

## CRISE DE MOBILIDADE URBANA EM SANTOS/SP: PRODUÇÃO IMOBILIÁRIA, SEGREGAÇÃO SOCIOESPACIAL E DESENRAIZAMENTO

### Autores:

José Marques Carriço  
Universidade Católica de Santos  
jmc@carrier.com.br

Marina Ferrari de Barros  
Universidade Santa Cecília  
mfdbarros@hotmail.com

### Introdução

O município de Santos, situado no litoral paulista, é o polo da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), integrada, também, pelos municípios de São Vicente, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga.

Santos possui área de 281,0 km<sup>2</sup>, sendo 39,0 km<sup>2</sup> situados na Ilha de São Vicente, onde se localiza a cidade de Santos, fundada por volta de 1543, a qual concentra cerca de 99% da população municipal, de 419.400 habitantes, segundo o Censo Demográfico de 2010 (IBGE), equivalente a 25% da população regional. O restante da população reside em comunidades tradicionais ou com características rurais, na Área Continental, cuja maior parte é composta por unidades de conservação ou áreas de preservação permanente.

No município está instalado o Porto de Santos, que juntamente com terminais privados forma o maior complexo portuário da América Latina, estendendo-se, também, pelos municípios de Guarujá e Cubatão. Este complexo, responsável por mais de um quarto do comércio exterior brasileiro, atende parte do Sudeste e Centro-oeste, em especial um conjunto de unidades institucionalizadas no estado de São Paulo, denominada Macrometrópole Paulista<sup>1</sup>, que abrange 173 municípios, responsáveis, em 2009, por cerca de 28% do PIB nacional.

No início dos anos 1960, Santos possuía cerca de 76% da população regional, segundo o Censo Demográfico, mas no fim deste decênio a soma da população dos demais

---

<sup>1</sup> A denominação Macrometrópole remonta a estudos elaborados pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), na década de 1990.

municípios ultrapassara a população do polo. Após esta década, ao mesmo tempo em que a Ilha de São Vicente<sup>2</sup> passou a apresentar saturação urbana, cresceu significativamente o número de assentamentos precários e de habitantes em áreas periféricas, na forma de loteamentos irregulares e favelas, localizados em áreas impróprias à ocupação, como mangues, margens de rios e encostas, em face de restrições ambientais ou geológicas. Concomitantemente, antigos casarões da área central de Santos, antes ocupados por famílias de alta e média rendas, passaram a ser ocupados por população de baixa renda, na forma de cortiços. Este processo ocorreu em áreas desprezadas pelo mercado imobiliário na própria ilha e nos municípios ao redor, como Guarujá, Cubatão e Praia Grande, que assim como ocorreu com São Vicente, nos anos 1950, passaram a receber os fluxos migratórios originados em Santos e fora da região.

As áreas ocupadas por população de menor renda passaram a compor um arco de vulnerabilidade socioespacial, contornando a Zona Leste de Santos, a mais valorizada pelo mercado imobiliário. Nesta zona, na faixa intermediária entre a orla e a área central, localizada entre a antiga linha férrea<sup>3</sup> e a área central, estabeleceram-se famílias de rendas média e baixa, em bairros mais afastados, como também na Zona Noroeste e municípios vizinhos.

Nas últimas décadas, este padrão de segregação socioespacial foi reforçado pela ação do mercado imobiliário residencial, cujos empreendimentos foram construídos majoritariamente nos bairros da orla de Santos, como: José Menino, Pompeia, Gonzaga, Embaré, Aparecida e Ponta da Praia. Mais recentemente o mercado passou a produzir número reduzido de empreendimentos em áreas mais afastadas da orla, como na faixa intermediária, área pericentral, região dos Morros e Zona Noroeste. De fato, a saturação da área da orla levou o mercado a procurar estas alternativas locais, embora este fenômeno esteja longe de representar uma tendência, pois a expressiva maioria dos lançamentos imobiliários ainda ocorre na orla.

A ocupação da orla ocorreu, inicialmente, com produção de edificações entre um e três pavimentos, voltadas à classe média residente, que então abandonava o centro. Este tipo arquitetônico, ainda recorrente, vem sendo substituído paulatinamente pelo padrão vertical,

---

<sup>2</sup> A Ilha de São Vicente é ocupada pelas cidades de Santos e São Vicente.

<sup>3</sup> O ramal ferroviário da extinta FEPASA cortava a Zona Leste, no sentido Leste-Oeste, entre a divisa com São Vicente e o Porto, no bairro Macuco. Esta faixa, conhecida como “linha da máquina”, ainda é utilizada pelo mercado imobiliário para demarcar sua “zona nobre”, território ocupado predominantemente pela população de média e alta rendas.

com elevador, que, entre o final dos anos 1940 e o início da década de 1970, era destinado ao mercado de veraneio. Neste período construiu-se um parque de edifícios com até quinze pavimentos acima do térreo, localizados, sobretudo, nas primeiras fileiras de quadras da orla.

Nas décadas posteriores, estes edifícios passaram a ser ocupados por famílias residentes de rendas média e alta, e novos lançamentos verticais de maiores dimensões passaram a atender esta parcela minoritária da população, demarcando um território bem definido, em termos de renda, entre a antiga linha férrea e o mar.

As primeiras unidades voltadas ao mercado de veraneio possuíam dimensões reduzidas, geralmente apartamentos com um dormitório ou dois dormitórios. Posteriormente, quando a orla passou a ser ocupada por famílias residentes, generalizou-se a produção de apartamentos mais amplos, com três ou mais dormitórios. Esta tendência perdurou até meados da década passada, quando o mercado imobiliário de Santos passou a sofrer os efeitos da reestruturação do setor, em nível nacional. Na segunda metade deste decênio, ainda era comum a produção de unidades mais amplas, mas nos últimos anos o mercado passou a sofrer ajustes que resultaram na redução expressiva das dimensões das unidades, sendo comum, atualmente, lançamentos de unidades com área inferior a 70 metros quadrados.

Neste período, os condomínios verticais passaram a oferecer áreas comuns maiores e mais vagas de automóveis por unidade, implicando na redução da razão entre área construída total e área privativa, elevando o preço das unidades. Este fenômeno foi acompanhado pelo aumento da demanda residencial e pela ampliação do valor dos terrenos, na cidade, ao passo em que o mercado permanecia produzindo empreendimentos para faixas de renda mais elevadas.

Este processo, desde o início da verticalização da orla de Santos, reforçou a segregação socioespacial, ao mesmo tempo em que a política urbana do município não criou alternativas para o atendimento das famílias de rendas média e baixa. No município, a produção estatal de habitação de interesse social (HIS) e a implementação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a partir de 1992, vêm atendendo apenas pequena parcela das famílias de baixa renda. Portanto, famílias de renda média não possuem alternativas nem nos programas estatais<sup>4</sup>, nem no mercado imobiliário formal, o que acaba por provocar uma

---

<sup>4</sup> O programa Minha Casa Minha Vida não se constituiu, até o momento, em alternativa para a provisão habitacional para a população de Santos, sobretudo pela inadequação das regras do programa às particularidades do mercado local, que opera com custos elevados de terrenos e fundações.

pressão de demanda sobre empreendimentos de HIS, resultando em processos de gentrificação em grande parte deles.

Desta forma, o objetivo deste trabalho é avaliar a atuação do mercado imobiliário formal, em Santos, voltado unicamente para faixas de renda que não representam a maior parte da demanda por habitação, em face da inoperância da política urbana municipal, e das fragilidades dos programas estatais de HIS. Este processo, como se pretende demonstrar, é caracterizado pela segregação socioespacial e pela expansão urbana periférica, resultando em expressivo aumento de pendularidade por motivo de trabalho e estudo, na área central da RMBS, agravando as condições de mobilidade nos municípios centrais da região, afetando a formação e manutenção de redes familiares e sociais urbanas, desencadeando processos de desenraizamento, considerando-se a importância que o compartilhar do espaço, em determinado tempo histórico e social, tem para manutenção de grupos sociais e suas identidades.

Assim, será avaliado o processo de migração e expansão urbana periférica, na área central da RMBS, bem como suas consequências em termos de pendularidade e mobilidade urbana, em face da dinâmica imobiliária, analisando suas tendências e oportunidades de reversão do processo de segregação socioespacial, a partir da adoção de uma política urbana capaz de produzir um padrão mais compacto e sustentável de cidade, em termos sociais, econômicos e ambientais.

### **Baixada Santista: migração e expansão urbana periférica**

Até os anos 1940, a urbanização na Baixada Santista restringia-se à Zona Leste de Santos, excluindo bairros mais a leste<sup>5</sup>, e à área central de São Vicente. Após a Segunda Guerra Mundial, o processo de industrialização do sudeste brasileiro impulsionou o crescimento demográfico de Santos, com a ampliação do Porto e a implantação da indústria de base, em Cubatão. Neste período, foi construída a Via Anchieta, ligando o litoral ao planalto e viabilizando o turismo balneário de massa. Até os anos 1970, Santos cresceu aceleradamente, embora a taxas inferiores às do Brasil e de São Paulo. Contudo, os municípios ao redor de Santos tiveram crescimento mais acentuado, resultando em processo de conurbação que consolidou o processo de metropolização.

---

<sup>5</sup> Área constituída pelos bairros Ponta da Praia, Aparecida e Estuário.

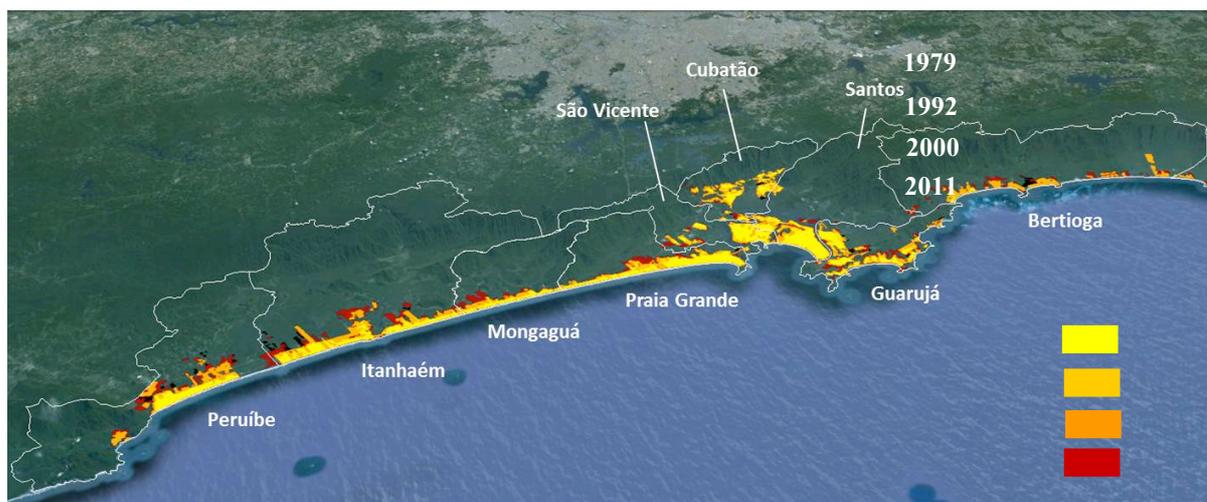
Com a estagnação do crescimento da população de Santos, a partir deste decênio, a região consolidou-se, pois o incremento da migração para os municípios ao redor do polo marcou o processo de urbanização, caracterizado pela ocupação desordenada de áreas como manguezais e encostas, pela população de baixa renda arregimentada pelo Porto, pela indústria de Cubatão, pelo terciário santista e pela atividade turística. Concomitantemente, constituiu-se o parque de residências de veraneio, na orla marítima, primeiro em Santos e São Vicente, depois em Guarujá e Praia Grande. Com o crescimento da economia, nos anos 1970, a Ilha de São Vicente tornou-se saturada, fazendo com que as áreas e municípios ao redor apresentassem grande crescimento urbano, em função da expressiva migração<sup>6</sup>, em processo de clivagem socioespacial que provocou a ampliação da ocupação desordenada periférica.

Neste período, o Estado ampliou a malha rodoviária regional, conectando o Planalto, RMBS, Vale do Ribeira e Litoral Norte, promovendo a dispersão do turismo balneário por toda a orla da região e ampliando expressivamente as residências de veraneio, sobretudo junto ao mar. Mesmo em localizações mais distantes da orla a produção imobiliária foi intensa, até final dos anos 1990, com significativa ocupação destas áreas pela população residente e migrantes de fora e de dentro da região, estes majoritariamente provenientes da Ilha de São Vicente. Este processo ampliou a mancha urbana dos municípios mais distantes do polo, conforme apresentado na Figura 1, caracterizando-se pela produção de loteamentos horizontais, voltados à população flutuante e parcelamentos irregulares, ocupados pela população de baixa renda, na planície marinha, em direção à Serra do Mar. No final dos anos 1970, a mancha urbana da área central da região já apresentava configuração semelhante à atual, indicando a redução da velocidade de crescimento periférico, embora em Guarujá e Praia Grande ainda tenha havido crescimento relevante nas últimas décadas.

Na ilha de São Vicente, também houve ampliação da ocupação nos morros e manguezais, espaços desprezados pelo mercado imobiliário, em face das restrições ambientais. Apesar da desaceleração do crescimento demográfico, este tipo de ocupação aumentou significativamente, após 1960.

---

<sup>6</sup> Segundo NEPO (2013, p.7), dentre as regiões metropolitanas paulistas, na RMBS ocorre a maior discrepância entre o polo e seu entorno, em face da estagnação do crescimento de Santos, enquanto a migração contribuiu fortemente para a redução demográfica, compensando praticamente todo crescimento vegetativo do período. Por outro lado, no entorno do polo o crescimento demográfico foi bem maior, com a migração representando a quase totalidade do incremento observado.

**Figura 1. Evolução da mancha urbana da RMBS (1979-2011)**

Fonte: Pólis (2013, p.95-97).

A partir dos anos 1950, as áreas mais afastadas da orla consolidaram-se como espaços preferenciais da população de baixa renda, na Ilha de São Vicente, em função da valorização imobiliária da orla, onde terrenos vagos já eram escassos. Quanto à área central de Santos, que já sofria redução da população, desde o início do século passado, observa-se seu esvaziamento acelerado a partir do referido decênio. A Tabela 1 revela o processo de esvaziamento contínuo do Centro, assim como o adensamento da Zona Leste, até os anos 1980, evidenciando o maior crescimento das regiões dos Morros e Zona Noroeste, que passaram a ser as alternativas locais da população de baixa renda.

**Tabela 1. Evolução da população na área Insular de Santos: (1950-2010)**

Regiões	População						
	1950	1960	1970	1980	1991	2000	2010
Centro <sup>(1)</sup>	44.401	44.130	31.942	18.566	10.552	6.982	4.307
Leste	134.700	177.888	242.924	309.731	308.732	293.088	295.788
Noroeste	4.194	18.095	37.867	60.588	66.985	81.589	83.095
Morros <sup>(2)</sup>	11.673	19.185	27.172	28.822	29.333	34.088	33.043
Total <sup>(3)</sup>	194.968	259.298	339.905	417.707	415.602	415.747	416.233

Fonte: Censos Demográficos FIBGE (1950 a 2010).

<sup>(1)</sup> Área central que inclui os bairros: Centro, Valongo, Paquetá, parte da Vila Nova e Monte Serrat.

<sup>(2)</sup> Computadas áreas ocupadas e ocupáveis nos morros, exceto em 2010, em que estas foram consideradas.

<sup>(3)</sup> Total da área insular do município.

Os resultados do último Censo indicam menor crescimento da Zona Noroeste e pequeno crescimento da Zona Leste, enquanto o Centro continua a perder população e os Morros passam a apresentar decréscimo populacional. Se analisados os movimentos por setor censitário, observa-se, também, algumas dinâmicas internas a estas áreas, que não comprometem uma análise geral.

A expansão urbana periférica tomou impulso nos anos 1970, também porque a legislação ambiental brasileira era incipiente, justificando a ausência de políticas coercitivas que contivessem os severos danos ambientais provocados no período. Ainda assim, a instituição do Código Florestal em 1965, indica que a ocupação em áreas de preservação permanente, na Baixada Santista, foi tolerada, em uma espécie de acordo tácito, que permitiu o desenvolvimento da atividade imobiliária voltada ao turismo, e níveis mínimos de reprodução da força de trabalho residente, em condições de habitat marcadas pela precariedade.

A estagnação do crescimento de Santos, a redução do crescimento de São Vicente e o crescimento ao redor de ambas as cidades, verificados nas décadas seguintes, provocaram a formação de pendularidades entre as áreas atratoras de viagens, localizadas na Ilha de São Vicente, e as produtoras, situadas em áreas mais afastadas da orla e nos municípios ao redor<sup>7</sup>. Este processo ocorreu em função da concentração do terciário e dos empregos regionais, sobretudo em Santos, e ainda pela limitação da base econômica na maior parte dos demais municípios.

Até os anos 2000, a economia nacional fora marcada por altas taxas inflacionárias, aumento do desemprego e retração severa de investimentos públicos e privados, no contexto do abandono do Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, agravando-se o déficit de habitabilidade na área central da Baixada Santista. Contudo, esta crise e o maior controle da ocupação do território, em face da aplicação da legislação ambiental, foram possivelmente os fatores responsáveis pela desaceleração da expansão periférica na região<sup>8</sup>. Este processo, como será apresentado a seguir, resultou em efetivo aumento da pendularidade nos municípios do centro da região, levando à atual crise de mobilidade, em face da concentração de empregos e serviços, na cidade de Santos.

---

<sup>7</sup> Para maiores detalhes, ver NEPO (2013).

<sup>8</sup> A promulgação, em 1979, da Lei nº 6.766, que trata do parcelamento do solo urbano, contribuiu para reduzir o número de novos loteamentos, resultando em menor expansão periférica nas metrópoles brasileiras, corroborada pelos dados do Censo. Na Baixada Santista, isto foi crucial, pois o loteamento voltado ao turismo foi a modalidade de urbanização que mais provocou esta expansão.

## **Pendularidade e crise de mobilidade**

Na década passada, o crescimento do comércio exterior afetou o espaço da RMBS, sobretudo nos setores portuário, industrial e da construção civil. Contudo, a região permanece sendo o espaço onde o turismo balneário molda formas específicas de urbanização, vinculadas à produção imobiliária, possibilitada pela implantação de uma infraestrutura rodoviária, que promoveu, juntamente com o processo de migração intra-regional, o surgimento de processos de pendularidade, configurando três áreas com características próprias, em termos de polarização, integração e inserção na rede de cidades, a saber: área central, compreendida por Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, com elevado nível de integração; Litoral Sul, composto pelo subpolo Itanhaém, além de Mongaguá e Peruíbe; e município de Bertioga, sendo estas últimas, as que possuem menores níveis de integração metropolitana.

Esta região é hoje uma unidade dinâmica, porém portadora de significativo passivo socioambiental, herdado da crise do estágio extensivo de produção capitalista, nas décadas de 1970 a 1990. Seja pela contaminação industrial ou pela segregação socioespacial, conforme Carriço (2006), este passivo resultou em graves problemas ambientais e profunda crise de mobilidade urbana. O expressivo aumento da pendularidade foi marcado pela insuficiência de investimentos estatais e privados em infraestrutura e habitação, apesar dos esforços mais recentes das três esferas. Este quadro traz enorme desafio, pois o crescimento da economia sobrecarrega o complexo portuário e constitui-se em importante alerta em face da perspectiva de crescimento econômico, nos próximos anos, pela exploração da camada pré-sal da Bacia de Santos.

NEPO (2013, p. 11) aponta que, em 2000, a RMBS já era, dentre todas as regiões metropolitanas e aglomerados urbanos paulistas, aquela com maior percentual da população em idade ativa (PIA) pendulando, equivalendo a 11,7% contra 9,5% do total das unidades, com peso maior da pendularidade entre São Vicente e Santos. Em 2010, a RMBS continuou a liderar, com 15,51% da PIA pendulando, contra 14,8% do total. Conforme NEPO (2013, p. 6), a RMBS é a região metropolitana paulista com maior intensidade de pendularidade, em face da disjunção espacial existente entre produção de moradia e oportunidades econômicas.

Segundo NEPO (2013, p. 4), a população “pendular” de Santos se dirige, em grande parte, para municípios médios da própria RMBS e para a Região Metropolitana de São

Paulo. No caso da RMBS, o relatório informa, ainda, que a origem mais relevante dos movimentos pendulares é sempre dos municípios médios e os estudantes “pendulares” têm maior concentração nos cursos de graduação e pós-graduação, em todos os municípios, fato decorrente da grande concentração de instituições de ensino superior no polo.

Na RMBS, em 2010, segundo NEPO (2013, p. 65), mais de 200 mil pessoas pendulavam por motivos de estudo ou trabalho, representando crescimento de mais de 57% na década. Em termos absolutos, São Vicente é o município com maior volume de pendulares, equivalendo a 38% da região, seguido por Santos, com mais de 18%, Praia Grande, com mais de 17,5% e Guarujá, com mais de 12%. Conforme esta fonte, no último decênio, os municípios menos populosos tiveram maior crescimento relativo de deslocamentos pendulares e, em alguns casos, houve crescimentos superiores a 150% no período, 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%, porém foi o único que apresentou redução da proporção de pendulares em relação à PIA<sup>9</sup>. Esse processo revela a enorme concentração de viagens com destino à área central, em especial ao polo, conforme demonstrado pelas Pesquisas Origem-Destino da RMBS (EMTU, 2008; 2013).

NEPO (2013) também ressalta os volumes de entradas e saídas entre municípios da RMBS e de fora, 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, sendo 88,3% provenientes da própria região. Por outro lado, das 77.121 saídas de São Vicente, 91,7% se dirigiam à própria região.

Essas pendularidades reforçaram a crise de mobilidade regional, sobretudo na área central, em função, também, da circulação de bens do Porto, das indústrias de Cubatão e de veículos urbanos de carga. No entanto, as consequências ambientais desta crise, em função do aumento das emissões de gases e particulados, são pouco consideradas nas políticas urbanas dos municípios da região e tampouco aquelas mais subjetivas e de difícil mensuração referentes aos efeitos sociais do desenraizamento provocado pela migração “forçada”, que tem rebatimento na produção e gestão do espaço urbano como lugar de sociabilidade e dos processos identitários.

---

<sup>9</sup> Possivelmente em face da ampliação da base econômica no município, que pode ter contribuído para limitar a pendularidade.

Essas dinâmicas, somadas à sazonalidade do turismo balneário, exercem forte demanda por infraestrutura urbana em áreas mais afastadas do polo regional, em um quadro de baixo investimento estatal em saneamento, gerando paulatino agravamento das condições ambientais dos municípios ao redor do polo, afetando a balneabilidade das praias e a própria atividade turística. Segundo Pólis (2013), a produção imobiliária voltada ao turismo e a disponibilidade de áreas para urbanização, resultaram em maior crescimento da mancha urbana dos municípios mais distantes do polo, tendência oposta aos municípios centrais, onde praticamente não houve crescimento.

É nesse contexto que a RMBS começa a receber investimentos relativos à exploração do pré-sal da Bacia de Santos, cuja expectativa vem sendo utilizada pelo mercado imobiliário como fator de valorização dos empreendimentos, em um quadro de incerteza, pelo receio de que venham a se repetir os efeitos ambientais e sociais deletérios do período do dito “Milagre Econômico”.

### **Dinâmica imobiliária: tendências e oportunidades de reversão do processo de expansão urbana periférica**

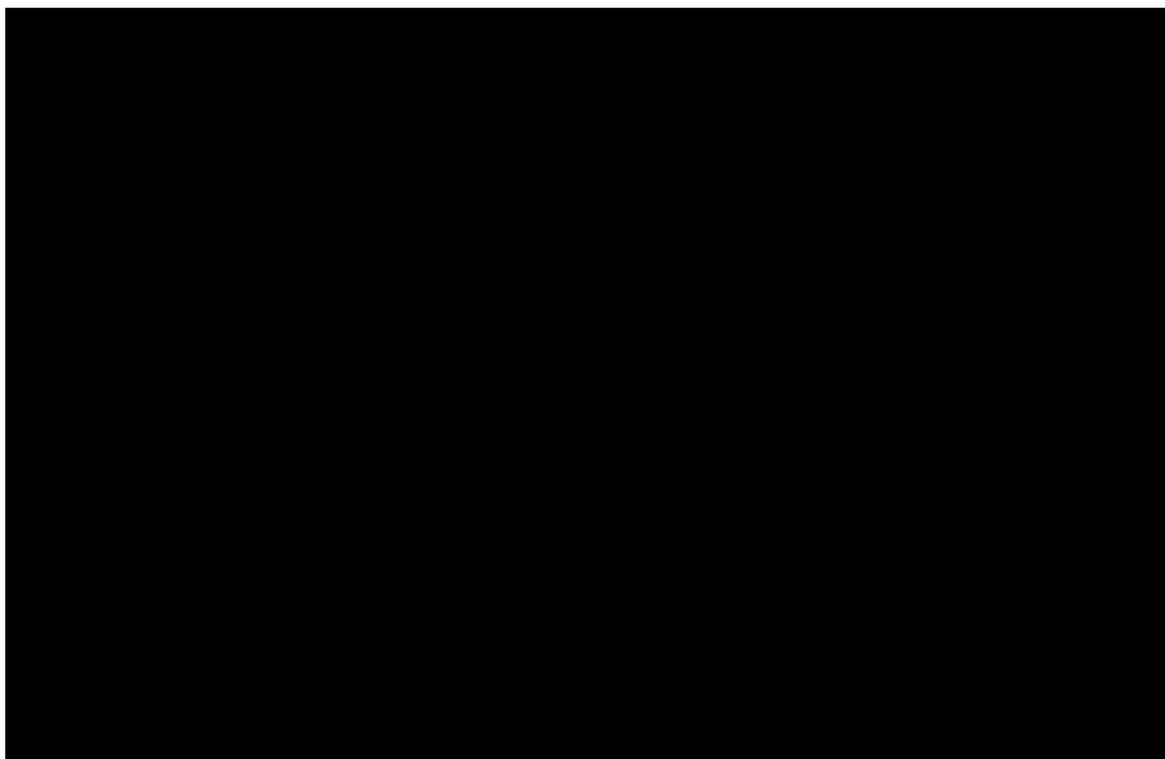
O modelo de ocupação e expansão urbana na RMBS reproduz, em certa medida, a “localização” concentrada dos grupos sociais de alta renda no polo, próxima de amenidades, como as áreas de orla, conforme verifica Villaça (1998) para as principais capitais brasileiras, e Vazquez (2011, p. 324) e Zarif (2014, p.18), para Santos. Especificidades geográficas e ambientais da região, restrições ambientais à ocupação e isolamento geográfico da área urbana do polo pela água, transferem esta síntese espacial para a região como um todo. Estas características aumentam a pressão sobre a terra passível de ocupação, mas não podem ser tomadas como “naturais”, pois sofrem também influência da lógica de reprodução do capital.

Desde seu início, as distorções da política habitacional nacional, em suas diversas configurações, tal como a gentrificação dos empreendimentos habitacionais produzidos para a demanda das famílias que se enquadram na faixa de renda de 0 a 7,5 salários mínimos, por aquela que constitui o que se denomina “mercado popular”, entre 7,5 a 10 salários mínimos, também verificada em Santos, é neste agravada pelo valor da terra, exercendo enorme pressão na área insular e expulsando população para os municípios da região, em um processo contínuo de periferização e segregação socioespacial.

A restrita produção habitacional pública em Santos, ainda persiste em decorrência da definição das ZEIS, nos anos 1990, que salvaguardou parcela de terra urbanizada na Zona Noroeste, a qual se mantém relativamente isolada das áreas de interesse do mercado imobiliário, em parte pelas dificuldades de acesso com relação à Zona Leste, em função do maciço central de morros da Ilha de São Vicente, o que deve se modificar com a implantação de um túnel projetado.

Esta produção acontece com a implantação de conjuntos habitacionais de média a alta densidades sem o acompanhamento da base econômica, criando bairros dormitórios e por consequência, zonas produtoras de viagens, conforme Figura 2, acrescidas à pendularidade existente entre municípios da RMBS e Santos, motivada pela mesma dinâmica já descrita.

**Figura 2. Pesquisa OD BS 2012: zonas produtoras de viagens**



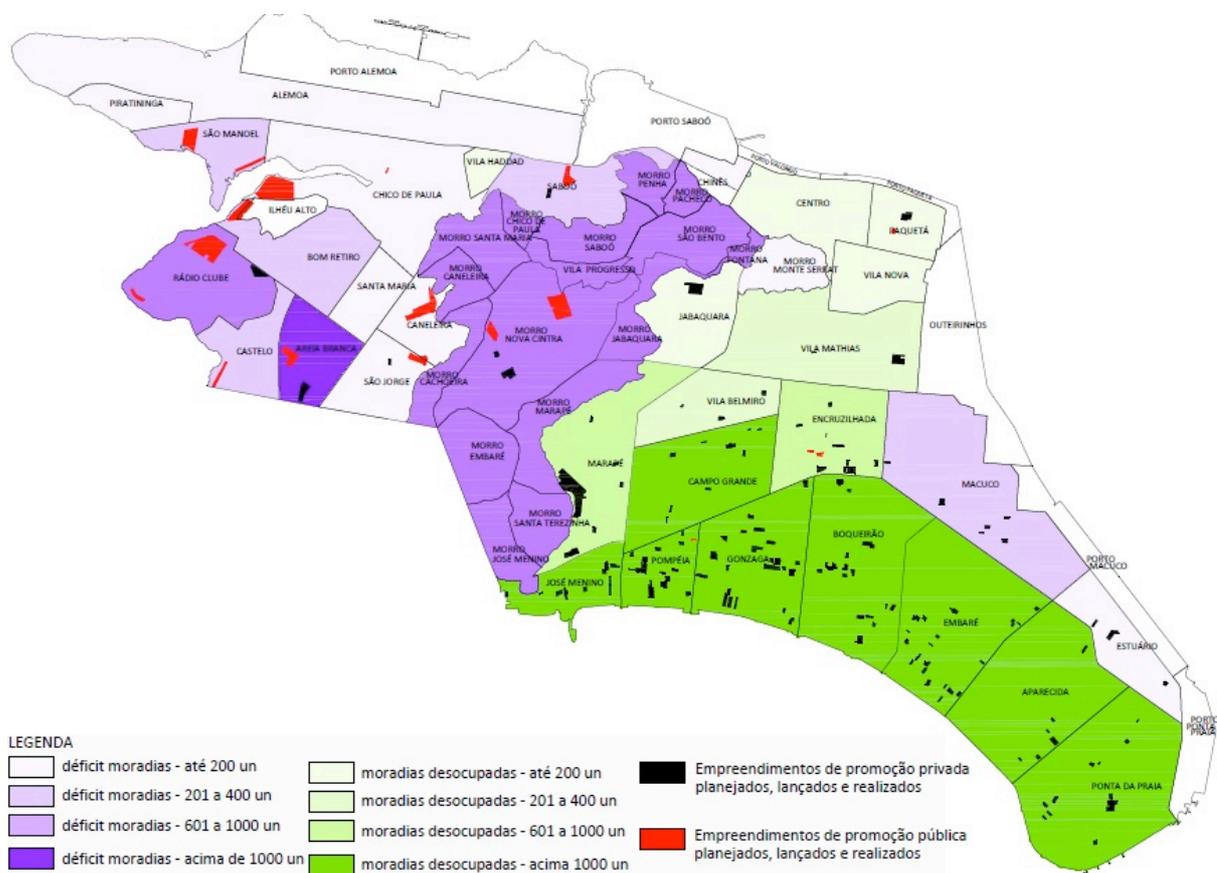
Fonte: EMTU, 2013, p.7.

A implantação dos empreendimentos residenciais pelo mercado formal na Área Insular de Santos nos últimos dez anos, Figura 3<sup>10</sup>, é caracterizada por unidades de alto valor econômico, localizadas predominantemente na faixa compreendida entre a orla e a antiga

<sup>10</sup> Mapeamento elaborado com dados da Secretaria Municipal de Infraestrutura e Edificações (SIEDI), complementados por dados de ZARIF (2014) e COHAB Santista (2014), sobreposto à distribuição de moradias ocupadas e desocupadas versus população por bairro, conforme dados do Censo IBGE (2010).

“linha da máquina”, de tipo residencial vertical, que oferecem até mais de 4 vagas para automóveis e grande área de lazer condominial, constituindo o que se denomina “condomínios clube”, voltados completamente para o interior do lote. A relação dos acessos desses edifícios com o espaço público da rua é completamente menosprezada, a despeito de estarem implantados em áreas de bastante vitalidade urbana, com uso de embasamentos, muitas vezes chegando a 19 metros de altura, para a acomodação das numerosas vagas de veículos, causadoras de um dos principais impactos ao redor dos lotes, em setores urbanos com tráfego já bastante intenso e sistema viário em saturação.

**Figura 3. Empreendimentos imobiliários x déficit moradias (2005 a 2014)**

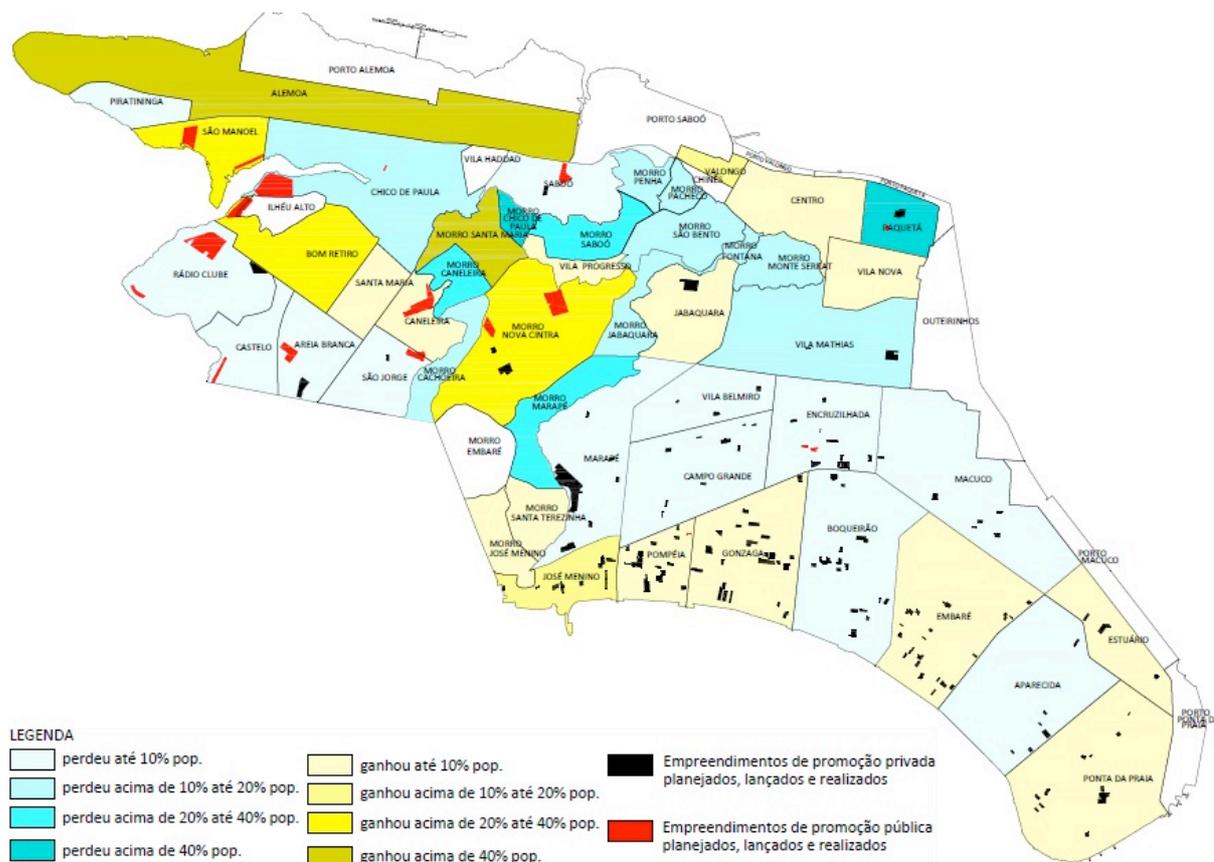


Fonte: Censo 2010 (IBGE). Elaboração: Autores, 2014.

A análise do referido mapeamento, no tocante às moradias desocupadas e à população por bairro, explicita a localização acertada da promoção pública de moradia, embora seja importante haver produção na área central. Por outro lado, confirma-se a inadequação da produção do mercado privado à demanda de moradia exposta por Meyer (2008), posto que esta se concentra justamente nos bairros onde há sobra de moradias.

Sob o ponto de vista dos movimentos de população, conforme Figura 4, os bairros que perderam ou ganharam pouca população, entre 2000 e 2010, são aqueles que concentram os empreendimentos de promoção privada, ao mesmo tempo em que se verifica o aumento da população em alguns bairros dos Morros e da Zona Noroeste, que concentram déficit de moradias, em alguns dos quais há produção pública de moradias, conforme Figura 3.

**Figura 4. Empreendimentos imobiliários x movimento da população (2005 a 2014)**



Fonte: Censo 2010 (IBGE). Elaboração: Autores, 2014.

Pode-se afirmar que a promoção pública é política habitacional “afirmativa”, pois assertiva quanto à adequação à demanda e à justiça social. No entanto, há que se questionar se a política urbana também não deva seguir este caminho, com restrições aos imóveis desocupados da orla e reserva de áreas para atendimento às demandas sem oferta, atribuindo à promoção imobiliária privada também a responsabilidade pelo atendimento.

O desequilíbrio verificado no mercado imobiliário residencial, em Santos, no tocante a oferta e demanda, abordado em Meyer (2008, p.55), fica evidente se analisados dados recentes, conforme Zarif (2014, p.2), segundo o qual, imóveis de dois dormitórios têm valor médio de R\$ 5,4 mil o metro quadrado, apesar de existir unidades com valores

superiores a R\$ 12,5 mil o metro quadrado. No segmento de três dormitórios, conforme este trabalho, o preço médio é de R\$ 5,8 mil o metro quadrado, mas há unidades com valor superior a R\$ 14 mil. Unidades com um dormitório têm valor médio de R\$ 6,5 mil o metro quadrado, podendo chegar a R\$ 11,7 mil, enquanto imóveis com um dormitório com serviço atingem média de R\$ 17,4 mil o metro quadrado.

Zarif (2014, p.3) aponta, ainda, que nos últimos três anos, Santos assumiu a liderança nos lançamentos residenciais da RMBS, com 9.108 unidades e 49,2% de participação do total da região. O segmento de dois dormitórios respondeu por 42,2% dos lançamentos, e de um dormitório por 35,4% dos lançamentos. Se comparado ao padrão realizado na década anterior, no geral, houve redução do número de dormitórios por unidade, embora o valor do metro quadrado seja inversamente proporcional, agravando a dificuldade de acesso a estas unidades para famílias com renda média.

Considerando-se, por exemplo, uma unidade com dois dormitórios e 60 metros quadrados, com valor médio de R\$ 5,4 mil o metro quadrado, para uma renda familiar de 10 salários mínimos, a entrada necessária corresponderia a cerca de 34% do valor do imóvel, para um financiamento em 420 meses na Caixa Econômica Federal<sup>11</sup>. Ou seja, seria necessário que a família possuísse imóvel de menor valor ou de uma poupança substancial, condições distantes da realidade da maior parte da população santista, considerando que em 77% dos setores censitários a média do rendimento domiciliar não ultrapassa dez salários mínimos (57% até 7,5 s.m.), conforme SEADE (2013) e apresentado na Figura 5. Assim, é relevante o descompasso entre demanda por residências e preço das unidades, na cidade, agravado pela localização predominante da produção, em face do déficit habitacional apontado em Santos (2009, p.102).

As possibilidades de transformação desta realidade passam, obrigatoriamente, pela regulamentação dos instrumentos de política urbana, a partir do entendimento de que a produção e gestão do espaço urbano são coletivos e regulados pela municipalidade, cuja responsabilidade deve ser compartilhada, especialmente com o mercado formal de habitação.

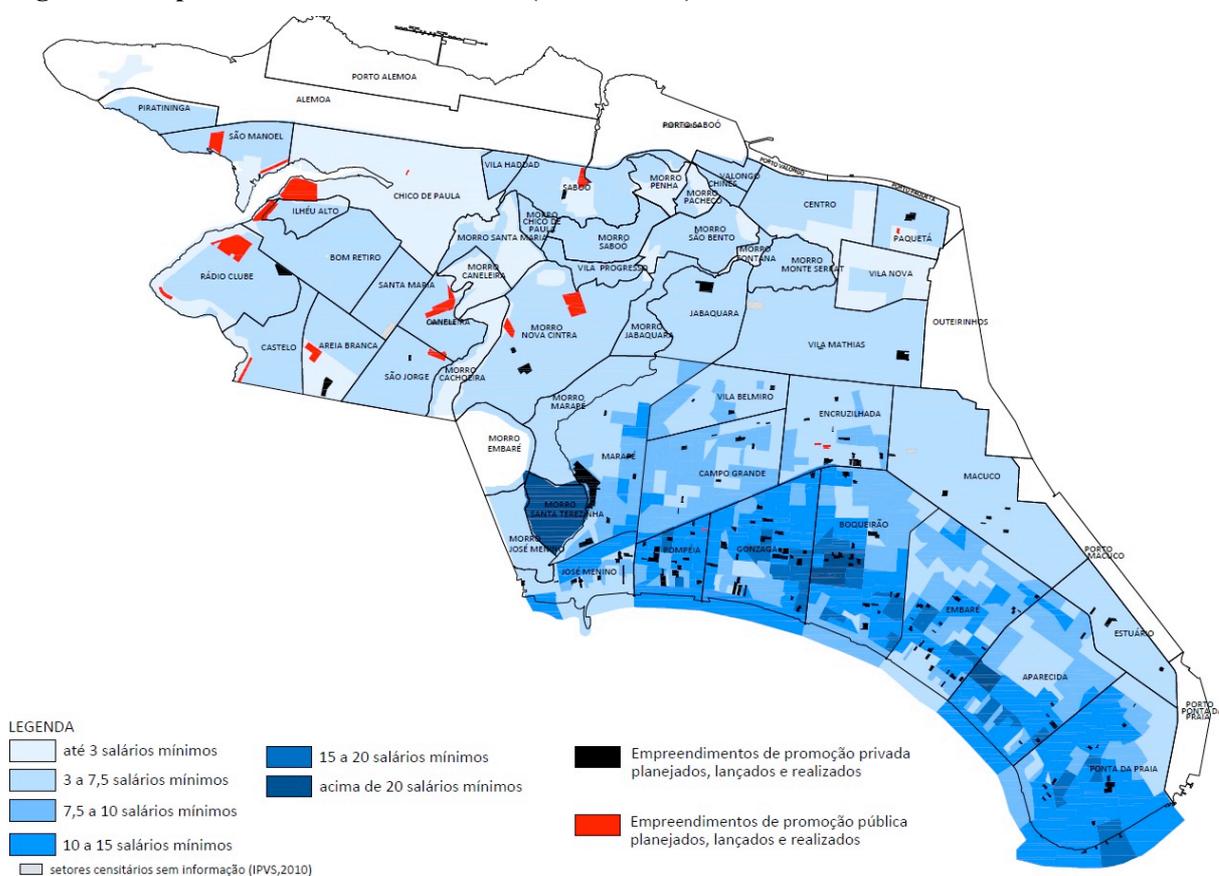
Quanto à promoção pública, que deve existir enquanto as políticas de distribuição de renda não alcançarem o patamar necessário à sua extinção, é importante a utilização das

---

<sup>11</sup> Cálculos efetuados no simulador da Caixa Econômica Federal, em dezembro de 2014, para uma família cujo comprador de maior idade possui 35 anos.

ZEIS para garantir acesso à terra, mas integrando-as à cidade, com constituição de reservas fundiárias em localizações centrais e parcerias público privadas para produção de HIS. É necessário, também, incorporar qualidade aos projetos, de forma a proporcionar espaço de sociabilidade e deixar de produzir unidades habitacionais desvinculadas da implantação de infraestrutura urbana, em condomínios “sem clube” e áreas dormitório, sem vitalidade. Ainda, a produção estatal da moradia tem que ser acompanhada da produção pelo mercado de Habitação de Mercado Popular, para que a demanda da última não consuma a oferta da primeira.

**Figura 5. Empreendimentos imobiliários (2005 a 2014) x rendimento médio domiciliar**



Fonte: SEADE, 2013. Elaboração: Autores, 2014.

O instrumento do zoneamento, enquanto mantiver sua orientação generalizadora, será incapaz de resolver as distorções do capital, pois as tem reforçado, com uma regulamentação de parâmetros urbanísticos que pouco ou nada contribuem para redução das desigualdades de acesso aos benefícios do processo de urbanização.

A arrecadação da contrapartida financeira pelo município, em face dos investimentos públicos e coletivos feitos na cidade, pode transferir benefícios urbanos e

equilibrar acesso e oportunidades, mas deve ser acompanhada de política urbana que demarque também áreas bem localizadas, para a porção de população que tem migrado para outros municípios para ter acesso à moradia.

Se a política urbana, especialmente do polo, e o planejamento regional não buscarem tornar as cidades acessíveis e redistribuir investimentos públicos de forma a constituir novas bases econômicas na RMBS, os investimentos públicos em mobilidade não serão suficientes para impedir a ampliação da crise deste setor.

O controle dos parâmetros urbanísticos, além da manutenção da qualidade ambiental e da incorporação do desenho urbano no processo, a partir do controle da densidade, pode influenciar a ocupação, priorizando o adensamento ao longo dos eixos de transporte coletivo com o controle do número de vagas por empreendimento, de modo a incorporar parcela da população que se utiliza de transporte coletivo para se deslocar.

Ainda que indispensável, o foco exclusivo no investimento nos sistemas de transporte coletivo pode desviar a atenção para o fator primordial para ampliação da mobilidade, a redução dos deslocamentos, decorrente do modelo de cidade. Aproximar as distâncias entre casa, trabalho e estudo é o que realmente tem efeito na conversão do modo individual motorizado para modos não motorizados, os quais são fundamentais para mudança do comportamento em sociedade, pois proporcionam outra forma de vivenciar a cidade, mais próxima, ativa e coletiva, contribuindo para o desenvolvimento da consciência de cidadania.

### **Migração, identidade e desenraizamento**

Todo grupo social tem uma versão de si mesmo, uma imagem que cultiva e difunde como expõe Santos (1985). Como processo que se dá ao longo de uma vida, a identidade está estreitamente ligada à memória, ao acúmulo de leituras e releituras de situações, práticas e relacionamentos que vão acrescentando, cada um em seu momento, partes de uma identidade em processo constante de formação. Estabilidade, equilíbrio, orientação são funções da identidade, a segurança que provém do fato de pertencer a um grupo, favorece o estabelecimento de vínculos, relações de solidariedade, cooperação e fornece estabilidade emocional ao sujeito.

Considerando a importância do espaço no estabelecimento das redes sociais e dos processos de identificação mútua entre os membros de um grupo, a grande mobilidade espacial a que estão expostos os grupos sociais mais vulneráveis pode levar ao “desenraizamento”, condição desagregadora da memória, segundo Bosi (1994, p.443) *“fenômeno causado pelo predomínio das relações de dinheiro sobre outros vínculos sociais”*, pois *“a mobilidade extrema impede a sedimentação do passado”* e no processo *“perde-se a crônica da família e do indivíduo”*, sendo, portanto, a *“espoliação das lembranças, (...) um dos mais cruéis exercícios da opressão econômica”*.

Acredita-se que os efeitos da migração forçada no estabelecimento das redes sociais, sentimento de pertencimento e sociabilidade, afeta o comportamento das pessoas sobre o uso e significado do espaço público, e a consciência de cidadania.

Outros aspectos estão vinculados com o esvaziamento do espaço público, ou à transferência dos lugares de encontro na rua, para os de consumo e seletos, sejam em shoppings centers, condomínios residenciais ou clubes sociais, ou mesmo “sem espaço” sob a recente influência das novas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), como propõe Ascher (2010).

No entanto, o efeito mais evidente da migração forçada, como a observada em Santos, é o desmantelamento das redes sociais das famílias, que dificultam muito os encontros e reduzem a convivência na cidade ao simples compartilhar de espaço, provocando, muitas vezes, segundo Barros (2007), isolamento e principalmente, dificultando o processo de pertencimento a novos grupos sociais, reduzindo a vida à convivência quase que exclusiva no núcleo familiar, sem voz, ou importância em uma determinada comunidade, mais próximo do individualismo alienador.

Neste sentido, as oportunidades da volta ao lugar de origem, ao grupo social são importantes. O controle dos parâmetros urbanísticos e utilização de instrumentos de política urbana para equilibrar a balança dos valores de uso e de troca, corrige uma injustiça e amplia oportunidades, com efeitos positivos na identidade do sujeito e do grupo ao qual pertence.

## Conclusão

Os dados de migração e pendularidade, na RMBS, indicam que a migração intra-regional das famílias de Santos, especialmente para Praia Grande, é fator diretamente relacionado ao comportamento do mercado imobiliário formal no polo, aliado à concentração de empregos e instituições de ensino, em Santos, principais motivos de viagens diárias. Esta dinâmica aumenta significativamente a pendularidade regional, pois não há oferta de habitação para a maior parte da população, cuja renda situa-se em faixas impeditivas para o acesso ao ofertado na cidade.

A identificação desta tendência imobiliária em desenvolvimento na cidade não pode ser encarada como “natural”, pois a naturalização de fenômenos sociais é perversa, muito menos pela escamoteação da realidade que produz, do que pelo imobilismo que pode gerar na política urbana. Da mesma forma, é discutível o conceito de “degradação” da área central da cidade, pois bem ou mal é locus de resistência e de demanda habitacional não atendida.

Por outro lado, é preciso diferenciar a “migração positiva”, fruto de escolhas e natural no processo de construção da diversidade cultural das cidades, da “migração negativa”, que decorre justamente da falta de oportunidade de escolha, à qual o fenômeno do “desenraizamento” está associado e cujos efeitos são imprevisíveis, posto que pode atingir várias gerações de uma mesma família ou grupo social. Esta última, se encarada com “naturalidade”, nunca será abordada no âmbito da política urbana, campo ao qual pertence.

## Referências

ASCHER, F. 2010. *Os novos princípios do urbanismo*. São Paulo: Romano Guerra.

BARROS, M. F. de. 2007. *Formação e transformação de um bairro e suas identidades: o Paquetá em Santos – SP*. Niterói: UFF, 2007. 186 f.: il. Dissertação de Mestrado – Universidade Federal Fluminense.

BOSI, E. *Memória e sociedade: lembranças de velhos*. São Paulo: Companhia das letras, 1994.

BRANDÃO, R. C. 1990. *Identidade e etnia: construção da pessoa e resistência cultural*. São Paulo: Brasiliense.

CARRIÇO, J. M. 2006. *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.

EMTU. 2013. *Pesquisa Mini Origem-Destino Domiciliar da RMBS, 2012 - Apresentação*. São Paulo: EMTU.

\_\_\_\_\_. 2008. *Sumário de dados da Pesquisa Origem-destino 2007, Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Transportes Metropolitanos, VETEC Engenharia.

MEYER, J. F. P. 2008. *Demanda residencial – adequação da análise de mercado imobiliário – o caso de São Paulo*. Tese (Doutorado) Tecnologia da Arquitetura – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP. Universidade de São Paulo, São Paulo.

NEPO. 2013. *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.

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

SANTOS (Município). 2009. *Plano Municipal de Habitação de Santos – Produto 3 – Volume I*. Santos: Prefeitura Municipal de Santos.

SANTOS, C. N. F. dos (et al.). 1985. *Quando a rua vira casa*. São Paulo: Projeto.

SEADE. 2013. *Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS – 2010*. São Paulo: Fundação SEADE.

ZARIF, R. 2014. *Estudo do Mercado Imobiliário da Baixada Santista*. São Paulo: SECOVI.

VAZQUEZ, D. A (Org.). 2011. *A questão urbana na Baixada Santista: Políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, Anexos.

VILLAÇA, F. 1998, *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Nobel.