ISSN: 1984-8781 - Anais XVIII ENANPUR 2019. Código verificador: **IRCyKOpUMi5Z** verificar autenticidade em: http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais

# Entre praias, montanhas, indústrias e portos as continuidades e especificidades do processo de produção do espaço urbano da Baixada Santista/SP nos anos 2000.

**Autores:**
Luiz Antonio Chaves de Farias - Universidade Estadual de Campinas - fariasax@uol.com.br
Leandro Blanque Becceneri - Universidade Estadual de Campinas - eandrobecc@hotmail.com
José Marcos Pinto da Cunha - Universidade Estadual de Campinas - zemarcos@nepo.unicamp.br

**Resumo:**

O presente estudo objetiva analisar a produção do espaço urbano na Baixada Santista nos últimos 20 anos. Ao lado disso, serão estudados quais foram os agentes modeladores e condicionantes envolvidos, haja vista seu caráter social e historicamente construído. O sistema capitalista em apresentando mudanças em sua relação com o espaço urbano nos anos 2000, onde largas parcelas de capital excedente geradas em seus ciclos de reprodução ampliada são agora reinvestidas no setor imobiliário, impondo uma nova dinâmica de produção do espaço. A Baixada Santista reproduz o cenário descrito anteriormente em uma peculiar configuração físico-territorial, na qual atividades econômicas aparentemente díspares (industrial, portuária e turística) convivem em uma restrita, e já saturada à ocupação, faixa de território. Como principais resultados, destaca-se a seletividade social na produção do ambiente construído na região, privilegiando-se os grupos sociais de maior poder aquisitivo, com quais se pode extrair maior renda da terra.

# Entre praias, montanhas, indústrias e portos

## as continuidades e especificidades do processo de produção do espaço urbano da Baixada Santista/SP nos anos 2000.

## 1 - Introdução

A Região Metropolitana da Baixada Santista é historicamente reconhecida pela peculiaridade de seu processo de urbanização. Confinada entre o litoral e o maciço da Serra do Mar, a RMBS possui uma complexa relação ambiental, populacional e econômica, reunindo vocações aparentemente díspares, como os complexos portuário e industrial de grande porte e o turismo, que se mesclam a reservas ambientais e áreas de proteção legal, inapropriadas à ocupação (ZÜNDT, 2006).

Consequentemente, de acordo com dados da Empresa Paulista de Desenvolvimento Metropolitano (Emplasa) para 2011, a RMBS possui apenas 5,08% de áreas livres "adequadas" ou "adequadas com restrições", para o crescimento ordenado das cidades, em sua maioria, situadas em Itanhaém, Praia Grande e Peruíbe. Por sua vez, municípios mais centrais, como São Vicente e Guarujá, de acordo com o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico (PMDE) da Baixada Santista de 2014, terão a maior tendência de adensamento construtivo, tornando a situação de precariedade ainda mais acentuada.

Chega-se, aqui, na problemática da presente pesquisa, que se propõe a verificar como vem ocorrendo a produção do espaço urbano na Baixada Santista nos últimos 20 anos. Ao lado disso, para além de uma mera descrição do curso do processo em questão, serão estudados quais foram os agentes modeladores e condicionantes envolvidos, haja vista seu caráter social e historicamente construído.

No que se refere à organização da discussão a ser empreendida no presente artigo, em um primeiro momento, resgatam-se alguns elementos teóricos sobre a noção de produção do espaço urbano. Posteriormente, procede-se a uma leitura mais abrangente de como vem ocorrendo a produção social do espaço na RMBS nos anos 2000. Finalmente, apresentam-se os principais condicionantes endógenos à Baixada Santista da produção de seu ambiente construído, com especial destaque para suas legislações urbanísticas e ambientais, além de sua peculiar configuração físico-territorial.

## 2 - O espaço urbano: da planície isotrópica à produção social

O entendimento do espaço enquanto uma planície isotrópica, mero receptáculo (coadjuvante) das relações sociais, como frequentemente se embasou o estudo sobre o fenômeno urbano por muitas áreas de conhecimento e escolas de pensamento científico, perde sentido já que ele adquire o status de um produto social. É, pois, a partir da década de 1970 que o espaço assume um "protagonismo" na leitura das contradições sociais no meio urbano, passando inclusive a ser "parte" das relações e conflitos sociais que possuem como pano de fundo o espaço urbano.

Nesse período de críticas marxistas ao positivismo da 'Escola de Chicago', destaca-se o autor Manuel Castells, cuja obra principal nesse momento foi "A Questão Urbana". Entre outros temas, chamam atenção às críticas que se dirigiam à tematização do espaço, concebido como uma folha em branco (planície isotrópica), na qual se inseriam processos de diferentes naturezas (competições de caráter ecológico, no caso da 'Escola de Chicago', e processos econômicos, na perspectiva da Economia e Geografia Urbanas). Em contraponto a tais perspectivas de análise, defende-se o caráter socialmente produzido dos fenômenos urbanos.

Contudo, essa abordagem de cunho marxista/estruturalista muitas vezes acabou incorrendo no mesmo reducionismo acerca do papel do espaço nas relações sociais, presente nos estudos norte-americanos. Em muitos momentos, o espaço é considerado como mero intermediário na reprodução das condições necessárias ao bom funcionamento do sistema capitalista. Gottdiener (1993) chega a denominar tal perspectiva analítica de visão "funcionalista" do marxismo.

Para esse ponto, na mesma esteira de críticas à abordagem da questão urbana pela 'Escola de Chicago', as leituras de Henri Lefebvre, em volumes como a "A Produção do Espaço", mostraram-se mais próximas à realidade. Isso porque, o referido autor é precursor de um tipo de pensamento que defende que as relações socioespaciais representam uma fonte de constantes contradições que requerem análises em seus próprios termos. Eis, portanto, a importância de se entender o espaço e sua produção (MANFREDO, 2007).

Gottdiener (1993), por sua vez, em uma leitura crítica aos dois autores citados acima, aponta para as complexidades das relações sociais na produção do espaço urbano, cujo pano de fundo é a desconcentração das regiões metropolitanas nos EUA. Neste tipo de organização social emergente, a dinâmica socioespacial é, ao mesmo tempo, produto e produtora do espaço, já que para o autor "a desconcentração [metropolitana] é tanto um produto de mudanças contemporâneas quanto um processo de organização socioespacial que reage contra outros processos" (GOTTDIENER, 1993, p. 230).

Bourdieu (1999, p. 160) contribui no desenvolvimento da discussão em questão, apresentando as relações entre o espaço, o qual chama de "espaço físico" (determinado

pela exterioridade mútua entre as partes), e a estrutura social, denominada por ele de "espaço social" (definido pela distinção das posições sociais que o constituem):

> O espaço social se retraduz no espaço físico, mas sempre de maneira mais ou menos confusa. O poder sobre o espaço que a posse do capital proporciona, sob suas diferentes espécies, se manifesta no espaço físico apropriado sob a forma de uma certa relação entre a estrutura espacial e a distribuição dos agentes e a estrutura espacial da distribuição dos bens ou dos serviços, privados ou públicos.

Para o autor, o espaço físico seria um constructo derivado de permanentes conflitos entre grupos sociais distintos e desigualmente detentores de capitais (econômico, social e cultural) para seus objetivos de apropriação do espaço físico e demarcação de suas posições sociais. Ganha com isso sentido o termo "produção social do espaço", tendo em vista que o espaço urbano se forma e se transforma por meio de um processo de produção social, realizado por homens e mulheres em momentos concretos da história os quais, ao efetivarem as posições que lhes atribui na divisão social do trabalho, unificam uma série de acontecimentos aparentemente díspares e desconectados, sempre transformando a realidade. (MANFREDO, 2007).

Nessa perspectiva, o espaço urbano aparece como condição, meio e produto da sociedade, sendo indissociável da sua dimensão humana. Não por acaso, de acordo com a visão de Bourdieu (1999), há uma inércia da inscrição das estruturas do espaço social no espaço físico. Isso porque, não poderiam ser modificadas senão a custo de um trabalho social, mudança das coisas e um desenraizamento ou uma deportação de pessoas, determinando transformações sociais extremamente difíceis e custosas.

Essa dimensão humana, em verdade, aparece em várias frentes, a partir das relações sociais contraditórias, sendo produto de lutas em alguns casos, mas, sobretudo, produto do desenvolvimento das formas de reprodução do capital (CARLOS, 1994). Sendo assim, conforme salienta Corrêa (2011), a produção do espaço, seja do espaço da rede urbana, seja do espaço intraurbano, não é, portanto, o resultado da "mão invisível do mercado", nem de um Estado hegeliano ou visto como entidade supra orgânica, ou de um capital abstrato, que emerge de fora das relações sociais. Dessa forma, a análise "convencional" da produção do espaço fundamentada no princípio de que os padrões de crescimento da cidade advêm dos processos de equilíbrio entre desenvolvimento tecnológico e transformações de ordem demográfica, perde sua validade, na explicação de como se processa a diferenciação socioespacial intraurbana.

A compreensão de todo esse processo apenas é atingida de maneira plena por meio da observação das ações sociais, movidas por interesses específicos que determinam as formas do espaço urbano (GOTTDIENER, 1993). É, portanto, o resultado da ação de agentes sociais concretos, históricos, dotados de interesses, estratégias e práticas espaciais próprias, portadores de contradições e geradores de conflitos entre eles e com outros segmentos da sociedade.

No âmbito do processo de produção do espaço urbano, vários são os atores que direta e indiretamente influenciam na conformação do espaço. Com o transcorrer do processo de produção social do espaço e sua complexificação em razão das reestruturações do sistema capitalista, observa-se uma aparente dissolução dos tipos que eram bem definidos em termos de suas ações, práticas e escalas espaciais de atuação. Ainda assim, podem ser mais ou menos delineáveis as tipologias identificadas, pioneiramente, por Capel (1972). Entre os principais agentes modeladores do espaço urbano, podemos citar: o Estado, via suas políticas; o capitalista, revestido nos incorporadores e proprietários fundiários; e os movimentos sociais, na luta pelo acesso à cidade.

Como resultado da ação de tais agentes no espaço intraurbano, encontra-se a sua diferenciação, traduzida, na perspectiva de Corrêa (2006), de um lado, na divisão econômica do espaço e, de outro, na sua divisão social. A divisão econômica do espaço caracteriza-se por padrões de uso do solo definidores do núcleo central de negócios, de setores da zona periférica do centro, de centros resultantes do desdobramento do núcleo central de negócios, de áreas e eixos comerciais espontâneos ou planejados, hierarquizados ou especializados, de áreas industriais distintas de acordo com a localização, idade, dimensão e conteúdo produtivo, e a franja rural-urbana, entre outros usos. Já a divisão social do espaço intraurbano traduz-se por um complexo e instável mosaico de áreas sociais identificadas a partir da combinação de atributos indicadores derivados de variáveis sociodemográficas.

Para além da sobreposição dos espaços econômico e social, conforme apontado por Corrêa (2006), a interdependência entre os mesmos reflete-se em sua articulação no espaço intraurbano. Isso fica evidente quando se considera o circuito do capital na cidade, ou seja, a circulação entre sedes de empresas, bancos, fábricas e lojas – fixos no espaço econômico – e as áreas sociais onde se realiza o consumo. Áreas de produção e de reprodução encontram-se, portanto, fortemente articuladas. A interdependência verifica-se também por intermédio da jornada para o trabalho, articulando locais de moradia e de trabalho.

Ademais, tal articulação entre as diferentes partes do espaço urbano, sintetizada em sua divisão econômica e social, de fato, consubstancia-se em seu valor de uso. Isso porque, o espaço urbano possui a propriedade inerente de fazer as diferentes partes da cidade se relacionarem entre si. Logo, a produção social do espaço produz um valor, em vista do trabalho social dispendido em tal processo. Em verdade, tal valor pode ser dividido em dois tipos: o valor de uso dos objetos espaciais em si (ruas, praças, aeroportos, etc.) e aquele produzido pela aglomeração. Segundo Villaça (1998, p. 74), este último é dado pelas localizações urbanas ou ponto, as quais consistem no “valor de uso produzido pelo trabalho coletivo dispendido da construção da cidade”.

Para o último quesito, a acessibilidade tem uma dimensão ímpar de seu valor de uso, visto que tal propriedade está diretamente associada à quantidade de trabalho social utilizada para produzir determinado ponto ou localização. Assim sendo, o valor de cada parte do espaço urbano está vinculado à maior ou menor possibilidade de acesso aos efeitos úteis da aglomeração urbana que a sua localização pode propiciar.

Apresentados os principais elementos teórico-conceituais que sustentam a noção de produção social do espaço e que são utilizados para embasar a presente análise, a partir do

item subsequente, empreende-se uma leitura de como vem ocorrendo a produção do espaço na Baixada Santista nos anos 2000.

# 3. A produção do espaço intraurbano da RMBS

A configuração atual do espaço intraurbano da Baixada Santista, encontra-se estritamente vinculada ao seu histórico e longevo processo de urbanização. Contudo, segundo Carriço (2006, p. 306), a:

> evolução da urbanização da RMBS resultou de um processo em que suas principais atividades econômicas orientaram a ocupação do espaço regional, determinadas pelas transformações econômicas e produtivas concernentes a cada período do capitalismo no Brasil.

Desse modo, ao sofrerem transformações relacionadas ao processo de reestruturação produtiva, ocorrido nas últimas décadas, as atividades econômicas, ao se reconfigurarem, também vêm produzindo mudanças na produção do espaço na RMBS no período em questão. Não somente as atividades econômicas, mas os agentes modeladores do espaço urbano ligados direta ou indiretamente a elas (ex. Estado, incorporadores imobiliários, etc.), também alteram suas práticas espaciais, produzindo câmbios importantes no uso e ocupação do espaço regional, especialmente, na última década.

## 3.1. Os padrões de uso e ocupação do solo urbano

O elevado grau de urbanização parece ser uma das principais peculiaridades da ocupação da RMBS em relação a outras aglomerações urbanas no Brasil. Como se nota na Tabela 1, a Baixada Santista é a RM brasileira mais urbanizada do país, com valores de 99,59%, em 2000, e 99,79%, em 2010.

No entanto, segundo dados da Agem-Santos (Mapa 1), o uso e ocupação efetiva do solo urbano em 2014 correspondia a apenas 17% da totalidade do território regional. Por sua vez, as áreas de uso e ocupação rural configuram somente 2% do território da RMBS, explicando o elevado grau de urbanização verificado para a região.

De fato, a elevada urbanização predomina na trajetória de ocupação da Baixada Santista, muito em função dos condicionantes geomorfológicos (poucos espaços propícios ao desenvolvimento da agricultura) e da natureza eminentemente urbana das atividades

econômicas (portuária, industrial, turismo de veraneio, etc.) que orientaram o processo de ocupação da região.

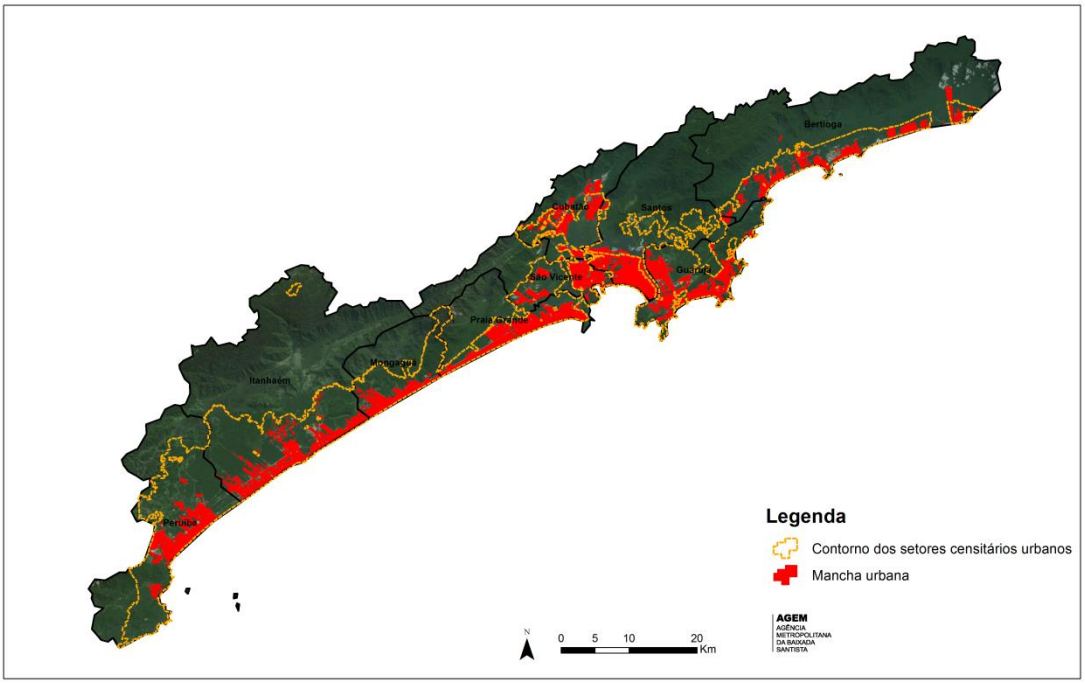
Essa elevada urbanização da região encontra-se conjugada a um precoce processo de metropolização, o qual, no entanto, não atingiu níveis tão elevados de avanço quanto o de algumas regiões metropolitanas apresentadas na Tabela 1. Efetivamente, de acordo com Carriço e Souza (2015), baseado em Ribeiro et al. (2012), apenas os cinco municípios mais centrais da região (Santos, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande) possuem um nível de integração muito alto, de forma a conformar um complexo urbano-metropolitano. Tal fato, como se pode apreender do estudo de Ribeiro et al. (2012), igualmente ocorre com outras RMs institucionalizadas, todavia, na maior parte delas de forma menos intensa em relação ao observado para a Baixada Santista.

**TABELA 1 –** Grau de Urbanização. RMs selecionadas. Brasil – 2000 e 2010

| 2000 | | | 2010 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **Ordem** | **RMs** | **Urbano %** | **Ordem** | **RMs** | **Urbano %** |
| **1º** | **Baixada Santista - SP** | **99,59** | **1º** | **Baixada Santista - SP** | **99,79** |
| 2º | Rio de Janeiro - RJ | 99,26 | 2º | Rio de Janeiro - RJ | 99,51 |
| 3º | Salvador - BA | 98,42 | 3º | São Paulo - SP | 98,86 |
| 4º | Goiânia - GO | 98,38 | 4º | Grande Vitória - ES | 98,30 |
| 5º | Grande Vitória - ES | 98,33 | 5º | Salvador - BA | 98,10 |
| 6º | Belém - PA | 97,73 | 6º | Goiânia - GO | 98,02 |
| 7º | Campinas - SP | 97,07 | 7º | Maceió - AL | 97,83 |
| 8º | Recife - PE | 96,92 | 8º | Belo Horizonte - MG | 97,57 |
| 9º | Belo Horizonte - MG | 96,89 | 9º | Aracaju - SE | 97,45 |
| 10º | Maceió - AL | 96,56 | 10º | Campinas - SP | 97,43 |
| 11º | Fortaleza - CE | 96,53 | 11º | Recife - PE | 97,25 |
| 12º | Porto Alegre - RS | 95,93 | 12º | Porto Alegre - RS | 97,12 |
| 13º | São Paulo - SP | 95,75 | 13º | Belém - PA | 96,90 |
| 14º | Maringá - PR | 95,44 | 14º | Macapá - AP | 96,17 |
| 15º | Londrina - PR | 94,8 | 15º | Fortaleza - CE | 96,11 |
| 16º | Curitiba - PR | 91,69 | 16º | Foz do Rio Itajaí - SC | 95,89 |
| 17º | Florianópolis - SC | 90,19 | 17º | Maringá - PR | 95,19 |
| 18º | Vale do Aço - MG | 88,85 | 18º | Londrina - PR | 95,15 |
| 19º | Norte/Nordeste Catarinense - SC | 88,14 | 19º | Manaus - AM | 93,81 |
| 20º | Natal - RN | 87,37 | 20º | João Pessoa - PB | 93,11 |
| 21º | Vale do Itajaí - SC | 86,55 | 21º | Vale do Rio Cuiabá - MT | 92,48 |
| 22º | Grande São Luís - MA | 81,95 | 22º | Curitiba - PR | 92,05 |
| **23º** | **Brasil** | **81,25** | 23º | Florianópolis - SC | 91,99 |
| | | | 24º | Vale do Aço - MG | 91,50 |
| | | | 25º | Norte/Nordeste Catarinense - SC | 90,58 |
| | | | 26º | Natal - RN | 89,97 |
| | | | 27º | Vale do Itajaí - SC | 89,54 |
| | | | **28º** | **Brasil** | **84,36** |
| | | | 29º | Sudoeste Maranhense - MA | 83,56 |
| | | | 30º | Lages - SC | 83,23 |
| | ... | | 31º | Carbonífera - SC | 83,14 |
| | | | 32º | Grande São Luís - MA | 82,49 |
| | | | 33º | Cariri - CE | 78,82 |
| | | | 34º | Chapecó - SC | 78,62 |
| | | | 35º | Tubarão - SC | 78,61 |
| | | | 36º | Campina Grande - PB | 73,88 |
| | | | 37º | Agreste - AL | 55,14 |

**Fonte:** IBGE (Dados do universo dos Censos Demográficos 2000 e 2010). Tabulações especiais do autor.

**MAPA 1** – Setores censitários urbanos e Mancha urbana. Municípios selecionadosRMBS – 2010- 2014




**Fonte:** Agem (Dados brutos do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico de 2014). Tabulações especiais do autor.

Com relação ao ritmo de produção do ambiente construído a ser analisado por meio do Mapa 2, em primeira linha, percebe-se que as áreas rurais tendem a apresentar as maiores intensidades de incremento dos domicílios. Enquanto a média das taxas de crescimento geométrico anual dos domicílios nos setores urbanos é de 2% a.a., nos rurais ela é de 3,6% a.a. De fato, o reduzido volume de domicílios nestas últimas áreas concorre para a ocorrência dos valores sensivelmente maiores, já que, do total de 534.033 domicílios registrados na Baixada Santista em 2010, somente 1.155 localizavam-se nas áreas rurais.

Ao se comparar o Mapa 1 e o Mapa 2, verifica-se que as maiores taxas de crescimento dos domicílios encontram-se nos setores urbanos que não se sobrepõem à mancha urbana, configurando-se como as principais áreas de expansão do ambiente construído. Ressalta-se ainda que tais setores censitários tendem a se apresentar bastante heterogêneos quanto ao seu preenchimento por parte da mancha urbana, sendo, portanto, prudente considerar que as maiores alterações no volume do número de domicílios tenham ocorrido na área compreendida pela mancha urbana.

Apesar das ressalvas metodológicas mencionadas no parágrafo anterior, de maneira geral, consegue-se delimitar, segundo Negreiros (1992), eixos de expansão urbana, indicados pelas setas roxas presentes no Mapa 2. A partir da década de 1970, quando houve a

intensificação do processo de metropolização, a evolução da ocupação da região orientou-se segundo três eixos: Santos/São Vicente/Cubatão; Praia Grande; e Guarujá/Bertioga.

O padrão espacial representativo do processo de metropolização expandida paulista (Macrometrópole Paulista) não apresenta sua forma em eixos como verificado por Davidovich (2010) para o caso fluminense. De fato, tende a se expressar espacialmente de forma mais circular, irradiando-se a partir da RMSP, embora se verifiquem maiores densidades nas zonas próximas aos principais eixos de circulação (LENCIONI, 2015). No entanto, o padrão espacial de expansão urbana na RMBS, observado pela unidade de análise dos setores censitários no Mapa 2, parece tender a se apresentar igualmente na forma de eixos de urbanização.

Na Baixada Santista, todavia, os condicionantes tendem a ser diferentes dos registrados no território fluminense, estando mais vinculados à geomorfologia e restrições ambientais à ocupação que limitam as zonas propícias a novas ocupações às estreitas e compridas planícies paralelas à linha de costa. Não se pode desprezar, entretanto, o papel da localização das principais atividades econômicas da região (indústria e porto), as quais respondem, em grande parte, pela posição do primeiro eixo de expansão considerado ao longo do sistema Anchieta-Imigrantes.

Desse modo, com relação a este último eixo, seu segmento Santos/São Vicente apresenta uma mancha urbana contínua e homogênea, ficando circunscrita à Ilha de São Vicente. Como se pode constatar na janela de zoom do Mapa 2 nessa zona registram-se as menores as taxas de crescimento, com valores abaixo da média regional de 2,17% a.a., sendo alguns até mesmo negativos.

De acordo com Carriço (2006), tal eixo apresenta como principal condicionante a saturação em sua ocupação, impossibilitando a ampliação do ambiente construído, sobretudo o de natureza horizontal. Além disso, outros condicionantes vinculados à dinâmica do mercado imobiliário, a serem mais explorados no próximo item do trabalho, explicam também as mudanças nos padrões de ocupação observados, especialmente aquelas que resultam nos valores negativos verificados.

Esse primeiro eixo de expansão, contudo, ainda se mantém ativo em seu vetor noroeste – São Vicente/Cubatão (já fora da Ilha de São Vicente) –, situado ao longo da Via Anchieta e da Via Imigrantes e caracterizado pela presença do complexo industrial de Cubatão, assim como pela intensa incidência de conjuntos habitacionais. Nesse caso, destacam-se as "zonas das cotas" de Cubatão, localizadas ao longo das pistas norte e sul do trecho de serra da Via Anchieta, cujos setores censitários correspondentes chegam a exibir crescimento acima de 10% a.a.

O segundo vetor de expansão dirige-se à Praia Grande, sendo marcado principalmente pelo processo de redistribuição espacial da população de Santos e São Vicente, assim como, pelo processo de metropolização expandida paulista. Pelo Mapa 2, percebe-se que neste eixo é onde se concentra a maior quantidade de setores censitários com crescimento de domicílio elevado registrando valores médios em torno de 4% a.a. Inicia-se na zona continental de São Vicente, passando pela zona Leste de Praia Grande,

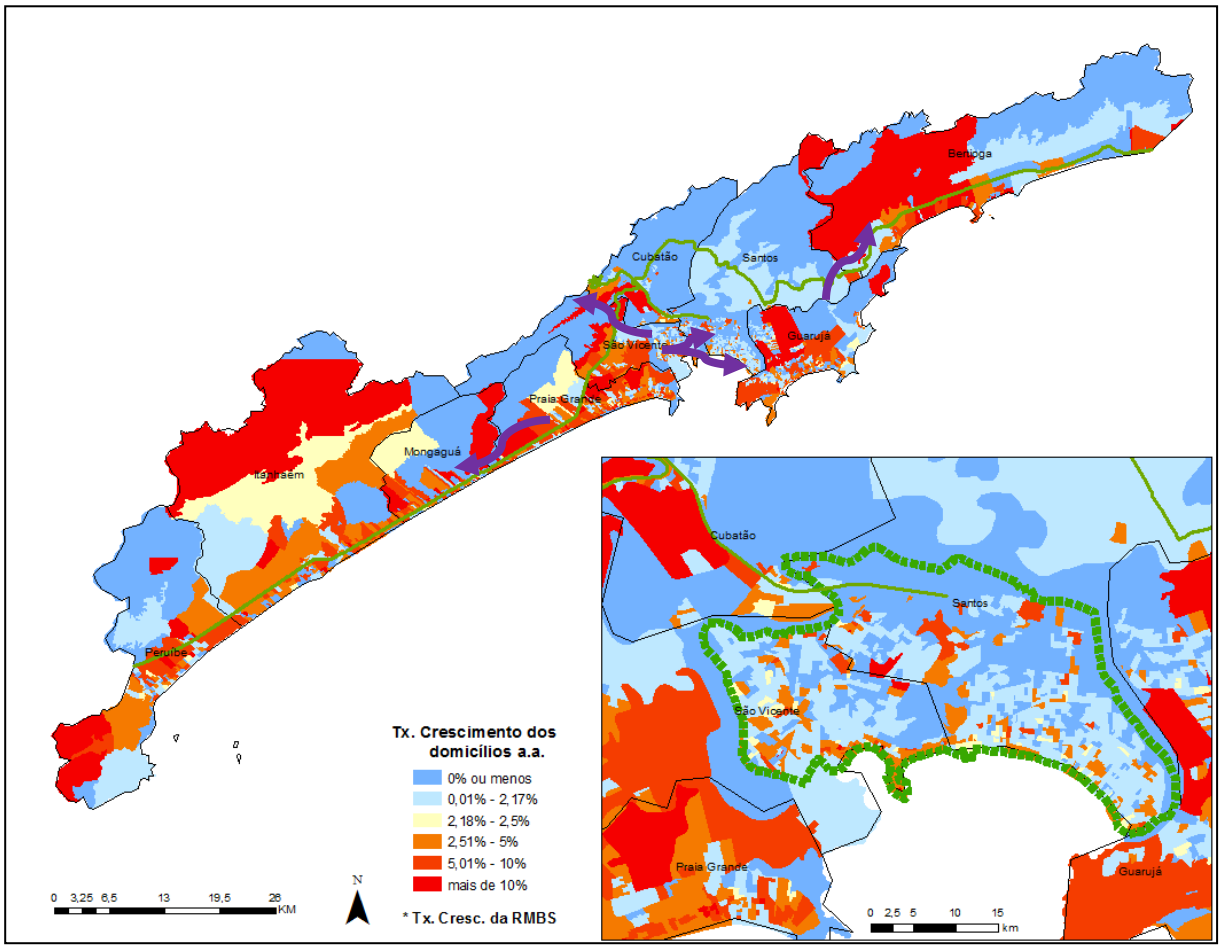
estendendo-se em uma mancha contínua e cada vez mais lindeira à linha de costa até Mongaguá.

Para o terceiro eixo de expansão – Guarujá/Bertioga – ressalta-se a existência de três frentes: o distrito de Vicente de Carvalho, a orla do Guarujá e a orla de Bertioga. Em Vicente de Carvalho, verifica-se que a zona de ocupação mais antiga, próxima à margem esquerda do Porto de Santos, encontra-se relativamente saturada em termos de ocupação urbana, apresentando crescimento dos domicílios abaixo da média regional (em torno de 0,7% a.a.). Todavia, nos setores que abrangem os assentamentos precários e favelas junto ao porto e ao estuário, os valores são relativamente altos, acima de 10% a.a.

Na frente relativa ao litoral do município do Guarujá, observam-se nos setores censitários imediatamente adjacentes à orla marítima de Pitangueiras e da Enseada as mesmas tendências constatadas para Santos. O crescimento do número de domicílios não é tão alto, ficando, na maior parte dos casos, abaixo dos valores considerados para a RMBS como um todo. No entanto, nos setores censitários mais recuados da orla, os quais congregam o setor de morros do município, o valor do indicador considerado tende a novamente a crescer atingindo até 10% a.a.

Por fim, na frente de expansão urbana de Bertioga, verifica-se um ritmo de crescimento intenso por toda a extensão da mancha urbana do município. O adensamento da zona representada pelo intenso ritmo de crescimento dos domicílios pode ser visto tanto nas áreas próximas ao mar, quanto nas mais recuadas, atravessando a rodovia Rio-Santos em direção à serra. Segue-se, portanto, o mesmo padrão de crescimento dos domicílios do litoral sul, ainda que os padrões de urbanização sejam diferentes, conforme poderá ser visto mais à frente.

**MAPA 2** – Taxas médias geométricas anuais de crescimento dos domicílios. Setores censitários selecionados. RMBS – 2000-2010




**Fonte:** IBGE (Dados do universo do Censo Demográfico 2010). Tabulações especiais do autor.

Uma vez apresentada de forma detalhada a intensidade da expansão do ambiente construído na Baixada Santista, a partir da dinâmica de crescimento das edificações destinadas ao fim residencial no período 2000/2010, passa-se a qualificar tal expansão por meio do indicador "espécie da edificação" cujos valores são apresentados na Tabela 2.

Esses dados permitem identificar as diferentes categorias de espécie do domicílio em cada município que compõe a RMBS. Se o papel da atividade do turismo e do fenômeno da segunda residência marcou a espécie predominante de domicílio da região como um todo, constatam-se importantes diferenciais entre os municípios. Isso porque, justamente nos municípios onde se situam as principais frentes de expansão urbana são registradas as maiores participações relativas dos domicílios de uso ocasional. Quanto a estas características, destaca-se Bertioga, que apresenta quase 60% dos domicílios nesta situação; seguem em magnitude os municípios de Mongaguá, Itanhaém e Praia Grande, no litoral, que apresentam percentuais de 55,7%, 49,26% e 46,66%, respectivamente.

Por sua vez, os municípios que compõem o *core* metropolitano são aqueles que possuem o maior percentual de domicílios permanentemente ocupados. No grupo em

questão, podem ser destacados Santos, São Vicente e Cubatão, com valores acima de 70% para a categoria considerada.

**TABELA 2 –** Edificações, por espécie. Municípios selecionados. RMBS – 2010

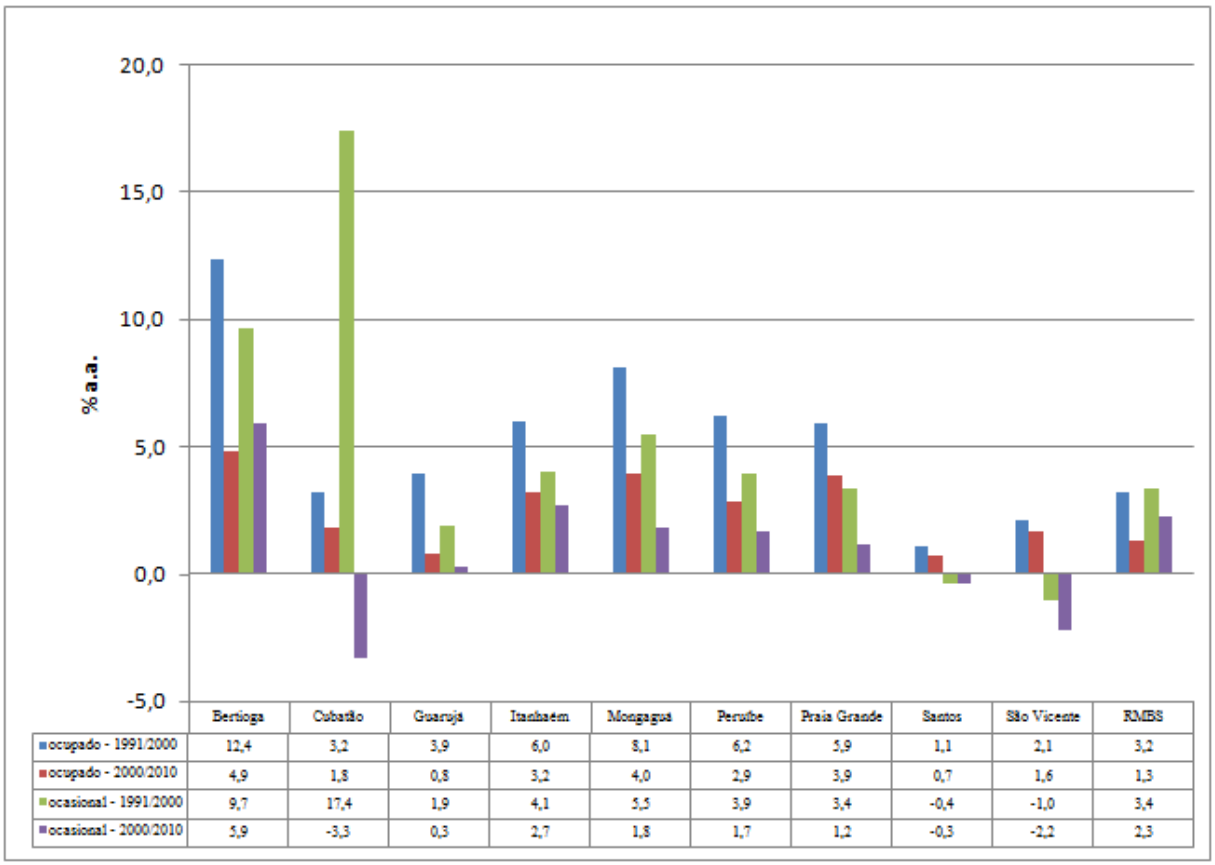
| Municípios | Unidades visitadas (%) | | | | | | | | | | | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Domicílio | | | | | | | Estabelecimento | | | | Edificação em construção | | |
| | Particular permanente | | | | Particular improvisado | Coletivo | | Agropecuário | De ensino | De saúde | De outras finalidades | | % | Nº abs. |
| | Ocupado | Fechado | Uso ocasional | Vago | | Com morador | Sem morador | | | | | | | |
| Bertioga | 29,19 | 1,05 | 58,00 | 4,71 | 0,09 | 0,07 | 0,16 | 0,00 | 0,08 | 0,10 | 4,34 | 2,21 | 100,00 | 48.068 |
| Cubatão | 82,36 | 1,55 | 0,50 | 4,98 | 0,06 | 0,11 | 0,08 | 0,00 | 0,19 | 0,19 | 8,64 | 1,33 | 100,00 | 43.457 |
| Guarujá | 52,17 | 4,33 | 30,81 | 4,02 | 0,05 | 0,03 | 0,07 | 0,00 | 0,11 | 0,11 | 6,92 | 1,39 | 100,00 | 150.406 |
| Itanhaém | 37,79 | 0,03 | 46,66 | 5,27 | 0,05 | 0,04 | 0,09 | 0,05 | 0,10 | 0,10 | 6,19 | 3,64 | 100,00 | 74.699 |
| Mongaguá | 32,08 | 0,00 | 55,70 | 4,09 | 0,02 | 0,05 | 0,04 | 0,27 | 0,12 | 0,08 | 5,65 | 1,90 | 100,00 | 45.473 |
| Peruíbe | 42,67 | 0,00 | 39,27 | 6,69 | 0,05 | 0,10 | 0,15 | 0,06 | 0,14 | 0,13 | 8,05 | 2,69 | 100,00 | 45.164 |
| Praia Grande | 37,87 | 1,31 | 49,26 | 5,41 | 0,03 | 0,02 | 0,04 | 0,00 | 0,06 | 0,06 | 4,77 | 1,17 | 100,00 | 212.988 |
| Santos | 71,95 | 2,01 | 10,27 | 6,19 | 0,06 | 0,05 | 0,07 | 0,00 | 0,19 | 0,33 | 8,36 | 0,51 | 100,00 | 195.532 |
| São Vicente | 72,76 | 2,52 | 8,59 | 6,68 | 0,05 | 0,55 | 0,03 | 0,01 | 0,18 | 0,13 | 7,06 | 1,46 | 100,00 | 135.099 |

**Fonte:** IBGE (Dados do universo do Censo Demográfico 2010). Tabulações especiais do autor.

Ressalta-se que Praia Grande, principal frente de expansão metropolitana (Gráfico 1), apresentou, tanto no período 1991-2000 quanto 2000-2010, taxas de crescimento dos domicílios particulares permanentes ocupados sensivelmente maiores do que aquelas referentes aos destinados ao uso ocasional. Desdobra-se, a partir do resultado considerado, que, aos poucos, este município está deixando de ser uma estância-balneária da população da RMSP e do Interior, para ser, de fato, uma frente de expansão metropolitana vinculada, conforme será visto mais à frente, ao crescimento populacional da própria RMBS, assim como da RMSP. O referido quadro igualmente pode ser visto, ainda que envolvendo um volume de domicílios menor, nos demais municípios do litoral sul.

Por sua vez, o município de Bertioga foi o único da região que registrou uma dinâmica inversa. No período 2000/2010, em particular, a taxa de crescimento para os domicílios ocupados foi de 4,9% a.a., enquanto para aqueles de uso ocasional foi de 5,9% a.a., confirmando a tendência apontada por Carriço (2006) que rotulava este município como a principal frente de expansão regional do turismo e do fenômeno da segunda residência, utilizando-se para isso do padrão loteamento/condomínio fechado, tendência que parece estender-se até o litoral norte.

**GRÁFICO 1 –** Taxas médias geométricas anuais de crescimento dos domicílios particulares permanentes ocupados e de uso ocasional. Municípios selecionados. RMBS – 2000-2010




| | Bertioga | Cubatão | Guarujá | Itanhaém | Mongaguá | Peruíbe | Praia Grande | Santos | São Vicente | RMBS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ocupado - 1991/2000 | 12,4 | 3,2 | 3,9 | 6,0 | 8,1 | 6,2 | 5,9 | 1,1 | 2,1 | 3,2 |
| ocupado - 2000/2010 | 4,9 | 1,8 | 0,8 | 3,2 | 4,0 | 2,9 | 3,9 | 0,7 | 1,6 | 1,3 |
| ocasional - 1991/2000 | 9,7 | 17,4 | 1,9 | 4,1 | 5,5 | 3,9 | 3,4 | -0,4 | -1,0 | 3,4 |
| ocasional - 2000/2010 | 5,9 | -3,3 | 0,3 | 2,7 | 1,8 | 1,7 | 1,2 | -0,3 | -2,2 | 2,3 |

**Fonte:** IBGE (Dados do universo dos Censos Demográficos 1991, 2000 e 2010). Tabulações especiais do autor.

A visualização dos dados através de uma unidade espacial de análise intramunicipal, propiciada pela apresentação do quesito de espécie de domicílio por setor censitário em uma superfície contínua para o ano de 2010 (Mapa 3), possibilitou verificar que os domicílios particulares permanentes de uso ocasional tendem a se concentrar nas zonas mais próximas à orla. No caso de Bertioga, em particular, alguns setores censitários chegaram a registrar todos os domicílios com destinação ao uso ocasional.

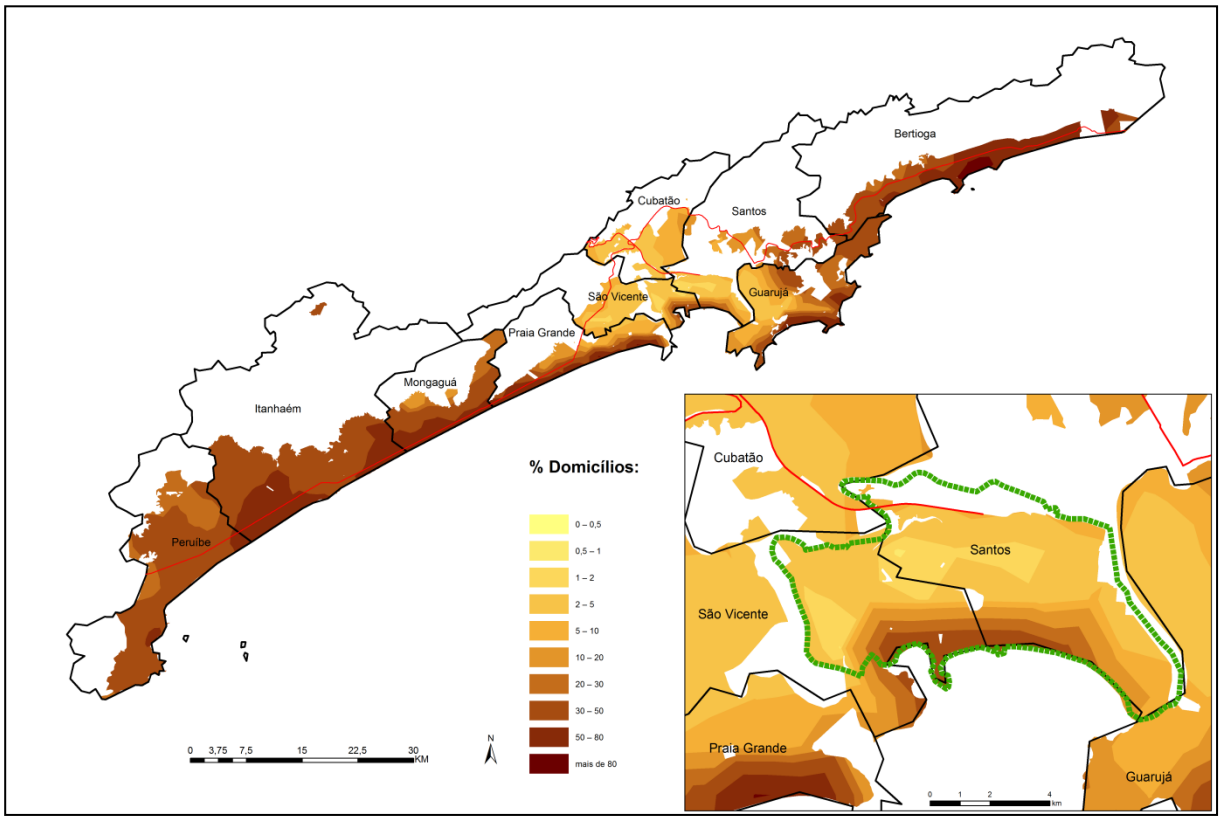
Desse modo, o fator amenidade natural, propiciado pelo mar, explica o padrão espacial verificado. Até mesmo nos municípios litorâneos que apresentaram pouca representatividade de domicílios com uso destinado para tal fim – situações como a de Santos e São Vicente – verifica-se, através da janela de zoom do mapa em questão, que nas faixas imediatamente lindeiras à orla marítima concentram-se domicílios da espécie considerada.

Não por acaso, conforme foi observado no trabalho de Carriço e Barros (2015), essas são áreas mais dinâmicas com relação à atuação do mercado imobiliário destinado às classes

mais abastadas. É onde, efetivamente, nas últimas décadas, percebeu-se a construção de mais edificações, processo este possibilitado pela instituição de uma legislação urbanística específica voltada a entender os interesses do mercado imobiliário e que será discutida mais detalhadamente na próxima seção.

Como se pôde notar no Mapa 2, o processo ressaltado no parágrafo anterior não possui uma contrapartida no número de domicílios, visto que, de acordo com Carriço e Barros (2015), a tipologia de domicílios mais comum corresponde a um menor número de unidades domiciliares por edificação, privilegiando-se o aproveitamento de espaço das áreas de uso comum. Tal padrão de ocupação explica o fato dessas áreas acusarem, em muitos de seus setores censitários, crescimento negativo do número de domicílios.

**MAPA 3 –** Percentagem de domicílios particulares permanentes de uso ocasional. Setores censitários urbanos selecionados. RMBS – 2010




**Fonte:** IBGE (Dados do universo do Censo Demográfico 2010). Tabulações especiais do autor.

Apresentada, em linhas gerais, a configuração da ocupação do solo voltado predominantemente a uso residencial na Baixada Santista na última década, empreende-se a seguir uma breve análise de seus condicionantes.

## 3.2. Os condicionantes

A produção do espaço na Baixada Santista possui inúmeros condicionantes, especialmente quando analisada em sua profundidade histórica. Todavia, ao se consultar a literatura sobre o tema, percebe-se que determinada ordem de condicionantes tende a possuir maior ou menor influência na dinâmica de produção do espaço, a depender do período e área que se considera. No caso da RMBS, parece que a localização das atividades econômicas, a ação do Estado mediante legislações urbanísticas e ambientais, e a atuação do mercado imobiliário vêm sendo os principais condicionantes para a delineação da forma, função e estrutura assumida pela ocupação residencial nos últimos anos.

Mais do que isso, no passado a localização das atividades econômicas, especialmente aquelas ligadas à indústria e ao porto, agiram enquanto os principais condicionantes da ocupação da região, seja diretamente por meio da reserva de largas parcelas do espaço metropolitano que foram direcionadas aos seus respectivos usos, seja de forma induzida, por intermédio da expansão do ambiente construído voltado ao uso residencial, associado à atração do grande contingente populacional atraído pelo mercado de trabalho criado direta e indiretamente pelas atividades econômicas. No entanto, atualmente as práticas espaciais dos agentes modeladores do espaço urbano vinculados à dinâmica imobiliária parecem exercer o protagonismo na configuração da ocupação do espaço metropolitano da Baixada Santista. Neste tocante, o Estado, por meio de sua ação direta, de sua omissão ou leniência no que tange ao disciplinamento dos padrões de ocupação do solo através das legislações urbanísticas apresenta-se como importante instrumento do capital imobiliário para modelar o espaço regional segundo seus interesses.

Carriço (2002) corrobora tal perspectiva de análise ao afirmar que para a Baixada Santista a questão relevante no que se relaciona à produção do espaço é a seletividade espacial quanto à aplicação da legislação de controle do uso dos territórios dos municípios. Enquanto as áreas com maior oferta de infraestrutura são rigidamente disciplinadas pelas legislações urbanísticas, nas zonas periféricas desprovidas de equipamentos de infraestrutura, e por isso desprezadas pelo mercado imobiliário voltado às classes mais abastadas, o nível de regulamentação era sensivelmente inferior. Afinal de contas, era necessário “blindar” as melhores localizações da região em relação aos grupos sociais menos abastados, reservando-as às elites locais, no caso dos domicílios permanentes, ou, às elites do planalto, no caso dos domicílios de uso ocasional ou dos estabelecimentos voltados ao turismo.

Evidentemente, o papel do Estado a serviço das elites imobiliárias não é absoluto, considerando sua ação no provimento de habitação popular, principalmente através do Programa “Minha Casa, Minha Vida” nos últimos anos. Mesmo a legislação ambiental, ainda que muitas vezes leniente com a ação do capital imobiliário, mostra-se relativamente rigorosa na Baixada Santista, restringindo 73,5% de seu território total a qualquer tipo de ocupação.

Assim sendo, analisam-se mais detalhadamente as legislações urbanísticas que diretamente influenciaram, nos anos 2000,a produção do espaço de Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande e Bertioga (sejam aquelas pretéritas ou, em vigor, no período). Tais municípios, conforme pôde ser visto no item anterior, participam mais ativamente, seja do processo de metropolização vivenciado pela região nos últimos anos (cinco primeiros municípios citados), seja de sua expansão urbana (Bertioga).

No caso de Santos, especificamente, o conjunto de legislações urbanísticas instituídas no final da década de 1960 aparenta ter sido um dos principais condicionantes para a configuração do ambiente construído observado no começo dos anos 2000. Tinham como aspecto mais proeminente sua perspectiva funcionalista, delimitando normativamente uma divisão econômica e social do espaço do território insular santista. Isso porque, instituía zonas de ocupação claramente voltadas ao uso residencial destinado aos grupos sociais de mais alta renda (zona turística e zona residencial) e ao uso residencial destinado ao público popular (zona residencial noroeste).

Em função da exiguidade de espaços onde se delimitavam as melhores localizações e do conflito pelo uso e ocupação do território com as atividades portuárias, a legislação urbanística em questão foi fundamental para reservar um espaço às elites na Ilha de São Vicente. Para tanto, os parâmetros urbanísticos utilizados para disciplinar a ocupação de cada zona foram determinados na medida certa para selecionar o grupo social que teria condições de atendê-los, assim como, qual a espécie de construção (residencial, comercial, portuário e industrial) seria tolerada.

De acordo com Carriço (2002), nas zonas residencial e turística, além da já mencionada rigidez nos parâmetros urbanísticos, notabilizou-se o alto adensamento admitido, pelo qual era autorizado edificar até seis e cinco vezes a área do lote. Esses índices permitiram a fixação de um adensamento da ocupação bastante alto mesmo em relação às demais cidades litorâneas do país, consolidando a zona leste de Santos como uma das áreas mais populosas da cidade. Além disso, para atender as necessidades de reprodução social e econômica das elites que residiam nessa área, que a princípio teriam de se deslocar ao centro de Santos para tal fim, permitiu-se o uso comercial nas zonas originalmente destinadas apenas ao uso residencial. Por sua vez, no setor noroeste (retaguarda da Ilha de São Vicente), além dos parâmetros urbanísticos mais permissivos, induzindo os grupos sociais de menor status socioeconômicos a residir nessa área, a legislação foi mais permissiva no que se refere aos conflitos de uso e ocupação do solo com as atividades portuárias (uso misto), admitindo-se os inconvenientes da convivência diária com tais tipos de uso, entre eles o tráfego pesado, ruídos, poluição atmosférica, etc.

A Lei complementar no 312/98 (Plano Diretor de 1998) introduziu mudanças significativas à legislação urbanística, que estava em vigor por longos 20 anos. Todavia, elas não produziram alterações com relação à lógica de produção do espaço "elitista" em vigor até então. Ainda que apresentassem instrumentos de política urbana de natureza redistributiva os principais parâmetros urbanísticos apenas realçaram as possibilidades de lucro e extração de renda da terra por parte dos agentes imobiliários.

De fato, não se pode deixar de contextualizar tal momento ao processo de reestruturação produtiva vivido no período em que largas parcelas do capital produtivo são redirecionadas a produzir lucros e rendas justamente no setor imobiliário (HARVEY, 2011). Se efetivamente não se produziu um processo de reestruturação urbana na área insular de Santos, novas localizações precisavam ser produzidas no saturado território deste município.

Em termos práticos, a legislação urbanística em questão atendeu às novas demandas do capital imobiliário, visto que, conforme apontado por Carriço (2011), ela tendeu a ser por demais permissiva, justamente, nos parâmetros que possibilitaram a produção de novas localizações e inovações do produto imobiliário. Nas saturadas áreas próximas à orla (zona da orla), a lei foi omissa com relação ao limite de gabarito das edificações, permitindo a produção de novas unidades habitacionais em patamares de altura jamais vistos até então. Por sua vez, verificou-se um aumento do potencial construtivo em áreas ainda não valorizadas pelo mercado imobiliário voltado à média e alta renda, como na zona intermediária entre a zona da orla e o centro de Santos. Além disso, ao não prever, no cômputo da área construída, as áreas comuns das edificações (circulação, estacionamento, etc.), possibilitou a introdução de inovações tipológicas nas edificações, como, por exemplo, a maior oferta de infraestrutura de lazer privativa nas edificações erguidas.

Não se pode esquecer que por detrás do conjunto das legislações urbanísticas que tanto influenciam a produção do espaço há a ação política de agentes e grupos sociais que pautam suas práticas no sentido de adequar tais leis segundo uma ordem de interesses que visam prioritariamente atender sua reprodução econômica e social (LEFEBVRE, 1976). Ainda segundo Carriço (2002), em Santos, a lógica seguida não foi muito diferente, tendo em vista que no bojo da instituição das legislações urbanísticas de 1968 foi criado o Conselho Consultivo do Plano Diretor (COPLAN) que, após 1998, foi transformado em Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU).

Composto majoritariamente por membros da elite, tornou-se um espaço influenciado por este grupo social, que chegou até mesmo a controlar "o aparato técnico de planejamento e a classe política da cidade, de forma a legislar em benefício próprio". (CARRIÇO, 2002, p. 156). Em outra obra, o mesmo autor corrobora tal discussão ao afirmar que há um vínculo estreito entre segregação socioespacial e a produção do espaço urbano segundo os interesses das elites. Nesse contexto, o estabelecimento das regulamentações urbanísticas de acordo com os ditames do último grupo social somente ocorre em função da força sociopolítica dos empresários do ramo imobiliário os quais pressionam, com sucesso, autoridades municipais, técnicos do setor e a imprensa (CARRIÇO, 2011).

Com relação à legislação urbanística dos demais municípios metropolitanos considerados para fins da presente análise, pode-se afirmar que, em linhas gerais, seguiram a lógica observada para Santos. Guardadas as especificidades relacionadas aos padrões históricos de ocupação e as geomorfologias de seus territórios, verificou-se que os interesses das elites com relação à indução e disciplinamento da produção do espaço, na maior parte das vezes se sobrepujaram às necessidades básicas de habitação adequada dos grupos sociais menos abastados.

Em São Vicente, Guarujá e Praia Grande, por exemplo, os planos e legislações em vigor seguiram a cartilha funcionalista, disciplinando a produção do espaço urbano que geralmente determinava uma divisão econômica e social do espaço segundo os interesses do capital imobiliário e industrial. Logo, os bairros da orla desses dois municípios onde se situavam as melhores localizações apresentavam legislações muito rigorosas quanto ao tamanho mínimo dos lotes (muito grande) e parâmetros arquitetônicos para edificação, os quais tendiam a ser relaxadas conforme se afastava das mesmas. Além disso, esse mesmo relaxamento era observado para os inconvenientes gerados pelo convívio conflituoso entre as atividades portuárias e industriais e as áreas residenciais destinadas ao público de menor status socioeconômico.

Especificamente em Cubatão, tendo em vista as classes médias e elites vinculadas a seu Parque Industrial não residirem prioritariamente no município, as legislações urbanísticas, em geral, não demonstram a preocupação em criar territórios de exclusividade, como nas cidades litorâneas (CARRIÇO, 2002). Todavia, verifica-se que os melhores terrenos em seu território foram reservados para as indústrias, ficando a população mais humilde praticamente relegada aos morros e às áreas de manguezal de seu território. No que tange as primeiras, ainda como aponta o autor, as legislações apresentavam dispositivos que desobrigavam o poder de público de atuar no provimento de infraestrutura e disciplinamento das áreas de favela, ignorando, portanto, suas responsabilidades relacionadas a uma questão intrínseca ao histórico de ocupação do município.

No que toca ao município de Bertioga, conforme descrito na seção anterior, percebe-se um tipo de ocupação do solo peculiar em relação aos demais municípios litorâneos que compõem o core metropolitano, ou seja, marcada predominantemente pelos loteamentos e condomínios horizontais. De acordo com Pólis (2013), tal aspecto relaciona-se ao fato de o município, até 1991, se constituir política e administrativamente enquanto um distrito de Santos. Dessa forma, o então distrito de Bertioga estava inscrito no planejamento funcionalista de Santos, regido por legislação específica para a área continental do referido município.

Assim, na época, a produção do espaço de Bertioga, com repercussões no que pôde ser visto nos anos 2000, teve como um de seus principais condicionantes a disputa entre a administração municipal de Santos, que desenvolveu parâmetros para regular o uso e a ocupação do solo no distrito do qual se originou o município de Bertioga, e os interesses dos setores da construção civil e do mercado imobiliário que visavam tornar este município um território urbano predominantemente formado por loteamentos e condomínios horizontais constituídos por “segundas residências”.

No que tange ao conjunto de legislações urbanísticas instituídas em 1998, ainda segundo o estudo supracitado, é notório um disciplinamento no processo de parcelamento do solo para fins de instalação de loteamentos e condomínios fechados. Contudo, chama atenção o silêncio da lei acerca do aspecto “dimensão máxima” dos terrenos passíveis da implantação de um condomínio, não sendo encontrada na legislação municipal qualquer vedação à criação de condomínios de grandes dimensões com restrição de acesso dentro do tecido urbano.

Como resultado, verifica-se a formação de uma mancha urbana fragmentada, produzida pela implantação desarticulada de loteamentos e condomínios ocupados predominantemente enquanto “segunda residência”. Ainda segundo Pólis (2013), isso gera uma espécie de “espalhamento urbano” caracterizado por grandes distâncias e desconexões entre os bairros existentes. Consequentemente, essa fragmentação provoca descontinuidades nos sistemas de ruas, drenagem urbana, abastecimento de água, coleta de esgotos, entre outros. Torna ainda o transporte coletivo ineficiente e causa aumento nas distâncias entre os bairros, prejudicando a coesão social e territorial.

**QUADRO 1** – Instrumentos legais de ordenamento territorial vigentes no começo dos anos 2000 Municípios selecionados – RMBS

| Município | Instrumento Legal |
|---|---|
| **Bertioga** | Lei orgânica de 12/03/1993<br>Lei nº 315/98 – Plano diretor de desenvolvimento sustentado<br>Lei nº 317/98 – Código de uso e ocupação do solo |
| **Cubatão** | Lei orgânica de 09/04/1990<br>Lei comp. nº 2512/98 – Plano Diretor de desenvolvimento integrado<br>Lei comp. nº 2513/98 – Normas de parcelamento, uso e ocupação do solo |
| **Guarujá** | Lei orgânica de 17/04/1990<br>Lei comp. nº 43/98 – Zoneamento, uso, ocupação e parcelamento do solo |
| **Praia Grande** | Lei orgânica de 06/04/1990<br>Lei comp. nº 152/96 – Plano diretor<br>Lei comp. nº 153/96 – Ordenamento do uso e da ocupação e do parcelamento do solo |
| **Santos** | Lei orgânica de 05/04/1990<br>Lei comp. nº 311/98 – Plano diretor de desenvolvimento e expansão urbana<br>Lei comp. nº 312/98 – Ordenamento do uso e ocupação do solo na área insular do município<br>Lei nº 54/92 – Ordenamento do uso e ocupação do solo na área continental do município (APA Santos-Continente) |
| **São Vicente** | Lei orgânica de 05/04/1990<br>Lei comp. 29/12/1999 – Plano diretor |

**Fonte:** Afonso (2006).

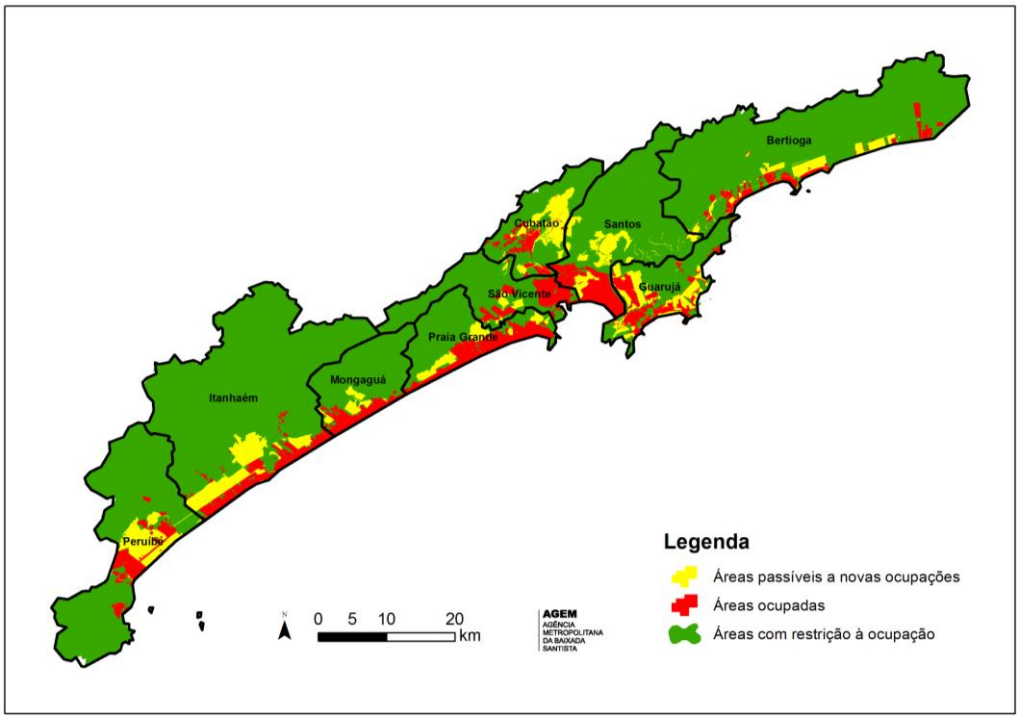
Se a urbanização de direito vigente através do conjunto de legislações apresentadas no Quadro 1 induziu onde e como se deu a configuração do ambiente construído, como também, a divisão social e econômica do espaço regional, na urbanização de facto, outra ordem de condicionantes igualmente possui papel importante para a consecução do processo em questão.

Assim como em toda a zona costeira, na Baixada Santista a ocupação urbana está diretamente vinculada ao processo de valorização da terra e de sua distribuição pelos diferentes segmentos da sociedade. No entanto, sua peculiar configuração física regional estabelece condições específicas, favorecendo ou limitando as possibilidades de expansão urbana (AFONSO, 2006).

De fato, a geomorfologia da região limitou as áreas propícias à ocupação. Segundo a mesma autora, apenas as escassas planícies não inundáveis da região atenderiam os requisitos para tal fim, ao contrário da maior parte de seu território, cuja cobertura é composta predominantemente por manguezais, planícies inundáveis, as escarpas da Serra do Mar, além da vegetação de restinga e dos promontórios rochosos distribuídos ao longo da linha de costa. Dessa forma, historicamente, o condicionante geomorfológico respondeu pela maior parte dos padrões espaciais de ocupação da região, visto que as áreas de maior longevidade temporal destinadas à ocupação urbana são, justamente, suas escassas planícies não inundáveis.

Como resultado disso, verifica-se que, em 1999, o território da Baixada Santista assim era composto: 40,3% por Mata Atlântica; 10,6% por vegetação de restinga; e 8,8% por manguezais (AFONSO, 1999,). Conforme é ilustrado no Mapa 4, segundo a Agem (2014), em 2014, 73,5% do território regional – que correspondia a 1.774 km² – era constituído de áreas não passíveis de ocupação, em função de apresentarem um destes três tipos de terreno, ou, por simplesmente, o terreno não possibilitar tal aproveitamento. Por sua vez, a mancha urbana municipal correspondia a 21,42%, ficando as áreas disponíveis para novas ocupações, conforme destacado anteriormente, a apenas 5,08% do território da Baixada Santista. Em suma, só restavam cerca de 123 km² de novos terrenos para expansão do ambiente construído.

**MAPA 4 –** Possibilidade de ocupação do solo no território. Municípios selecionados. RMBS – 2014




**Fonte:** Agem (2014). Tabulações especiais do autor.

Quando essa análise é desdobrada por município (Tabela 3), observa-se que os maiores detentores de áreas passíveis de expansão do ambiente construído concentram-se fora do core metropolitano, especialmente no litoral sul. Em 2014, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe agrupavam a maior parte dos lotes vagos (85,8%), terrenos sem vegetação (55%) e áreas com oportunidade à ocupação (75%) de toda a Baixada Santista. Em contrapartida, Santos, polo metropolitano, apresentou valores próximos a zero para os indicadores em questão, ilustrando-se aí a saturação da ocupação de seu território, característica, aliás, recorrentemente mencionada neste trabalho.

**TABELA 3 –** Distribuição relativa das áreas expansíveis. Municípios selecionados. RMBS – 2014

Em porcentagem

| Áreas expansíveis | Bertioga | Cubatão | Guarujá | Itanhaém | Mongaguá | Peruíbe | Praia Grande | Santos | São Vicente | RMBS |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Lotes vagos | 6,2 | 0,0 | 2,4 | 46,5 | 9,3 | 30,0 | 4,4 | 0,6 | 0,6 | 100,0 |
| Terrenos sem vegetação | 5,8 | 1,7 | 13,6 | 28,5 | 11,9 | 15,5 | 19,6 | 0,0 | 3,5 | 100,0 |
| Áreas com oportunidade ocupação | 19,5 | 0,0 | 4,6 | 47,7 | 1,1 | 25,9 | 1,2 | 0,0 | 0,0 | 100,0 |

**Fonte:** Agem (2014). Tabulações especiais do autor.

Ressalta-se que, em 2014, as áreas de conservação ambiental previstas legalmente, ou mesmo, impróprias para novas ocupações, cobriam mais de 50% do território de todos os municípios da RMBS. Em Bertioga, por exemplo, correspondiam a cerca de 85% de seu

território, sendo que nos três municípios do litoral sul (Mongaguá, Peruíbe e Itanhaém) o valor ficou acima do patamar de 70%.

A geomorfologia e as questões legais ambientais são importantes limitadores para o processo de ocupação da região, assim como para a redistribuição espacial da população metropolitana, porém, não são seus únicos condicionantes. Compartilham este papel com outro conjunto destes últimos que igualmente explicam a configuração do ambiente construído e a distribuição da população ao longo de seu território. Dessa forma, de acordo com Villaça (1998), o processo de estruturação urbano-regional de grandes aglomerações urbanas como a Baixada Santista possui como principais condicionantes a acessibilidade e a polarização.

No que tange à acessibilidade, explica-se o porquê da já discutida urbanização em eixos. Conforme é apontado por Afonso (2006), verifica-se uma densificação da ocupação na região ao longo dos principais eixos viários, mesmo em pontos mais afastados do núcleo metropolitano. A autora vai mais além, destacando que muitos assentamentos precários situados em áreas lindeiras às principais vias que cortam a região, instalados em terrenos inadequados a tal fim (manguezais e encostas muito íngremes), são justificados pela acessibilidade propiciada por essas localizações.

No que tange à concentração e à polarização, ainda seguindo a leitura de Afonso (2006), destacam-se a zona industrial de Cubatão, o centro de serviços e comércio de Santos, e a zona portuária. Ressalta-se que os mesmos são os principais indutores do processo de urbanização e metropolização, especialmente na zona compreendida pelo core da RMBS. Isso porque concentra as maiores oportunidades da região, especialmente com relação ao seu ainda relativamente amplo mercado de trabalho (mesmo após a crise financeira e o ajuste fiscal sofrido Estado brasileiro) e variada oferta de serviços.

No que diz respeito ao processo de urbanização stricto sensu, segue-se a lógica descrita por Kowarick (1979) para o processo de urbanização observado na década de 1970 nas grandes aglomerações urbanas do Brasil. Em uma primeira fase da ocupação, criam-se vários loteamentos autônomos arbitrariamente adjacentes ou não contíguos à mancha urbana preexistente, separados por vazios correspondentes a glebas de outros proprietários ou terrenos de difícil ocupação (AFONSO, 2006). Posteriormente, as zonas "a princípio desprezadas" pelo mercado imobiliário valorizam-se em decorrência de sua proximidade ao centro e às áreas com ocupação consolidada e por já serem providas de infraestrutura urbana. Logo, sua ocupação passa a ser viabilizada financeiramente mesmo em terrenos não propícios à ocupação do tipo residencial. De acordo com a referida autora, essa lógica de ocupação do espaço pode ser verificada na zona continental de São Vicente, em Praia Grande e também poderia ser estendida para os demais municípios do litoral sul e para Bertioga.

Por fim, quanto à proximidade às praias, outro condicionante do processo de estruturação urbana citado por Villaça (1998), ressalta-se, enquanto seu principal efeito no processo de expansão urbana da Baixada Santista, a disposição da mancha urbana de forma linearmente distribuída ao longo da linha de costa. Na RMBS, tal mancha tende a se irradiar do litoral de Santos e São Vicente, tanto em direção ao sul quanto ao norte, neste último

caso, intercalado por terrenos mais íngremes rentes ao litoral no Guarujá, e de forma descontínua em Bertioga, conforme já discutido anteriormente.

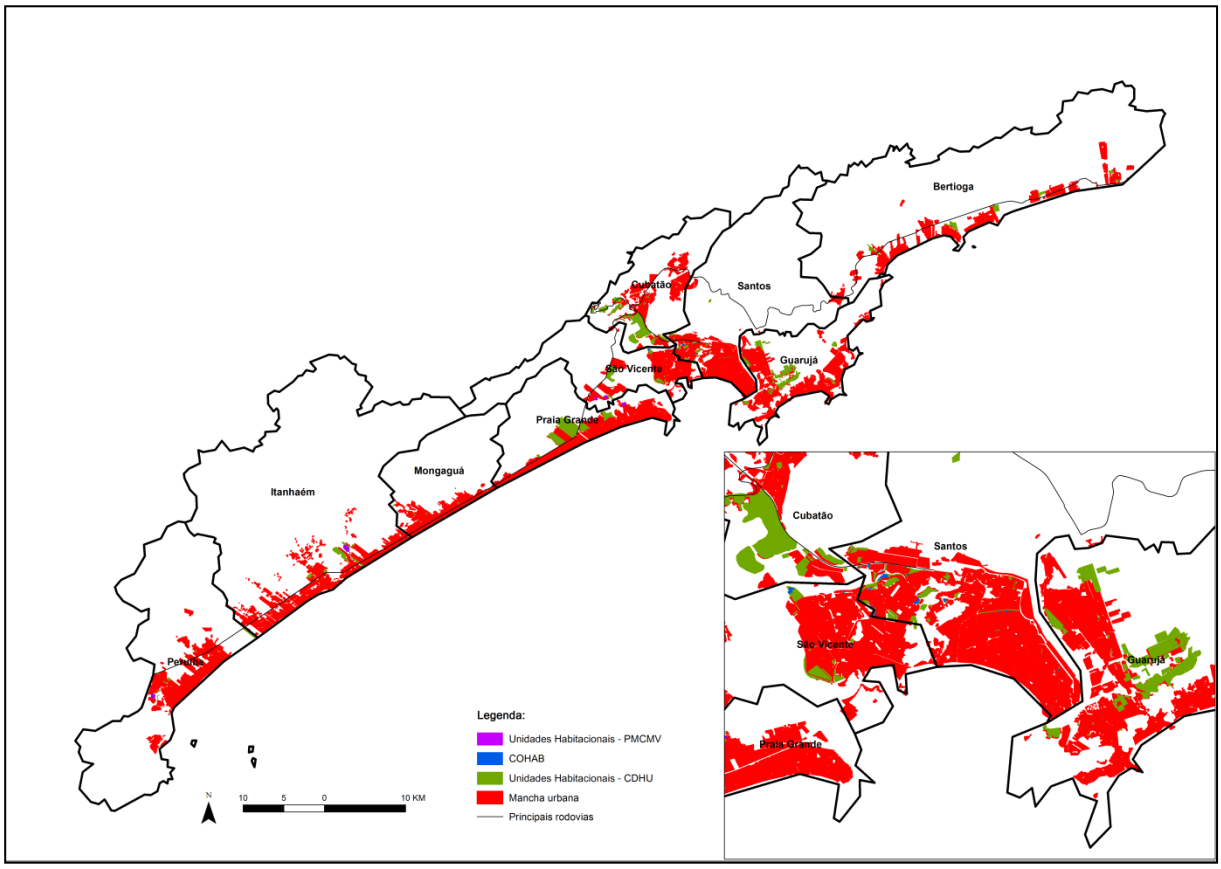
Nesse sentido, define-se um padrão de ocupação distinto do que foi tradicionalmente verificado em outros contextos urbanos nacionais. Isso porque, as esparsas manchas urbanas que davam forma às pequenas cidades que compunham historicamente a Baixada Santista foram substituídas por uma mancha urbana contígua ao litoral, não respeitando os limites municipais. As melhores localizações são estabelecidas não apenas pela proximidade com o mar e a praia, mas também pelo fato dessas áreas serem mais bem providas de infraestrutura urbana. Logo, a orla marítima assume a função de parque urbano, sendo que as vias à beira-mar passam a exercer o papel de polo aglutinador de população e de urbanização. Determina-se, pois, um padrão de urbanização peculiar, associado às atividades de turismo e segunda residência que, especialmente nos municípios mais centrais da região, sobrepõem-se à dinâmica de metropolização do espaço.

No que se refere à atuação do Estado, mapa 5, enquanto agente importante da produção do espaço por meio de suas políticas de provisão ou subsídio ao acesso à habitação, observa-se que seu maior ou menor peso relaciona-se ao contexto regional e histórico específico do processo de urbanização regional. Conforme já discutido anteriormente, a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU) e a COHAB foram os principais indutores do processo de ocupação do eixo de expansão metropolitana compreendido por Santos, São Vicente e Cubatão (NEGREIROS, 1992). Todavia, a partir de 2008, o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) assume o protagonismo das políticas habitacionais no Brasil. Na Baixada Santista, no entanto, sua eficácia e abrangência territorial estiveram limitadas aos demais condicionantes do processo de produção do espaço discutidos até aqui, principalmente àqueles relacionados à reduzida disponibilidade de espaços destinados à ocupação dos grupos sociais mais pobres.

Ainda segundo o estudo supracitado, a discreta atuação do programa na região encontra-se relacionada às peculiaridades da dinâmica do mercado imobiliário regional, atrelada ao mercado de domicílios de uso ocasional, assim como às restrições ambientais para a ocupação de grande parte do território. Tais aspectos implicam uma maior escassez e preço da terra, dificultando a implementação do PMCMV.

Em suma, as fragilidades da política pública em questão em suprir as demandas habitacionais dos grupos sociais menos abastados – mais precisamente da modalidade empresas do PMCMV – (ROLNIK, 2015), ficam mais ressaltadas em um contexto de ocupação do território com os condicionantes citados no parágrafo anterior. Por conseguinte, não somente se percebem efeitos de tais condicionantes sobre o valor reduzido de unidades habitacionais produzidas, como também sobre a desigual distribuição geográfica dos empreendimentos ao longo do território da RMBS.

**MAPA 5 –** Produção estatal de habitação. Municípios selecionados. RMBS – 2014




**Fonte:** Agem (2014). Tabulações especiais do autor.

A lógica de instalação do PMCMV é mais bem observada quando se analisa a distribuição dos empreendimentos em função das faixas de renda de atendimento. Conforme verificado em outras realidades metropolitanas, os municípios que compõem o core metropolitano, ao lado de Bertioga, concentraram a produção dos empreendimentos das faixas 2 e 3 do programa.

Enquanto isso, os municípios "periféricos" do litoral sul, ao lado de São Vicente, concentraram os empreendimentos vinculados à faixa 1. Mais precisamente, conforme pode ser observado na Tabela 4, a maior parte dos empreendimentos voltada a essa faixa de rendimentos encontra-se situada nos limites da mancha urbana. Enquanto aspecto proeminente dessas localizações coloca-se o baixo preço do solo urbano, especialmente nas áreas mais recuadas em relação ao litoral (zona continental, no caso de São Vicente), as quais não são ainda disputadas pelos projetos destinados ao veraneio ou aos grupos sociais de status socioeconômico mais elevado para uso permanente.

**TABELA 4 –** Unidades habitacionais construídas no âmbito do PMCMV segundo faixa de atendimento. Municípios selecionados. RMBS – 2012

| Municípios | Faixa (%) | | | Total | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 1 | 2 | 3 | % | Nº abs. |
| Bertioga | 0,0 | 19,8 | 20,5 | 8,8 | 478 |
| Guarujá | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
| Santos | 2,2 | 14,9 | 38,5 | 13,4 | 723 |
| Cubatão | 0,0 | 0,0 | 0,0 | 0,0 | - |
| São Vicente | 29,0 | 0,0 | 14,7 | 19,8 | 1.068 |
| Praia Grande | 7,9 | 56,5 | 26,4 | 22,1 | 1.194 |
| Mongaguá | 0,0 | 8,8 | 0,0 | 1,8 | 96 |
| Itanhaém | 43,4 | 0,0 | 0,0 | 24,4 | 1.316 |
| Peruíbe | 17,4 | 0,0 | 0,0 | 9,8 | 528 |
| **Total** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **100,0** | **5.403** |

**Fonte:** Pólis (2014). Tabulações especiais do autor.

Pólis (2014, p. 19) destaca algumas relações entre a lógica de espacialização dos empreendimentos na Baixada Santista e o concomitante processo de metropolização e periferização. Por exemplo, a instalação de empreendimentos voltados às faixas 2 e 3, em Praia Grande, "possui relação com a crescente procura por imóveis no município em função da valorização imobiliária em Santos, no bojo de uma crescente dinâmica metropolitana que vem se estabelecendo entre estes municípios". Além disso, não se pode deixar de vincular tal procura aos grupos sociais da RMSP que veem o município como alternativa habitacional, realizando uma mobilidade residencial para a RMBS em um processo que será discutido mais detalhadamente nos capítulos posteriores.

O mesmo estudo ainda levanta a hipótese de que algumas destas unidades estejam sendo direcionadas ao uso ocasional vinculado às atividades de turismo e segunda residência, desvirtuando o objetivo do PMCMV. Como exposto anteriormente, no município de Bertioga os empreendimentos da faixa 3 estão localizados em áreas predominantemente destinadas a casas e apartamentos de veraneio.

Para além da localização, percebem-se diferenças substanciais quanto ao tipo de ocupação do território entre as faixas de atendimento do programa. No que tange à inserção urbana dos empreendimentos, verifica-se que os empreendimentos das faixas 2 e 3 tenderam a aparecer de forma dispersa no território, nas melhores localizações regionais. Enquanto isso, os empreendimentos da faixa 1, em realidade, reproduzem o padrão de ocupação dos grandes conjuntos habitacionais construídos na época do Banco Nacional de Habitação (BNH), composto por várias unidades habitacionais e blocos de apartamento, reeditando os padrões de segregação residencial das grandes "periferias tradicionais metropolitanas" e seguindo os termos os propostos por Cunha (2018) para designar as zonas metropolitanas em questão. No entanto, em virtude de as regras específicas do programa limitar em o número máximo de unidades por empreendimento, as construtoras implantam

vários condomínios de moradia contíguos um ao lado do outro, formando na prática grandes conjuntos.

Pólis (2014) ratifica a perspectiva de análise levantada no parágrafo anterior ao afirmar que, na verdade, reproduz-se um modelo de urbanização baseado em grandes conjuntos habitacionais monofuncionais, embora separados por muros e gradis, com estruturas de gestão condominial distinta. Acabam por reproduzir o padrão de ocupação dos condomínios fechados das zonas e periferias elitizadas metropolitanas, trabalhando por fragmentar o tecido urbano (CUNHA, 2018). Além disso, dificultam o acesso a equipamentos e áreas comerciais, uma vez que o condomínio, ao contrário do loteamento, não prevê áreas de utilidade pública.

De fato, tais padrões de ocupação do espaço reproduzidos pelo PMCMV para a faixa 1 na Baixada Santista acabam por impulsionar o processo de heterogeneização das periferias tradicionais metropolitanas, identificado por Cunha e Falcão (2017) na RMC. Se, de um lado, contribuem para intensificar a segregação residencial, por outro, definem novas formas de produção do espaço nas periferias metropolitanas, distintas daquelas tradicionalmente observadas no processo de periferização metropolitana verificado desde anos 1970 no Brasil, como já dito, marcado pela homogeneidade das condições precárias de ocupação desses espaços.

Por fim, conforme discutido anteriormente, para a legislação urbanística e suas relações com a produção do espaço na Baixada Santista, não se podem esquecer os agentes modeladores do espaço urbano que atuam por detrás da ação do Estado na implementação da política habitacional em questão. Dessa forma, de acordo com o que foi apurado por Pólis (2014), observa-se que a maior parte dos empreendimentos realizados na RMBS, em ambas as fases do programa, foi implementada por construtoras de atuação local, que ficaram responsáveis pelos empreendimentos destinados à faixa 1, ou seja, justamente aqueles assentamentos que se encontram associados ao processo de esgarçamento da mancha urbana das zonas de periferização dos grupos sociais menos abastados (municípios do litoral sul e áreas mais recuadas em relação ao litoral). Já as construtoras com atuação nacional foram aquelas responsáveis pela implementação dos empreendimentos voltados às faixas 2 e 3, em outros termos, aqueles situados nas zonas providas de melhor infraestrutura e que, portanto, se constituem nas melhores localizações metropolitanas.

Dessa forma, essa lógica de envolvimento dos agentes modeladores do espaço urbano com as faixas de atendimento do PMCMV pode ser estendida para a produção de domicílios não vinculada ao programa. Isso porque, na produção do ambiente construído voltada à classe média e às elites demandam-se maiores níveis de investimentos, ao mesmo tempo em que se conseguem extrair maiores volumes de renda terra. São, portanto, mais viáveis aos agentes modeladores que possuem maior capacidade investimento, isto é, aos grupos empresariais que atuam na escala nacional. Enquanto isso, nas áreas de periferia, as possibilidades de extração de renda da terra são menores, sendo pouco atrativas aos últimos agentes, logo, os capitais imobiliários locais tendem a atuar mais ostensivamente na produção do espaço nessas áreas.

# 4. Considerações finais

O olhar sobre a produção do espaço na Baixada Santista nos últimos 20 anos permitiu a identificação de certos condicionantes de ordem mais geral e que estão presentes no processo de expansão de outras aglomerações urbanas. Todavia, verificou-se o protagonismo de outros condicionantes peculiares à região, responsáveis por darem os nuances específicos à Baixada Santista quanto à produção de seu ambiente construído.

Em primeira análise, chamou atenção o caráter elitista e funcionalista de uma série de legislações urbanísticas que foram instituídas no período abrangido pela presente pesquisa. Em comum entre as elas, ressalta-se que se preocuparam quase que exclusivamente em reservar as melhores localizações metropolitanas – ou mesmo criar novas – para os grupos sociais que podiam usufruir e pagar por elas. Como consequência, aumentaram as possibilidades de extração de renda da terra por parte dos agentes modeladores do espaço urbano tipicamente capitalistas, especialmente aqueles que atuavam diretamente no mercado imobiliário.

Nesse contexto, a palavra de ordem foi "seletividade". Seletividade na hora de decidir onde as legislações urbanísticas seriam aplicadas e para quais grupos sociais, a partir da presença ou leniência do Estado. Com isso, as clivagens sociais ficaram ainda mais marcadas na região, com efeitos claros sobre a dinâmica sociodemográfica e condições de vida seguidas a partir de então.

Não se pode esquecer certas especificidades da configuração socioespacial da Baixada Santista que trabalham por realçar e intensificar as dinâmicas sociais, demográficas e de produção do espaço vivenciadas pela região em um período mais recente, comparativamente a outros contextos metropolitanos, os quais não estão submetidos a tal ordem de condicionantes. Desse modo, a já destacada escassez de espaços propícios à expansão urbana encontra-se, em grande parte, relacionada à peculiar geomorfologia da região que limita a existência de áreas propícias às ocupações a uma restrita faixa de planície encrustada entre a linha de costa e a escarpa da Serra do Mar. No mesmo sentido, a existência de uma legislação ambiental restritiva, com largas parcelas do território metropolitano destinadas à proteção ambiental integral, igualmente limita a expansão do ambiente construído, assim como, o desenvolvimento de atividades rurais, tendo como um dos seus efeitos o elevado grau de urbanização da região em comparação às outras RMs.

A orla marítima igualmente age com um importante e peculiar condicionante da ocupação da RMBS. Isso porque, um grande estoque de domicílios potencialmente ocupáveis em caráter permanente pela população local é reservado a um público de fora da região. Dessa maneira, limitam-se as opções de moradias nas áreas mais providas de infraestruturas da orla marítima e nas áreas centrais da região onde estão concentradas as oportunidades metropolitanas. Além disso, nos períodos de alta temporada, os já limitados serviços de utilidade pública metropolitana (transporte, abastecimento de água, saúde, etc.) acabam sendo onerados pela população flutuante, com efeitos sobre os grupos sociais menos favorecidos.

Em suma, observa-se que a produção social do espaço metropolitano da Baixada Santista tornou-se ainda mais elitista nas últimas duas décadas, com consequências relevantes sobre sua dinâmica populacional. Isso porque, os grupos sociais menos abastados se veem sem opção de residir no caro e limitado núcleo metropolitano, este claramente reservado às elites locais por uma legislação urbanística restritiva, ou às classes médias e elites do planalto que se utilizam da região como segunda moradia ou lazer por meio da posse de domicílios de uso ocasional. Entretanto, novas opções de residência destinadas às elites locais e do planalto, a partir de legislações urbanísticas propícias, também foram criadas fora do núcleo metropolitano em municípios periféricos, como Praia Grande e Guarujá, que por este motivo registram um incremento da heterogeneidade e elitização socioeconômica de seus territórios nos anos 2000.

## 5. Referências bibliográficas

AFONSO, C. M. *A paisagem da Baixada Santista: urbanização, transformação e conservação*. São Paulo, SP: Edusp, 2006.

_____. *Uso e ocupação do solo na Zona Costeira do Estado de São Paulo: uma análise ambiental*. São Paulo, SP: Annablume; Fapesp, 1999.

AGEM. *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Região Metropolitana da Baixada Santista 2014-2030*. Santos, SP, 2014.

BRANDÃO, M. V. M. et al. "Do mar à terra": velhas e novas dinâmicas nos processos decisórios da política de desenvolvimento urbano no Brasil. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). *Baixada Santista: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 322-351. (Série Estudos Comparativos).

CAPEL, H. Agentes y estrategias en la producción del espacio urbano español. *Revista Geográfica*, México, DF, n. 8, p. 19-56, 1972.

CARRIÇO, J. M.; BARROS, M. F. Crise de mobilidade urbana em Santos/SP: produção imobiliária, segregação socioespacial e desenraizamento. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 16., 2015, Belo Horizonte, MG. *Anais…* Belo Horizonte, MG, 2015.

_____; SOUZA, C. D. Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G.; SANTOS, A. R. (Ed.). *Baixada Santista: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015. p. 31-60. (Série Estudos Comparativos).

_____. Produção do espaço urbano voltada para as elites: doze anos de aplicação da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação 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.* Santos, SP: Universitária Leopoldianum, 2011. p. 145-176.

_____. *Baixada Santista: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*. 2006. 468f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 2006.

_____. *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. 2002. 247f. Dissertação (Mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, USP, São Paulo, 2002.

CORRÊA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L.; SPOSITO, M. E. B. (Org.). *A produção do espaço urbano: agentes, processos, escalas e desafios.* São Paulo, SP: Contexto, 2011.

_____. *Diferenciação sócio-espacial, escala e práticas espaciais*. Rio de Janeiro, RJ: UFRJ; GEU-Grupo de Estudos Urbanos, Departamento de Geografia, 2006. (Texto para Discussão – inédito).

CUNHA, J. M. P. (Org.). *Dinâmica demográfica e socioespacial no Brasil Metropolitano: convergências e especificidades regionais*. São Carlos, SP: UFSCAR, 2018.

_____; FALCÃO, C. A. (Org.). *Campinas metropolitana: diversidades socioespaciais na virada para o século XXI*. Campinas, SP: Librum Editora, 2017.

GOTTDIENER, M. *A produção social do espaço*. São Paulo, SP: Edusp, 1993.

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

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra, 1979.

LEFEBVRE, H. *Production of space*. Oxford: Basil Blackwell, 1991.

_____. *Espacio y politica*. Barcelona: Península, 1976.

LENCIONI, S. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. In: FERREIRA, A.; RUA J.; MATTOS, R. C. (Org.). *Desafios da metropolização do espaço*. Rio de Janeiro, RJ: Consequência, 2015. p. 35-68.

MANFREDO, M. T. *Desigualdade e produção do espaço urbano: o caso de Hortolândia na Região Metropolitana de Campinas.* 2007. 203f. Dissertação (Mestrado em Demografia) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2007.

NEGREIROS, R. *A Região Metropolitana da Baixada Santista: dinâmica sócio-econômica e as perspectivas da gestão urbana*. Relatório D.2 do Projeto – Urbanização e metropolização no Estado de São Paulo: desafios da política urbana. Campinas, SP: Nesur-IE/Unicamp; Convênio SEP/Unicamp, 1992. (Mimeo)

PÓLIS. *A produção do Programa Minha Casa Minha Vida – MCMV na Região Metropolitana da Baixada Santista: impactos urbanos e ambientais dos empreendimentos*. São Paulo, SP: Pólis; MCMV/CNPq, 2014.

_____. *Relatório regional do diagnóstico urbano socioambiental do litoral paulista: Bertioga.* São Paulo, SP, 2013. (Versão Preliminar)

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, RJ: Observatório das Metrópoles, 2012.

SEABRA, O. C. L. *A muralha que cerca o mar: uma modalidade de uso do solo urbano*. 1979. 122f. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, 1979.

VILLAÇA, F. *Espaço intraurbano no Brasil*. São Paulo, SP: Studio Nobel/Fapesp; Lincoln Institute, 1998.

ZÜNDT, C. Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização. In: CUNHA, J. M. P. (Org.). *Novas metrópoles paulistas: população, vulnerabilidade e segregação.* Campinas, SP: Nepo/Unicamp, 2006. p. 305-336.