I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

DIOGO OLIVEIRA MUNIZ CALDAS

Copyright © 2020 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - UNIVEM/FMU – São Paulo
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio – Rio de Janeiro
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR – Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade – UNIMAR/FEPODI – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara – ESDHC – Minas Gerais
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro
Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho – Ceará
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS – Sergipe
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR – São Paulo
Secretarias
Relações Institucionais:
Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes – UNB – Distrito Federal
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM – São Paulo
Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo
Comunicação:
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali – Rio Grande do Sul
Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB – Paraíba
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC – Santa Catarina
Relações Internacionais para o Continente Americano:
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM – Rio Grande do Sul
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes:
Prof. Dr. José Barroso Filho – ENAJUM
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Eventos:
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec – Minas Gerais
Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC – Paraná
Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS – Mato Grosso do Sul

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UMICAP – Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Diogo Oliveira Muniz Caldas

Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2020.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-077-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constituição, cidades e crise

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. I Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2020 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34

CONPEDI

Conselho Nacional de Pesquisa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis
Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br

I ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I

Apresentação

A edição do I Encontro Virtual do CONPEDI, consolida o Direito Urbanístico como área de ampla produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país, demonstrando uma preocupação da comunidade científica, com a qualidade de vida nos centros urbanos. As temáticas debatidas envolveram uma diversidade de temas urbanísticos e, alguns artigos analisaram pontos importantes da Lei Federal n. 13.465/2017, demonstrando um grande interesse, dos pesquisadores, em estudar a ocupação dos espaços territoriais urbanos de forma a trazer qualidade de vida, dignidade e justa distribuição dos equipamentos urbanos. Nesse sentido, nas sessões do Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I, verificou-se grandes contribuições; além de as temáticas discutidas encontraram enorme receptividade de todos os presentes na sala virtual e os debates foram muito dinâmicos, profícuos e entusiasmados no sentido de se verificar mecanismos jurídicos para se construir um direito urbanístico focado nos direitos humanos, bem como nos deveres dos cidadãos e do Estado, de fiscalizar, efetivar políticas públicas na perspectiva do Direito Urbanístico. Ressaltou-se, assim, que todos os seres vivos que desfrutam do espaço urbano sejam abrigados nesse espaço, com componentes de valorização da vida, em todas as suas formas, buscando usufruir e internalizar o conceito de direito à cidade e "Cidades Sustentáveis". Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação no evento. Os temas apresentados são atuais e trazem contribuições significativas para o Direito Urbanístico. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

A autora Janaína Helena de Freitas defendeu o artigo intitulado "A VIOLAÇÃO AO DIREITO À MORADIA NOS MEGAEVENTOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS DIREITOS HUMANOS", destacando que os megaeventos ocorridos no Brasil em 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas), trouxeram efeitos negativos ao direito de moradia e, por conseguinte, violaram direitos humanos. Já Roberto Carvalho Veloso e João Simões Teixeira, no artigo intitulado "DESAPROPRIAÇÃO URBANÍSTICA SANCIONATÓRIA E SUA UTILIZAÇÃO PRIORITÁRIA NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL À MORADIA", destacaram, que é necessário priorizar a concretização do direito fundamental à moradia, como programa de Políticas Públicas eficientes; uma vez que esse é um direito fundamental de todos cidadão. Nesse sentido, Luana Marina dos Santos e Gerson Neves Pinto, no artigo intitulado "A BIOPOLÍTICA E OS CONTORNOS DA CIDADE: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DE

GERENCIAMENTO A PARTIR DE MICHEL FOUCAULT", destacaram que, para efetivar o direito à moradia como direito fundamental, é necessário socorrer-se da biopolítica para obter mecanismos eficazes de gerenciamento, a partir de uma visão de Michel Foucault. Ainda nessa visão, o artigo intitulado "A ÉTICA DE EMMANUEL LÉVINAS E A AUSÊNCIA DE ALTERIDADE NA INSTITUIÇÃO DAS GATED COM-MUNITIES: QUEM OU O QUE ESTÁ POR DETRÁS DOS MUROS?" de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, destaca a importância da Ética de Lévinas, e de fundamento filosóficos para a ordenação do solo urbano e a garantia do direito de moradia., em especial, nas comunidades fechadas. E é nessa mesma linha de raciocínio que o artigo intitulado "A EXPERIÊNCIA COM CIDADES INTELIGENTES NO BRASIL E NO MUNDO: VISÕES DE UM FUTURO PARA POLÍTICAS PÚBLICAS EM PLANEJAMENTO URBANO", de autoria de Émilien Vilas Boas Reis e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, reforça a necessidade de se tomar como base a doutrina estrangeira para justificar a necessidade premente de ordenamento e planejamento do solo urbano, para concretizar, na prática, o conceito de cidades inteligentes, sobre a Ética da Alteridade.

Já o artigo intitulado "A ILUSÃO VERDE NOS ESPAÇOS URBANOS: UMA REFLEXÃO ACERCA DA ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE NAS CIDADES", de autoria de Adélia Alves Rocha , Helen Cristiany Pimenta de Oliveira e Émilien Vilas Boas Reis, traz uma análise dos espaços urbanos dotados de elementos voltados aos interesses comuns, como instrumento do Direito Comum, elencado na Lei Federal n. 12.651/12; concluindo que as cidades, como lugares múltiplos, nem sempre são dotadas de planejamento e estruturação, apresentando desconformidades entre a norma e áreas de preservação permanentes nos centros urbanos. Conectados com esse mesmo raciocínio. os autores Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita, trouxeram importante análise do instituto da Mediação, previsto na Lei n.13.465/2017, para solucionar conflitos que envolvem as Zonas Especiais de Interesse Social. Ainda no tocante à analise da Lei n. 13.465/2017, Victor Novais Buriti e Flávia Trentini, no artigo intitulado "A LEI DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA (LEI N. 13.465/2017) E A SUA COMPATIBILIDADE COM A META 11.1 DA AGENDA 2030 DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS", analisaram a compatibilidade de aplicação desta Lei no âmbito da Agenda 2.030, destacando que os estudos nesse viés, ainda são muito incipientes, devendo-se dedicar mais estudos com esse olhar. Já os autores Walber Palheta De Mattos e Bruno Soeiro Vieira, no artigo intitulado "A RELAÇÃO ENTRE DIREITO E POLÍTICA: UMA ANÁLISE SOB A PERSPECTIVA DA REGIÃO METROPOLITANA E SUA GOVERNANÇA" realizaram uma crítica da relação entre direito e política sob a perspectiva do fenômeno da região metropolitana e sua governabilidade. Na mesma linha de raciocínio, o artigo intitulado "ARRANJOS PÚBLICO-PRIVADOS NO DESENVOLVIMENTO DA CIDADE", de

autoria de Armando Rodrigues Gadelha Moreira, analisa as questões políticas para se poder chegar a um status de cidade saudável e sustentável, destacando que o indivíduo é o principal agente que promoverá a conquista desse status. Já Mateus Cavalcante de França, Guilherme Stefan e Raissa Rayanne Gentil de Medeiros ao comentarem sobre a COVID19, no artigo intitulado "DESLOCAMENTOS FORÇADOS NA CIDADE: REGULAÇÃO ESPACIAL EM CONTEXTO DE PANDEMIA" concluíram que o isolamento social é de suma importância para se conter o avanço do vírus, sendo necessário atender ao comando do Estado, no tocante à regulação do espaço em todos os âmbitos. Nesse mesmo sentido, o autor Michael Almeida di Giacomo, no artigo intitulado "DIREITO À CIDADE E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ" destaca que os movimentos populares são extremamente importantes na construção e regulamentação da Política Urbana no Brasil, para compor uma frente de inclusão e garantias de direitos no combate à lógica especulativa imobiliária.

Para consolidar as discussões travadas anteriormente, Eder Marques de Azevedo, no artigo intitulado "O PLANO DIRETOR SUSTENTÁVEL E A EFETIVIDADE DO DIREITO A CIDADES RESILIENTES", investigou a possibilidade de o plano diretor das cidades, no tocante às áreas sujeitas à ocorrência de riscos naturais, poderiam promover a efetivação do direito à cidades resilientes e sustentáveis; e esclarece que as cidades resilientes dependem do planejamento de ações preventivas e pós-desastre, no ambiente urbano. Nesse mesmo sentido, os autores Mozart Victor Ramos Silveira e Carla Maria Peixoto Pereira, ao discorrerem sobre o artigo intitulado "TEORIA(S) CRÍTICA(S) COMO MÉTODO DE ANÁLISE E INTERPRETAÇÃO NA PESQUISA EM DIREITO URBANÍSTICO", destacam a importância da Teoria Crítica e a sua aplicabilidade e relevância no direito urbanístico, concluindo sobre as possibilidades e aplicabilidades para esse viés de interpretação e análise, que apresentam novas visões e novas possibilidades para a pesquisa jurídica no campo das cidades.

Para finalizar, Sophia Alvarez Amaral Melo Bueno, ao discorrer sobre "URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS: UM BREVE RELATO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA", esclareceu que os espaços públicos, no Brasil, ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse escolher como moradia. Além disso, a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que as diretrizes públicas sejam eficientes em prol do equilíbrio sócio-ambiental, alcançando-os de forma plena.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui realizadas, são

contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida no meio ambiente urbano, com acesso à moradia e efetivação da dignidade dos cidadãos, em harmonia com o princípio da alteridade no campo do Direito Urbanístico, sendo imprescindível discutir e assegurar direitos, não só do homem mas de todos os seres que habitam o espaço urbano.

Desejamos, pois, excelente leitura a todos.

Professor Dr. Diogo Oliveira Muniz Caldas – UVA / UNICARIOCA

Profa. Dra Rosangela Lunardelli Cavallazzi – PROURB - UFRJ / PUCRio

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti – UEA / UFAM

Nota técnica: Os artigos do Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade I apresentados no I Encontro Virtual do CONPEDI e que não constam nestes Anais, foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals (https://www.indexlaw.org/), conforme previsto no item 8.1 do edital do Evento, e podem ser encontrados na Revista de Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS: UM BREVE RELATO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

URBANIZAÇÃO NO BRASIL E SEUS ASPECTOS SOCIAIS E AMBIENTAIS: UM BREVE RELATO DO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

Sophia Alvarez Amaral Melo Bueno

Resumo

Este artigo teórico-conceitual, teve abordagem qualitativa e utilização de pesquisa bibliográfica e documental teve por objetivo principal apresentar o processo de urbanização no Brasil que atravessou aspectos marcantes na história influenciando a realidade do desenho no planejamento das cidades e do alcance de moradias dignas. Concluiu-se que os espaços públicos ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse indicar como moradia. Além disso, a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que diretrizes públicas eficientes em prol do equilíbrio social, bem como ambiental, sejam alcançados de forma plena.

Palavras-chave: Baixada santista, Meio ambiente, Urbanização

Abstract/Resumen/Résumé

Este artigo teórico-conceitual, teve abordagem qualitativa e utilização de pesquisa bibliográfica e documental teve por objetivo principal apresentar o processo de urbanização no Brasil que atravessou aspectos marcantes na história influenciando a realidade do desenho no planejamento das cidades e do alcance de moradias dignas. Concluiu-se que os espaços públicos ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse indicar como moradia. Além disso, a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que diretrizes públicas eficientes em prol do equilíbrio social, bem como ambiental, sejam alcançados de forma plena.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Baixada santista, Meio ambiente, Urbanização

INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar o processo de urbanização no Brasil que atravessou aspectos marcantes na história influenciando a realidade do desenho no planejamento das cidades e do alcance de moradias dignas. Apresentando o processo de industrialização, o qual foi crucial para o espraiamento das autoconstruções, bem como a fomentação do mercado, muitas vezes irregular, das moradias em locais protegidos pela legislação ambiental.

A promulgação da Constituição Federal de 1988 e a notável preocupação com a proteção do meio ambiente e do planejamento urbano foi um acontecimento decisivo para que a legislação nacional, estadual ou municipal atendesse às exigências da nossa lei maior, assim, realizando o cumprimento e a eficácia da norma.

A implementação de planos diretores ao longo do tempo, mesmo com as funções socioeconômicas das cidades já prejudicadas, posto o desempenho social não ser alcançado pela efetividade de políticas públicas, mostra-se crucial para que as cidades sejam sustentáveis e exista a distribuição do espaço e moradia, também, para os menos favorecidos.

Quando se trata da Região Metropolitana da Baixada Santista, organizada através de Lei Complementar Estadual, essa merece destaque ante sua atuação junto aos municípios pertencentes na implementação de projetos referentes ao planejamento urbano, bem como a projetos habitacionais, apresentando a problemática e a resolução de problemas importantes decorrentes do excedente de capital, observados a partir da construções de rodovias na região, construção de indústrias e a busca por moradias adequadas em todos os aspectos que podem ser entendidos como qualidade de vida e bem-estar social.

Portanto, o processo desigual de urbanização é preocupante, assim sendo, o nascimento de regulamentação específica traz para cada realidade urbana a transformação dos aspectos preocupantes para aspectos de humanização dos centros urbanos.

1 O PROCESSO DE URBANIZAÇÃO BRASILEIRA

O processo de urbanização brasileira passou por significativas mudanças atendendo a interesses que sempre influenciaram a maneira de acesso à terra, desde a época colonial, pelo sistema das Sesmarias, sistema este que o possuidor da terra era escolhido pela corte portuguesa para cultivar a terra e tinha por objetivo povoar o novo território (ROLNIK, 1997).

Esse sistema perdurou no Brasil até 1822, quando José Bonifácio de Andrade e Silva regulamentou a posse da terra por usucapião, fazendo com que a cultura e a moradia no campo se tornassem a opção preferencial da população. A Lei n. 601 de 1850, a Lei de Terras, em seu artigo 1º, delimitava que a aquisição das terras não poderia ser efetuada a não ser a título oneroso, assim tipificando o caráter mercantil da terra pública (ROLNIK, 1997).

Esta lei introduziu uma mudança significativa na aquisição da propriedade, ou seja, a do registro. Para a urbanista Raquel Rolnik, em sua obra a Cidade e a Lei, a promulgação da Lei de Terras marca um corte fundamental na forma de apropriação da terra no Brasil, com grandes consequências para o desenvolvimento das cidades terra (ROLNIK, 1997). A partir desse momento, somente aqueles que possuíam recursos teriam condições de acesso à terra, o que levou milhões de brasileiros e imigrantes a viver em condições precárias.

A norma supracitada mudou, radicalmente, a composição da riqueza, pois fazia parte de um processo de eliminação paulatina do regime escravista. Não por acaso, a mesma lei viabilizou a importação de mão de obra europeia, para trabalhar na lavoura, dando início ao ciclo migratório que perdurou até meados do século XX. Mas, os imigrantes, sem recursos, não tinham condições de adquirir as terras devolutas disponibilizadas após a sanção da norma. Quanto aos escravos libertos ou seus descendentes nascidos livres, por nunca poderem tido oportunidade de acumular patrimônio, também ficaram alijados do acesso à terra.

Até o início do processo de industrialização, grande parte da população do Brasil vivia no campo, situação que pode ter facilitado a exploração dos recursos naturais, posto que a legislação aplicável e a fiscalização não eram suficientes para o impedimento da utilização dos recursos naturais sem limitações.

Com o início do processo industrial no Brasil, entre as décadas de 1920 e 1930, o planejamento urbano priorizou o redesenho do sistema viário e os sistemas de transportes, consequentemente, facilitando a circulação de pessoas, o que de imediato não é negativo, mas sem planejamento adequado das cidades, em um contexto de segregação socioespacial crescente, gerou-se situações de crise urbana, ambiental e social. Nesse período a atividade de planejamento urbano começava a se consolidar no Brasil, como tentativa de resposta à crise das grandes cidades.

Foram apresentados planos importantes, como o de remodelação da cidade do Rio de Janeiro, então Distrito Federal, pelo urbanista francês Alfred Agache[1], que ficou conhecido como o primeiro plano diretor do País, mesmo não sendo implantando em quase sua totalidade.

[1] Alfred Agache, arquiteto francês, influenciou o debate sobre conceitos urbanísticos no Brasil, também planejou a urbanização de outras capitais brasileiras, entre elas, Recife, Porto Alegre e Curitiba.

O Plano Agache influenciou o planejamento urbano nacional, de acordo com as expectativas trazidas pelas classes dirigentes, cujo programa principal era o embelezamento das cidades nos moldes europeus, modernizando-as, sob influência de movimentos internacionais no campo do urbanismo. Nas décadas seguintes, importantes urbanistas, como Prestes Maia, Ulhôa Cintra, Anhaia Mello e Heitor Ferreira de Souza iriam produzir uma série de propostas visando modernizar as cidades brasileiras.

Com a rápida urbanização, marcada pela desigualdade social, a necessidade de habitação popular emergiu, questão que começou a ser enfrentada, após a década de 1920, com a publicação da Lei Eloy Chaves (BRASIL, 1923), que consolidou o sistema previdenciário brasileiro[2] a criação do Instituto da Previdência do Ministério do Trabalho (IAPs)[3], que se tornaram os grandes promotores de projetos habitacionais na primeira fase da industrialização (BONDUKI, 1998). Até a introdução do salário mínimo, por Vargas, algumas indústrias também implantavam as chamadas "vilas industriais", junto a suas plantas, visando dar condições de moradia a seus operários. Mas também foi uma estratégia insuficiente, diante da enorme demanda existente (BONDUKI, 1998).

Neste período, consolidaram-se institutos criados por diversas categorias profissionais, que na ausência de uma política estatal de habitação social, passaram a se ocupar, também, da construção de conjuntos habitacionais voltados a essas categorias. Porém, o resultado não foi satisfatório, posto que grande parte da população ainda ficava à margem do alcance dos benefícios instituídos.

Diante desse processo, em 1943, no governo Dutra, mas planejada desde o governo Vargas, foi criada a Fundação Casa Popular (FCP)[4], programa que articulou a construção de conjuntos habitacionais em algumas cidades, dentre elas a cidade de Santos/SP, como em 1948, com o Núcleo Residencial de Santos (Ver Figura 1), conhecido como "Casas Populares do Macuco"

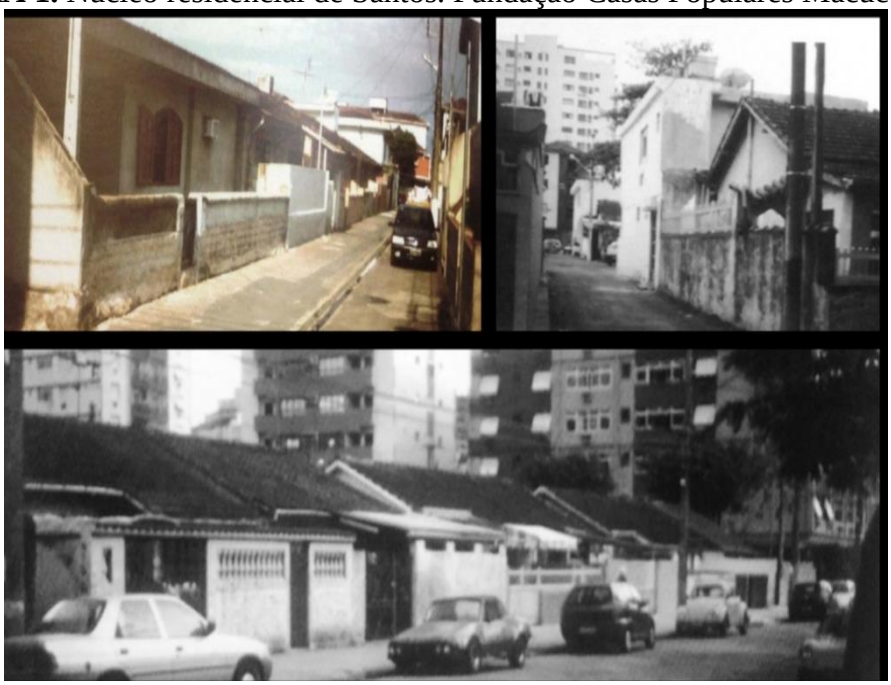
---

[22] Decreto Legislativo n. 4.682/1923.

[3] Os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) foram criados em 1923 pela Lei Elói Chaves e foram o embrião do antigo INPS. Esses órgãos foram fundamentais na produção habitacional nas décadas seguintes, transformando-se na alternativa habitacional para a classe trabalhadora organizada (BONDUKI, 1998). Em Santos, o IAPI da rua Alexandre Martins, no bairro Aparecida, é testemunha dessa produção.

[4] A título de curiosidade: apesar de receber o nome de conjunto habitacional Macuco, o projeto está inserido no bairro do Estuário.

FIGURA 1. Núcleo residencial de Santos. Fundação Casas Populares Macuco, 1948.



Fonte: Google Imagens, 2020.

Nota-se assim, a importância de políticas públicas efetivas em diversos aspectos da sociedade, posto que habitação não é somente a casa, tijolos, paredes e janelas, mas sim o local que alinha o ser, elevando o bom estado de espírito, identificando razões sociais para que todos colaborem com a conservação e manutenção, carregando processo histórico inestimável.

Mesmo com a corrida eleitoral, em 1945, e a proposta da criação da Caixa Nacional de Habitação pelo futuro presidente Dutra, a questão social entrou na agenda política, infelizmente ficando somente nas discussões eleitorais. Para o urbanista Pinedo Júnior (2008), havia total desarticulação entre o Governo Federal e as administrações municipais, sobretudo porque as legislações municipais não possuíam instrumentos claros para formar banco de terras nos municípios, o que encarecia em muito as tentativas de implantar uma política habitacional efetiva.

2 O DESENVOLVIMENTO ECONOMICO E AS RELAÇÃO DE TRABALHO E CIDADES

A questão do desenvolvimento econômico foi critério importante, tendo em vista que a acumulação de capital pelo ramo industrial prevaleceu sobre as políticas de interesse social, repercutindo em um processo de urbanização desigual, que caracterizou nosso desenvolvimento econômico. Assim houve a inserção dos trabalhadores no mercado de trabalho, movimentando

a economia, sem poder usufruir do que de melhor a vida urbana teria a oferecer, em função da localização das moradias.

Para Maricato (2011), a incorporação dos trabalhadores nacionais ao mercado de trabalho regular, constitui as raízes que estão presentes na sociedade brasileira no final do século XX. Assim sendo, as relações de trabalho e emprego, efetivamente, não garantiram condições necessárias para uma urbanização dentro dos parâmetros fundiários e urbanísticos regulares, ou seja, em locais delimitados e regulados pelas normas municipais de planejamento urbano, que surgiram ao longo do tempo, prevendo a inserção de infraestrutura e serviços urbanos essenciais para a qualidade de vida da população. Nos anos entre 1950 a 1960, a industrialização e a modernização ocorreram de forma acelerada e a política habitacional foi voltada para quem tinha condições de arcar com os custos, ou seja, quem podia suportar financiamento, teria acesso à moradia.

A situação era de total falta de instrumentos urbanísticos e legislação que pudesse facilitar o acesso à moradia às famílias com situações de insuficiência financeira e habitacional. Ou seja, a realidade das moradias irregulares foi se firmando nas periferias urbanas, incorporando ações costumeiras como as autoconstruções, bem como o comércio dessas residências sem proteção legal, aquecendo o mercado informal, muitas vezes até criminoso, perfazendo uma infraestrutura urbana pautada no planejamento às avessas, gerando consequências cada vez mais difíceis de serem contornadas e curadas.

Para Santos (2010), após um estudo realizado por Simon Kusnetz, demonstrado na obra do geógrafo brasileiro “A Urbanização Desigual”, entre a renda média da população e a taxa de urbanização, concluiu-se que nos países subdesenvolvidos a urbanização é mais rápida, atentando-se à necessidade de modernização e de influência do processo de inserção das indústrias e dos trabalhadores no mercado de trabalho. Um comparativo foi realizado, utilizando-se critérios como a renda *per capita* em dólares americanos entre 1952 e 1954, a porcentagem de mão de obra não agrícola e o total da população vivendo em cidades (Ver Tabela 1):

TABELA 1. Grau de industrialização e de Urbanização nos Países Agrupados segundo a renda *Per Capita.*

Grupos de renda U$$ 1952-1954	≤775	351-775	151-300	≥150
Montante aproximado renda per capita U$$ 1952-1954	1000	550	250	100
Mão de obra não agríc. (%)	86,6	72,7	49,7	41,2
% da população total nas cidades de 20.000 Habitantes ou mais	45,8	37,8	20,9	14,7
População ativa não agrícola das cidades de 20.000 hab. ou mais	47,4	35,9	27,9	12,4
Relação 4:3	0,54	0,52	0,42	0,36
Relação 5:3	0,55	0,49	0,56	0,30

Fonte: Santos, 2010.

Assim sendo, a mão de obra do campo diminuiu, provocando aumento da população dos centros urbanos cresce, sem rendimentos adequados, atendendo muito mais aos interesses dos empresários industriais, que não eram os mesmos da coletividade, marcada pela desigualdade na distribuição da terra urbana.

Ao passo que a urbanização dos países em desenvolvimento aconteceu de maneira rápida, não se pode afirmar que o planejamento urbano e o acesso à moradia, andaram no mesmo caminho, tendo em vista questões mercantis, as quais dividiram a população de acordo com a capacidade econômica, o que foi crucial para que não se conseguisse moradia em localizações adequadas e sadias, com acesso à qualidade de vida e bem-estar social, fundamentais na manutenção da qualidade de vida das cidades e dos que nela habitam. Apesar da desigualdade, a expectativa de vida nas cidades aumentou, fomentando o aumento populacional, somada às questões de alta natalidade presente em países subdesenvolvidos, gerando mais necessidade de habitação, serviços, trabalho, renda, saneamento básico, educação e saúde, fatores primordiais para o desenvolvimento saudável.

Outra importante análise deve ser ponderada, provavelmente a construção de indústrias em rodovias também facilitou que trabalhadores fossem se estabelecendo e criando seus próprios espaços urbanos de acordo com o salário, tendo em vista o custo de transporte para locomoção somados às despesas diárias de subsistência.

A partir desse aspecto, notamos que o espraiamento das construções foi surgindo, ao passo que a marginalização da população que não podia viver em locais mais favorecidos e caros foi sendo afirmada, criando um cenário de exclusão socioespacial.

A realidade urbana de países periféricos do capitalismo foi moldada de acordo com a industrialização. Serviços urbanos, como de transporte, foram necessários para atender à

demanda dos trabalhadores no caminho do trabalho, porém, este tipo de serviço nunca atendeu adequadamente regiões em desenvolvimento, criando um verdadeiro déficit de cidade.

A partir da afirmação de Oliven (2010) em sua obra Urbanização e Mudança Social no Brasil, de que as influências urbanas progressivamente permeiam o campo e não mais o inverso como ocorria anteriormente, verdadeiramente evidencia-se que o fenômeno do êxodo rural foi fator importante no processo de urbanização desigual no país, sobretudo na distribuição dos espaços para habitação, em um contexto de regras mercantis excludentes.

A função socioeconômica das cidades, ou seja, de que a cidade seja distribuída para todos, encontrou obstáculos no planejamento em prol do processo de industrialização que se realizou, rapidamente, bem como com a falta de conhecimento técnico distribuído de maneira objetiva para a efetivação de políticas públicas em prol da moradia e da falta de legislação capaz de contemplar a comunidade em conjunto, contribuindo para um desenvolvimento eficaz do solo urbano.

Na década de 1960 a 1970, quando as grandes cidades do Brasil enfrentavam um rápido crescimento das periferias urbanas, criou-se o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), o que levantou questionamentos a respeito da elaboração de planos diretores, com discussões acerca da efetividade da aplicação concreta das normas jurídicas, tendo em vista que uma de suas atribuições é proposição de normas, roteiros básicos e padrões para os planos de desenvolvimento local integrado, instituídos através de instrumentos jurídicos. Cabe ressaltar, ainda, que mesmo com o Estado utilizando de suas prerrogativas, as mesmas não foram suficientes para o impedimento de instalações de moradias irregulares, pois as condições básicas de desigualdade não foram enfrentadas e a fiscalização era leniente, na maioria das cidades.

Em 1964, através da Lei Federal nº 4.380 foi criado o Banco Nacional de Habitação (BNH), que tinha o objetivo de financiar empreendimentos imobiliários, gerindo os recursos do FGTS, operando através de bancos privados, não diretamente com o público. Assim sendo, foi implementando o Sistema Financeiro de Habitação (SFH), com regras pré-estabelecidas, como por exemplo o valor máximo do imóvel financiado[5], que de acordo com a Resolução da União 4676/2018, a qual entrou em vigor a partir de janeiro de 2019, os imóveis objetos do SFH não podem ultrapassar o limite máximo do valor de R$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais), sendo fiscalizadas pelo Banco Central. No final da década de 1970 foi criado o Programa

[5] Nos Estados de São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e no Distrito Federal, até janeiro de 2019, o limite de financiamento do SFH era de R$ 950 mil reais. Já nos demais Estados, o valor limite do imóvel era de R$800 mil reais. https://www.sunoresearch.com.br/artigos/sfh/ acessado em 22 de janeiro de 2020.

Promorar do Banco Nacional de Habitação (BNH), reestruturando a questão do planejamento urbano, a partir de intervenções que pudessem melhorar os núcleos de habitação precária.

O movimento nacional pela reforma urbana (MNRU), em 1960, lutava pela diminuição das desigualdades nas cidades brasileiras, em busca da promoção de políticas públicas eficientes e que fossem capazes de gerar e reestruturar as cidades, transformando espaços públicos e privados acessíveis e justos, principalmente para a população menos favorecida.

Porém, em decorrência do regime político instaurado em 1964, as transformações necessárias foram inviabilizadas, dificultando, ainda mais, o alcance de moradias dignas e equipamentos urbanos pela população economicamente hipossuficiente. Diante desta situação, o agravamento das diferenças sociais foi o resultado do regime de exceção.

No ano de 1979 foi sancionada a Lei Federal n. 6.766, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Esta norma, corretamente, passou a exigir, por parte dos agentes promotores dos parcelamentos, a implantação de infraestrutura urbana completa, além da reserva de áreas verdes e institucionais. Contudo, segundo vários urbanistas, como Rolnik (1997), sua aplicação pode ter resultado involuntariamente na ampliação do processo de irregularidade, pois reduziu-se significativamente o número de novos empreendimentos regulares, em face das exigências legais.

Em 1983, um projeto de Lei sob o n. 775 tratava do desenvolvimento urbano, e no decorrer de seu corpo, no capítulo I, que tratava dos objetivos e diretrizes do desenvolvimento urbano, direcionava-se o desenvolvimento urbano na correção das distorções do crescimento, adequação da propriedade com condições de acesso, trabalhando o instrumento urbanístico da regularização fundiária e urbanização específica de áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda[6]. Contudo, no período de redemocratização do país, esse projeto de lei foi retirado da pauta da agenda de desenvolvimento urbano.

Destarte, com a queda do regime militar empurrado pela crise da enorme dívida externa, que ao seu final estava no valor estimado de U$$ 102 bilhões de dólares, o que, proporcionalmente nos dias atuais estaria no patamar estimado de U$$ 1,2 trilhão de dólares (BRASIL, 2014), reduziram-se os investimentos do poder público, aumentando índices da inflação e do desemprego. A retirada da agenda política desse projeto de lei pode ter incorrido em mais segregação socioespacial, como ocorreu em toda a história da urbanização brasileira.

Com a falta de investimentos, as desigualdades sociais aumentaram, gerando maior desiquilíbrio social, desenhando uma realidade de precariedade habitacional marcante,

[6] Projeto de Lei Federal nº 775/1983, artigo 2º.

principalmente quando se destaca o êxodo rural, fato importante no estudo das expansões urbanas. Portanto, nota-se que a intervenção estatal na elaboração de diretrizes legais no planejamento urbano não foi considerada primordial naquele momento, o que gerou consequências graves.

Porém, a abertura lenta do regime político possibilitou que os movimentos sociais voltassem a atuar em busca de melhores condições de vida para a população, reivindicando a moradia digna como direito social e imprescindível para a manutenção da qualidade de vida.

Nota-se, assim, que o direito à moradia digna foi sendo difundido e ampliado de acordo com as definições obtidas a partir da vivencia pratica de quem lutava pela busca da moradia acessível e habitável, ou seja, é importante destacar a preocupação em não só obter a moradia, mas como também que ela possa ser habitável, configurando qualidade de vida e segurança, compreendendo a saúde individual e coletiva[7].

Em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, os movimentos sociais ganharam força na continuidade de suas reivindicações, posto que o capítulo da reforma urbana foi incluído na Carta Magna. Mesmo que de forma incompleta, este dispositivo buscou enfrentar a problemática nacional, no que se refere à distribuição equitativa da terra urbana. No capítulo da Política Urbana, em seus artigos 182 e 183, a Constituição Federal, ordenou a função social das cidades e da propriedade urbana, garantindo o bem-estar dos habitantes, respeitando o estabelecido em plano diretor.

Nota-se, a partir de então, que a política de desenvolvimento urbano e a distribuição equitativa da terra urbana passaram a ter significativa importância no processo de planejamento das cidades brasileiras. Nos artigos constitucionais referentes à política de desenvolvimento urbano, a inclusão da obrigatoriedade do plano diretor, nas cidades com mais de 20.000 mil habitantes, viabilizou a discussão da importância de se pensar em cidades planejadas e que sejam viáveis nos aspectos da moradia, da distribuição de renda e emprego, saúde, qualidade de vida e bem-estar social.

Contudo, para o urbanista Flávio Villaça,

> Nossa sociedade está encharcada da ideia generalizada de que o plano diretor (na concepção ampla) é um poderoso instrumento para a solução de nossos problemas urbanos, na verdade indispensável, e que, em grande parte, se tais problemas persistem é porque nossas cidades não têm conseguido ter e aplicar esse miraculoso plano diretor (VILLAÇA, 2005, não paginado).

[7] Observa-se que grande parte dos assentamentos irregulares não possuem saneamento básico adequado, proliferando doenças e diminuindo índices de qualidade de vida.

Observa-se que esse entendimento do urbanista explica a real situação do plano diretor dentro do processo de planejamento urbano, ou seja, o plano diretor não se aplica nas cidades de forma isolada, pois existe a necessidade de sua regulamentação pelas leis de parcelamento, uso e ocupação do solo, dentro das especificidades de cada localidade, que de fato garantam a justa distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Além disso, embora essenciais, não podem ser considerados panaceia para a desigualdade social.

Assim, o Plano Diretor deve compreender a cidade, objetivando discutir a cidade ideal para quem ali vive, enfrentando as diferentes concepções em aspectos importantes, buscando a convivência harmônica.

Nota-se que o planejamento urbano no Brasil passou por diversas e significativas mudanças, que configuraram a realidade da política urbana. Em tempos atuais, existem normas legais que priorizam o justo aproveitamento do solo urbano. Porém, as dificuldades na implementação destes precedentes normativos promovem o desperdício de oportunidade de enfrentamento dos problemas habitacionais, bem como articulações financeiras e políticas.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, começou a ser implementado o Projeto Moradia, construído por entidades e profissionais da área, durante a campanha eleitoral de 2002, o qual estabeleceu diretrizes de planejamento habitacional a ser implementado nas cidades, como a urbanização de assentamentos precários. Com a criação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), responsável pelo investimento, em sua primeira etapa (2007-2010) cerca de mais de R$ 20 bilhões para a urbanização de 3.113 assentamentos precários em todo Brasil, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), recursos passaram a ser distribuídos aos municípios, os quais se tornaram os agentes responsáveis pela política habitacional, definição assertiva, posto que toda a especificidade local cabe a cada entidade governamental o conhecimento para dirimir as questões (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2018).

Em 2009, foi lançado pelo governo federal o programa Minha Casa Minha Vida, com objetivo de possibilitar o acesso às moradias para milhões de famílias brasileiras. O programa representou uma guinada na Política Federal para o setor, pois também representava uma tentativa de implementar uma política econômica anticíclica, em face da crise econômica originada nos Estados Unidos da América, por meio do estímulo ao setor da construção civil, cuja cadeia econômica é significativa.

Assim, evidencia-se que a questão econômica sempre foi determinante no tocante ao acesso à terra e à moradia urbanizada, em localizações adequadas, para milhões de famílias brasileiras. A localização dos projetos habitacionais longe dos centros urbanos, inseridos em

locais periféricos de difícil acesso, continuou dificultando a garantia do Direito à Cidade e o acesso à qualidade de vida para milhões de brasileiros que foram contemplados com o Programa "Minha Casa Minha Vida" (PMCMV), principalmente para os que possuem mais baixa renda.

Com a promulgação da Lei n. 11.977/2009, que regulamentou o PMCMV[8], conhecido por ser o maior programa de produção habitacional de interesse social da história brasileira, conjuntos habitacionais foram construídos, garantindo moradia às famílias, como vemos na imagem que segue, marcando o processo de urbanização no Brasil pelos subsídios às famílias com renda de até R$ 1.800,00 (mil e oitocentos reais), bem como a facilitação para a aquisição de imóvel para famílias com renda superior (G1, 2019), os processos de acesso à moradia digna, bem como processos de regularização fundiária ganharam um novo impulso.

A previsão para o ano de 2020 é a queda pela metade no valor dos investimentos no programa, que deve ter o menor orçamento da história A previsão de investimento caiu de R$ 4,6 bilhões, em 2019, para R$ 2,7 bilhões nas projeções do governo federal. Segundo a Federação Nacional das Associações do Pessoal da Caixa Econômica Federal (FENAE) a área social foi a mais atingida com a redução de investimentos (FENAE, 2019).

Analisando tal medida, o que se pode prever é que grande parte da população e a mais carente de investimentos públicos no setor habitacional é a que será mais atingida, fator que pode levar a riscos maiores, como as áreas novas invasões e continuidade da marginalização da população menos favorecida.

A segregação socioespacial continua existindo mesmo após a implantação de programas habitacionais, e em muitos casos devido a eles, pois a localização dos projetos em muitos casos é periférica, devido ao menor custo dos terrenos. Além disso, o aumento do custo de vida também dificultou a acesso a bens e serviços pelos moradores de locais mais distantes, trazendo dificuldades na manutenção do dia a dia familiar. Neste aspecto, merece menção os custos com transporte, por demais onerados com a fixação de famílias em localizações distantes dos centros de emprego e serviços. Esta é em parte o caso do Caruara, localizado na periferia mais distante do município de Santos. Embora tenha se originado como parcelamento voltado à produção de unidades de veraneio, tornou-se ao longo dos anos uma opção de moradia para famílias sem acesso à habitação em áreas centrais, que se tornaram mais caras.

[8] Na comemoração dos dez anos de programa ocorrido em 2019, os motivos para comemoração eram pequenos. A crise agravada pela deterioração das contas públicas enxugou o orçamento, reduzindo a construção de novas unidades da faixa 1, essas 100% (cem por cento) subsidiadas pelo governo.

Assim sendo, analisar os aspectos fundamentais do planejamento urbano, principalmente no caso aqui alinhado, é indispensável para entender a dinâmica da irregularidade fundiária existente, dentro do processo de formação e de inserção às cidades.

3 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

A criação de regiões metropolitanas se iniciou ainda no período da ditadura militar, compreendendo as principais capitais de estado. Com a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1967 (BRASIL, 1967), os Estados e Municípios passaram a ter sua organização e distribuição dos espaços instituídos na legislação e as regiões metropolitanas deveriam ser criadas por lei federal. Em 11 de junho de 1973, a Lei Complementar Federal n. 14 (BRASIL, 1973), estabeleceu a criação das Regiões Metropolitanas da Grande São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

Com a sanção da Constituição Federal de 1988, a qual instituiu em seu artigo 25 que os Estados têm competência para criar Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Microrregiões, bom como a Constituição do Estado de São Paulo (1989), a qual estabelece critérios para a criação, fusão, incorporação e desmembramento dos Municípios, ganharam nova disciplina os processos de organização regional das cidades paulistas.

Assim sendo, em 1994, a Lei Complementar Estadual n. 760/1994 (SANTOS, 1994), estabeleceu a organização regional e a funcionalidade da RMSP e das demais regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões que viessem a ser criadas no Estado de São Paulo, passando a estabelecer a divisão das regiões por meio do sistema de planejamento territorial. A norma permitiu que novas unidades regionais fossem criadas, de acordo com referências geográficas e particularidades atribuídas ao contingente populacional, infraestrutura urbana e desenvolvimento.

Assim, ocorreu a criação da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), em 1996, a primeira região metropolitana do país constituída fora de uma capital e a primeira do Estado de São Paulo, instituída através de Lei Complementar Estadual nº 815, de 30/07/1996 (SÃO PAULO, 1996), anos antes da promulgação do Estatuto da Cidade, o qual regulamentou

os artigos 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2001)[9] e do Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015)[10].

A RMBS conta com o apoio autárquico da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), instituída por meio de Lei Complementar Estadual supracitada. A RMBS possui uma área de 2.373 km², população de 1.765.431 habitantes, segundo o Censo Demográfico do IBGE de 2010, podendo chegar a 5 milhões em alta temporada, sendo responsável por 1% do Produto Interno Bruto Nacional (SÃO PAULO, 1998)[11].

O processo de urbanização da RMBS, em sua área central está intimamente ligado ao porto e às indústrias do polo siderúrgico e petroquímico de Cubatão. Mas a construção e ampliação do sistema de rodovias pelo Estado de São Paulo a partir dos anos de 1970, a saber Rodovia dos Imigrantes, Rodovia Manoel da Nóbrega, Rodovia Conego Domenico Rangoni, Rodovia Manoel Hypólito do Rego, estimulou o turismo balneário de massas, ampliando as ocupações por loteamentos nos demais municípios. Este processo atraiu expressivo contingente populacional, para trabalho no Porto, nas indústrias e no setor de turismo balneário. Este contingente precisou se adaptar e procurar local para moradias condizentes ao salário recebido, o que promoveu o processo de urbanização periférica observada ao longo de toda a faixa litorânea.

O município está dividido em Macrozona Insular (SANTOS, 2018), onde se localiza a cidade de Santos, e a Macrozona Continental, também conhecida como Área Continental. Nesta área a urbanização é esparsa e a pendularidade entre seus principais núcleos, bairros de Monte Cabrão e Caruara, ocorre mais fortemente com os municípios de Guarujá e Bertioga em face da inexistência de acesso direto, via rodoviária, à cidade de Santos.

O quadro habitacional na RMBS é caracterizado em grande parte por autoconstruções irregulares em APP, em encostas nos morros e terrenos de marinha (BRASIL, 2012)[12]. Na realidade dos assentamentos precários, em sua maior parte periféricos, a grande distância na locomoção para o trabalho e para a busca de infraestrutura urbana encarece a vida de cada morador.

Para Harvey (2014), a urbanização tem sido um meio fundamental para a absorção dos excedentes de capital e de trabalho ao longo de toda a história do capitalismo. A partir deste

[9] Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001.
[10] Lei Federal 13.089/2015.
[11] Levantamento elaborado pela AGEM no caderno de Desafios Interfederativos da Gestão Metropolitana. A RMBS apresenta movimento comercial específico através do Porto De Santos, o que gera grande adensamento populacional, principalmente no entorno da região portuária.
[12] Novo Código florestal, Lei Federal 12.651/2012, protege as áreas elencadas em seus artigos 2º e 4º.

entendimento e da forte evidência demonstrada, o processo de urbanização da RMBS é fruto do excedente de produção das indústrias, motivando a produção do espaço urbano e da distribuição de moradia de acordo com as condições econômicas da população, que sendo majoritariamente de baixo poder aquisitivo, procura por moradia em locais menos favorecidos e até mesmo formando novos bairros em encostas de morros e áreas protegidas.

Assim como apontado em Rolnik (1997), os espaços protegidos pela legislação ambiental, como manguezais, encostas e margens decursos d`água, além do Parque Estadual da Serra do Mar, devido às restrições legais e condições geográficas, não atraíam o setor imobiliário, tornando-se a opção restante de moradia, para a população de baixa renda, em locais inseguros e insalubres. A partir deste entendimento, o desiquilíbrio social, urbanístico, ambiental e econômico passou a fazer parte do desenho da RMBS.

Necessita-se de uma simples observação da estrutura urbana presente na região, na qual existem construções de alto poder aquisitivo em encostas de morros, bem como construções de baixo poder aquisitivo em locais com a mesma geografia. Assim sendo, um outro ponto merece destaque: a falta de impunidade quando nos referimos às construções de alto poder aquisitivo pode ser o fator marcante para tais, diferentemente das construções de baixo poder aquisitivo, tendo em vista a falta de recursos financeiros, fazendo com que as escolhas fossem restritas e perigosas.

A RMBS sofre forte influência da RMSP, seja para trabalho, lazer e serviços, principalmente após a ampliação da malha rodoviária, somada à falta de capacidade do Estado em intervir nas políticas urbanas, que agravaram situações de precariedade habitacional. A abertura econômica, que atingiu vários setores da sociedade, não beneficiou parcelas importantes da força de trabalho que movimentam atividades diárias e fomentam a cadeia produtiva de indústrias e prestadores de serviços

A partir dos anos de 1960, a saturação urbana do município de Santos influenciou diretamente na explosão de urbanização nos municípios vizinhos, como São Vicente, Guarujá e Praia Grande, conurbando, quase que integralmente as áreas urbanas desses municípios. A crise da década de 1970, agravada na década de 1980, refletiu no processo de urbanização da RMBS. Trabalhadores que foram demitidos, principalmente os menos favorecidos, como os que trabalhavam em empreiteiras ligadas ao Porto e ao polo industrial de Cubatão, fortaleceram a expansão irregular habitacional da região, ampliando as situações de irregularidade fundiária, não só pelo aspecto da moradia, bem como no aspecto ambiental, tendo em vista a realidade geográfica local.

Nos anos de 1990, com a privatização de indústrias, como a COSIPA e Ultrafértil, muitos trabalhadores foram demitidos, agravando ainda mais a situação social da RMBS, que passou a suportar milhares de novos desempregados, sem condições de arcarem com despesas de aluguel ou manutenção de residência. Isso levou ao aumento da procura de moradias em locais cada vez mais precários e sem regularidade fundiária e urbanística.

Observa-se que as políticas econômicas influenciam diretamente na ocupação dos espaços urbanos desde o início do processo de inserção do Brasil, na economia capitalista.

Assim sendo, a segregação socioespacial decorrente de políticas econômicas adotadas e da falta de políticas sociais eficazes ditaram regras de sobrevivência, que se tornaram costumeiras e capazes de adentrarem em diversos campos legais, como por exemplo, a sobreposição às normas ambientais e urbanísticas.

O intenso processo de ocupação do território inserido da RMBS, a partir da construção das rodovias estaduais, sem cuidado com o planejamento regional, provocou forte tendência à construção de moradias que atendessem demandas turísticas e não as necessárias para população economicamente ativa da região. Aliás, o próprio setor de construção civil voltado a esse mercado de veraneio foi responsável pela atração à região de mão de obra com baixo nível de qualificação, agravando o processo de ocupação irregular do território.

Assim sendo, municípios da região passaram a ser conhecidos como pontos turísticos, inseridos em uma economia sazonal que não garante a geração de renda fora dos períodos de pico do ano, como exemplo a temporada de verão.

> Em relação aos demais municípios, em geral, há uma forte ocupação urbanística verticalizada nas áreas próximas ao mar, voltadas para veranismo e moradia da população de melhor renda, sendo suas áreas mais internas ocupadas por um padrão menos verticalizado e de menor renda, conforme se afasta do oceano, até as residências voltadas para a população de baixa renda, nas partes mais interiores (ZUNDT, 2011, p. 320)

Com a sanção de legislação específica para o planejamento urbano, com ênfase na questão social, agravada pela crise econômica, os setores técnicos e políticos da região, ganharam instrumentos importantes.

A partir da análise da intervenção humana nos espaços e seus impactos e conflitos, crises e desproporcionalidade na distribuição de riquezas, bem como a preocupação com a direção a ser tomada pelos municípios no planejamento urbano, surgiu o interesse em promover o consenso entre as cidades envolvidas, sendo a legislação urbanística essencial nesse campo de estudo.

A AGEM, responsável pela elaboração de planos de desenvolvimento da RMBS, em atendimento ao Estatuto da Metrópole, conduziu o processo de elaboração do PDUI da RMBS, o qual articulará um sistema de conjunto de ações para o desenvolvimento regional, com o objetivo de combater as desigualdades sociais presentes em seus diversos níveis, a fim de que a população local tenha acesso à garantias legais que permeiam os parâmetros de vida desejados.

Portanto, a aprovação de legislação específica para o tema em tela mostra-se fator fundamental para a implementação de direitos básicos, os quais devem ser alcançados em sua totalidade, equacionando situações de desigualdade urbana, a fim de se obter justiça social.

CONCLUSÃO

Observa-se que a questão financeira sempre foi, desde os tempos mais remotos, fator fundamental no aspecto da distribuição de terra e a consequente moradia. Os espaços públicos ganharam preços que foram determinantes para a escolha de onde cada habitante pudesse indicar como moradia.

Destacando o fenômeno do êxodo rural e da expansão industrial, o acesso a moradias compatíveis com o capital recebido, em sua maioria, nunca foram ajustadas, fator de extrema preocupação, posto que, em tempos de desemprego e redução de investimentos, a marginalização da população mais carente é quase que regra, contudo, essa população colaboradora do crescimento econômico, ou seja, fomentadora de mão-de-obra, é a mesma que não aufere renda suficiente para arcar com os custos básicos da qualidade de vida, o que soa um tanto estranho à cadeia produtiva.

A falta de políticas públicas eficientes gera na realidade do processo de urbanização no Brasil, bem como na RMBS, um desenho de ocupações em locais ambientalmente protegidos, gerando conflito ambiental e conflito de direitos da sociedade importantes para a manutenção do bem-estar social e para a valorização da vida. Assim, pode-se entender que a conscientização dos que detém o poder, seja público ou privado, pode ser crucial para que diretrizes públicas eficientes em prol do equilíbrio social, bem como ambiental, sejam alcançados de forma plena.

REFERÊNCIAS

BONDUKI, Nabil Georges. Origens da habitação social no Brasil. *Análise Social*, v. xxix, n. 127, 1998.

BRASIL. *Declaração da Conferência de ONU no Ambiente Humano.* Ministério do Meio Ambiente. Disponível em: http://www.mma.gov.br/estruturas/agenda21/_arquivos/estocolmo.doc. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. - Lei Federal 13.089/2015. Estatuto da Metrópole. Brasília: Diário Oficial da União, dia mês 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Em valores de hoje, dívida externa deixada pela ditadura militar atingiria US$ 1,2 tri, quatro vezes a atual.* 2014. Disponível em: https://moemafiuza.jusbrasil.com.br/noticias/114847394/em-valores-de-hoje-divida-externa-deixada-pela-ditadura-militar-atingiria-us-1-2-tri-quatro-vezes-a-atual. Acesso em: 26 jan. 2020.

BRASIL. *Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.* 2012.Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009.* 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11977.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001*. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 19 abr. 2019.

BRASIL. *Medida provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001*. 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/MPV/2220.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.* 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. *PL 775/1983* - Projeto de Lei. 1983. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231. Acesso em: 20 abr. 2019.

BRASIL. *Lei n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. 1979. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Lei complementar nº 14, de 8 de junho de 1973.* 1973. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp14.htm. Acesso em: 18 abr. 2019.

BRASIL. *Lei nº 4.380, de 21 de agosto de 1964*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4380.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

BRASIL. *Decreto nº 4.682, de 24 de janeiro de 1923*. 1923. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/historicos/dpl/DPL4682-1923.htm. Acesso em: 30 dez. 2019.

FENAE. Minha *Casa Minha Vida terá o menor orçamento da história em 2020*. 2019. Disponível em: https://www.fenae.org.br/portal/fenae-portal/noticias/minha-casa-minha-vida-tera-o-menor-orcamento-da-historia-em-2020.htm. Acesso em: 22 jan. 2020.

G1. *Minha Casa Minha Vida completa 10 anos com queda nas contratações*. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/economia/noticia/2019/03/25/minha-casa-minha-vida-completa-10-anos-com-queda-nas-contratacoes.ghtml. Acesso em: 22 jan. 2020.

HARVEY, David. *Cidades Rebeldes:* do direito à cidade à revolução urbana. Tradução Jeferson Camargo. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

IAP. *CAR-PR - Conceitos*. Disponível em: http://www.iap.pr.gov.br/pagina-1326.html. Acesso em: 11 dez. 2019.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. *Observatório das Metrópoles realiza pesquisa inédita de avaliação do PAC Urbanização de Favelas.* 2018. Disponível em: http://observatoriodasmetropoles.net.br/wp/observatorio-das-metropoles-realiza-pesquisa-inedita-de-avaliacao-do-pac-urbanizacao-de-favelas/. Acesso em: 10 ago. 2019.

OLIVEN, Ruben George. *Urbanização e Mudança Social no Brasil.* Rio de Janeiro: Centro Edelstein, 2010.

PINEDO JÚNIOR, Luiz de. A contribuição da cultura técnica do planejamento urbano no Brasil numa perspectiva comparada com a gênese da gestão urbana na Europa. *In:* PEREIRA, Elson Manoel (Org). *Planejamento Urbano no Brasil:* conceitos, diálogos e práticas. Chapecó: Argos, 2008.

ROLNIK, Raquel. *A Cidade e a Lei.* Legislação, Política Urbana e Territórios na Cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp, 1997.

SANTOS (Município). *Plano Diretor no Município de Santos.* Disponível em: http://www.santos.sp.gov.br/?q=portal/plano-diretor. Acesso em: 21 maio 2019.

SANTOS (Município). *Plano Municipal de Habitação de Santos*. 2009. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/conteudo/Pag_Internas/plano%20%282%29.pdf. Acesso em: 10 ago. 2019.

SANTOS (Município). *Concluída estrutura dos prédios da Vila Pelé 2.* 2009. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/concluida-estrutura-dos-predios-da-vila-pele-2. Acesso em: 22 jan. 2020.

SANTOS, Milton. *A urbanização Desigual:* A especificidade do Fenômeno Urbano em Países Subdesenvolvidos. 3 ed. São Paulo: Editora USP, 2010.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 775, de 23 de julho*. Disponível em: https://egov.santos.sp.gov.br/legis/document/?code=3989&tid=81. Acesso em 30 dez. 2019.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 853, de 23/12/1998*. 1998. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/7348. Acesso em: 19 abr. 2019.

SÃO PAULO (Estado). *Lei Complementar nº 815, de 30/07/1996.* 1996. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/norma/10177. Acesso em: 19 abr. 2019.

SÃO PAULO (Estado). *Lei complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994*. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1994/lei.complementar-760-01.08.1994.html. Acesso em: 20 abr. 2019.

VILLAÇA, Flávio. *As Ilusões do Plano Diretor.* São Paulo, 2005. Disponível em: www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf. Acesso em: 23 abr. 2019.

ZUNDT, C. *Baixada Santista*: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana regional e metropolização. 2011. Disponível em: http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquuivos/arquuivos/vulnerab_cap_11_pgs_305_336.pdf. Acesso em: 20 jan. 2020.