

<b>Título do capítulo</b>	CAPÍTULO 5 <b>AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA</b>
<b>Autor(es)</b>	Edson Ricardo Saleme José Marques Carriço Lenimar Gonçalves Rios Mônica Antonia Viana
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap5">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257cap5</a>

<b>Título do livro</b>	<b>Federalismo, Planejamento e Financiamento: avanços e desafios da governança metropolitana no Brasil</b>
<b>Organizadores(as)</b>	Marco Aurélio Costa Sara Rebello Tavares Bárbara Oliveira Marguti Lizandro Lui Luis Gustavo Vieira Martins
<b>Volume</b>	5
<b>Série</b>	<b>Série Rede Ipea Projeto Governança Metropolitana no Brasil</b>
<b>Cidade</b>	Rio de Janeiro
<b>Editora</b>	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
<b>Ano</b>	2021
<b>Edição</b>	1a
<b>ISBN</b>	9786556350257
<b>DOI</b>	DOI: <a href="http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257">http://dx.doi.org/10.38116/9786556350257</a>

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2021

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

## AS RELAÇÕES INTERFEDERATIVAS NA ELABORAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA

Edson Ricardo Saleme<sup>1</sup>  
José Marques Carriço<sup>2</sup>  
Lenimar Gonçalves Rios<sup>3</sup>  
Mônica Antonia Viana<sup>4</sup>

### 1 INTRODUÇÃO

A região metropolitana (RM) da Baixada Santista, localizada na área central do litoral do estado de São Paulo, é resultado de um processo de urbanização intensificado pela industrialização ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, com aceleração dos fluxos migratórios internos e externos.

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, sendo o primeiro o polo regional e os cinco primeiros, integrantes de uma área metropolitana com maior nível de integração das funções públicas de interesse comum (FPICs). Nessa área está localizada a sede do porto de Santos, o maior porto da América Latina, cujo complexo também compreende os municípios de Guarujá e Cubatão, estabelecendo-se neste último um importante conjunto de indústrias petroquímicas e siderúrgicas.

Após a década de 1960, com a saturação urbana da ilha de São Vicente, onde se situam as cidades de Santos e São Vicente, fluxos migratórios internos passaram a ocorrer a partir desses dois municípios, inicialmente em direção a

---

1. Advogado; professor do curso *stricto sensu* em direito ambiental e internacional da Universidade Católica de Santos (Unisantos) e do curso de especialização do Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP); e colíder do grupo de pesquisa Direito Ambiental das Cidades da Unisantos. *E-mail*: <ricasal@unisantos.br>.

2. Arquiteto e urbanista; professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Direito Ambiental e Internacional e do curso de arquitetura e urbanismo da Unisantos; colíder do grupo de pesquisa Direito Ambiental das Cidades da Unisantos; e integrante do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista (Observa BS) da Unisantos. *E-mail*: <jose.carriço@unisantos.br>.

3. Arquiteta e urbanista; professora do curso de arquitetura e urbanismo da Unisantos; e integrante do grupo de pesquisa Observa BS/Unisantos. *E-mail*: <lenimar.rios@unisantos.br>.

4. Arquiteta e urbanista; professora dos cursos de arquitetura e urbanismo e de engenharia ambiental da Unisantos; líder do grupo de pesquisa Observa BS/Unisantos; e consultora na área de planejamento urbano e regional e gestão ambiental. *E-mail*: <moviana@unisantos.br>.

Cubatão e Guarujá, localizados, respectivamente, a norte e a leste da referida ilha. Porém, com o crescimento industrial de Cubatão e a extensão do porto de Santos para a margem esquerda do estuário, em Guarujá, esses municípios também passaram a apresentar dinâmicas próprias de urbanização, compondo com os dois municípios centrais um todo conurbado.

Nesse período, migrantes que chegavam de outras regiões para o trabalho nas indústrias de Cubatão e no porto de Santos passaram a se fixar em localizações mais afastadas, nas periferias do polo regional ou em assentamentos precários localizados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e áreas de risco geológico e tecnológico.

A partir dos anos 1970, o governo estadual ampliou a ligação rodoviária com o planalto e implantou estrutura rodoviária nos vetores sul e norte da Baixada Santista, facilitando o crescimento da atividade imobiliária vinculada ao turismo balneário. Primeiro, o eixo da rodovia SP-55 possibilitou a implantação de uma série de empreendimentos imobiliários de uso ocasional, entre a área central da região e o município de Peruíbe, em seu extremo sul. Posteriormente, com a extensão da SP-55 para o norte, entre o município de Bertioga, então distrito de Santos, e o Litoral Norte, essa modalidade de empreendimento passou a ocupar a planície litorânea, de forma descontínua (Rios, 2019).

Como resultado desse processo de crescimento periférico no vetor sul, acelerou-se a urbanização do município de Praia Grande, resultante do desmembramento do território de São Vicente, em 1967. Depois disso, Mongaguá e Itanhaém também passaram a apresentar intensa produção imobiliária de caráter ocasional, completando a conurbação entre o polo e os municípios do sul. Assim, atualmente, observa-se a conurbação quase integral das áreas urbanas existentes entre Guarujá e Itanhaém, com maior fragmentação das manchas urbanas nos municípios das extremidades, Peruíbe e Bertioga.

Com a Constituição Federal de 1988, que delegou aos estados a criação de RMs, e após a promulgação em 1989 da Constituição do Estado de São Paulo,<sup>5</sup> foi institucionalizada a RM da Baixada Santista, por meio da LC nº 815, de 30 de julho de 1996, primeira unidade regional desse tipo criada fora de uma capital de estado.

Com a consolidação da região, seu arranjo institucional ficou definido em torno de um tripé composto por conselho, agência e fundo. A própria LC nº 815/1996 autorizou a institucionalização do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), a criação da entidade

---

5. No que respeita à organização regional, a Constituição paulista foi regulamentada pela Lei Complementar (LC) nº 760, de 1ª de agosto de 1994.

autárquica Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem) e a instituição do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo).

O Condesb, estrutura interfederativa, é formado por representantes das prefeituras da RM da Baixada Santista e representantes do governo do estado, indicados entre as secretarias que atuam nas FPICs da região, e possui caráter normativo e deliberativo inerente às FPICs definidas pelo próprio conselho. A participação no Condesb é paritária entre o conjunto das prefeituras e os representantes do estado, sem participação da União, o que é uma lacuna, tratando-se de uma região que é lócus do maior porto federal.

Com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das FPICs, a Agem foi criada pela LC nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada pela LC nº 956, de 28 de maio de 2004. Por meio do Decreto Estadual nº 44.127, de 21 de julho de 1999, foi aprovado seu regulamento.

O Decreto Estadual nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998, regulamentou o fundo, de que trata a LC nº 815/1996. Essa norma foi alterada pelo Decreto Estadual nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011.

Esse arranjo de governança regional garantiu exagerado peso ao governo estadual, com relação aos municípios integrantes e sobretudo com relação à sociedade civil, cuja participação no processo de planejamento e gestão das FPICs é incipiente. O Condesb ainda não possui atuação efetiva em importantes campos funcionais, como saneamento, transportes, habitação e uso do solo. Nos dois primeiros casos, ainda é preponderante o papel do governo estadual e das empresas públicas estaduais responsáveis. Nos dois últimos, a atuação dos municípios, embora leve em consideração o zoneamento ecológico-econômico (ZEE) aprovado por decreto do governador, em 2013, ainda é incipiente, em que pese o nível de integração do processo de urbanização.

O Estatuto da Metrópole, Lei nº 13.089/2015, em seu art. 1º, determina que RMs e aglomerações urbanas elaborem seu próprio Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), aprovado mediante lei estadual, a ser posteriormente base dos planos diretores dos municípios formadores da entidade regional. Assim, o Condesb, por meio da Agem, intensificou ações no sentido de elaborar o PDUI da RM da Baixada Santista. A meta era que os PDUIs deveriam se converter em LC estadual até janeiro de 2018. Conforme Carriço e Saleme (2018), em novembro de 2017, o Condesb aprovou, então, a minuta de projeto de LC, encaminhada ao governo do estado de São Paulo para apreciação e envio à Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp).

O Estatuto da Metrópole, contudo, havia sido aprovado dois anos após o governo estadual ter publicado o decreto de regulamentação do ZEE da

Baixada Santista e um ano após a Agem ter concluído o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), em 2014, trazendo a oportunidade de incorporação ao PDUI do macrozoneamento desse ZEE e das diretrizes, metas e ações do PMDE-BS (Carriço e Saleme, 2018).

Com esse pano de fundo, apresenta-se o painel acerca da governança interfederativa da RM da Baixada Santista,<sup>6</sup> no âmbito da quinta etapa do projeto Governança Metropolitana no Brasil. Com essa finalidade, a próxima seção discutirá o processo de implementação dos instrumentos de política urbana no contexto da cooperação interfederativa, visando dar continuidade ao acompanhamento do processo local de elaboração e implementação do PDUI. Na seção seguinte, será apresentado o contexto da compatibilização entre o PDUI e os planos diretores dos municípios integrantes da região. Por fim, o mapeamento de conflitos de uso do solo será apresentado na última seção, identificando os mais relevantes e apontando desafios e soluções a partir de estudos de caso, evidenciando-se o papel da União nessa dinâmica.

## 2 INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA NO CONTEXTO DA COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA

Não houve modificação ou atualização na estrutura institucional e normativa da RM da Baixada Santista, desde o início do processo de elaboração do PDUI, em abril de 2015. Porém, com a publicação do Decreto Estadual nº 64.063, de 1º de janeiro de 2019, os conselhos e agências regionais do estado de São Paulo passaram da esfera da Casa Civil para a Secretaria de Desenvolvimento Regional (art. 3º). Outra mudança importante diz respeito ao processo de liquidação da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), decorrente da aprovação da Lei Estadual nº 17.056/2019.

Com importante acervo cartográfico e de estudos regionais, além de grande *expertise* em planejamento territorial, a Emplasa prestava assessoria técnica às agências metropolitanas paulistas e cedia funcionários com grande experiência, para apoio técnico às autarquias metropolitanas. Com o processo de extinção da empresa, funcionários que atuaram na elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista foram demitidos, prejudicando o desenvolvimento das atividades previstas na sequência do processo de elaboração do plano, sobretudo no tocante ao Sistema de Informação, Monitoramento e Avaliação (Sima) montado pela Agem, que não é georreferenciado.

---

6. Este estudo integra os esforços de dois grupos de pesquisa da UniSantos, de forma interdisciplinar: Direito Ambiental das Cidades, do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional; e Observa BS, do curso de graduação e do programa de mestrado em arquitetura e urbanismo.

Quanto ao processo de elaboração do PDUI, para garantir a gestão plena da RM da Baixada Santista, de acordo com o disposto no Estatuto da Metrópole, por meio de sua Deliberação nº 1, de 2016, o Condesb “aprovou o plano de trabalho que orientou os debates para a elaboração do projeto de lei complementar, incluindo a participação da sociedade civil” (Agem, 2019).

Conforme exposto em Carriço e Saleme (2018), essa participação não garantiu sua inclusão no sistema de governança interfederativa, na condição de componente da instância deliberativa. Garantiu, todavia, a participação de representantes da sociedade civil no processo final de elaboração do PDUI da Baixada Santista, em 2017, bem como a continuidade da participação desses representantes na Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, ao longo de 2018, em quatro frentes definidas no plano de trabalho: i) acompanhamento do Sima; ii) criação de regras para acompanhamento do PDUI da Baixada Santista; iii) definição de critérios para as áreas de interesse metropolitano; e iv) formulação de diretrizes para a cartilha do PDUI. Somente essa última tarefa não teve um produto final elaborado, pois depende da aprovação do plano na Alesp.<sup>7</sup>

A minuta do projeto de LC do PDUI foi concluída em novembro de 2017 (Carriço e Saleme, 2018), sendo elaborada por meio de processo coordenado pela equipe técnica da Agem, sem contratação de consultoria, a partir de discussão com a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico.

Também de acordo com Agem (2019),

em junho de 2016 foi aberta a Plataforma de Trabalho Colaborativa por meio da criação de *site* específico (*hotsite*) para garantir informação e transparência ao processo de discussão, além do acompanhamento do Ministério Público. Também no mês de junho de 2016 foi realizada a primeira rodada de cinco oficinas temáticas sobre as funções públicas de interesse comum: planejamento e desenvolvimento econômico, mobilidade e logística, habitação e desenvolvimento urbano, saneamento e meio ambiente e ainda políticas sociais.

Segundo Agem (2019), “o objetivo foi obter contribuições a serem incorporadas ao conjunto de propostas de forma a consolidar os objetivos, metas e estratégias propostas” no PMDE-BS,<sup>8</sup> assim como “no macrozoneamento

7. Segundo relato da professora Mônica Antonia Viana, que participou desse processo representando a UniSantos, no período de setembro de 2017 a dezembro de 2018, na elaboração e no acompanhamento do PDUI.

8. Segundo Agem (2019), o PMDE-BS foi elaborado por consultoria especializada “com a proposta de estabelecer uma visão de futuro para a região. (...) O estudo incluiu avaliação dos planos, projetos e programas municipais, estaduais e federais existentes e análises das projeções de crescimento econômico e populacional que impactam a infraestrutura urbana (habitação, mobilidade e saneamento básico etc.)”. Conforme a mesma fonte, “esse plano também fundamentou necessidades induzidas por um ciclo de desenvolvimento econômico baseado nas atividades portuárias, na exploração de petróleo e gás, obras públicas, turismo e construção civil. Consolidou políticas municipais, estaduais e federais, por meio da apresentação de 32 orientações de planejamento, 23 projetos estruturantes, 47 ações e 77 programas públicos e privados de desenvolvimento para os nove municípios da região, apontando para um horizonte até 2030”.

da região, oriundo do zoneamento econômico e ecológico (ZEE) e nos planos diretores municipais”.<sup>9</sup>

Portanto, a partir de proposta da Agem, a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico deliberou incorporar à minuta do PDUI o PMDE-BS<sup>10</sup> e o macrozoneamento do ZEE da RM da Baixada Santista. Metodologicamente, essa foi a principal decisão da Câmara Temática, pois permitiu consolidar objetivos, metas e estratégias propostas no PMDE-BS, utilizando o macrozoneamento recentemente regulamentado pelo ZEE, além dos planos setoriais regionais a serem elaborados e os planos diretores e planos setoriais dos municípios. Na época, a agência sugeriu aperfeiçoamentos na estrutura de governança interfederativa e ajustes dos regimentos e das formas de participação da sociedade civil que, de fato, nunca vieram a ocorrer. Porém, ainda que de forma vaga, a Agem assumiu a necessidade de aperfeiçoar as instâncias de participação da sociedade no processo de elaboração e deliberação do PDUI.

Essa câmara temática coordenou reuniões que definiram os eixos estratégicos do PDUI da Baixada Santista que devem consubstanciar suas FPICs, sendo eles: i) planejamento e desenvolvimento econômico; ii) saneamento e meio ambiente; iii) habitação e desenvolvimento urbano; iv) mobilidade e logística; e v) políticas sociais. As quatro primeiras FPICs já existiam no PMDE-BS; todavia, a quinta foi criada por reivindicação dos participantes das oficinas.

Conforme Agem (2019), “entre abril e maio de 2017, foi realizado novo ciclo de oficinas temáticas, agora com a participação da sociedade civil organizada”. Após os trabalhos da Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico para sistematizar as contribuições recolhidas nos dois ciclos de oficinas, foram realizadas audiências públicas nos nove municípios da RM da Baixada Santista, em agosto de 2017.

Segundo a mesma fonte, houve participação considerável de municípios durante as audiências. Destaca-se, porém, que os representantes da administração

---

9. O macrozoneamento do ZEE da RM da Baixada Santista foi regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março de 2013, após quinze anos de discussões, que envolveram sua compatibilização com os zoneamentos dos nove municípios que integram essa unidade regional.

10. De acordo com a Agem, diante das exigências do Estatuto da Metrópole, o PMDE-BS, elaborado um ano antes da aprovação da lei, conferiu à RM da Baixada Santista grande vantagem, com relação a outras unidades regionais. Assim, em dezembro de 2015, o Condesb incumbiu a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico “de formular o plano de trabalho que definiu os conteúdos mínimos, as orientações metodológicas e o cronograma que orientam os debates para a elaboração do projeto de lei complementar do PDUI, incluindo a participação da sociedade civil”. Dessa forma, “técnicos da Agem e das prefeituras da região começaram a discutir a revisão e adequação do PMDE-BS às exigências da lei federal”, integrando-o à minuta do projeto de LC do PDUI (Agem, 2019). Para maior detalhamento dessa questão, ver Carriço e Saleme (2018).

do porto não compareceram,<sup>11</sup> e, desse modo, o número de participantes não foi o necessário para garantir ampla participação democrática no processo.

Também foram enviadas propostas dos municípios por via eletrônica, em *hotsite* especialmente montado pela Agem, para que fosse possível contemplar manifestações dos mais diversos tipos de entidades e opiniões de populares da região. Esse *hotsite* acabou retirado do portal da Agem, e, portanto, atualmente não se tem mais acesso às informações geradas no período de elaboração do PDUI da Baixada Santista.

No dia 30 de setembro de 2017, em oficina regional, “foram eleitos os quinze representantes da sociedade civil” e “escolhidos três representantes entre entidades credenciadas segundo as cinco FPICs” (Agem, 2019). Cabe destacar que a UniSantos elegeu um representante no eixo de habitação e desenvolvimento urbano, que passou a integrar a Câmara de Planejamento e Desenvolvimento Econômico nas questões relativas ao PDUI da Baixada Santista.

A partir de então, esses representantes participaram da elaboração do projeto de lei do PDUI da Baixada Santista, juntamente com representantes das prefeituras e do governo do estado que compõem a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Agem, 2019). Essa etapa foi encerrada em 14 de novembro de 2017, sendo a minuta do projeto de LC desse PDUI encaminhada para homologação do Condesb, o que ocorreu na reunião realizada em 28 de novembro de 2017 (*op. cit.*). Ao longo de 2018, essa comissão de acompanhamento do PDUI da Baixada Santista continuou se reunindo mensalmente, na sede da Agem, para debates e elaboração das frentes definidas no plano de trabalho, conforme já relatado.

A figura 1 apresenta o cronograma geral de todo o processo de elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista, de acordo com o pactuado entre a Agem e os integrantes da Câmara Temática.

---

11. Embora o estado e os municípios não possam impor à União sua participação no sistema de governança ou em reuniões e audiências públicas, nada impede que tal ocorra, sendo isso desejável em uma região que possui o maior porto do país, administrado por empresa federal.



FIGURA 1

## RM da Baixada Santista: cronograma de elaboração do PDUI



Fonte: Agem (2019).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Com relação ao estágio do processo de elaboração do PDUI, de acordo com Agem (2019), a “Secretaria de Desenvolvimento Regional está compatibilizando os PDUIs do estado”. Para mais detalhes, o órgão sugeriu que essa informação fosse complementada diretamente pela secretaria quanto a prazos e entraves. Dessa forma, via Sistema Integrado de Informações ao Cidadão, do governo de São Paulo (SIC.SP), em 9 de dezembro de 2019, questionou-se o motivo pelo qual o projeto de LC do PDUI da Baixada Santista, aprovado em novembro de 2017 pelo Condesb, até então não havia sido encaminhado à Alesp. Em 10 de dezembro de 2019, a Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Desenvolvimento Regional informou que

o PDUI é um plano complexo que terá força de lei. Assim, a Assessoria Técnica Legislativa do Governo está fazendo uma análise rigorosa do mesmo, tendo em vista as implicações legais de grande amplitude nas políticas públicas do governo estadual e dos municípios que integram a região metropolitana da Baixada Santista (São Paulo, 2019).

Extraoficialmente, porém, circulou a informação de que a Assessoria Técnica Legislativa entendia ser necessária, para o encaminhamento do projeto de LC à Alesp, a atualização das metas definidas no PMDE-BS, em face do tempo transcorrido desde sua aprovação. Esse questionamento também foi feito por representantes da sociedade civil quando do processo de elaboração do PDUI, em função da conjuntura do país e da RM da Baixada Santista, já em crise econômica. Entretanto, após debates na Câmara Técnica de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, chegou-se à conclusão de que a atualização das metas do PMDE-BS deveria se dar por meio da implantação do Sima, coordenada pela Agem, o que foi previsto na minuta de projeto de LC.

Um aspecto importante é que essa proposta, se aprovada, transformará o decreto de regulamentação do macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista em lei estadual, num momento em que a Secretaria de Meio Ambiente está cogitando flexibilizar as regras ambientais. Outra expectativa que havia no governo paulista,

à época, era utilizar as zonas de interesse metropolitano (ZIMs)<sup>12</sup> como “território especial”, onde qualquer atividade fosse possível, nos termos da recém-aprovada Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, a Lei Federal da Liberdade Econômica.

Se considerado o processo de discussão atual do ZEE no estado de São Paulo, é plausível essa explicação para um dos maiores entraves sofridos pelo PDUI da RM da Baixada Santista, pois o atual governo estadual não pretende realizar um zoneamento com delimitação espacial. Na época, a direção da Emplasa defendia que o macrozoneamento dos PDUIs deveria mapear apenas as ZIMs, como havia sido feito na primeira versão do plano da RM de Belo Horizonte.

Apesar da demora da Casa Civil do governo do estado em encaminhar à Alesp o projeto de LC do PDUI, em matéria publicada na imprensa, o então presidente desse conselho e prefeito de Peruíbe, Luiz Maurício, declarou que o plano “foi elaborado em uma perspectiva diferente da região, principalmente quanto à expectativa que se tinha do pré-sal” (Vaio, 2020). Na mesma matéria, o prefeito de Praia Grande, Alberto Mourão, declarou que solicitaria à Secretaria de Desenvolvimento Regional para “segurar [o envio à Assembleia] por 30, 60 dias”, pois o PMDE-BS “precisa de ajustes” (*op. cit.*).

No mencionado projeto do PDUI da Baixada Santista, não há, todavia, reprodução das metas e ações previstas no PMDE-BS. O inciso I do art. 3º da propositura apenas dispõe que o tal PDUI é composto pelo PMDE-BS, aprovado por deliberação do Condesb nº 19, de 29 de junho de 2017. E o § 2º do art. 10 da minuta prevê que, após a primeira avaliação resultante das análises do Sistema de Monitoramento e Avaliação, deverá ser realizada a revisão de metas, projetos e ações contidas no PMDE-BS.

O referido art. 3º, que também elenca como componentes do PDUI da Baixada Santista o ZEE e o Sima, é resultado da proposta do corpo técnico da Agem, que procurou consolidar, junto com os municípios, alguns regramentos já existentes, adotando o decreto do ZEE, da mesma forma que, na RM de São Paulo, fez-se a consolidação das leis específicas dos planos de bacia das áreas de proteção aos mananciais. Nos meios técnicos dos municípios, a maioria concordou com a proposta, pois se sentiu mais segura com essa consolidação em uma lei estadual, contribuindo para que a minuta fosse aprovada pelo Condesb.

Em reunião realizada em maio de 2020, com a presença de representantes da UniSantos, da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp) e da Agem, a representante desta última informou que a autarquia está atendendo a solicitações da Assessoria Técnica Legislativa do governo do estado de São Paulo quanto à

---

12. As ZIMs consistiam em uma proposta de institucionalização de um instrumento urbanístico especial, estudada no âmbito da Emplasa.

revisão de caráter formal do texto da minuta. De acordo com a mesma fonte, não há previsão para aprovação da LC do PDUI da RM da Baixada Santista.

O primeiro PDUI a ser realizado no estado de São Paulo foi o da RM da Baixada Santista, em uma época de grande resistência por parte do governo estadual em aceitar a participação da sociedade civil no âmbito da instância deliberativa. Isso pode ser observado na primeira cartilha do processo de elaboração do PDUI da RM de São Paulo, que colocava a participação da sociedade civil apenas no final. Somente após pressão do Ministério Público, o governo aceitou criar um colegiado com participação da sociedade civil desde o início dos trabalhos.

Embora o Estatuto da Metrópole seja claro ao exigir a participação da sociedade civil em uma instância deliberativa, ou seja, no Condesb, o governo de São Paulo entendeu que para isso seria necessário emendar a Constituição do estado. Por essa razão, para a elaboração do PDUI da RM da Baixada Santista, terminou-se por adotar a solução de criar uma comissão de acompanhamento da elaboração da proposta de PDUI, com participação da sociedade civil.

Essa situação de indefinição da aprovação do PDUI da Baixada Santista ganhou novos contornos com a revogação do art. 21 do Estatuto da Metrópole, eliminando prazo e sanção para os agentes públicos que não adotarem as providências para sua aprovação. Outro aspecto que também merece destaque é a forma atual de negociação de verbas e investimentos estaduais, entre governo e municípios, sem passar por uma discussão metropolitana, facilitando a elaboração de convênios bilaterais de acordo com conveniências políticas e prejudicando a discussão e resolução dos problemas atinentes às FPICs, de forma conjunta e transparente.

Quanto à aderência do PDUI e sua implementação, é importante ressaltar que o Sima já foi implantado, porém não está disponível para a sociedade civil e para os técnicos dos próprios municípios. No tocante às suas metas, “estão sendo trabalhadas junto aos municípios”, em fase de treinamento inicial, o que se “caracteriza como um importante diferencial e avanço para o planejamento e gestão metropolitanos” (Agem, 2019).

Deve-se destacar que a primeira edição do Fórum Social da Baixada Santista, organizada por vários movimentos sociais da região em 15 de dezembro de 2018, discutiu o atraso no envio do PDUI à Alesp. Então, em 23 de março de 2019, as mesmas entidades, lideradas pelo Fórum da Cidadania de Santos, realizaram um seminário para tirar encaminhamentos no sentido de promover uma discussão mais ampla acerca da importância do plano e de sua aprovação. Disso derivou a proposta de criação do programa denominado Baixada Viva, para a construção de uma agenda metropolitana com a efetiva participação da sociedade civil.

Como consequência, no início do segundo semestre de 2019, algumas das entidades que participaram desse processo procuraram instituições de ensino e pesquisa locais, solicitando apoio para a elaboração de um diagnóstico regional, a partir do entendimento de que a crise econômica tem atingido a RM da Baixada Santista de forma mais intensa do que a outras regiões do estado. Esse movimento acabou envolvendo políticos da região e representações do setor público e privado, o que levou à criação do movimento denominado Inova – Região Metropolitana da Baixada Santista, visando ao desenvolvimento econômico e social da região. Esse movimento foi lançado oficialmente em 21 de agosto de 2019, e sua coordenação é colegiada, composta por instituições de ensino e pesquisa, com a participação da UniSantos na coordenação-geral.<sup>13</sup> O diagnóstico regional foi articulado em seis eixos, estando a questão da governança metropolitana presente de forma transversal.

Nos dias 8 e 9 de novembro de 2019, foi realizada a segunda edição do Fórum Social da Baixada Santista, ocasião em que a questão metropolitana integrou novamente a pauta de discussão, em atividades autogeridas, propostas por representantes da sociedade civil organizada, como a UniSantos.

Observa-se, portanto, que setores da sociedade estão se organizando de várias formas para discutir a questão da governança regional. Porém, como relatado, o papel estatal nesse processo revela a não priorização do planejamento metropolitano, pois o governo do estado, no início de 2019, retirou funcionários das agências metropolitanas, provocando um hiato de meses na atuação técnica dessas autarquias. Esse lapso prejudicou o cronograma previsto de implantação do PDUI da Baixada Santista, agravado pela liquidação da Emplasa e pelo não encaminhamento do projeto de LC do PDUI à Alesp. Ao mesmo tempo, não se percebe, por parte dos municípios, uma preocupação em cobrar do estado o aperfeiçoamento da estrutura de governança, nem a celeridade necessária para a aprovação do PDUI.

### **3 COMPATIBILIZAÇÃO COM OS PLANOS DIRETORES**

Como o PDUI incorporou o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, e este já havia levado em consideração os planos diretores municipais, não houve conflitos com os municípios da região durante o processo de elaboração da minuta de projeto de LC. Os maiores conflitos ocorreram durante a discussão do macrozoneamento do ZEE, o que levou à publicação do decreto regulamentador do setor costeiro da RM da Baixada Santista apenas em 2013, quinze anos após a aprovação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), instituído pela

---

13. Para mais informações acerca do Inova – Região Metropolitana da Baixada Santista, ver Almeida (2019).

Lei nº 10.019/1998,<sup>14</sup> a qual, por sua vez, só ocorreu dez anos após a aprovação da Lei Federal nº 7.661/1988, que instituiu o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC).

Quanto à compatibilização entre o PDUI da Baixada Santista e o plano diretor do município de Santos, pelo regional, deve-se ressaltar que, na ocasião da elaboração do projeto de LC do PDUI, vigorava a LC nº 821, de 27 de dezembro de 2013, Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Segundo o art. 4º dessa norma, eram objetivos do plano:

I – assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do município, *observando os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos*, e a universalização do uso dos espaços urbanos, visando à acessibilidade, à mobilidade e à comunicação para toda a comunidade, à melhoria da qualidade de vida e ao bem-estar da coletividade, especialmente nas áreas com baixos índices de desenvolvimento econômico e social;

II – *fortalecer a posição do município como polo da região metropolitana da Baixada Santista e na rede urbana nacional;*

III – *adequar e promover a compatibilização do processo de planejamento ambiental e normatização do território do município aos planos e projetos regionais, estaduais e nacionais;*

IV – *promover a cooperação e a articulação com a Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM-BS) e os demais municípios da região metropolitana da Baixada Santista, fortalecendo a gestão integrada;*

V – *instituir e diversificar as formas de parcerias entre o poder público federal, estadual, municipal, iniciativa privada e entidades civis na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo;*

VI – *promover a integração entre os sistemas municipais de circulação e transporte local e regional;*

VII – estabelecer as normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo no território do município, visando à redução dos impactos negativos ambientais e sociais;

VIII – instituir os incentivos fiscais e urbanísticos que estimulem o ordenamento do uso e ocupação do solo, promovendo de forma integrada o equilíbrio econômico, social e ambiental;

IX – orientar as dinâmicas de produção imobiliária, com adensamento e diversificação de usos ao longo dos eixos de transporte coletivo público e nas áreas de centralidades com concentração de atividades não residenciais;

---

14. O PEGC de São Paulo estabeleceu objetivos, diretrizes, metas e instrumentos para sua execução, com a finalidade de disciplinar e racionalizar a utilização dos recursos naturais da zona costeira. A lei estadual definiu a tipologia das zonas costeiras, os seus usos permitidos, as atividades proibidas e as penalidades a serem aplicadas no caso de infrações. Por fim, a lei estabeleceu que o licenciamento e a fiscalização deveriam ser realizados com base nas normas e nos critérios estabelecidos no ZEE, a serem instituídos mediante decreto estadual, sem prejuízo das demais normas estaduais, federais e municipais definidas pelos órgãos competentes.

X – fortalecer os mecanismos de compensação ambiental para as atividades que importem em desmatamento ou alteração dos ecossistemas originais;

XI – priorizar a participação e a inclusão social de toda a população nos processos de desenvolvimento da cidade, em todos os setores (Santos, 2013, grifo nosso).

Portanto, conforme se observa, os objetivos do plano diretor de 2013 estavam em sintonia com o PDUI antes mesmo de sua elaboração. Contudo, as principais leis regulamentadoras desse plano eram as leis de ordenamento do uso e da ocupação do solo nas áreas continental e insular,<sup>15</sup> respectivamente, LCs nº 729, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011b), e nº 730, de 11 de julho de 2011 (Santos, 2011a). Em ambos os casos, os zoneamentos aprovados estavam compatibilizados com o ZEE da Baixada Santista.

Em 2018, houve revisão do plano diretor e da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular do município. Esse processo resultou na aprovação das LCs nº 1.005, de 16 de julho de 2018, e nº 1.006, de 16 de julho de 2018, respectivamente o novo Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos (Santos, 2018b) e a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área insular (Santos, 2018a). O processo de revisão da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na área continental ainda se encontra em estágio inicial.

De acordo com o art. 4º do novo plano diretor, os objetivos elencados no art. 4º do plano anterior foram pouco alterados, sendo as redações dos incisos I, II, III, IV e VI idênticas às da LC nº 821/2013. No caso da LC nº 1.006/2018, o zoneamento da macrozona insular sofreu várias alterações, porém em nenhum caso houve conflito com o estabelecido no macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, estabelecido pelo Decreto Estadual nº 58.996/2013. Pode-se afirmar, portanto, que o ordenamento urbanístico do polo regional não conflita com o disposto na proposta de PDUI da Baixada Santista.

#### **4 MAPEAMENTO DE CONFLITOS DE USO DO SOLO: IDENTIFICAÇÃO, TIPOLOGIAS E DESAFIOS/SOLUÇÕES**

A RM da Baixada Santista ocupa área de domínio do bioma Mata Atlântica, rico em biodiversidade e altamente vulnerável às intervenções antrópicas. Não obstante, sobre esse meio físico, desenvolveu-se o complexo portuário de Santos, o polo petroquímico-siderúrgico de Cubatão e atividades turísticas em oito dos nove municípios que compõem a região, classificados como estâncias balneárias.

---

15. O município de Santos é dividido em duas macrozonas, continental e insular, sendo que a cidade de Santos se localiza na insular, mais especificamente na ilha de São Vicente, onde vivem 99% da população do município, de acordo com o censo demográfico de 2010, do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

O processo de urbanização reduziu áreas de restingas e manguezais, enquanto seus remanescentes sofrem efeitos da contaminação por efluentes domésticos e industriais; e afetou a floresta ombrófila, responsável em grande medida pela estabilidade das encostas da serra do Mar, por onde passam os eixos rodoviários e ferroviários que ligam a RM ao planalto.

Impactos ambientais desencadearam inúmeras crises na região. Em 1982, declarado pelo governo do estado como área crítica de poluição ambiental, Cubatão sofreu severas restrições à implantação de novas plantas e ampliação das existentes. Em 1986, a degradação da cobertura da serra do Mar por poluição industrial culminou em múltiplos escorregamentos, com riscos às indústrias e moradias. Na mesma década, a poluição das praias de Santos e São Vicente, por coliformes fecais, atingiu níveis alarmantes, ensejando pressões para que fosse interdita, além da desvalorização dos municípios da região como destino turístico.

Desde a década de 1970, a demanda por novos espaços para operações portuárias intensificou os conflitos ambientais. Nesse período, a expansão do porto se deu na margem esquerda do estuário santista, onde foi instalado o Terminal de Contêineres (Tecon), afetando comunidades pesqueiras de Guarujá, que até hoje disputam com o porto as áreas que ocupam.

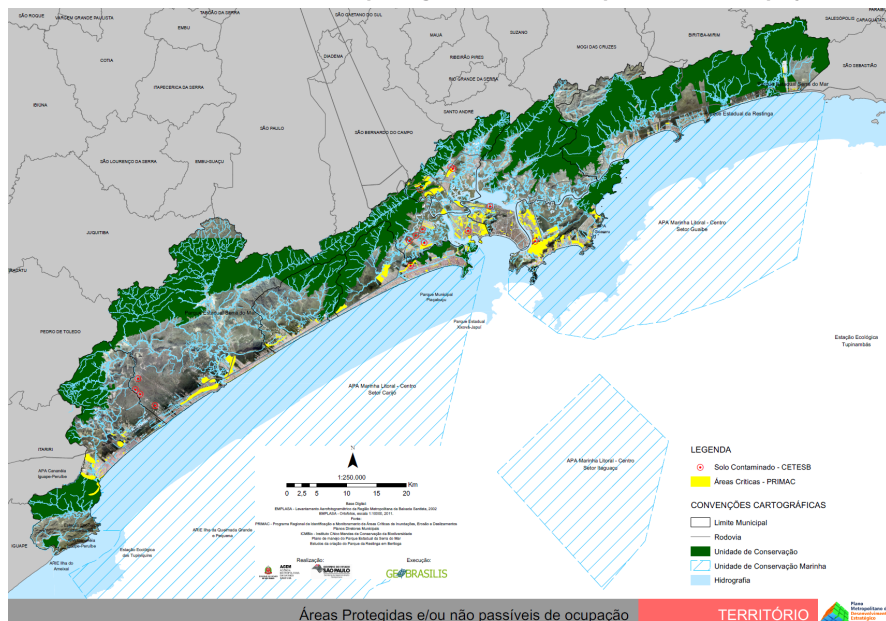
No século XXI, a expansão urbana, sobretudo de instalações portuárias, vem se dando na área continental de Santos, que abriga um dos complexos costeiros mais ricos do mundo, formado por floresta ombrófila densa e manguezais, além de mananciais. Por sua importância para a manutenção dos ecossistemas terrestre e marinho, sobre a área continental de Santos incidem quatro unidades de conservação (mapa 1): o Código Florestal, Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012; a Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica; e as resoluções do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico (Condephaat) do estado de São Paulo, que definem as áreas de tombamento do Parque Estadual da Serra do Mar e adjacências.

Em 1992, a criação da área de proteção ambiental (APA) Santos-Continente, pela LC nº 54, de 9 de junho de 1992, definiu a faixa de manguezal da área continental de Santos como zona de recuperação (ZR), com o objetivo de recompor sua integridade biofísica e suas funções naturais. Entretanto, essa norma foi revogada pela LC nº 359, de 25 de novembro de 1999, a qual foi substituída pela LC nº 729, de 11 de julho de 2011, que trata do ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental de Santos.



MAPA 1

RM da Baixada Santista: áreas protegidas e áreas não passíveis de ocupação



Fonte: Agem (2014).

Obs.: Figura cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

Assim, desde 1999, permitiu-se a ocupação de manguezais por atividades portuárias, retroportuárias, logísticas e de desenvolvimento tecnológico, sob justificativa de se tratar de cobertura vegetal degradada. Embora alterados por assoreamento e despejo de efluentes portuários e industriais, os manguezais continuam prestando relevantes serviços ambientais, como destaca estudo de Menghini (2004), uma vez que o ecossistema funciona como barreira aos sedimentos que comprometem o canal de navegação do porto.

O montante de áreas destinadas ao complexo portuário foi ampliado pela LC nº 729/2011, justificada por fatores logísticos, como a aproximação com a rodovia Cônego Domenico Rangoni, importante eixo do complexo da SP-55, que liga a rodovia Rio-Santos e o Sistema Anchieta-Imigrantes com o planalto paulista.

Como efeito das alterações legais, foi implantado o terminal da Empresa Brasileira de Terminais Portuários (Embraport), adquirida, em 2018, pela multinacional DP World Santos, que investiu R\$ 700 milhões em obras. O empreendimento conta com 653 m de cais, 207 mil metros quadrados de pátio e capacidade de movimentação anual de 1,2 milhão de contêineres, 200 mil



veículos, 2 milhões de toneladas de granéis sólidos vegetais e cerca de 5 milhões de granéis líquidos (Santos, 2015).

Localizado na foz dos rios Diana e Sandi, o terminal encontra-se próximo à ilha Diana, assentamento de comunidade tradicional que tem a pesca e o turismo de base comunitária como alicerce da economia (Santos, 2019a). Trata-se de um grupo humano altamente vulnerável, formado por 55 famílias (181 habitantes), a maioria com nível escolar fundamental incompleto e, portanto, baixa capacidade de inserção num mercado de trabalho exigente em termos de qualificação (Viana, Rios e Torres, 2017). Além disso, é uma população que se encontra fragilizada pela perda da qualidade do ambiente marinho, de onde tirava o sustento, devido a perturbações decorrentes principalmente do aterramento do manguezal e da poluição das águas. Segundo relato de moradores, a pesca, que, ao lado da agricultura, se constituía na principal atividade das famílias em décadas passadas, hoje se resume a seis pescadores e quinze mulheres marisqueiras.

Na expectativa de ampliação do porto, o relatório *Santos: diretrizes preliminares para a área continental e projetos estratégicos* (Santos, 2019b) ressalta a existência de espaços disponíveis na área continental para a expansão do complexo portuário. O trabalho indica licenças prévias em processo de exame para a instalação de novos terminais e a possibilidade de aprovação de zona de processamento de exportação (ZPE) e de zona de atividades logísticas (ZAL), além da reativação do aeroporto do Guarujá, o que terá impactos diretos e indiretos sobre essa área, pois a pista, integrante da atual Base Aérea de Santos, localiza-se muito próxima à área continental de Santos, na margem oposta do canal de Bertiooga.

A área continental de Santos é exemplo das pressões que historicamente ocorrem na RM da Baixada Santista, colocando em conflito a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento econômico. Desde Bertiooga até Jureia-Itatins, em Peruíbe, são vários os casos de conflitos entre propostas de implantação de empreendimentos portuários ou imobiliários, os interesses de comunidades tradicionais e a preservação ambiental. Apontar formas eficientes e eficazes de gerenciar esses conflitos, planejar a ocupação do território e garantir um desenvolvimento econômico integrado e sustentável é o que se espera do PDUI da Baixada Santista, que precisa ser aprovado, colocado em prática e monitorado por instância de governança interfederativa, com participação plena da sociedade civil. É importante também que a União participe das discussões sobre planejamento e gestão da RM da Baixada Santista, já que os impactos de suas decisões no complexo portuário de Santos, sejam no tocante à autoridade

portuária,<sup>16</sup> sejam no que respeita aos terminais privados, incidem sobre as atividades econômicas e o meio ambiente.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O processo de elaboração do projeto de LC do PDUI da RM da Baixada Santista teve algumas particularidades, resultantes da estruturação institucional da própria região durante os anos anteriores à sanção do Estatuto da Metrópole. Menos de dois anos antes da sanção da norma federal, após longo processo de discussão, o governo do estado havia publicado o decreto que definiu o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista; e menos de um ano antes, a Agem havia concluído o PMDE-BS, que, embora fosse um plano com elevado nível de aprofundamento, não dava conta de todas as dimensões inerentes às FPICs, em especial as das políticas sociais. Isso levou a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico da agência a pleitear junto ao Condesb a incorporação à proposta de PDUI do macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista e do próprio PMDE-BS, com suas diretrizes, metas e ações, acrescidas das dimensões de análise, que representavam lacunas importantes no plano recém-elaborado, como o eixo social. Essa proposta foi aceita pelo Condesb, que determinou a realização do processo de elaboração do PDUI, por meio de oficinas, audiências públicas e criação de um *hotsite* no portal da Agem.

Embora o governo do estado tenha resistido em dotar a RM da Baixada Santista de uma instância deliberativa com plena participação da sociedade civil, no processo de elaboração da minuta de projeto de LC do PDUI, foram registrados avanços importantes no nível de participação da sociedade, comparando-se aos processos anteriores. Lacuna importante foi a não participação da União no processo, em face da importância do porto de Santos. Como resultado, no final de 2017, o Condesb encaminhou a propositura à Casa Civil do governo do estado, com a promessa de novas perspectivas em termos de governança e planejamento regionais.

A despeito de todo o esforço realizado, a proposta ainda não foi encaminhada pela Casa Civil à Alesp, provocando enorme atraso no aludido processo de governança e planejamento. Segundo a Agem, tem-se conhecimento de que a Assessoria Jurídica da Casa Civil questionou aspectos do projeto de LC. Embora não fiquem inteiramente claros os óbices, isso retarda o envio à Alesp. Recentemente, prefeitos da região manifestaram intenção de revisar a proposta, colocando em risco o envio da propositura ao Legislativo estadual em curto prazo.

---

16. Destaca-se que o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ) do porto de Santos encontra-se em processo de atualização, e o governo federal está estudando a privatização da própria autoridade portuária e a cessão do canal do porto à iniciativa privada.

Esse impasse tem sido agravado pelos retrocessos da gestão da política metropolitana paulista, que reorganizou administrativamente conselhos e agências metropolitanos, além de ter determinado a liquidação da Emplasa, que possuía amplo acervo e tradição no planejamento metropolitano do estado de São Paulo, fragilizando todo apoio técnico prestado aos órgãos regionais. Contudo, pode-se afirmar que, no processo de elaboração do PDUI da Baixada Santista, registrou-se a compatibilização dos planos diretores municipais com o macrozoneamento do ZEE da Baixada Santista, e que, como se verificou no caso apresentado da área continental de Santos, as contradições entre preservação ambiental, equilíbrio social e desenvolvimento econômico são relevantes e apontam para a urgência da implantação de uma sólida governança metropolitana, com participação da sociedade civil e da União. Esta deve ser amparada por um PDUI amplamente democrático, que represente um pacto social legítimo, de forma a garantir o tão almejado desenvolvimento integrado e sustentável da região.

## REFERÊNCIAS

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista**. Santos: Agem; GeoBrasilis, 2014.

\_\_\_\_\_. **Documento com resposta aos questionamentos apresentados pela equipe do ponto focal da RMBS**. [s.l.]: [s.n.], 31 out. 2019.

ALMEIDA, S. Projeto Inova forma grupos de análise na Baixada Santista: pesquisadores entregarão análises baseadas em cruzamentos de dados existentes até setembro. **Jornal A Tribuna**, 2019. Disponível em: <<https://cutt.ly/kzVxGtG>>. Acesso em: 31 out. 2019.

CARRIÇO, J. M.; SALEME, E. R. Dos planos municipais ao Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado: a aprovação do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado pela região metropolitana da Baixada Santista. *In*: MARGUTI, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. (Org.). **Brasil metropolitano: desafio à implementação do Estatuto da MetrÓpole**. Brasília: Ipea, 2018.

MENGHINI, R. P. **Ecologia de manguezais: grau de perturbação e processos regenerativos em bosques de mangues da Ilha Barnabé, Baixada Santista, São Paulo, Brasil**. 2004. Dissertação (Mestrado) – Instituto Oceanográfico, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<https://cutt.ly/hzVxLU2>>. Acesso em: 31 nov. 2019.

RIOS, L. G. **Turismo de segunda residência: impasses para o desenvolvimento urbano socialmente inclusivo e ambientalmente sustentável – o caso de Bertiooga, SP**. 2019. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional, Universidade Católica de Santos, Santos, 2019.

SANTOS. Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do município, dá nova disciplina à área de proteção ambiental (APA), e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 12 jul. 2011b.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 28 dez. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área insular do município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018a.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 17 jul. 2018b.

\_\_\_\_\_. **Relatório 5:** diretrizes para a área continental e projetos estratégicos. Santos: Prefeitura de Santos, 2019a.

\_\_\_\_\_. **Santos:** diretrizes preliminares para a área continental e projetos estratégicos. Santos: Prefeitura Municipal de Santos; Lerner Associados, 2019b.

SANTOS, L. A. F. dos. **A influência da expansão portuária na comunidade da Ilha Diana, Santos-SP**. 2015. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade de Ecossistemas Marinhos, Universidade Santa Cecília, Santos, 2015.

SÃO PAULO. Secretaria de Desenvolvimento Regional. **Resposta do SIC.SP:** protocolo 526951924765. São Paulo: [s.n.], 10 dez. 2019.

VAIO, R. A. Plano estabelece metas até 2030. **Jornal A Tribuna**, 26 fev. 2020.

VIANA, M. A.; RIOS, L. G.; TORRES, R. J. Taus Ilha Diana: em defesa da regularização fundiária de uma comunidade caiçara em Santos, SP. *In:* CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO, 9., 2017, Florianópolis, Santa Catarina. **Anais...** Florianópolis: IBDU, 2017. Disponível em: <<https://cutt.ly/9zVx20V>>. Acesso em: 1º nov. 2019.

**BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR**

BRASIL. Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do bioma Mata Atlântica. **Diário Oficial da União**, 26 dez. 2006.

\_\_\_\_\_. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 28 maio 2012.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 13 jan. 2015.

SANTOS. Lei Complementar nº 359, de 25 de novembro de 1999. Disciplina o ordenamento do uso e da ocupação do solo na área continental do município, institui a área de proteção ambiental (APA) e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 26 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 311, de 23 de novembro de 1998. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá outras providências. **Diário Oficial de Santos**, 25 nov. 1999.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 54, de 9 de junho de 1992. **Diário Oficial de Santos**, 10 jun. 1999.

\_\_\_\_\_. **Fundação Parque Tecnológico de Santos**. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 2012. Disponível em: <<https://www.santos.sp.gov.br/?q=fpts>>. Acesso em: 2 nov. 2019.

SÃO PAULO. Secretaria de Estado do Meio Ambiente. **Zoneamento ecológico-econômico: setor costeiro da Baixada Santista**. São Paulo: [s.n.], 2013.