

**DOS PLANOS MUNICIPAIS AO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO: A APROVAÇÃO DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO PELA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA**

José Marques Carriço<sup>1</sup>  
Edson Ricardo Saleme<sup>2</sup>

*When thinking about bustling metropolitan areas like Berlin, London, New York, Paris, or Tokyo, “governance” is unlikely to be the first issue that comes to mind. But metropolitan governance matters a great deal more than most of us might think. Put simply, a lack of effective metropolitan governance structures has large economic costs and strong negative effects on the quality of life in cities.*

(Gómez-Álvarez, 2017, p. 51)

## **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 iniciado a partir da migração intra e extrarregional (Nepo, 2009) ocorrida após a Segunda Guerra Mundial, como consequência da industrialização do Sudeste brasileiro, na esteira da política de substituição de importações promovida pelos governos federais e iniciada décadas antes. Este processo, originado a partir da saturação urbana do polo regional e detalhado adiante, foi aprofundado em Carriço (2002).

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios, sendo a maior parte deles conurbados: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.<sup>3</sup> Santos é o polo, cuja área urbana divide a Ilha de São Vicente, com a sede do município de mesmo nome. É também a sede do maior (e mais importante do país) porto em movimentação da América Latina. Em seu complexo estão compreendidos os municípios de Guarujá e Cubatão.

---

1. Arquiteto do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos, lotado na Secretaria Municipal de Governo; professor e pesquisador do Programa de Pós-graduação *Stricto Sensu* em Direito e do curso de Arquitetura e Urbanismo da Unisantos.

2. Advogado e professor do curso *Stricto Sensu* da Unisantos em Direito Ambiental Internacional e do curso de Especialização do Ministério Público do Estado de São Paulo.

3. Desses municípios, durante o século XX, Guarujá, Cubatão e Bertioga se formaram a partir do desmembramento de Santos: um a partir de São Vicente (Praia Grande); e os outros dois a partir de Itanhaém (Peruíbe e Mongaguá). Por sua vez, Santos foi desmembrado de São Vicente ainda no início do processo de colonização.

As informações referentes à população residente nos municípios atualmente integrantes da RM da Baixada Santista, segundo os dados apresentados pelos censos demográficos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a partir de 1950, revelam a saturação urbana em Santos, resultando no processo de migração entre este município e São Vicente. Após a década de 1960, com o adensamento urbano de toda a Ilha de São Vicente, esta migração passou a ocorrer a partir desses dois municípios em direção a Cubatão e Guarujá, localizados, respectivamente, ao norte e ao leste da referida ilha. Ao mesmo tempo, os migrantes que chegavam, sobretudo do Nordeste, arrematados pelas indústrias da região e pelo porto de Santos, passaram a se fixar em localizações mais afastadas nas periferias do polo regional, ou em assentamentos precários situados nos municípios centrais da região, em áreas ambientalmente protegidas e áreas de risco geológico e tecnológico.

A saturação urbana dos municípios centrais, consolidada após a década de 1990, provocou o crescimento das cidades situadas ao sul da região, principalmente Praia Grande, Mongaguá e Itanhaém, e resultou na conurbação quase integral<sup>4</sup> das áreas urbanas existentes entre Guarujá e Itanhaém.

Também conforme o censo demográfico, no início dos anos 1960, Santos possuía cerca de 76% da população regional, mas, no fim daquele decênio, a soma populacional dos demais municípios ultrapassou a sua (tabela 1). Observou-se efetivo processo de regionalização, comandado pelo município de Santos (Carriço, 2006) e também por Cubatão, onde passou a ser sede das indústrias de base durante os governos Vargas, Kubitscheck e nos governos militares, com a instalação da indústria petroquímica, que viabilizou a chamada Revolução Verde, garantindo o desenvolvimento da agroindústria em São Paulo e no Centro-Oeste.

TABELA 1

**Evolução da população residente no Brasil, estado de São Paulo, RM da Baixada Santista e Santos (1950-2010)**

Localidade	1950 <sup>1</sup>	1960	1970	1980	1991	1996	2000	2010
Brasil	51.944.397	70.070.457	93.139.037	119.002.706	146.825.475	157.079.573	169.799.170	190.755.799
São Paulo	9.134.423	12.809.231	17.771.948	25.040.712	31.588.925	34.120.886	37.032.403	41.252.160
RM da Baixada Santista	267.387	416.963	653.441	961.249	1.220.249	1.309.263	1.476.820	1.664.136
Santos	203.582	262.997	342.055	412.448	417.450	412.243	417.983	419.400

Fonte: Elaboração dos autores a partir de dados dos censos demográficos do IBGE, de 1950 a 2010.

Nota: <sup>1</sup> População presente.

4. Este processo de conurbação só não é absoluto devido à configuração estuarina da área central da região, com a existência das ilhas de São Vicente e de Santo Amaro, onde se localiza o município de Guarujá.

A migração originada em outras regiões foi intensa entre as décadas de 1950 e 1980, devido à atração exercida pelo porto de Santos e pelo polo petroquímico de Cubatão, assim como pelas melhorias na infraestrutura de transportes, que favoreceram a ligação com a RM de São Paulo, contribuindo para a intensificação da atividade turística e o aumento do fluxo populacional resultante das relações de trabalho com a região (tabela 1). Estes fenômenos resultaram na precoce urbanização da RM da Baixada Santista quando comparada às demais RMs do estado de São Paulo, pois em 2000 (IBGE, 2000) aquela apresentava 99,6% de urbanização, contra 95,8% da RM de São Paulo, por exemplo (IBGE, 2000).

Esses dados mostram a paulatina estagnação do crescimento de Santos, sobretudo após a década de 1970, em face do processo de saturação dos espaços apropriados para ocupação, que promoveu o espraiamento da mancha urbana, provocado pela industrialização local.

Desde o final da Segunda Guerra Mundial até a década de 1980 — fase de industrialização orientada para o mercado interno —, estrutura-se a indústria de base de Cubatão, essencial para complementar a industrialização da capital paulista (Couto, 2003; Carriço, 2006; Gutberlet, 1996).

Entre 1947 e 1953, as duas pistas da Via Anchieta foram inauguradas. Santos estava conectado ao planalto, o que propiciou a reconfiguração geopolítica da região. Com essa conexão, surgiu o município de Cubatão, que foi desmembrado de Santos em 1948, e houve a consolidação do município de Guarujá, também originário do território santista.

Devido à proximidade e à fácil interligação com a capital paulista — com o porto de Santos e por sua abundância de água —, Cubatão atraiu várias indústrias, arrematando trabalhadores da própria Baixada Santista e, sobretudo, migrantes de várias regiões do Brasil, em especial do Nordeste.

Na década de 1950, implantou-se a indústria automobilística na região do ABC Paulista, que impulsionou ainda mais a expansão do polo petroquímico e siderúrgico de Cubatão e atraiu grande número de trabalhadores para a construção civil até a década de 1970. Seja pela vigorosa expansão industrial sem controle ambiental adequado, seja pela fixação de milhares de migrantes sem condições dignas de moradia, a região passou a experimentar graves problemas ambientais.

Nesse quadro, destacou-se a falta de políticas públicas de ordenamento adequado do território, em um contexto político-administrativo que não se adequava mais à configuração do processo de urbanização, que já adquirira caráter regional. O município de Cubatão talvez seja o exemplo mais grave do modelo desenvolvimentista a qualquer custo, urdido em nível federal, que resultou em uma violenta degradação da qualidade ambiental e um passivo social que até hoje está distante de ser equacionado.

Se, por um lado, as intensas transformações e o aumento do dinamismo econômico da região contribuíram para a formação de núcleos bem desenvolvidos urbanisticamente, por outro, ficou evidente o contraste com a maior parte do espaço de assentamento, caracterizado pela precariedade habitacional e ausência de infraestrutura urbana adequada, sobretudo de saneamento básico.

O modelo desenvolvimentista promoveu, também, a intensificação do uso e ocupação do solo na atual área central da região, em um quadro de segregação socioespacial. Este profundamente marcado pela fragilidade e baixa efetividade dos planos regionais elaborados até então, e, sobretudo, pela convergência de problemas estruturais nacionais, em nível econômico, como o processo de urbanização a baixos salários (Maricato, 1996).

Entre as décadas de 1950 e 1960, consolidou-se o turismo balneário nos municípios de Santos, São Vicente e Guarujá; neste último, um pouco depois dos primeiros. Na década de 1970, em face da poluição das praias desses municípios e com os investimentos do governo do estado em infraestrutura rodoviária, o turismo deslocou-se para o sul da região e para Bertioga, então distrito de Santos. Primeiro na parte central e depois nas extremidades criou-se um parque de residências de veraneio, que contribuiu para atrair milhares de trabalhadores para a construção civil e prestação de serviços.

Na área central, o parque era vertical e promoveu intensa valorização do solo urbano, contribuindo para afastar a população de menor renda dessas localizações (Seabra, 1979). Nos municípios do sul da região, em parte do Guarujá e em Bertioga, esse modelo de ocupação de baixa densidade era constituído por loteamentos, que também marcaram um padrão de ocupação de domicílios de uso ocasional junto às orlas marítimas. Contudo, a infraestrutura de saneamento não acompanhou a crescente demanda dos locais. Essa situação é notada inclusive nos dias atuais. Além disso, demarcou-se um território de segregação social, onde a população residente vive afastada das orlas, que possui melhores condições de infraestrutura, equipamentos e serviços.

O nível de complexidade desse arranjo regional com impactos marcantes em saneamento básico, habitação, mobilidade, risco ambiental e tecnológico, entre outros aspectos, gerou a organização, a partir da década de 1960 (Viana, 2010), de um movimento em prol da metropolização da Baixada Santista, com a perspectiva de que o novo *status* institucional, previsto na Constituição Federal (CF/1988), poderia contribuir para o enfrentamento de tantos desafios e impactos.

Esse movimento, como informa Viana (2010), suscitou a criação da Comissão de Estudos sobre Metropolização da Baixada Santista (Cembs), por meio de decreto do interventor municipal de Santos. Essa luta pela metropolização chegou, também, até as Câmaras Municipais e a Assembleia Legislativa, mobilizando vereadores e deputados.

Criou-se, como consequência, a Sociedade Amigos da Cidade de Santos e Região (SACSR), que “realizou uma pesquisa de opinião em 1977 com mais de mil pessoas representativas e atuantes da região da Baixada Santista” (Viana, 2010, p. 332). Nesta foram elencados temas prioritários e de grande relevância que se pautavam no planejamento regional e na metropolização. Na época, a proposta de metropolização abrangia apenas os cinco municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande.

Ainda de acordo com Viana (2010, p. 323),

Na década de 1980, foram criados os Conselhos de Administração Estadual (CAE) e de Administração Municipal (CAM), em cada região de governo, por iniciativa do Governo do Estado, demarcando o início de uma institucionalização da organização regional da Baixada Santista.

Com a crise dos anos 1990, lideranças políticas se reuniram em torno do Conselho Regional de Metropolização (Coreme), iniciativa dos municípios em apoio à criação da RM da Baixada Santista, por meio de lei estadual. A Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa), criada em 1974 para atuar no planejamento da “Grande São Paulo”, passa a produzir o Sumário de Dados da Baixada Santista. A partir de 1992, eixos temáticos prioritários passam a ser discutidos pelos municípios, resultando na criação de câmaras técnicas específicas. Em 1993, a Prefeitura de Santos criou uma secretaria específica de assuntos metropolitanos, colocando o peso político do polo regional em prol da criação da RM da Baixada Santista.

Em 1996, como resultado de grande pressão política – de acordo com o disposto na Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989 –, criou-se a RM da Baixada Santista, por meio de lei complementar estadual. Contudo, no que diz respeito à solução dos principais problemas regionais, a formulação até o presente não gerou os resultados esperados. O arranjo institucional estruturante da RM da Baixada Santista (como nas demais regiões) garantiu exagerado peso ao governo estadual, com relação ao governo dos municípios integrantes, resultando em um sistema de governança no qual a sociedade civil possui participação muito limitada.

Como será detalhado a seguir, a governança da região baseia-se em um tripé composto por um conselho com funções políticas, uma agência com funções técnicas e um fundo, cujo objetivo é financiar o desenvolvimento e as políticas relativas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs).

Dessa forma, aqui serão articulados os aspectos fundamentais da RM da Baixada Santista nos termos da Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, Estatuto da Metrópole. Na sequência, será analisado o processo de formação da

RM da Baixada Santista e de suas condições socioambientais. A região encontra desafios que demandam soluções diante de um cenário de mudanças socioambientais crescentes. Observam-se intensas transformações nas últimas décadas, determinadas sobretudo pela forte relação com a RM de São Paulo e a hinterlândia do porto de Santos. Neste contexto, as FPICs, de acordo com o disposto no art. 1º da mencionada lei, demandam análise específica e integrada, a qual também se pretende aqui desenvolver.

Adiante, será delineado um quadro da estrutura institucional e normativa atual da RM da Baixada Santista e de seus antecedentes, com a apresentação de seu arcabouço legal e ações institucionais recentes para a governança metropolitana, em especial quanto às competências de suas instâncias de governança. Na seção seguinte, recupera-se o histórico da elaboração de seus instrumentos de planejamento e gestão, até o atual processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI). Posteriormente, são expostos os instrumentos de financiamento da ação metropolitana, a partir da discussão do funcionamento do seu respectivo fundo. Por fim, procura-se abordar os debates legislativos e as possíveis implicações judiciais sobre a gestão metropolitana.

## **2 ESTRUTURA INSTITUCIONAL E NORMATIVA ATUAL DA RM DA BAIXADA SANTISTA**

A RM da Baixada Santista foi pioneira em organização regional após a CF/1988, tendo sido criada pela Lei Complementar Estadual (LCE) nº 815, de 30 de julho de 1996, em atendimento aos objetivos referidos no *caput* do art. 153 da Constituição Estadual, bem como no art. 1º da LCE nº 760, de 1º de agosto de 1994. No *caput* de seu art. 3º, a LCE nº 815/1996 autorizou a instituição do Conselho de Desenvolvimento, o qual deveria possuir “caráter normativo e deliberativo” e ser “composto por um representante de cada município que a integra, e por representantes do estado nos campos funcionais de interesse comum”. Em seus parágrafos, a referida norma assim detalhou a forma de composição do conselho:

§ 1º Os representantes do estado no Conselho de Desenvolvimento serão designados pelo governador do estado, a partir de indicações das secretarias a que se vincularem as funções públicas de interesse comum, atendidas as prescrições do artigo 10 da Lei Complementar [LC] nº 760, de 1º de agosto de 1994.

§ 2º Os representantes dos municípios integrantes da região, no Conselho de Desenvolvimento, serão os prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurada, sempre, a participação paritária do conjunto dos municípios em relação ao Estado, nos termos do artigo 9º desta lei complementar.

§ 3º Os representantes e seus suplentes serão designados por um período de 24 (vinte e quatro) meses, permitida a recondução.

§ 4º Os membros do Conselho de Desenvolvimento poderão ser substituídos mediante comunicação ao colegiado, com antecedência mínima de 30 dias.

§ 5º Sempre que houver mudança de chefe do Poder Executivo estadual ou municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente, através de comunicação de colegiado.

A LCE nº 815/1996, regulamentada pelo Decreto nº 41.361, de 27 de novembro de 1996, criou o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb).

Em seu art. 10, a mencionada norma autorizou, ainda, a criação de

(...) autarquia para o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana da Baixada Santista, em conformidade com o disposto no “caput” do artigo 17 da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994.

O § 2º do referido artigo estabeleceu que esse órgão deverá obedecer aos princípios da Administração Pública constantes dos arts. 37 e 39 da CF/1988. O § 3º determinou que a entidade adote, como princípio, “a manutenção de estruturas técnicas e administrativas de dimensões adequadas, dando prioridade à execução descentralizada de obras e serviços que serão atribuídos a órgãos e entidades públicas ou privadas, capacitadas para tanto”. O § 4º estabeleceu que a autarquia mantenha “atualizadas as informações estatísticas e de qualquer natureza, necessárias para o planejamento metropolitano”, em especial “as de natureza físico-territorial, demográfica, econômica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental e outras de relevante interesse público, bem como promover anualmente a sua ampla divulgação”.

Por sua vez, a LC nº 853, de 23 de dezembro de 1998, alterada pela LCE nº 956, de 28 de maio de 2004, dispôs sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem), “entidade autárquica com sede e foro em município da Região Metropolitana da Baixada Santista”, a qual goza, “inclusive no que se refere a seus bens e serviços, dos privilégios, regalias e isenções conferidos à Fazenda Pública Estadual” (art. 2º).

Essa norma definiu as finalidades e os recursos à disposição da Agem, estabelecendo, no parágrafo único de seu art. 4º, que o conjunto dos municípios contribua com “recursos equivalentes àqueles que forem carreados pelo Estado”, devendo os mesmos ser “proporcionais, no tocante a cada município, à respectiva participação na arrecadação do Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação [ICMS]”.

## 2.1 A RM: estrutura institucional e antecedentes

Conforme o histórico referido, os problemas comuns da Baixada Santista já haviam suscitado a organização de lideranças políticas e setores da sociedade civil em torno de eixos temáticos aderentes às FPICs, antes mesmo de sua institucionalização como RM. No entanto, com a formação do Condesb, em 2007, foram criadas as câmaras temáticas com caráter consultivo e atribuições específicas. A quantidade de membros de cada uma delas seria variável, contando sempre com um representante de cada município e do estado no campo funcional ao qual diz respeito e considerando as interfaces com outras funções públicas.

De acordo com o informado pela Agem, “o trabalho desenvolvido pelas câmaras temáticas está consubstanciado em processos, com atas e relatórios que podem ser consultados pelos interessados nas dependências da Agem”. Por tradição, na maioria das câmaras, a coordenação é exercida por seus proponentes, devendo ser preferencialmente membros titulares ou suplentes no Condesb.

Em 2014, o conselho aprovou a reestruturação e distribuição das câmaras temáticas em quatro grupos de trabalho (GTs), sendo eles: mobilidade, meio ambiente, políticas públicas e desenvolvimento econômico, em atendimento a uma diretriz do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS), elaborado naquele ano.

A reorganização previu a formação de um colegiado de planejamento regional, denominado Grupo de Planejamento Regional (GPR), para gerir o novo modelo, composto por representantes do Condesb, da Agem, de interlocutores responsáveis por cada um dos GTs, prefeitos e membros do Comitê de Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS) e do Gerenciamento Costeiro (Gerco).

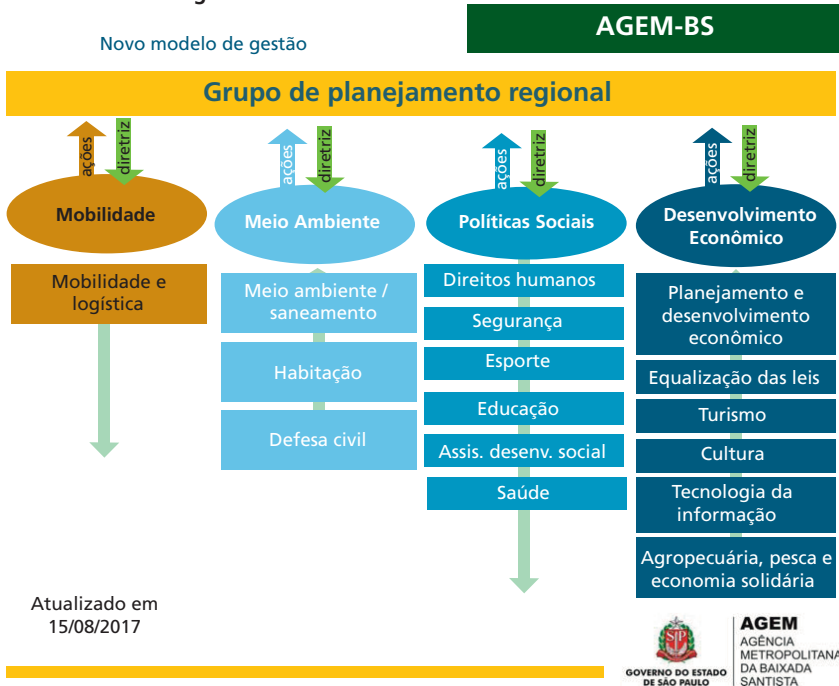
Em 2017, o Condesb reorganizou algumas câmaras temáticas em torno dos eixos definidos pelo PMDE-BS, e criou as Câmaras Temáticas de Direitos Humanos. Dessa forma, a nova estrutura passou a apresentar a configuração exposta na figura 1. As funções do GPR não foram alteradas com as novas modificações na estrutura das câmaras. Deve-se ressaltar que elas são as únicas instâncias de participação direta de entidades representativas da sociedade civil, no âmbito da estrutura institucional da RM da Baixada Santista, ainda que meramente consultivas, evidenciando o desajuste institucional, no que concerne ao disposto no inciso II do art. 8º do Estatuto da Metrópole. Segundo este, dentre outras instâncias, “a governança interfederativa das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas compreenderá em sua estrutura básica (...) instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil”.

Há que se destacar, porém, os esforços que vêm sendo empreendidos pela Agem, em especial no atual processo de elaboração do PDUI-BS, para ampliar a interlocução com entidades representativas da sociedade civil.



FIGURA 1

Novo modelo de gestão das câmaras temáticas do Condesb



Fonte: Agem (2017).

## 2.2 Ações institucionais recentes para a governança metropolitana

Nesse diapasão, a RM da Baixada Santista vem realizando um rearranjo de sua estrutura institucional, reorganizando as câmaras temáticas de acordo com “grupos de planejamento regional”, buscando atender ao previsto no PMDE-BS. Ainda assim, a governança metropolitana ressenete-se de uma instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil, que poderia garantir o caráter democrático de sua gestão.

Essa questão é essencial, posto que o PDUI da região se encontra em fase de elaboração, em atendimento ao disposto no art. 10 do Estatuto da MetrÓpole. O § 4º deste dispositivo estabelece que o PDUI

(...) será elaborado no âmbito da estrutura de governança interfederativa e *aprovado pela instância colegiada deliberativa* a que se refere o inciso II do *caput* do art. 8º desta Lei, antes do envio à respectiva assembleia legislativa estadual. (Grifos nossos).

Assim, é fundamental que se garanta a reorganização que já está em curso, e que haja previsão da efetiva participação da sociedade civil no processo de

elaboração do plano, assim como no processo de planejamento e gestão regionais. Para esta finalidade, por exemplo, o próprio Condesb poderia constituir-se em instância deliberativa com participação da sociedade civil.

### 2.2.1 Condesb

De acordo com seu regimento <sup>5</sup>, o Condesb é constituído por representantes das prefeituras da RM da Baixada Santista e de secretarias do governo do estado — indicados pelo governador — dentre as que possuem atuação na região e que se vincularem às FPICs, atendido o disposto no art. 10 da Lei Complementar nº 760/1994.

O caráter normativo e deliberativo do conselho possibilita que sejam tratados assuntos inerentes às FPICs da RM da Baixada Santista, as quais são especificadas pelo próprio Condesb. Estão previstos em caráter provisório, segundo o art. 7º da LC nº 760/1994, os seguintes campos funcionais:

- planejamento e uso do solo;
- transporte e sistema viário regionais;
- habitação;
- saneamento básico;
- meio ambiente;
- desenvolvimento econômico; e
- atendimento social.

Os representantes dos municípios integrantes da região, no Condesb, serão os prefeitos ou as pessoas por eles designadas, na forma da legislação municipal, assegurado, sempre, o caráter paritário de participação do conjunto deles em relação ao estado. A designação de representantes e suplentes é válida por um período de 24 meses, permitida a recondução, podendo ser substituídos mediante comunicação ao colegiado, com antecedência mínima de trinta dias. Sempre que houver mudança de chefe do Poder Executivo estadual ou municipal, a substituição poderá ser realizada imediatamente.

### 2.2.2 Agência executiva

De acordo com a LCE nº 853/1998, a Agem é o órgão executivo do sistema de governança da RM da Baixada Santista. Sua finalidade precípua é a integração, a organização, o planejamento e a execução das FPICs na RM da Baixada Santista, desenvolvendo, para tanto, as seguintes atribuições, em conformidade com o art. 3º da mencionada norma.

---

5. Lei Estadual nº 815/1996 e Decreto nº 41.361/1996.

- 1) Arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas, inclusive multas e tarifas relativas a serviços prestados.
- 2) Fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre regiões metropolitanas e aplicar as respectivas sanções, no exercício do poder de polícia.
- 3) Estabelecer metas, planos, programas e projetos de interesse comum, bem como fiscalizar e avaliar sua execução.
- 4) Promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessário à realização de atividades de interesse comum.
- 5) Manter atualizadas as informações estatísticas e de qualquer outra natureza, necessárias para o planejamento metropolitano, especialmente as de natureza físico-territorial, demográfica, financeira, urbanística, social, cultural, ambiental, que sejam de relevante interesse público, bem como promover, anualmente, a sua ampla divulgação.
- 6) Exercer outras atribuições que lhe sejam legalmente conferidas

Nesse sentido, a agência executiva deve efetivar as funções que a lei lhe incumbem. Sua sede fica no município de Santos e funciona regularmente, buscando, ainda que limitadamente, oportunizar a todos os setores da sociedade sua respectiva participação no processo de integração e desenvolvimento de atividades comuns na Baixada Santista, como ocorreu na elaboração do PMDE-BS, e como ocorre agora, com a elaboração do PDUI.

De fato, a Agem é o organismo que efetivamente implementa as políticas regionais e busca suscitar as discussões técnicas em torno da agenda metropolitana.

### 2.2.3 Conselho consultivo e outras estruturas

Nos termos do que já se esclareceu anteriormente, o sistema de governança não possui um conselho consultivo, mas, sim, uma estrutura organizada em dezesseis câmaras temáticas que, desde a criação do Condesb, atuam em torno das FPICs.<sup>6</sup>

Entre as câmaras temáticas atualmente em funcionamento destaca-se o trabalho da Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, responsável por todo o processo de discussão e elaboração do PDUI, desde 2016. Ela é composta por representantes dos governos do estado e dos municípios. Atualmente foi criado um grupo com representantes da sociedade civil, o qual amplia a participação no referido processo.

---

6. Durante os vinte anos de existência do Condesb, houve alterações na relação das câmaras temáticas. Portanto, nem todas as existentes atualmente são originárias deste primeiro momento de organização do sistema de governança regional.

### 3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO: O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PDUI

Desde a década de 1920, em função do congestionamento do porto de Santos, o Plano Regional de Prestes Maia constituiu-se o primeiro instrumento de planejamento regional local. Nele já se discutia a necessidade de pensar a expansão do sistema portuário e logístico, assim como a ocupação do território de Santos que, na época, compreendia os municípios de Bertiooga, Guarujá e Cubatão.

Com forte ênfase na estrutura rodoferroviária de apoio ao porto, de acordo com Carriço (2006), o plano regional previa a transformação da área noroeste de Guarujá em nova fronteira de expansão da urbanização: a Nova Santos, atual distrito guarujaense de Vicente de Carvalho. Este espaço deveria ser objeto de plano urbanístico, não inteiramente executado. Após a década de 1950, Vicente de Carvalho tornou-se território popular, recebendo grande contingente populacional de baixa renda, especialmente migrantes nordestinos, impossibilitados de fixar-se em Santos, em função do processo de segregação espacial descrito em Carriço (2002). Nele se fixou população de menor renda, em assentamentos precários localizados em locais mais distantes das áreas centrais da região, com exceção dos cortiços e das ocupações nos morros da área central de Santos. Os assentamentos formados estabeleceram um arco de pobreza ao redor dos municípios centrais da região, a partir da ocupação de áreas de proteção e de riscos ambientais e tecnológicos.

Segundo Nunes (2000, p. 18), este plano não era “para a cidade, mas para a região em função do porto”. Porém, conforme o referido autor, “ainda que se tornasse peça fundamental na discussão da cidade”, por ser a primeira tentativa de vê-la inserida na região, “infelizmente não prosperou como plano metropolitano, e sua influência no desenvolvimento da cidade acabou se restringindo ao sistema viário através do Plano Regulador”.

O Plano Regulador da Expansão e Desenvolvimento de Santos (Lei nº 1.316, de 1951), típico plano de eficiência, elaborado por equipe da prefeitura, foi criado com esta finalidade específica e coordenado por Prestes Maia. Em grande medida, seria uma lei de diretrizes viárias e, em menor grau, de embelezamento, como se produziu em São Paulo pelo mesmo urbanista, quase vinte anos antes. Assim como o plano regional, ele teve baixo nível de implementação, sobretudo pelo alto valor das desapropriações requeridas para expansão do sistema viário.

Na década de 1970, destacou-se o esforço empreendido pelo município de Santos ao organizar a Cembs,<sup>7</sup> que gerou extenso relatório acerca de diversas dimensões da problemática socioeconômica regional, com o objetivo de suscitar a

---

7. A comissão foi instituída “após entendimentos entre os prefeitos e presidentes das câmaras municipais da Baixada Santista” (então apenas dos cinco municípios centrais), “entidades e organismos estatais participantes, pelo Decreto nº 3.894, de 4 de agosto de 1971, da Interventoria Federal em Santos”, com prazo de apresentação de conclusões em noventa dias (Cembs, 1971, p. 131).

discussão acerca da necessidade de institucionalização da RM da Baixada Santista. O documento continha, também, um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que abordava diversos aspectos físicos territoriais, com grande destaque para a infraestrutura regional. Contudo, como era característico do período, o documento fora unicamente elaborado por equipe técnica, sem qualquer participação da sociedade civil no processo. Não obstante seu elevado nível de aprofundamento, a iniciativa não prosperou, embora tenha se constituído em importante documento de referência acerca da formação inicial da região e seus principais problemas e potencialidades.

Em 2002, atendendo demanda do Condesb, a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano (Emplasa) elaborou o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista (PMDI-RM da Baixada Santista), que não foi criado com base em um processo participativo e democrático amplo, e metodologicamente continha um conjunto de objetivos, que se desdobravam em diretrizes e depois em ações variadas sem indicar os responsáveis e o prazo para implementação. Desta forma, ocorreu a baixa efetividade já evidenciada no método eleito.

Em contrapartida, o documento reproduz interessante análise do processo de desenvolvimento econômico da região, naquele período de crise econômica. Contudo, não continha um sistema efetivo de acompanhamento de metas e ações a serem priorizadas e deliberadas de acordo com os interesses regionais. Segundo esta fonte o PDUI, seria “constituído de um conjunto de princípios, objetivos, políticas e diretrizes, consistentes e articulados entre si, que visam orientar o desenvolvimento e a gestão da metrópole num horizonte temporal de 12 anos (2002 -2014)” (Emplasa, 2002, p. 4).

O informe ainda destaca que o plano serviria “como instrumento normativo e orientador das ações de natureza metropolitana do estado, dos municípios, do setor privado e dos próprios cidadãos”, sendo, portanto, “fundamental para o planejamento das ações dos entes e agentes que atuam na Região, bem como para o estabelecimento das políticas públicas e para nortear as atividades e investimentos de caráter público” (Emplasa, 2002, p. 4).

O PMDI propunha uma série de ações, com interface às FPICs, depois desdobradas em projetos (a maioria dos quais não foram implementados). Na prática, tratava-se de um documento técnico com baixo nível de efetividade, na tradição do planejamento praticado nos anos 1970. Ao se analisar o PMDI, observa-se que a tônica era a de reforçar o caráter turístico regional, com ênfase, mais uma vez, na estruturação do sistema viário.

A Emplasa realizou consultas aos agentes políticos regionais (prefeitos, vereadores e deputados), bem como personalidades e especialistas, cujos conhecimentos acerca das realidades locais e das necessidades da população da Baixada Santista

pudessem realmente colaborar para a programação de seminários temáticos realizados nos municípios da região, contando com vários segmentos sociais importantes para as decisões locais (Emplasa, 2002).

Ainda segundo o documento, “a participação popular foi assegurada também através de um questionário veiculado na Internet a ser respondido pelos cidadãos interessados” (Emplasa, 2002, p. 5). Portanto, na verdade, criaram-se espaços de participação para alguns representantes dos Executivos locais e de setores da sociedade civil, selecionados de acordo com os critérios da empresa. No entanto, a participação popular foi muito limitada, o que explica em parte o baixo nível de efetividade do plano.

Conforme Andersson (2017), uma identidade metropolitana existe com a participação popular nos processos. Esta é a chave para assegurar um engajamento adequado na obtenção das decisões e monitoramento da implementação. De fato, é uma fragilidade estruturar um sistema de participação apenas em agentes de grupos de interesse, sem garantir a possibilidade de manifestação de setores mais amplos da sociedade.

### 3.1 O PMDE-BS

Em 2014, concluiu-se o PMDE-BS,<sup>8</sup> de iniciativa do Condesb, o qual se configurava como um instrumento de planejamento regional inédito no Estado de São Paulo, e provavelmente em todo o país. No total, o plano organiza-se em 26 objetivos setoriais e 179 ações, fruto de um processo que envolveu os municípios da região e setores da sociedade civil, por meio de uma dinâmica de oficinas e audiências públicas. O processo iniciou-se com uma série de reuniões com interlocutores no âmbito municipal, como prefeitos e secretários municipais, envolvendo, depois, gestores estaduais, alguns representantes da iniciativa privada e gestores federais, assim como integrantes das câmaras temáticas (Agem, 2014).

O objetivo do PMDE-BS foi o de traçar um cenário de futuro que se desejava para a RM da Baixada Santista, levando em consideração os gargalos e os fatores condicionantes. Foram estabelecidas, por meio deste, macroestratégias para o desenvolvimento sustentável da Baixada Santista com objetivos e metas até 2030.

Iniciado em janeiro de 2013, o plano constituía-se em etapas: *i*) avaliação técnica de estudos e planos existentes e projeções; *ii*) conclusão dos cenários; e *iii*) consolidação do PMDE-BS.

De acordo com o documento PMDE-BS (Agem, 2014, p. 7), realizaram-se mais de 100 reuniões com prefeituras, secretarias estaduais, governo federal, entidades de classe, universidades, agências financiadoras e entidades privadas, sendo

8. Disponível em: <<http://www.agem.sp.gov.br/pmdebs/>>. Acesso em 25 out. 2017.

fichados 190 documentos. Durante este período, foram realizadas apresentações mensais ao Condesb e a algumas das câmaras temáticas. Na ocasião, criou-se a Câmara Temática de Desenvolvimento Estratégico para tratar da articulação das informações e validação dos dados trabalhados. Adicionalmente, foram analisadas diversas experiências internacionais em ações grupais em face de municípios ou outras entidades assemelhadas no direito comparado.

Metodologicamente, o PMDE-BS buscou identificar os desafios e as oportunidades de desenvolvimento da Baixada Santista por meio de:

- avaliação dos impactos associados às atividades econômicas atuais e futuras: turismo, construção civil, petróleo e gás, porto de Santos, polo Cubatão e obras públicas;
- quantificação e qualificação dos reflexos sobre: demografia, território, habitação, mobilidade e acessos, saneamento;
- avaliação dos diversos projetos, planos, programas e ações: existentes para a região e para cada município; e
- identificação de lacunas de atendimento e infraestrutura: criando carteira de projetos e ações (Agem, 2014, p. 8).

Como resultados, esperava-se:

- consolidação de metas de desenvolvimento, com acompanhamento dos resultados e fomento aos projetos;
- construção de uma carteira de necessidades de investimentos públicos e privados;
- orientação para ações e projetos dos municípios e do Governo do Estado de São Paulo na região – planos plurianuais (PPA) e Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Fundo [Fundo de Desenvolvimento Metropolitano];
- foco no desenvolvimento equilibrado da Baixada Santista, com estímulo ao desenvolvimento econômico, urbano e social; e
- base de dados, mapas georreferenciados e estratégias regionais para cada município (Agem, 2014, p. 8).

O PMDE-BS compunha uma estrutura de planejamento estratégico do estado, assentado, também, em um Plano de Ação da Macrometrópole (PAM). A partir de uma visão de futuro, foram estabelecidos dois macro-objetivos: consolidar o desenvolvimento urbano e fomentar o desenvolvimento econômico. Eles eram detalhados em dois eixos: o primeiro, atinente a habitação, mobilidade e saneamento; e o segundo, voltado ao desenvolvimento econômico. Releva apontar que

a dimensão social passou ao largo da metodologia do PMDE-BS, questão que foi alvo de críticas no processo de elaboração do PDUI.

Com a sanção do Estatuto da Metrópole, a Agem apresentou à Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico<sup>9</sup> o documento Desafios Interfederativos da Gestão Metropolitana (Agem, 2016). Neste documento, a autarquia relembra que, em relação ao que a lei estabelece, a RM da Baixada Santista já possuía:

- orientações ao Planejamento Urbano Integrado, oriundas do PMDE-BS;
- macrozoneamento oriundo do Zoneamento Econômico e Ecológico (ZEE), regulamentado pelo Decreto Estadual nº 58.996, em 25 de março de 2013;
- planos setoriais regionais: termos de referências para contratação de Plano de Mobilidade e Logística e Plano de Gestão de Resíduos Sólidos;
- sistema de monitoramento das ações do PMDE em fase de licitação;
- Fundo Metropolitano Público (Fundo): foi criado e regulamentado em 1998; e
- convênios de cooperação: firmados com instâncias deliberativas regionais do Comitê de Bacia Hidrográfica e do Gerenciamento Costeiro (Agem, 2016, p. 4).

Dessa forma, em relação às exigências apresentadas pelo Estatuto da Metrópole, a RM da Baixada Santista não possuía:

- PDUI aprovado por lei estadual;
- operações urbanas consorciadas interfederativas;
- zonas para aplicação compartilhada dos instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade;
- consórcios públicos, de acordo com a Lei Federal nº 11.107, de 6 de abril de 2005;
- contratos de gestão;
- compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo município à unidade territorial urbana;
- parcerias público-privadas (PPP) interfederativas;

---

9. Esta câmara fora reativada em novembro daquele ano.



- PPA's e LDO's Regionais e o aperfeiçoamento dos PPA's e LDO's do estado e dos municípios; e
- meios de controle social do planejamento e execução de funções públicas de interesse comum.

Assim, a Agem propunha consolidar os objetivos, as metas e as estratégias propostas no PMDE-BS, utilizar o macrozoneamento oriundo do ZEE, além dos planos setoriais regionais a serem elaborados e os planos diretores e setoriais dos municípios. Nesse diapasão, a agência sugeria aperfeiçoamentos na Estrutura de Governança Interfederativa e ajustes dos regimentos e formas de participação da sociedade civil. Assim, ainda que de forma vaga, a Agem assumia a necessidade de aperfeiçoar as instâncias de participação da sociedade no processo de elaboração e deliberação do PDUI. Para a elaboração do projeto de lei do plano, a agência propôs buscar contribuições de juristas especialistas.

Para o processo de elaboração do PDUI, a Agem propunha envolver outras câmaras temáticas e definir estratégias de comunicação e divulgação. A meta inicial era apresentar ao Condesb um plano de trabalho até abril de 2016, o que de fato foi feito.

Inicialmente previa-se a realização de um Fórum Metropolitano, para comemorar os vinte anos da RM da Baixada Santista. Seria um evento internacional, com objetivo adicional de trazer experiências sobre governança metropolitana interfederativa. Contudo, em face de restrições orçamentárias, o evento não ocorreu.

A Agem propunha, ainda, a realização de oficinas temáticas, nos seguintes eixos: *i*) mobilidade e logística; *ii*) habitação, saneamento e meio ambiente; e *iii*) políticas públicas sociais e desenvolvimento econômico. Desta forma, a questão social, que passara ao largo, no PMDE-BS, seria incorporada ao PDUI. Estas oficinas foram realizadas em duas rodadas, primeiro em julho de 2016, com a presença de técnicos dos municípios; e segundo em abril de 2017, com a sociedade civil, quando houve a participação ativa de diversos setores, incluindo prefeituras.

Estruturou-se, igualmente, a realização de oficinas públicas regionais para a escolha de representantes da sociedade civil, por eixo temático, além de audiências públicas sub-regionais, que foram realizadas durante o mês de agosto de 2017, em cada município. Em outubro, ocorreu uma reunião na qual se elegeram representantes da sociedade civil, previamente indicados por suas entidades, para a finalização do projeto de lei do PDUI, cuja minuta está em processo de elaboração. A previsão inicial era enviar o projeto à Assembleia Legislativa em junho de 2017, mas o prazo foi ampliado, prevendo-se o envio apenas no primeiro semestre de 2018.

No início de 2016, havia a possibilidade remota de contratação de uma consultoria para auxiliar na elaboração do PDUI, assim como ocorreu com o PMDE-BS. Diante da falta de recursos, outra alternativa não restou, senão recorrer à própria equipe da autarquia.

Em março de 2016, a Agem expôs à Câmara Temática uma proposta de plano de trabalho, que, após ser apresentado e aprovado pelo Condesb, deveria ser seguido. A proposta foi aprovada. Na ocasião, apresentou-se a primeira proposta de estrutura do projeto de lei do PDUI, contendo as diretrizes por eixo temático e os instrumentos de planejamento e gestão territoriais. Além disso, propunha-se uma estrutura de “Sistema de Planejamento Urbano Integrado da RM da Baixada Santista”, de acordo com a LCE nº 815/1996.

Na sequência, a autarquia criou *site* próprio no qual se consigna o andamento das votações e as reuniões das câmaras temáticas. Todo e qualquer detalhe efetivado no andamento do PDUI é ali registrado, e se mantém permanentemente atualizado.<sup>10</sup>

Em abril de 2016, o Condesb aprovou o plano de trabalho, com ampliação nos prazos inicialmente propostos.

Em 30 de setembro de 2017, a Câmara Temática de Planejamento e Desenvolvimento Econômico realizou uma oficina regional, na qual foram eleitos representantes da sociedade civil, organizados de acordo com as cinco FPICs da RM da Baixada Santista, para discutir a minuta de projeto de lei complementar do PDUI-BS. Porém, um dos aspectos mais importantes deste processo, a ser questionado ao conselho, é em que medida este fórum pode ser considerado a “instância colegiada deliberativa com representação da sociedade civil” prevista no inciso II do art. 8º do Estatuto da Metrópole, uma vez que a minuta a ser deliberada ainda será apreciada pelo próprio conselho.

#### **4 MECANISMOS E INSTRUMENTOS DE FINANCIAMENTO DA AÇÃO METROPOLITANA**

O Fundo, criado pela LCE nº 815/1996, e regulamentado pelos Decretos Estaduais nºs 42.833/1988 e 56.635/2011, tem como finalidade dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas dele decorrentes, no que se refere às FPICs entre o estado e os municípios integrantes da RM da Baixada Santista.

Ele se organiza em torno da Agem, seu agente técnico, do Banco do Brasil (BB), seu agente financeiro, e dos beneficiários tomadores, que acessam os recursos de acordo com os editais. Contudo, a maior parte dos projetos financiados é proposta pelos próprios municípios integrantes da RM da Baixada Santista e destinam-se a investimentos em setores considerados estratégicos pelo Condesb, que aprova a alocação definitiva dos recursos.

Seus recursos são originados de repasses do estado e dos municípios da RM da Baixada Santista, cabendo 50% para o estado e 50% para cada município.

---

10. Disponível em: <[www.agem.sp.gov.br/tag/pdUI](http://www.agem.sp.gov.br/tag/pdUI)>. Acesso em: 11 nov. 2017.

Em Carriço (2006), obtém-se uma análise do desempenho deste importante instrumento, sete anos após sua institucionalização. Na oportunidade, o autor analisou o Relatório de Atividades (Agem, 2005) dos três organismos constituintes do processo de metropolização da RM da Baixada Santista. Verificou-se, então, que a metropolização tinha “orçamento extremamente reduzido” (Carriço, 2006, p. 347). Até 2004, o Fundo havia desembolsado apenas R\$ 5.977.346, 26 (Agem, 2005).<sup>11</sup> Segundo a mesma fonte, o orçamento realizado do Condesb foi de apenas R\$ 716.869,57, naquele ano, e a previsão de gastos da agência só havia sido executada em 42,9% do total de projetos deliberados.

Quanto aos projetos com recursos próprios, aprovados pelo Condesb para aquele ano, foram previstos R\$ 11.397.165,37, 29, mas apenas R\$ 5.977.346,26 foram efetivamente gastos (Agem, 2005). Contudo, a fonte alertava para a natureza dos referidos projetos, apontando que 50% foram destinados diretamente ao turismo (três projetos) ou indiretamente, por meio de obras no sistema viário (26 projetos), enquanto projetos da área social (saúde, saneamento e segurança alimentar) eram apenas treze, ou seja, 22%. O autor destacou que não estava previsto, para aquele exercício, o financiamento de um único projeto na área de educação.

Tomando como base o Relatório de Atividades de 2016 (Agem, 2017),<sup>12</sup> ano em que a RM da Baixada Santista completou vinte anos de institucionalização, eram destacados, além da elaboração do PDUI-BS, os seguintes planos, projetos e estudos.

- 1) Implantação de um sistema de transporte hidroviário na Baixada Santista, para o qual foi contratado o Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT).
- 2) Plano Regional de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos da Baixada Santista, para o qual foi contratado o IPT.
- 3) Projeto para a implementação de soluções de geoprocessamento, integrando todos os municípios da Baixada Santista, para o qual se idealizou um convênio entre a Agem e a Fundação de Ciências, Aplicações e Tecnologia Espaciais (Funcate), não havendo necessidade de financiamento pelas prefeituras e pelo Fundo. Porém, em decorrência do Decreto Estadual nº 61.785/16, que determinou a suspensão de despesas com consultorias técnicas, em 2016, a agência encaminhou o projeto ao comitê gestor instituído pelo governo do estado para análise.

---

11. Todos os valores com ano-base 2004.

12. Este documento contém uma síntese das atividades realizadas para elaboração do projeto de lei complementar de institucionalização do PDUI-BS.

- 4) Plano Regional de Mobilidade e Logística em atendimento à Lei Federal nº 12.587/2012, para o qual termos de referência foram finalizados e a Agem buscava recursos para viabilizar a iniciativa.
- 5) Sistema de informações habitacionais em parceria com a Companhia de Desenvolvimento Habitacional e Urbano (CDHU), para o qual um projeto-piloto já se encontrava na fase de ajuste dos campos e variáveis no sistema, mas não havia indicação de fonte de financiamento.
- 6) Cooperação técnica entre Agem e Inova Paula Souza, agência de fomento do Centro Paula Souza, no âmbito do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação da Baixada Santista, envolvendo técnicos das prefeituras e elaborado com recursos do próprio órgão.
- 7) Projeto Tocando Santos, que consiste na realização de uma série anual de concertos de importantes grupos sinfônicos do estado, realizado pela Agem, pela Subsecretaria de Assuntos Metropolitanos da Casa Civil e a Secretaria de Cultura do Estado, em parceria com o Serviço Social do Comércio (Sesc)/Santos, e apoio da Prefeitura de Santos, da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp), da Associação dos Artistas e Sistema A Tribuna de Comunicação.
- 8) Apoio à realização de 36 eventos, feiras e congressos, de natureza variada, inclusive aqueles atinentes à elaboração do PDUI, sem, contudo, indicar a forma de apoio, se onerosa ou não.

O mesmo relatório informa acerca do balanço financeiro do Condesb, indicando despesa orçamentária de R\$ 3.803.471,03 e receita de R\$ 13.581.628,40. Quanto ao Fundo, o relatório informou o total de receitas auferidas desde o balanço de 1999, que foi de R\$ 154.280.420,40, enquanto os pagamentos efetuados foram de R\$ 98.286.469,92, prevendo-se, dentre os maiores dispêndios, R\$ 1.398.006,59 para cinco projetos a contratar; R\$ 23.709.556,23 para projetos contratados e em andamento; R\$ 1.863.501,70 de reserva para projetos da Agem. Naquele exercício, os aportes do governo do estado alcançaram R\$ 700 mil, e os dos municípios, R\$ 815.987,22, totalizando R\$ 1.515.987,22. Portanto, embora 2016 tenha sido um ano de grave crise econômica, o que justifica o baixo valor aportado pelos entes federativos que participam do Fundo, no acumulado, desde que a RM da Baixada Santista foi institucionalizada, houve um acréscimo significativo de despesas, sobretudo a partir de 2004.

Quanto à natureza dos projetos cujos contratos com o Fundo foram assinados em 2016 e estavam em andamento, dois foram referentes a urbanismo, dois a segurança, três a patrimônio histórico, um a risco geológico, um a esportes, um a mobilidade e acessibilidade regionais, totalizando R\$ 7.653.707,54, representando

cerca de 28% a mais do que fora efetivamente gasto em 2004. Porém, diferentemente do relatório de 2004, não fica claro se os valores foram realmente dispendidos.

Portanto, ainda que tenha sido registrado um maior investimento com recursos do Fundo em projetos dos municípios, em tese considerados de alcance regional, doze anos após a análise feita por Carriço (2006), as áreas sociais permanecem sem figurar dentre aquelas atendidas pelo referido instrumento de financiamento do desenvolvimento regional.

## **5 OS DEBATES LEGISLATIVOS E JUDICIAIS SOBRE A GESTÃO METROPOLITANA**

As RMs, aglomerações urbanas e microrregiões buscam atender as necessidades comuns de municípios limítrofes. Para Corralo (2011), em reconhecimento à assimetria do federalismo brasileiro, a CF/1988 manteve formas institucionais existentes em seus textos anteriores com vistas à amenização das desigualdades observadas nas diversas entidades federativas. Estas são as entidades coletivas previstas pela CF/1988 no § 3º do art. 25, que consigna a possibilidade de criação de entidades coletivas formadas por meio de lei complementar estadual. Muitas delas são criadas, sobretudo, para viabilizar o aporte de recursos geradores de políticas que possam estimular o desenvolvimento econômico e social de determinadas regiões brasileiras.

O objetivo fundamental dessas entidades deve-se à necessidade de melhor planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum. Nos termos do que estabelece o art. 21, I, “a” e “b”, do Estatuto da MetrÓpole, o prazo para elaboração do PDUI, por meio de lei complementar estadual, é de três anos, sob pena de responsabilização do governador ou agente público. Esse estatuto pontuou detalhes até então não dispostos em nenhuma norma, de forma a deixar claro quais seriam as responsabilidades das entidades coletivas. Estabeleceu conceitos até então não muito precisos, indicou prazos e penas, tal como se verifica no Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001.

As entidades coletivas têm sua conceituação na norma referida. Segundo Gilmar Mendes, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842, julgada pelo Supremo Tribunal Federal (STF), “A região metropolitana deve, como ente colegiado, planejar, executar e funcionar como poder concedente dos serviços de saneamento básico, inclusive por meio de agência reguladora, se for o caso, de sorte a atender ao interesse comum e à autonomia municipal”. Já Ricardo Lewandowski afirmou que a participação dos municípios deve ser proporcional ao seu peso político, econômico, social e orçamentário. (Brasil, 2013)

A proposta do projeto original do projeto de lei do Estatuto da MetrÓpole ocorreu em maio de 2004, ela recebeu emendas e foi objeto de quatro audiências públicas, realizadas na Câmara dos Deputados e mais quatro fóruns regionais de

debates. Após duas rodadas de reuniões técnicas e do processo participativo, resultou o projeto substitutivo, proposto em novembro de 2013.

Essas entidades são criadas, sobretudo, pela relevância política e socioeconômica ao se conceber uma entidade coletiva que tenha maior influência no âmbito nacional e ainda sobre uma região que se situe. A RM da Baixada Santista enviará ao governador do estado a minuta de lei para que ele o envie para ser votada como lei complementar pela Assembleia Legislativa do Estado.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A RM da Baixada Santista é composta por nove municípios, sendo que os cinco municípios centrais da região apresentam características de conurbação, embora a condição estuarina da maior parte não permita a fusão das manchas urbanas. Santos, o município-polo, cuja área urbana divide a Ilha de São Vicente com a sede do município de mesmo nome, abriga a sede do maior e mais importante (no Brasil) porto em movimentação da América Latina.

Nos anos 1960, o polo possuía cerca de 76% da população regional, chegando ao final desse decênio com população menor que a da soma dos demais municípios, indicando efetivo processo de regionalização. Isso ocorreu, sobretudo, em face da instalação da indústria petroquímica em Cubatão, além da ampliação do porto, em um quadro de saturação urbana da Ilha de São Vicente.

Apesar do dinamismo econômico da região, que viabilizou a criação de núcleos bem desenvolvidos urbanisticamente, constatou-se a precariedade habitacional e a ausência de infraestrutura urbana adequada em localizações periféricas. Essas circunstâncias se configuravam verdadeiro processo de segregação socioespacial em um período de planejamento regional incipiente.

Diante das más condições ambientais decorrentes desse processo de regionalização ficou clara a necessidade de se criar bases infraestruturais para saneamento básico, habitação, mobilidade, entre tantos outros aspectos. Nesse sentido, a partir da década de 1960, surgiu um movimento em prol da metropolização da Baixada Santista, com a perspectiva de se estabelecer um novo *status* institucional.

Na década seguinte, este movimento ganhou novos contornos, pois as condições socioambientais se agravaram. Evidenciou-se a necessidade de planejar o desenvolvimento regional e conquistar a condição metropolitana. O processo de regionalização, entretanto, ocorreu em apenas cinco municípios centrais: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Praia Grande. Essa movimentação suscitou a criação da Cembs, por meio de decreto do interventor municipal de Santos. Esta comissão elaborou o primeiro plano de metropolização, que não se materializou.

A luta pela metropolização se estende pela década seguinte e, com a crise dos anos 1990, lideranças políticas organizaram o Conselho Regional de Metropolização (Coreme), iniciativa dos municípios em apoio à criação da RM da Baixada Santista, por meio de lei estadual. A Emplasa passou, portanto, a organizar informações acerca da Baixada Santista, sinalizando a importância que a região tinha para o estado de São Paulo.

Em 1992, os municípios passaram a discutir os assuntos mais relevantes, resultando na criação de câmaras técnicas específicas. Em 1993, Santos criou uma secretaria de assuntos metropolitanos e, diante da grande pressão política, em 1996, decidiu-se criar a RM da Baixada Santista, de acordo com o disposto na Constituição do Estado de São Paulo, promulgada em 1989.

Ainda que se esperasse muito com a concepção dessa entidade, ela não apresentou os resultados esperados, o que decorreu do exagerado peso do governo estadual em face dos municípios integrantes. Ao mesmo tempo, o sistema de governança adotado gerava pouco espaço para a participação da sociedade civil.

A concepção atual corrigiu distorções passadas, pois se baseia em um sistema de governança mais arrojado, tal qual existe na RM da Baixada Santista. Há, em um tripé composto por um conselho com funções políticas, uma agência com funções técnicas e um fundo, cujo objetivo é financiar o desenvolvimento e as políticas relativas às funções públicas de interesse comum.

É com essa conjuntura que dois planos regionais são elaborados: o de 2002 e o de 2014. Com eles aprimorou-se o processo de participação democrática, mas ainda sem alcançar o nível de participação preconizado pelo Estatuto da Metrópole.

O presente plano busca avançar com o envolvimento de câmaras temáticas e a construção de um sistema de representação da sociedade civil para elaboração do PDUI. Este ainda não se configura plenamente em uma instância deliberativa, com participação da sociedade civil, mas apresenta avanços importantes se comparado aos processos que resultaram na aprovação dos planos anteriores.

Atualmente, esse processo encontra-se em estágio avançado, discutindo-se a minuta de projeto de lei complementar estadual que cria o PDUI, a ser submetida à Assembleia Legislativa, em 2018. Espera-se criar uma estrutura de informações regionais mais robusta e de monitoramento do nível de implementação do plano, o qual, se consolidado, representará considerável salto de qualidade no processo de planejamento da RM da Baixada Santista.

## REFERÊNCIAS

AGEM – AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório anual de atividades 2004**. Santos: Condesb/Agem, 2005. CD-ROM.

\_\_\_\_\_. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS)**. Santos: Agem, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/auQe3E>>. Acesso em: 26 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Desafios interfederativos da gestão metropolitana**. Santos. 24 fev. 2016. 25 slides. Apresentação em Power-point. Disponível em: <<https://goo.gl/FCbTdH>>. Acesso em: 10 mar. 2018.

\_\_\_\_\_. **Relatório anual de atividades 2016**. Santos: Condesb/Agem, 2017. Disponível em: <<https://goo.gl/Kc49V3>>. Acesso em: 6 nov. 2017.

ANDERSSON, M. Metropolitan governance: the new normal for improved quality of life. *In*: GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; LÓPEZ-MORENO, E.; RAJACK, R. (Ed.). **Steering the metropolis**: metropolitan governance for sustainable urban development. Washington: Inter-American Development Bank, 2017. p. 73-85.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) nº 1.842, pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (STF). Reclamação. Governador do estado. Legitimidade ativa. Precatório. Pagamento. Observância à decisão proferida na Adi 1662-Sp. Preterição. Sequestro de verba pública. Hipótese de cabimento da medida constritiva. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/RVbehB>>. Acesso em: 11 nov. 2017.

CARRIÇO, J. M. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. 2002. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002.

\_\_\_\_\_. **Baixada Santista**: transformações produtivas e sócio-espaciais na crise do capitalismo após a década de 1980. 2006. 468 p. Tese (Doutorado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

CARRIÇO, J. M.; SOUZA, C. D. de C. Baixada Santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista. *In*: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. de; SANTOS, A. R. (Ed.). **Baixada Santista**: transformações na ordem urbana. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 31-60.

\_\_\_\_\_. Sustentabilidade urbana e padrão de ocupação do solo: os paradigmas da evolução da mancha urbana na Região Metropolitana da Baixada Santista. *In*: SALVI, A. E.; PEREZ, C. B. (Org.). **Arquitetura**: ambiente e sustentabilidade. Santos: Leopoldianum, 2016.



CEMBS – COMISSÃO DE ESTUDOS SOBRE A METROPOLIZAÇÃO DA BAIXADA SANTISTA. **Relatório Geral**. Santos: Prefeitura Municipal de Santos, 1971.

CORRALO, G. da S. **Curso de direito municipal**. São Paulo: Atlas, 2011.

COUTO, J. M. **Entre estatais e transnacionais: o Pólo Industrial de Cubatão**. 2003. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2003.

EMPLASA. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista** – PMDI/RMBS. São Paulo: Emplasa, 2002.

GÓMEZ-ÁLVAREZ, D.; LÓPEZ-MORENO, E.; RAJACK, R. **Steering the metropolis: metropolitan governance for sustainable urban development**. Washington: Inter-American Development Bank, 2017.

GUTBERLET, J. **Cubatão: desenvolvimento, exclusão social, degradação ambiental**. São Paulo: Edusp, 1996. 244 p.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2000**. Rio de Janeiro: IBGE, 2000.

MAIA, F. P. **O Plano Regional de Santos**. São Paulo: Pedagógica Brasileira, 1950.

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

NEPO – NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO “ELZA BERQUÓ”. **Região Metropolitana da Baixada Santista: diversidades socioespaciais**. Campinas: Editora Unicamp, 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/9c1P43>>. Acesso em: 30 jul. 2009.

NUNES, L. A. de P. **De Saturnino de Brito a Prestes Maia na história do planejamento de Santos**. 2000. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

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

VIANA, M. A. **Navegando pelas ondas do desenvolvimento: Baixada Santista em busca de um porto seguro. Desenvolvimento, Metropolização e os (des) compassos da gestão urbano-regional em múltiplos olhares sociais**. 2010. 439 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Estados e municípios devem gerir serviços integrados em regiões metropolitanas, decide STF**. [s.l.]: Agência Brasil, 2013b. Disponível em: <<https://goo.gl/cFK2Q3>>. Acesso em: 6 set. 2017.

CAU – CONSELHO DE ARQUITETURA E URBANISMO. **Conheça os detalhes do Estatuto da Cidade**. Brasília: CAU, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/kS1kRe>>. Acesso em: 23 out. 2017.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

MONTALI, L.; DEDDECA, C.; BAENINGER, R. **Estudos regionais: região metropolitana da Baixada Santista**. Campinas: Finep, 2009.