

Espaços de Vulnerabilidade Sócio-ambiental para a População da Baixada Santista: identificação e análise das áreas críticas

Andrea Ferraz Young[†]
Wilson Fusco[‡]

Palavras-Chave: planejamento urbano, política habitacional, regiões metropolitanas

Resumo

A Região Metropolitana da Baixada Santista ocupa um espaço de destaque no contexto econômico estadual e nacional. Sua economia ativa, concentrada, principalmente, no setor secundário e terciário, atrai um grande contingente migratório. De um lado o desenvolvimento das forças produtivas (da Indústria, do Porto e do Setor Terciário) conseguiu induzir algumas melhorias nas condições de vida de uma parte da população. De outro, esse desenvolvimento acentuou as desigualdades sociais na medida em que não permitiu a integração socioeconômica de outra parcela da comunidade. Diversos fatores aliados ao processo de expansão urbana conduziram a um grande movimento de especulação imobiliária, vivenciado nos municípios de Santos e São Vicente. A sede da Baixada Santista se defrontaria, no final dos anos 60, com uma urbanização em saturação, proporcionando nos anos 70 e 80 uma mudança do comportamento demográfico, econômico e social da região. O grande crescimento populacional resultou em um processo de aglomeração urbana de forma desordenada e caótica, produzindo espaços que submeteram a população a situações de risco ambiental. Sob o ponto de vista da análise social buscaremos os fatores que explicam o processo de crescimento e expansão urbana da região, bem como as associações desses fatores com o aparecimento de distúrbios ambientais, cujo recrudescimento aumentou a vulnerabilidade da população que ocupa esses espaços afetados.

[†] Doutora em Engenharia Agrícola – FERAGRI/UNICAMP, Pesquisadora Colaboradora do Núcleo de Estudos de População/ UNICAMP

[‡] Doutor em Demografia e Mestre em Sociologia – IFCH/UNICAMP

Espaços de Vulnerabilidade Sócio-ambiental para a População da Baixada Santista: identificação e análise das áreas críticas

Andrea Ferraz Young[†]
Wilson Fusco[‡]

1. Introdução

De modo geral, o processo de urbanização provocou impactos sociais e ambientais com profundos reflexos na vida da população brasileira. Particularmente, a rapidez desse processo foi acompanhada por concentração de riqueza e ampliação das desigualdades sociais. Inúmeros estudos têm sido realizados no sentido de identificar suas causas e conseqüentes impactos. Que fatores contribuíram e, continuam contribuindo, essencialmente, para o processo de exclusão social? Quais seus impactos sobre a população e o ambiente?

Ao dirigir o foco para a realidade da Baixada Santista, o quadro assume características próprias. A Região Metropolitana da Baixada Santista adquiriu traços de desigualdade sócio-econômica, segregando na periferia e em porções mais deterioradas e insalubres, uma grande parcela de sua população. Diversos fatores aliados ao processo de expansão urbana conduziram a um grande movimento de especulação imobiliária vivenciado, inicialmente, nos municípios de Santos e São Vicente e, posteriormente, nos demais municípios da região.

A falta de interesse pela implementação de políticas voltadas para a questão da habitação popular na maioria dos municípios da região propiciou a deflagração de uma situação de déficit habitacional. A maioria dos territórios ocupados pelas classes de baixa renda culminou em ocupações subnormais, colocando a maior parte dessa população em situação de risco (pela possibilidade de desmoronamentos, enchentes, contaminação por poluentes, entre outros).

Esses riscos associados à falta de infra-estrutura, serviços e atendimentos tornaram grande parte da população da RMBS cada vez mais vulnerável, revelando uma profunda desigualdade social causada pelo processo de segregação da maioria da população para as porções ambientalmente mais frágeis, insalubres e deterioradas, criando uma geografia de exclusão com profundas diferenças na qualidade das moradias, acesso a bens e serviços.

Esse trabalho tenta demonstrar como esses processos ocorreram na Baixada Santista, mais especificamente, nos municípios centrais de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá, para os quais foram realizados levantamentos sobre a situação das ocupações subnormais (número de aglomerações e disposições gerais sobre a quantidade de habitantes). Tais levantamentos foram analisados sob a ótica da legislação urbanística.

Considerou-se ao final que, os atrasos da ação municipal local com ausência de programas e financiamentos dirigidos para a população de baixa renda, bem como a falta de convergência dos esforços em termos metropolitanos das diferentes esferas municipais (incluindo a estadual) para a consolidação de uma Política Metropolitana de Habitação, conduziu a um cenário caótico e crescente de ocupações desordenadas e invasões de áreas ambientalmente inadequadas.

[†] Doutora em Engenharia Agrícola – FERAGRI/UNICAMP, Pesquisadora Colaboradora do Núcleo de Estudos de População/ UNICAMP

[‡] Doutor em Demografia e Mestre em Sociologia – IFCH/UNICAMP

Assim a contenção desse processo com a intervenção decisiva das autoridades em todos os níveis de governo impõe-se como imprescindível para interrupção desse padrão, principalmente, para as regiões de expansão (Praia Grande, Mongaguá, Bertioga, Itanhaém e Peruíbe). São basicamente necessárias duas grandes linhas de ação: medidas corretivas para o que já se instalou e medidas preventivas para evitar o agravamento da situação.

2. Região Metropolitana da Baixada Santista: crescimento e desigualdade

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi criada em 1996, e faz fronteira com a Região Metropolitana de São Paulo (RMSP). Em decorrência da presença da função portuária, a RMBS não foi estruturada em torno do setor primário, razão pela qual apresenta uma formação econômica e social diferenciada. Sua configuração apresenta um panorama tipicamente urbano, ressaltando-se a importante presença do parque industrial, ainda que o terciário seja o setor predominante, tendo a prestação de serviços como uma das principais atividades ocupacionais da região (PRIMAC, 2002).

A diversificação da economia regional foi determinada nos anos 50 com o início da implantação do parque industrial de Cubatão, a ampliação da infra-estrutura de transportes e, conseqüentemente, a convergência de migrantes. A construção civil e a intensificação das atividades industriais passaram também a atraí-los, incluindo a população rural que não mais encontrava condições de trabalho no campo.

Além disso, com a melhoria da ligação viária Planalto/Baixada, alguns centros urbanos foram estimulados a implantar pontos turísticos, como a Cidade Ocean na Praia Grande e a colônia de Férias do Sesc em Bertioga.

A instalação de indústrias petroquímicas e siderúrgicas gerou novos empregos, aumentando a massa de salários. No momento em que o nível de renda regional cresceu, estimulou-se o desenvolvimento de diversas outras atividades, especialmente o comércio e a prestação de serviços, proporcionando, por outro lado, a elevação da arrecadação tributária através dos impostos sobre produção, circulação de mercadorias e prestação de serviços (Secretaria de Economia e Planejamento do Estado de São Paulo, 1991).

No entanto, a região assistiu a formação de processos contraditórios. De um lado o desenvolvimento das forças produtivas (da indústria, do Porto e do setor terciário) conseguiu induzir algumas melhorias nas condições de vida de uma parcela da população. De outro lado, esse desenvolvimento acentuou as desigualdades sociais na medida em que não permitiu a integração do assalariado à produção. Foi nesse período que a marginalização, evidenciada através do subemprego e do aumento das favelas, assumiu proporções alarmantes.

A Região Metropolitana adquiriu traços de desigualdade sócio-econômica, segregando na periferia e em porções mais deterioradas e insalubres, uma grande parcela de sua população. Esse processo gerou uma geografia de exclusão, que demarcou bairros nobres e operários, mansões e cortiços, centro e periferia, mantendo espaços de ricos e pobres, patrões e trabalhadores; provocando profundas diferenças na qualidade de vida de seus habitantes e no acesso aos bens e serviços por eles produzidos.

3. A Baixada Santista em processo de mudança

Em 1980, a urbanização da RMBS já era de 99,5% e em 2000 os municípios de São Vicente, Guarujá e Praia Grande eram totalmente urbanos. De acordo com o Censo de 2000, a Região Metropolitana da Baixada Santista possui cerca de 1.476.820 habitantes.

Tabela 1
População Residente, Taxas Anuais de Crescimento Populacional e Grau de Concentração Populacional
Região Metropolitana da Baixada Santista e Estado de São Paulo, 1970-2000

Município	População Residente				Taxas de Crescimento (%a.a.)			Grau de Concentração Populacional			
	Atual	1970	1980	1991	2000	1970/1980	1980/1991	1991/2000	1970	1980	1991
Bertioga	3.575	4.233	11.473	30.039	1,70	9,49	11,29	0,5	0,4	0,9	2,0
Cubatão	50.906	78.631	91.136	108.309	4,44	1,35	1,94	7,8	8,2	7,5	7,3
Guarujá	94.021	151.127	210.207	264.812	4,86	3,05	2,60	14,4	15,7	17,2	17,9
Itanhaém	14.515	27.464	46.074	71.995	6,58	4,82	5,08	2,2	2,9	3,8	4,9
Mongaguá	5.214	9.928	19.026	35.098	6,65	6,09	7,04	0,8	1,0	1,6	2,4
Peruibe	6.966	18.411	32.773	51.451	10,21	5,38	5,14	1,1	1,9	2,7	3,5
Praia Grande	19.704	66.004	123.492	193.582	12,85	5,86	5,12	3,0	6,9	10,1	13,1
Santos	342.055	412.448	417.450	417.983	1,89	0,11	0,01	52,3	42,9	34,2	28,3
São Vicente	116.485	193.008	268.618	303.551	5,18	3,05	1,37	17,8	20,1	22,0	20,6
RMBS	653.441	961.254	1.220.249	1.476.820	3,94	2,19	2,14	0,037	0,038	0,039	0,040
Estado SP	17.771.948	25.042.074	31.588.925	37.032.403	3,49	2,13	1,78	100	100	100	100

Fonte: FIBGE, Censos Demográficos de 1970 a 2000

Estudos recentes realizados por Jakob (2003a) demonstram que a RMBS atravessa um período de grande transformação em sua dinâmica populacional, marcado por uma desaceleração do ritmo de crescimento e pela configuração de uma estrutura urbana metropolitana em fase de consolidação.

O vetor Santos – São Vicente – Praia Grande foi identificado por Jakob (2003a) como sendo um dos vetores de expansão urbana da RMBS nos anos 1970, com destino aos municípios localizados mais ao sul da região. Esta situação não era diferente nos anos 1980. O autor aponta que, com a consolidação do Município de Santos, os custos do solo, da manutenção do domicílio e da família aumentaram muito e as famílias em estágio inicial de seu ciclo vital procuraram locais mais adequados à sua condição financeira, tendo por vezes que abandonar o município onde residiam.

A primeira opção seria o Município de São Vicente, vizinho mais próximo a Santos. Por sua vez, o mesmo acontecia com São Vicente, em processo de consolidação mais atuante, entretanto, desta vez em relação à Praia Grande. Com isso, o processo de expansão urbana da região é impulsionado para o sul de Santos e de São Vicente que passaram a ter um importante papel no processo de expulsão populacional em termos intrametropolitanos.

Estudo realizado pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae) e Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT) (sobre emprego e desemprego na Baixada Santista) demonstra que houve um transbordamento da população de Santos e São Vicente para Guarujá e Praia Grande e destes em direção aos municípios contíguos de Bertioga e Mongaguá, concretizando uma forte conurbação entre eles, que se apresentam como uma mancha urbana linear limitada fisicamente, de um lado, pela Serra do Mar, e de outro, pelo Oceano Atlântico.

4. O processo de segregação dos municípios da Baixada Santista e seus impactos sobre o ambiente

A partir das décadas de 1940 e 1950, o centro do município de Santos modificou-se, com a evasão definitiva das famílias de maior poder aquisitivo para a região da orla, com a construção à beira mar de muitos edifícios. Nesse período a o setor da construção civil foi o grande empregador. A avenida da orla e a reforma dos jardins da praia, o túnel ligando a zona leste ao centro e a complementação de obras do sistema de canais até o bairro da Ponta da Praia foram obras executadas nessa época, fundamentais para a estruturação de Santos.

Os edifícios construídos ao longo da avenida da praia criaram a possibilidade de absorção de mão de obra que não havia sido totalmente absorvida pelo pólo industrial. Essa intervenção na paisagem criou uma espécie de “muralha” de edifícios que, posteriormente, se estendeu do Guarujá a Mongaguá, visando atender a demanda gerada pelo turismo. O modelo de turismo instaurado (de segunda residência) demandava o máximo de infra-estrutura durante os picos das temporadas, deixando a região parcialmente ociosa durante a maior parte do ano. Esse modelo perdura até hoje.

Nas décadas seguintes, com a mudança de orientação dos principais destinos turísticos na RMBS, para a Praia Grande, Mongaguá, Peruíbe Itanhaém e Bertioga, esses municípios passaram a enfrentar problemas durante a temporada de veraneio e feriados prolongados no que cerne a saturação de infra-estrutura, com uma população (flutuante) que chega a triplicar no verão.

Os conjuntos habitacionais (unidades uni - familiares e apartamentos) passaram a ser a alternativa oficial de enfrentamento do crescente déficit habitacional. Vários empreendimentos do gênero como os conjuntos Companhia Santista de Habitações Econômicas, Fundação da Casa Popular, do BNH e COHAB Santista e demais prefeituras locais foram implantados. Assim sendo, foram erguidos, na RMBS, conjuntos habitacionais como: Tancredo Neves em São Vicente, Costa e Silva, Estivadores, Dale Coutinho e Athiê Jorge Cury na zona noroeste de Santos. Posteriormente, em Santos, surgiu o bairro Aparecida que permitiu a construção de um dos maiores conjuntos do BNH da região com 2.800 unidades.

Entretanto, todos esses empreendimentos não foram suficientes para absorver o grande número de migrantes que continuavam a chegar à região, atraídos pela oportunidade de trabalho em várias frentes, nas décadas de 1960 e 1970. Em grande parte, essas unidades acabaram servindo como alternativa habitacional para a classe de média renda, uma vez que, as classes de menor poder aquisitivo não tinham como se habilitar ao financiamento para essas unidades.

Outras obras também foram importantes para a expansão da região, como as rodovias Imigrantes; de Cubatão-Pedro Taques e Manoel da Nóbrega (inaugurada em 1976 - que liga a Baixada ao litoral sul e Vale do Ribeira); bem como Piaçaguera-Guarujá e Rio-Santos (inaugurada em 1984).

Do mesmo modo, foram obras de grande impacto - a implantação do ramal da rede Ferroviária Federal (RFFSA), conhecido como Conceiçãozinha, na margem esquerda do porto (no Guarujá); o prolongamento do cais na margem direita e o Corredor de Exportação em Santos.

Por outro lado, ressalta-se o fato de que, entre 1969 e 1984 (período Militar), o município de Santos passou por um momento crítico, perdeu sua autonomia política e foi declarado como “Área de Segurança Nacional”. Paralelamente, houve um período de estagnação econômica com a crise do petróleo, sobretudo na década de 80, gerando problemas de desemprego e sub-emprego, que agravou o processo de ocupação desordenada

(ocupação da Serra do Mar, dos morros de Santos (antes ocupados por imigrantes portugueses) e do Guarujá).

Segundo dados da GPLAN (1991), as habitações subnormais nos municípios centrais da Baixada Santista (incluindo Praia Grande), praticamente, não existiam em períodos anteriores a década de 80. Essas ocupações subnormais ou sub-moradias constituíam 10,6% das moradias em Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão nesse período. No entanto, esse tipo de ocupação passou de 95.612 para 392.408 registros, entre 1980 e 1988. As várzeas e manguezais da planície costeira, bem como, as áreas de diques de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão foram ocupadas por dezenas de assentamentos subnormais.

Em função do reduzido território insular de Santos e da impossibilidade de fixação da população de baixa renda na zona Leste (valorização dos imóveis da orla), grande concentração de assentamentos subnormais surgiu nas áreas ambientalmente mais frágeis, sobretudo nos municípios vizinhos, que exerciam menor controle sobre a ocupação do território e nestes proliferou a “indústria” dos loteamentos clandestinos e irregulares, a exemplo do processo ocorrido na Região Metropolitana de São Paulo, principalmente, nas áreas de proteção de mananciais.

Assim, a região sofreu um forte processo de degradação ambiental e perda de qualidade de vida com a poluição industrial, portuária e doméstica (com o grande adensamento junto à orla e o surgimento de numerosos assentamentos subnormais). Esse fenômeno fez com que boa parte dos veranistas, principalmente, no início da década de 80, começassem a procurar outras regiões como destinos turísticos (litoral de Caraguatatuba e Ubatuba).

Somente no início da década de 1990, o Governo do Estado e o município de Santos iniciaram um programa de melhoria, visando recuperar o potencial turístico da região. Atendendo a pressões locais, iniciou-se um programa estadual de saneamento em assentamentos subnormais, de amplitudes ainda insuficientes para atender o conjunto de núcleos de baixa renda da RMBS.

5. Distribuição das áreas de ocupação subnormal nos municípios centrais da RMBS

É importante ressaltar que o conceito de moradia subnormal pode variar conforme o contexto histórico ou até mesmo de região para região. Assim, procurou-se adotar nesse estudo, um conceito semelhante ao utilizados pelos técnicos dos órgãos públicos da RMBS. O conceito de ocupação subnormal adotado pelos agentes municipais da Baixada Santista se refere as seguintes condições:

- a. Favelas: auto-construções que podem se encontrar na forma de palafitas sobre mangues, nas encostas dos morros, na Serra do Mar, em várzeas, ou menos comumente, em terrenos/glebas dentro de áreas urbanizadas. Basicamente, a tipologia adotada nas favelas de planície e encostas, é o barraco de madeira e, posteriormente, o de alvenaria coberto com telhas de fibro-cimento. Do ponto de vista fundiário, trata-se de um padrão definido por ocupações em áreas sem utilização (ociosas), públicas ou privadas. As favelas em áreas de manguezais encontram-se em áreas da União (terrenos da marinha). Esses terrenos da marinha são faixas ao longo dos canais do estuário e dos córregos que desembocam nos manguezais, e que não foram ocupadas por atividades portuárias.

- b. Moradias auto-empresendidas em loteamentos irregulares: típicas de periferia, nas encostas de morros e várzeas. Do ponto de vista fundiário, este padrão é definido pela aquisição (pela própria população) de lotes não urbanizados em localizações normalmente afastadas dos centros urbanos, com baixo nível de organização espacial e ausência quase total de infra-estrutura e serviços públicos essenciais;
- c. Cômodos em Cortiços: quase que exclusivamente presentes no município de Santos, em casarões do final do séc.XIX ou princípio do séc. XX localizados na região central (centro e bairros periféricos). Esses cômodos podem ser os da planta original, adaptada ou não com subdivisões. Do ponto de vista do acesso, esse padrão é definido por sub-locações informais, em sua maioria não regidas pela Lei do Inquilinato.

Nas tabelas que se seguem foram organizadas as informações obtidas junto às prefeituras e órgão municipais da região metropolitana referentes às estimativas de ocupações subnormais presentes nos município de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá.

Tabela 2 Número de Habitantes em Domicílios Subnormais Santos		Tabela 3 Número de Habitantes em Domicílios Subnormais São Vicente	
Ocupações Subnormais	Num. Habitantes	Ocupações Subnormais	Núm. Habitantes
Vila Santa Casa	332	Rio Branco	1.400
Estuário	360	Argentina 78 / Rio da Avó	2.927
Complexo Dique da Vila Gilda	12.964	México 70 / Saquare	19.364
Jardim Butantã	648	Miau	403
Vila Alemoa	4.156	Sá Catarina de Moraes	4.886
Vila Pantanal	2.932	Dique Sambaíatuba / Batuira / Santo Antonio	7.694
Caneleira III	1.876	Pompeba / Piçarro / Caxetas	5.725
Vila dos Criadores	796	Quartenário	9.437
Caminho da União São Manoel	1.644	Nova São Vicente	1.238
Morro Santa Maria	536	<u>Mangue Seco</u>	<u>1.336</u>
Rua 1 - Nova Cintra	300	Total	54.410
Alto da Vila Progresso (Vila César)	500		
Lomba da Penha	380		
Campinho do Monte Serrat	240		
Morro do Marapé	80		
Próprio Municipal do Saboó	180		
Pantanal II (Morro Santa Maria)	500		
<u>Cortiços</u>	<u>10.656</u>		
Total	39.080		

Fonte: Secretaria Planejamento Prefeitura Municipal de Vicente - 1997/1998/2000

Fonte: Prefeitura Municipal de Santos / COHAB Santista - 1999/2000

Aproximadamente, 60% das ocupações subnormais do município de Santos constituem aglomerações urbanas que ultrapassam 1.000 habitantes. O Complexo Dique da Vila Gilda, por exemplo, apresenta uma concentração de 12.964 habitantes. No município de São Vicente, praticamente, 100% dessas ocupações se configuram desse modo. As favelas México 70 e Saquare constituem complexos habitacionais que totalizam 19.364 habitantes.

Observa-se que no município de Cubatão cerca de 80% das ocupações subnormais apresentam um volume populacional significativo, que também ultrapassa 1.000 habitantes. Grande parte do total dessas ocupações encontra-se situada nas encostas dos morros, áreas do Parque Estadual da Serra do Mar e nas margens de rodovias. No Guarujá cerca de 90% das ocupações concentram-se em aglomerações com volume populacional significativo e a maioria dessas ocupações encontra-se, igualmente, localizada nas encostas dos morros, margens de estradas e áreas verdes remanescentes (suprimidas por essas ocupações).

Tais ocupações têm colocado a maior parte dessa população em situação de risco (deslizamentos de encostas, inundações causada por enchentes, entre outros). Tais riscos

associados à falta de infra-estrutura, serviços, atendimentos e remanejamentos adequados tornam essa população cada vez mais vulnerável.

Tabela 4

Número de Habitantes em Domicílios Subnormais

Guarujá

Ocupações Subnormais	Num. Habitantes
Rã / Sossego / Areião	7.386
Prainha	5.118
Jardim Bela Vista	1.410
Jardim Três Marias	232
Vila Baiana	5.785
Morro do Engenho	2.117
Cidade de Deus / Vila Edna	4.372
Vila Júlia	1.400
Marinheiro	2.380
Santa Clara	2.917
Vila da Noite	2.733
Cachoeira	5.499
João Guarda	2.457
Jardim Primavera	5.555
Vila Santa Rosa	2.764
Vila Lígia	537
Vietnã / Marezinha	575
Santa Madalena	340
Avenida Atlântica	300
Vila Zilda	3.510
Km 8	113
Praia do Perequê	2.073
Santa Cruz dos Navegantes	5.018
Favela do Caixão	1.670
Jardim das Flores	615
Vila da Morte	1.232
Morrinhos IV	2.192
Morro do Bio	520
Avenida Acaraú	370
Perequê	9.200
Morrinhos III	3.772
Maré Mansa	1.176
Vila Sapó	331
Vila Funchal	314
Favela do Padre	572
D.E.R.	158
Morro Outeiro	325
Cidade Atlântica I	538
Cidade Atlântica II	350
Vila do Perigo	299
Nova República II	628
Nova República I	543
Chaparral / Chaparralzinho	1.690
Prainha Branca	853
Praia do Goes	300
Mangue Seco	1.730
Vila Selma	517
Mar e Céu	3.045
Vila Áurea	360
Deus-me-deu	205
Vila Transmissão	400
Jardim Conceiçãozinha	4.536
Total	103.032

Fonte: Prefeitura Municipal do Guarujá 1996/1999/2000

Tabela 5

Número de Habitantes em Domicílios Subnormais

Cubatão

Ocupações Subnormais	Núm. Habitantes
Cota 500	5
Cota 400	682
Cota 200	5.971
Cota 95/100	2.982
Pinhla do Miranda / Grotão	6.647
Morro do Mazargão	1.511
Fábrica da Sardinha - Pilões	899
Agua Fria	2.803
Vila São José	3.512
Forte Apache	37
Vila Esperança	8.140
Vila Natal	518
Curture	281
Costa Muniz	571
Bolsão VII - Jardim Conquista	318
Vila dos Pescadores	8.140
Ilha Caraguatá	555
Favela do Papelão	133
Sítio Capivari	22
Sítio Areais	62
Vila Feliz	70
Via Anchieta km-55 (pista descendente)	199
Via Anchieta TEDEP (pista descendente)	40
Mantiqueira	303
Raiz da Serra	66
Vila Elizabeth	222
Hospital Ana Costa	118
Total	44.807

Fonte: Secretaria Planejamento Prefeitura Municipal de Cubatão - 1999/2000

Tabela 6

Total de Habitantes em Domicílios Subnormais da RMBS

Municípios Centrais da RMBS	Ocupações Subnormais	(%) *
Santos	39.080	9,35
São Vicente	54.410	17,92
Cubatão	44.807	41,37
Guarujá	103.032	38,91
Total	241.329	16,34

* Percentual em relação a População Total (Municípios e RMBS)

Fonte: Prefeituras Municipais - RMBS

Como se observa na Tabela 6 (dados referentes aos municípios centrais da RMBS), cerca de 41,37% da população de Cubatão, bem como 39,91% do Guarujá, encontra-se alojada em habitações subnormais, portanto, o número de habitantes em moradias subnormais nesses dois municípios é substancialmente superior ao de Santos e São Vicente (9,35% e 17,92% respectivamente). Esse diferencial pode ser explicado pelo fato de que nesses municípios, devido à ausência de intervenções efetivas e em maior quantidade, muitas ocupações ainda não foram integradas a malha urbana formal.

Além disso, existe uma profunda desarticulação entre os municípios da RMBS no que se refere ao enfrentamento da questão do déficit habitacional. Na verdade, a COHAB que

atua na região é uma companhia majoritariamente santista (pertencente ao município de Santos), sendo que, os demais municípios possuem apenas algumas cotas da empresa. Tal fato, com raríssimas exceções, nunca foi suficiente para que houvesse uma ação conjunta na produção de projetos habitacionais de cunho metropolitano.

Possivelmente, com a institucionalização da RMBS e sua efetiva regulamentação, a habitação de interesse social possa fazer parte da agenda metropolitana. Entretanto, ainda persistem indícios de que essas mudanças não tenham ocorrido de maneira significativa e concreta entre a COHAB Santista e o CDHU, devido à fragmentação e desarticulação do sistema organizacional dessas entidades na região.

6. Aspectos relacionados à legislação urbanística dos municípios centrais da RMBS

A deficiência ou, até mesmo, a inexistência de políticas públicas habitacionais voltadas para as populações de baixa renda, aliadas a ausência de fiscalização, bem como a fragilidade das regras para impedir a ocupação de áreas ambientalmente frágeis (quanto aos aspectos sanitários, geológicos, entre outros) proporcionou uma ocupação desordenada do território (Carriço, 2002).

A busca de localizações, pelos que não conseguiam ter acesso a moradias nas áreas mais “nobres”, próximas aos pólos geradores de emprego e renda, levou a ocupação das encostas, manguezais e a sobrevivência dos cortiços como alternativa habitacional.

Ao mesmo tempo em que as áreas com maior oferta de infra-estrutura eram extremamente regulamentadas pelos órgãos municipais da RMBS, a periferia era delimitada como zona suburbana, de transição ou rural, onde o nível de regulamentação e exigência era sensivelmente inferior. Somente recentemente, após a aprovação da Lei N°312 de uso do solo (24 de novembro de 1998), foram estabelecidos critérios para ocupação dos morros do município de Santos.

A partir de 1992, a Lei Complementar N°53 do município de Santos representou uma tentativa de enfrentamento da questão habitacional, por meio do estabelecimento de dispositivos urbanísticos capazes de baixar os custos das habitações para a população de baixa renda, em determinadas áreas da cidade, com a criação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). No entanto, foi constatado pela Prefeitura, que um número significativo de famílias que acessaram unidades habitacionais em projetos nas ZEIS negociou irregularmente suas respectivas unidades, retornando as condições anteriores de precariedade (Carriço, 2002).

Observa-se que a questão da habitação está diretamente atrelada a capacidade de gerir a permanência do cidadão em locais com condições minimamente aceitáveis. Percebe-se que a Lei de ZEIS de Santos e demais leis urbanísticas de cunho social que passaram a ser implementadas em várias cidades brasileiras depois da Constituição de 1988, não foram capazes de suprir as necessidades e enfrentar as causas desse processo, que tem conduzido a exclusão em nossas metrópoles.

Em São Vicente, o processo de verticalização ao longo da orla, que ocorreu concomitantemente ao de Santos, não produziu um número comparável de imóveis de veraneio, nem posteriormente, houve um processo de ocupação pela classe de alta renda, na mesma medida que ocorreu em Santos. Devido a grande proximidade do centro da orla, não houve a formação de um segundo centro comercial e de serviços, tal como ocorreu em Santos (Gonzaga).

Além disso, a área insular de São Vicente está localizada atrás do maciço central de morros e da ferrovia, em áreas menos valorizadas turisticamente, que possibilitou o estabelecimento de uma numerosa população de baixa renda, cujo vínculo em termos de

trabalho era maior com os municípios de Santos e Cubatão, em função do Porto, do setor terciário de Santos e do Parque Industrial de Cubatão.

Diferentemente de Santos, em função do relevo íngreme, os morros de São Vicente não foram ocupados pela população de baixa renda, com exceção das áreas próximas a divisa com Santos, que ocorreram em decorrência de assentamentos populares do lado santista. Principalmente, após da década de 60, a franja de manguezal à oeste e ao norte foi ocupada por favelas e parcelamentos de baixa renda. Além disso, a planície do Samaritá (faixa continental) foi ocupada por parcelamentos de baixa renda próximos a estação ferroviária. Com a construção da rodovia Cubatão-Pedro Taques, que distribuiu o trânsito do Sistema Anchieta-Imigrantes para o Litoral Sul de São Paulo, a planície tornou-se acessível via sistema rodoviário. Atualmente (Censo 2000), a planície do Samaritá possui cerca de 70.000 habitantes.

Somente com a Lei Nº 2061, de 26 de dezembro de 1985, que alterava dispositivos da Lei Nº 2025 do mesmo ano, foram definidas e delimitadas as Zonas Urbanas Especiais, de Preservação Ambiental e Rural da planície do Samaritá, atendendo a pressão dos empresários da área que intensificaram seus investimentos na área continental, com grandes loteamentos (Conjunto Residencial Humaitá e o Jardim Rio Branco).

É importante observar que a ocupação da área continental de São Vicente e das áreas ambientalmente frágeis da sua área insular foi fundamentalmente uma forma de aliviar a pressão da população de baixa renda pela busca por moradia, com vínculos de trabalho na construção civil dos condomínios da orla marítima (na cidade de Santos) e do Pólo Industrial de Cubatão. Assim, na ausência de uma política habitacional que propiciasse financiamento acessível, a oferta de terras baratas em loteamentos desprovidos de infra-estrutura era a alternativa habitacional dessa população. Até hoje, a Planície do Samaritá e em menor grau os manguezais da área insular do município continuam sendo a alternativa para obtenção de moradias para população de baixa renda.

Após a construção da Via Anchieta e a consolidação de Cubatão como Pólo Industrial da Baixada Santista, a região passou a receber um grande contingente populacional. No município de Cubatão numerosos assentamentos irregulares começaram a surgir.

Do ponto de vista da ocupação do território importa ressaltar, sobretudo, a fragilidade das condições ambientais. Seu centro urbano de reduzidas dimensões desenvolveu-se junto às margens do rio Cubatão que, juntamente com o rio Mogi, deságua no estuário, formando um par de bacias, que recebem contribuição de diversos afluentes da Serra do Mar. A localização da COSIPA, por exemplo, é justamente nessa faixa estreita de terra entre esses dois rios, muito próxima ao centro e bairros periféricos, fazendo com que a população residente sofra o impacto direto da poluição atmosférica e hídrica.

Os eixos viários estruturadores do município são as rodovias Anchieta e Imigrantes, na direção norte-sul; Cubatão-Pedro Taques e Piaçaguera-Guarujá, na direção leste-oeste. O primeiro trecho é a ligação entre Planalto e Baixada; e o segundo é a ligação litoral norte com litoral sul do Estado. Ao longo desses eixos desenvolveu-se a ocupação urbana e industrial, de forma bastante fragmentada e dispersa.

No entanto, os impactos negativos ao ambiente natural da região não se limitaram à implantação do pólo petroquímico de Cubatão. Desde a construção da Via Anchieta e, posteriormente, da Rodovia dos Imigrantes, Cubatão tornou-se um município habitado, sobretudo por trabalhadores de baixa renda e qualificação, com vínculo de emprego e renda nas empreiteiras (construção civil) e nas indústrias locais. Os trabalhadores mais qualificados que possuíam renda e condições superiores se deslocaram para os municípios vizinhos, buscando moradias e infra-estruturas mais adequadas. Assim, apesar de rico, o município de Cubatão se consolidou com um perfil de uma população de baixa renda.

Sem condições de ocuparem melhores localizações e buscando maior proximidade dos locais de trabalho, milhares de migrantes construíram suas moradias em assentamentos irregulares, em áreas ambientalmente frágeis, espalhados por toda a área da planície e nas encostas da Serra do Mar. Acompanhando a ferrovia como a Vila Esperança, ou seguindo Serra acima pela via Anchieta como os cinco assentamentos denominados bairros Cota, a população de baixa renda formou uma teia de assentamentos com condições de habitabilidade extremamente precárias. Muitas vezes, esse processo se confundia com os processos de ocupação de municípios vizinhos, como no caso da Vila dos Pescadores em Santos (dando seqüência ao acompanhamento da ferrovia).

A Lei N° 776, de 12 de novembro de 1969, foi a primeira a criar uma legislação sobre o Uso do Solo do Município, dividindo o território em quatro zonas: Zona Urbana Prioritária de Planejamento, Zona de Possível Urbanização, Zona Industrial e Zona Rural. A Zona Industrial se situava justamente entre a cota 100 da Serra do Mar e a margem esquerda do rio Cubatão ao longo dos eixos rodoviários mencionados anteriormente e onde, coincidentemente, localizavam-se os assentamentos irregulares (entorno da ZI). A Zona Rural era a área correspondente aos limites do Parque Estadual da Serra do Mar dentro do município, ou seja, acima da cota 100 (área que também foi ocupada por assentamentos subnormais).

No artigo 43 da legislação, no item Disposições Gerais, a Prefeitura deixava de obrigar-se a estender os serviços públicos e também conservar os loteamentos para fins residenciais e de construções de qualquer natureza. Tal dispositivo demonstrava, claramente, a disposição do poder público em ignorar suas responsabilidades sobre o grave problema da habitação popular deflagrado no município com crescimento dos assentamentos subnormais.

No município do Guarujá, num primeiro momento, as favelas surgiram em decorrência de um transbordamento da ocupação residencial de trabalhadores do município de Santos, em decorrência do crescimento do Porto (atividades portuárias). Posteriormente, uma dinâmica econômica própria, principalmente, ligada à construção civil, passou a alimentar o surgimento e crescimento de novos agrupamentos.

Em seu Plano Regional (1950), o urbanista Prestes Maia propunha a implantação de uma nova Santos na margem esquerda do estuário, em Vicente de Carvalho, com características de setores comercial e portuário. No entanto, para que a proposta fosse efetivada, seria necessário a implantação de infra-estrutura urbana de porte, tarefa que não interessou ao poder público local e nem a iniciativa privada que, aquela altura já tinha seu foco voltado para a orla marítima (Carriço, 2002).

Durante a década de 70 iniciou-se a implantação da margem esquerda do Porto de Santos, com a inauguração do ramal de Conceiçãozinha, da antiga rede ferroviária federal. Implantaram-se vários terminais portuários especializados, ao longo do canal em Vicente de Carvalho. Esse fato foi decisivo para a forte pressão por moradia para a classe operária ligada ao setor portuário.

Entre as décadas de 70 e 80, ficou definido claramente, o padrão de segregação social entre a orla marítima e Vicente de Carvalho. As áreas da orla foram destinadas a população de alta renda (altos valores das propriedades para turismo e veraneio). A população de baixa renda ficou segregada nas planícies de Vicente de Carvalho. Com vínculo de trabalho ligado a construção civil, serviços relacionados ao turismo, a indústria naval e petroquímica, a população de baixa renda do Guarujá, acabou por ocupar a vasta planície ao norte da Serra de Santo Amaro, onde antes existiam bananais. A própria serra começou a ser ocupada por essa população, reproduzindo terríveis situações de risco geológico (desmoronamentos) verificadas anteriormente nos morros de Santos.

A Lei N° 1266 de 24 de dezembro de 1975, que instituiu o Plano Diretor do Município do Guarujá, dividiu o município em áreas “integradas”- Zona Urbana, de

Expansão Urbana, de Interesse Urbano e Rural. O plano pretendia assegurar o desenvolvimento físico da estrutura urbana, atendendo plenamente as funções de habitação, trabalho, circulação e recreação, proporcionando um ambiente propício a vida social. O artigo 64 vedava a ocupação de terrenos pantanosos ou sujeitos à inundação; exigia serviços de aterro e drenagem adequados na ocasião da ocupação (loteamentos). No entanto, a ocupação de várzeas e mangues ocorreu, não exclusivamente, mas, sobretudo, pela população de baixa renda, tornando-se um problema de proporções alarmantes nos anos que se seguiram.

Houve preocupação em garantir áreas “non aedificandi” em fundos de vale, estabelecendo-se uma relação entre as dimensões dessas áreas com as bacias hidrográficas e vias públicas. Porém, a questão da habitação popular não foi objeto de preocupação desse plano. Foi apenas através da Lei Nº 1313 de 08 de novembro de 1976, que o tema passou a ser objeto de legislação específica, com alteração de índices urbanísticos em determinadas áreas para implantação de Conjuntos Habitacionais do tipo popular do BNH (obedecendo a Política do Sistema Nacional de Habitação).

Entretanto, essa lei serviu ao interesses do setor imobiliário, que pressionava para ampliação da possibilidade de adensamento nas áreas mais valorizadas do núcleo central da cidade, junto à orla da praia de Pitangueiras. Foi assim que o coeficiente de aproveitamento das áreas delimitadas pelo oceano e morros da Campina, Botelho e da Glória subiu para 5 vezes a área do lote. Medida incoerentemente, sob o ponto de vista ambiental, já que é necessária a preservação de uma porcentagem de áreas de vegetação para a manutenção dos morros (forma de contenção).

Desse modo, o morro da Serra de Santos Amaro consolidou-se, bem como a orla marítima (terrenos valorizados) e a ocupação de Vicente de Carvalho (população de baixa renda).

7. Considerações Finais

Através da análise desses aspectos do processo de expansão urbana e segregação sócio-ambiental da Baixada Santista, considera-se que:

1. O processo de ocupação desordenada da RMBS ocorreu, principalmente, em função da falta de interesse de implementação de políticas de habitação popular integradas (desarticulação entre os municípios ao longo do processo histórico). Embora, a maioria dos municípios da região tenha se beneficiado (em termos de desenvolvimento e crescimento) com a implantação do Pólo Petroquímico de Cubatão, melhorias e ampliação das atividades Portuárias (Santos) e construção dos eixos rodoviários, não foi estabelecida uma relação direta entre os municípios no que se refere aos impactos sobre a região como um todo (durante muitos anos prevaleceu uma visão fragmentada);
2. A maioria dos territórios ocupados pelas classes baixas (ocupações subnormais), surgiu devido a fenômenos endógenos (da região), sempre vinculados a demanda de mão de obra para a produção de edifícios, estradas de rodagem e do próprio Pólo Petroquímico, como são os casos citados, dos bairros Cota (Cubatão) e as favelas nas vertentes da Serra de Santo Amaro (Guarujá);
3. Constatou-se que em função do reduzido território insular de Santos e da impossibilidade de fixação da população de baixa renda na Zona Leste (valorização

da orla santista), grande concentração de assentamentos subnormais surgiu nas áreas ambientalmente frágeis, sobretudo, nos municípios vizinhos. Desse modo, o processo de ocupação desordenada da RMBS foi deflagrado em grande parte nos territórios de São Vicente, Vicente de Carvalho (Guarujá) e Cubatão, por causa da grande valorização dos imóveis em Santos. Além disso, esses municípios não exerciam o menor controle sobre a ocupação de seus territórios, tornando possível a proliferação de loteamentos clandestinos e ocupações irregulares, sobretudo nas áreas de mananciais, mangues e morros da região;

4. As políticas e leis urbanísticas municipais nunca estiveram de fato voltadas para a questão do déficit habitacional das classes de baixa renda. Mesmo quando políticas de financiamento (através do BNH) eram criadas para tentar solucionar os problemas existentes, pressões ocorriam (por parte dos empresários do setor imobiliário) para atender aos interesses de mercado;
5. A maioria dos assentamentos clandestinos e/ou ocupações subnormais dos municípios centrais da RMBS apresentam-se na forma de aglomerados populacionais que ultrapassam 1000 habitantes. Grande parte do total dessas ocupações encontra-se situada nas encostas dos morros, nas áreas do Parque Estadual da Serra do Mar e de Santo Amaro, nos manguezais e nas margens de rodovias, como nos casos levantados do Complexo Dique da Vila Gilda (Santos), as favelas México 70 e Saquare (São Vicente), Santa Cruz dos Navegantes (Guarujá) e Vila dos Pescadores (Cubatão), entre outros.
6. Tais ocupações subnormais têm colocado a maior parte dessa população em situação de risco (deslizamentos de encostas, inundações causada por enchentes, entre outros). Esses riscos associados à falta de infra-estrutura, serviços, atendimentos e remanejamentos adequados tornam essa população cada vez mais vulnerável, revelando uma profunda desigualdade social causada pelo processo de segregação e exclusão da maioria da população para as porções mais frágeis, insalubres e deterioradas, criando uma geografia que demarca claramente bairros de “qualificados e desqualificados”, mantendo ilusoriamente cada qual no seu espaço (constante circulação), entretanto, com profundas diferenças na qualidade de vida, acesso a bens e serviços;
7. O planejamento urbano é um importante instrumento de ação que o poder público local dispõe para criar um ambiente urbano adequado ao desenvolvimento e melhoria da qualidade de vida. Nesse sentido, o planejamento urbano pode propiciar uma ação consciente no processo de desenvolvimento. Entretanto, dentro da lógica de Região Metropolitana, essa ação será tanto mais eficaz quanto mais estiver apoiada na realidade e nos anseios da população de maneira integrada e, fundamentalmente, nos recursos socioeconômicos e jurídicos à disposição do administrador municipal;
8. A contenção desse processo com a intervenção decisiva das autoridades em todos os níveis de governo da MetrÓpole da Baixada Santista impõem-se como imprescindível para interrupção desse padrão, principalmente, para as regiões de expansão (Praia Grande, Mongaguá, Bertioga, Itanhaém e Peruíbe). São basicamente necessárias duas grandes linhas de ação: medidas corretivas para o que já se instalou e medidas preventivas para evitar o agravamento da situação.

8. Referências Bibliográficas

CARRIÇO, J. M. Legislação Urbanística e Segregação Espacial nos Municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista. **Dissertação de Mestrado**. FAU-USP. 2002.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2000**.

JAKOB, A.A.E. **Análise Sócio-Demográfica da Constituição do Espaço Urbano da Região Metropolitana da Baixada Santista no período 1960-2000**. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Doutorado em Demografia do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas sob a orientação do Prof. Dr. José Marcos Pinto da Cunha. Campinas, SP: [s.n.], 2003a

PRIMAC - **Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundação, Erosões e Deslizamentos**. Projeto financiado com recursos do Fundo Estadual de Recursos Hídricos FEHIDRO. Novembro. 2002.

SECRETARIA DE ECONOMIA E PLANEJAMENTO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Interior pelo Interior. **Diagnóstico Regional**. Santos. 1991.

9. Bibliografia Consultada

BONDUKI, N. J.; ROLNIK, R. Periferias: a ocupação do espaço e reprodução da força de trabalho. São Paulo: PRODEUR/USP. **Cadernos de Estudos e Pesquisa, 2**. 1979.

GOUVEIA, R. São Paulo, século XXI: desigualdade e mudança. **O Impasse metropolitano: São Paulo em busca de novos caminhos**. Fundação KONRAD ADENAUER. p. 105 –121. 2000.

MARICATO, E. **Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência**. São Paulo: Hucitec, 1996.