado brasileiro não manifestaram preferência por nenhum partido quando solicitado. Ao analisar a parcela do eleitorado que explicita sua preferência partidária, algo em torno de 50%, Singer (1998) aponta altos coeficientes de correlação entre identificação partidária e intenção de voto em 1989 e 1994. No entanto, esses coeficientes medem apenas a relação entre posicionamento ideológico dos partidos e a decisão de voto nos candidatos.

Nesse sentido, as análises sobre a experiência brasileira, até meados da década de 1990, indicavam um quadro bastante pessimista quanto à possibilidade dos eleitores construir identidades mais significativas com os partidos. Entre os fatores destacados como desfa-

voráveis à estabilidade de identificações partidárias está a tendência personalista na disputa eleitoral (MENEGUELLO,1994) e a ausência de um arranjo institucional consolidado, o que leva a escolha eleitoral ser pautada por um padrão populista – uma ligação direta entre líder e massas sem necessidade de canal partidário –, especialmente o eleitor com baixo nível educacional (SINGER,1998). Em decorrência desse diagnóstico, inúmeros estudos abordaram a relação entre identificação partidária e escolha eleitoral no processo de consolidação da democracia e do multipartidarismo brasileiro. Essa literatura apresenta argumentos distintos, mas conclusões que reafirmam o cenário indicado.

Para Balbachevsky (1992) o sistema partidário, com a multiplicação de legendas, levou à retração dos níveis de interesse e participação do eleitorado, o que conduziu ao declínio das taxas de identificação partidária. Assim, a identificação circunscreve o conjunto de eleitores disponíveis à participação política devido à competição partidária ter algum significado subjetivo.

Castro (1994) afirma haver correlação entre a intenção de voto e a preferência partidária dos eleitores a partir da análise dos dados da eleição presidencial de 1989. Porém, afirma que a grande parte dos eleitores não tem um histórico estável de preferência partidária e manifesta-se somente no processo eleitoral, fator que indica uma escolha pautada nos candidatos. Silveira (1996) apresenta um diagnóstico semelhante quanto ao caráter pouco estável das identificações partidárias. Segundo o autor, a identificação partidária é um fator importante na decisão eleitoral somente no caso de eleitores envolvidos em espaços políticos. Os eleitores que não exercem qualquer tipo de participação política, que é a maioria, não possuem uma identificação partidária durável: é pontual, fugaz e formada em função da imagem dos candidatos.

Com base em dados mais recentes, Santos (2001) afirma que a estabilidade nos resultados eleitorais, a disciplina nas decisões legislativas e a continuidade nas carreiras políticas são indicadores de que as organizações partidárias foram capazes de garantir a representação política. Em síntese, revela pistas a respeito do grau de relevância da organização partidária no resultado eleitoral.

Esse diagnóstico, ainda inconcluso, revela a importância em buscar explicações para a decisão do voto. Os argumentos tecidos, tanto pela literatura internacional como nacional, indicam que as democra-

cias ocidentais, entre essas a brasileira, possuem o comportamento eleitoral e político-partidário como um campo de estudos em aberto, com inúmeras questões a serem respondidas.

### **1.2. O comportamento eleitoral e a geografia do voto**

A geografia eleitoral sugere a existência de uma significativa relação entre as características socioeconômicas e o comportamento político. Pesquisas em cidades norte-americanas e europeias realizadas por Taylor e Johnston (1979) foram referências na criação de categorias de análises (socialização, fator estrutural e fator geográfico); como também, outros trabalhos demonstraram a importância da regionalização no processo de análise do comportamento eleitoral. No Brasil é pequena a produção acadêmica sobre a geografia do voto, sendo a maioria das análises de regiões metropolitanas, especialmente a de São Paulo. Os estudos clássicos sobre a geografia do voto no Brasil, como Lamounier e Cardoso (1975) e Lamounier (1980), os que analisaram a região do ABC nos anos de 1980, como Meneguello (1989), e outros mais recentes (KINZO, 2005), apontam para uma possível associação entre desenvolvimento socioeconômico e comportamento eleitoral.

Distante quase um século de suas origens francesas, uma tradição que combinava mapas e alguma análise estatística, a geografia eleitoral contemporânea procura identificar a existência de conexões entre comportamento do voto e espaço geográfico, como também a natureza dessas conexões. Pattie e Johnston (2006) buscam analisar a geografia social dos partidos, ou seja, as interações entre os cidadãos que moram nas mesmas áreas, o impacto da economia nacional e local na popularidade do governo e as campanhas eleitorais geograficamente orientadas.

A investigação desses fatores provocou um debate sobre a importância relativa dos efeitos contextuais (especialmente estruturados pelo ambiente em que vivem, pelas coisas que veem e experimentam e pelos encontros que têm ao longo da vida) e composicionais (baseados nos grupos sociais a que pertencem, nas suas criações e aquisições ao longo da vida): as pessoas se comportam e pensam de acordo com o que são (efeitos composicionais), ou por causa de onde estão (efeitos contextuais)? “Os dois” é a resposta mais fácil que elude a resolução do problema. Se são os dois, em que medida? Os proponentes da importância dos efeitos contextuais, ou do contextualismo, apresentam um contra-argumento ao individualismo ontológico, que foca o indivíduo

como ator racional que age sempre em seu interesse e que, mesmo agregado, comporta-se de modo independente dos demais indivíduos e de seu contexto. Os “contextualistas” afirmam que a política não pode ser compreendida fora do contexto em que ocorre. Essa questão distingue posicionamentos e argumentos: uns mais propensos a aceitar que o contexto influencia o comportamento eleitoral através das redes de interação social, quer entre amigos e vizinhos ou entre ambientes homogêneos ou heterogêneos; e outros que procuram mostrar que o contexto geográfico é mais relevante do que a interação social. Entretanto, a geografia do voto é uma combinação de ambos os efeitos, composicional e contextual. É um referencial teórico-metodológico para a tarefa de revelar como isto acontece.

### **1.3. Análise sobre uma possível conexão entre resultado eleitoral e mandato parlamentar**

O estudo sobre o comportamento/ desempenho eleitoral dos atores e o resultado da produção legislativa no sistema político brasileiro é uma das áreas de pesquisa que mais se desenvolveu na ciência política após a redemocratização nos anos 1980. Vários são os estudos recentes, realizados no Brasil, com base empírica, para examinar a produção legislativa. Entre as principais questões abordadas está a disciplina e a fidelidade partidária (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), a relação entre poder Executivo e Legislativo no que se refere à origem e à natureza das matérias propostas e aprovadas (FIGUEIREDO; LIMONGI, 1999), e a conexão eleitoral (CARVALHO, 2003; SANTOS, 2001; TOMIO; RICCI, 2009).

Segundo Amorim Neto e Santos (2003), o principal tema de interesse dos deputados federais é a área social, e a maior parte das leis apresentadas pelos parlamentares é de âmbito nacional. O que também não significa a representação de uma ampla agenda de reformas sociais ou programas de política social que buscam diminuir as desigualdades econômicas brasileiras. Os autores analisaram a produção legislativa da Câmara dos Deputados - todos os projetos de lei aprovados (1985-1999) e todos os projetos propostos no ano de 1995 -, identificando: o tema, a abrangência e o efeito causado. Os resultados confirmam os achados de Figueiredo e Limongi (1999), de que os parlamentares não teriam uma perspectiva localista, orientada a responder a preocupações de ordem individual.

Mas ao estudar a produção legislativa da Câmara dos Deputados,

focando as leis de caráter social, Lemos (2001) busca explicações ao analisar a forma – transferência ou regulação – e o escopo – impacto concentrado ou difuso – das referidas leis. Segundo a autora duas constatações são relevantes para entender a conexão entre a produção do mandato e resultado eleitoral: a) no que se refere a forma: houve o predomínio de matérias do tipo regulador, devido as limitações institucionais do Legislativo brasileiro para a elaboração do orçamento, tal como conferidas pela Constituição Federal de 1988; b) quanto ao escopo: há preferência por apresentar propostas difusas em detrimento das concentradas - tipo paroquialistas -; pois o eleitor – avaliador primordial para garantir a reeleição – é capaz de perceber o desempenho parlamentar mesmo quando não é beneficiado diretamente pela lei.

Amorim Neto e Santos (2003) consideram esta explicação parcialmente correta. Os atores afirmam existir uma diferença no perfil das matérias apresentadas pelos partidos da oposição e da base aliada: enquanto os parlamentares da oposição optam por matérias com conteúdo nacional - este comportamento seria motivado por ser o único modo da oposição se fortalecer e mostrar seu plano de governo para o país -; os parlamentares da situação, especialmente os políticos que recebem votos com padrão concentrado ou dominante tendem a ter maior disposição para apresentar propostas de tipo paroquial ou *pork barrel* - uma política cujo objetivo é beneficiar os eleitores que votaram em um determinado político; assim, os benefícios econômicos ou serviços são concentrados em uma área circunscrita, mas os custos são repartidos pela totalidade.

Buscando abordar esta problemática, Carvalho (2003), realizou um estudo sobre a relação entre o padrão dos votos recebidos pelos deputados e a atuação legislativa do parlamentar. Foram analisados os projetos de lei, as emendas orçamentárias e atitudes dos deputados federais. Os resultados da análise dos projetos de lei apontaram para a aceitação da hipótese distributivista. O autor demonstra empiricamente que deputados com base dominante (seja concentrada ou fragmentada) foram os que menos apresentaram propostas de projetos de lei - âmbito nacional; os dados demonstraram, ainda, que as regras internas do Congresso não são fortes o suficiente para eliminar todos os incentivos vindos da arena eleitoral, contudo, tão pouco é verdade que todos os deputados brasileiros agem de maneira paroquial. Ou seja, tanto o sistema eleitoral como as regras internas do Congresso

possibilitam que os parlamentares atuem politicamente, no âmbito federal, por meio de múltiplas estratégias.

Estudos que abordam a conexão eleitoral, tomando como objeto a produção legal no poder legislativo nos âmbitos subnacional e local, existem em número bastante reduzido no Brasil. Castro, Anastasia e Nunes (2009) examinaram a representação política de deputados estaduais de doze Casas Legislativas com o objetivo de avaliar, entre outros fatores, em que medida a base eleitoral influencia o comportamento dos legisladores estaduais. Os resultados da pesquisa apontaram que o grau de particularismo, ou seja, paroquialismo é mais elevado entre: (1) deputados de estados com maior competição eleitoral, (2) deputados da oposição, (3) deputados que diziam possuir como apoiadores prefeitos e vereadores, e, por fim, como esperado, 4) deputados que afirmavam representar os interesses da sua região.

Cervi (2010), que analisou a produção legislativa – projetos de lei – dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa do Paraná (1999 a 2002), considerando a base eleitoral de cada deputado, afirma que existe uma relação entre a abrangência territorial dos projetos apresentados e a base eleitoral: os deputados que apresentaram o maior número de projetos considerados regionais foram os que receberam, proporcionalmente, o maior número de votos concentrados em uma determinada região; os deputados com voto disperso pelo Estado apresentaram maior número de projetos com impacto estadual.

Outro estudo que aborda a produção legislativa foi o realizado por Tomio e Ricci (2010). Os autores analisaram, em perspectiva comparada, a produção legal de seis Assembleias Legislativas – projetos de leis apresentados pelo poder Executivo e pelo poder Legislativo. Os resultados obtidos indicaram que a lógica da conexão eleitoral não se confirma, pois o número de projetos paroquiais é inferior ao de projetos de cunho geral. No entanto, quando observada a taxa de aprovação/execução, os projetos de cunho local encontram-se bastante acima em todas as Assembleias Estaduais estudadas.

### 3. A representação política da RMBS: um olhar a partir dos eleitos à Câmara Federal no período 2002-2012

A votação dos parlamentares - deputados federais - eleitos entre 2002-2012, com alto desempenho eleitoral na RMBS, pode ser analisada a partir da geografia do voto. Foi possível identificar que a maioria dos deputados possui um perfil de votação concentrado; ou seja, a maior parte da sua votação é obtida em um único município, via de regra, o município de Santos. A geografia do voto dos parlamentares pesquisados e a geografia do destino dos recursos públicos liberados por meio de suas emendas individuais foram estudadas com a associação do resultado da análise da correlação entre a porcentagem de votos nos municípios e a porcentagem de recursos alocados por meio das emendas orçamentárias individuais que foram executadas. Este estudo possibilitou identificar a existência de um paroquialismo eleitoral urbano, padrão eleitoral já encontrado em outras regiões metropolitanas brasileiras (CARVALHO, 2009).

Os resultados obtidos no estudo, também permitiram dialogar com o argumento de Mayhew (1974), de que os deputados oriundos dos grandes centros teriam pouco ou menos interesse nos recursos distributivos, isto por não poderem reivindicar o crédito pelos benefícios em razão da magnitude do centro urbano. Assim, esses deputados tenderiam a se empenhar menos pela execução dessas emendas do que deputados oriundos de distritos geográficos menores.

No caso da RMBS, os dados demonstram que os deputados eleitos com base no município de Santos (um grande centro) moveram-se pela alocação de recursos desagregados/distributivos. Fato que pode ser comprovado com a análise dos dados da Tabela 10.1 que apresenta um alto percentual da razão entre os valores emendas apresentadas e os valores emendas executadas - todos os deputados apresentaram, em Santos, percentual acima de 60%.

**Tabela 10.1 - Valor liquidado, Autorizado e a Razão, por Legislatura e por Deputado no município de Santos**

Legislatura	Nomes	Valor liquidado	Autorizado	Razão (liq/aut)
2003-2006	Mariângela (PT)	942.000,00	1.232.000,00	0,76
	Telma de Souza (PT)	1.730.146,46	2.260.975,00	0,77
	Vicente Cascione (PTB)	2.873.995,00	4.549.000,00	0,63
2007-2010	Márcio França (PSB)	700.000,00	1.000.000	0,70
2011-2012	Beto Mansur (PP)	1.000.000,00	1.000.000,00	1,00

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

O detalhamento das análises realizadas é apresentado a seguir, juntamente com uma contextualização do cenário político partidário no âmbito federal, organizadas por pleito eleitoral e desempenho do candidato.

### 3. 1. As eleições de 2002 e a representação da Baixada Santista

A disputa eleitoral de 2002 representou uma modificação bastante significativa no cenário político brasileiro com a eleição para Presidente da República de Luís Inácio Lula da Silva pelo PT. Essa eleição instaurou um novo bloco hegemônico no comando do Governo Federal formado pela aliança PT, PL, PCdoB, PCB e PMN, que substituiu o domínio da aliança formada em torno da eleição de Fernando Henrique Cardoso (mandato 1995-1998 pela coligação PSDB/PFL/PTB) e reeleição (mandato 1999-2002 pela coligação PSDB/PFL/PTB) <sup>2</sup>. Nos enfrentamentos majoritários estaduais e nas cadeiras legislativas nos estados, na Câmara Federal e no Senado, o PT se beneficiou desse resultado eleitoral e pela primeira vez conseguiu eleger a maior bancada, com 91 deputados federais, além de chegar ao segundo turno em estados importantes como São Paulo, Bahia, Ceará e Rio Grande do Sul e eleger quatro governadores.

Na Baixada Santista não foi diferente, os candidatos petistas com carreira política construída na região obtiveram votação expressiva

<sup>2</sup> Siglas partidárias citadas no capítulo: PT (Partido dos Trabalhadores); PMDB (Partido do Movimento Democrático Brasileiro); PL (Partido Liberal); PC do B (Partido Comunista do Brasil); PCB (Partido Comunista Brasileiro); PMN (Partido da Mobilização Nacional); PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira); PFL (Partido da Frente Liberal); PTB (Partido Trabalhista Brasileiro); PP (Partido Progressista); PPB (Partido Progressista Brasileiro); PSB (Partido Socialista Brasileiro); PDT (Partido Democrático Trabalhista); DEM (Democratas); PSL (Partido Social Liberal); PRP (Partido Progressista Reformador); PSDC (Partido da Social Democracia Cristã); PRTB (Partido Renovador Trabalhista Brasileiro); PTC (Partido Trabalhista Cristão).

desse eleitorado. Das três cadeiras conquistadas em nível federal pelos candidatos da RMBS, duas pertenceram ao PT – a ex-deputada estadual Mariângela Duarte e a ex-prefeita Telma de Souza -, e mais uma pertencia ao PSB, com o advogado e ex-deputado federal Vicente Cascione – todos com carreira política construída em Santos.

A professora universitária Mariângela Duarte foi vereadora em Santos por dois mandatos (1989-1992; 1993-1994), deputada estadual também por duas vezes (1995-1998; 1999-2002), e suplente de deputada federal para o mandato 2003-2006, tendo sido empossada por conta de outros deputados federais eleitos terem se tornado ministros no primeiro governo Lula. A pedagoga e advogada Telma de Souza teve seu primeiro cargo eletivo em 1982 como vereadora do PT, seu único partido político, e da qual foi fundadora na cidade em 1980. Já em sua primeira candidatura foi a terceira mais votada do município tornando-se a única mulher no Legislativo municipal. Em 1984, na disputa pela prefeitura, também foi a terceira mais votada, fato que contribuiu para sua eleição como deputada estadual em 1986. Foi prefeita na gestão 1989-1992. Fez o sucessor no governo municipal com o ex-secretário de saúde, o médico sanitarista David Capistrano Filho para o mandato seguinte 1993-1996 e foi, seguidamente, candidata a prefeita nas eleições de 1996, 2000, 2004 e 2012<sup>3</sup>.

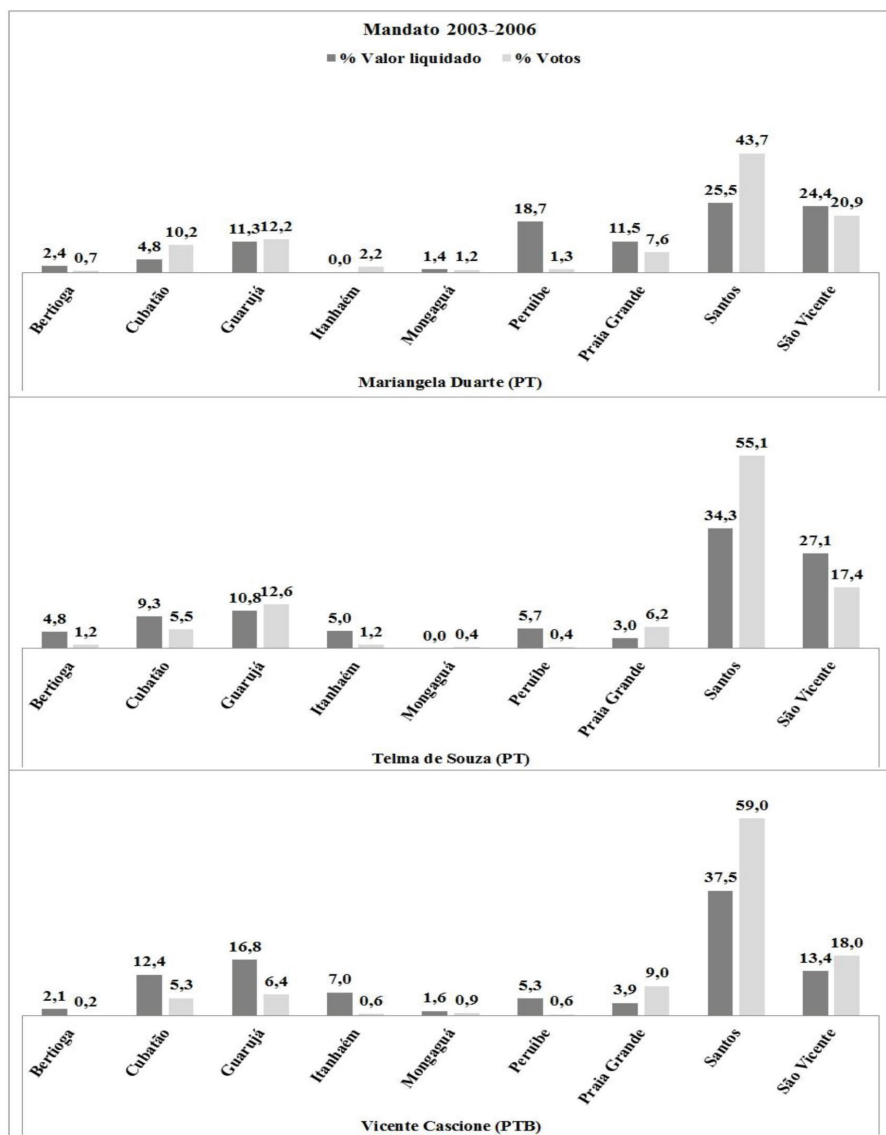
Já o deputado federal Vicente Cascione, construiu uma carreira política associada ao campo profissional do Direito. Foi vice-reitor da Universidade Católica de Santos e vice-diretor da Faculdade de Direito da mesma universidade. Em 1987, participou da Assembleia Nacional Constituinte como assessor da comissão de sistematização. Foi ainda candidato a prefeito em 1992 pelo PDT (disputando o segundo turno contra David Capistrano Filho) e deputado federal na legislatura 1995–1998. Sua trajetória política foi constituída com uma imagem independente aos partidos políticos, tendo mudado várias vezes de agremiação partidária entre PTB, PSB, PDT e DEM e sempre identificado como representante da elite santista, defendendo questões voltadas à moralidade na política.

A seguir, são apresentados os dados eleitorais de cada um dos candidatos eleitos no respectivo pleito e os dados referentes à liberação de recursos públicos– a aprovação/ execução de emendas parlamentares individuais - para a região (para um dos municípios) da RMBS.

---

<sup>3</sup> Em 2008 a candidata à prefeita foi a ex-deputada estadual Maria Lúcia Prandi e Telma de Souza foi candidata a vereadora após não ter sido eleita deputada federal em 2006.

**Gráfico 10.1 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2003/2006)<sup>4</sup>**



Fonte: Portal do Orçamento-SIGA Brasil; Tribunal Superior Eleitoral. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

<sup>4</sup> Os cálculos foram feitos apenas para as emendas aprovadas e liberadas diretamente para uma das cidades da Baixada Santista, pois existiam emendas feitas para o estado de São Paulo em que direcionava a verba para a RMBS; essas não foram consideradas.

**TABELA 10.2 – Valores liquidados por tipo de emendas,  
no mandato 2003-2006**

<b>Nome</b>	<b>Classificações</b>	<b>Liquidado</b>
<b>Mariângela (PT)</b>	Saúde	R\$ 1.896.000
	Turismo	R\$ 200.000
	Educação	R\$ 199.536
	Infraestrutura Urbana e Habitação	R\$ 900.000
	Assistência Social	R\$ 357.041
	Agricultura, Pecuária e Pesca.	R\$ 138.200
	<b>Total</b>	<b>R\$ 3.690.777</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal . Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrópoles.

A análise dos dados eleitorais e da liberação de recursos públicos (Gráfico 10.1) – a aprovação de emendas parlamentares com liberação de recursos públicos para a região (municípios ou entidades) – referentes à RMBS no mandato de 2003-2006 da deputada federal Mariângela Duarte indicou que a candidata obteve votação concentrada na cidade de Santos e com menor relevância em São Vicente. O que pode ser explicado tanto pela trajetória da candidata, como pela influência partidária: no caso de Santos a existência da polarização entre a base eleitoral do PT e o antipetismo representado pelos demais partidos; e no caso de São Vicente pela proximidade geográfica com Santos (inclusive dependente economicamente, especialmente na ocupação/ trabalho) e também pela questão partidária - a vinculação histórica entre PT e PSB, que nesse período tinha na gestão do poder Executivo o prefeito Márcio França do PSB.

Quanto à liberação de recursos, os nove municípios da Baixada Santista foram contemplados. A maioria com porcentagem pequena de recursos, exceto Santos, Guarujá e São Vicente, municípios em que houve a maior concentração de recursos liberados. Assim, os dados indicaram que não há uma correspondência direta entre porcentagem de votos e liberação de recursos, mas uma associação; ou seja, Santos e São Vicente foram os municípios que receberam os maiores percentuais de recursos e também são os municípios em que a candidata obteve maior porcentagem de votos. No entanto, no caso de Santos, o apoio eleitoral é proporcionalmente muito maior que os recursos liberados. Fato que pode ter uma explicação de cunho partidário: a derrota do PT nas eleições municipais de 2000 (vitória de Beto Mansur do PPB

contra Telma de Souza). Coadunando a influência partidária, a única discrepância no período entre recursos liberados via emendas e votos, que foi o município de Peruíbe – a porcentagem de recursos liberados é muito maior que a de votos – pode ser explicada pelo fato do prefeito no período (2001-2004), Gilson Bargieri, ter sido eleito pelo PL em coligação com o PT.

Os recursos liberados a partir das emendas foram, predominantemente, ligados à área da saúde e da infraestrutura urbana e habitação (Tabela 10.2).

**Tabela 10.3 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2003-2006**

<b>Nome</b>	<b>Classificações</b>	<b>Liquidado</b>
<b>Telma de Souza (PT)</b>	Saúde	R\$ 2.553.786
	Turismo	R\$ 100.000
	Ciência e Tecnologia	R\$ 150.000
	Infraestrutura Urbana e Habitação	R\$ 1.530.000
	Assistência Social	R\$ 440.000
	Trabalho e Emprego	R\$ 70.186
	Cultura	R\$ 150.000
	Esporte	R\$ 42.760
	<b>Total</b>	<b>R\$ 5.036.732</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

Os dados eleitorais e a liberação de recursos públicos para a RMBS no mandato de 2003-2006 da deputada federal Telma de Souza indicou que: a candidata também obteve votação concentrada nas cidades de Santos e São Vicente, e com menor relevância no Guarujá. Tal pode ser explicado também pela trajetória da candidata e pela influência partidária, conforme exposto anteriormente no caso da deputada Mariângela Duarte em Santos e São Vicente; no que se refere ao Guarujá, a proximidade geográfica com Santos (inclusive, também de dependência econômica) é fator fundamental. No período Guarujá possuía Maurici Mariano, do PMDB, como prefeito.

Quanto à liberação de recursos, a deputada, de forma geral, seguiu a mesma lógica: contemplou oito dos nove municípios da região (exceção feita a Mongaguá), mesmo que a maioria tenha sido com porcentagem pequena de recursos. Novamente Santos, Guarujá e São Vicente foram os municípios que mais deram votos a então candidata

e que mais receberam recursos por emendas parlamentares apresentadas por ela, demonstrando uma associação entre porcentagem de votos e liberação de valores. Apresentam, no entanto, discrepâncias entre, de um lado, recursos liberados via emendas, e de outro, votos, pois a porcentagem de recursos liberados é muito maior que a de votos nos seguintes municípios: Peruíbe (Gilson Bargieri, PL/PT); Itanhaém, com o prefeito Orlando Bifulco Sobrinho, do PFL; Cubatão, com o prefeito Clermont Silveira Castor, eleito pelo PL; e Bertioga, com o prefeito Lairton Gomes Goulart, também pelo PL. Desse modo, é razoável supor que a coligação entre PT e PL em nível federal com Lula e José Alencar tenha tido influência na liberação de recursos no mandato 2003/2006 para os três prefeitos do PL. Já os recursos liberados (Tabela 10.3) a partir das emendas da deputada foram, predominantemente, da área da saúde e da infraestrutura urbana e habitação.

**Tabela 10.4 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2003-2006**

<b>Nome</b>	<b>Classificações</b>	<b>Liquidado</b>
<b>Vicente Cascione (PTB)</b>	Saúde	R\$ 4.300.000
	Educação	R\$ 389.595
	Infraestrutura Urbana e Habitação	R\$ 900.000
	Assistência Social	R\$ 1.880.000
	Cultura	R\$ 150.000
	Esporte	R\$ 50.000
	<b>Total</b>	<b>R\$ 7.669.595</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

A análise dos dados eleitorais e da liberação de recursos públicos do deputado Vicente Cascione, indicou que o candidato obteve uma votação extremamente concentrada na cidade de Santos e, com pequena expressividade, em São Vicente. O que pode ser explicado mais pela trajetória do candidato que pela influência partidária. O deputado contemplou os nove municípios da região com a liberação de recursos das emendas parlamentares, no entanto com grau de proporção entre votos e recursos bastante díspares.

O município de Santos concentrou a obtenção de recursos liberados, Guarujá, Cubatão e São Vicente em grau bem menor; resultados que podem ser explicados tanto pela trajetória política do candidato/deputado, especificamente por sua vinculação com Santos. No caso

deste deputado a influência partidária não teve relevância, haja vista que pouco depois das eleições migrou para outra agremiação, de orientação oposta à anterior (do PSB para o PTB). De acordo com a Tabela 10.4, os recursos liberados a partir das emendas do deputado foram, predominantemente, da área da saúde e da assistência social.

### **3. 2. A disputa de 2006: efeitos do mensalão e o peso dos ex-prefeitos.**

A eleição de 2006 para a Câmara Federal ocorreu em um ambiente bastante diverso da eleição ocorrida em 2002. Entre os principais fatores que modificaram o quadro dos representantes eleitos na região, podemos destacar dois: o primeiro deles consistiu em efeitos das denúncias de compra de votos para aprovação de propostas do governo nas votações no Congresso Nacional, mais conhecido como *mensalão*, e que envolveram empresários e políticos de diversos partidos, principalmente do PT. O segundo fator determinante foi a importância política da candidatura dos dois primeiros ex-prefeitos reeleitos dos maiores municípios da região: Santos e São Vicente<sup>5</sup>.

Somado a essa conjuntura nacional, a eleição para deputado federal desse ano teve como candidatos em disputa o ex-prefeito santista Beto Mansur do PP<sup>6</sup> e o ex-prefeito vicentino Márcio França do PSB, ambos chefes dos executivos municipais nos mandatos 1997-2000 e 2000-2004. Além de bem avaliados pela população, os dois ex-chefes do poder Executivo fizeram seus sucessores, com João Paulo Tavares Papa (PMDB) em Santos e Tércio Garcia (PSB) em São Vicente.

O candidato Beto Mansur, engenheiro, ex-radialista e proprietário de diversos meios de comunicação em Santos e São Vicente, iniciou sua carreira política em 1988 ao se filiar ao PSDB e se eleger pela primeira vez vereador. Durante seu mandato se destacou pela oposição ao governo Telma de Souza. Ainda nesse período, migrou para o Partido Democrático Trabalhista (PDT), disputou uma vaga na Câmara dos Deputados nas eleições de 1990 e foi eleito com votação expressiva nas cidades da região. Em 1993, a convite do então prefeito da capital paulista Paulo Maluf, mudou novamente de legenda: passou para o PPR, partido pelo qual obteve a reeleição como deputado federal em 1994. Em 1995, Maluf voltou a articular a fusão de seu partido com

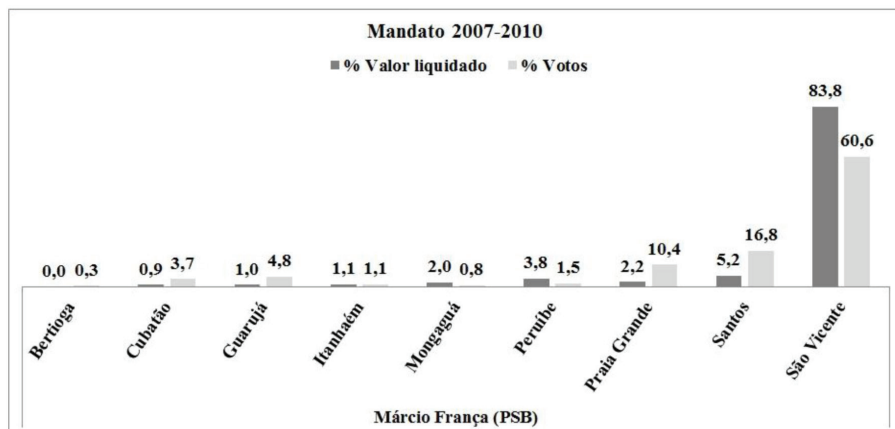
<sup>5</sup> A emenda da reeleição foi aprovada em 1997 sendo utilizada pela primeira vez em âmbito federal e estadual em 1998 e na esfera municipal nas eleições de 2000.

<sup>6</sup> Em 2003 o PPB mudou novamente sua nomenclatura e passou a se chamar apenas PP.

outra legenda. Dessa vez, do PPR com o PP, criando o PPB, que teve seu melhor momento em 1996 quando chegou a ser o maior partido da Câmara Federal, com 91 deputados federais e elegendo o prefeito de São Paulo, Celso Pitta.

Já Márcio França, advogado, foi vereador em São Vicente por dois mandatos (1989-1992; 1993-1996) sempre pelo PSB, seu único partido político. Foi eleito em 1996 e reeleito em 2000 para prefeito de São Vicente, obtendo nesta última eleição 93,1% dos votos válidos, o recorde brasileiro em cidades acima de 100 mil eleitores naquele ano. Em 2004, terminou seu segundo mandato com 94% de aprovação popular, segundo o Ibope. No final do mesmo ano, elegeu seu sucessor com 83% dos votos válidos. Na eleição de 2006, França foi eleito deputado federal, obteve 215.388 votos, majoritariamente do município em que foi prefeito, o que o tornou o deputado federal com maior votação em toda a história do litoral paulista.

**GRÁFICO 10.2 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2007/2010)<sup>7</sup>**



Fonte: Portal do Orçamento-SIGA Brasil; Tribunal Superior Eleitoral. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

A análise dos dados eleitorais da RMBS, referentes ao mandato de 2007-2010, indicou que o candidato Márcio França obteve votação extremamente concentrada na cidade de São Vicente e em menor grau

<sup>7</sup> No caso do deputado Beto Mansur, na base de dados utilizada (Portal do Orçamento-SIGA Brasil) não foi encontrado emenda com valores liquidados para nenhuma cidade da Baixada Santista no mandato 2007/2010.

em Santos; explicada por sua trajetória política, e neste período pela questão partidária - a vinculação histórica entre PSB e PT, que estava na gestão do poder Executivo Federal e, no caso de Santos, a polarização entre a base petista e o antipetismo. Além de se eleger deputado federal, ainda foi o principal responsável pela eleição do deputado estadual Luciano Batista, seu afilhado político, fatos que fortaleceram o peso político e a representatividade do município e a identificação com o eleitor, assim como aumentaram o repasse de recursos públicos via emendas parlamentares.

Quanto à liberação de recursos, os dados indicaram que houve uma associação entre porcentagem de votos e liberação de recursos; ou seja, concentração em São Vicente e, em menor grau em Santos. Esses municípios foram os que receberam os maiores percentuais de recursos via emendas parlamentares e também em que o candidato obteve maior porcentagem de votos. No entanto, no caso de Santos, o apoio eleitoral é, proporcionalmente, muito maior que os recursos liberados; fato que pode ter explicação no cálculo político do parlamentar de que os eleitores vicentinos seriam mais fiéis ao ex-prefeito, em comparação com os eleitores de Santos, onde a dispersão de votos em candidatos competitivos é bem maior. Os recursos liberados a partir das emendas do deputado foram, predominantemente, da área do turismo e da assistência social (Tabela 10.5).

**Tabela 10.5 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2007-2010**

<b>Nome</b>	<b>Classificações</b>	<b>Liquidado</b>
<b>Márcio França (PSB)</b>	Turismo	R\$ 6.386.250
	Educação	R\$ 1.420.000
	Ciência e Tecnologia	R\$ 595.000
	Assistência Social	R\$ 4.740.000
	Esporte	R\$ 397.500
	<b>Total</b>	<b>R\$ 13.538.750</b>

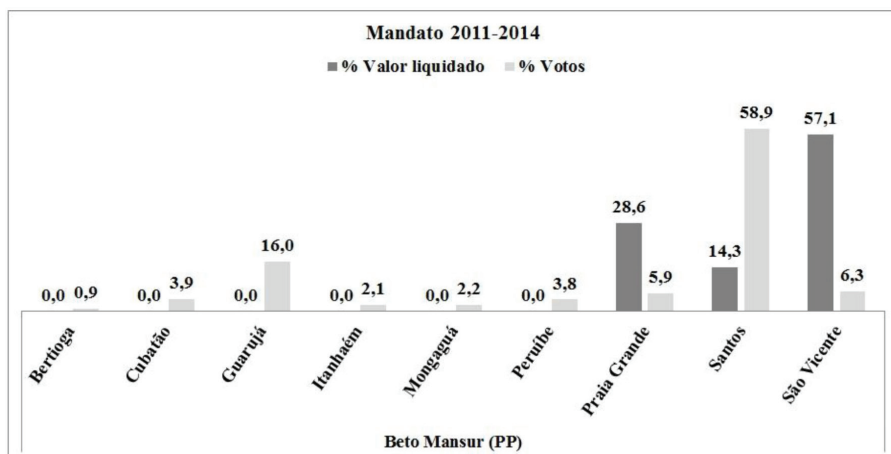
Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

### **3. 3. Tópicos da política brasileira nas eleições 2010: paróquiaismo, partido de aluguel e a influência da Lei da Ficha Limpa.**

As eleições 2010 na Baixada Santista consolidaram processos políticos, influenciados pelas características e institucionalidade do cenário nacional, que tinham sido apresentados como tendência no decorrer das eleições. Podemos citar no caso das eleições para deputado federal: a) consolidação do fenômeno do paróquiaismo em São Vicente e do cálculo dispersão de votos pela alta competitividade em Santos com o deputado Márcio França; b) as novas regras da Lei da Ficha Limpa que ameaçou o acesso do deputado Beto Mansur à Câmara Federal; e c) as regras do sistema de representação política que possibilitou a eleição de um candidato com visibilidade nacional, o “Delegado” Protógenes, pelo PC do B do Guarujá, mas sem qualquer vínculo ou carreira política construída na região.

Após 83,8% dos valores de suas emendas liquidadas terem sido destinadas a São Vicente, e de ter se tornado o principal personagem da política no município, França que já tinha feito o sucessor, Tércio Garcia, em 2004, foi também o grande responsável pela reeleição do mesmo em 2008. Além disso, no decorrer desse período, França se tornou presidente estadual do PSB e representante de todas as articulações do partido no estado, como a candidatura do presidente da Federação das Indústrias do estado de São Paulo (Fiesp), Paulo Skaf, ao governo paulista em 2010 e a adesão ao governador Geraldo Alckmin (PSDB) a partir de 2011, sendo convidado a assumir a recém-criada Secretaria estadual de Turismo. Por conta de ter se afastado da Câmara dos Deputados para assumir a secretaria, não foi possível aferir nenhuma emenda ou valor liquidado enquanto parlamentar para nenhuma cidade da Baixada Santista entre 2011 e 2012 (período abordado pela pesquisa). Entretanto, neste período, o então secretário estadual destinou quantidade considerável de recursos públicos para a região, provenientes principalmente do Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias (DADE), mais conhecida como “verba DADE”.

**GRÁFICO 10.3 – Porcentagem de votos e valores liquidados por município dos representantes federais eleitos da RMBS (2011/2014)**



Fonte: Portal do Orçamento-SIGA Brasil; Tribunal Superior Eleitoral. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

No caso do deputado Beto Mansur, entra em cena um determinante instaurado pouco antes das eleições de 2010 e que determinou uma nova configuração às candidaturas e posses dos mandatos parlamentares: a Lei da Ficha Limpa<sup>8</sup>.

A candidatura de Mansur foi impugnada pelo TRE-SP (Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo) que considerou Mansur “ficha-suja”, pois em 2004 o deputado foi condenado pelo TJ (Tribunal de Justiça) de São Paulo por abuso de poder político nas eleições de 2000. Segundo a decisão de 2004, Mansur usou dinheiro público para imprimir e distribuir panfletos para promover sua reeleição à prefeitura de Santos em 2000. O TRE-SP declarou que essa condenação tornava o deputado inelegível até 2012 e indeferiu a candidatura do deputado que recorreu ao Tribunal Superior Eleitoral. Na corte, o ministro relator

<sup>8</sup> A “Ficha Limpa” ou Lei Complementar nº 135 de 2010 é uma legislação que foi emendada à Lei das Condições de Inelegibilidade (Lei Complementar nº 64 de 1990) originada de um projeto de lei de iniciativa popular que reuniu cerca de 1,3 milhão de assinaturas com o objetivo de aumentar a idoneidade dos candidatos. A lei torna inelegível por oito anos o candidato que tiver o mandato cassado, renunciar para evitar a cassação ou for condenado por decisão de órgão colegiado (com mais de um juiz), mesmo que ainda exista a possibilidade de recurso. O Projeto foi aprovado na Câmara dos Deputados no dia 5 de maio de 2010 e no Senado Federal no dia 19 de maio de 2010 por votação unânime. Foi sancionado pelo Presidente Lula, transformando-se em Lei Complementar em 4 de junho de 2010.

do processo fez uma interpretação da Lei da Ficha Limpa diferente daquela do TRE-SP. Para o ministro, pelo texto da lei, a condenação do TJ paulista tornou o deputado inelegível até 2008, e assim liberou a candidatura dele em novembro de 2010 fazendo com que os 65 mil votos recebidos por Mansur em outubro fossem considerados válidos.

A análise dos dados eleitorais da RMBS, referentes ao mandato de 2011-2014, indicou que o candidato Beto Mansur obteve votação extremamente concentrada na cidade de Santos e em menor grau no Guarujá e em São Vicente; explicada por sua trajetória política de ex-prefeito do município, e neste período pela questão partidária - no caso de Santos, a polarização entre a base petista e o antipetismo e a reeleição em primeiro turno do seu sucessor, João Paulo Tavares Papa (PMDB), nas eleições municipais de 2008; no caso do Guarujá, a proximidade geográfica e a dependência em relação a Santos.

Quanto à liberação de recursos, os dados indicaram que não houve uma relação entre os municípios em que o candidato obteve maior porcentagem de votos e a liberação de recursos via emendas. Houve uma extrema concentração de recursos liberados para São Vicente e, em menor grau, para Praia Grande e Santos. No caso do Guarujá, município em que o candidato obteve votação significativa, não houve liberação de recursos. O município que recebeu a maior porcentagem de recursos foi São Vicente, contrastando com a porcentagem de votos que foi bastante inferior e, menor ainda, se comparada com a obtida nos outros municípios citados. Quanto à diferença entre as porcentagens de votos e recursos alocados para Santos, pode ser apresentada como uma das explicações o fato do município já ter fortes representantes na Assembleia Legislativa e vinculação com o governo estadual - gestão PSDB -, além de interlocutores com a gestão petista do governo federal. No caso da Praia Grande, a relação político-partidária também explica: nas eleições municipais de 2008 o candidato ao cargo de prefeito, Alexandre Cunha - PMDB / PP / PT / PSL / PR / DEM / PSDC / PRTB / PMN / PTC / PC do B - ficou em segundo lugar, com 47% dos votos válidos. Os recursos liberados a partir das emendas do deputado foram, predominantemente, da área do esporte como pode ser observado na Tabela 10.6<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> Valores referentes aos anos de 2011 e 2012.

**Tabela 10.6 – Valores liquidados por tipo de emendas, no mandato 2011-2014, segundo o candidato**

<b>Nome</b>	<b>Classificações</b>	<b>Liquidado</b>
<b>Beto Mansur (PP)</b>	Saúde	R\$ 1.000.000
	Infraestrutura Urbana e Habitação	R\$ 2.000.000
	Esporte	R\$ 4.000.000
	<b>Total</b>	<b>R\$ 7.000.000</b>

Fonte: Tribunal Superior Eleitoral; Senado Federal. Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

Por fim, o deputado federal Protógenes de Queiroz se tornou parlamentar da RMBS sem ter maiores vínculos com a região. Sua situação demonstra parte das falhas no sistema de representação política do país. Nascido no estado da Bahia e formado em Direito, Protógenes foi Procurador-Geral do município fluminense de São Gonçalo antes de ser admitido como delegado na Polícia Federal (PF) em 1998. O delegado Protógenes se tornou conhecido nacionalmente pela operação Satyagraha da Polícia Federal contra o desvio de verbas públicas, corrupção e a lavagem de dinheiro desencadeada no início de 2004 e que resultou na prisão de vários banqueiros, diretores de banco e investidores, em julho de 2008.

Em 2009 foi afastado da PF por processo disciplinar e anunciou sua filiação ao PC do B do Guarujá, assim como assumiu sua presidência no município. Nas eleições de 2010, dos seus 94.906 votos válidos poucos foram da Baixada Santista, além de ter recebido número inferior ao quociente eleitoral do estado, mas devido à grande votação do humorista Tiririca do PR (Partido da República, da sua coligação), conseguiu se eleger. Ironicamente, o vínculo mais estreito do deputado com a cidade é um imóvel de luxo em seu nome, alvo de investigação da PF de enriquecimento desproporcional aos seus rendimentos. Segundo o Portal do Orçamento, para os anos de 2011 e 2012 o deputado não fez emendas ou não teve nenhum valor liquidado para nenhuma cidade da Baixada Santista.

Em geral, o resultado da análise das correlações entre a porcentagem de votos nos municípios e a porcentagem de recursos alocados (executados) por meio das emendas orçamentárias individuais demonstra que os deputados da RMBS foram ativos na apresentação de emendas orçamentárias.

**Tabela 10.7 - Valor liquidado e número de votos dos candidatos**

<b>Nome</b>	<b>Cidades</b>	<b>Valor liquidado</b>	<b>% Valor liquidado</b>	<b>Votos</b>	<b>% Votos</b>
<b>Mariangela (PT)</b>	<b>Bertioga</b>	90.000	2,4	616	0,7
	<b>Cubatão</b>	176.041	4,8	8.535	10,2
	<b>Guarujá</b>	417.736	11,3	10.221	12,2
	<b>Itanhaém</b>	0	0,0	1.838	2,2
	<b>Mongaguá</b>	50.000	1,4	1.005	1,2
	<b>Peruíbe</b>	690.000	18,7	1.111	1,3
	<b>Praia Grande</b>	425.000	11,5	6.351	7,6
	<b>Santos</b>	942.000	25,5	36.743	43,7
	<b>São Vicente</b>	900.000	24,4	17.600	20,9
<b>Total</b>	<b>3.690.777</b>	<b>100,0</b>	<b>84.020</b>	<b>100,0</b>	
<b>Telma de Souza (PT)</b>	<b>Bertioga</b>	239.988	4,8	1.756	1,2
	<b>Cubatão</b>	465.975	9,3	8.257	5,5
	<b>Guarujá</b>	545.975	10,8	18.928	12,6
	<b>Itanhaém</b>	250.760	5,0	1.800	1,2
	<b>Mongaguá</b>	0	0,0	526	0,4
	<b>Peruíbe</b>	285.972	5,7	617	0,4
	<b>Praia Grande</b>	151.968	3,0	9273	6,2
	<b>Santos</b>	1.730.146	34,4	82.795	55,1
	<b>São Vicente</b>	1.365.948	27,1	26.199	17,4
<b>Total</b>	<b>5.036.732</b>	<b>100,0</b>	<b>150.151</b>	<b>100,0</b>	
<b>Vicente Cascione (PTB)</b>	<b>Bertioga</b>	160.000	2,1	232	0,2
	<b>Cubatão</b>	950.000	12,4	5.528	5,3
	<b>Guarujá</b>	1.292.000	16,8	6.725	6,4
	<b>Itanhaém</b>	540.000	7,0	653	0,6
	<b>Mongaguá</b>	120.000	1,6	900	0,9
	<b>Peruíbe</b>	404.000	5,3	523	0,5
	<b>Praia Grande</b>	300.000	3,9	9.391	9,0
	<b>Santos</b>	2.873.995	37,5	61.656	59,0
	<b>São Vicente</b>	1.029.600	13,4	18.814	18,0
<b>Total</b>	<b>7.669.595</b>	<b>100,0</b>	<b>104.422</b>	<b>100,0</b>	
<b>Márcio França (PSB)</b>	<b>Bertioga</b>	0	0,0	509	0,3
	<b>Cubatão</b>	120.000	0,9	6.929	3,7
	<b>Guarujá</b>	130.000	1,0	8.939	4,8
	<b>Itanhaém</b>	150.000	1,1	2.011	1,1
	<b>Mongaguá</b>	270.000	2,0	1.449	0,8
	<b>Peruíbe</b>	515.000	3,8	2.885	1,5
	<b>Praia Grande</b>	300.000	2,2	19.411	10,4
	<b>Santos</b>	700.000	5,2	31.708	16,9
	<b>São Vicente</b>	11.353.750	83,9	113.524	60,6
<b>Total</b>	<b>13.538.750</b>	<b>100,0</b>	<b>187.365</b>	<b>100,0</b>	
<b>Beto Mansur (PP)</b>	<b>Bertioga</b>	0	0,0	528	0,9
	<b>Cubatão</b>	0	0,0	2192	3,9
	<b>Guarujá</b>	0	0,0	8946	16,0
	<b>Itanhaém</b>	0	0,0	1154	2,1
	<b>Mongaguá</b>	0	0,0	1233	2,2
	<b>Peruíbe</b>	0	0,0	2108	3,8
	<b>Praia Grande</b>	2.000.000	28,6	3317	5,9
	<b>Santos</b>	1.000.000	14,3	32855	58,8
	<b>São Vicente</b>	4.000.000	57,1	3514	6,3
<b>Total</b>	<b>7.000.000</b>	<b>100,0</b>	<b>55847</b>	<b>100,0</b>	

Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrópoles.

Todos fizeram uso desse recurso legislativo associado à política de *pork barrel* e ao distributivismo – vide tabela 10.8 que apresenta a correlação entre os valores das emendas executadas e os votos obtidos nos municípios da RMBS – coeficiente de correlação de Pearson (r) – evidenciando um padrão de paroquialismo eleitoral urbano.

**Tabela 10.8 – Correlação entre % Valor liquidado das ementas dos parlamentares federais e % de Votos obtidos nos municípios da RMBS<sup>10</sup> - coeficiente de correlação de Pearson (r)**

<b>Deputados Federais</b>	<b>Coefficiente</b>
<b>Mariangela (PT)</b>	0,74
<b>Telma de Souza (PT)</b>	0,90
<b>Vicente Cascione (PTB)</b>	0,92
<b>Márcio França (PSB)</b>	0,97
<b>Beto Mansur (PP)</b>	0,09

Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

## Considerações finais

A análise, por meio da geografia do voto, dos resultados eleitorais dos candidatos ao cargo de deputado federal pela RMBS que foram eleitos no período entre de 2002-2012; – e a identificação de emendas parlamentares aprovadas por esses atores que garantiram a liberação de recursos públicos para os respectivos municípios dessa região permitiu compreender aspectos da dinâmica política local. Os dados indicaram que somente os municípios com relevância sócio-econômica regional garantem uma base eleitoral significativa para a eleição dos candidatos ao cargo de deputado federal, o que explica a concentração de votos na cidade de Santos e em São Vicente e, conseqüentemente, a obtenção da maior porcentagem de recursos. Assim, o estudo realizado com dados da RMBS reafirmou a constatação de Amorim Neto e Santos (2003), de que os parlamentares que recebem votos com padrão concentrado ou dominante tendem a ter disposição para apresentar

<sup>10</sup> O mandato do deputado Beto Mansur (PP) foi de 2011 a 2014, no entanto esta pesquisa considerou julho de 2014 como data limite para a coleta de dados, fator que influenciou o coeficiente apresentado.

propostas de tipo paroquial ou *pork barrel* - uma política cujo objetivo é beneficiar os eleitores que votaram em um determinado político (benefícios são concentrados em uma área circunscrita, mas os custos são repartidos pela totalidade). Os dados obtidos no estudo da RMBS também coadunaram o argumento defendido por Castro, Anastasia e Nunes (2009) de que o paroquialismo é elevado entre os deputados de Estados (no caso estudado, a região) com alta competição eleitoral; deputados que possuem como apoiadores prefeitos e vereadores, e, por fim, deputados que possuem como pauta do seu mandato a representação dos interesses da região. No caso da RMBS constamos a capacidade de eleger vários candidatos ao cargo de deputado federal, inclusive de um mesmo partido, em um determinado pleito eleitoral, devido a uma trajetória política na região (vínculo) e garantia de realização de ações e envio de recursos.

No entanto, a relação entre voto e liberação de recursos públicos via emendas parlamentares não decorre de uma associação direta, o que sugere, além da relevância de determinados municípios na dinâmica metropolitana, a existência de múltiplos fatores explicativos para esta questão.

Um fator que se mostrou presente ao longo do período analisado, para todos os candidatos, foi a influência das respectivas trajetórias (local de origem, profissão, vínculos e filiação política); na maioria dos casos analisados, este foi o fator determinante para explicar a relação voto e liberação de recurso. Somado aos fatores citados, a influência partidária também se mostrou presente, ou seja, importa para a liberação de recursos pelos deputados federais qual partido está na gestão do poder executivo municipal e no federal. Seja para obter recursos, - se a gestão do município pertencer ao mesmo partido ou base aliada -, ou para repelir e/ou distribuir os recursos para outros municípios, -se a gestão estiver sob o comando de um partido de oposição. No caso de Santos, município com maior capacidade eleitoral para eleger candidatos ao cargo de deputado federal, a existência da polarização entre a base eleitoral do PT e o antipetismo, representado pelos demais partidos, foi decisivo no processo político.

Os recursos liberados a partir das emendas dos deputados foram, predominantemente, da área da saúde, da infraestrutura urbana e habitação, da assistência social, do turismo e esporte. No entanto, os dados dos recursos indicam uma atuação dos deputados federais por área temática: cada deputado apresentou áreas com maior porcenta-

gem de recursos liberados. Assim, os dados possibilitaram aferir para explicar a relação voto obtido pelos deputados federais e liberação de recurso por emenda, a existência de um paroquialismo eleitoral urbano de natureza local. Ou seja, a referência é o município, embora este possua relação/ interdependência com outros municípios pela composição metropolitana, e a trajetória e o perfil do candidato. Neste processo analisado, os dados demonstraram que os partidos políticos também importam.

## Referências

AMORIM NETO, O. A conexão presidencial: Facções pró e anti-governo e disciplina partidária no Brasil. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 44, n° 2, p. 291-319, 2001.

AMORIM NETO, O.; SANTOS, F. O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 46, n° 4, p. 661-698, 2003.

BALBACHEVSKY, E. Identidade partidária e instituições políticas no Brasil. In: *Revista Lua Nova*, n° 26. São Paulo: CEDEC, p. 133-166, 1992.

CAMPBELL, A.; CONVERSE, P.; MILLER, W.; STOKES, D. *The American voter*. New York: Wiley, 1960.

CARREIRÃO, Y. S.; KINZO, M. D. Partidos políticos, preferência partidária e decisão eleitoral no Brasil (1989-2002). *Dados*, Rio de Janeiro, v. 47 n° 1, p. 131-168, 2004.

CARRIÇO, J. M. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

CARVALHO, N. R. *E no início eram as bases: geografia política do voto e comportamento legislativo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_. Geografia política das eleições congressuais: a dinâmica de representação das áreas urbanas e metropolitanas no Brasil. In: *Cadernos Metrôpole*, São Paulo, v. 11, n. 22, jul/dez, 2009, p. 367-384.

\_\_\_\_\_.; CORRÊA, F. S. É possível o paroquialismo metropolitano? Organização socioespacial metropolitana e a competitividade por votos nas eleições proporcionais na RMRJ. In: AZEVEDO, S; RIBEIRO, L. C. Q.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (Org.). *Cultura política, cidadania e voto: desafios para a governança metropolitana*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

CASTRO, M. *Determinantes do Comportamento Eleitoral: a centralidade da sofisticação política*. Tese de Doutorado, IUPERJ, 1994.

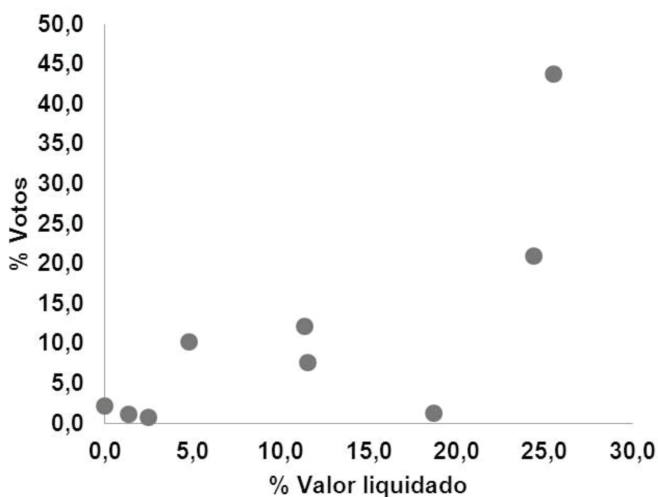
- CASTRO, M. M.; ANASTASIA, F.; NUNES, F. Determinantes do comportamento particularista de legisladores estaduais brasileiros. In: *Revista Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n° 4, pp. 961-1001, 2009.
- CERVI, E. U. *Opinião pública e comportamento político*. Curitiba: Ibpx, 2010.
- CONVERSE, P. The nature of belief systems in mass publics. In: APTER, D. (Ed.). *Ideology and discontent*. New York: Free Press, 1964.
- DALTON, R. J. The decline of party identifications. In: DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTEMBERG, M. (Eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. The consequences of partisan dealignment. In: DALTON, R. J.; MCALLISTER, I.; WATTENBERG, M. (Eds.). *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies*, Oxford: Oxford University Press, 2000.
- DOWNS, A. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: EDUSP, 1999.
- FARIA, V. As eleições paulistas de 1974: uma análise quantitativa. In: LAMOUNIER, B. (Org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, pp. 205-242, 1975.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na Nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.
- FIORINA, M. *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
- KINZO, M. D. Os partidos no eleitorado: percepções públicas e laços partidários no Brasil. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, n° 57, 2005.
- LAVAREDA, A. Governos, partidos e eleições segundo a opinião pública: o Brasil de 1989 comparado ao de 1964. In: *Dados*, Rio de Janeiro, v. 32, n° 3, 1989.
- LAMOUNIER, B.; CARDOSO, F. H. (Org.). *Os partidos e as eleições no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1975.
- \_\_\_\_\_. *Voto de desconfiança: eleições e mudança política no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 1980.
- LEMOES, L. O Congresso brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista. *Dados*, Rio de Janeiro, v.44, n° 3, p. 561-605, 2001.
- MAYHEW, D. *Congress: the electoral connection*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- MENEGUELLO, R.; ALVES, R. M. M. Tendências eleitorais em São Paulo (1974-1985). In: LAMOUNIER, B. (Org.). *1985: o voto em São Paulo*. São Paulo: IDESP, v. 1, p. 91-123, 1986.

- \_\_\_\_\_. *PT: a formação de um partido (1979-1982)*. São Paulo: Paz e Terra, 1989.
- \_\_\_\_\_. Partidos e tendências de comportamento: o cenário político em 1994. In: DAGNINO, E. (Org.). *Anos 90: política e sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- PATTIE, C.; JOHNSTON, R. *Putting Voters in their Place: geography and elections in Great Britain*. Norfolk, UK: Oxford, 2006.
- SANTOS, A. M. Sedimentação de lealdades e partidatismo no Brasil: tendências e descompassos. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (45): 69-84, 2001.
- SILVEIRA, F. *O novo eleitor não-racional*. Tese de Doutorado, FFLCH/USP, 1996.
- SINGER, A. *Identificação ideológica e voto no Brasil: o caso das eleições presidenciais de 1989 e 1994*. Tese de Doutorado, Universidade de São Paulo, 1998.
- JOHNSTON, R. J. *Geography of Elections*. Harmondsworth (Penguin), 1979.
- TOMIO, F.; RICCI, P. A conexão eleitoral no contexto das assembleias legislativas estaduais brasileiras: mito ou realidade? In: *LASA - Congress of the Latin American Studies Association*. Rio de Janeiro, 2009.
- TOMIO, F.; RICCI, P. Instituições e decisões: estudo comparativo do processo legislativo nas Assembleias Estaduais. In: *7º encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política*. Recife, PE, 2010.

## Anexo I

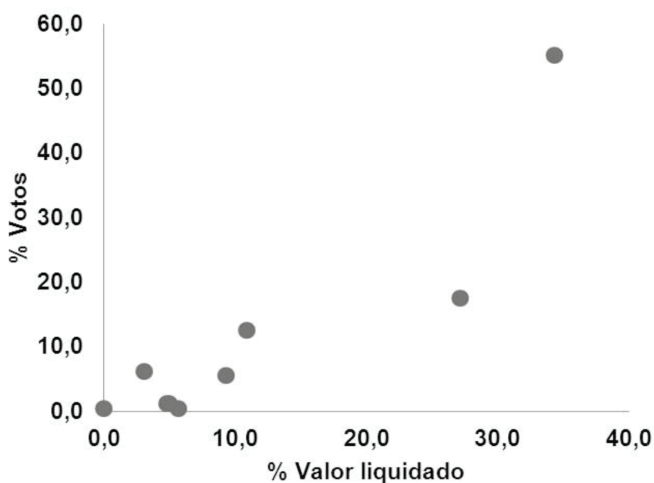
**Gráficos de dispersão: a correlação entre os valores das emendas executadas e os votos obtidos nos municípios da RMBS (Fonte: dados da Tabela 10.6)**

**Dispersão - Mariângela**



Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

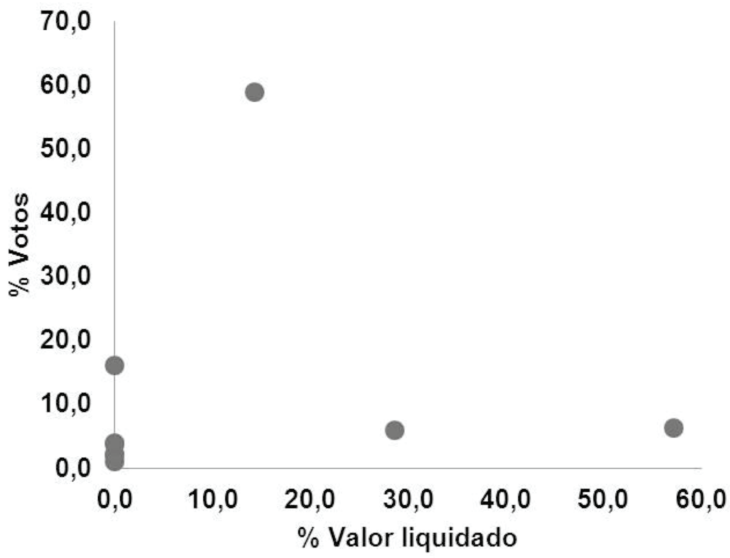
**Dispersão - Telma de Souza**



Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.



### Dispersão - Beto Mansur



Elaborado pelo Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles.

# “Do mar à terra”: velhas e novas dinâmicas nos processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil

---

*Marinez Villela Macedo Brandão*  
*Maria Graciela González de Morell*  
*Terezinha de Fátima Rodrigues*  
*Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz*  
*Raiane Patrícia Severino Assumpção*  
*Rafael Godoy Tavares Pinto*

**Resumo:** Este capítulo foi elaborado a partir de estudos realizados pelo Observatório das Metrôpoles – Núcleo Baixada Santista, como parte do projeto Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana<sup>1</sup>, que tem o objetivo de pesquisar os processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil, a partir de estudos de caso. Foram selecionados dois projetos na área de abrangência da RMBS: um, de âmbito macro, o Programa Onda Limpa, sob a responsabilidade da Sabesp, que tem como objetivo melhorar a balneabilidade das praias e as condições de vida da população por meio da ampliação e aperfeiçoamento dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos; o outro, de abrangência microrregional, é referente à transferência de 160 famílias residentes no antigo bairro denominado Jardim São Marcos, uma área considerada de risco por estar inserida na faixa industrial em Cubatão.

**Palavras-chave:** Habitação; saneamento; gramáticas políticas; processos decisórios.

**Abstract:** This article was compiled from studies by Metropolis Observatory - Core Santos as part of the Project: “socio-territorial pacts, Metropolitan Financing and Management”, which aims to research the decision-making processes the urban development policy in Brazil , from case studies. Two projects were selected in the catchment area of

---

<sup>1</sup> Trata-se de um projeto de âmbito nacional sob a coordenação da Prof<sup>a</sup> Dra<sup>a</sup> Raquel Rolnik (USP) e do Prof. Dr. Orlando Santos Jr. (UFRJ-IPPUR).

the Metropolitan Region of Santos: one, the macro level , the Clean Wave Program under the responsibility of Sabesp, which has the objective to improve the suitability of beaches and the living conditions of the population through the expansion and improvement of collection and treatment of sewage systems. The other selected micro-regional scope, design refers to the transfer of 160 families residing in the old neighborhood called Jardim São Marcos, one considered a risk area to be inserted in the industrial belt in Cubatão .

**Key-words:** Housing; sanitation; grammars politics; decision-making processes.

## Introdução

Este artigo evidencia a existência de velhas e novas dinâmicas presentes nos processos decisórios da recente política de desenvolvimento urbano no Brasil, a partir do estudo de dois projetos desenvolvidos na Região Metropolitana da Baixada Santista. Ambos, com características distintas em função de seus objetivos, mas articulados na temática ambiental, confirmam as gramáticas políticas presentes na cultura do país, em que há processos decisórios fortemente influenciados pela mediação político-partidária e pelos interesses privados, deslocando da arena decisória do poder público o universalismo de procedimentos e a efetiva participação popular.

Com o objetivo de verificar como as arenas políticas influenciam os processos decisórios ligados ao desenvolvimento urbano, o Observatório das Metrôpoles – Núcleo Baixada Santista, inserido no Projeto INCT – 2009/2011, Linha III – Governança Metropolitana, com o projeto Pactos Socioterritoriais, Financiamento e Gestão Metropolitana – coordenado por Raquel Rolnik e Orlando dos Santos Junior –, efetuou o estudo de dois projetos, um com abrangência Metropolitana – Projeto Onda Limpa – e outro microrregional, situado em Cubatão – remanejamento de famílias em uma área de risco. Por meio deste estudo, averiguou-se como ocorrem os processos decisórios no tocante ao financiamento, à execução das ações, aos agentes envolvidos, ao planejamento e execução das ações e à existência de pactuação participativa.

Apesar dos avanços inegáveis no campo da política urbana sob princípios constitucionais, perduram no país ações centralizadoras,

com a presença de sujeitos políticos que, reforçados por seus papéis institucionais, efetuam a mediação intercalando os interesses público-privados. Essa situação vai de encontro às novas diretrizes da política urbana assentada no direito à cidade e participação dos cidadãos nesses processos, corroborando a tese de Nunes (2010) da existência das gramáticas políticas, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático, e de processos decisórios realizados à margem do universalismo de procedimentos.

Dentre os avanços, destaca-se o surgimento da “noção de função social da cidade e da propriedade, do reconhecimento de posse de milhões de moradores das favelas e periferias das cidades do país e da incorporação direta dos cidadãos aos processos decisórios sobre essa política” (ROLNIK, 2009, p. 1).

São princípios que orientam o debate sobre o direito à cidade como um direito coletivo<sup>2</sup>, isto é, direito a tudo que a cidade oferece para a reprodução da vida dos que nela habitam. Em outras palavras, trata-se do direito a um sistema de proteção para viver dignamente, construído a partir do reconhecimento da vontade coletiva, da convivência dos diferentes e do enfrentamento de lutas e conflitos que resultam em solidariedade e urbanidade.

Por outro lado, as transformações ocorridas no mundo do trabalho no cenário mundial, com as novas tecnologias a partir dos anos 1980 e 1990, marcadas pela ortodoxia das políticas neoliberais e determinadas pelo crescimento econômico subordinado ao processo de globalização do capital, mescladas com as desigualdades sociais, econômicas e políticas das classes trabalhadoras, fragilizam diversos setores da sociedade civil na implementação de ações estratégicas de enfrentamento à restauração da acumulação do capital.

As tendências dos princípios neoliberais acabaram refletindo nos processos de redemocratização em curso no país, limitando a incorporação das possibilidades de fortalecimento dos avanços das políticas sociais, propiciados pela Constituição de 1988.

---

<sup>2</sup> Conforme a Carta Mundial pelo Direito à Cidade que foi elaborada desde o primeiro Fórum Social Mundial em Porto Alegre pelos movimentos sociais, organizações não governamentais, associações de profissionais, redes nacionais e internacionais da sociedade civil comprometidos com a luta por cidades justas, democráticas e sustentáveis. ([www.oidc.org.br](http://www.oidc.org.br))

Nesse sentido, segundo Rolnik, a criação do Ministério das Cidades e:

[...] a experiência de construção de políticas no Conselho Nacional das Cidades, assim como os processos de planejamento territorial participativo apostaram na construção de espaços públicos como *locus* de exercício da solidariedade cívica e de conquista do “direito a ter direitos” de parte importante dos brasileiros, inseridos de forma precária nas cidades e políticas urbanas (ROLNIK, 2009, p. 7).

Porém, cabe ressaltar que é contraditória a correlação de forças políticas no processo histórico de ampliação das arenas de atuação e, portanto, na intervenção participativa dos atores nesses contextos. Essa assertiva está embasada na ausência significativa de transparência nos diversos processos decisórios do país. Há, concretamente, um jogo de interesses macroeconômicos aliados aos pessoais que reafirma o insulamento burocrático presente nas instituições, fragilizando a pactuação participativa. No Brasil, a relação entre o Estado e a sociedade civil é marcada, historicamente, por enlaces corporativos que destituem o verdadeiro caráter público que deveria nortear as políticas sociais.

Os dois projetos analisados na Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS, escolhidos em função de seus aspectos socioambientais e pelo desenvolvimento econômico da região, são paradigmáticos, demonstrando como os pactos socioterritoriais, o financiamento e a gestão Metropolitana se materializam na ausência de processos decisórios transparentes e participativos.

## 1. A RMBS e a ocupação desordenada

A RMBS possui como área de abrangência, aproximadamente, 2.370 Km<sup>2</sup>, sendo que 55% são áreas de proteção ambiental, compreendendo, também, o Parque Industrial de Cubatão e o Complexo Portuário de Santos, o que coloca a região com expressiva participação no PIB paulista, além de outras atividades ligadas ao turismo e ao comércio atacadista e varejista.

É a partir da década de 1950 que se consolidam o centro portuário e a implantação das indústrias na Região. Nessa década, a

taxa de crescimento da população elevou-se a 4,6% ao ano, enquanto o Estado de São Paulo apresentou um crescimento de apenas 3,4% (BRANDÃO *et al.*, 2009). Esse crescimento explosivo intensificou a ocupação irregular em áreas de risco e mananciais, com a população vivendo premida entre as indústrias, palco de diversos desastres ambientais – dentre esses, o vazamento de gás amônia pela Indústria Ultrafértil em 1985, na área de Cubatão – em um território marcado por contrastes, onde indústrias e moradias têm convivido constantemente em risco.

A definição dos espaços da Região Metropolitana da Baixada Santista, após a era fordista, é marcada pela forte expansão dos serviços na área portuária, na indústria e no turismo, os quais proporcionaram novas relações sociais a partir do processo de industrialização. A urbanização foi determinada por interesses de classe e de mercado por grupos dominantes, sobrepondo-se ao direito à cidade. Nesse sentido, as atividades industriais e mercantis definiram os territórios de trabalho e as áreas de moradia e lazer, marcadas pela ausência de planejamento urbano.

A explosão demográfica vivenciada em vários municípios da Região acarretou sérios danos ambientais e problemas de saúde pública. Brandão e Godoy (2009), referindo-se ao relatório da CETESB, afirmam que os pesticidas organoclorados presentes nos ecossistemas aquáticos da Baixada Santista indicam diminuição nos compartimentos de água, sedimentos e organismos aquáticos. Essas atividades representam risco permanente tanto para o solo quanto para a água e o ar, afetando todo o ambiente e a qualidade de vida dessa Região. Agregam-se a esses, os problemas ligados à infraestrutura necessária a um viver com maior qualidade de saneamento básico, transporte e moradia dignas.

Conforme Morell *et al.* (2011),

[...] a Região chegou em 2010 com uma população em torno de 1.663.082 habitantes. Durante os anos 2000, experimentou um incremento populacional na ordem de 186.000 pessoas, aproximadamente. Apesar de diminuir, o peso da população do município sede, Santos, permanece o mais elevado, 28,3% em 2000 e 25,2% em 2010 (p. 1).

Segundo dados do IBGE (2010), a Região é a quinta em con-

centração de pessoas que vivem em favelas, cortiços, palafitas ou terrenos ocupados irregularmente. São, aproximadamente, 17,9% da população – 297.191 pessoas – vivendo em 130 aglomerados subnormais identificados na Região em áreas consideradas impróprias à moradia.

Esses problemas urbanos vêm sendo tratados com uma atuação dos municípios de forma isolada, sem integração numa dimensão Metropolitana. O caso macrorregional, o Programa Onda Limpa, ligado ao saneamento básico, é exemplar dessa perspectiva política, nos pactos socioterritoriais estabelecidos.

## 2. O mar: o Programa Onda Limpa

O Programa Onda Limpa<sup>3</sup>, desenvolvido com o objetivo de melhorar a balneabilidade das praias e as condições de vida da população, por meio da ampliação e aperfeiçoamento dos sistemas de coleta e tratamento de esgotos, é considerado um dos maiores e mais importantes projetos de recuperação ambiental da Baixada Santista, sob a responsabilidade da Sabesp e do governo de São Paulo. O investimento previsto é de R\$ 1,9 bilhão, sendo R\$ 1,4 bilhão na Região Metropolitana da Baixada Santista e R\$ 500 milhões no Litoral Norte. Na Baixada Santista, a meta é ampliar de 53% para 95% o índice de coleta de esgoto e tratar 100% do coletado, beneficiando 3 milhões de pessoas, entre população fixa e flutuante das cidades que compõem a Região Metropolitana.<sup>4</sup>

A governança do estado de São Paulo, nas duas últimas décadas, foi exercida por representantes do Partido Social Democrático Brasileiro (PSDB),<sup>5</sup> sendo que, desde 1982, ano em que se realizaram as primeiras eleições democráticas para governador no país, é o mesmo grupo político que detém o poder, uma vez que o PSDB foi constituído por um grupo dissidente do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB).

---

<sup>3</sup> O cronograma de desenvolvimento do programa iniciou-se em maio de 2007 e tinha previsão para conclusão das obras em dezembro de 2011 ([www.ondalimpa.com.br](http://www.ondalimpa.com.br))

<sup>4</sup> Nos dados disponibilizados pelo programa, não há informações de que as áreas de ocupações como favelas, mangues e encostas serão contempladas pelo Programa.

<sup>5</sup> Mário Covas (1995-1998; 1999-2001), Geraldo Alckmin (2001-2002; 2003-2006), José Serra (2007-2010) e, novamente, Geraldo Alckmin (2011-2014).

A criação do Programa Onda Limpa despontou de uma convergência, desenvolvida no interior dos processos históricos de perpetuação de um mesmo grupo político no executivo estadual e as alianças com o executivo municipal e o processo de privatização do saneamento no Estado de São Paulo. Isso aponta o quanto a elaboração e construção do programa são de autoria desses representantes e de suas alianças e arranjos locais, desde sua idealização no governo Covas, até sua implantação, em maio de 2007, no governo Serra<sup>6</sup>. Seu desenrolar manteve-se com a governança estadual do PSDB, conferindo alta centralização nas decisões do executivo estadual e dos municípios envolvidos.

Em relação à idealização e origens do programa, há disputas no que concerne aos interesses partidários, tentando não relacioná-lo com a esfera federal, como se pode ver em recente matéria no *Jornal A Tribuna*<sup>7</sup>, que, já no título, aponta “Onda Limpa – nada com o PAC”. Nessa, Bruno Covas (PSDB) afirma:

O Onda Limpa, maior programa de saneamento ambiental do litoral brasileiro é executado pelo Governo do Estado e foi concebido em parceria com o JICA, agência de fomento do Japão (...) o principal financiador do Programa Onda Limpa é o Japan Bank for International Cooperation-JBIC, atualmente incorporado à Japan International Cooperation Agency - JICA. O valor dos investimentos é de R\$1,4 bilhão, 56% são financiados pelos recursos do JBIC/JICA, 30% pelo BNDS e 14% com recursos próprios da Sabesp.

As conjugações estabelecidas por grupos políticos a investimentos do capital internacional no país atendem a interesses centralizados na acumulação de capital, distanciados de processos decisórios de caráter democrático, confirmando os “anéis burocráticos”. Segundo Nunes,

---

<sup>6</sup> Recentemente, José Serra definiu a origem do programa e gestão destacando que “o Programa Onda Limpa só pode ser executado porque foi concebido e planejado nos governos Covas e Alckmin” (AGOSTINE, 2012). Outro exemplo é a entrevista do deputado federal Antônio Carlos Mendes Thame (PSDB) ao Instituto Ethos (2012) de que “o programa é um exemplo prático de ação do partido em que a sustentabilidade (em seu tripé ambiental, econômico e social) está sendo o norte de políticas implantadas em alguns municípios.

<sup>7</sup> Disponível no blog de Bruno Covas: <http://brunocovas.com.br/artigo-sobre-o-programa-onda-limpa-de-autoria-de-bruno-covas-e-publicado-na-tribuna/>

O insulamento burocrático forneceu ao país uma administração econômica racional, gerida por elites profissionais modernizantes associadas a grupos empresariais internacionalizados. Embora essas elites se percebessem como portadoras legítimas de valores modernos e universalistas, o resultado de sua ação não foi absolutamente a criação de um “domínio público”. Suas atividades não tinham por objetivo a expansão das bases para uma cidadania universalista no país; ao invés disso, contribuíram para manter inalteradas as bases da “cidadania regulada” da República Velha. Ao ocupar o espaço deixado pelo sistema clientelista, burocracias insuladas provaram sua eficiência em gerir a economia, mas não se preocuparam em criar formas de controle do aparelho burocrático pelo Congresso ou por outras agências. Os “anéis burocráticos” que ligam a burocracia técnica à burguesia internacional foram intensificados, e a burocracia insulada se distanciou da *república*, tal como as instituições políticas clientelistas tinham feito no passado (NUNES, 2010, p. 150).

As relações do Governo do estado de São Paulo com a gestão do Programa Onda Limpa têm sido pautadas por ações conjuntas e históricas. A Sabesp é, no presente, uma empresa concessionária de serviços de saneamento básico, de economia mista, de capital aberto com ações negociadas nas Bolsas de Valores de São Paulo e de Nova York, tendo como principal acionista o governo do Estado de São Paulo.

Sanchez, em seu estudo sobre o processo de privatização do saneamento nos municípios de Limeira, Guarulhos e Jacareí do Estado de São Paulo, destaca aspectos importantes que permitem compreender a complexidade do Programa Onda Limpa; segundo ele, esses são “(a composição do setor de saneamento dentro do marco político-institucional brasileiro, observando a predominância dos atores integrados ou ligados ao aparelho do Estado” e “as condições que propiciaram a entrada de um novo ator em busca de mercados: as empresas multinacionais” (SANCHEZ, 2001, p. 2).

Os fatores apontados pelo autor também lançam luz sobre o Programa Onda Limpa, pelas semelhanças da estruturação político-territorial e por se tratar de municípios sob a gestão da mesma empresa de saneamento. O mesmo estudo aponta o corporativismo setorial como

sendo uma característica da construção do Estado moderno brasileiro com origem no governo Vargas, em que se

[...] conferiu alta capacidade às elites estatais para controlar os recursos públicos. Concedeu à burocracia estatal não só um alto grau de autonomia na definição dos rumos do desenvolvimento, mas na delimitação dos próprios objetivos dos setores e da especificidade da característica da autonomia burocrática. A centralização burocrática varguista deveu-se a uma tática de absorção e cooptação dos agrupamentos de interesses, regionais e setoriais (SANCHEZ, 2001, p. 2 ).

O autor conclui que

[...] esse mecanismo permitiu a participação subordinada das elites empresariais na estrutura de poder, institucionalizando uma forma de negociação bipartite, que Diniz denomina “corporativismo setorial” envolvendo empresários e burocratas (com exclusão dos trabalhadores) em políticas setoriais (*Ibidem*, p. 3).

A herança dessa formação nos processos de elaboração de políticas públicas relacionados à infraestrutura, ainda com todos os avanços democráticos, propiciou a frágil participação da sociedade civil nos processos decisórios em relação aos propósitos e as intervenções do Programa Onda Limpa nos territórios da Região Metropolitana da Baixada Santista. Essa situação pode ser percebida quanto às dificuldades de acesso a informações mais detalhadas e que envolvem o financiamento e tomada de decisões. As informações do programa para a população e comunidade científica não estão acessíveis como deveriam: apesar da existência de um site na internet e uma sala<sup>8</sup> de apresentação do programa no prédio da Sabesp em Santos, as informações disponíveis não são suficientes e esclarecedoras, tanto em relação ao financiamento e gestão, quanto aos processos decisórios<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> A sala é constituída de dois ambientes: em um deles, há um mapa de suas atividades; no outro, há uma fotografia, ocupando toda a parede, dos políticos do PSDB e da gestão administrativa da Sabesp. Em visita ao local, diante de nossas perguntas, as respostas foram vagas e fornecidas por um técnico de maneira descritiva, sem interação e referências à dinâmica dos propósitos do programa.

<sup>9</sup> Este grupo de pesquisadores não conseguiu agendar entrevistas com os gestores do programa, apesar da realização de todos os trâmites burocráticos e diversas tentativas de contatos oficiais.

A participação é esporádica, na forma de tomada de ciência do planejamento e execução, em pequenas reuniões com as comunidades envolvidas, que não têm possibilidades de intervir ou, mesmo, propor modificações. À título de exemplo, o município de Itanhaém, após críticas com relação ao andamento das obras, ganhou espaço na mídia, e, como consequência, conseguiu uma audiência pública<sup>10</sup> e a paralisação das obras até que os reparos ocorressem, conforme os códigos florestais e demais acordos resultantes da audiência.

O acesso à informação é crucial a uma participação política consistente. A dificuldade em seu acesso ou o acesso restrito fragiliza a participação da população nos processos decisórios. No Programa Onda Limpa, participam oito consórcios e/ou empreiteiras e sua gestão ocorre por meio de outro consórcio, o GBS.<sup>11</sup> O programa, além das fontes de financiamento já citadas, dispõe de recursos provenientes do Fundo Estadual de Prevenção e Controle da Poluição – FECOP e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FEHIDRO. Por implicar intervenções em áreas de ocupação irregular, conta com a participação da Secretaria Estadual de Habitação, por meio da Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano do Estado de São Paulo – CDHU e da Secretaria Estadual de Energia e Saneamento, por intermédio da Sabesp.<sup>12</sup>

A análise das informações relativas aos consórcios vencedores das licitações (Tabela 11.1), somadas aos recursos que envolvem fundos públicos e secretarias estaduais, possibilita inferir as relações estabelecidas nas mediações de interesses público-privados.

---

<sup>10</sup> Audiência pública disponibilizada na íntegra pelo *Youtube*.

<sup>11</sup> Consórcio (formado pelas empresas Ductor Implantação de Projetos S.A., Logos Engenharia S.A., JNS Engenharia, Consultoria e Gerenciamento Ltda. e Chuo Kaihatsu Corporation, CKC) responsável pela implementação de um sistema denominado Aco-Geo, que parte da estrutura analítica do empreendimento, dos projetos executivos, da base de dados de RGI da Sabesp e da base cartográfica da Baixada Santista e tem por objetivo ser um sistema único de registro e consulta de dados do programa.

<sup>12</sup> Disponível em: < <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=102050>> Acessado em: 21 de janeiro de 2012.

**Tabela 11.1 – Consórcios e/ou Empreiteiras por Mão de Obra e Investimento, segundo Cidades. RMBS, 2011**

CIDADES	CONSÓRCIOS E/OU EMPREITEIRAS	MÃO DE OBRA ALOCADA	INVESTIMENTO (VALOR CONTRATUAL)
Bertioga	CONSBEM - Construtora e Comercio LTDA	16	R\$ 32.700.893,00
	Saenge – Engenharia de Saneamento e Edificação Ltda.	11	R\$ 29.233.813,76
Cubatão	CONSBEM - Construtora e Comercio LTDA	0	R\$ 29.041.441,20
	Saenge – Engenharia de Saneamento e Edificação Ltda.	185	R\$ 33.979.252,40
Guarujá	CONSBEM - Construtora e Comercio LTDA	7	R\$ 70.997.944,07
	Saenge – Engenharia de Saneamento e Edificação Ltda.	76	R\$ 46.961.142,53
Santos / São Vicente	Construtora Norberto Odebrecht/ Carioca Cristiani Nielsen	32	R\$ 206.112.797,29
	CNO/Carioca		
Praia Grande	CNO/Carioca	0	R\$ 123.277.476,03
	Atlântico (Telar/ECL/Construbase)	250	R\$ 108.194.414,75
Mongaguá	Andrade Gutierrez	0	R\$ 35.326.846,98
	Jofege-Enotec	103	R\$ 113.096.491,88
Itanhaém	Andrade Gutierrez	1	R\$ 69.151.520,70
	Delta - Araguaia	138	R\$ 123.638.539,82
Peruíbe	Andrade Gutierrez	0	R\$ 98.983.476,61
	CESBE - Elevação	112	R\$ 179.799.382,59

Fonte: [www.ondalimpa.sp.org.br](http://www.ondalimpa.sp.org.br)

Exemplos dessas mediações podem ser identificados no cruzamento das informações relativas a doações para campanhas políticas e à responsabilidade pelas obras. Algumas das empreiteiras e construtoras que contribuíram para as campanhas ao partido envolvido no Programa Onda Limpa, tanto nas eleições de 2008 quanto na de 2010, são as principais executoras das obras. Em 2008, foram doados pela Andrade Gutierrez R\$ 3,60 milhões; pela Carioca Cristian Nielsen, R\$ 1,20 milhão; pela Odebrecht, R\$ 400 mil; em 2010, a Andrade Gutierrez contribuiu com R\$ 15 milhões. O que reforça a tese de Nunes de que:

[...] o insulamento burocrático não é, de forma nenhuma, um processo técnico e apolítico: agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados (2010, p. 56).

Nos dados pesquisados, registrados na Tabela 11.1, é esclarecedora a disparidade entre o total de mão de obra alocada em relação aos recursos distribuídos entre as empreiteiras e construtoras responsáveis pelas obras; observa-se que o montante de R\$ 1,4 bilhão não consegue gerar sequer 1000 novos empregos. Há uma grande concentração de recursos nas principais doadoras de campanha – as maiores empreiteiras do Brasil – e um coincidente menor número de empregos.

Além disso, em recente reportagem da *Folha de São Paulo*, de 29 de janeiro de 2012, apresentam-se informações (Tabela 11.2) que permitem verificar que os resultados alcançados estão muito longe das metas propostas, contrastando com o montante dos recursos alocados.

**Tabela 11.2 – Relação entre cidades, ligações pendentes e porcentagem do total**

Cidade	Ligações Pendentes	Pendentes (% do total)
Bertioga	605	16
Cubatão	289	12
Guarujá	1642	37
Itanhaém	3633	22
Mongaguá	10986	45
Peruíbe	5527	28
Praia Grande	0	0
Santos	0	0
São Vicente	0	0
<b>TOTAL</b>	<b>22682</b>	

Fonte: Folha de S. Paulo, Caderno Cotidiano C2 – Esgoto de 31 mil casas do litoral vão parar no mar, de 29 de janeiro de 2012.

O argumento defendido por Assumpção (2009) sobre as relações entre os atores políticos do PSDB-SP e os aspectos institucionais para estabelecerem as estratégias político-eleitorais fundamentam a constatação sobre a dinâmica estabelecida para a concepção e implantação do Programa Onda Limpa:

[...] a dinâmica funcional do PSDB-SP decorreu do padrão de relações estabelecido internamente, orientado pelos mecanismos institucionais e retro-alimentado pela reciprocidade do capital político. A ocupação dos espaços de poder e de cargos ou os recursos de autoridade formal, viabilizados pelo processo eleitoral, possibilitaram fortalecer a organização. Essa afirmação decorre da compreensão de que a dimensão relacional foi referência para explicar a

articulação existente entre os aspectos institucionais, as deliberações organizacionais e os interesses dos atores políticos (ASSUMPTÃO, 2009, p. 185).

As dinâmicas da acumulação capitalista na contemporaneidade se aproveitam das políticas neoliberais voltadas para a privatização e liberação de mercado. Esses processos transformam em objetivos das políticas do Estado a possibilidade de converter os bens comuns, como infraestrutura, em negócios associados ao capital internacional.

A cidade, em seu ambiente construído para fins de produção e consumo (HARVEY, 1982), condição inerente à acumulação do capitalismo, é permeada de contradições. No mesmo espaço, tem-se a implantação das indústrias de capital estatal e capital estrangeiro, ocupando a cidade, os bairros e transformando a área em risco para seus moradores (BRANDÃO, 2000). As dinâmicas dos processos decisórios do caso macro ao caso micro revelam diferentes arranjos e pactos inseridos nessa mesma lógica de acumulação.

### 3. A terra: a transferência das famílias do bairro Jardim São Marcos para o Jardim Real

A partir de 1960, Cubatão passa a assumir papel de destaque econômico graças ao desenvolvimento de seu parque industrial, fortalecido pela era fordista e pelo interesse no desenvolvimento industrial do país, reunindo a indústria metalúrgica, química, petroquímica e derivados, tornando-se atrativa a migração para a cidade devido à oferta de empregos. O processo de industrialização foi fortemente favorecido pela localização estratégica entre São Paulo e o Porto de Santos. Em 1926, a indústria hidroelétrica se instala e abre a possibilidade da posterior implantação de seu complexo industrial, o qual se inicia com a instalação da Companhia Siderúrgica de São Paulo – COSIPA.

Em 1955, com a Refinaria Presidente Bernardes, inicia-se a implantação do polo petroquímico, que atrai várias indústrias e possibilita o desenvolvimento acelerado do município, que, sem uma política ambiental, acarreta sérios danos ambientais à Região. Segundo Brandão (1994, p. 29), “após sucessivas implantações de novas indústrias entre 1973 e 1977, Cubatão tinha 70 dos seus 148 Km<sup>2</sup> ocupados pelo

complexo industrial”, tornando-se um dos maiores centros industriais do país e, à época, com maior concentração de agentes poluentes.

O município ficou conhecido nacional e internacionalmente como “Vale da Morte”, devido à poluição ambiental proveniente dos gases tóxicos liberados, diuturnamente, sem nenhum controle. Por essa situação, em seu decorrer histórico, a transferência de famílias foi uma das políticas desenvolvidas pelo poder público municipal em consonância com o estadual e o federal.<sup>13</sup>

O loteamento Jardim São Marcos foi aprovado em 1958, ocupando uma área de 16,9 hectares, anterior à expansão industrial no município. Com o avanço da industrialização, vários empreendimentos implantaram seus serviços no local, ocasionando diversos problemas aos moradores; dentre esses, a exposição constante a agentes tóxicos e a própria localização do bairro, distante do centro da cidade e sem acesso a recursos ligados à infraestrutura urbana. Uma nova ocupação ocorreu, denominada Favela do Papelão, localizada entre o bairro Jardim São Marcos e os trilhos da antiga Rede Ferroviária Federal, agravando ainda mais as condições de vida dos moradores do local.<sup>14</sup>

O bairro<sup>15</sup> convivia em condições de precariedade social com várias questões, dentre as quais, a violência, a falta de saneamento básico e de moradias dignas – casas de madeira e papelão.

Duas ONGs atuavam no local, a Associação Cubatense de Capacitação para o Exercício da Cidadania – ACCEC e a Estrela do Mar. Essas ONGs recebiam apoio financeiro para suas atividades, tanto proveniente das empresas quanto do público municipal, e eram reconhecidas em seu papel de mediadoras nos interesses da comunidade. Suas ações centravam-se no atendimento individual das demandas espontâneas das famílias.

O bairro Jardim São Marcos situava-se ao lado da extinta Vila

---

<sup>13</sup> A realização do Programa de Recuperação Socioambiental da Serra do Mar é exemplo dessa afirmativa. Trata-se de um programa estadual, por intermédio da Secretaria de Habitação/Companhia de Desenvolvimento Habitacional Urbana-CDHU, desenvolvido no município de Cubatão com o objetivo de recuperação socioambiental com ênfase nas remoções das famílias que ocupam a área do Parque.

<sup>14</sup> As informações relativas à transferência das famílias do bairro Jardim São Marcos em Cubatão originaram-se de diversas matérias da imprensa local, uma visita ao antigo bairro e outra no novo bairro, Jardim Real, com contatos informais com moradores, estudos de Brandão e dados oficiais do Ministério das Cidades – DF.

<sup>15</sup> No auge da industrialização, era conhecido como Maracangalha, espaço de comércio do sexo.

Parisi (1992), que ficou conhecida em todo o país pelo vazamento de gás amônia da empresa Ultrafertil em 1985. Sua localização, entre as indústrias Manah S/A e Ultrafertil S/A Indústria e Comércio de Fertilizantes e o rio Mogi, o colocava na condição de alto risco, o que possibilitou as discussões sobre o remanejamento das famílias, tanto por parte das empresas quanto do poder público. As fotos a seguir são ilustrativas das condições de moradia no bairro, à época. A foto 11.1 retrata centro e trinta e cinco famílias residem na Favela do Papelão, localizada junto ao polo industrial. Já a foto 11.2 ilustra o Jardim São Marcos, às vésperas da extinção.

**Foto 11.1 – Favela do Papelão**



Fonte: A Tribuna, 22 de junho de 2004.

**Foto 11.2 – Jardim São Marcos**



Fonte: Departamento de Imprensa, Prefeitura Municipal de Cubatão/SP.

As arenas decisórias, quanto ao processo de transferência das famílias, ficaram centralizadas nas relações institucionais entre o Governo Municipal – Secretarias de Assistência Social e Obras –, Governo Federal – Ministério das Cidades/Caixa Econômica Federal –, as empresas do Complexo Industrial circunvizinhas e, inicialmente, as ONGs ACCEC e Estrela do Mar. Posteriormente, permaneceu no processo apenas a ONG Estrela do Mar.

A ausência de participação dos moradores é característica do processo, sendo a população incorporada apenas na eleição de representantes por bloco de apartamentos, o que possibilitou a constituição da Associação dos Moradores do Conjunto Residencial Jardim Real – AMCOJAR.

O poder público municipal iniciou intensas negociações com o governo federal e, por meio do Programa Habitar Brasil BID, conseguiu o financiamento para o projeto, e, em 27/3/2004, assina convênio para a construção de 160 apartamentos no denominado “Bolsão Nove”, na interligação Anchieta – Imigrantes, em Cubatão. Como financiamento, e de acordo com dados da revista Habitar Brasil BID, de 2008, foram repassados pela União/BID R\$2.608.633,00, e pelo muni-

cípio, R\$ 3.203.323,00, totalizando R\$ 5.811.956,00. Mas, assim como outros projetos desenvolvidos no Brasil, o projeto Jardim São Marcos, contratado inicialmente pelo HBB/BID, foi transferido para o PAC/PPI (Projeto Prioritário de Investimento), com recursos do OGU (Orçamento Geral da União) e contrapartida do município.

Não se verificaram emendas relacionadas a esse projeto. Duas empresas participaram das obras, uma com o objetivo de prestação de contas e fiscalização das verbas, e outra, para a construção das moradias.

Algumas ações foram diretamente financiadas pelas indústrias, dentre as quais, as assistenciais e de cunho educativo às famílias. Esse financiamento ocorreu apenas quando as famílias estavam no bairro Jardim São Marcos. Posteriormente à transferência, deixaram de financiar as ações, passando a ser responsabilidade do município por meio de suas Secretarias, por exemplo, a de Assistência Social. Cabe ressaltar o papel da ONG nesse processo, atuando diretamente na mediação “poder público – empresas – comunidade”.

Analisando o montante de recursos, verifica-se que o município arcou com a maior parte dos custos e que o montante doado pelas indústrias não aparece nas estatísticas oficiais, exemplo do que Nunes afirma ao analisar as diferentes gramáticas coexistentes na sociedade brasileira; segundo Nunes (2010):

[...] o capitalismo moderno veio a acontecer no Brasil em contexto distinto daquele prevaente nos países que se industrializaram cedo. O clientelismo constituía um importante aspecto das relações políticas e sociais no país. Os arranjos clientelistas não foram minados pela moderna ordem capitalista, permaneceram nela integrados de maneira conspícua (p. 46).

A remoção dos moradores com a demolição das moradias começou em junho de 2008 e o novo núcleo habitacional recebeu o nome de Jardim Real. O processo de transferência das famílias é revelador de uma total ausência de participação dos moradores quanto aos processos decisórios que impactaram diretamente suas vidas. Remanejados, em sua maioria, sem condições de arcar com os custos oriundos de uma nova condição de moradia, com precária cobertura social, dificuldades de transporte, ausência de áreas de lazer, muitos dos moradores transferidos já não se encontram no local. Viram-se obrigados a

repassar e/ou revender os imóveis, retornando a lugares considerados de risco, próximos ao mangue, aos mananciais e, mesmo, à região de onde saíram. Quanto aos moradores que recusaram a transferência, no momento das visitas, foi observado que estavam completamente isolados, premidos entre as empresas, sem nenhuma infraestrutura compatível com o viver com dignidade, temendo as ações de reintegração que vinham sendo expedidas, forçando-os a sair de seu local de moradia, ainda que detivessem o título da propriedade.

Nas visitas exploratórias, foi possível identificar nas falas de diferentes atores o chamado “pacto de ajuda”, uma referência à situação criada na intervenção conjunta da ONG Estrela do Mar com as indústrias Ultrafertil, Fosfertil – atual Vale do Rio Doce/Vale Fertilizante. As indústrias financiavam a alimentação e doaram móveis e geladeiras para as casas no bairro Jardim Real. Ainda conforme Nunes:

[...] a participação clientelista não está codificada em nenhum tipo de regulamento formal; os arranjos hierárquicos no interior das redes estão baseados em consentimento individual e não gozam de respaldo jurídico (...), o corporativismo como o clientelismo podem ser entendidos como mecanismos cruciais (um formal, o outro informal) para o esvaziamento de conflitos sociais (2010, p. 63).

Essas relações pautadas na “ajuda” por parte das indústrias aparecem no processo até a consolidação da transferência da maior parte dos moradores. Brandão, referindo-se aos moradores, atores dessa história e da industrialização do país, afirma

serem brasileiros que permanecem parte de suas vidas subordinados ao ambiente criado pela entrada de investimentos estrangeiros no país. Portanto, nessas histórias individuais e coletivas, resgata-se a nossa história de subordinação, ou seja, de país periférico ou de país do Sul, no contexto mundial (BRANDÃO, 2000, p. 218),

As fotos 11.3 e 11.4 (abaixo) mostram a situação do Jardim São Marcos em 2010 com algumas moradias, um cenário que reúne anseios, perdas e situações de risco, marcas da história da industrialização no município de Cubatão. São histórias de famílias submetidas a ações assistencialistas, destituídas de direitos, marcadas pela prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos e coletivos.

**Foto 11.3 – Ultrafertil, Fosfertil, atual Vale do Rio Doce (Vale Fertilizante)**



Fonte: Observatório das Metr p les, Baixada Santista, 2010 (visita de campo).

**Foto 11.4 – Jardim São Marcos em 2010**



Fonte: Observatório das Metr p les, Baixada Santista, 2010 (visita de campo).

Brandão (2000), utilizando-se de estudos de Gutberlet (1996) sobre Cubatão, afirma que “tanto as indústrias como o Estado, re-

presentado pelo poder local, priorizam a lucratividade, a expansão econômica no espaço da cidade, sem qualquer preocupação com o desenvolvimento sustentável” (2000, p. 213).

#### 4. A construção da política de desenvolvimento urbano no Brasil: reflexões necessárias

A complexidade do debate sobre o direito à cidade, tanto no seu contexto histórico quanto na perspectiva de um projeto social e político amplo, demanda reflexões teóricas e analíticas “para esclarecer os princípios do movimento histórico e, pelo menos, implicitamente, os pontos nos quais a ação política poderia intervir com mais eficácia” (WOOD, 2003, p. 27).

A afirmação do direito à cidade e da defesa da função social da propriedade e da cidade, tendo em vista o acesso à terra urbanizada e bem localizada e ao uso socialmente justo e equilibrado do espaço urbano, são princípios fundamentais da reforma urbana, na perspectiva da gestão democrática das cidades, com a adoção de mecanismos que garantam a participação direta da população nos espaços decisórios e com a finalidade de fortalecer as esferas públicas e ampliar o espaço da cidadania.

Nas últimas décadas do século XX, a questão urbana e os processos de exclusão social se constituíram em problemas centrais para se pensar o futuro da população brasileira. Num cenário de práticas neoliberais de desmonte dos direitos e de privatização das políticas sociais, os movimentos sociais e as organizações populares que, desde meados da década de 1980, imprimiram uma direção social e política aos processos reivindicativos e às lutas urbanas, alimentando o desenho das políticas urbanas e habitacionais, se veem diante de alguns desafios, os quais não podem ser ignorados. Considerando-se o modelo de desenvolvimento defendido pelos movimentos sociais na perspectiva dos direitos e da democracia, são vários e complexos esses desafios, que colocam o debate da reforma urbana diante da necessidade de enfrentamento de suas contradições, tais como a ausência da dimensão universal no acesso às políticas.

Apropriando-se da reestruturação produtiva do capitalismo propiciada pelo avanço tecnológico, o neoliberalismo causou um impacto significativo no mundo ocidental. Nas cidades, embora o caráter da

mudança não tenha sido tão acentuado, sua profundidade foi devastadora. O Estado não se tornou mínimo como prometia a receita neoliberal, ele simplesmente mudou. Como destaca Kurz (1999), a ampliação do mercado corresponde à ampliação do Estado.

No Brasil, essa agenda neoliberal foi implementada desde o início de 1990, e o país é, hoje, marcado pela contradição: altos índices de desigualdade social que levam à miséria de uns em face da alta concentração de renda de outros. Houve um desmonte de serviços e novas regulamentações legais que se traduziram em perda de direitos adquiridos (KOWARICK, 2009).

O Brasil urbano capitalista é uma combinação complexa, cujos atributos constitutivos apresentam aspectos patrimonialistas, clientelistas e paternalistas (*Ibidem*)<sup>16</sup>. O resultado é que, atualmente, 60% da população urbana vive em 224 municípios com mais de 100.000 habitantes, dos quais 94 pertencem a aglomerados urbanos e Regiões Metropolitanas com mais de um milhão de habitantes (ROLNIK, 2008).

Num país que, em pouco mais de quatro décadas, deixou de ser rural para ser predominantemente urbano, a questão urbana se mantém com índices sociais reveladores de uma enorme desigualdade social, expressão de uma espoliação e vulnerabilidade socioeconômica e civil (KOWARICK, 2009), dados os efeitos perversos do redesenho do Estado e das macro políticas econômicas nas respostas às demandas da ideologia neoliberal: agravamento das desigualdades nas cidades, massificação da pobreza, exclusão crescente (DAVIS, 2006).

A política de desenvolvimento urbano capitalista caracteriza-se pela lógica do mercado, na defesa de políticas focalizadas e fragmentadas que alimentam os privilégios de uma reduzida parcela da população brasileira. Priorizou-se um processo de desenvolvimento antidemocrático, subalterno, à base de uma modernização conservadora, que impediu a socialização da riqueza, do poder político-econômico (MOTA, 2010). Os cortes nas políticas de habitação e saneamento, por exemplo, que impactaram profundamente as cidades, foram acompanhados por transferência maciça de recursos públicos para a esfera financeira privada por meio do pagamento dos juros da dívida (MARICATO, 2007).

---

<sup>16</sup> O fenômeno do patrimonialismo dificulta a constituição da esfera pública no Brasil, ao se valer de mecanismos para desmobilizar a luta dos trabalhadores na defesa dos interesses dos grupos dominantes.

Os traços que desenharam o perfil da sociedade brasileira ainda são definidos, historicamente, por uma estrutura fundiária que privilegia a concentração de terra, de renda e de riqueza. Ao final da primeira década do século XXI, são 1,87 milhão de pessoas (1%) que detêm 13% da renda do trabalho; por outro lado, são 18,7 milhões de trabalhadores (10% mais pobres) que ficam com apenas 1,1% da renda do trabalho; os 10% mais ricos concentram 44,7% da renda do trabalho. E mais ainda, com relação às propriedades rurais, no Brasil, são 2.214.983 minifúndios (até 1 módulo fiscal) que dispõem de 7,5% da área rural, enquanto apenas 104.744 grandes propriedades (de 15 a 600 módulos fiscais) concentram 58,1%.<sup>17</sup>

E, apesar do desenho institucional da política urbana, a partir de análise dos dados divulgados pelo IBGE em 2010, alguns números são reveladores da pobreza e desigualdade existentes nas cidades: mais de 97% das cidades com mais de 500 mil habitantes têm favelas, sendo que nas cidades médias elas estão em mais de 80% dos núcleos urbanos. Metade da população brasileira (83 milhões) não é atendida por sistemas de esgotos e 45 milhões de brasileiros não são atendidos por serviços de água potável; 37 milhões de pessoas, moradoras dos centros urbanos, não conseguem acessar o transporte público por não poderem pagar o alto custo das tarifas, além de enfrentarem um serviço precário.

Ações de despejo que perpetuam privilégios têm sido a característica do reordenamento do espaço das cidades brasileiras. São ações que atendem à lógica da especulação imobiliária na organização espacial do solo urbano sob as regras do mercado, dadas as diretrizes de um modelo de desenvolvimento econômico excludente. Em outras palavras, veem-se os direitos sociais, econômicos, políticos, que foram conquistados por meio de lutas históricas dos trabalhadores, sendo perdidos, perdas explicitadas na irregularidade fundiária e na habitação inadequada, na precariedade e deficiência do saneamento ambiental e na degradação ambiental.

A questão da habitação é, antes de tudo, resultado da incompatibilidade entre a capacidade de pagamento das famílias de baixa renda e o custo da habitação. A moradia é, certamente, o bem de necessidade básica e essencial mais caro a que uma família precisa, necessariamente, ter acesso para sobreviver nas cidades; ademais, seu custo está

---

<sup>17</sup> Os dados citados no texto referem-se à PNAD, divulgada pelo IBGE em 2008.

fortemente relacionado com o valor da terra, a partir de um mercado especulativo.

Em decorrência do alto custo, a única forma de acesso à moradia por uma família de baixo poder aquisitivo é por intermédio do aluguel ou do financiamento de longo prazo, alternativas que buscam relacionar a capacidade de pagamento ao custo da moradia. Pelo grau de desigualdade no país, parcela significativa da população apresenta dificuldades para arcar com um financiamento mensal. O financiamento de longo prazo para a população de baixa renda exige fundos estáveis, garantidos pelo poder público; nesse sentido, a intervenção do Estado no mercado habitacional passou a ter um papel cada vez mais importante, estando presente no processo de regulação, financiamento, promoção e produção da moradia.

A presença do Estado na questão habitacional brasileira teve início nos anos 1930, mas nunca conseguiu garantir o direito à moradia, realizando sempre atendimentos parciais e fragmentados, com programas que privilegiam pequena parcela da demanda, deixando a maioria sujeita a buscar num mercado especulativo soluções frequentemente caracterizadas pela precariedade ou informalidade. Mesmo no período do Banco Nacional de Habitação – de 1964 a 1984 –, quando os recursos para financiamento foram fartos e a produção conseguiu atingir uma dimensão maciça, não se logrou viabilizar formas de atender à maior parte da população, que participava do expressivo processo de urbanização do período.

Soma-se a essa reflexão sobre a moradia a importância do saneamento básico. A população que não tem acesso aos serviços de saneamento é mais vulnerável a doenças associadas à sua ausência e/ou deficiência, tais como infecções diarreicas – principal causa de morte em crianças até 5 anos –, infecções parasitárias, dengue, leptospirose.

Após cerca de 20 anos sem um marco regulatório nacional que tratasse dos serviços de saneamento, foi sancionada, no dia 5 janeiro de 2007, a Lei 11.445/07, que estabelece a política e as diretrizes nacionais para o saneamento básico. Sua aprovação significou um avanço para o setor, que, desde meados dos anos 1980, com o fim do Plano Nacional de Saneamento – PLANASA, não contava com uma política específica.

Dentre suas diretrizes, tem-se a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico, com a ampliação progressiva da oferta a todos os domicílios ocupados, e o abastecimento de água, esgotamen-

to sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de forma adequada à saúde pública e à proteção do meio ambiente, articulados com a política de desenvolvimento urbano e regional. O saneamento básico é fundamental no combate e na erradicação da pobreza, na proteção ambiental, na promoção da saúde, no conjunto de ações necessárias para garantir a qualidade de vida da população.

Apesar da base legal, a propriedade fundiária e imobiliária continua a fomentar a desigualdade social e urbana (MARICATO, 2011). O que se observa são formas de dominação do Estado brasileiro, que, pautado por interesses voltados à defesa de um modelo de desenvolvimento econômico excludente que aprofunda a desigualdade social e privilegia a concentração da renda, da terra e da riqueza, assume diferentes estratégias na função de defensor da vontade dos grupos dominantes.

As políticas de higienização – com a revitalização de bairros ou áreas da cidade valorizadas pelo capital – e a violência – com a criminalização dos movimentos sociais – empurram famílias e grupos sociais para as periferias das cidades, onde predominam a precarização das condições de moradia, a violência – gerada pela omissão do Estado em relação ao cumprimento de seu papel de garantidor dos direitos de cidadania a todos – e as situações de risco causadas pela segregação espacial (DINIZ, 2010). O isolamento das elites em guetos de luxo e a exclusão da classe trabalhadora do acesso aos serviços e benefícios da urbanização fazem prevalecer uma pretensa dualidade entre “cidade dos ricos e cidade dos pobres”, entre a “cidade legal e a cidade real”, caracterizando uma síntese das contradições da questão social na contemporaneidade.

Como afirma Wood (1999),

[...] é desnecessário dizer que o sistema capitalista está em constante estado de desenvolvimento e fluxo. Mas não compreenderemos seus processos atuais de mudança e contradição se não soubermos rastreá-los até suas bases (...). A transformação específica das relações sociais de propriedade que acionou um “progresso” historicamente singular das forças produtivas não pode ser presumida como um dado. Reconhecer isso é crucial para a compreensão do capitalismo – para não falar na compreensão das condições de sua abolição e sua substituição por uma forma social diferente (p. 112).

## Considerações finais: do mar à terra

Na atualidade, o modelo econômico em crise não se propõe mais a cantar as glórias do neoliberalismo. A doutrina neoliberal e a aplicação de seu receituário de política econômica veem diminuída sua área de influência diante da ideia, agora defendida, de um capitalismo sério, produtivo e que defenda princípios democráticos (MOTA, 2010). Por dentro mesmo da ideia de desenvolvimento, o discurso está modificado. A palavra de ordem é desenvolvimento com crescimento econômico e equidade. Trata-se de um neodesenvolvimentismo que nada tem a ver com o antigo desenvolvimentismo. O que se observa é a presença de um Estado forte que investe na construção de infraestrutura socioeconômica e ainda na ampliação de conglomerados brasileiros privados para torná-los competitivos no mercado internacional (MARICATO, 2011).

Na verdade, propõe-se como estratégia de desenvolvimento nacional um projeto de industrialização integral, que incorpore progresso técnico e práticas gerenciais inovadoras, com apoio do Estado como forma de superação da pobreza e desigualdade (MOTA, 2010). A noção de equidade se opõe aos princípios do liberalismo econômico e, ao atribuir ao Estado a tarefa de definir o conteúdo do que é equitativo, destitui os movimentos sociais da dimensão política de suas lutas. Em outras palavras, o Estado define as prioridades, o que marca uma profunda diferença em relação a outros momentos das lutas sociais.

Conforme Antunes (1999), o envolvimento manipulador das classes trabalhadoras é levado ao limite, o consentimento e a adesão dos trabalhadores tornam-se objetivo das empresas, para viabilizar-se um projeto que é desenhado e concebido segundo os fundamentos exclusivos do capital. Os interesses e contradições da sociedade de classes são aguçados no estímulo à criminalização dos movimentos sociais, na mercantilização das cidades e nos despejos violentos, no cerceamento do direito de manifestação, submetidos ao ideário do capitalismo que tem no Estado as garantias da taxa média de lucro e das possibilidades da acumulação do capital. Nesse contexto, a participação assume um perfil formal, de predomínio dos privilégios que naturalizam as desigualdades socioeconômicas.

A participação é reforçada na agenda política como um mecanismo de práticas sociais interessadas em superar os gargalos da burocracia pública e em alcançar soluções positivas para os diferentes

problemas comunitários. Como se lê em Nogueira (2004), a tendência atual não mais pensa a participação como um veículo privilegiado da pressão popular. A participação popular e o controle social em todos os momentos de definição e implementação da política são enaltecidos, “mas não para debater a política econômica que, na verdade, determina grande parte dos problemas vividos pelas cidades” (MARI-CATO, 2006, p. 217).

O que se observa é que está em curso um processo intenso de valorização fundiária e imobiliária, que transforma setores das cidades em nichos de oportunidades para o capital, com a ajuda do Estado no desenvolvimento de grandes projetos, promovendo o enriquecimento de grupos minoritários (FERREIRA, 2010 – MARICATO, 2006).

Conforme Ferreira,

A partir de meados da década de 1970, no cenário de crise de superprodução e desemprego, desconcentração industrial em muitas cidades européias e norte americanas e alta competitividade, a possibilidade de alavancar parcerias milionárias com o setor privado para a construção de pólos urbanos capazes de atrair grandes empresas e negócios globais mostrou-se uma via de salvação para prefeitos submersos em graves crises de governabilidade (...). Em uma simbiose de interesses políticos e imobiliários, esse novo paradigma de urbanização transformava os espaços obsoletos e degradados decorrentes da reestruturação produtiva em fantásticas oportunidades para a realização do capital (2010, p. 187),

Concluindo, nesse estudo, verificam-se as relações que perpassam as tomadas de decisões que envolvem a agenda urbana no país: micro e macro projetos alocados em municípios com características distintas, mas com situações semelhantes quanto ao quadro histórico extremamente excludente no que se refere à participação mais efetiva no redirecionamento de interesses diretamente vinculados ao capital.

Verificam-se na análise dos projetos estudados, em que pesem a ausência e dificuldades no acesso às fontes oficiais, o corporativismo e o insulamento burocrático como armas ligadas aos interesses político-partidários na intermediação dos interesses público-privados.

No Programa Onda Limpa, é nítida a influência político-partidária na mediação dos “interesses não tão públicos” – a doação extensiva ao partido e a relação com as obras sob a responsabilidade das empreitei-

ras –, e, no caso da transferência das famílias em Cubatão, a mediação “ONG – poder público – empresas” corrobora essas afirmativas.

## Referências

AGOSTINE, C. *Serra diz que seu governo toca o maior projeto de saneamento do país*. *Jornal o Globo*, do dia 12 de março de 2010, no caderno de Economia. Disponível em: < <http://oglobo.globo.com/economia/serra-diz-que-seu-governo-toca-maior-projeto-de-saneamento-do-pais-3040242>> Acessado em: 19 de janeiro de 2012.

ANTUNES, R. *Os sentidos do trabalho*. São Paulo: Boitempo, 1999.

AUGUSTO, L. (2012). *Quatro dos principais partidos do país receberam R\$ 156 milhões de construtoras*. Disponível em: < [http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/05/08/interna\\_politica,226151/quatro-dos-principais-partidos-do-pais-receberam-r-156-milhoes-de-construtoras.shtml](http://www.em.com.br/app/noticia/politica/2011/05/08/interna_politica,226151/quatro-dos-principais-partidos-do-pais-receberam-r-156-milhoes-de-construtoras.shtml)> Acessado em: 19 de janeiro de 2012.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BRANDÃO, M. V. M. *Cubatão: contradições urbanas na cidade industrial*. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.

\_\_\_\_\_. *À sombra das torres das cidades*. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_; GODOY, R. T. P. *Terre verte: inégalités socioespaciales, industrialisation et environnement dans Cubatão (RMBS)*. In: *Anais da XXVI International Population Conference of the Internacional Union for the Scientific Study of Population – IUSSP*, 2009.

BRASIL – MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Habitar Brasil – BID*. Brasília, DF: Governo Federal, 2008.

DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. In: *Revista Dados*. Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, 1995.

DINIZ, T. M. R. G. Sobre a participação: desafios para o seu exercício na atualidade. In: PAULA, R. F. S.; PAZ, R. D. O.; STUCHI, C. B. *Assistência social e filantropia*. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

FERREIRA, J. S. W. Cidades para poucos ou para todos: impasses da democratização das cidades no Brasil e os riscos de um “urbanismo às avessas”. In: BRAGA, R.; OLIVEIRA, F.; RIZEK, C. (Org.). *Hegemonia às avessas: economia, política e cultura da era da servidão financeira*. São Paulo: Boitempo, 2010.

- GERAQUE, E. *Praias do Litoral Norte têm pior poluição em dez anos*. In: Folha de S. Paulo, Caderno Cotidiano, C1, 19 de agosto, 2011.
- HARVEY, D. *Temas urbanos e regionais*. In: *Espaço & Debates*. São Paulo, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Condição pós-moderna* São Paulo: Loyola, 1994.
- \_\_\_\_\_. *O novo imperialismo* São Paulo: Edições Loyola, 2009.
- IAMAMOTO, M. V. *Serviço social em tempo de capital fetiche*. São Paulo, Cortez, 2007.
- KOWARICK, L. *Viver em risco*. Sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- KURZ, R. *O colapso da modernização*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. Posfácio In: DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Entrevista para Carta Maior*, nov., 2007.
- \_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MOTA, A. E.; AMARAL, Â. S.; PERUZZO, J. F. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América latina. In: MOTA, A. E. (Org.). *As ideologias da contrarreforma e o serviço social*. Recife: Ed. Universitária da UFPE, 2010.
- NOGUEIRA, M. A. *Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática*. São Paulo: Cortez, 2004.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Zahar Ed.; Brasília, DF: ENAP, 2010.
- PEREIRA, E. M.; SANTOS, S. S. A prática participativa no planejamento urbano: o poder público dá as cartas? In: *Cadernos IPPUR*. UFRJ, v. 22, n. 2, ago.-dez., 2008.
- ROLNIK, R.; IACOVINI, R. F. G.; KLINTOWITS, D. Financiamento e processos decisórios: em busca das determinantes da política de desenvolvimento urbano no Brasil. In *GT 29- Processos decisórios e formulação de políticas públicas: atores e dinâmicas políticas*, do 35º Encontro Anual da Anpocs. Caxambu, 2011.
- SANCHES, O. A. A privatização do saneamento. In: *São Paulo em Perspectiva*. Vol. 15, n. 1. São Paulo. jan./mar., 2001.
- SECRETARIA DO MEIO AMBIENTE. *Meio Ambiente e Prefeituras combatem poluição das praias - Projeto "Onda Limpa" visa diminuir os índices impróprios de balneabilidade das praias*. Disponível em: <http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=102050>. Acesso em: 21 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. *Onda Limpa*. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/projetos15.php>> Acesso em: 19 jan. 2012.

WOOD, E. M. *Democracia contra capitalismo: a renovação do materialismo histórico*. Tradução Paulo Cezar Castanheira. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

\_\_\_\_\_. O que é a agenda “pós-moderna”? In: WOOD, E. M.; FOSTER, J. B. (Org.). *Em defesa da história: Marxismo e pós-modernismo*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 1999.

## Sites

AZZI, G. C.; NETO, I. B.; YAMAGATA, K. (2012). *Sistema Informatizado para apoio ao gerenciamento do Programa Onda Limpa*. Disponível em: <[http://www.brasilengenharia.com.br/ed/585/Artigo\\_Saneamento.pdf](http://www.brasilengenharia.com.br/ed/585/Artigo_Saneamento.pdf)> Acessado em: 20 de janeiro de 2012.

COVAS, B. *Artigo sobre o programa Onda Limpa, de autoria de Bruno Covas, é publicado na Tribuna*. Disponível em: <<http://brunocovas.com.br/artigo-sobre-o-programa-onda-limpa-de-autoria-de-bruno-covas-e-publicado-na-tribuna/>> Acessado em: 03 de dezembro de 2011.

GOVERNO DO ESTADO DE SP. *Vídeo: Obras do Programa Onda Limpa em Santos*. Disponível em: <<http://www.youtube.com/watch?v=5HkXKn8t8Qs>> Acessado em: 21 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. Apresentação elaborada para a Reunião do Comitê Técnico II: Desenvolvimento Socioeconômico, Ambiental e da Infraestrutura do Litoral Paulista. *Programa de Recuperação Ambiental da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Disponível em: <<http://www.energia.sp.gov.br/a2sitebox/arquivos/documentos/190.pdf>> Acessado em: 21 de janeiro de 2012.

\_\_\_\_\_. *Sabesp apresenta planos do Onda Limpa a moradores de Santos*. Disponível em: <<http://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/lenoticia.php?id=93071>> Acessado em: 18 de janeiro de 2012.

IBGE. Censo 2010 – Tabela 1: Domicílios particulares ocupados e população residente em domicílios particulares ocupados, total e em aglomerados subnormais, e número de aglomerados subnormais, segundo as Grandes Regiões, as Unidades da Federação e os municípios – 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados\\_subnormais/tabelas\\_pdf/tab1.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/aglomerados_subnormais/tabelas_pdf/tab1.pdf)> Acessado em: 29 de janeiro de 2012.

INSTITUTO ETHOS DE EMPRESAS E RESPONSABILIDADE SOCIAL. *Desafios Urbanos – Entrevista com o deputado federal Antonio Carlos Mendes Thame, do PSDB*. Disponível em: <[http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/2983/servicos\\_do\\_portal/noticias/itens/desafios\\_urbanos\\_.aspx](http://www1.ethos.org.br/EthosWeb/pt/2983/servicos_do_portal/noticias/itens/desafios_urbanos_.aspx)> Acessado em: 22 de janeiro de 2012.

MORELL, M. G. G.; BRANDÃO, M. V. M.; VÁZQUES, D. A.(2011). *A Região Metropolitana da Baixada Santista no censo 2010*. Disponível em: <web.observatoriodasmetropoles.net/relatório\_censo\_final\_santos.pdf> Acessado em: 03 de janeiro de 2011.

SABESP (2011). Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo. *Portal do Programa*. Disponível em: <http://www.ondalimpa.com.br/> Acesso em: 15 dez. 2011.



**PARTE IV**  
**Meio ambiente, território  
e lutas sociais**



---

# Metrópole e meio ambiente: aplicação do modelo DPSIR na RMBS

---

*Camilo Dias Seabra Pereira*  
*Alessandra Aloise de Seabra*  
*Rodrigo Brasil Choueri*  
*Augusto Cesar*

**Resumo:** Estudos pretéritos na RMBS observaram deterioração da qualidade do ar e da água, da balneabilidade das praias, da qualidade do pescado e depleção significativa de vegetação nativa e do estado ecológico. O principal objetivo deste capítulo é demonstrar, através da estrutura conceitual *DPSIR* (*Driver-Pressure-State-Impact-Response*), o impacto da RMBS na qualidade ambiental dessa zona costeira de São Paulo e as respostas que emergem como tentativa de prevenção e mitigação desses impactos. As altas taxas de consumo de água, espaço e energia, bem como de geração e disposição de resíduos serão identificadas e discutidas com vistas às atividades econômicas relacionadas à indústria, transporte, moradia e turismo. Este capítulo também apontará lacunas de governança na gestão das regiões metropolitanas costeiras.

**Palavras-chave:** Degradação ambiental; impacto na RMBS; estrutura conceitual *DPSIR*; atividades econômicas; governança na gestão costeira.

**Abstract:** Previous studies on the BSMR observed deterioration of air and water quality, balneability of beaches, fish quality and significant depletion of native vegetation. The main goal of this chapter is to demonstrate, through the *DPSIR* framework (*Driver-Pressure-State-Impact-Response*), the impact of BSMR in the environmental quality of São Paulo coastal zone and the responses that emerge in attempt to prevent and mitigate these impacts. High rates of consumption of water, food, space and energy, as well as the generation and disposal of waste will be identified, discussed and related to economic activities (industry, transport, housing and tourism). This chapter also appoints governance gaps in the management of this coastal area.

**Keywords:** environmental degradation; RMBS impact; *DPSIR* conceptual framework; economic activities; governance in coastal management.

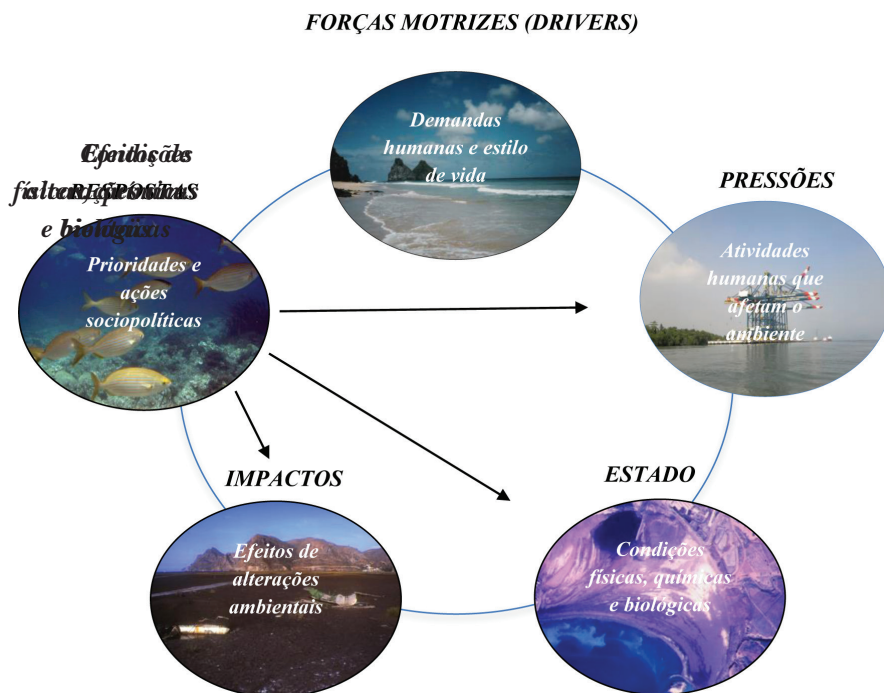
## Introdução

A estrutura conceitual DPSIR tornou-se um instrumento usual entre os pesquisadores e formuladores de políticas como um marco conceitual para estruturar e comunicar estudos ambientais. A principal vantagem dessa abordagem é que ela capta, de forma simples, as relações fundamentais entre os fatores sociais e ambientais, portanto, pode ser usada como uma ferramenta de comunicação entre pesquisadores de diferentes áreas, bem como políticos e tomadores de decisão (SVARSTAD *et al.*, 2008).

Seu desenvolvimento exige a integração de informações sociais, econômicas e ambientais, a fim de compreender os efeitos das mudanças socioeconômicas sobre os bens e serviços ambientais e o bem-estar humano. A abordagem DPSIR evoluiu a partir do modelo pressão-estado-resposta, originalmente desenvolvida pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1993. Esse modelo foi desenvolvido pela Agência Ambiental Europeia (EEA) em 1999 e, desde então, tem sido amplamente adotado em estudos de gestão ambiental costeira (SEKOVSKI *et al.* 2012).

O modelo DPSIR (Figura 12.1) tem início a partir da identificação das forças motrizes (*Drivers*), como resultado da necessidade da população de satisfazer requisitos primários como alimento, água, abrigo e energia, e secundários, tais como mobilidade, ócio e cultura. Essas forças exercem pressão sobre o ecossistema e seus componentes. As pressões são as maneiras pelas quais as forças motrizes são expressas — normalmente, resultantes de processos de produção e consumo —, tais como a emissão de poluentes ou a sobrepesca. Essas pressões resultam em um estado que representa um grau de qualidade socioambiental, e isso se reflete em condições físicas, químicas e biológicas do ambiente. Embora muitas vezes descreva os componentes físicos e biológicos do ecossistema, ele também pode referir níveis de emprego ou renda. Os impactos descrevem a alteração do estado causado pelas pressões, tais como danos econômicos ou a perda da biodiversidade, enquanto as respostas descrevem as ações da sociedade para reduzir e remediar os impactos indesejados (GREENAWAY; ROGERS, 2005).

Figura 12.1 – Estrutura conceitual DPSIR (Adaptado)



Fonte: SEKOVSKI *et al.* 2012.

Ecossistemas costeiros e estuarinos cobrem apenas 6% da superfície da Terra, mas contribuem com 38% do valor global estimado de serviços ecossistêmicos de áreas naturais em todo o planeta (COSTANZA *et al.*, 1997). Os recursos que provêm esses ambientes os tornam locais atrativos para assentamentos humanos e, mais recentemente, para aglomerações urbanas.

A zona costeira brasileira é formada por cerca de 400 municípios, que representam 4,3% (257.148 km<sup>2</sup>) da área territorial do país. Nessa pequena porção do território, vivem 45,5 milhões de habitantes, ou seja, 23,9% da população nacional. Entre os anos de 1980 a 2010, a população costeira foi incrementada em 72,7%. Assim, cabe destacar que, enquanto a densidade média demográfica no Brasil é de 22,3 hab./km<sup>2</sup>, o conjunto dos municípios litorâneos brasileiros apresenta uma densidade 5,5 vezes maior, 123 hab/km<sup>2</sup> (POLETTE; SEABRA, 2013).

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), situada no

litoral do Estado de São Paulo, se destaca no cenário socioeconômico da zona costeira brasileira não só por abrigar o maior porto da América Latina, o Porto de Santos, mas também uma das mais importantes zonas industriais brasileiras, o polo siderúrgico-petroquímico de Cubatão. A RMBS destaca-se ainda pelo fato de ser um importante centro urbano, que abriga uma população permanente estimada em 1,7 milhões de habitantes (IBGE, 2011).

Por outro lado, o litoral paulista concentra 36% de toda a área de vegetação nativa do Estado de São Paulo, composta especialmente por floresta ombrófila densa, manguezais, restingas e sertões – formações típicas do bioma Mata Atlântica (SMA/CPLA, 2012).

O desenvolvimento das atividades humanas sem o comprometimento da estrutura e função dos importantes ecossistemas da RMBS depende do entendimento da relação entre as demandas humanas, as alterações ambientais relacionadas e a eficiência das ações sociopolíticas no sentido de harmonizar atividade antrópica e o meio ambiente onde ela se desenvolve.

Nesse sentido, a partir do modelo DPSIR, o principal objetivo deste estudo é discutir os impactos da RMBS sobre a qualidade ambiental da zona costeira de São Paulo e as respostas que emergem como tentativa de prevenção e mitigação desses impactos. As altas taxas de consumo de água, espaço e energia, bem como de geração e disposição de resíduos serão identificadas e discutidas com vistas às atividades econômicas predominantes na região. Serão ainda apontadas lacunas de governança na gestão das regiões metropolitanas costeiras, bem como questões que devem ser consideradas em trabalhos futuros.

## 1. Forças motrizes na RMBS

### 1. 1. Porto

O marco oficial da inauguração do Porto de Santos é 2 de fevereiro de 1892, quando a então Companhia Docas de Santos – CDS entregou à navegação mundial os primeiros 260 m de cais na área até hoje denominada Valongo (PORTO DE SANTOS, 2014).

Desde então, o porto não parou de expandir, atravessando todos os ciclos de crescimento econômico do país, levando ao aparecimento e desaparecimento de tipos de carga, até chegar ao período atual de amplo uso dos contêineres: açúcar, café, laranja, algodão, adubo, car-

vão, trigo, sucos cítricos, soja, veículos, granéis líquidos diversos, em milhões de quilos, têm feito o cotidiano do porto, que já movimentou mais de 1 bilhão de toneladas de cargas diversas.

Atualmente, o Porto de Santos movimenta, por ano, mais de 80 milhões de toneladas de cargas diversas, número inimaginável em 1892, quando operou 125 mil toneladas. Com 12 km de cais, entre as duas margens do estuário de Santos, o porto entrou em nova fase de exploração, consequência da Lei 8.630/93, que levou ao arrendamento de áreas e instalações à iniciativa privada, mediante licitações públicas (PORTO DE SANTOS, 2014).

## **1. 2. Urbanização**

O crescimento do porto no final do século XIX criou a necessidade de uma remodelação urbana, com uma atenção particular aos assuntos da saúde pública. Essas medidas encontravam-se vinculadas aos novos pressupostos de higienização e somavam-se ao desejo inspirado na *Belle Époque* de tornar o porto moderno e planejado, procurando eficiência e rapidez e pautadas no binômio civilização e progresso (MATOS, 2004).

No início do século XX, obras sanitárias relevantes, como o sistema de drenagem, coleta e disposição de águas pluviais e esgoto idealizados por Saturnino de Brito reduziram significativamente as epidemias e as inundações. Posteriormente, o contingente imigrante, em particular de ibéricos, foi incorporado em serviços estratégicos ao funcionamento básico da economia agroexportadora (MATOS, 2004).

Além do crescimento da população devido à relação positiva nascimento/morte e da imigração ibérica, as migrações rural-urbana e urbana-urbana também podem ser consideradas forças determinantes para a urbanização da RMBS. A construção das rodovias Anchieta e Imigrantes a partir da década de 1940, aliada ao desenvolvimento do polo industrial de Cubatão, trouxe migrantes para a Baixada Santista, sobretudo, da região Nordeste do país. A partir da construção dessas vias de acesso ao litoral, a função de veraneio se acentuou na cidade, gerando transformações urbanísticas e arquitetônicas com a verticalização da orla da praia. O processo acelerado de transformação relaciona-se à própria ocupação urbana primeiramente vinculada a uma elite e posteriormente a uma expansão de imóveis mais acessíveis, atraindo para a área outros setores sociais (MATOS, 2004).

### 1. 3. Indústria

Os engenhos de açúcar, características da economia colonial, determinam a primeira fase industrial em Cubatão. Um curtume expressivo foi instalado em 1895, a Cia. Curtidora Max. Dessa fase industrial, a de maior expressão econômica foi a Cia. Santista de Papel S.A., construída em 1918 no pé da Serra. O processo de industrialização se intensificou, gerando maior necessidade de produção de energia elétrica. A Usina Henry Borden de Cubatão foi instalada em 1926, e a partir de 1950 começou o estabelecimento sistemático de indústrias de porte no município de Cubatão, tendo como ponto favorável a posição geográfica privilegiada, que propiciava proximidade com o Porto de Santos, com a Capital e com a da Light – empresa geradora de energia. Além das condições dos sistemas viário e ferroviário, Cubatão recebia, em 1953, a primeira grande refinaria do Brasil, a Refinaria Presidente Bernardes, que representou um impacto na cidade ao desencadear o processo industrial, por atrair as indústrias de derivados de petróleo, as petroquímicas. A consolidação do processo industrial fica evidente em 1959, com o início das obras da Companhia Siderúrgica Paulista, a Cosipa (DAMASCENO, 2006).

No fim dos anos 70, Cubatão já havia se firmado como o maior polo industrial da América Latina, tendo como elementos básicos da produção a tríade energia-aço-petróleo. No entanto, em um curto período de tempo, todo esse “progresso” levou Cubatão a ser conhecida também como “Vale da Morte”, e seus problemas ambientais começaram a ser divulgados em âmbito nacional, principalmente a partir da década de 80 (DAMASCENO, 2006).

Na década de 1990 o setor de Petróleo e Gás passou por uma rápida expansão em todas as suas fases, desde a geofísica até o aumento do tráfego marinho e dutoviário, fato que foi intensificado a partir da Lei do Petróleo de 1997. Com a descoberta do Pré-Sal, no início da primeira década do século 21, incrementaram-se os investimentos no setor na construção de estaleiros e gasodutos especialmente nas regiões Sudeste e Sul. Trata-se do início de um novo ciclo econômico para o litoral brasileiro, “a Era Pré-sal” (POLETTE; SEABRA, 2013). A região do Pré-Sal compreende uma área total de 149.000 km<sup>2</sup>, considerada a maior descoberta de petróleo do hemisfério sul nos últimos 30 anos, o que aponta o país para um salto da décima quinta posição para a quarta no seletor *ranking* das dez maiores jazidas do mundo, colocando o Brasil no radar dos investidores internacionais (PETROBRÁS, 2011).

#### 1. 4. Turismo

De acordo com SIQUEIRA (2007), a forma de crescimento turístico adotada pelo Brasil tende a ignorar o peso que deve ser dado às motivações turísticas duradouras que envolvam uma série de atrativos, dentre eles o urbanismo, a arte, os modos de vida e os ecossistemas diferenciados e preservados.

Nesse contexto, a partir da segunda metade do século XX se dissemina o turismo balneário de massa na Baixada Santista, transformando radicalmente a região. A construção de um significativo parque de residências de veraneio iniciado em Santos, São Vicente e Guarujá se estendeu aos outros municípios ao longo do tempo. Destaca-se a forma de urbanização constituída de um paredão de arranha-céus na orla praiana que, no final dos anos de 1960, já havia transformado a paisagem praiana da região (SIQUEIRA, 2007).

Em função do decréscimo do setor turístico ocasionado pela degradação ambiental denotada nos anos de 1980, a RMBS iniciou, no final da década de 1990, um processo de investimentos em outros setores do turismo, como negócios e cruzeiros marítimos.

## 2. Pressões

Conforme descrito anteriormente, o porto, as indústrias e os núcleos residenciais se estabeleceram inicialmente na planície costeira, sobre áreas de domínio de Manguezal, Restinga e Mata Atlântica, obviamente sem se levar em consideração as questões de sustentabilidade ambiental. A esse crescimento, seguiu-se uma ocupação secundária, realizada por pessoas de baixa renda que tinham intenção de trabalhar na área da construção civil e serviços em geral.

A poluição de origem industrial sempre constituiu a principal fonte de contaminação da região, não só pela diversidade dos poluentes envolvidos como pelo volume lançado, muito superior ao de outras fontes. Segundo Lamparelli, *et al.* (2001), somente os efluentes da indústria siderúrgica, fertilizantes e petróleo representam mais de 90% da carga tóxica despejada no meio ambiente.

As fontes de origem portuária também são bastante diversificadas em virtude da variedade de produtos manipulados nos diversos terminais, especialmente os de granéis líquidos e todos os demais tipos de resíduos gerados pelo porto, resultantes da manipulação, estocagem

e movimentação de cargas. A parte não recolhida dos resíduos acaba sendo lançada diretamente no meio ambiente.

O Sistema de Disposição Oceânica de Esgotos de Santos e São Vicente, que está em operação desde 1979, representa uma significativa entrada de poluentes na baía de Santos. A contribuição por esgotos domésticos na região constitui uma grande fonte de poluição para o sistema estuarino e baía de Santos, levando à eutrofização do meio ambiente, degradação da fauna e flora, bem como o comprometimento da qualidade das águas e a balneabilidade. Segundo Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira do Estado de São Paulo (2012), a Baixada Santista é responsável por aproximadamente 85% de toda carga orgânica remanescente da Zona Costeira, o que se deve tanto ao seu contingente populacional quanto ao baixo percentual de redução de carga orgânica (8%), que se encontra bem aquém da média estadual (41%).

De acordo com a CETESB (2011a), as principais pressões negativas sobre as condições de balneabilidade são o crescimento populacional desordenado dos municípios litorâneos (acima da média do Estado), que fomenta situações inadequadas de infraestruturas de saneamento; ligações clandestinas de esgotos nas galerias pluviais, bem como ligações de águas pluviais na rede pública coletora de esgotos; loteamentos clandestinos e ocupações irregulares às margens dos rios litorâneos, que muitas vezes se situam em Áreas de Preservação Permanente e onde não é permitida a implantação de redes de esgoto; e a água de chuva contaminada pelos poluentes carreados da lavagem superficial do solo e de cursos d'água poluídos (poluição difusa).

Outras fontes importantes de contaminação são os lixões. Segundo Lamparelli *et al.* (2001), na década de 80, cerca de 90% do lixo recolhido pelas prefeituras da Baixada era disposto em aterros recobertos por sedimento ou em lixões a céu aberto; esses aterros sanitários e principalmente os lixões foram considerados fontes de alto risco, que contribuem para a degradação da qualidade ambiental da região, sobretudo, devido à alta toxicidade, persistência e potencial de bioacumulação de alguns dos resíduos industriais depositados de forma irregular em diversos pontos da região. Destacam-se como áreas mais críticas os depósitos de organoclorados da indústria Rhodia, nos municípios de Cubatão e São Vicente, e o lixão de Pilões, utilizado indevidamente para disposição de resíduos industriais que contêm organoclorados, metais pesados, dentre outros poluentes.

Além dessas, podem ser citadas como fontes relevantes de contaminantes os resíduos provenientes das ocupações urbanas existentes nas encostas da Serra do Mar (bairros Cota), a precipitação de contaminantes atmosféricos gerados nas indústrias da Baixada Santista, a poluição difusa, o déficit de saneamento, os passivos ambientais representados pelos aterros irregulares e as antigas áreas de disposição de sedimentos contaminados dragados do porto Santos (LAMPARELLI *et al.*, 2001).

Atualmente, as maiores pressões sobre o meio ambiente natural do Estado de São Paulo dizem respeito a expansão das áreas urbanas, seja na forma de loteamentos residenciais ou industriais (estes em maior grau na Baixada Santista); condomínios e ocupações irregulares; o saneamento; a expansão portuária; a instalação de marinas; e a implantação da infraestrutura para a exploração do petróleo na camada Pré-sal (SMA/CPLA, 2012).

A formação geológica denominada Pré-Sal está situada sob três bacias petrolíferas: Campos, Espírito Santo e Santos, cujos blocos exploratórios estão a uma distância de 340 km da costa (PETROBRÁS, 2011). Ocorre que, independentemente da distância que existe entre a costa e as plataformas de exploração, a atividade petrolífera *offshore* pressiona a zona costeira em razão da instalação de toda a cadeia petrolífera e parapetrolífera adjacente aos campos de produção, pois é essa indústria de apoio que provoca os efetivos impactos sociais, econômicos e ambientais. As estruturas industriais, os equipamentos de infraestrutura terrestre e portuária, escritórios de serviços, ou seja, os mais diversos tipos de empresas para atender à demanda por serviços e equipamentos da atividade são instalados nessa região.

Um dos aspectos marcantes da atividade petrolífera é a celeridade do processo de crescimento das regiões onde a atividade é aportada. Como consequência dessa forte e repentina mobilização de capitais, a região agrega às suas dificuldades pré-existentes os efeitos de uma intensa migração populacional, que normalmente resulta em segregação socioespacial e na consequente favelização da comunidade pesqueira e dos migrantes que não conseguem trabalho; a guerra de lugares entre as prefeituras vizinhas, que disputam, através da concessão de benefícios políticos (incentivos fiscais, leis de isenção) e técnicos (obras de infraestrutura), a atração das empresas para os seus respectivos territórios; a especulação de vários mercados; e a frequente alienação da população local frente aos benefícios da indústria petroleira.

A área de maior potencial exploratório está localizada na bacia de Santos, que concentra 90% das oportunidades de exploração. Assim, a exploração dessa bacia trará implicações diretas à RMBS. A ampliação das atividades de exploração de petróleo e gás natural reflete diretamente nas formas de uso e ocupação do solo, no meio ambiente (através das emissões de gases, depleção de vegetação e eventos de poluição aquática) e em demandas por equipamentos públicos nas áreas vizinhas a bases e estruturas de apoio. As nove cidades da RMBS estão realizando o levantamento de imóveis e terrenos com características adequadas para o desenvolvimento de atividades voltadas para petróleo e gás. Em praticamente todos os bairros, grandes edifícios e condomínios de luxo são construídos visando aos moradores que certamente virão para a Baixada Santista em busca de novas oportunidades. Com esse novo panorama, a estimativa é de que a população cresça em 28,5% num período de 20 anos (MONTEIRO *et al.*, 2011).

### 3. Estado

Com o objetivo de proporcionar uma visão geral da qualidade das águas superficiais da Zona Costeira do estado, a CETESB tem utilizado os seguintes indicadores de monitoramento: Índice de Qualidade de Água (IQA); Índice de Qualidade de Água para fins de Abastecimento Público (IAP); Índice de Balneabilidade (IB); e Índice de Qualidade de Água para Proteção da Vida Aquática (IVA).

De 2001 a 2010, os valores de IQA da Baixada Santista têm variado entre 62 a 57, o que se considera uma classificação Boa ( $51 < IQA \leq 79$ ). Quanto ao IAP, entre os anos de 2002 a 2010, a região da Baixada Santista apresenta valores variando de 64 (2003) a 36 (2007), ou seja, uma classificação entre Regular e Boa. Com relação à balneabilidade das praias, podem ser classificadas em Próprias ou Impróprias. A RMBS apresentou, entre os anos de 2004 a 2010, valores de 0% (2008) a 26% (2010) na proporção de praias Próprias 100% do ano. Os municípios mais críticos são Santos, São Vicente e Praia Grande, que apresentaram maior ocorrência de condições Ruim e Péssima (SMA/CPLA, 2012).

O IVA avalia a qualidade da água para fins de proteção da vida aquática, incluindo as variáveis essenciais para os organismos aquáticos (oxigênio dissolvido, pH e toxicidade) bem como as substâncias tóxicas e as outras variáveis relacionadas ao grau de trofia dos corpos

d'água (a clorofila e o fósforo total). Entre 2002 a 2010, o IVA da região variou de 6,1 (2009) a 4,9 (2010), isto é, recebeu uma classificação Ruim ( $4,6 \leq \text{IVA} \leq 6,7$ ) (SMA/CPLA, 2012).

Em relação ao solo, desde 2002, a CETESB passou a divulgar a relação de áreas contaminadas no estado de São Paulo. A partir de então, o número de áreas cresceu continuamente, de 255 áreas identificadas em maio de 2002, passaram a 3.675 em dezembro de 2010; dessas, 303 (8%) estão localizadas nas bacias litorâneas do estado. Vale destacar que o aumento constante do número de áreas contaminadas é devido à ação rotineira de fiscalização e ao licenciamento dos postos de combustíveis, das fontes industriais, comerciais, de tratamento e disposição de resíduos e do atendimento a acidentes (CETESB, 2011b). Mais de 65% das áreas contaminadas cadastradas na Zona Costeira de São Paulo situam-se na Baixada Santista, onde o número cresceu de 84 (2005) para 198 (2010). As áreas contaminadas estão relacionadas principalmente a atividades de postos de combustíveis, seguidas das atividades industriais, das atividades de destinação de resíduos e das atividades comerciais (CETESB, 2011b).

A Zona Costeira paulista compreende, além da rica diversidade inerente aos ambientes marinhos e transicionais, o maior remanescente contínuo de vegetação natural do estado de São Paulo, a Serra do Mar. A Baixada Santista apresenta uma área de vegetação nativa de 183.992 ha, e, em 2010, a região teve 11,2 ha autorizados para supressão por agências ambientais. Algumas espécies estão sob ameaça de extinção, como o palmito (*Euterpe edulis*), devido à sua intensa exploração, além de algumas espécies da família das Lauraceae, como *Ocotea beyrichii*, *Ocotea curucutuensis*, *Ocotea catharinensis* e *Ocotea porosa*, todas madeiras de lei vulneráveis (SMA/CPLA, 2012).

A qualidade do ar em São Paulo é avaliada pela CETESB através de uma rede de estações que monitora a concentração dos principais poluentes atmosféricos em diversos pontos do território paulista. Na RMBS, as estações da rede de monitoramento estão instaladas nos municípios de Santos e de Cubatão. Nas estações de Cubatão, os resultados registrados no monitoramento apontam que os poluentes que mais comprometeram a qualidade do ar foram o material particulado (MP) e o ozônio ( $\text{O}_3$ ) (SMA/CPLA, 2012). Dentre as principais fontes de emissão de MP, estão os processos de combustão incompleta realizada pelos veículos automotores e processos industriais, a ressuspensão da poeira do solo e as reações químicas da atmosfera. Já o  $\text{O}_3$  é

formado pelas reações entre os óxidos de nitrogênio e os compostos orgânicos voláteis que são liberados na queima incompleta e na evaporação de combustíveis e solventes.

#### 4. Impactos

Historicamente, a RMBS, em especial o Complexo Estuarino de Santos e São Vicente (CESSV), representa uma das regiões mais críticas do Brasil quanto à poluição ambiental. Lamparelli *et al.* (2001) observaram bioacumulação de contaminantes acima dos valores recomendados para consumo humano em bivalves e crustáceos, bem como níveis de poluentes em sedimento acima dos limites de efeito esperado (PEL).

Abessa (2002), ao avaliar a qualidade dos sedimentos do CESSV, observou maiores concentrações de metais na área interna do estuário, na área adjacente ao emissário e na região leste da baía de Santos. Hidrocarbonetos policíclicos aromáticos ocorreram em alta concentração no canal de Santos, enquanto os detergentes encontram-se difundidos no sistema, com teores mais elevados no canal de São Vicente e na área próxima ao emissário. Os sedimentos apresentaram toxicidade associada às fontes de contaminação. A comunidade bentônica mostrou-se alterada na maior parte do sistema, com baixa densidade total, baixa riqueza e baixa diversidade.

Pereira *et al.* (2008) e Cesar *et al.* (2006; 2007) demonstraram, através da integração de análises físicas, químicas, biológicas e ecotoxicológicas, que o Largo da Pombeba apresentou as piores condições de qualidade da água estuarina, enquanto o sedimento apresentou degradação mais acentuada em áreas industriais e portuárias, como a Alemoa e o canal da Piaçaguera. Esse estudo apontou que a introdução de efluente doméstico sem tratamento é hoje a principal fonte de poluentes para a coluna d'água estuarina, enquanto o sedimento demonstra ainda a persistência de contaminantes e toxicidade devido ao histórico de poluição dessas áreas.

Mais recentemente, Pereira *et al.* (2012) observaram bioacumulação de hidrocarbonetos aromáticos, surfactantes, Cd, Cr, Pb, e Hg em mexilhões transplantados para a baía de Santos, bem como alterações moleculares, bioquímicas, histológicas e fisiológicas que podem ser consideradas condições pré-patológicas.

O uso e a ocupação do solo na região foram feitos de forma inadequada e permitiram a instalação descontrolada de fontes múltiplas

de contaminação. Como consequência direta desse processo de degradação, seguiu-se um quadro de poluição generalizada dos ecossistemas, devido à grande quantidade de poluentes que se acumulam nos diversos compartimentos ambientais (LAMPARELLI *et al.*, 2001). O manguezal, típica vegetação costeira tropical, composta predominantemente por três espécies em São Paulo: *Rhizophora mangle*; *Avicennia schaueriana* e *Laguncularia racemosa* ocupa uma área de 231 km<sup>2</sup> em São Paulo, sendo 42,5% na Baixada Santista, onde apenas 40% da área original foi considerada preservada até meados da década de 1990.

Além da depleção de manguezais, restingas e da Mata Atlântica, a ocupação e o uso desordenados também causaram poluição dos solos e lençóis freáticos na RMBS. Um dos casos mais críticos se deu no bairro Quarentenário, que recebeu despejo irregular de hexaclorobenzeno (HCB) e de pentaclorofenol (PCP) da empresa RHODIA, que comprometeram a qualidade do solo, da água, dos alimentos cultivados, bem como a saúde humana, com casos de neoplasia e teratogenia. Em fevereiro de 2014, foram publicados no DOE os Valores Orientados para Solo e Água Subterrânea no Estado de São Paulo, que passam a ser aplicados pela CETESB como referência de qualidade, para fins de prevenção ou intervenção em função das concentrações de substâncias poluidoras.

Quanto aos impactos na qualidade do ar da RMBS, os maiores foram percebidos no município de Cubatão, devido principalmente às fontes industriais, caracterizando um problema totalmente diferente do dos grandes centros urbanos. É importante ressaltar que as altas concentrações de poluentes em Cubatão são observadas, quase que exclusivamente, na área industrial. Na área central, o único poluente que viola os padrões de qualidade do ar é o ozônio. A principal preocupação em Vila Parisi, na área industrial, são as altas concentrações de material particulado. As concentrações elevadas de material particulado, dos componentes do processo fotoquímico e os teores de dióxido de enxofre desempenham um papel auxiliar nos danos observados na vegetação (CETESB, 2012).

## 5. Respostas

Mesmo a RMBS apresentando um cenário crítico de degradação ambiental desde a década de 1950, especialmente devido à nucleação do Polo Siderúrgico, Petroquímico e de Fertilizantes no município de Cubatão, repostas sociais significativas não foram deflagradas até o

final da década de 1970. Ainda, foi apenas a partir da primeira metade da década de 1980 que o controle da poluição em Cubatão foi incorporado à agenda ambiental governamental.

Para tanto, setores tradicionalmente alijados do processo de formulação de políticas no Brasil aliançaram-se, especificamente os movimentos sociais (organizados sob a Associação das Vítimas da Poluição e Más Condições de Vida) e a agência ambiental estadual (CETESB) (LEMOS, 1998). Em conjunto, esses setores atraíram o apoio da mídia, que noticiava amplamente os efeitos da poluição sobre a saúde humana e ambiental, além de acadêmicos, ambientalistas, políticos e setores progressistas da Igreja católica.

Em 1983 a CETESB iniciou o Programa de Controle Ambiental de Cubatão, que tinha como diretrizes básicas não apenas o controle das fontes primárias de poluição, mas também a conscientização da comunidade local sobre as consequências da poluição, visando a sua participação organizada na solução do problema (FERREIRA, 2007). Os objetivos eram reduzir emissões atmosféricas, especialmente, de material particulado, óxidos de enxofre e dióxido de carbono; realizar pré-tratamento e reduzir o volume de efluentes líquidos lançados nos corpos d'água receptores; reduzir impactos da poluição à saúde humana; e incrementar a capacidade institucional na área ambiental (LEMOS, 1998). Para isso, inicialmente, foram identificadas as fontes primárias de poluição; em seguida, solicitou-se às indústrias o controle dessas fontes por meio de apoio especializado e orientação de técnicos da CETESB. O envolvimento da comunidade, fundamental ao sucesso do programa, foi reforçado através de um programa de educação ambiental especialmente idealizado para a comunidade local, desenvolvido a partir de um diagnóstico do nível de compreensão da população sobre o problema. Por fim, reuniões públicas foram organizadas; nelas, as indústrias apresentavam publicamente seus programas de controle da poluição (FERREIRA, 2007).

Vencida a primeira etapa do Programa de Controle Ambiental de Cubatão após seis anos de seu início em 1983, 89% das fontes de contaminação, seja atmosférica, das águas ou solos, estavam controladas, com consequente redução substancial da contaminação aquática e atmosférica, além da destinação final adequada dos resíduos sólidos (CETESB, 1990). Iniciou-se depois a fase seguinte do programa, denominado “Ação permanente de Fiscalização dos Sistemas de Controle da Poluição Instalados”, que resultou em número crescente de fontes

contaminantes controladas. Infelizmente, desde 1994, os relatórios da CETESB em que se apresentam os resultados do programa não vêm mais sendo tornados públicos; a partir de então, os resultados foram inicialmente veiculados através de audiências públicas, lamentavelmente sem o devido registro, e, mais recentemente, apenas realizaram-se apresentações de prestação de contas à Câmara de Vereadores de Cubatão (FERREIRA, 2007).

O controle das fontes ativas de contaminação, em especial aquelas cujas emissões continham substâncias fitotóxicas, como os óxidos de enxofre e nitrogênio, fluoretos gasosos, amônia, possibilitaram o sucesso nos esforços de recomposição da Mata Atlântica nos contrafortes da Serra do Mar, os quais, em alguns locais, haviam perecido devido à poluição. A partir de meados da década de 1980, após episódios de escorregamentos de encostas em zonas desflorestadas, o Governo do estado de São Paulo, sob forte pressão da opinião pública, criou a Comissão Especial para Recuperação da Serra do Mar (1985). O objetivo dessa comissão, no entanto, mais do que a recuperação da Floresta Ombrófila Densa característica do bioma Mata Atlântica na região, era estabilizar as encostas e evitar novos escorregamentos que colocariam em risco áreas urbanas e industriais. Dessa forma, os trabalhos se iniciaram com o plantio de gramíneas exóticas do gênero *brachiaria* (BRASIL, 1985), eficientes na prevenção de escorregamentos, porém altamente inadequadas do ponto de vista ecológico, pois, devido a sua rusticidade, a *brachiaria* pode dominar o estrato herbáceo e provocar a redução da diversidade de espécies original (PIVELLO *et al.*, 1999). Afortunadamente, ainda em 1985, por interferência do Instituto de Botânica de São Paulo (IBt), o plantio de *brachiaria* foi substituído pela reintrodução de espécies nativas da Região Fitoecológica correspondente. Os esforços culminaram em altos índices de sobrevivência das sementes e excelente recuperação em boa parte das áreas, com exceção daquelas onde a *brachiaria* havia sido introduzida.

Naturalmente, o caso mais célebre de respostas sociais e governamentais à degradação ambiental na RMBS é o programa da CETESB de controle da poluição proveniente do Polo Petroquímico, Siderúrgico e de Fertilizantes de Cubatão. No entanto, outras respostas tiveram considerável repercussão pública, como os esforços para recuperação da balneabilidade das praias da orla de Santos. O município de Santos é tradicional balneário para populações de cidades do estado de São Paulo, inclusive para imensa população da capital

do estado. Desde 1968, a CETESB desenvolve o Programa de Balneabilidade das Praias Paulistas, cujo início se deu nas praias de Santos, com o intuito de monitorar a qualidade da água para balneabilidade com base na densidade de coliformes fecais ou totais. Em meados da década de 1970, frente à situação de degradação da qualidade da água das praias de Santos, a recém-criada Secretaria Especial do Meio Ambiente do Governo Federal ventilou a possibilidade de se interditar as praias de Santos por apresentarem risco à saúde pública. A ideia enfrentou forte reação das autoridades locais, que temiam pela diminuição do turismo. De qualquer forma, ainda que as praias não tenham sido interditadas, o monitoramento sistemático realizado pela CETESB tornara público o comprometimento da balneabilidade das praias de Santos, e o turismo no município enfrentou uma queda acentuada na década de 1980.

A resposta do poder público, todavia, foi deflagrada apenas na década seguinte. Identificou-se que uma das principais fontes de contaminação das águas das praias de Santos era o deságue dos canais que cortam a cidade, inicialmente projetados para drenagem pluvial, mas que, no entanto, recebiam ligações clandestinas de esgoto da cidade (SARTOR; DEGASPARI, 2000). A estratégia adotada foi o impedimento do fluxo contínuo dos canais em direção ao mar, desviando-o para a rede de esgoto municipal. A rede de esgoto, por sua vez, era direcionada à chamada Usina Terminal, atualmente Estação de Pré-condicionamento de Esgoto de Santos (EPC). O efluente passou então a ser eliminado através do emissário submarino de Santos.

Apesar da sensível melhoria na balneabilidade das praias santistas (CETESB, 1999), o problema persiste, ainda que em menor magnitude. Quer seja pela dificuldade de, em situações de chuvas intensas, o emissário submarino tornar-se insuficiente para assimilar o excesso de água pluvial e os canais pluviais serem abertos ao mar com o fim de evitar enchentes, quer seja pelo lançamento direto de esgotos *in natura* pelas moradias precárias em zonas localizadas nas bordas dos canais de Santos e São Vicente (CAMPUZANO *et al.*, 2013), a qualidade das águas das praias de Santos ainda exige respostas do poder público. Atualmente, uma das principais respostas para esse impacto é o Programa Onda Limpa, da Companhia de Saneamento Básico do estado de São Paulo (SABESP), iniciado em 2007. O objetivo do programa é universalizar os serviços de atendimento com sistemas de coleta e tratamento de esgotos em todos os municípios da Baixada Santista e,

com isso, contribuir para a melhoria da saúde pública e das condições de balneabilidade das praias na região.

De forma mais ampla, outras respostas da sociedade representam importantes instrumentos para a gestão ambiental na RMBS. Nesse sentido, destacam-se, por exemplo: (i) a implementação de Unidades de Conservação (UCs) de proteção integral (Parques Estaduais da Serra do Mar, Xixová-Japuí e Marinho da Laje de Santos) e de uso sustentável (Área de Proteção Ambiental Litoral Centro e Áreas de Relevante Interesse Ecológico das Ilhas Queimada Grande, Queimada Pequena e do Ameixal); (ii) a criação de mecanismo de compensação de emissões atmosféricas entre as empresas instaladas que ocupam a mesma sub-região ou bacia aérea (Decreto Estadual nº 52.469, de 12 de dezembro de 2007), viabilizando a compensação pelas emissões atmosféricas através da geração e utilização de crédito de emissões reduzidas; (iii) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da Baixada Santista, regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013.

Não obstante esses instrumentos serem importantes para a operacionalização dos objetivos de uma gestão ambiental sustentável na RMBS, sua implementação e operação não se dão de forma isenta de críticas. Por exemplo, apesar de o ZEE, em sua concepção, buscar a promoção do ordenamento territorial e disciplinamento dos usos dos recursos naturais, o documento final elaborado para a RMBS desagradou acadêmicos e ambientalistas por, dentre outros pontos, estabelecer que a expansão portuária possa se dar sobre áreas importantes de manguezais (FSP, 2011). As UCs são também de irrefragável importância, mas sofrem com a pressão humana de seu entorno, especialmente através de ocupações ilegais e utilização irregular dos recursos naturais dentro de seus limites.

Em relação às novas perspectivas e desafios impostos pela atividade petrolífera na camada do pré-sal, observa-se que a infraestrutura a ser instalada e a forma como a riqueza gerada será distribuída entre e nos municípios beneficiados neste ciclo certamente será um processo decisivo para o futuro ambiental, econômico e social do país, configurando inclusive uma nova dinâmica demográfica e geopolítica capaz de gerar um futuro incerto e paradoxal (POLETTE; SEABRA, 2013).

A experiência internacional dos países exploradores de petróleo nos últimos 40 anos não é positiva. Em geral, se verifica um crescimento econômico inferior ao projetado, fraca diversificação econômica, altos níveis de pobreza e desigualdade, impactos ambientais devasta-

dores ao nível local, corrupção desenfreada, governança excepcionalmente insatisfatória, e grandes incidências de conflito e guerra, de maneira que a descoberta do petróleo tem representado mais uma maldição do que uma benção para as populações locais (SCHIFFRIN; TSALIK, 2005).

Para uma futura e correta administração territorial desse novo ciclo econômico, será necessária uma ampla discussão entre os níveis de governo – federal, estadual e municipal; a iniciativa privada; toda a cadeia produtiva associada ao setor do petróleo; as universidades; e a sociedade costeira, ou seja, um amplo processo de governança e de governabilidade capaz de integrar as políticas públicas ambientais e territoriais vigentes, suficientes para assegurar o planejamento e administração pública a fim de assegurar a conservação ambiental e o desenvolvimento econômico em áreas já intensamente pressionadas, como é o caso da RMBS (POLETTE; SEABRA, 2013).

O grande desafio nacional é estabelecer um desenvolvimento que não seja predatório, especialmente para o ambiente costeiro e para as comunidades locais. Nesse sentido, a compensação dos impactos ambientais, sociais e econômicos gerados pela atividade deve ser priorizada na análise do gerenciamento das verbas, sobretudo, quando envolve a Zona Costeira, em razão da importância e da capacidade de resiliência dessa região (SEABRA *et al.*, 2011).

A ordem constitucional inaugurada em 1988 não admite mais o desenvolvimento de nenhuma atividade econômica a qualquer preço. A fim de orientar as atividades econômicas desenvolvidas na Zona Costeira, a Carta Magna, no parágrafo 4º do artigo 225, reconhece a importância ecológica e econômica desse importante bioma nacional, outorgando-lhe a condição de Patrimônio Nacional e conferindo-lhe um regime jurídico particular. Assim, possui regime diferenciado de autorização, de Estudo de Impacto e de conservação ambiental, exigindo que sua utilização esteja de acordo com a lei, respeitando condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais (POLLETE; SEABRA, 2012).

## Considerações finais

Antes da aplicação de instrumentos de gestão, é fundamental trazer ao debate e definir os princípios que devem nortear a gestão do meio ambiente na RMBS. Estruturas conceituais com o objetivo de planejar o uso dos recursos, bem como o ordenamento da ocupação do espaço litorâneo, como a estratégia ICZM (do inglês *Integrated Coastal Zone Management*, gestão integrada da zona costeira), nascida na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (Rio-92), enfatizam a necessidade da aplicação coordenada das diferentes políticas que afetam a zona costeira. O objetivo é superar a *práxis* tradicional, baseada em governanças setoriais (setores portuário, pesqueiro, de turismo, industrial, dentre outros relevantes para a RMBS) e construir uma forma de governança ampla, intersetorial e participativa.

Além disso, outra abordagem importante para melhor gestão do meio ambiente é a chamada “gestão ecossistêmica”. A Convenção da Diversidade Biológica definiu entre seus princípios que os objetivos da gestão ecossistêmica devem ser estabelecidos a longo prazo, respeitando as escalas espaciais e temporais apropriadas e devendo-se reconhecer a interconexão entre ecossistemas. Ainda como princípio, mesmo admitindo que as mudanças no ecossistemas são inevitáveis, estabelece que a conservação da estrutura e funcionamento dos ecossistemas são objetivos prioritários da gestão ecossistêmica e que, portanto, os ecossistemas devem ser geridos segundo os limites impostos por seu funcionamento. Assim, pondera que os objetivos da gestão da terra, água e recursos naturais devem se equilibrar entre a conservação e o uso dos recursos; enfatiza que esses objetivos são matéria de escolhas das sociedades, e que estas devem ter sua participação assegurada nos processos de gestão, os quais devem ser descentralizados ao nível mais basal apropriado. Por fim, ressalta a importância de se considerar o melhor conhecimento científico disponível para a gestão ecossistêmica, além de outras formas de informação relevantes, como o conhecimento, inovações e práticas indígenas ou de comunidades tradicionais, ressaltando a necessidade do envolvimento de todos os setores da sociedade e disciplinas científicas relevantes.

Ainda que as estruturas conceituais do ICZM e da gestão ecossistêmica sejam diferentes, elas certamente são congruentes e devem nor-

tear as respostas da sociedade frente às pressões, alterações e impactos ao qual o ambiente na RMBS está sujeito.

## Referências

- ABESSA, D. M. S. *Avaliação da qualidade de sedimentos do sistema estuarino de Santos, SP, Brasil*. 2002. 124 p. Tese (Doutorado). Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.
- ABESSA, D. M. S., *et al.* *Chronic contamination assessment integrating biomarkers' responses in transplanted mussels – a seasonal monitoring*. *Environ. Toxicol.*, 2012, 27:257–267.
- BERZIN, G. *et al.* Potential use of ecological tools to lead public policies: an integrative approach in the Santos estuarine system. In: NEVES, R.; BARETTA, J. W.; MATHEUS, M. *Perspectives on integrated coastal zone management in South America*. Lisboa: IST Press, 2008.
- BRASIL. *Ações para a restauração da Serra do Mar*. Comissão Especial para a Restauração da Serra do Mar. São Paulo, BR, 1985.
- CAMPOS, I. P. A.; GUERREIRO, E. P.; MONTEIRO, E. S. *Governança participativa e processo decisório: petróleo e gás na Baixada Santista*. Cleaner production initiatives and challenges for a sustainable world. São Paulo, 2011.
- CAMPUZANO, F. J. *et al.* *Integrated coastal zone management in South America: a look at three contrasting systems*. *Ocean & Coastal Management*, 2013, 72: 22-35.
- CESAR, A. *et al.* *Ecotoxicological assessment of sediments from the Santos and São Vicente estuarine system – Brasil*. *Brazilian Journal of Oceanography*, 2006, 54:55-63.
- \_\_\_\_\_. *et al.* *Comparative sediment quality assessment in different littoral ecosystems from Spain (Gulf of Cadiz) and Brazil (Santos and São Vicente estuarine system)*. *Environment International*, v. 33, 2007, p. 429-435.
- COMPANHIA AMBIENTAL DO ESTADO DE SÃO PAULO (CETESB). *Balneabilidade das praias paulistas, 1985-1999*. São Paulo: CETESB, 2010 (Série Relatório Ambiental).
- \_\_\_\_\_. *Relatório de qualidade das praias litorâneas no Estado de São Paulo*. São Paulo: CETESB, 2011a.
- \_\_\_\_\_. *Relação de áreas contaminadas*. São Paulo: CETESB, 2011b.
- \_\_\_\_\_. *Qualidade do ar no estado de São Paulo*. São Paulo: CETESB, 2012 (Série Relatórios).
- COSTANZA, R. *et al.* *The value of the world's ecosystem services and natural capital*. *Nature*: 387, 15, 1997.
- DAMASCENO, M. *Histórias da cidade*. 2006. Disponível em: portaldecubatao.com.br. Acesso em: 19 de janeiro de 2006.

- DEGASPARI, F. A.; SARTOR, S. M. A balneabilidade das praias de Santos – discussão dos critérios oficiais de avaliação, 2000. XXVII CONGRESSO INTERAMERICANO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL. ABES – Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental, 2000.
- DENNISON, W. C.; NEWTON, A.; SEKOVSKI, I. *Megacities in the coastal zone: using a driver-pressure-state-impact-response framework to address complex environmental problems*. Estuarine, Coastal and Shelf Science, 2012, 96: 48-59.
- FERREIRA, L. G., *A gestão ambiental do polo industrial de Cubatão a partir do programa de controle de poluição iniciado em 1983: atores, instrumentos e indicadores*. 2007. (Dissertação de Mestrado). Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
- FREITAS, Gilberto Passos de. *et al. A promissora província petrolífera do pré-sal*. Rev. Direito GV, 2011, 7:57-74.
- GREENAWAY, B.; ROGERS, S. I. *A UK perspective on the development of marine ecosystem indicators*. Marine Pollution Bulletin, 2005, 50: 9-19.
- IBGE. *Atlas geográfico das zonas costeiras e oceânicas do Brasil / IBGE*. Diretoria de Geociências: Rio de Janeiro, 2011, 176 p.
- LAMPARELLI, M. C. *et al. Sistema estuarino de Santos e São Vicente*. Relatório Técnico CETESB, São Paulo, 2011, 183 p.
- LEMONS, M. C. M. *The politics of pollution control in Brazil: state actors and social movements cleaning up Cubatão*. World Development, Vol. 26, N. 1., 1998, p. 75-87.
- MATOS, M. I. S. *Santos o porto do café: cidade, cotidiano e trabalho*. Estudos Ibero-Americanos. PUCRS, n. 2, 2004, p. 9-26.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. *Gerência de biodiversidade aquática e recursos pesqueiros*. Panorama da conservação dos ecossistemas costeiros e marinhos no Brasil. Brasília: MMA/SBF/GBA, 2010, 148 p.
- MEIRELLES, S. T.; PIVELLO, V. R.; SHIDA, C. N. *Alien grasses in Brazilian savannas: a threat to biodiversity*. Biodiversity & Conservation, 1999, 8:1281-1294.
- PETERSEN, L. K. *et al. Discursive biases of the environmental research framework DPSIR*. Land Use Policy, 2008, 25: 116-125.
- PETRÓLEO BRASILEIRO S.A. – PETROBRÁS. *Plano estratégico 2020*. PETROBRÁS: Minas Gerais, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Atuação no pré-sal*. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/energia-e-tecnologia/fontes-de-energia/petroleo/presal/>. Acesso em 3 de fevereiro de 2011.
- POLETTE, M.; SEABRA, A. A. de. Coastal governance in Brazil: the challenges of pre-salt cycle. In: *Ecological dimensions for sustainable socio*

*economic development*. DÁVALOS-SOTELO, R. *et al.* (Edited By). Boston: WIT Press. Southampton, 2013.

PORTO DE SANTOS. *Porto vivo*. Resumo histórico, 2014. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/historia.php>. Acesso em: 23 de fevereiro de 2014.

SCHIFFRIN, A.; TSALIK, S. (Org.). *Reportando o petróleo*. Um guia jornalístico sobre energia e desenvolvimento. Revenue Watch. Open Society Institute. New York: Initiative for Policy Dialogue, 2005.

SEABRA, A. A. *et al.* A promissora província petrolífera do pré-sal. *In: Revista Direito FGV*, v. 7. 2011, p. 57-74.

SMA/CPLA – ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria do Meio Ambiente / Coordenadoria de Planejamento Ambiental. Zona Costeira Paulista. *Relatório de qualidade ambiental*. Organização: Fabiano Eduardo Lagazzi Figueiredo. São Paulo, 2012, 148 p.

# Território, memória e narrativa: transformações socioespaciais na região central, Ilha Diana e zona portuária de Santos

---

*Samira Lima da Costa*  
*Jaquelina Maria Imbrizi*  
*Anita Burth Kurka*

**Resumo:** O capítulo apresenta uma leitura das transformações da região portuária ocorridas na cidade de Santos, a partir da perspectiva do circuito inferior. Através de narrativas de moradores e trabalhadores do porto, do centro histórico e da Ilha Diana, discute-se as produções de memória social e uso do território, em permanente diálogo – pela via de embates, resistências e negociações – com as transformações das cidades da região metropolitana, que vêm recebendo investimento do Programa Federal de Aceleração do Crescimento - PAC e promovendo deslocamentos e revisões do cotidiano dessas populações. O estudo aponta para a necessidade de se analisar, com mais detalhamento, o encontro entre circuito inferior e circuito superior, nas regiões em que o PAC tem sido implantado e seus efeitos.

**Palavras-chave:** Narrativas; moradores e trabalhadores do porto; centro histórico; Ilha Diana; transformações urbanas.

**Abstract:** The chapter presents a reading of the changes occurring in port region at Santos's city, by the perspective of the lower circuit. Through narratives of residents and workers of the port, the old town and the Diana Island, discusses the production of social memory and use of the territory, in constant dialogue - by way of bumps, resistance and negotiations - with the transformations of cities of the metropolitan region, which have received investment from the Federal Growth Acceleration Program - PAC and promoting shifts and revisions of the daily life of these populations. The study points to the need to analyze with more detail, the encounter between the upper and lower circuit, in regions where the PAC has been deployed and its effects.

**Keywords:** Narratives; residents and port workers; downtown; Ilha Diana; urban transformations.

## Introdução

Santos é a cidade-polo da Região Metropolitana da Baixada Santista, possuindo uma divisão territorial com características socioeconômicas próprias. Em sua distribuição socioespacial, destacam-se a concentração da população de baixa renda na Zona Noroeste, Zona dos Morros e no Centro da cidade, enquanto os moradores com renda superior a 10 salários mínimos concentram-se na Região da Orla, segundo dados do Plano Municipal de Habitação (PMS, 2009).

Cada uma dessas regiões guardam diferenças e desigualdades, com usos e ocupações diversas. Objetivando olhar com mais atenção para as transformações por que a cidade vem passando nas últimas décadas – incluindo processos de valorização e desvalorização econômica – foi criado o projeto de extensão Memória Social, na região central de Santos, entre a Ilha Diana, a Hospedaria dos Imigrantes e o Porto de Santos. Nesse projeto foi utilizada a narrativa de história de vida como recurso metodológico e construção de produto. Para a fundamentação teórica, foram utilizados os conceitos de território usado, proposto por Milton Santos (2004), e Memória Social, proposto por Halbwachs (2006) e Elias (2001), além da contribuição de autores da literatura (PAMUK, 2007), da filosofia (BENJAMIN, 1994a; 1994b; GAGNEBIN, 2006) e dos estudos Culturais (SARLO, 2007).

### 1. O Porto, o Centro e a Ilha Diana: narrativas, memórias e uso do território.

Você tem orgulho da cidade onde mora? O que mais desperta esse orgulho? Essas perguntas, propostas por Pamuk (2007), parecem ser boas para se obterem informações sobre sujeitos inseridos em um território construído historicamente por diferentes gerações. O vocabulário usado e as expressões escolhidas para as respostas oferecem elementos para refletir sobre a cultura e a história social que perpassam os sujeitos e seus territórios existenciais e geográficos. Uma das respostas possíveis na cidade de Santos é a que se refere ao Porto; a referência a esse ponto da cidade sempre vem acompanhada da expressão superlativa: “O *maior* Porto da América Latina!”. Em uma sociedade capitalista como a nossa, há a supervalorização de um lugar em detrimento de outros. O que significa um grande empreendimen-

to, como o Porto, para aqueles que não participam do grupo detentor dos meios de produção? Como é o trabalho portuário e quais as relações com os diversos bairros da cidade? Que efeitos traz o Porto para as famílias pobres do Centro, para os trabalhadores do Porto, para os pescadores da região?

Buscando compreender como se constrói a memória social desses grupos e de que forma dialogam com a cidade, foram identificados possíveis narradores de tais memórias. A cada um deles foi perguntado se haveria interesse de narrar sua história de vida e sua relação com a cidade. A continuidade com novos narradores se deu pelo uso da técnica da rede de indicações (COSTA, 1998), de forma que cada narrador indicava o próximo.

As visitas aos locais foram feitas sempre a pé, a partir da Universidade, objetivando observar o uso do território, as ocupações, as contradições materializadas socioespacialmente. As narrativas foram construídas a partir do encontro de estudantes<sup>1</sup> com os narradores, e o produto final de cada narrativa foi elaborado pelos estudantes. Com intuito de proteger o contrato de confidencialidade junto aos narradores, aqui, eles são apresentados com nomes fictícios.

### **1.1. A Região Portuária: crescimento e desigualdade.**

Para buscar entender tais processos a partir do lugar do trabalhador portuário, foram contatados três narradores para contarem sobre sua trajetória de vida entremeada com a memória da cidade. A escolha do primeiro narrador ocorreu a partir de uma parceria – já existente – entre as professoras da Unifesp e a empresa Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP). Este primeiro narrador, João, ocupa um cargo de chefia na área de Saúde e Segurança do Trabalho. João indicou a segunda narradora, Joana, que, atualmente trabalha na área ambiental pesquisando e analisando a vegetação do mangue do entorno do Porto.

Foi possível perceber que o conteúdo do que estava sendo narrado vinculava-se mais ao local de trabalho e ao emprego do que propriamente às memórias que se relacionavam com o Porto e suas ime-

---

<sup>1</sup> Maria Luiza Hipolito, Karen Yuriiko Nagaishi e Janaína Traversin (Ilha Diana); Lívia M. Karepovsk e Priscilla M. Stefano (região central); Fernanda Matsubara, Janaína Traversin e Mayara Lima (região portuária). Mimeo: Relatório parcial do projeto de extensão: Memória Social no Centro Histórico de Santos: entre a Hospedaria dos Imigrantes, a Ilha Diana e o Porto de Santos. Santos, SP. COEX/PROEX, UNIFESP 2013.

dições territoriais, razão por que pensamos em um terceiro narrador que pudesse falar de outro lugar, como por exemplo, do sindicato; foi o que fizemos, contatamos Marcos para narrar sua história de vida. Os três têm em comum o fato de que trabalham ou já trabalharam na CODESP.

A CODESP foi criada em 1980 pelo governo federal e substituiu a antiga Companhia Docas de Santos. Trata-se de uma sociedade de economia mista e com capital majoritário da União; está vinculada à Secretaria dos Portos da Presidência da República. É uma empresa que administra o Porto de Santos e que conta com cerca de 1530 funcionários. Situa-se no Bairro do Macuco, especificamente na Rua Conselheiro Rodrigues Alves s/n. O Macuco é um bairro tradicional e já foi um dos maiores da cidade de Santos.<sup>2</sup>

## **1.2. A região central histórica: o centro como periferia.**

Assim como na região portuária, também na região central de Santos foi feito o primeiro contato com um possível narrador já conhecido, vizinho da Universidade.

A região central histórica é composta pelos bairros Vila Mathias, Vila Nova, Paquetá, Porto, Centro e Valongo, que possuem características específicas numa perspectiva histórico-social. Nesse sentido, as demarcações de seus limites geográficos não são, muitas vezes, precisas, expressando também a construção de referenciais sociais e de identidade dos grupos, instituições e organizações que ali habitam ou interagem. Foi considerada área nobre durante muitas décadas, tendo vivido um processo de decadência determinado pelo abandono paulatino do centro pelas famílias mais abastadas e sua migração para a região da orla da cidade (PMS, 2010).

Essa região abriga hoje moradores de cortiços, trabalhadores que vivem da coleta de material reciclado e avulsos do Porto, trabalhadoras do sexo, além de diversas organizações e equipamentos públicos

---

<sup>2</sup> Ocupa o trecho entre as avenidas Afonso Pena, Siqueira Campos, Rodrigues Alves; Ruas Conselheiro João Alfredo, Almirante Tamandaré, Campos Melo e Xavier Pinheiro, e é mais uma zona portuária do que residencial. É curiosa a história do nome do bairro: “Francisco Manoel Sacramento, que detinha muitas terras na região, gostava de caçar um pássaro preto de mesmo nome. O nome da ave acabou sendo incorporado ao seu nome e batizou também a Vila Macuco. Um dos pontos mais conhecidos do bairro é, sem dúvida, a Bacia do Macuco, que fica no cruzamento das avenidas Portuária e Siqueira Campos. (...) Abriga a escola de samba X9, as “casas populares”, muitas empresas ligadas à atividade Portuária e armazéns” ([www.novomilenio.inf.br/santos](http://www.novomilenio.inf.br/santos)).

e privados da área de saúde, educação e assistência social – escolas, universidade, postos de saúde, residenciais de idosos, creches, etc. – e religiosas – centros espíritas, igrejas evangélicas e católicas, maçonaria, etc. Muitos casarões se transformaram em cortiços e abrigam hoje várias famílias, enquanto algumas famílias antigas residentes há mais de 40 anos na região resistem mantendo suas casas; essa população convive também com empresas de exportação ligadas ao Porto e com um comércio diversificado.

Dentre as atuações da administração pública da cidade, durante as últimas décadas, destaca-se o planejamento urbano por meio de políticas de revitalização nas áreas centrais. Como exemplo, destaca-se o programa criado pela Prefeitura Municipal de Santos, denominado Alegria Centro; um Programa de Revitalização e Desenvolvimento da Região Central Histórica de Santos, que visa, sobretudo, à retomada do desenvolvimento do centro e de toda a cidade, utilizando-se de estratégias que atuem no fomento à preservação do patrimônio histórico aliado à renovação urbana. Essa intervenção municipal coincide e, de certa forma, é parte da razão política que levou à escolha da localização e instalação da UNIFESP na rua Silva Jardim, próximo da hospedaria dos Imigrantes na Vila Mathias. A construção do *campus* da Universidade tem provocado conflitos com os moradores, diante da história de ocupação e uso do território no bairro, com a proposta de desapropriação de áreas habitadas, causando a resistência que os levou a se organizarem como movimento social. Esse movimento provocou a renegociação com o governo municipal e federal das áreas a serem desapropriadas para a construção dos prédios do *campus*.

Esses eventos motivaram o interesse pelo resgate da memória social da região e um envolvimento com moradores e membros do movimento contra a desocupação. Desse grupo e por indicação de um dos líderes, proprietário de um comércio vizinho à UNIFESP, surgiu o primeiro narrador, Mauro, que morou na Rua Silva Jardim, seguido por Tomás, morador da Rua Campos Melo e dono de uma bicicletaria na mesma rua. A terceira narradora foi Vânia, indicada pelo próprio Tomás, moradora da mesma rua, amiga de infância e filha da proprietária da escola onde ambos estudaram.

### **1. 3. A Ilha Diana – um recorte da região central com particularidades bem definidas.**

Partindo do centro histórico, atravessando o canal de Bertiooga, encontra-se a Ilha Diana, em permanente tensão, disparidade e desigualdade com o Porto de Santos. A Ilha Diana é habitada por uma comunidade caiçara. As famílias de pescadores vieram viver no local, no extremo porto-canal do centro histórico, porque, na década de 1940, sofreram desapropriação de suas terras, originalmente localizadas no município de Guarujá, distrito de Vicente de Carvalho, onde hoje fica a base aérea da Aeronáutica (PMS, 2010).

Assim como os moradores da região central, hoje também sofrem a ameaça da desapropriação e a precariedade de moradias – o que provoca medo e deslocamento, num movimento de migração compulsória; por outro lado, os moradores da Ilha Diana vieram compor a borda do centro histórico de Santos por terem sofrido processos semelhantes, que os expulsaram de outro município.

A Ilha Diana é ocupada por poucas casas. Seus moradores têm costumes próprios da vida caiçara, sendo a maioria de pescadores e marisqueiras e pertencentes às mesmas famílias que para ali migraram sete décadas atrás. Hoje, vizinha do gigante Porto de Santos, a comunidade da Ilha Diana é uma das últimas colônias de pescadores da Região Metropolitana da Baixada Santista. Vivem nela 174 pessoas, distribuídas em 47 famílias – 68 homens, 64 mulheres e 42 crianças e adolescentes. Seus moradores se conhecem por apelido e conservam tradições como a pesca artesanal e a fé religiosa em Bom Jesus da Ilha Diana. É comum terem os mesmos sobrenomes, pois a maioria da população é oriunda das famílias Gomes, Hipólito, Quirino e Souza. Foram as primeiras a deixar a Vila da Bocaina e a povoar o vilarejo mais próximo. A nova comunidade deu origem a um dos bairros mais isolados do município (SILVA, 2011, p. 01).

Localizado entre a porção insular e a porção continental da cidade de Santos, segundo PMS (2010), poucos santistas sabem que o lugar existe e que pertence à sua cidade natal. Embora até o início do século XXI a Ilha Diana fosse pouco visada, atualmente seus moradores voltam a temer novo deslocamento compulsório, ameaçados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) do Porto de Santos e pela valorização dos redutos de preservação ambiental. Além disso, seus moradores – essencial e originalmente pescadores – se deparam com a mudança rápida e radical da realidade do pescado na região –

que passa a rarear —, e migram principalmente para a pesca artesanal. A expansão portuária implica em duas grandes obras na região: uma da Embraport, que aprofunda o canal e remarca as áreas de pesca; e outra da Odebrecht, que constrói novos pátios de carga para o Porto. Obras que se apresentam em todo o horizonte do canal de Bertioga se estendendo pelo recorte do centro histórico e indo além, ocasionando uma série de mudanças na fauna marítima da região.

Embora pouco conhecida pelos moradores da cidade de Santos, a Ilha Diana se relaciona diretamente com as cidades de Santos, Guarujá e Cubatão, tanto para o uso de serviços quanto para as compras. Na Ilha, o primeiro contato foi feito com o Benedito, a partir de conhecimento prévio de uma das pesquisadoras. Benedito é conhecido como *prefeitinho* da Ilha, o que conta com orgulho. Ele indicou Francisco, pescador, que, por sua vez, indicou Heloísa, filha de Benedito.

## 2. Território Usado e vivido

Os eventos e transformações sociais na cidade de Santos são gerados na relação de interesses com as economias local e global, com a cultura e a política, implicando o conceito de território usado ou praticado, proposto por Santos (2004); é, antes, mais do que um lócus da ação, trata-se de uma instância da sociedade, tal qual a cultura, a política e a economia. Dito de outra forma, território usado, sinônimo de espaço geográfico, é um produto das relações sociais; é um produto histórico, e não um algo advindo da natureza, anterior à sociedade. Ao mesmo tempo em que é produto, também é um produtor, sendo esta a sua principal característica.

O uso do território por todos os sujeitos sociais na cidade gera dois princípios a serem considerados, as desigualdades socioespaciais e a concepção de cidadania territorial, uma vez que o valor do indivíduo depende não só da posição da classe social que ocupa, mas também do lugar do espaço em que vive.

Assim, as relações no território são dialéticas, no uso pelas empresas à distância e pelas instituições, firmas, pessoas e governos locais, no que Santos (2005) denomina de território como norma — das redes —, calcado nas densidades técnicas e na capacidade de informação, e no território formado — nacional, estadual, municipal —, construído a partir das normas legais e técnicas constitucionais da nação.

Uma primeira concepção que se pode utilizar para território está

relacionada aos critérios para delimitação da área pela administração pública, que definem os seus limites podendo ser compreendido como a menor porção da unidade administrativa. Muitas vezes, porém, os limites desenhados pelo poder público não coincidem com o território “vivido”, usado pela população. Segundo Raimundo *et alii* (2006, p. 3), compreender os limites dos territórios é “tarefa primária, confrontando e sobrepondo o oficial (delimitado pela Prefeitura) e o vivido (percebidos pelos transeuntes, moradores, usuários do espaço)”.

Para Lynch, os limites geográficos podem funcionar como “referências secundárias”, tendo as relações pessoais e grupais como demarcadores de territórios e papéis (LYNCH, 1982, p. 37). Estes são os aspectos de uso do território que dão sentido único às regiões das cidades e são revelados em seu significado a partir da construção da memória social. Tais territórios, ao mesmo tempo em que compõem a cidade, reconstroem e são reconstruídos por ela.

Enquanto a ideologia da globalização tenta homogeneizar as cidades, essas também são singulares, como expressa Balbin (2003), as paisagens, as formas, o traçado das ruas, a arborização, as fachadas de uma cidade, suas mídias, calçadas, iluminação etc. refletem sua história, sua organização, suas variadas práticas de uso e apropriação. Uma cidade pode ser relegada também a um espaço de passagem, como o lugar do estorvo, do trânsito, da poluição. Cada cidade é um pouco de tudo isso e mais, cada cidade é única, cada cidade é singular, ainda que compactue por vezes da mesma estratégia de produção global. É a partir dessa singularidade e dessa identidade, traduzidas por manifestações culturais em sua paisagem, que cada cidade se produz e cada uma delas “produz” seus cidadãos.

Os lugares ou regiões da cidade são definidos pela existência de um acontecer ou evento solidário. Na concepção de Santos (2004), a noção de solidariedade não tem conotação moral, mas é a realização compulsória de tarefas comuns, mesmo que o projeto não seja comum. Tem o sentido de ações concomitantes que se materializam nos lugares e determinam diferentes espaços no território usado.

A divisão social do trabalho determina a distribuição das atividades nos lugares, no espaço de objetivação, na concretude da totalidade. O mundo em sua totalidade se revela nos lugares; fora dos lugares, produtos, inovações, populações, dinheiro, por mais concretos que pareçam, não passam de abstrações.

A tendência atual é de que os lugares se unam verticalmente, e

tudo é feito para isso, em toda parte. Na união vertical, os vetores de modernização são entrópicos. Eles trazem desordem às regiões onde se instalam, porque a ordem que criam é em seu próprio e exclusivo benefício. Isso se dá a serviço do mercado, e tende a corroer a coesão horizontal que está posta a serviço da sociedade civil tomada como um todo. Créditos internacionais são postos à disposição dos países mais pobres para permitir que as redes se estabeleçam a serviço do grande capital (SANTOS, 2004, p. 258-259).

O território, portanto, é a arena da oposição entre o mercado e a sociedade civil. No lugar, acontece um cotidiano compartilhado entre as diversas pessoas, firmas e instituições. Cooperação e conflito estão na base da vida em comum. O fato de cada um exercer uma ação própria faz com que a vida social se individualize; como a contiguidade é criadora de comunhão, a política se territorializa, com o *confronto entre organizações e oportunidades*. O lugar é o quadro de uma referência pragmática ao mundo, do qual lhe vêm solicitações e ordens precisas de ações condicionadas, mas é também teatro insubstituível das paixões humanas, responsáveis, através da ação, pelas mais diversas manifestações de espontaneidade e criatividade (SANTOS, 2004, p. 258).

Nessa perspectiva, entende-se que os lugares também podem se unir horizontalmente, reconstruindo aquela base de vida comum suscetível de criar normas locais, normas regionais e oferecer resistência a processos que geram desigualdades socioespaciais. Isso faz com que as cidades, a partir de seus processos históricos, possam determinar a especificidade e a particularidade dessa resistência, que também podem se expressar através das práticas participativas como ação política dos diferentes sujeitos, movimentos sociais nos lugares.

Essa visão remete à relação imbricada da cultura com a política e a economia, em uma concepção de sociedade como uma totalidade orgânica. Nesse sentido, a memória social, ao registrar as transformações e o uso do território, das regiões da cidade de Santos, traduz os processos de dominação e resistência ao longo do tempo.

### 3. O estudo da Memória Social

A memória social é tema de discussão entre sociólogos, antropólogos e historiadores desde muito tempo. Entre esses, alguns autores sugerem uma compreensão sobre a memória que a caracteriza enquanto evento presente, e, portanto, não perdido e recapturado, mas lido e

relido permanentemente. O presente trabalho se apoia em noções de memória em Bosi (2004), que trabalha com a *memória contada*, e em Halbwachs (2006), que, já na década de 1950, buscava compreender e dar novos sentidos para os estudos da memória, sugerindo o conceito de *memória coletiva*.

Entende-se, portanto, que a memória construída coletivamente registra e ressignifica os usos do território por determinado coletivo. É nesse sentido que as ferramentas propostas pelos estudos de memória social participam do presente estudo, favorecendo a compreensão da relação entre os moradores de determinadas regiões com seus territórios e com a cidade de Santos.

Para compreender as estruturas da memória, Halbwachs (2006) nos apresenta a noção de *reconstrução do passado*. Ele abre mão da ideia de que o espírito guarda em si o passado em sua forma pura, ressaltando a iniciativa que a vida atual do sujeito toma ao desencadear o curso da memória. Assim, o que esse autor nos propõe é que a memória é sempre uma releitura feita a partir de novas vivências, novos conhecimentos adquiridos e novas representações, sendo assim um investimento concomitantemente sincrônico e diacrônico. Dessa forma, não se pode compreender a memória como resgate de informações do passado, mas como uma ressignificação de histórias já vividas a partir de uma vivência do presente. Convém lembrar, entretanto, que a memória social é mais do que uma ressignificação de histórias já vividas a partir de uma vivência do presente, uma vez que trata da construção permanente de um espaço e de um tempo coletivo (BOSI, 2004; HALBWACHS, 2006).

Na medida em que novas construções vão sendo propostas, produzem-se também novas memórias. Essa permanente sobreposição e reinvenção de memórias, que, embora venham de diferentes gerações e de tempos diferentes, são contemporâneas no presente, se dá no interior das comunidades, em seus núcleos familiares, de trabalho e de negociação, seja no espaço privado seja no espaço coletivo. O compatrio e a contemporaneidade entre duas ou mais gerações promovem uma relação entre elas que nem sempre é amigável; é desses embates e negociações que se fazem as memórias sociais.

#### 4. A produção de narrativas de história de vida: memória social e possibilidades de singularização no capitalismo contemporâneo

Durante milênios, em diversas culturas, conhecimentos foram transmitidos através de uma longa cadeia de tradição oral; neste universo, o da palavra falada, surge a figura do contador de histórias: o homem ou a mulher, geralmente de idade avançada, que tem a função de passar para as gerações mais novas a sabedoria universal.

No projeto aqui descrito, a narrativa é entendida muito além de um recurso metodológico, é vista como modo de construção de produtos, no qual não há cisão entre o pesquisador e o narrador. Nesse sentido, entende-se que o narrador conta sua história e circunscreve-a a um determinado ouvinte – no caso, os estudantes. A partir desses encontros entre narradores e ouvintes, é construído um produto: a narrativa, produzida não pelo narrador ou pelo ouvinte, mas pelo encontro entre ambos. Assim, não há como separar a pesquisa da intervenção, pois o tipo de encontro – os tipos de pergunta formulada e de resposta elaborada por cada um dos envolvidos – produz uma reflexão e um modo diferente de contar a história.

Há uma aproximação do método da cartografia (PASSOS *et al.*, 2009) em que há a ênfase na experiência, não separando o fazer do conhecer e a teoria da prática. A intervenção está na possibilidade de construir articulações entre sujeito e objeto e é resultado de um encontro que produz mudanças, transforma e afeta. O cartógrafo, assim como o narrador, participa do processo e produz territórios existenciais. Sua precisão está no compromisso e interesse com a realidade e com a intervenção. Considera os efeitos do processo de pesquisar sobre o objeto da pesquisa, o pesquisador e a produção dos resultados. Privilegia o caminho a ser traçado, ou seja, valoriza mais o processo do que o resultado final. Dessa forma, não faz coleta de dados, mas sim produzem dados e conhecimentos no encontro entre narrador e ouvinte, mediados pelo território.

#### 5. Resultados e Análises

Os resultados indicam relações conflitantes dos grupos sociais acompanhados com a instituição Porto e seus efeitos, embora para alguns grupos tais relações estejam mais explicitadas, e para outros permaneça certa dúvida eu expectativa de transformações.

### 5.1. Narradores portuários

No caso específico dos narradores trabalhadores da região do Porto, o local do encontro foi o ambiente de trabalho, e o centro da história foi a trajetória profissional. Pontos importantes da memória foram reconstruídos nas produções das narrativas de três trabalhadores, cujas histórias se confundem com as transformações sofridas no Porto e no território da cidade de Santos.

Nessa região, foram produzidas três narrativas de história de vida por duplas de estudantes de cursos de extensão da Unifesp a partir de um a quatro encontros com trabalhadores. O que pôde ser colhido dessas narrativas está relacionado, em primeiro lugar, à centralidade do trabalho na vida dessas pessoas, em segundo, a certo orgulho de ser um trabalhador vinculado direta ou indiretamente às atividades portuárias.

Os dois primeiros narradores são filhos de familiares que já trabalhavam na CODESP, pois, ao que tudo indica, neste local, o emprego e as informações sobre as vagas são transmitidas de geração em geração. O primeiro narrador declara seu amor ao Porto, sentimento transmitido por sua família, principalmente por seu pai:

*Filho da dona de casa Tânia e do estivador Rodolfo, João nasceu no dia 27 de março de 1961. O Porto, desde sua infância, fora sua maior paixão. Paixão cativada e enraizada no cerne de sua família [...], pois seu pai sempre trabalhou na estiva como carregador de sacas de carga que os grandes navios traziam. Na época, esse transporte era braçal, e não feito por esteiras como é atualmente (Trecho da Narrativa de João).*

Para Joana, segunda narradora, a paixão pelo Porto é revelada na forma com que sua narrativa de vida é produzida, o entrelaçamento entre as histórias de sua família e a do Porto:

*Seu pai trabalhara na seção elétrica da CDP e seu avô fora maquinista da estiva, transportando cargas. Além disso, seu sogro trabalhou muitos anos como estivador e, diariamente, tinha que carregar inúmeras sacas que pesavam aproximadamente 50Kg cada. Diferentemente de hoje, as pessoas sofriam muito com essa falta de estrutura e suporte nas atividades de trabalho (Trecho da Narrativa de Joana).*

Em suas narrativas, foi possível observar uma supervalorização do espaço de trabalho, pois esse é considerado um bom lugar, por

oferecer estabilidade no emprego para quem é concursado. É possível caracterizá-lo como uma empresa familiar, na qual os empregos e postos de trabalho são transmitidos de pai para filho ou entre parentes e amigos próximos. Na conversa com Dona Joana, foi possível também conhecer suas impressões sobre o modo de ocupação do espaço no Bairro do Macuco:

*[...] a região não possui grande fluxo de pessoas, mas, apesar de as ruas serem bem “vazias”, não tem medo de andar pelo território, exceto na Rodrigues Alves, que considera um pouco perigosa. Normalmente, vai trabalhar de ônibus, mas, em certos dias, acaba voltando a pé, apesar da caminhada de cerca de uma hora. Mora no Canal 6, Ponta da Praia (Trecho da Narrativa de Joana).*

No caso específico da Rua Conselheiro Rodrigues Alves citada por Joana, percorrendo-se essa rua a partir da rua Silva Jardim até o seu final, onde se encontram as instalações da CODESP, existem vários bares, algumas padarias e dois restaurantes, além de uma escola municipal e uma casa de apoio à criança. Há sinais de ter sido uma rua mais movimentada no passado; hoje, é pouco verticalizada e está entremeadada por alguns antigos armazéns que mostram sinais de abandono. Há pouca circulação de pessoas, sendo predominantemente uma via de passagem para muitos carros e ônibus que fazem o circuito CODESP-Porto e outras regiões da cidade. Parece que o conteúdo presente na narrativa de Joana indica alguma resistência a este movimento, comum às cidades contemporâneas em crescimento nas sociedades capitalistas, em cujas ruas e avenidas se verificam que as pessoas estão abandonando os espaços públicos.

Tais aspectos podem ser analisados a partir das afirmações de Harvey sobre os deslocamentos espaçotemporais próprios do capitalismo contemporâneo, nos quais:

*[...] rearranjo espaço-temporal é uma metáfora para soluções de crises capitalistas por adiamento temporal e expansão geográfica. A produção de espaço; a organização das divisões territoriais completamente novas do trabalho; a abertura de novos complexos de recursos mais baratos, de novos espaços dinâmicos de acumulação de capital; e a penetração em formações sociais preexistentes de relações sociais capitalistas e seus arranjos institucionais (como regras de contratação e acordos de propriedade privada) são for-*

mas de absorver excedentes de capital e de trabalho. Tais expansões geográficas ameaçam, contudo, os valores fixados num lugar em que ainda não tenham sido realizados (HARVEY, 2005, p. 36).

Ou seja, a partir das teses de Harvey, o abandono de regiões inteiras, que não representam mais espaço de circulação de dinheiro e de lucro, faz parte da lógica capitalista e parece estar bem representado na região da CODESP.

O terceiro narrador já trabalhou na CODESP e não tinha relações familiares anteriores nessa organização; há diferenças no modo como ele valoriza alguns elementos no seu trabalho:

*[...] contava vinte anos quando chegou ao Porto e há cerca de dezenove anos trabalha lá. Trabalhou na Companhia das Docas de Santos, até que, em 1993, os trabalhadores foram separados em “fichados” e “força supletiva” [...]. Ele é trabalhador não contratado, que atua na área do “porto organizado”, que compreende as instalações portuárias, os ancoradouros, cais, pontes e píeres de atracação de navios, além de armazéns, edificações e vias de circulação interna (Trecho da Narrativa de Marcos).*

Portanto, trata-se de um trabalhador que valoriza horários e jornadas de trabalho flexíveis, além do exercício de tarefas esporádicas e subcontratadas.

*Como não possui vínculo empregatício, somente recebe salário quando tem oportunidades de trabalho. Mesmo assim, ele afirma não trocar o trabalho no Cais por nenhum outro, pois, apesar da instabilidade das remunerações, esse é o emprego que desperta [...] sensação de liberdade, pela flexibilidade de horários que facilita a articulação da vida pessoal com a profissional. Depois de concorrer duas vezes ao cargo de presidente do Sindicato, em 2005 foi convidado a se retirar dele em função de [...] discussões [...] durante as assembleias (Trecho da Narrativa de Marcos).*

Em sua narrativa, aparece a história de um sujeito rebelde que já passou por vários empregos e que escolheu trabalhar como estivador no Porto, com baixa remuneração:

*Até hoje ainda sofre os problemas com sua moradia, que diz ter comprado de um colega que tinha financiado o imóvel pela Caixa Econômica Federal; que está em vias de perdê-la, já que há uma dívida de prestações anteriores do antigo proprietário (Trecho da Narrativa de Marcos).*

O pai do narrador é migrante e veio da Bahia em busca de novos ares em Santos. Parece que, para o filho, além das maiores oportunidades de trabalho que estes novos ares trouxeram, há riscos inerentes às condições de trabalho no Porto:

*A vida de quem trabalha no Porto é regada de surpresas e contratemplos. Ele nunca sofreu grandes acidentes de trabalho, mas já perdeu dois amigos em função disso. Um foi soterrado por sacas de 50 quilos de açúcar que se desprenderam do guindaste e caíram em cima dele. O outro se chocou com uma parede do navio Toque-Toque depois de ser empurrado por um container que se desprende do cabo de aço, quando era puxado para dentro do navio. [...] Ele lamenta, ainda, pelos colegas que frequentemente aparecem para trabalhar desorientados sob efeito de cocaína, álcool e outras drogas (Trecho da Narrativa de Marcos).*

Os diferentes contratos de trabalho aparecem nas narrativas de João, Joana e Marcos: enquanto os dois primeiros são privilegiados e foram contratados no auge da empresa, o terceiro sofre com a instabilidade dos contratos temporários, os acidentes que transformaram ou levaram a vida de seus amigos e a precarização do trabalho. Diferentemente da vida de Marcos, marcada por rupturas nos seus contratos de trabalho, as vidas de Joana e João refletem certa estabilidade. Nas duas narrativas destes dois trabalhadores da CODESP, há a revelação das diferenças nas condições de trabalho, antes atreladas ao esforço físico, que marcaram vidas e corpos esculpidos no Porto de Santos. Hoje, há tecnologia suficiente para que as atividades de trabalho não dependam tanto do esforço físico. O maior sofrimento, atualmente, está na instabilidade no emprego. A CODESP, hodiernamente, é administrada por uma economia mista e tem que responder às exigências e à concorrência com outras empresas na administração portuária, o que afeta, implícita ou explicitamente, o modo de vida de seus trabalhadores.

No caso da narrativa de Marcos, salta aos olhos que sempre houve desigualdades nas contratações de trabalho sem vínculo, nas quais acidentes laborais levam à morte de trabalhadores, muitas vezes, vinculados às subcontratações que fazem parte da dinâmica administrativa do Porto nos dias atuais. Memórias diferentes que demarcam não só a diversidade na produção de suas vidas singulares, mas as desigualdades dos territórios ocupados moldados pelo modo de produção capitalista.

## 5. 2. Narrativas dos moradores do Centro

Na Região Central, as três narrativas proporcionaram muitas informações e curiosidades sobre as ruas que a compõem. Foi possível conhecer, através dos relatos, alguns elementos que constituíam os bairros historicamente e as transformações ocorridas. Uma delas diz respeito à tranquilidade no uso do território, como lembra Vânia:

*Às sextas-feiras, após as 20h, todos ficavam na rua até 1h... Sobre o bairro, ela nos conta que sempre foi calmo, mas que agora estão ocorrendo mudanças graças às novas construções e aos novos prédios que sendo construídos (Trecho da narrativa de Vânia).*

O crescimento do Porto, no início do século XX, propiciou também o crescimento e a valorização do Centro Histórico da cidade, concentrando ali também a força econômica e do comércio da cidade. Isso fez com que, durante décadas, a Região fosse considerada área nobre da cidade, como lembra Mauro:

*Recorda-se que a região do centro era uma área muito nobre, bem cuidada, não havia andarilhos e moradores de rua, como hoje. [...], ao chegar ao bairro, a antiga Hospedaria dos Imigrantes servia como um posto de abastecimento de combustível dos carros da polícia civil [...]. Sobre o Mercado Municipal, conta que, naquela época, era bastante frequentado por quem tinha poder aquisitivo. Os produtos eram de boa qualidade, sendo a principal referência para compras de hortifrúti, granjeiros, peixes e frutos do mar. Tem ainda viva em sua memória a imagem de sua mãe indo fazer feira no Mercado (Trecho da narrativa de Mauro).*

Lembra ainda, com alguma nostalgia, das diferentes formas de transporte que já marcaram a Região Central, tanto das catraias<sup>3</sup>, ainda em circulação, quanto dos bondes, que atualmente circulam apenas como atração para os turistas na cidade:

*Quando chegou à Rua Silva Jardim, lembra que foi uma surpresa conhecer o homem responsável pelas primeiras catraias, que se encontram no Pôr do Paquetá. Era o Senhor “Dé”, homem trabalhador, que criou seus 3 filhos com essa ocupação. As catraias, neste período, não eram de responsabilidade da prefeitura, cabia a essa apenas conceder a permissão para o transporte dessas barcas (Trecho da narrativa de Mauro).*

<sup>3</sup> Pequenas embarcações usadas para transporte de pessoas e cargas.

*Em suas memórias de infância, Tomás relembra dos bondes que ainda passavam pelo bairro... percorriam entre o Mercado Municipal, as ruas Campos Melo, Luiza Macuco, e Avenida Conselheiro Nébias... (Trecho da narrativa de Tomás).*

A memória perpassa também as práticas de lazer e sociabilidade e os processos de transformação.

*Ainda sobre o bairro, nos conta que era bem mais tranquilo, sem tanto movimento nas ruas e no cais, e que não era um bairro perigoso, era mais “família”. Era sossegado a ponto de os moradores, em dias de calor, sentarem-se na frente de suas casas para jogar baralho e conversar)... Ele e seus amigos, para brincar, iam a terrenos vazios e, quando o segurança deixava, eles próprios faziam as traves do campinho e capinavam os terrenos para jogar bola....” (Trecho da narrativa de Tomás).*

Atualmente, entre os moradores do Centro, há uma percepção de decadência e descuido da região, o que está marcado pelo abandono do Estado e pelas novas formas de uso do território. Associam o início dessa nova fase do Centro a meados da década de 1980. Nesse período, o pregão do café de Santos, que acontecia na Bolsa do Café<sup>4</sup>, localizada no Centro Histórico, foi transferido para São Paulo. As transformações ocorridas na região revelam também deslocamentos de interesses econômicos e da especulação imobiliária.

*Com decepção, relembra que, na metade da década de 80, o Centro já não era tão bem visto e cuidado... Acredita que a degradação da área teve início nessa época, e, com os anos, foi se acentuando de forma mais crítica, graças à falta de atenção por parte do poder público (Trecho da narrativa de Mauro).*

*A partir da década de 80, muitas pessoas que eram antigas residentes passaram a sair do bairro à procura de localizações melhores, o que contribuiu para mudança do perfil dos moradores da região (Trecho da narrativa de Tomás).*

---

<sup>4</sup> O café – produto amplamente comercializado para mercado interno e externo pela cidade, nas décadas anteriores – perdeu forças no mercado e diminuiu drasticamente sua movimentação no Porto de Santos graças à diminuição do consumo internacional de café provocado pelo *crash* de 1929.

Esses processos de uso do território são dinâmicos e complexos, e se encaminham a partir dos anos 2000 para ações políticas de revalorização da região, como mostra a vinda da UNIFESP, o programa Alegria-Centro e o investimento de empreendimentos imobiliários que ocupam os terrenos ora vazios. Essas ações interferem no cotidiano do lugar e também geram reações e movimentos de resistência, como narrado a seguir:

*No final de 2009, [...] a necessidade de mais terreno para ampliação do projeto da universidade visava à desapropriação de casas para a construção do campus [...]. Os moradores foram se organizando para descobrir novas informações, e algumas foram sendo percebidas, como, por exemplo, que esses outros terrenos de depósitos não tinham sido indicados para desapropriação por motivos econômicos, alianças de beneficiamento e interesses particulares. [...] [E] poderiam ser desapropriados sem impacto social, ... esses fatos deixaram os moradores bastante indignados, gerando revolta e luta contra a desapropriação das famílias (Trecho da narrativa de Mauro).*

Verificam-se, portanto, entre os moradores dessa região, assim como entre trabalhadores do Porto, a precarização da vida e da relação com a cidade, como se o projeto de desenvolvimento construído e intencionado priorizasse grupos e interesses de fora em detrimento dos do lugar.

### **5. 3. Narrativas caiçaras**

Os moradores da Ilha Diana mantêm certo distanciamento das porções continental e insular, se organizam em poucas famílias e vivem da extração sustentável de recursos naturais. Tais características da Ilha fazem com que sua população possa ser identificada como uma Comunidade Tradicional, embora localizada em uma metrópole.

Na memória de seus moradores, a relação com a Ilha aparece com diferentes nuances. Na visão dos mais antigos, o lugar tem três momentos diferentes: um primeiro, relacionado à chegada na Ilha, que era farta e exuberante em recursos naturais, mas escassa e árida em infraestrutura básica; um segundo momento, em que conquistaram melhorias para o local – como calçamento, iluminação e oferta de alguns serviços públicos –, através de negociações e intermediações de alguns de seus moradores; e um terceiro momento, referente à atualidade, que traz questionamentos, dúvidas, críticas

e expectativas com relação aos movimentos de expansão do Porto, por exemplo:

*Senhor Benedito lembra, com orgulho, que, quando chegou, não havia qualquer infraestrutura, e que, graças à sua intervenção junto ao prefeito, hoje, a Ilha tem calçamento, iluminação pública, unidade de ensino e de educação (Trecho da narrativa de Benedito).*

Assim como em outras comunidades caiçaras pertencentes a Regiões Metropolitanas, o impacto do desenvolvimento econômico é percebido de diferentes formas por seus moradores. Se, por um lado, há a constatação da escassez cada vez maior de peixes e outros frutos do mar nas regiões em que estavam habituados a pescar; por outro, há a expectativa da chegada de novas oportunidades — tanto de trabalho quanto de melhoramentos na Ilha. Essa relação dúbia com as transformações da região registram as aflições e as fantasias comuns ao uso compartilhado do território e às possibilidades que as mudanças podem trazer.

*Francisco diz que, com relação à expansão do Porto, está apreensivo. Lembra que já ouviu propostas de trabalho temporário, da Odebrecht, o que o fez se perguntar se não poderia mais pescar (Trecho da narrativa de Francisco).*

O processo de desenvolvimento da Ilha Diana caminha convergindo e divergindo do processo de desenvolvimento da metrópole como um todo, da mesma forma como ocorre com os demais territórios da mesma cidade. Não só o crescimento do Porto, mas o próprio crescimento urbano, a mudança nos meios e na velocidade da comunicação e o surgimento de novas profissões no mercado formal vêm produzindo novas narrativas e reconstruindo memórias entre os moradores da Ilha, com relação à pesca, às tradições e à própria Ilha. As mudanças se materializam no território, criando novas paisagens:

*Passando por um trecho onde há mata fechada de um lado e na outra margem há máquinas grandes de companhias como a Embraporte e a Odebrecht, contornando a parte com mata, já é possível avistar uma parte da Ilha: vê-se a estufa, a casa de Seu Benedito — agora azul; mais à frente, barquinhos dos moradores da Ilha “estacionados” à margem; pontes de madeira... (Trecho da narrativa de Benedito).*

Assim, os jovens da Ilha já não se preparam para serem pescadores, como nas gerações anteriores, embora muitos deles contribuam ativamente com as atividades da pesca. Sua organização comunitária, originalmente não definida por faixa etária, mas por papel social – divididos entre filhos, pais e avós –, já começa a dar sinais de certa ruptura com esse desenho, abrindo brechas para um diálogo mais global. Crianças, adolescentes e jovens adultos, que ainda brincam juntos e se reconhecem como parte do mesmo coletivo – “filhos” –, começam a apresentar em suas narrativas falas próprias das diferentes faixas etárias, construídas por meio da comunicação – veloz e global – com o resto do mundo. Adolescentes não trazem mais em seu campo de desejo o casamento e a casa própria, que estava presente nas narrativas adolescentes daqueles que hoje são idosos. Atualmente, seus desejos manifestos se referem a bens de consumo e a projetos de vida bastante semelhantes aos de adolescentes de outros grupos comunitários: querem um celular, um computador, querem fazer faculdade, viajar.

Ainda assim, apresentam em suas narrativas fortes elementos da tradição, como uma disponibilidade solidária com todos da Ilha, que reconhecem cada pedaço da Ilha, conhecem sua vegetação, identificam as espécies de peixe e as relacionam com épocas do ano e com regiões de pesca.

*Ao falar das relações de amizade e parentesco na Ilha, afirma com alegria que essa característica não mudou, resistiu aos tempos: “aqui todo mundo tem união, tem solidariedade. Um auxilia o outro” (Trecho da narrativa de Heloísa).*

Entre os coletivos “pais” e “avós”, os elementos tradicionais da Ilha se registram ora como parte de uma memória remota, como se já não fizesse mais parte do cotidiano ilhéu – por exemplo, ao falarem da pesca coletiva durante a madrugada, que já não acontece mais –, ora como movimentos de reiteração e resistência às mudanças, como se nesses momentos fosse possível reviver e sustentar a certeza das raízes tradicionais – por exemplo, na procissão de barcos da festa de Bom Jesus do Iguape.

## Considerações finais

Nas narrativas de história de vida dos moradores das regiões de estudo deste projeto, foi possível identificar traços e evidências da desigualdade a partir da localização socioespacial e do uso do território pelos narradores e por seus grupos de convivência. Tais lugares do território não correspondem exatamente às marcas e fronteiras de bairro, mas ao uso e ao significado do mesmo na vida das pessoas e grupos.

Os processos de transformação da cidade – em especial, nas regiões do Centro, Porto e Ilha Diana – e das relações ao longo do tempo apresentam movimentos de diálogo, conflito e resistência entre características locais e globais.

O Porto de Santos, grande em extensão, em movimentação e em valores de investimento, pertence à esfera da produção do capital. Seus lucros e benefícios gerados se voltam concentradamente para um pequeno grupo, composto de grandes investidores nacionais e internacionais e, em certa medida, do poder público. Por outro lado, seus efeitos deletérios se impõem às famílias mais pobres, produzindo preocupações, instabilidades, expulsões e outras desigualdades de toda ordem.

A partir do recorte deste estudo, identifica-se que os grupos estudados vivem situações e relações diferentes com o Porto – simbolizando o projeto verticalizador, de desenvolvimento econômico entrópico –, matizadas por suas próprias histórias, memórias e expectativas. Entretanto, apesar dessa diversidade, trazem elementos comuns. De forma crescente e continuada, a convivência com o “maior Porto da América Latina”, por um lado, pode trazer orgulho à cidade; por outro, porém, traz desigualdades, precarização e instabilidade, oferecendo promessas de uma redistribuição de oportunidades que, como já se define pelas próprias bases da lógica capitalista, não acontecerá sem um intenso movimento de resistência que articule sujeitos e possibilidades nos lugares do território.

## Referências

BALBIN, R. *Práticas e informatização do espaço da circulação: mobilidade cotidiana em São Paulo*. 2003. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

- BARROS, R.; KASTRUP, V.; PASSOS, E. *Pistas do método da cartografia*. Porto Alegre: Sulina, 2009.
- BENJAMIN, W. O narrador: considerações sobre a obra de Nicolai Leskov. In: *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994a
- \_\_\_\_\_. Experiência e pobreza. In: *Magia e técnica, arte e política: ensaios sobre literatura e história da cultura*. São Paulo: Brasiliense, 1994b.
- BOSI, E. *Memória e sociedade: lembranças dos velhos*. São Paulo: Companhia das Letras 2004.
- COSTA, I. T. M. *Fragmentos discursivos de bairros do Rio de Janeiro: comentários*. Rio de Janeiro, RJ: UNIRIO, Curso de Mestrado em Memória Social e Documento, 1998.
- COSTA, S. L.; IMBRIZI, J. M.; KURKA, A. B. Memória Social no Centro Histórico de Santos: entre a Hospedaria dos Imigrantes, a Ilha Diana e o Porto de Santos. *Projeto de Extensão Universitária*. Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, 2013.
- ELIAS, N. *Os estabelecidos e os outsiders*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 2000.
- GAGNEBIN, J. M. *Lembrar, escrever, esquecer*. São Paulo: 3. 2006.
- HALBWACHS, M. *A memória coletiva*. São Paulo: Centauro, 2006.
- HARVEY, D. O “novo” imperialismo: sobre rearranjos espaciotemporais e acumulação mediante despossessão. In: *Margem Esquerda número 5*. São Paulo: Boitempo, 2005.
- IMBRIZI, J.; LIMA, M.; MATSUBARA, F. *Na companhia de Orhan Pamuk: contribuições da literatura para a produção de narrativa de história de vida*. Texto apresentado na XXVII Encontro Nacional da Associação Brasileira de Psicologia Social, 2013.
- LYNCH, K. *A imagem da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1982.
- NOVO MILÊNIO. *Histórias dos bairros*, 2010. Disponível em <http://www.novomilenio.inf.br/santos/h0100b01.htm>. Acesso em: março de 2010.
- PAMUK, O. *Istambul: memória e cidade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTOS. *Plano Municipal de Habitação*. Santos, dez., 2009.
- RAIMUNDO, A. O. *et alii*. Transformações e retransformações no bairro Maracanã. *XI ENAPET – Encontro Nacional dos PET*. Florianópolis, SC: Anais – UFSC, 2006.
- SANTOS, M. *Da totalidade ao lugar*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- \_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: EDUSP, 2004.

SARLO, B. *Tempo passado: cultura da memória e guinada subjetiva*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

SILVA, M. *Ilha Diana: a ilha que os santistas não conhecem*. 2011. Disponível em: <http://www.juicysantos.com.br/2011/02/ilha-diana-a-ilha-que-os-santistas-nao-conhecem/>. Acesso em out. 2011.

# A luta por moradia e a vivência das pessoas no espaço urbano

---

*Carlos Roberto de Castro e Silva*  
*Caroline Dutra Catini*  
*Rafaela Camargo Baldo*  
*Tânia Maria Ramos de Godói Diniz*

**Resumo:** O capítulo aborda as formas de organização e intervenção dos espaços urbanos, a partir de reflexões e análises dos padrões de urbanização que vem ocorrendo na Região Metropolitana da Baixada Santista. O dinamismo das cidades da Baixada Santista tem sido orientado por um crescimento de base econômica, estabelecido a partir da estrutura das classes sociais e marcado por uma tendência contemporânea de adensamento populacional que está associado a vários tipos de necessidades habitacionais, a exemplo dos bairros cota, cujas moradias irregulares localizam-se nas encostas da Serra do Mar. A partir de dados do IBGE, realizou-se análises comparativas dos censos de 2000 e de 2010, estabelecendo um diálogo com investigações de campo realizadas, para apreender os modos de urbanização em curso.

**Palavras-chave:** Organização dos espaços urbanos; classes sociais; adensamento populacional; moradias irregulares; pesquisas de campo.

**Abstract:** The chapter explains the forms of organization and intervention of urban spaces, by making analysis and by developing ideas about urbanization models used in the metropolitan region of Baixada Santista. The dynamics of this region have been oriented by growth of the economy with direct impact on social classes and marked by the contemporaneous tendency of population concentration causing the demand of various housing necessities, like houses that have being built irregularly, located on the slopes of Serra do Mar. From data collected by the government entity (IBGE) analysis have been made comparing the 2000 and 2010 census, and are resulting in dialogs with field investigations to learn methods of urbanizations in course.

**Keywords:** Organization of urban spaces; social classes; population density; irregular housing; field research.

*A cidade improvisada convive com a natureza; por vezes, ocupa seu lugar, mata, polui, degrada. Quem chegou primeiro? Olhando as casas, uma a uma, lado a lado, não há como saber. O processo se mostra coletivo, a população se une para aterrar o que vem a ser suas ruas, passagens ou, como chamam o “estradao”, para fazer “o gato” da energia elétrica, improvisar a água.*

*A comunidade se alastra no recorte limitado dos trilhos do trem e do mangue, à margem do rio. Os filhos e os filhos dos filhos seguem aterrando e construindo mais casas, procriam. Assim, também se cria um novo tipo de cultura comum neste território que se mistura a elementos da cultura de origem que trazem do Nordeste. Alguns se conheciam de lá, eram vizinhos no “norte”, como chamam o Nordeste, e aqui se encontram novamente, se avizinham mais uma vez, formando outros laços que também se ligam à nova terra. Aracaju, Garanhuns, Teresina e outras regiões do interior do Nordeste são suas origens. Alguns visitam todos os anos o que ficou por lá, outros preferem não lembrar, nem voltar. Parece existir certa força nesta terra prometida da Baixada Santista que os faz por aqui ficar, dizem que lá no “norte” possuem casa, que lá é bem maior, mas sentem amor nesta terra que se improvisa.*

*Os nomes poderiam ser vários, os caminhos da Rádio Clube na Zona Noroeste de Santos, Sítio Conceiçãozinha em Guarujá, Vila dos Pescadores em Cubatão, área continental de São Vicente, Bairro Quarentenário ou Irmã Maria Dolores, México 70 e Vila Margarida, muitas comunidades, realidades semelhantes. Dessa forma, o sentimento de pertencimento à comunidade – a essas novas configurações – se constrói junto com o processo de ocupar, produzindo um novo território vivido.*

## Introdução

As cidades, que foram decisivas no mercantilismo e estratégicas na consolidação do capitalismo (BURNETT, 2012), em tempos de contradições do neoliberalismo, apresentam injustiças e desigualdades, evidenciadas no aprofundamento da precarização das condições de vida e na ampliação dos problemas sociais relacionados à sobrevivência cotidiana de segmentos da classe trabalhadora.

Com o uso e ocupação dos espaços urbanos sendo definidos para cumprir exigências postas pelo mercado, o que se vê nas cidades conformadas entre as elites financeiras e os trabalhadores é o agra-

vamento das formas irregulares de ocupação do espaço urbano, com precário acesso aos transportes públicos e infraestrutura e o déficit de moradias adequadas ao lado das grandes obras que configuram as cidades-mercadoria (CACCIA BAVA, 2013).

Trata-se de um processo de segregação social urbana cujo cerne está na relação de poder do capital sobre a organização do espaço urbano, consolidando a propriedade privada para efeitos da produção e circulação de mercadorias e sua realização no consumo (BURNETT, 2012).

Particularmente no Brasil, conforme Maricato (2001) viveu-se um crescimento urbano que ocorreu com exclusão e segregação de segmentos sociais em situações de pobreza. A não realização do direito à cidade está nas profundas contradições presentes nos espaços urbanos alimentados pela sociabilidade do capital, ou seja, na urbanização que ocorre influenciada pelos setores privados, pela prioridade do crescimento econômico, o que contribui para a concentração fundiária no campo e para a concentração da população nas cidades. A par disso, a densidade populacional brasileira nas Regiões Metropolitanas e nas cidades de médio porte e, mais fortemente, na região Sudeste do país, é resultado de estímulos a um movimento migratório, como mecanismo de apoio à industrialização com baixos salários (MARICATO, 2011).

Esse cenário urbano evidenciou as desigualdades socioeconômicas e a fragilidade política na implementação de um aparato público-institucional capaz de reorientar o uso das cidades na perspectiva da democratização dos processos de planejamento, gestão e tomada de decisões, de forma a garantir padrões de vida para a população que respondam às suas expectativas de direito à cidade e à moradia adequada.

O direito à cidade consolida a concepção das cidades como um espaço e lugar privilegiado do exercício da cidadania e da democracia, como forma de assegurar a distribuição e o desfrute equitativo, justo e sustentável dos recursos, riquezas, serviços, bens e oportunidades aos seus cidadãos, compreendidos como todas as pessoas que habitam de forma permanente ou transitória nas cidades (HARVEY, 2011).

Pretende-se, portanto, neste texto, a partir da compreensão dos padrões de urbanização que vem ocorrendo na Região Metropolitana da Baixada Santista, buscar explicações para as formas de organização e intervenção dos espaços urbanos, num diálogo estabelecido com al-

guns sujeitos representativos habitantes de áreas precárias – pescadores, migrantes –, pois, conforme Lefebvre (1991) é necessário investigar tanto os modos de vida quanto os modos de urbanização, vendo a cidade como projeção no solo das relações humanas.

Essa perspectiva histórico-social tem como pressuposto que o acesso à moradia adequada traduz-se como um dos mais complexos desafios no campo das políticas públicas, na RMBS. Mesmo com a presença do Porto de Santos, “historicamente o motor do desenvolvimento regional e elo de várias cadeias produtivas” (VIANA, 2011, p. 195) e com um programa habitacional gestado pelo governo ao final de 2008 para enfrentar a questão habitacional, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que tem a previsão da construção de moradias para atender a demandas da Região Metropolitana, observa-se que ainda há muito a ser feito para absorver o déficit sócio-habitacional.

## 1. Região Metropolitana da Baixada Santista: o (não) direito à cidade

Leituras e análises de registros históricos permitem ver que o crescimento da economia industrial do país, intensificada a partir do final da primeira metade do século XX, promoveu um período de intensa transformação no Brasil, configurada numa polarização regional com concentração da produção e dos investimentos, dando sustentação a uma urbanização acelerada, que foi característica do modelo de desenvolvimento brasileiro (MARICATO, 2001).

A partir da década de 1950, a expansão do crescimento das cidades caracteriza-se pela presença de uma população que participa do processo de desenvolvimento do país de forma restringida, uma mão de obra “que apenas parcialmente se constitui como parte do processo de modernização do país” (CARDOSO, 2007, p. 21).

O período da grande expansão urbana – entre 1950 e 1970 – é marcado pela intensificação do desenvolvimento industrial no país e teve o Estado como o principal indutor da modernização e expansão industriais, assim como provedor de programas sociais. Efeitos da crise econômica internacional que se iniciou nos anos 1970 e de seus desdobramentos no Brasil, que levaram à queda de investimento público e a um persistente desequilíbrio entre o valor da terra e o salário mínimo, assim como às restrições estabelecidas pelas leis de uso do

solo, estão presentes nas formas precárias de moradia e de trabalho para a classe trabalhadora.

Nas cidades brasileiras, as “transformações econômicas em curso no mundo desde a segunda metade dos anos 1970 reconfiguram a natureza e a composição urbana, promovendo a decomposição das estruturas sociais que serviam de suportes à reprodução social, com particulares impactos sobre os pobres urbanos” (RIBEIRO, 2005, p. 1), aprofundando o desemprego maciço e implementando políticas e programas sociais focalizados, conformando um cenário de tragédia em que não faltou a volta das epidemias, a emergência de uma violência até então desconhecida nas áreas urbanas, a explosão do crescimento de favelas, a multiplicação de adolescentes em conflito com a lei e de crianças abandonadas, dentre outras mazelas.

Em outras palavras, as últimas décadas do século XX apresentaram o início de um novo ciclo na economia brasileira sob a primazia do mercado, condicionado à ideologia político-econômica da produção capitalista no contexto neoliberal, de revolução tecnológica, de flexibilização e transnacionalização das atividades econômicas e de terceirização e privatização dos serviços, aprofundando a desigualdade social que adquiriu contornos dramáticos nas cidades.

A dinâmica urbana atual apresenta características singulares: as cidades estão se fundindo entre si, criando assentamentos urbanos em escala maciça. Há um movimento em curso, de famílias pertencentes a segmentos de renda alta indo morar fora das cidades, em zonas residenciais ou em condomínios fechados, especialmente demarcados para esses grupos que negam a vida pública da cidade. Por outro lado, observa-se a presença de assentamentos precários para famílias da classe trabalhadora, promovendo a expansão das cidades pela informalidade, pela ilegalidade, em assentamentos sem os serviços básicos.

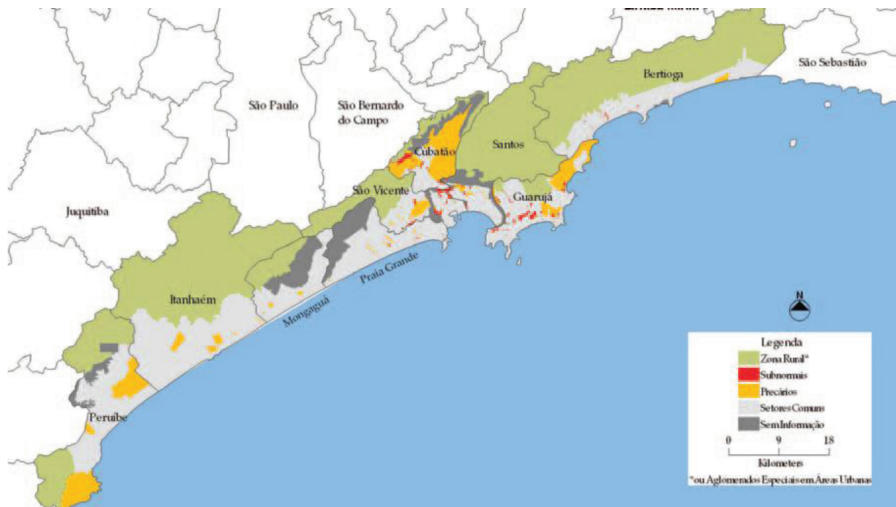
Trata-se de uma região marcada por planos de intervenção desde o final do século XIX, mas que, contraditoriamente, não foram propostos à época, e, hoje, em tempos de modernização conservadora, segue-se sem que se busque “otimizar os serviços, mas otimizar o capital investido” (BERNARDINI, 2006).

Em outras palavras, o dinamismo das cidades na Região Metropolitana da Baixada Santista tem sido orientado por um crescimento de base econômica e por uma urbanização precária, estabelecidos a partir da estrutura das classes sociais, marcados por uma tendência contemporânea de adensamento populacional que está associado a vá-

rios tipos de necessidades habitacionais, como os bairros-cota, cujas moradias irregulares localizam-se nas encostas da Serra do Mar. O Porto de Santos e as indústrias da região de Cubatão alimentaram processos migratórios de trabalhadores que foram morar nas favelas, nos morros, nas palafitas nas áreas portuárias, nos cortiços e loteamentos irregulares presentes nas várias cidades da região.

A Figura 14.1, a seguir, revela a distribuição espacial, segundo o tipo de assentamento, seja ele de zona rural, subnormal, precário ou os denominados setores comuns. Essa distribuição, em 2000, já apontava a interiorização da pobreza, manifesta na periferização do espaço regional, “no aumento da densidade nos contornos das cidades e na distribuição socioespacial dos grupos menos favorecidos” (BRANDÃO *et al.*, 2012, p. 94).

**Figura 14.1 – Distribuição espacial dos setores censitários segundo tipo de assentamento**



Fonte: Elaboração CEM/CEBRAP a partir do Censo Demográfico IBGE – 2000.

A concentração populacional explica boa parte dos problemas que as cidades vêm enfrentando, principalmente nas regiões periféricas do desenvolvimento capitalista, porque “a concentração urbana resulta no aparecimento ilimitado de necessidades” (SANTOS *apud* BAUDRILLARD, 2009) e porque é expressão de uma espoliação e vulnerabilidade socioeconômica e civil (KOWARICK, 2009), dados os efeitos perversos do redesenho do Estado e das macro políticas econô-

micas, respondendo às demandas da ideologia neoliberal: agravamento das desigualdades nas cidades, massificação da pobreza, exclusão crescente (DAVIS, 2006).

São formas de desigualdades históricas, evidenciadas no aprofundamento da precarização das condições de vida e na ampliação dos problemas sociais relacionadas à sobrevivência cotidiana da maioria da população, expressos na tensão permanente entre as tentativas de controle institucionalizado do uso do espaço urbano e as diferentes formas de inserção socioespacial das classes mais pobres no tecido urbano. A população é segregada por classes de renda no espaço, em localizações distintas, com dinâmicas físico-ambientais diferenciadas e de exclusão dos direitos aos benefícios urbanos individuais e coletivos e do trabalho decente.

Segundo o Ministério do Trabalho, o setor que mais emprega na região é o de serviços (62,4%), seguido do comércio (21,9%). A indústria participa com 9,0% do total de empregos formais, seguida pela construção civil (6,3%).<sup>1</sup> As atividades de turismo também têm contribuído para o desenvolvimento econômico regional, com a ocupação de áreas litorâneas com características de balneário. Esse perfil urbano define a composição do espaço na organização das áreas de moradia e lazer e das áreas de trabalho. Conforme Brandão *et al.*,

O desenvolvimento regional econômico definiu o desenho urbano de algumas cidades que formam a RMBS no passado e na contemporaneidade. A organização e reorganização urbana se sucederam a rearranjos do interesse mercantil agrário até meados do século XX e industrial, a partir dos anos de 1950 (2011, p. 82).

Assim, o não reconhecimento da função social da propriedade e a negação do poder público em intervir nas situações de exclusão social com vistas a romper as desigualdades socioespaciais e econômicas alimentam a especulação do preço da terra, o que, ao lado de processos de desindustrialização e progressiva terceirização das relações de trabalho, são manifestações do desenvolvimento excludente e da urbanização segregada, identificados na Baixada Santista.

Marques e Torres (2005) definem segregação espacial como o grau de aglomeração de determinado grupo étnico-social de uma dada área. O argumento principal dos autores é que a segregação so-

---

<sup>1</sup> [http://www.emprego.sp.gov.br/outros/caravana\\_trabalho/foco\\_2010/ra\\_rmbs.pdf](http://www.emprego.sp.gov.br/outros/caravana_trabalho/foco_2010/ra_rmbs.pdf)

cial contribui para a perpetuação das situações de pobreza por meio de diferentes mecanismos. Citam como exemplo de diferentes partes do processo de segregação tanto as favelas quanto os loteamentos de alto padrão. Nesse sentido, o conceito de segregação remete a duas dimensões principais: os padrões de concentração espacial de determinados grupos sociais e o grau de homogeneidade social de determinadas áreas. No caso das áreas precárias urbanas, é possível associar a segregação com a qualidade ambiental de sua ocupação. Essa qualidade está fortemente associada ao não acesso da população de baixa renda à terra e à moradia no mercado formal.

Segundo o Plano Estadual de Habitação de São Paulo – PEH, as três Regiões Metropolitanas existentes no estado de São Paulo concentram aproximadamente 73% do déficit habitacional, e a RMBS é responsável por 6% do déficit habitacional e por 4% do déficit por inadequação do Estado. O déficit habitacional da RMBS é de 70 mil domicílios, o que representa 14,2% do total de domicílios, além do déficit qualitativo de 95 mil domicílios, 19,1% do total de domicílios da região.<sup>2</sup>

São desafios que colocam a complexidade do debate sobre a organização social e a produção da moradia, dadas as transformações urbanas da Região Metropolitana da Baixada Santista, regidas pelo processo de produção capitalista e marcadas por forte tendência de valorização fundiária e imobiliária com repercussões na precariedade da moradia e do trabalho e consequente regressão dos direitos sociais para segmentos da classe trabalhadora.

## 2. Análise das vulnerabilidades da RMBS: as condições da moradia

Para apreender as contradições presentes nas particularidades das cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista, buscar-se-á analisar, a partir de alguns dados dos Censos do IBGE, de 2000 e 2010, aspectos que potencializam e condicionam o uso do espaço urbano, que interferem e impactam na configuração socioespacial e na moradia adequada. Conhecer o uso do espaço urbano é fundamental para o desenho de políticas públicas na perspectiva do direito à cidade porque, conforme Marques e Torres (2005, p. 11),

---

<sup>2</sup> Fundação SEADE de 2010.

Indivíduos e famílias igualmente pobres e escolarizados têm condições e características diferentes dependendo de onde morem. A existência de intensa segregação exerce particular influência sobre a situação social dos grupos mais pobres que habitam a cidade, ao isolá-los dos circuitos sociais e econômicos mais amplos, reduzindo significativamente as possibilidades de interação e mobilidade social.

As informações populacionais da Região Metropolitana da Baixada Santista (Tabela 14.1) demarcam que há crescimento nos últimos dez anos, mostrando a precedência da cidade de Bertioga nesse movimento, ainda que cidades como Praia Grande e Mongaguá também se destaquem. Por outro lado, os números indicam também que há uma tendência à consolidação da população em algumas cidades como Santos, Guarujá e São Vicente.

**Tabela 14.1 – População Residente e Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) 2000 e 2010**

<b>Municípios</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>	<b>TGCA</b>
Bertioga	30.039	47.645	4,45
Cubatão	108.309	118.720	0,96
Guarujá	264.812	290.752	0,93
Itanhaém	71.995	87.057	1,92
Mongaguá	35.098	46.293	2,80
Peruíbe	51.451	59.773	1,52
Praia Grande	193.582	262.051	3,17
Santos	417.983	419.400	0,04
São Vicente	303.551	332.445	0,94

Fonte: Dados demográficos do IBGE 2000 e 2010.

Todavia, a esses dados populacionais, acrescenta-se a informação divulgada pelo Censo demográfico IBGE/MPOG 2010, sobre aglomerados subnormais, que aponta, do total da população da RMBS, 17,9%, ou 297.191 habitantes que estão em áreas precárias. São informações que contribuem para compreender a organização socioespacial da região e corroboram o que se afirmou anteriormente sobre a pobreza segregada. Cidades como Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe apresentam

características sócio-habitacionais precárias, e mais, as áreas vulneráveis situam-se no interior dos municípios. Bertioga é a única exceção, porque os assentamentos precários situam-se na parte litorânea, numa área em que se identifica um crescimento da população. Em Santos, a população pauperizada localiza-se nos morros, na parte norte e noroeste da malha urbana. Em São Vicente, na Região Oeste da cidade, há um grande setor precário, denominado Bairro Quarentenário.

A Tabela 14.2, a seguir, apresenta dados de moradia – particular permanente – que é construída para servir exclusivamente de habitação. Observa-se um crescimento de moradias particulares permanentes nos municípios, com destaque para as cidades de Praia Grande e Bertioga, cujo número de moradias permanentes praticamente dobrou. Cabe apontar também que, do total de moradias em 2010, 83.543 estão em aglomerados subnormais (Censo IBGE /MPOG 2010).

**Tabela 14.2 – Moradia particular permanente**

<b>Municípios</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Bertioga	8.479	14.512
Cubatão	29.957	36.407
Guarujá	72.159	84.932
Itanhaém	20.502	28.228
Mongaguá	9.831	14.557
Peruíbe	14.376	19.292
Praia Grande	54.941	83.541
Santos	130.959	144.587
São Vicente	83.467	101.671
Total	424.671	527.727

Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

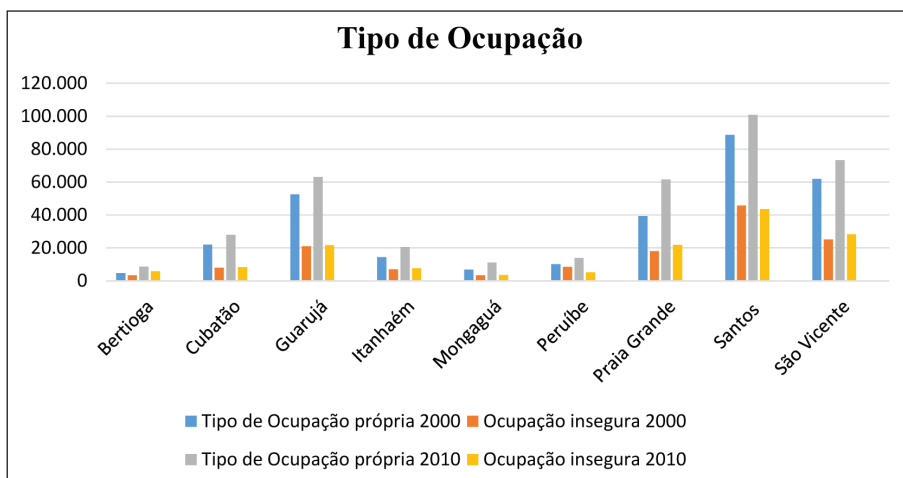
O Gráfico 14.1, a seguir, representa a relação existente entre o tipo de ocupação do domicílio próprio e os tipos de ocupação que podem significar insegurança da moradia, como o alugado, cedido e outro, encontrados nos diferentes municípios da região.

A ausência de moradia adequada é resultado da incompatibili-

dade entre a capacidade de pagamento das famílias de renda de 0 a 3 salários mínimos e o custo real da habitação. É nesse sentido que foi se formando um consenso no Brasil de que a habitação é uma questão de política de Estado, responsável por criar as condições objetivas de acesso à população precarizada, e de garantir esse acesso como um direito conforme estabelece a Constituição Federal.

O que significa o direito à moradia adequada? Em um país continental como o Brasil, existem variações de acordo com valores culturais e étnicos, mas é possível estabelecer alguns parâmetros, tais como segurança na posse do imóvel, preços compatíveis com os níveis de renda, condições de habitabilidade, serviços de saneamento básico, infraestrutura e boa localização no contexto da cidade, na proximidade a local de trabalho, serviços e equipamentos urbanos.

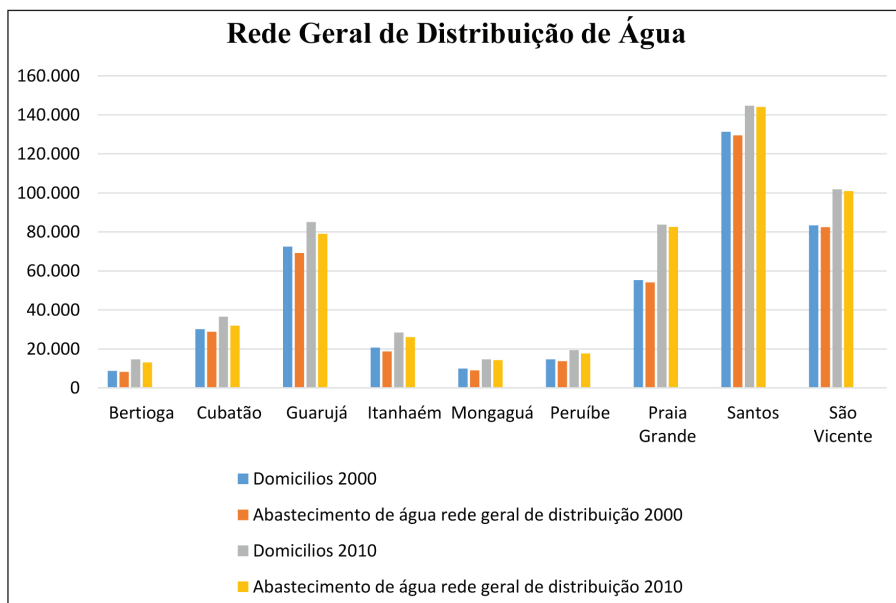
Gráfico 14.1 – Tipo de Ocupação



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

Observa-se nos dados apresentados no Gráfico 14.1 que merecem destaque as condições semelhantes da região no que diz respeito à moradia, em termos das características do tipo de ocupação, à exceção de Bertiooga, cuja dinâmica da ocupação insegura impõe um diálogo com o crescimento populacional, apontado anteriormente. Além disso, vale observar Peruíbe, com seu crescimento de moradias próprias e diminuição de moradias em situação de aluguel, cedida ou outro.

Gráfico 14.2 – Rede Geral de Distribuição de Água

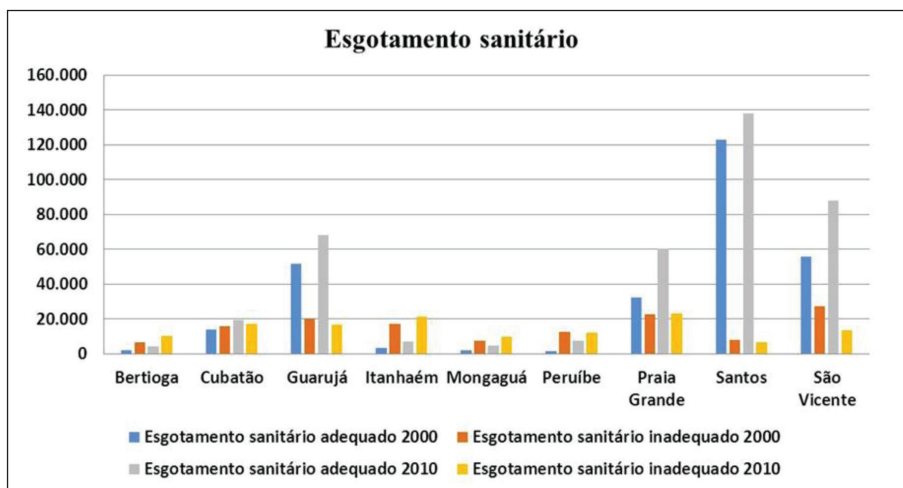


Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

O saneamento básico é determinante na qualidade da moradia. Implica no acesso da população ao abastecimento de água, ao esgotamento sanitário, à limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos, oferecidos de forma adequada à saúde pública e à proteção ambiental. A população que tem acesso aos serviços de saneamento é menos vulnerável a doenças associadas à provisão deficiente de saneamento, tais como infecções diarreicas – principal causa de morte em crianças até 5 anos –, infecções parasitárias, dengue e leptospirose.

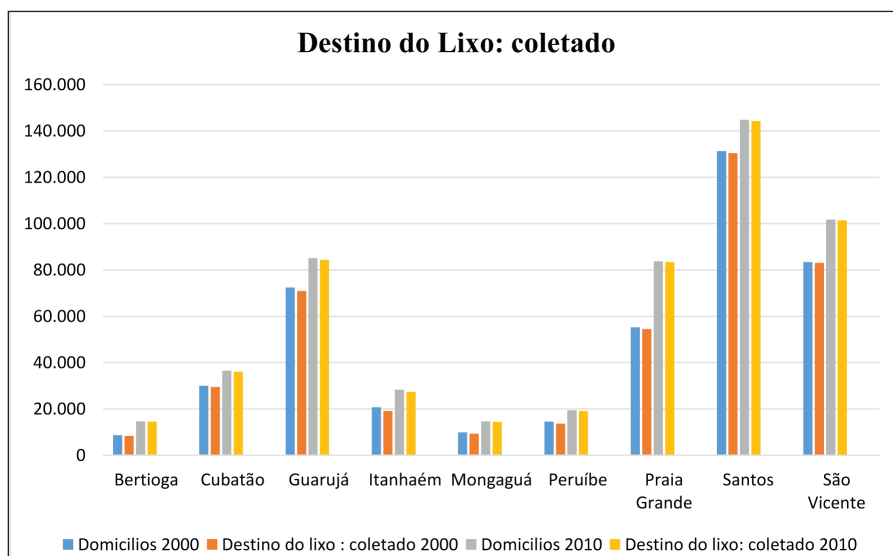
Observa-se, nos Gráficos 14.2, 14.3 e 14.4, que cidades como Santos, São Vicente, Guarujá e Praia Grande destacam-se pelo acesso aos serviços de saneamento básico, com a ampliação da oferta nos últimos dez anos ao esgotamento sanitário, à rede geral de abastecimento de água e à coleta de lixo. Ao contrário, Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe mostram que a situação não apresenta mudanças nos últimos dez anos – conquanto o lixo seja adequadamente coletado nessas cidades –, o que exige ações voltadas à melhoria da qualidade de vida, para o que o saneamento básico é fator determinante.

Gráfico 14.3 – Esgotamento Sanitário



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

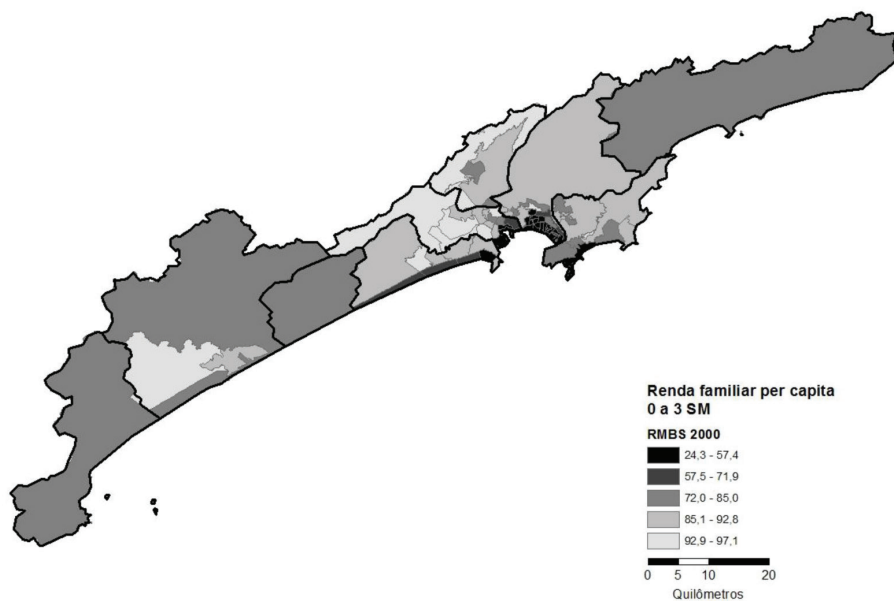
Gráfico 14.4 – Destino do Lixo: coletado



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

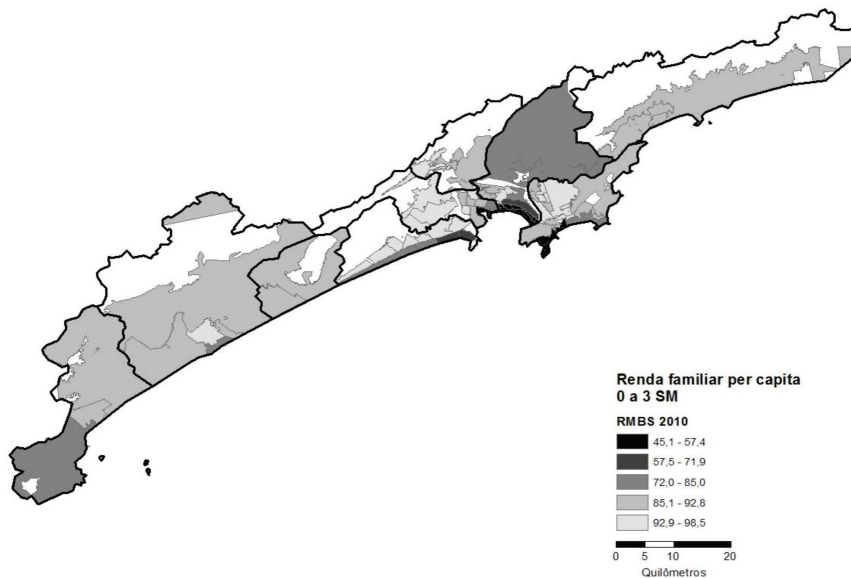
As Figuras 14.2 e 14.3 revelam uma variação na renda familiar *per capita* nos últimos 10 anos, no movimento identificado de maior precariedade nas regiões de Cubatão e de Peruíbe, além da melhoria observada em áreas como Bertiooga e Itanhaém.

**Figura 14.2 – Renda Familiar *per capita*, 2000**



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

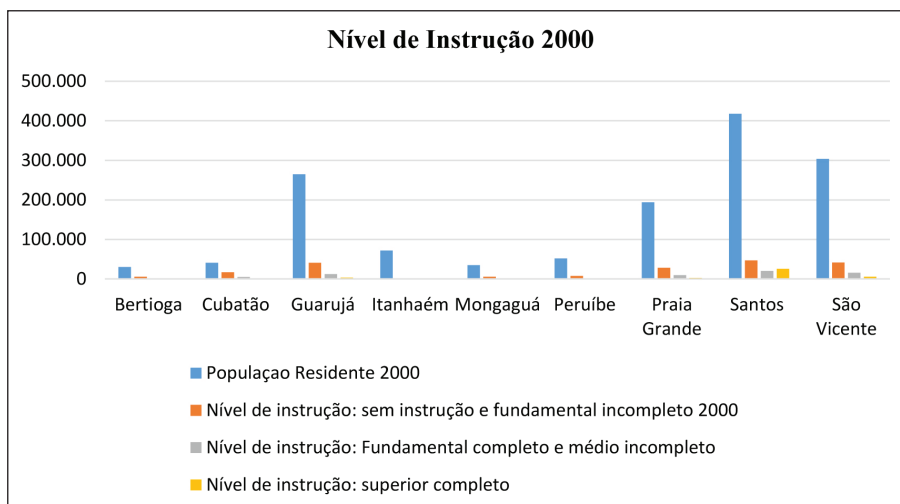
**Figura 14.3 – Renda Familiar *per capita*, 2010**



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010. INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

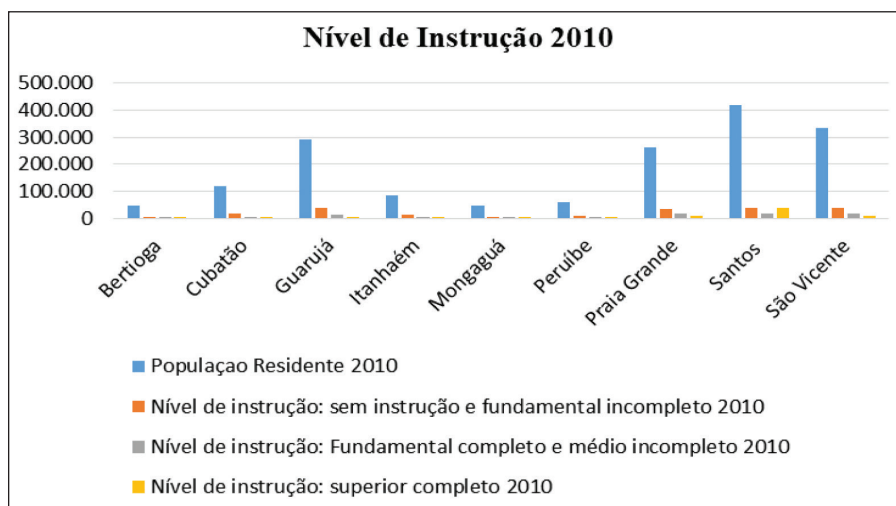
Observa-se nas Figuras 14.1 e 14.2 e nos Gráficos 14.5 e 14.6 que, apesar da melhoria de alguns indicadores urbanos, as cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista expõem o precário quadro da qualidade de vida de segmentos significativos da população, na combinação das condições habitacionais precárias com a renda familiar baixa. Pode-se afirmar, a partir dessa constatação, que as ações urbanas para enfrentar situações de precarização das condições de vida e de moradia adequada devem reconhecer a moradia como direito social, e, como tal, remetem ao acesso à cidade a partir de intervenções físicas, jurídicas e sociais que potencializem o enfrentamento da pobreza urbana.

**Gráfico 14.5 – Nível de Instrução, 2000**



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010 INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

Gráfico 14.6 – *Nível de Instrução, 2010*



Fonte: Censos demográficos IBGE 2000 e 2010 INCT Observatório das Metrôpoles/BS 2013.

A partir das análises e reflexões sobre as determinações históricas, econômicas e políticas sob o prisma do capital e dados os elementos da realidade, passíveis de serem apreendidos nos diferentes gráficos e tabelas, reitera-se o papel do poder público de intervir nas situações de pobreza e segregação espacial para enfrentar o precário quadro de ausência de qualidade de vida de segmentos significativos da população que vive na Região Metropolitana da Baixada Santista.

### 3. O direito à cidade: construção de subjetividades e cotidiano no espaço urbano

A percepção mais aprofundada deste contexto de lutas pelo direito à moradia adquire suas nuances e coloridos a partir da aproximação do cotidiano da vida das pessoas que encarnam esses desafios nesse sentido, além de trazer algumas breves reflexões teóricas e históricas sobre os significados das cidades na vida das pessoas, destacam-se *flashes* da vivência de grupos em territórios de ocupação da Baixada Santista. pois acredita-se que os sentidos da construção de políticas públicas e sociais encontram seu esteio e legitimidade em análises que também levem em consideração processos de construção da subjetividade dessas pessoas, grupos e comunidades.

A cidade é vista como um espaço de construção de projetos de vida, extrapolando o seu utilitarismo e a sobrevivência, do ponto de vista econômico, com suas trocas comerciais. Ítalo Calvino, em seu livro “Cidades Invisíveis” (1990), remete seu leitor a um imaginário que busca concretude ou outras formas de viver que são confeccionadas num mundo simbólico que proporciona sentido à vida das pessoas.

Por meio das imagens, Calvino convida a pensar o que significa viver nesses espaços urbanos, os quais são emblemáticos da vida em comum no século XXI, principalmente após o século XVI e, especificamente, após a Revolução Industrial. “A cidade contemporânea congrega hoje, assim como na Idade Média, uma conjunção de funções essenciais, que são a troca, a informação, a vida cultural e o poder” (LE GOFF *apud* BOMFIM, 1998, p. 31).

Nessa perspectiva, é possível discutir a cidade a partir de seu funcionamento enquanto espaço vivo sobre o território e, também, a possibilidade de gestão da vida coletiva (ROLNIK, 1995), como as migrações e as composições de ocupação espacial que tecem uma escrita da cidade. Logo, pode-se pensar a cidade tanto como imã quanto como escrita e memória.

A ocupação de uma área próxima ao mangue em Cubatão, hoje o bairro Vila dos Pescadores, com mais de 10.000 habitantes, com muitas precariedades de infraestrutura, tem nas experiências de vida de seus moradores lembranças da construção coletiva e das origens que sustentam enfrentamentos por melhores condições de vida. A valorização da vida em comunidade aparece como lócus de potência para transformações, na medida em que catalisa trajetórias de vida comuns e a solidariedade entre as pessoas/ moradores (CASTRO-SILVA, 2013).

É que os moradores são antigos! [...] Vila dos Pescadores é um bairro bem antigo, bem antigo!... desde a fundação do bairro. São os pescadores. E ainda existe ali a associação dos pescadores (Entrevista concedida aos autores, 2012).

[...] eles se mobilizam para ver a resolução de um determinado caso. A gente vê alguns casos complicados lá, e a comunidade toda se mobiliza. E isso não acontece com todas as comunidades. [...] De repente pela vulnerabilidade do bairro... talvez essa coisa de precisar um do outro (Entrevista concedida aos autores, 2012).

O simbolismo da habitação traz algumas das dimensões da existência humana, principalmente quanto aos sentidos que esta tem para

a configuração da subjetividade e sua relação com aspectos sócio-histórico-culturais. Historicamente, nota-se que a predominância da vida nas cidades desde a Revolução Industrial e o avanço do capitalismo trouxeram transformações profundas do sentido de comunidade (MONTERO, 2003). Nesta época, o espaço da família passa a ter um valor preponderante, pois é um lugar de reprodução da mão de obra e da ascensão da burguesia que passa a ditar as normas culturais. “O ideário da intimidade habitacional burguesa teria precipitado o corte entre família e sociedade, entre Estado e sociedade civil, entre trabalho social e trabalho doméstico, a partir do século XVIII” (VASCONCELOS, 2007, p. 131).

Diferente de um ideal burguês, as classes operárias constroem uma sociabilidade balizada por uma convivência mais próxima com sua comunidade de referência. A intimidade não se torna um valor tão importante quanto o sentimento de pertença e, principalmente, de solidariedade.

Esses valores, no contexto do neoliberalismo e do avanço da globalização, adquirem maior complexidade, visto que as classes sociais expressam de certa maneira a influência do individualismo exacerbado e do consumismo (BAUMAN, 2004). Mesmo em lugares marcados por vários fatores de vulnerabilidade, nota-se que o desejo de consumo está muito presente, ao mesmo tempo em que moram em lugares com precária infraestrutura. Inclusive, em lugares de ocupação em que tais situações se tornam mais exacerbadas devido aos empecilhos político-burocráticos e pela condição de ocupação da terra, alguns em lugares de preservação ambiental, como mangues e mananciais, como é o caso de muitas ocupações da Baixada Santista.

Em muitos desses lugares de ocupação, nota-se também forte sentimento de comunidade, expressos pela valorização das trajetórias de vida, principalmente de migrantes que chegaram na região em busca de melhores condições de vida, e pela valorização do lugar de moradia como bastião das conquistas ao longo de muita luta, por exemplo, da casa própria, da constituição da família, dentre outras. Dessa forma, há um simbolismo muito forte na luta pela moradia, inclusive, em alguns casos, ofuscando a precariedade do espaço onde vivem, destacando a falta de infraestrutura, a violência, o tráfico de drogas, dentre outros.

Nessa perspectiva, tem-se a luta das mulheres da Central dos Movimentos Populares (CMP) da Baixada Santista:

Poderia começar dizendo que as mulheres é que têm a força. No Dia Nacional da Habitação, na Praça Mauá, em Santos, aconteceu um Ato Público organizado pela Central dos Movimentos Populares, a maioria dos participantes eram mulheres. Nomes históricos como Ana, Rita, Maria, Margarida, Neusa, Joana, Doroty, nomes de mulheres que seguiram sua luta. As histórias todas se iniciam na década de 90 e daí elas se cruzam, contorcem, bifurcam e vão se criando em e enquanto movimento (Entrevista concedida aos autores, 2013).

Na relação entre habitação e território, nota-se a emergência de um *locus* simbólico, que traz a potência da convivência e da valorização da alteridade, expressos por bons encontros que fortalecem uma identidade eminentemente política, pois, ao lutarem pela moradia digna, pela legalização do terreno onde moram e pelas melhorias, busca a concretização de direitos básicos e da formação de sujeitos de direitos (CASTRO-SILVA, 2002).

O esforço na busca pela reforma de uma praça da comunidade, lugar de encontros e de trocas entre os jovens do bairro, expressa uma consciência de que o espaço urbano é uma extensão da formação de identidade social desses habitantes. Na perspectiva dos jovens, é uma extensão de um lugar privilegiado de novas descobertas, as quais precisam de lugares que favoreçam as trocas entre eles. Muitas das casas não possuem esse espaço de trocas, por muitos motivos, desde a falta de espaço físico até de espaços familiares e afetivos saudáveis ou, no mínimo, tolerantes. Muitos desses jovens convivem com trajetórias de vida marcadas por diversos tipos de violência tanto simbólicos quanto físicas.

[...] o projeto de revitalização da praça VIP que nasce com o pedido de um grupo de jovens para limpar e arrumar a praça, *locus* de convívio desde quando eram muito pequenos até os dias de hoje (Entrevista concedida aos autores, 2013).

Na perspectiva das experiências relatadas em territórios de ocupação, vislumbra-se o fortalecimento de uma cidadania que torna a pessoa ativa em seu meio, abre possibilidades de novas formas de participação, e a emergência de novos atores sociais, que não só reivindicam seus direitos, mas são “peças” importantes tanto na criação quanto na consolidação desses mesmos direitos. A cidadania supõe, ainda,

que há um “arsenal” de direitos, os quais são identificados quando se busca resgatar a condição de cidadão. No entanto, tais direitos não são estanques, fazem parte de um processo histórico de conquistas.

Todavia, Sawaia (2002) alerta acerca das consequências ou da compreensão do fenômeno da inclusão/exclusão da perspectiva das políticas públicas, ou seja, o que custa um longo processo de exclusão. Do ponto de vista psicossocial, trabalhar esse processo inclusão/exclusão implica compreender o significado desse processo para a vida dessas famílias. Pode-se considerar que lidar com sentimentos como medo, indiferença, humilhação, vergonha e outros que são cotidianamente alimentados pelas injustiças sociais prejudica a eficácia de políticas sociais emancipatórias, pois não se consegue estabelecer um diálogo minimamente sincero: “Interessa saber quais os ingredientes psicossociais que sustentam os discursos dos excluídos intra e intersubjetivo e o que custa a exclusão a longo prazo em termos de sofrimento” (SAWAIA, 2002, p. 113).

## Considerações finais

A partir de dados do IBGE, num exercício comparativo abordando os últimos 10 anos, pretendeu-se compreender os padrões de urbanização que vêm ocorrendo na Região Metropolitana da Baixada Santista e, tendo em vista análises e reflexões sobre as determinações históricas, econômicas e políticas, construir explicações para as formas de organização e intervenção dos espaços urbanos da região. O que colocou em destaque a importância de se colocar o debate no campo dos direitos e da defesa da cidadania.

Nas experiências vividas com diferentes sujeitos coletivos para compreender a relação entre moradia e espaço urbano, identificou-se que discutir cidadania hoje é uma maneira de se incorporar às novas características das sociedades contemporâneas, conhecendo o papel das subjetividades, a emergência de sujeitos sociais, os novos tipos de direitos e a consequente ampliação do espaço da política. No fundo, falar de cidadania é destacar um elemento que organize novas formas de relação entre os indivíduos e destes com a sociedade. Nesse sentido, vale a pena se debruçar sobre o papel da intersubjetividade na construção dos direitos.

Trata-se de um exercício político que deve acontecer, a par das

atividades cotidianas de mobilização, reivindicações e pressões sociais por conquistas dos direitos. São estratégias que convergem para descharacterizar a construção de consensos promovida pela hegemonia neoliberal e que requerem a intervenção concertada dos diferentes sujeitos coletivos nas iniciativas de resistência, numa perspectiva de totalidade.

## Referências

- BAUMANN, Z. *Comunidades*. São Paulo: Zahar, 2004.
- BERNARDINI, S. P. *Os planos da cidade: as políticas de intervenção urbana em Santos – de Estevan Fuertes a Saturnino de Brito (1892-1910)*. São Carlos: RiMa/ FAPESP, 2006.
- BOMFIM, Z. A. C. *Cidade e afetividade: estima e construção dos mapas afetivos de Barcelona e de São Paulo*. Fortaleza: Edições UFC, 2010.
- BRANDÃO, M. V. M. *et al.* Desigualdades socioespaciais na Baixada Santista: uma tipologia associada à estrutura ocupacional. In: VAZQUEZ D. A. (Org.) *A questão urbana na Baixada Santista*. Práticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento. São Paulo: Editora Universitária Leopoldianum, 2011.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política nacional de habitação*. Brasília: Cadernos M. Cidades nº 4, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Plano nacional de habitação*. Brasília, 2009.
- BURNETT, F. L. Tragédia urbana neoliberal: fim da ilusão civilizatória da cidade capitalista? In: COUTINHO, J. A.; LOPES, J. A. (Org.) *Crise do capital, lutas sociais e políticas públicas*. São Paulo: Editora Xamã, 2012.
- CACCIA BAVA, S. A cidade como mercadoria. In: *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo: Palavra Livre; Instituto Pólis, ago. 2013.
- CALVINO, I. *As cidades invisíveis*. São Paulo: Companhia das Letras, 1990.
- CARDOSO, A. L. Contextualização/Caracterização. In: *Política Habitacional e a integração urbana de assentamentos precários: parâmetros conceituais, técnicos e metodológicos*. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.
- CASTRO-SILVA, C. R. A construção dos direitos no cotidiano. In: *Trabalho com famílias: textos de apoio*. São Paulo: Secretaria de Assistência Social/PUC-SP, 2002.
- \_\_\_\_\_; MONTINHO, L. Aspectos psicossociais de uma intervenção comunitária na periferia de São Paulo. In: *Revista Psicologia: Teoria e Prática*, 15(1), 92-104. São Paulo, jan.-abr. 2013.

- DAVIS, M. *Planeta favela*. São Paulo: Boitempo, 2006.
- HARVEY, D. *O enigma do capital e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2011.
- KOWARICK, L. *Viver em risco: sobre a vulnerabilidade socioeconômica e civil*. São Paulo: Ed. 34, 2009.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Moraes, 1991.
- MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- \_\_\_\_\_. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, O.; VAINER, Carlos; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2011.
- MARQUES, E.; TORRES, H. (Org.) *São Paulo: segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2005.
- MONTERO, M. *Teoría y práctica de la psicología comunitaria: la tensión entre comunidade y sociedade*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- RIBEIRO, L. C. Q. *Segregação residencial e segmentação social: o “efeito vizinhança” na reprodução da pobreza nas metrópoles brasileiras*. In: XI Encontro Nacional da ANPUR. Salvador, 2005.
- ROLNIK, R. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1995 (Coleção Primeiros Passos).
- SANTOS, M. *Por uma economia política da cidade: o caso de São Paulo*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.
- SAWAIA, B. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. 4. ed. In *As artimanhas da exclusão: uma análise ético-psicossocial*. São Paulo: Vozes, 2002.
- VASCONCELOS, N. Qualidade de vida e habitação. In: CAMPOS, R. H. F. *Psicologia social comunitária: da solidariedade à autonomia*. Petrópolis: Vozes, 2007.

## AUTORES

**Alessandra Aloise de Seabra** – Doutoranda em Gerenciamento Costeiro pelo Programa Europeu Erasmus Mundus - *PhD in Marine and Coastal Management* pela Universidade de Cádiz, Espanha e Universidade de Aveiro, Portugal. Mestre em Gerenciamento Costeiro pela Universidade de Cádiz-Espanha - *European Joint Master in Water and Coastal Management* (2010). Graduada em Direito pela Universidade Católica de Santos (2000). A principal área de atuação e pesquisa está relacionada à gestão dos recursos da atividade petrolífera *offshore* e impactos na Zona Costeira brasileira.

**André Rocha Santos (Editor)** – Graduação em Ciências Sociais (FCL/UNESP), Especialização em Gestão Pública (UNIFESP), Mestrado em Arquitetura e Urbanismo na área de Planejamento Urbano e Regional (FAU/USP) e Doutorado em Sociologia (FCL/UNESP) na linha de pesquisa Estado, Instituições e Políticas Públicas. Professor das disciplinas de Teoria Política e de Economia Regional e Urbana na Universidade Católica de Santos (2014), professor de Sociologia na rede pública de ensino do estado de São Paulo e pesquisador do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Baixada Santista.

**Andrea Perosa Saigh Jurdi** – Professora adjunta do Curso de Terapia Ocupacional da Universidade Federal de São Paulo, campus Baixada Santista (UNIFESP/BS). Doutora em Psicologia Escolar e Desenvolvimento Humano pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (USP). Desenvolve atividades de ensino, pesquisa e extensão na área de educação na perspectiva da educação inclusiva.

**Anita Burth Kurka** – Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal Fluminense (1981), Mestrado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1985) e Doutorado em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2008). Atualmente é professora adjunta da UNIFESP/BS. Tem experiência na área de Serviço Social, com ênfase em Serviço Social da Habitação, atuando principalmente nos seguintes temas: território usado, participação social, movimentos sociais e desigualdades sócio espaciais.

**Augusto César** – Graduado em Ciências Biológicas com ênfase em Biologia Marinha pela Universidade Santa Cecília – UNISANTA (1990), doutorado em Ciências Biológicas - Universidade de Murcia, Espanha (2003), dois pós-doutorados na área de Ecotoxicologia Marinha - Universida-

de de Cádiz, Espanha - Catedrá UNESCO - UNITWIN-WiCop-Europe, (2004 e 2007). Atualmente é Professor da UNIFESP e professor colaborador da UNISANTA, atuando na coordenação de projetos de pesquisa, cursos e programas de graduação e pós-graduação.

**Camilo Dias Seabra Pereira** – Graduação em Ciências Biológicas com ênfase em Biologia Marinha pela Universidade Santa Cecília (1998), Mestrado (2004) e Doutorado (2008) em Oceanografia (Oceanografia Biológica) pela USP e Pós-Doutorado (Oceanografia Biológica) no Departamento de Física e Química da Universidade de Cádiz - Espanha (2009). Atualmente é Professor do Departamento de Ciências do Mar da UNIFESP/BS e professor permanente do curso de Mestrado em Sustentabilidade de Ecossistemas Costeiros e Marinhos da UNISANTA.

**Carla Bertuol** – Docente da UNIFESP/BS na área de Psicologia: Saúde mental e Infância. Doutorado (2008) e Mestrado (2003) em Psicologia Social pela PUC/SP. Tem experiência profissional na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Social, atuando principalmente nos temas: saúde mental, direitos da criança e do adolescente, infância, saúde da criança e grupos, voltados para o desenvolvimento de políticas públicas. Tem experiência acadêmica em Psicologia institucional e Comunitária e Orientação de Trabalhos de Conclusão de Curso.

**Carlos Roberto de Castro e Silva** – Formação em Psicologia e Filosofia. Pós-Doutorado em Ciências Sociais pela University of Western Ontario, Canadá. Doutor em Psicologia Social pela USP. Professor da UNIFESP/BS no curso de Psicologia no eixo Trabalho em Saúde e na Pós-graduação no Programa Interdisciplinar em Ciências da Saúde. Trabalho de pesquisa nas áreas da psicologia social comunitária e saúde coletiva, destacando os temas: compreensão de processos intersubjetivos na promoção de sujeitos de direitos, na construção de políticas públicas e sociais emancipatórias.

**Clarissa Duarte de Castro Souza** – Graduação em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Católica de Santos (2001), Mestrado em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (2006) na área de Estruturas Ambientais Urbanas. Doutora em Planejamento Urbano e Regional pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (2012). Atualmente é professora na FAU/ UNISANTOS e FAU/ UNISANTA e pesquisadora na área de planejamento urbano, projetos urbanos e estratégias de intervenções urbanas.

**Caroline Louise Dutra Catini** – Possui graduação no curso de Serviço Social da Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP, Campus Baixada Santista. Possui experiência na área de Serviço Social.

**Daniel Arias Vazquez** – Graduação em Administração Pública pela UNESP (2000), Mestrado em Economia Social e do Trabalho pela Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP (2003) e Doutorado em Desenvolvimento Econômico pela UNICAMP (2010). Atualmente é professor da UNIFESP/Guarulhos e pesquisador do Núcleo Baixada Santista do Observatório das Metrôpoles. Tem experiência na área de Gestão e Políticas Públicas, com ênfase nas finanças públicas e no financiamento e avaliação das políticas sociais.

**Eliana Monteiro Rodrigues** – Formada em Psicologia pelo Instituto de Psicologia da Universidade de São Paulo (1978), Mestre em Nutrição pela Universidade Federal de São Paulo – UNIFESP (1997) e Doutora em Ciências pela UNIFESP (2002). Analista de Projetos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), desde 1979 e consultora da Fundação Getúlio Vargas. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Fontes de Dados Demográficos atuando principalmente nos seguintes temas mortalidade neonatal, fatores de risco, peso ao nascer, nascidos vivos.

**Emerson Santos** – Graduação em Psicologia pela Universidade Católica de Santos (UNISANTOS) e Pós-Graduação em Gestão e Políticas Públicas pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo (FESP/SP). Ex-secretário municipal de Ciência e Tecnologia da Prefeitura Municipal de São Vicente/SP. Atualmente é presidente da macro-região da Baixada Santista do Partido dos Trabalhadores e secretário municipal de Habitação do município de São Vicente/SP.

**Felipe Granado de Souza** – Graduação em Estatística pela Universidade Estadual de Maringá (UEM). Atualmente é Estatístico da Universidade Federal de São Paulo, campus Baixada Santista e pesquisador do INCT-Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista da Universidade Federal de São Paulo, campus Baixada Santista.

**Isabella Cristina Sena de Oliveira** – Graduação em Ciências Sociais pela Universidade Federal de São Paulo, campus Guarulhos. Foi Agente de Pesquisas e Mapeamento no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Tem experiência acadêmica nas áreas de Migração intrametropolitana e mobilidade pendular na Região Metropolitana da Baixada Santista. Atualmente é professora de Sociologia da Secretaria da Educação de São Paulo.

**Jaqueline Maria Imbrizi** – Graduação em Psicologia pela UNESP (1988), Mestrado (1997) e Doutorado (2001) em Educação pela PUC/SP. Atualmente é professora adjunta da UNIFESP/BS. Coordena o grupo de es-

tudos Arte, Saúde e Sociedade. Tem experiência na área de Psicologia, com ênfase em Psicologia Social, atuando principalmente nos seguintes temas: arte, formação para o trabalho em saúde, psicologia social, narrativa de história de vida e grupo como dispositivo. Atualmente realiza Pós-Doutorado em Psicologia Social na PUC/SP.

**José Marques Carriço** – Doutor em Planejamento Urbano e Regional (2006) e Mestre em Estruturas Ambientais Urbanas (2001) pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. Graduado em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Santos (1984), da Fundação Visconde de São Leopoldo (atual UNISANTOS). Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, atualmente lotado na Câmara Municipal de Santos. Docente do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UNISANTOS.

**Júlio Cesar Pedrassoli** – Mestre em Geografia Física pela USP e Graduação em Geografia pela UNESP. É Geógrafo Pleno e consultor em Sistemas de Informação Geográfica e Sensoriamento Remoto junto ao Instituto PÓLIS atuando em projetos de monitoramento urbano e políticas públicas. Tem experiência na gestão de projetos na área de geoprocessamento e sensoriamento remoto e termo de referência para contratação de voo aerofotogramétrico, desenvolvimento de Sistema de Informações Geográficas e implantação de Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM).

**Lucia Mayumi Yazaki** – Graduação em Estatística pela Universidade de São Paulo (1983), Mestrado em Demografia pelo Centro Latino-americano de Demografia (1986) e doutorado em Sciences Sociales - Démographie pela Université Catholique de Louvain (2002). Atualmente é Analista de Projetos da Fundação SEADE. Tem experiência na área de Demografia, com ênfase em Componentes da Dinâmica Demográfica. Atuando principalmente nos seguintes temas: fecundidade, transição da fecundidade, grupos sociais, anticoncepção e história de nascimentos.

**Luzia Fátima Baiarl** – Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (1977), Mestrado (1986) e Doutorado (2003) em Serviço Social pela PUC/SP. Foi professora doutora da PUC/SP durante 31 anos. Atualmente é professora adjunta da UNIFESP/BS. Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: violência urbana, homicídios e juventude, medo social, Política Nacional de Assistência Social e Sistema Único de Assistência Social, além de direitos e movimentos sociais e associativismo.

**Marcelo Domingues Roman** – Docente da UNIFESP/BS. Doutor (2007) e Mestre (2001) em Psicologia Escolar e do Desenvolvimento Humano

pela USP, tendo realizado estágio de doutoramento na *Faculty of Education* da *York University*, Toronto, Canadá. Graduado pelo Instituto de Psicologia da USP. Tem experiência nas áreas de Psicologia e Educação, com ênfase em Psicologia do Ensino e da Aprendizagem, atuando nos temas: análise institucional, cotidiano escolar, educação inclusiva, etnografia, adolescência em conflito com a lei e coordenação pedagógica.

**Maria Graciela González de Morell (Editora)** – Graduação em Direito pela Universidad de la República Oriental del Uruguay (1973). Mestrado em Demografia pelo Centro Latino-americano de Demografia (1979), Doutorado em Saúde Pública pela Universidade de São Paulo (1992) e Pós-Doutorado pela Universidade de São Paulo (1994). Atualmente é professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo, pós-doutoranda no Programa de Estudos Pós-Graduados em Ciências Sociais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo e coordenadora adjunta do INCT/Observatório das Metrôpoles da Baixada Santista. É autora de diversos artigos nas áreas de demografia e saúde reprodutiva, focalizando as desigualdades sociais e as políticas de saúde e sociais.

**Maria Liduína de Oliveira e Silva** – Doutorado (2005) e Mestrado (1999) em Serviço Social pela PUC/SP. Graduação em Serviço Social (1987) e Pedagogia (1993) pela Universidade Federal do Pará. Vice-Presidente da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS), regional SP e MS (gestão 2009-2010). Atualmente é professora e coordenadora do curso de Serviço Social da UNIFESP/BS, coordenadora da Câmara de Ensino de Graduação do Campus Baixada Santista (2012/14) e vice coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos UNIFESP/BS.

**Marinez Villela Macedo Brandão (Editora)** – Professora adjunta da Universidade Federal de São Paulo. Pós-doutorado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e pós-doutoranda do Programa de Pós-graduação em Gestão e Informática em Saúde, Universidade Federal de São Paulo. Doutorado e Mestrado em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Graduação pela Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo e Licenciatura em Ciências Sociais (PUC/SP). Coordenadora do núcleo INCT-Observatório das Metrôpoles Baixada Santista com estudos e pesquisas nos seguintes eixos: desigualdades sociais, meio ambiente, políticas de saúde, políticas urbanas, território e Região Metropolitana da Baixada Santista.

**Norma Braz** – Assistente social. Atualmente é professora do curso de Serviço Social da UNIFESP/BS. Mestrado em Serviço Social (1992) e Douto-

rado em Política Social e Movimentos Sociais pela PUC/SP (1999). Foi fundadora e integrou o Fórum da Assistência Social da cidade de São Paulo (1993-2001). Coordena o Núcleo de Estudos e Pesquisa de Política Social - NEPPS, vinculado ao curso de Serviço Social da UNIFESP-BS. Assessora científica da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo - FAPESP.

**Paulo Borlina Maia** – Mestrado em Epidemiologia pela Universidade Federal de São Paulo (1998) e Doutorado em Demografia pela Universidade Estadual de Campinas (2009). Atualmente é analista de projetos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, atuando principalmente nos seguintes temas: mortalidade, demografia, saúde pública, georreferenciamento e violência.

**Paulo Costacurta de Sá Porto** – Graduação em Engenharia (UNICAMP, 1988), Mestrado em Economia (Brandeis University - EUA, 1998), Doutorado em Economia (UNICAMP, 2002) e Pós-Doutorado em Economia (USP, 2005). Professor da UNIFESP/Osasco. Tem experiência nas áreas de Economia e Gestão Empresarial, com ênfase em Economia Internacional, Economia Regional, Economia Ambiental e Planejamento Estratégico, atuando nos temas: comércio internacional, integração econômica regional, desenvolvimento regional, economia marítima e portuária.

**Rafael Godoy Tavares Pinto** – Graduação em Psicologia pela UNISANTOS (2007), aprimoramento em Intervenções em Situação Limite Desorganizadoras - Trauma Psíquico/Stress Pós-Traumático/ Síndrome Desruptiva-SEDES Sapientiae (2008), extensão em Atualização do Plano Nacional de Alimentação Escolar pela UNIFESP (2009). Pesquisador do Observatório das Metrópoles. Tem experiência na área de Educação e Psicologia nos temas: saúde, qualidade de vida, meio ambiente, políticas públicas, desigualdades sociais, inclusão/exclusão e atendimento clínico.

**Rafael Paulo Ambrósio** – Arquiteto Urbanista graduado pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), atualmente é arquiteto sênior do Instituto POLIS, Presidente da AMBIENTA – Assessoria e Desenvolvimento Local, entidade que presta assessoria a movimentos de moradia e associações habitacionais. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP e pós-graduado pelo Institute of Housing and Urban Development Studies (IHS) / Erasmus University -Rotterdam.

**Rafaela Camargo Baldo** – Possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal de São Paulo – Campus Baixada Santista, com experiência

em território e comunidades, clínica comum, arte e educação. Pesquisa relações da arte contemporânea, corpo, espaço e as noções de público, intervenções estético-políticas e diferentes formas de se apropriar do espaço urbano.

**Raiane Patrícia Severino Assumpção** – Professora adjunta do curso de Serviço Social da UNIFESP/BS; pesquisadora do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Baixada Santista; coordenadora do Centro de Referência em Direitos Humanos e do grupo de extensão e pesquisa em Educação Popular (UNIFESP-BS); assessora na PROEX/UNIFESP. Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). É autora de diversos artigos em sociologia política e em educação, especialmente sobre partidos políticos, eleições, política pública, direitos humanos e educação popular.

**Rodrigo Brasil Choueri** – Graduação em Ecologia pela UNESP (2001), mestrado em *European Joint Master Water and Coastal Management* - Universidade Algarve - Universidade Cádiz (2006), mestrado em Ecologia e Recursos Naturais pela UFSCar (2004) e doutorado em Ciências del Mar - Universidad de Cadiz (2008). Atualmente é professor pesquisador da Universidade Santa Cecília e professor adjunto da Universidade Federal de São Paulo. Tem experiência na área de Ecologia, com ênfase em Ecotoxicologia.

**Samira Lima da Costa** – Graduação em Terapia Ocupacional pela Universidade Federal de São Carlos – UFSCar (1995), especialização em Saúde Pública pela UFSCar (1996), Mestrado em Educação pela UFSCar (2000) e Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela UFRJ (2008). Atualmente é professora do curso de Terapia Ocupacional da UNIFESP/BS e coordena o Núcleo de Políticas Públicas Sociais. Membro do Grupo de Pesquisa “Laboratório de Estudos e Pesquisas em Formação e Trabalho em Saúde” da UNIFESP/BS.

**Tânia Maria Ramos de Godoi Diniz** – Graduação em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (1981), Mestrado (1992) e Doutorado (1998) em Serviço Social pela PUC/SP. Professora da UNIFESP/BS. Coordenadora de Estágio do curso de Serviço Social. Tem experiência na área de Planejamento Urbano e Regional e políticas sociais, em específico, habitação, assistência social, meio ambiente e criança e adolescente. Tem atuado principalmente nos seguintes temas: desenvolvimento urbano, políticas sociais, trabalho profissional e organização profissional.

**Terezinha de Fatima Rodrigues** – Graduação em Serviço Social pela Universidade Federal de Juiz de Fora (1990), Mestrado (1996) e Doutorado (2006) em Serviço Social pela PUC/SP. Professora do curso de Serviço Social da UNIFESP/BS. Tem experiência na área de Serviço Social, atuando principalmente nos seguintes temas: serviço social, ética profissional, trabalho, direitos, direitos humanos, política de assistência social e habitação. Representante da microrregião (ABC e Baixada Santista) na Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social.

**Wilson Sabino** – Graduação em Química pela UNISANTA (1993) e em Farmácia pela UNISANTOS (1998). Mestrado (2001) e Doutorado (2004) pelo departamento de Medicina Preventiva e Saúde Pública na Universidad Autonoma de Madrid (UAM), título de Doutor homologado pela UNICAMP, como equivalente em Saúde Coletiva com ênfase em Epidemiologia. Desenvolve projeto de pesquisa em Saúde da População Negra e Atenção Farmacêutica em hipertensão. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles (UNIFESP/BS).

Esta obra foi impressa em processo digital,  
na Oficina de Livros para a Letra Capital Editora e a Editora PUCMinas.  
Utilizou-se o papel Pólen Soft 80g/m<sup>2</sup>  
e a fonte ITC-NewBaskerville corpo 11 com entrelinha 14.  
Rio de Janeiro, abril de 2015.