

Um olhar sobre o planejamento e gestão metropolitanos. A Região Metropolitana da Baixada Santista

Silvia de Castro Bacellar do Carmo
Luiz Antônio Nigro Falcoski

No quadro caótico da urbanização brasileira, em que as cidades apresentam graves problemas sociais e ambientais, tanto o processo de metropolização institucionalizado há pouco mais de 30 anos como as regiões metropolitanas criadas a partir dele, adquirem intensa relevância na busca de soluções dos problemas urbanos, visto representarem a aglutinação e a intensificação dos mesmos. Assim, como não há uma referência nacional para os critérios de reconhecimento legal de uma região metropolitana, não existem ainda mecanismos jurídicos e institucionais padronizados para essa composição de espaço urbano. O presente trabalho propõe-se a investigar, a partir do campo espacial da Região Metropolitana da Baixada Santista, o modelo de planejamento e gestão desenvolvidos, através do levantamento do funcionamento e das deliberações dos seus órgãos instituídos, e dos planos e estudos até o momento elaborados, com o objetivo de sistematizar informações e análises que possam subsidiar futuras pesquisas.

Região metropolitana; planejamento metropolitano; gestão metropolitana; políticas urbanas metropolitanas; mecanismos institucionais metropolitanos; mecanismos jurídicos metropolitanos.

In the chaotic picture of Brazilian urbanization, where the cities present serious social and environmental problems, both the process of metropolization institutionalized more than 30 years ago and the metropolitan regions created by this process acquire intense relevance in the search for solutions to the urban problems, as they represent the agglutination and intensification of these problems. Thus, as there is no national reference for the criteria of legal recognition of a metropolitan region, standardized legal and institutional mechanisms for this urban space composition still do not exist. The present paper investigated, from the space field of the Baixada Santista Metropolitan Region, the model of planning and management that was developed, through a survey of the functioning and deliberations of its instituted agencies, and of the plans and studies elaborated up to the present moment, with the objective of systemizing information and analyses that can subsidize future research.

Metropolitan region; metropolitan planning; metropolitan management; metropolitan urban policies; metropolitan institutional mechanisms; metropolitan legal mechanisms.

A história da urbanização brasileira mostra um caráter espontâneo e anárquico na formação das cidades. Estas se desenvolveram de forma caótica, sem um planejamento efetivo, exigindo ações posteriores de ordenamento, de caráter corretivo e saneador. A sociedade rural, que prevaleceu até a década de 1930, desfez-se com o advento e desenvolvimento das indústrias e conseqüentes alterações na base produtiva do país. O aumento da oferta de empregos nas cidades, que alimentou a migração do campo para a cidade, direcionou esses deslocamentos populacionais, preferencialmente para as regiões de maior dinamismo econômico, ocasionando uma concentração das atividades produtivas e um maior adensamento da população urbana na região Sudeste. Junto com o processo de concentração urbana, houve uma desequilibrada ocupação do espaço urbano, onde a especulação imobiliária prevaleceu sobre a função social do solo urbano. No início do século XIX, predomina nas cidades brasileiras um padrão de ocupação em que convivem, de um lado, um grande número de lotes vagos e enormes glebas ainda não urbanizadas – os vazios urbanos –, e, de outro, áreas densamente edificadas e verticalizadas, grande extensão de áreas ocupadas por favelas e loteamentos ilegais desprovidos de infra-estrutura básica de saneamento e serviços públicos, e um crescimento horizontal excessivo da mancha urbana. A taxa de urbanização, de aproximadamente 82%, vem acompanhada de inúmeros problemas sociais e ambientais urbanos.

Dentro desse contexto, ocorreu o fenômeno da metropolização, agregando cidades em processo de conurbação ou com vocações similares. Referenciadas pela primeira vez na Constituição Federal de 1967, as regiões metropolitanas foram institucionalizadas pelas Leis Federais Complementares 14 e 20, de 1973. Passados pouco mais de 30 anos, o Brasil possui 26 regiões metropolitanas legalmente instituídas – 9 por Lei Federal e as demais por Leis Estaduais, demonstrando a força desse processo. Englobam um total de 413 municípios e aproximadamente 68 milhões de habitantes. Porém, não existem ainda mecanismos jurídicos e institucionais padronizados para as diversas regiões metropolitanas criadas pelos governos federal e estadual, e, apesar do interesse crescente dos acadêmicos e pesquisadores, podem ser consideradas como áreas carentes de estudos e pesquisas específicas. Essa colocação também encontra rebatimento no campo das políticas públicas urbanas.

O presente ensaio se propõe a analisar o modelo de gestão e planejamento urbano-ambiental adotado na Região Metropolitana da Baixada Santista, como um estudo de caso que possa subsidiar estudos posteriores e complementares a respeito das demais regiões metropolitanas brasileiras. Para tanto, a partir de uma fundamentação teórica sobre os paradigmas atuais do planejamento e da gestão urbanos, abrangendo a dimensão ambiental e os parâmetros de sustentabilidade, promove um levantamento documental sobre seus órgãos metropolitanos instituídos, no que diz

respeito à legislação pertinente, às reuniões e deliberações, aos planos e projetos programados e desenvolvidos e às ações efetivas. A sistematização dos diversos dados levantados através da leitura e análise de fontes documentais, assim como entrevistas direcionadas realizadas junto a membros destes órgãos, possibilita uma análise de ordem qualitativa quando os relaciona aos fundamentos anteriormente mencionados.

Segundo Moreira (1989), região metropolitana (RM) pressupõe um fato social e econômico cuja essência é a metrópole, esta, o pólo de atração e /ou dominação de um grande espaço de produção e consumo. A caracterização de uma região metropolitana é a intensa urbanização, que dá origem a funções públicas de interesse comum aos municípios que a compõem, integrando a organização, o planejamento e a execução de programas.

Juridicamente, afirma-se que:

(...) uma região metropolitana consiste numa realidade urbano-regional que se estende por um espaço geográfico dentro do qual se distinguem várias jurisdições político-territoriais, contíguas ou superpostas entre si, segundo o nível de competência, seja local ou regional, formando uma mesma unidade socioeconômica. (Graus, 1974)

Tanto a Constituição Federal de 1967, como a Emenda Constitucional de 1969, que

introduziram a questão metropolitana oficialmente no país – artigos referentes, transcritos a seguir – não fazem referência à dimensão espacial, atendo-se à questão socioeconômica:

A União (...) poderá estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios que independentemente de sua vinculação administrativa, integrem a mesma comunidade socioeconômica, visando à realização de interesse comum. (CF/67, art. 157)

A União (...) poderá, para realização de serviços comuns, estabelecer regiões metropolitanas, constituídas por municípios e, que, independentemente de vinculação administrativa, façam parte da mesma comunidade socioeconômica. (EC/ 69, art. 164)

Observa-se que a criação de regiões metropolitanas era de exclusiva competência da União, dentro de um caráter centralizador de gestão.

A regulação desses artigos só ocorreu em 1973, com a Lei Complementar nº 14, que estabeleceu as primeiras oito regiões metropolitanas no Brasil: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Posteriormente, a Lei Complementar nº 20/74, expandiu esse número, com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Nessas duas Leis, só foram privilegiadas capitais de estados.

A Constituição Federal de 1988 alterou o sistema centralizador de gestão política, estabelecendo autonomia para cada ente federado – União, Estado e Município –

legislar e autogovernar, desde que não haja conflito entre eles. Ficando definido que cabe à União a elaboração dos planos nacionais e regionais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico, relativos ao interesse nacional (Art. 21, parágrafo IX), cabe aos estados a competência residual ou remanescente, no caso os planos regionais estaduais. Através do Artigo 25, inciso 3º, estabeleceu-se como competência do estado federado, através de leis complementares, a organização de unidades regionais na forma de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, desde que sejam constituídas pelo agrupamento de municípios limítrofes. Porém, não consta nesse diploma legal nem a definição e nem a distinção para esses termos. Com a finalidade de cobrir essa lacuna, De Ambrosis (2001) propõe as seguintes definições:

Por microrregião identificamos um território compreendendo vários municípios, com características peculiares de homogeneidade quanto à polarização, necessidades, potencialidades, etc., que os diferenciam do território circundante. Pressupõe uma realidade social e econômica que pode envolver funções públicas de interesse comum a municípios limítrofes.

Aglomeração urbana (...) pressupõe uma realidade social e econômica cuja característica é uma área urbanizada mais ou menos contínua, envolvendo municípios limítrofes e múltiplas funções de interesse comum.

Região Metropolitana pressupõe uma realidade social e econômica cujo centro dinâmico é a metrópole, pólo de atração (e/ou dominação) de um grande espaço de produção e consumo, e cuja manifestação é a intensa urbanização que dá origem a múltiplas funções de interesse comum aos municípios limítrofes que a contêm.

O objetivo da proposição de criação dessas regiões, segundo o jurista Alaôr Caffé Alves (2002, p. 123), foi a de

(...) integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum a todos os municípios envolvidos.

Porém, observa, levou ao problema de como reger as decisões da região metropolitana, que passou a ser uma entidade administrativa, sem um Legislativo, órgão capacitado para instituir as leis que disciplinam os serviços e ações públicas. As possibilidades para equacionar esse problema são duas: a regularização pode ser efetuada pela Assembléia Legislativa do estado, ou pelas Câmaras Municipais dos diversos municípios integrantes, que deveriam manter uma proposta una e consensual, fato difícil de se realizar devido à autonomia das Casas Legislativas.

Apesar de essa nova relação entre os municípios ser compulsória, pois os municípios não podem se excluir da participação por simples autodeterminação, tem por objetivo a integração regional, permitindo aos municípios participarem do processo decisório da região, ao mesmo tempo em que não perdem o poder referente às

questões locais. Cada município pode, individualmente, se recusar a participar da gestão regional, mas não pode se abster de acatar as decisões implementadas pelo conselho metropolitano, mesmo que estas impliquem intervenções no seu território.

A Constituição também não faz menção a um modelo institucional a ser adotado e à participação popular dentro do sistema escolhido, deixando essas questões por responsabilidade de cada estado. Em 1987, ano em que a redação da nova Constituição Federal ainda se encontrava em discussão, Milton Santos já chamava a atenção para a questão metropolitana, onde colocava a proximidade maior da sociedade com uma das premissas a serem buscadas:

O problema metropolitano está exigindo, urgentemente, novas formas de regulação, cuja prática incumba, em maior parte, aos poderes públicos mais próximos do cidadão, sem deixar, todavia, que este seja esmagado por interesses localistas ou manipulações de grupos municipais. Tal regulação terá de escapar às injunções de um jogo oblíquo, mas eficaz pela proximidade dos atores, de forças confluentes contra os interesses do maior número e onde as ambições eleitorais ou de lucro se congregam e equivalem na subordinação aos mandamentos nem sempre sutis das classes dominantes e do poder econômico. (2002, p. 27)

A expansão dos aglomerados urbanos e a possibilidade legal criada pela Carta Magna vigente colaboraram para a institucionalização do fenômeno de

metropolização. A partir de 1995, os estados passaram a valer-se do direito que lhes fora outorgado, decretando legislação pertinente. A primeira a ser institucionalizada foi RM de Vitória, seguida da RM da Baixada Santista. Verifica-se uma concentração nas regiões Sul e Sudeste, onde Santa Catarina instituiu seis: quatro no ano de 1998 e duas em 2002.

Não se coloca aqui a discussão sobre as diferenças entre as diversas regiões metropolitanas brasileiras existentes, seja o processo que levou à institucionalização das mesmas ou os critérios adotados por cada estado, por se considerar que não são pertinentes ao escopo deste ensaio,¹ cujo objetivo central é o planejamento e a gestão após a consolidação do processo de formação.

Devido ao fato de o campo referencial deste trabalho localizar-se no estado de São Paulo, destaca-se a legislação específica a ele. A Constituição Estadual de 1989 dedica o Capítulo II à organização regional, apresentando como um dos seus objetivos, no art. 152, "o planejamento regional para o desenvolvimento socioeconômico e melhoria da qualidade de vida", e definindo que os planos e sistemas de caráter regional serão coordenados e compatibilizados pelo Poder Executivo Estadual. A definição para região metropolitana encontra-se no Art. 153, inciso 1º, transcrito a seguir:

Considera-se região metropolitana o agrupamento de Municípios limítrofes que assumam destacada expressão nacional, em razão de elevada densidade

demográfica, significativa conurbação e de funções urbanas e regionais com alto grau de diversidade, especialização e integração socioeconômica, exigindo planejamento integrado e ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes.

Nota-se que, em contraponto à legislação federal, houve uma preocupação em definir o espaço regional a ser considerado. Ressalta-se a referência ao planejamento integrado e à ação conjunta permanente dos entes públicos nela atuantes, ante o fato de o levantamento dos dados apresentados na seqüência deste ensaio mostrar que a prática não está de acordo com o estipulado.

O sistema de gestão é tratado no Art. 154, ficando estabelecida a criação de um Conselho normativo e deliberativo, com participação paritária do conjunto dos municípios com relação ao estado. Através do inciso 1º, estabelece a vinculação a esse conselho de uma entidade executora, e o inciso 2º assegura a participação da população no processo de planejamento, na tomada de decisões e na fiscalização da realização dos serviços ou funções públicas em nível regional. A questão levantada neste último inciso é extremamente relevante, estando de acordo com a prática da gestão democrática das cidades. Esses artigos fornecem as regras para as regiões metropolitanas paulistas existentes e para outras, que venham a ser formatadas.

O estado de São Paulo possui atualmente três Regiões Metropolitanas: a de São Paulo, instituída pela União em 1973, a da Baixada Santista, criada em 1996, e a de

Campinas, a mais recente, em 1999. Juntas, concentram 58,6% da população do estado e 12% do país.

Dentro dos atuais paradigmas urbanísticos, o Planejamento Estratégico Urbano tem sido apontado como o caminho a ser trilhado. Representa a elaboração de um plano de ações mediante um amplo processo participativo, no qual são questionados e analisados todos os aspectos sociais, espaciais e ambientais do município, com o objetivo de priorizar os projetos que levem à sustentabilidade do território e aos anseios de qualidade de vida da população. Distingue-se do planejamento tradicional quando foge do modelo técnico-normativo para regular as ações futuras e quando integra todos os atores sociais nos processos decisórios. Trata-se de um processo dinâmico, que envolve a discussão sobre uma grande gama de alternativas e suas consequências – tanto os impactos positivos quanto os negativos – fornecendo dados e informações para as tomadas de decisões dos projetos futuros (Falcoski, 1997).

A inserção da dimensão ambiental no planejamento e nas políticas públicas urbanas proporciona o direcionamento à sustentabilidade. O planejamento ambiental tem, entre seus princípios, a valorização e a conservação dos sistemas naturais do território, considerado a base para a

auto-sustentação da vida e das relações entre os ecossistemas naturais e antrópicos, devendo enquadrar-se nos limites das bacias hidrográficas que envolvem várias cidades em um mesmo ecossistema natural (Franco, 2001). A gestão ambiental urbana, portanto, deve compreender tanto o espaço intra-urbano quanto suas áreas de influência. Relacionando as regiões metropolitanas à questão urbano-ambiental, coloca-se a posição de Lamparelli (1999) como referencial para o encaminhamento das questões ambientais metropolitanas: na busca do melhor desempenho para as atividades econômicas e sociais do município, é necessária a articulação com as cidades vizinhas, visto os espaços administrativos e políticos de um município não delimitarem as dinâmicas socioeconômicas e os recursos naturais.

O Estatuto da Cidade (EC), ao regulamentar os artigos da Constituição Federal referentes à política urbana, estabeleceu novos instrumentos de natureza urbanística para o desenvolvimento das funções sociais e da propriedade urbana. Além de traduzir-se numa lei democrática, com a inserção da participação da sociedade civil nos processos decisórios, introduziu diversos mecanismos que possibilitam aos governantes locais trabalhar para o fim da desigualdade e da exclusão social. Tem o plano diretor como sua figura central, no momento em que este abarca a aplicação dos diversos instrumentos estabelecidos (Maricato, 2001), e incorpora a dimensão ambiental na política urbana quando inclui o zoneamento ambiental como um dos instrumentos de planejamento municipal, forne-

cendo-lhe um destaque e retirando-o da posição de simples componente do zoneamento de uso e ocupação do solo.

Apesar de o planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões encontrar-se discriminado como um dos instrumentos da política urbana, o texto final aprovado não dedicou um capítulo específico a esse tema. São encontradas somente duas referências à questão:

1) art. 41 § II: estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; e,

2) art. 45: torna obrigatória a participação da comunidade nas atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

A versão anterior do projeto de lei dedicava um capítulo relativo às áreas metropolitanas, o qual foi retirado pela Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, por ter sido considerado inconstitucional, entendendo-se que se tratava de competência exclusiva dos estados. Estabelecia como requisito básico para a criação de uma região metropolitana a existência de agrupamento de municípios limítrofes, com áreas urbanas contíguas, com região de influências sobre, no mínimo, o território do estado em que se encontra, e com uma complexidade das funções públicas que justifique a necessidade de organização, planejamento e execução em comum. A função pública de interesse comum era definida como as atividades ou os serviços cuja realização por parte de um município,

isoladamente, fosse inviável ou passível de causar impacto nos outros municípios integrantes da região. Em relação ao patrimônio público, era colocada como diretriz que fosse realizado um planejamento comum, sendo entendido que se tratava do conjunto de equipamentos de educação, saúde, transporte e lazer, assim como os recursos naturais, econômicos e culturais, que atendessem simultaneamente a todos os municípios. O Plano Diretor Metropolitano era considerado uma exigência, devendo abranger o território de todos os municípios integrantes. Diante do exposto, considera-se que o Estatuto da Cidade promulgado, apesar de seus incontestáveis avanços na questão da política urbana municipal, não logrou ocupar o vazio representado pela falta de diretrizes para uma política urbana metropolitana.

No mesmo ano de promulgação deste documento legal, Maricato (2001, p. 79) colocava, como um dos pressupostos para uma reorientação democrática e sustentável das cidades brasileiras, a necessidade de formulação de programas especiais para as regiões metropolitanas, enfatizando que:

As metrópoles brasileiras deveriam receber um programa habitacional e urbano específico da instância federal em consonância com os governos estaduais, que prevesse a criação de estrutura institucional, formação de quadros técnicos e investimentos específicos, de modo a atenuar as características das grandes concentrações de pobreza e violência que aí se verificam, em especial, nas áreas segregadas, ilegais e degradadas.

Somente em 2004, a questão metropolitana retorna às pautas das preocupações federais. Além da constatação de que a ausência de uma conceituação de *metrópole* em nível nacional promove uma discrepância de critérios entre os estados para definição do que venha a ser uma região metropolitana, o governo federal, através do Ministério das Cidades, criado no ano de 2003, reconhece o destaque das regiões metropolitanas, tanto na sua força econômica e política quanto como centros de grandes problemas urbanos. Ao lado de um maior número de investimentos voltados à regiões metropolitanas, considera-se que "a construção de uma política para as metrópoles (...) é um ponto crucial da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano", ora em formatação (Ministério das Cidades, 2004).

A partir da análise realizada sobre as proporções que o fenômeno da metropolização vem alcançando no Brasil, resultando em inúmeros problemas econômicos, sociais e ambientais, Braga (1999, p. 320) considera que a questão da gestão metropolitana possui um papel estratégico:

Ao se criar uma Região Metropolitana, muito mais do que reconhecer um importante fenômeno geográfico e social, está se propondo criar condições institucionais para o planejamento da resolução dos problemas urbanos decorrentes do processo de metropolização, ou seja, para uma política de gestão metropolitana.

Porém, nessa discussão surge a polêmica sobre o aspecto jurídico-político representada pelo exercício do poder para implementar e gerir as políticas públicas

metropolitanas, por não existir no sistema federativo brasileiro a esfera de um quarto poder, isto é, um poder intermediário entre o estadual e o municipal. Nota-se que esse aspecto retorna à pauta toda vez que se pretende discutir as ações efetivas decorrentes do planejamento. A partir dessa perspectiva, Braga (ibid.) coloca, como solução para o planejamento e a gestão metropolitana, a instituição de uma agência de desenvolvimento como órgão organizador das políticas setoriais, dentro de um contexto de integração entre os municípios. Essa proposta de Braga condiz parcialmente com o Art. 9º da Lei Complementar nº 760, de 1º de agosto de 1994, a qual estabelece diretrizes para a organização regional do estado de São Paulo. O artigo citado dispõe que cada unidade regional contará com um Conselho de Desenvolvimento, composto por representantes dos municípios que a integram e por representantes do estado nos campos funcionais de interesse comum. A diferença entre a colocação de Braga e as diretrizes da Lei encontra-se na ausência de referência a representantes do estado na agência ventilada. Braga, portanto, propõe uma união intermunicipal sem ingerência dos mecanismos estaduais, uma organização que cumpriria o papel do quarto poder, a partir de acordos entre os municípios envolvidos.

Davanzo e Negreiros (2002) relacionam outras dificuldades para a gestão metropolitana no Brasil, além da explanada anteriormente. São todas extremamente relevantes quando se estudam as potencialidades e os limites da boa governança em uma dada região. São elas:

- possíveis conflitos entre as diversas esferas que compõem a gerência de uma região metropolitana;
- dispersão de atuação das agências setoriais, responsáveis pelos serviços relacionados às funções públicas, sem um comprometimento com o planejamento metropolitano;
- visão localista dos executivos municipais;
- demanda de recursos financeiros para o financiamento de projetos metropolitanos;
- situação do atual quadro social das metrópoles brasileiras: “elevada presença de população pobre, altas taxas de desemprego, ocupação desordenada do território, déficit de infra-estrutura urbana e social, violência urbana (...) e crise na provisão de infra-estrutura”;
- restrição e controle à participação efetiva da população nas questões metropolitanas.

Braga (1999, p. 325) expõe de forma clara e concisa o parâmetro que deve nortear tanto a gestão quanto o planejamento metropolitano:

O regional deve ser repensado a partir do local. O planejamento regional metropolitano deve ser encarado como uma questão de planejamento intermunicipal metropolitano, e, nesse sentido, o desenvolvimento e a gestão metropolitana dependem exclusivamente da capacidade de os municípios se assumirem como sujeitos da metrópole.

Outro aspecto extremamente relevante é a incorporação do conceito de metropolização pelos administradores e

cidadãos dos municípios que compõem a região metropolitana, com vistas a não privilegiar a solução de questões pontuais em detrimento da ampla comunidade regional como um todo.

A RMBS foi criada em julho de 1996, através da Lei Complementar nº 815. Porém, pode-se considerar que teve início em 1993, quando os prefeitos da Baixada Santista se reuniram espontaneamente para discutir os problemas comuns dos municípios. Diferencia-se, portanto, das demais

regiões metropolitanas brasileiras, onde, dentro da ótica vertical dos poderes, o processo de instituição teve um desenvolvimento do nível federal ou estadual para o municipal. Situada no litoral leste do estado de São Paulo, é formada por nove municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Santos, Cubatão, Guarujá e Bertioga. Santos é o pólo da RMBS, e as cidades de Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá, os municípios centrais.

Ocupa um total de 2.373 km², dos quais Itanhaém detém a maior extensão. Sua divisão político-territorial é resultado de vários desmembramentos: os municípios de São Vicente, Santos e Itanhaém, fundados no século XVI, originaram os demais

Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: Emplasa, 2002.

municípios, os quais conquistaram suas emancipações durante o século XX. Possui uma população fixa aproximada de 1475 mil habitantes (IBGE, 2000), terceira maior região do estado de São Paulo, e uma população flutuante altamente expressiva nos períodos de férias escolares e feriados, que chega a representar o dobro da população fixa em alguns municípios. Encontra-se fisicamente delimitada pela Serra do Mar e pelo Oceano Atlântico, o que lhe proporciona um formato alongado, não característico de regiões metropolitanas.

O clima não apresenta uniformidade em toda a extensão da região, mas, no geral, caracteriza-se por uma grande instabilidade, traduzida em elevados índices pluviométricos. As características dos solos não apresentam fertilidades adequadas à atividade agrícola, e os recursos minerais são basicamente matérias-primas voltadas para a construção civil. Com uma extensa área de vegetação natural, destaca-se uma grande parcela remanescente da Mata Atlântica. Os mangues vêm sendo degradados por atividades poluidoras industriais e pelo crescimento das áreas urbanas, sendo que essa expansão é viabilizada por extensos aterramentos, mesmo sendo os manguezais Áreas de Preservação Permanente. O mesmo ocorre com vários trechos de morros, tornando-os críticos em relação a movimentos de massa do solo, que podem ser desencadeados por ocupações inadequadas. A degradação da vegetação natural é decorrente não só dos desmatamentos para assentamentos humanos, mas também devido às áreas de lixões, favelas e minerações.

As funções econômicas estão principalmente voltadas para as atividades urbanas, destacando-se os setores terciário e secundário. A economia é baseada no tripé porto, indústria e turismo, com as atividades industriais concentradas em Cubatão, Santos e São Vicente, destacando-se Cubatão, importante pólo siderúrgico em escala nacional. Essas três cidades também concentram os setores de comércio e serviços, largamente utilizados pelos demais municípios. Os outros municípios dedicam-se mais ao turismo de veraneio, com o distrito de Vicente de Carvalho, em Guarujá, apresentando um crescimento de atividades industriais. O complexo portuário de Santos, responsável por mais de um terço do comércio exterior do Brasil e tradicionalmente considerado o maior empregador da região, diminuiu seus quadros com a mecanização de várias funções, contribuindo para o desemprego regional. A tendência atual é para o investimento no turismo de negócios como alternativa para o incremento econômico regional, podendo também ser observado um aumento do interesse do turismo ecológico.

Os nove municípios apresentam um enorme desequilíbrio social na distribuição da população em seu território. As favelas aparecem nos municípios de Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Santos e São Vicente, representando o domicílio de 15% do conjunto dos moradores da Baixada Santista. As áreas habitadas pela população de baixa renda são carentes de infra-estrutura básica, serviços e equipamentos urbanos, sendo que em grande

parte encontram-se em locais ambientalmente frágeis (Carriço, 2002).

O ordenamento jurídico da RMBS está estruturado em três entidades formais, responsáveis pelas funções deliberativa e normativa, executiva e financeira, respectivamente, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (Condesb), a Agência Metropolitana da Baixada Santista (Agem) e o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (Fundo).

A principal atribuição do Condesb é a de especificar os serviços públicos de interesse comum do estado e dos municípios da RMBS, nos campos funcionais de planejamento e uso do solo, transporte e sistema viário regionais, habitação, saneamento básico, meio ambiente, desenvolvimento econômico e atendimento social. Não possui personalidade jurídica, sendo composto por representantes dos municípios – o prefeito ou seu suplente – e do estado, com paridade de votos. Pode constituir Câmaras Temáticas (CT) com função consultiva, visando subsidiar suas decisões quando assim o achar necessário. As 12 CTs criadas até o início do ano de 2004 foram compostas somente por representantes dos municípios e do estado, não incorporando em seus quadros representantes da comunidade. O decreto que instituiu o Condesb estabelece também a responsabilidade por definir o modelo de funcionamento das Câmaras,

não excluindo a possibilidade de atuação da comunidade. Vale atentar para o fato de que a questão da participação popular encontra-se inserida nas Leis 815/96 e 760/94, dentro de uma duplicação de princípios. Além de estabelecer que a comunidade tenha o direito de acesso aos estudos realizados e ao conhecimento antecipado dos planos, programas e propostas a serem implementados, repassa ao Colegiado a autoridade para estabelecer em seu regimento interno o canal para a participação popular. Na prática, não há nenhum tipo de representação da sociedade civil como atora dos processos, só lhe sendo permitido o acesso às reuniões como ouvinte, e à representação por discordância na forma escrita. O fato de esse Conselho Metropolitano ser formado somente pelos mais altos representantes da hierarquia executiva municipal e por representantes do executivo estadual, sem canais diretos de comunicação com a população afetada pelas suas decisões, compromete seu enquadramento como órgão inserido nos parâmetros do desenvolvimento sustentável e da gestão democrática das cidades, conforme norteia o Estatuto da Cidade. A leitura de suas deliberações mostra que seus debates e ações estão direcionados diretamente para as questões econômicas, desconsiderando outras dimensões essenciais para a construção de uma sustentabilidade que abranja as dimensões sociais, culturais e ambientais.

A Agem foi instituída com a finalidade de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas

de interesse comum da RMBS. Apesar do desenvolvimento dos planos serem de sua responsabilidade, não implica que sejam elaborados por seu corpo técnico, podendo estabelecer parcerias e contratações com outras instituições, de modo a que sejam executadas as deliberações do Colegiado.

Outras duas importantes entidades que atuam no espaço geográfico da RMBS são o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista (CBH-BS) e o Grupo Setorial de Gerenciamento Costeiro da Baixada Santista (GS-BS).

O Comitê foi instalado em 1995, com a competência de gerenciar os recursos hídricos da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista e com o objetivo de promover sua recuperação, preservação e conservação. Como foi criado antes das demais instituições, o Comitê não contempla em sua formação original referências ao Condesb ou Agem e, portanto, não possui nenhum tipo de vínculo institucional com os mesmos, apesar de possuírem muitos objetivos comuns. A particularidade dessa questão encontra-se no fato de que muitos dos representantes da esfera municipal e estadual são os mesmos, conferindo uma similaridade de condutas. Reflete-se sobre a viabilidade de alteração de sua composição, com o objetivo de ampliar a sinergia entre as instituições. O Comitê da Bacia Hidrográfica da Baixada Santista atua exatamente sobre o mesmo território geográfico do Condesb. Essa é uma situação extremamente rara quando se observa a configuração das demais bacias hidrográficas do estado. Enquanto as deliberações do CBH-

BS são restritas aos recursos hídricos, as ações do Condesb abarcam um universo mais amplo. Acredita-se que a parceria entre ambos evitaria conflitos e duplicação de ações e, o mais importante, promoveria complementação.

O GS-BS foi legalmente instituído em 2002. Desenvolve a elaboração do zoneamento ecológico-econômico referente à RMBS, um dos quatro setores da zona costeira do estado, para a formatação do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (Gerco). Composto por representantes dos municípios, do estado e da sociedade civil, todos em número de nove, não possui na prática uma composição paritária governo-sociedade. Não existe nenhuma articulação efetiva com o CBH-BS e o Colegiado, apesar de estar assim estabelecido no Decreto Estadual nº 47.3003, Art. 13, parágrafo IV. Não reconhece oficialmente a importância do Condesb e da Agem dentro da sua composição, pois não inseriu ou se referiu a nenhuma das duas entidades no decreto que o criou. O fato da representação da sociedade civil ser obrigatoriamente vinculada ao CBH-BS no primeiro biênio não representou ou representa que seja uma continuidade do mesmo, com compatibilização de interesses ou ideais, pois as entidades não possuem os mesmos representantes em ambos os órgãos. Mesmo possuindo representantes dos executivos dos nove municípios, estes não são os mesmos que exercem a função no CBH-BS e no Condesb. Essa diversificação de representações pode levar a divergências de posições e desencontros de informações, se

não forem devidamente divulgadas e repassadas. O Gerco, por força de lei, terá um prazo de existência de cinco anos, antes que possam ser feitas novas alterações, influenciando fortemente em futuras decisões na expansão urbana da região, visto ingerir no zoneamento terrestre e marinho da região, e, portanto, no zoneamento municipal de todos os municípios que a compõem.

A coincidência da área de atuação das entidades citadas faz com que todas elas interfiram no planejamento urbano-ambiental da região, podendo ocorrer sobreposição das deliberações e ações em diversos casos. Essa coincidência é oportuna, quando se levam em consideração os novos parâmetros desejáveis para o planejamento, onde a bacia hidrográfica é recomendada como unidade básica de planejamento. A RMBS pode ser considerada como uma região privilegiada, por seus limites político-administrativos serem os mesmos limites geográficos da bacia hidrográfica onde se insere, evitando possíveis conflitos de gerenciamento, mas a prática mostra que as instituições metropolitanas não optaram por fazer valer esse privilégio.

Conforme anteriormente mencionado, o desenvolvimento dos diversos planos metropolitanos é de responsabilidade da Agem. Até o final do ano de 2004, a Agem contratou e acompanhou a elaboração de onze projetos.² A conclusão desses projetos não se traduz na imediata execução parcial ou total dos mesmos, estando muitos deles no aguardo de recursos financeiros

para o início de suas implementações. Em meados de 2005, encontrava-se em elaboração o “Plano Cicloviário Metropolitano” e, em fase de contratação, a “Pesquisa Origem e Destino de Cargas”, este último uma clara vinculação aos serviços do Porto de Santos e por ele gerados.

Em relação ao universo dos diversos planos e estudos de caráter metropolitano já elaborados, verifica-se que o sistema viário é um dos assuntos em destaque. Três deles apresentam soluções e obras para um dos impactos causados pela construção da segunda pista da Rodovia dos Imigrantes, o aumento do fluxo de veículos, e dois são direcionados ao transporte de cargas. Não foram desenvolvidas propostas para o transporte urbano coletivo, nem a nível local, nem a nível regional, mas somente para a frota particular de veículos. Portanto, pode-se afirmar que, nesse caso, perdura a cultura central-desenvolvimentista, em detrimento de soluções de menor impacto ao meio ambiente.

Para efeitos de cumprir o objetivo a que se propõe este ensaio, é apresentada a seguir uma síntese do Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista (PMDI) e do Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista (PDTUR), por considerar-se que, além de representarem o planejamento da região como um todo, retratam a tendência do atual Colegiado, a qual tem na competitividade econômica uma de suas principais características.

O PMDI foi elaborado pela Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. (Emplasa). Segundo informações

que constam no próprio documento, houve a preocupação, na elaboração desse plano, de obter um quadro referencial que traduzisse as opiniões da comunidade metropolitana e, para alcançar essa meta, foram realizadas consultas à comunidade política, prefeitos, deputados e vereadores, personalidades e especialistas, considerados como os formadores de opinião da região, de acordo com informação fornecida pela própria Agem, além de consulta à população, através de questionário disponibilizado pela Internet.³ Pode ser verificada, na publicação oficial do PMDI, a relação dos nomes consultados no que diz respeito ao primeiro grupo referido, sem que haja uma especificação de qual entidade representa e o cargo ocupado na mesma. Porém, não constam, no documento final, materiais referentes às respostas fornecidas pela comunidade regional. Também foram realizados quatro Seminários Temáticos (ST), no mês de novembro de 2001, três na cidade de Santos e um na cidade de Cubatão, e que, de acordo com o documento oficial do PMDI, abordaram os seguintes temas: 1) Turismo e Cultura; 2) Indústria, Comércio, Serviços e Habitação; 3) Infra-estrutura e Meio Ambiente; e, 4) Porto.

Segundo a Diretoria Técnica da Agem, foram realizadas audiências públicas, no total de nove, uma em cada município, abordando temas predeterminados, o que não confere com o anteriormente exposto.

Considerado como instrumento para a consolidação do processo de metropolização da Região, é um documento composto de princípios, objetivos, políticas e diretrizes para a gestão da metrópole para

um período de 12 anos – 2002 a 2014. Não tem caráter mandatário, não existindo nenhuma lei ou decreto estadual a respeito do mesmo. A Agem considera que a revisão do PMDI esteja sendo feita de forma constante com as deliberações do Condesb, apesar de haver previsão para uma revisão integral no prazo de quatro anos, a partir da aprovação pelo Colegiado.

O PMDI apresenta seis finalidades:

- 1) Propiciar aos agentes públicos e particulares que atuam na Região, cenários e perspectivas de desenvolvimento e demandas regionais;
- 2) Oferecer insumos aos municípios da Região, para que estabeleçam de forma compatibilizada suas programações de urbanização e intervenções sobre o meio ambiente, bem como suas normas de ordenamento espacial e defesa e promoção ambiental;
- 3) Disponibilizar referências para ação das entidades públicas ou privadas prestadoras de serviços de infra-estrutura e sociais no âmbito da Região;
- 4) Identificar oportunidades de ação promocional, de recuperação, de dinamização e de criação junto a segmentos da atividade econômica e de organização física/urbanística e ambiental de suporte à economia e ao assentamento na Região;
- 5) Disponibilizar informações e referências em geral, de âmbito regional, para a elaboração de Planos Diretores dos municípios da RMBS;
- 6) Oferecer insumos em geral para o desempenho das funções públicas de interesse comum no âmbito da RMBS.

Define cinco objetivos básicos, desmembrados em diretrizes e ações, nor-teando os futuros planos e ações, a saber:

- integração regional com gestão compartilhada;
- desenvolvimento econômico sustentável com ênfase na competitividade;
- desenvolvimento social e valorização da cidadania através da articulação de políticas públicas de educação, saúde, cultura e segurança, e do fomento a qualificação dos recursos regionais;
- preservação, recuperação e valorização do patrimônio cultural e ambiental, com vistas a reforçar e estimular as potencialidades turísticas regionais e estimular os investimentos privados nesse setor econômico;
- integração regional no âmbito do Complexo Metropolitano Expandido ante a globalização.

A Agem considera que o PMDI seja dinâmico, a partir do momento que é atualizado pelas próprias ações determinadas pelo Condesb e sua Secretaria Executiva, e que não há obrigatoriedade de implantação linear e contínua das ações discriminadas no documento técnico.

A leitura crítica desse documento mostra a pouca preocupação com o tema e a problemática ambiental, e nele o meio ambiente natural só aparece com destaque dentro do contexto de sua utilização para fins turísticos e conseqüente incremento econômico. Seus objetivos e referências não fazem alusão à inclusão ou justiça social, um dos graves problemas encontrados em nível local e regional.

Nas ações sugeridas para algumas das diretrizes estipuladas para o Objetivo 1 encontram-se referências ao saneamento básico, à recuperação do estuário e ao déficit habitacional. Em relação ao saneamento básico, propõe-se apoio à complementação do Sistema Integrado de Abastecimento de Água, incorporando os sistemas isolados de Guarujá e Bertioga, apoio a uma solução integrada relativa aos resíduos sólidos da Região, ampliação da rede de saneamento básico, projeto de adequação dos instrumentos municipais de ordenamento e controle do uso e ocupação do solo, projeto de implantação e fixação de metas ambientais para um Programa de Despoluição do Estuário, Plano Habitacional Metropolitano e priorização na aquisição de áreas e liberação de recursos da CDHU para a construção de 20.000 unidades habitacionais na Região. Porém, as próprias deliberações do Colegiado, durante e após a formulação desse Plano, o contradizem. A questão dos resíduos sólidos urbanos retrata bem essa colocação: apesar de todos os municípios apresentarem problemas com o descarte final, com Termos de Ajustamento de Condutas assinados com a Cetesb desde 1999, não há nenhum indício de solução compartilhada: todos os municípios optaram por soluções locais. Passados praticamente três anos da elaboração do Plano, não foram direcionadas ações conjuntas efetivas para o grave problema habitacional da região. Os programas de regularização fundiária e recuperação ambiental das áreas atingidas por estes são desenvolvidos somente por alguns

dos municípios, de forma isolada, mesmo quando, na margem oposta do recurso hídrico que os divide, encontram-se os mesmos problemas. Aqui se pode fazer um recorte para as políticas federais voltadas a este particular, que também tratam dos locais, sem ampliar o olhar para o entorno imediato.

Essencialmente, o PMDI é um plano voltado às preocupações e ao desenvolvimento econômico, estando a qualidade de vida da comunidade direcionada ao aumento de suas oportunidades de trabalho.

O PDTUR/BS foi elaborado pelo Centro Universitário Monte Serrat (Unimonte). Observa-se que esse projeto consta como uma das ações a serem implementadas no PMDI, e que foi finalizado antes mesmo do encerramento formal deste último.

Os objetivos declarados para a elaboração do PDTUR foram: identificar os problemas e produtos da Região; conscientizar a sociedade local da importância do setor turístico como instrumento de crescimento econômico e geração de empregos; dotar os municípios de condições técnicas e operacionais para melhor aproveitamento de seu potencial turístico e desenvolvimento da atividade; promover a descentralização das ações, estabelecendo elementos de planejamento integrado; acelerar a expansão de melhorias, ações e infraestrutura relacionadas ao patrimônio turístico regional; promover o fortalecimento das relações entre órgãos e entidades estatais e privadas da região, com outros, da esfera regional, estadual, federal e internacional; contribuir para a formação e capacitação de profissionais que prestam serviços na área de tu-

rismo; e elaborar um Plano Geral Turístico de Divulgação da RMBS.

Os alicerces considerados para a elaboração do Plano foram: o turismo receptivo; a qualidade no atendimento aos turistas; o desenvolvimento do turismo sustentável; e a competitividade via integração regional.

Após formatar o primeiro capítulo com a caracterização regional, o Plano dedica-se a listar os pontos considerados turísticos nos nove municípios, denominando-os oferta turística. Em seguida, traça estratégias para o desejado incremento de turistas, incorporando os roteiros metropolitanos. Termina com orientações sobre fontes de recursos, discriminando as linhas de financiamento pertinentes. Dentro da caracterização regional, dedica um item aos aspectos ambientais, onde situa a infra-estrutura básica como pré-condição para o desenvolvimento turístico, sendo o saneamento básico um dos componentes dela. Destacam a balneabilidade das praias com a justificativa de ser um tema recorrente na abordagem do saneamento ambiental da Região.

Basicamente, o PDTUR retrata a tendência das administrações municipais locais de alavancar o negócio de turismo como o caminho para o crescimento econômico da região.

Não se discute a importância dos diversos planos desenvolvidos a partir das deliberações do Conselho, principalmente os dois ora detalhados. São todas de extrema relevância para a região. O que se coloca é a prioridade dos mesmos em relação aos diversos problemas enfrentados na região e que também precisam

de estudos e propostas, assim como direcionamento dos mesmos dentro dos parâmetros da sustentabilidade regional. Observa-se também, na distribuição das verbas do Fundo, que são na verdade geridas pelo próprio Condesb devido à composição estatutária, que estas premiam mais a obras locais e pontuais, e não inseridas dentro de um planejamento global regional.

A análise do arcabouço institucional metropolitano da RMBS, nesses quase nove anos de existência, permite delinear alguns aspectos do modelo de planejamento e gestão metropolitana vigente. Orientam-se por parâmetros centralizadores, com ausência de uma efetiva interação com a sociedade civil, contrariando as diretrizes estabelecidas no Estatuto da Cidade. Tanto as deliberações jurídicas contidas nas Leis e Decretos, quanto as diretrizes inseridas nos planos formulados, que fazem referência à participação da sociedade civil organizada na gestão metropolitana, não são efetivamente consideradas na prática. Um dos objetivos do PMDI discorre sobre essa participação através de apoio à criação do Fórum da Cidadania e de incentivo à criação da Ouvidoria Metropolitana, metas para as quais não foi articulado, até o momento, nenhum tipo de desdobramento. Sob um outro ângulo, uma alteração do regimento interno do Condesb pode promover a inserção dessa questão específica, dependendo, necessariamente, da disposição dos conselheiros de se democratizar o acesso da população às decisões.

Enfatiza-se que as deliberações do Colegiado estão principalmente direcionadas para as questões econômicas, desconsiderando outras dimensões essenciais para a construção de um desenvolvimento sustentável, como as dimensões sociais, culturais e ambientais. O desenvolvimento sustentável não é contrário ao crescimento econômico. Como pondera Leff (2001), o crescimento econômico deve ser buscado dentro de um processo sustentável, que assegure o equilíbrio ecológico e a igualdade social. Os diversos objetivos inseridos no PMDI reforçam a constatação exposta no início. Quando se coloca como um dos objetivos básicos a busca do “desenvolvimento econômico sustentável com ênfase na competitividade”, verifica-se que a dimensão econômica da sustentabilidade é proposta de uma forma dissociada das demais dimensões, uma deturpação da conceituação da sustentabilidade. Outro dos objetivos, mesmo que em seu enunciado faça evidência à “preservação, recuperação e valorização do patrimônio cultural e ambiental”, descaracteriza a prioridade ambiental quando coloca que a necessidade dessas ações visa “reforçar e estimular as potencialidades turísticas regionais e estimular os investimentos privados neste setor econômico”, voltando novamente ao objetivo econômico. Diante do exposto, considera-se que o fator econômico possa ser considerado, ou até mesmo utilizado, como um catalisador que agregue os agentes executivos municipais em torno das questões sociais e ambientais.

A falta de interação entre os órgãos institucionais que atuam na RMBS aponta para a necessidade urgente de uma reformulação de suas estruturas internas e seus direcionamentos político-institucionais, de modo a que possam formatar uma co-operação contínua e compatibilizada no planejamento, na gestão das funções comuns, assim como na construção de uma rede de cidades sustentáveis, ou seja, de uma região sustentável.

Acredita-se que uma efetiva integração entre os nove municípios, através de seus órgãos metropolitanos instituídos, baseada em uma visão holística, solidária e democrática, e a conseqüente incorporação da metropolização, seja o caminho para o desenvolvimento sustentável do conjunto das cidades e sua comunidade.

Generalizando as considerações sobre o estudo de caso apresentado, considera-se que possam ser reportadas para outras regiões metropolitanas brasileiras, a partir da verificação e da adaptação de suas representações metropolitanas, nos aspectos normativos e de representação social.

Apesar de este ensaio não contemplar todas as dimensões que envolvem a dinâmica de uma região metropolitana, fica a certeza de que as *regiões metropolitanas* constituem um setor extremamente importante no cenário urbano-ambiental nacional e necessitam de um maior aporte de incentivos e ações voltadas para a construção de sua *sustentabilidade*.

Arquiteta e urbanista. Mestre em Engenharia Urbana. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana - UFSCar.
silviabacellar@uol.com.br

Arquiteto e urbanista. Mestre em Arquitetura e Planejamento. Programa de Pós-Graduação em Engenharia Urbana - UFSCar.
falcoski@power.ufscar.br

- (1) Sobre essas diferenças e a respeito de análises prospectivas, sugere-se consultar os artigos de Fany Davidovich e Sandra Lencioni, na publicação *Dilemas urbanos: novas abordagens sobre a cidade*; organização de Ana Fani A. Carlos e Amélia I. G. Lemos. São Paulo, Contexto, 2003.

- (2) SCM-BS – Sistema Cartográfico Metropolitano da Baixada Santista; 2) PMDI – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado; 3) SIM-BS – Sistema de Informações Metropolitanas; 4) PVM – Plano Viário Metropolitano; 5) PVM – Plano Viário Metropolitano / Módulo Cargas; 6) Planvalor – Plano de Valorização das Intervenções Propostas no Estudo de Impacto da Segunda Pista da Rodovia dos Imigrantes na RMBS; 7) Primac – Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos; 8) PVM – Plano Viário Metropolitano / Módulo Sistema Viário; 9) PDTUR/BS – Plano Diretor de Turismo da Baixada Santista; 10) Sinalvim – Sinalização Vertical de Interesse Metropolitano; e 11) Caminhos de Anchieta (destinado à implantação de referenciais e marcos relacionados à estadia e passagem do Padre Anchieta pelo litoral do ESP).
- (3) Apesar de, até meados de 2003, a página digital da Agem indicar acesso à consulta dessas respostas da comunidade, tal ação não obtinha sucesso. Segundo informações obtidas junto ao órgão, foi retirado o acesso devido a problemas técnicos de resolução, mas estão disponíveis para consulta pública em forma de cópia reprográfica de forma onerosa.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEN (2002). *Plano Viário Metropolitano da Baixada Santista*. Santos, Agem. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 21 jan 2003.

____ (2003). *Plano de Valorização das Intervenções Propostas para a Adequação do Estudo de Impacto da Segunda Pista da Rodovia dos Imigrantes sobre o Sistema Viário de Interesse da Baixada Santista – PLANVALOR*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 21 jan 2003.

____ (2003). *Primac*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 16 nov 2003.

____ (2003). *Sinalvim*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 16 nov 2003.

____ (2005). *Deliberações Condesb*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/condesb/condesb_principal.htm>. Acesso em: 16 nov 2003, 25 jun 2005.

____ (2005). *Projetos em Desenvolvimento*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 21 jan 2003, 16 nov 2003, 25 jun 2005

ALVES, A. C. (2002). Formulação e implementação de políticas públicas intergovernamentais. *Cadernos FUNDAP*, nº 22, 1º semestre.

BRAGA, R. (1999). *Região e Gestão metropolitana no final do séc. XX: uma análise do caso paulista (limitações e avanços)*. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 6. out. Presidente Prudente. *Anais ...* Presidente Prudente: AGB, pp. 320-325.

BRASIL (1988). *Constituição República Federativa do Brasil*. Brasília, Senado Federal, 292 p.

____ (2001). Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana

- e dá outras providências. In: OLIVEIRA, I. C. E. (2001). *Estatuto da Cidade para compreender...* Rio de Janeiro, Ibm/Duma.
- CARRIÇO, J. M. (2002). *Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista*. Dissertação de mestrado em Estruturas Ambientais Urbanas/Planejamento Urbano e Regional. Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo. São Paulo, USP.
- DAVANZO, A. M. Q.; NEGREIROS, R. M. C. (2002). *Impasses e conflitos da gestão de áreas metropolitanas*. In: X ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR: REPENSANDO TEORIAS E PRÁTICAS, maio. Belo Horizonte. *Anais* CD-ROM.
- DE AMBROSIS, C. (2001). *Regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microregiões*. FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade. CD-ROM.
- EMPRESA PAULISTA DE PLANEJAMENTO METROPOLITANO -EMPLASA (2002). *Sumário de Dados da Região Metropolitana da Baixada Santista*. São Paulo, EMLASA. CD-ROM.
- _____. (2002). *Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2002 – Região Metropolitana da Baixada Santista*. Disponível em: <http://www.agem.sp.gov.br/institucional/projetos/projetos_principal.htm>. Acesso em: 21 jan 2003.
- FALCOSKI, L. A. N. (1997). *Dimensões morfológicas de desempenho: instrumentos urbanísticos de planejamento e desenho urbano*. Tese de doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, São Paulo, USP.
- FRANCO, M. A. R. (2001). *Planejamento ambiental para a cidade sustentável*. São Paulo, Annablume.
- GRAUS, E. R. (1974). *Regiões Metropolitanas - Regime Jurídico*. São Paulo, José Bushatsky.
- LAMPARELLI, C. M. (1999). *Cooperação intermunicipal e desenvolvimento: soluções regionais para o desenvolvimento municipal*. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA - CEPAM. *O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo, pp.229.236
- LAYRARGUES, P. P. (1998). *A cortina de fumaça*. São Paulo, Annablume.
- LEFF, E. (2001). *Saber Ambiental*. Tradução de L. M. E. Orth. Petrópolis, RJ, Vozes.
- MARICATO, E. (2001). *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 1. ed. Petrópolis, RJ, Vozes.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES (2004). *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*. Brasília, Ministério das Cidades.
- MOREIRA, A. M. L. (1989). *Regiões Metropolitanas na Constituição Estadual*. Adaptação do documento "O Município e a Questão Urbana. Sugestões para a Constituição do Estado de São Paulo". São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima.
- SANTOS, M. (2002). *De novo, sobre o território e a constituição*". In: *O país distorcido*. São Paulo, Publifolha.
- SÃO PAULO (Estado) (1989). *Constituição do Estado de São Paulo*. Disponível em: <<http://www.jurisdoctor.adv.br/legis/constip.htm>>. Acesso em: 5 nov 2003.

Recebido em out/2005
Aprovado em nov/2005

