

O DESENVOLVIMENTO URBANO E DESORDENADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA: AS IMPLICAÇÕES SOCIOAMBIENTAIS

URBAN DEVELOPMENT AND CLUTTERED OF THE BAIXADA SANTISTA METROPOLITAN REGION: SOCIOENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

José Alberto Carvalho dos Santos Claro
Universidade Metodista de São Paulo - UMESP
albertoclaro@albertoclaro.pro.br

Cleber Suckow Nogueira
Centro Universitário Monte Serrat – UNIMONTE
suckow@uol.com.br

Resumo

A Baixada Santista, que adquiriu importância e se destacou como região metropolitana, principalmente após a década de 1970, apresentou consideráveis transformações em sua paisagem na medida em que o processo de ocupação foi se intensificando. O objetivo era identificar uma região metropolitana que possuía convergência de ação entre os seus municípios. A pesquisa consistiu num estudo exploratório, de abordagem qualitativa que foi utilizada como metodologia o estudo de caso único que permitiu uma análise empírica dos pressupostos e problematizada na literatura. A expansão regional retrata a convergência de vários processos, entre os quais cabe destacar as tendências dos mercados de trabalho e imobiliário, bem como as ações decorrentes das diretrizes de planejamento dos municípios. Foi possível afirmar que a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) encontra-se numa situação de baixa capacidade de governança. Fortalecer e promover a integração entre os municípios através da Agência Metropolitana e Conselho de Desenvolvimento da região são algumas das soluções que podem contribuir para a implementação de ações integradas entre os municípios da região.

Palavras chave: Desenvolvimento Urbano; Políticas Públicas; Baixada Santista.

Abstract

The Baixada Santista, who acquired importance and stood out as metropolitan area, especially after the 1970s, showed considerable changes in the landscape since the occupation process was intensifying. The goal was to identify a metropolitan area that has convergence of action among its municipalities. The research consisted of an exploratory study with a qualitative approach that was used as the case study methodology that only allowed an empirical analysis of the assumptions and problematized in literature. The regional expansion reflects the convergence of various processes, among which we highlight trends in labor markets and real estate, as well as the actions arising from municipal planning guidelines. It can be said that the Baixada Santista Metropolitan Region (BSMR) is in a situation of low capacity for governance. Strengthen and promote integration between municipalities through the Metropolitan Agency and Development Council in the region are some of the solutions that can contribute to the implementation of integrated actions among municipalities of this region.

Keywords: Urban Development; Public Policies; Baixada Santista.

1. Introdução

As Regiões Metropolitanas se configuram como lugares estratégicos para o desenvolvimento social e econômico das sociedades modernas. Isso porque é nas áreas metropolitanas que circula diariamente um fluxo intenso de pessoas, mercadorias e serviços

que avançam os limites territoriais existentes (GARSON, 2009). Segundo dados do IBGE, o Brasil conta com 36 regiões metropolitanas, compostas por 590 municípios e cerca de 80 milhões de habitantes, que representam 42% da população total do país (IBGE, 2010). O país ainda conta com três Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE), de iniciativa federal e três Aglomerações Urbanas, instituídas por leis estaduais.

Como afirma Laczynski (2010), após a discussão sobre Regiões Metropolitanas (RM) ter ficado esquecida, tanto no meio acadêmico como pelos gestores públicos, observa-se recentemente uma movimentação nas universidades e entidades públicas sobre esse tema, o que reflete numa agenda de debates. Para tanto, surge o desafio de compreender os principais obstáculos às questões metropolitanas no país e contribuir, a partir de um olhar empírico, para o avanço nos estudos sobre essa temática.

O crescimento da população paulista tem desacelerado desde a década de 70. Em virtude da redução das taxas de fecundidade e natalidade, observa-se diminuição do contingente de crianças e adolescentes com até 14 anos de idade. Enquanto em 1980 o percentual desse segmento populacional no total de residentes em São Paulo era de 33,7%, em 2006, segundo dados da Pesquisa de Condições de Vida (PCV), essa participação decresceu a 24,0%. Em contrapartida, o segmento de idosos (com 65 anos e mais de idade) alcançou 8,1% da população paulista, em 2006. Essa mudança de estrutura etária implica o redimensionamento das demandas sociais e, portanto, da oferta de serviços públicos destinados a atendê-las (SEADE, 2006).

São várias as consequências dessa mudança da estrutura etária sobre as necessidades da população e o planejamento das políticas públicas. Uma delas relaciona-se com a capacidade de a população adulta – potencialmente ativa em termos produtivos – suportar a inativa (crianças e idosos). Em outros termos, essa capacidade seria uma forma de quantificar a população potencialmente ativa e, portanto, a necessidade de geração de trabalho e renda que permita a essa população suprir a parcela inativa (SEADE, 2006).

Segundo Young e Santos (2008), a Baixada Santista, que adquiriu importância e se destacou como região metropolitana, principalmente após a década de 1970, apresentou consideráveis transformações em sua paisagem na medida em que o processo de ocupação foi se intensificando. Essas transformações associadas às características físicas da região são de extrema importância e não podem ser esquecidas, principalmente se consideradas suas características geomorfológicas, por se tratar de uma área delimitada, formada por ilhas, morros, planícies, restingas e manguezais, sobretudo, pela presença da Serra do Mar e o Oceano Atlântico. Os autores destacam que tais transformações podem ser observadas na maior parte dos municípios da região através do processo de expansão urbana da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), tendo como reflexos mais significativos o aumento da mobilidade pendular e a supressão de áreas naturais em virtude da ocupação desses espaços. Em meio à provável interdependência, surge a necessidade de verificar como a compreensão do processo de urbanização pode auxiliar o entendimento da mobilidade pendular e, conseqüentemente, da degradação ambiental.

A primeira restrição que se impõe ao se pensarem modelos de gestão metropolitana está ligada à fragmentação governamental que a gestão metropolitana envolve. No caso brasileiro, por se tratar de um regime federativo, essa gestão conta com a presença de dois e até três níveis de governo, que nem sempre mantêm relações harmoniosas entre si. Pelo contrário, desenvolvem disputas político-partidárias que acabam por prejudicar a tomada de decisões voltadas ao interesse metropolitano. Outra restrição é a dispersão de agências setoriais responsáveis pelo planejamento e execução de funções públicas de interesse comum sem a necessária articulação que os temas metropolitanos requerem o que acaba gerando disputas de poder e uma total inobservância do planejamento metropolitano, quando este existe (NEGREIROS, 2001).

Selecionou-se o caso da Região Metropolitana da Baixada Santista, pois esta era trazida na literatura publicada pelo sensu comum como um caso de “sucesso relativo” por contar com alguns dos fatores investigados, com o objetivo de analisar os aspectos demográficos, sociais, econômicos e as políticas urbanas desenvolvidas pelos municípios da Baixada Santista, apontando a realidade atual e retratando o que se deseja ver no futuro, com destaque ao desenvolvimento urbano e ambiental.

2. Fundamentação Teórica

2.1. Planejamento Estratégico Municipal

Os pressupostos do planejamento estratégico municipal estão relacionados com a discussão dos temas que introduzem a elaboração e implementação desse projeto desafiador nos municípios (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 1). Segundo os autores, o planejamento auxilia o desenvolvimento harmônico do município e dos núcleos urbanos nele existentes, a cidade-sede, a região, etc.

O planejamento, entre outros aspectos, identifica as vocações locais e regionais, estabelece as regras de ocupação de solo, defini as principais estratégias e políticas do município e explicita as restrições, proibições e limitações que deverão ser observadas para manter e aumentar a qualidade de vida para seus munícipes (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 4). Para Rezende e Castor (2006), empresários preferem municípios em que as regras sejam bem claras e conhecidas, que valem para eles e também valerão para seus concorrentes. Além disso, será mais fácil convencer seus executivos e funcionários a se instalarem em um município limpo, próspero, organizado, e de boa qualidade de vida do que em um lugar poluído, cheio de problemas e carente de serviços urbanos.

Em função das novas realidades, o modelo tipicamente burocrático da organização municipal brasileira começa a ser modificado pela emergência de novas formas de atuação municipal caracterizadas pela combinação de intervenções diretas de entidades pertencentes ou controladas pelo setor público (secretarias municipais, empresas públicas e mistas, autarquias, fundações, entre outras), com ações de responsabilidade de organizações do setor privado com finalidade lucrativa e, ainda, de organizações enquadráveis genericamente sob a denominação de Terceiro Setor, constituído por organizações sem fins lucrativos e não governamentais, que têm como objetivo gerar serviços de caráter público (REZENDE; CASTOR, 2006, p. 12).

Para Jones e Thompson (2000, p. 41), o planejamento estratégico municipal deve ter caráter integral e integrado. Significa que deve abordar tanto as questões econômicas, como as sociais, culturais e territoriais na área urbana e na área rural, em que são fundamentalmente tratados problemas espaciais e econômicos relacionados com o uso do solo e a distribuição das atividades produtivas. Deve igualmente ser integrado no sentido de que todas as suas dimensões devem ser compatibilizadas entre si, produzindo uma abordagem equilibrada entre elas.

O planejamento estratégico municipal deve contemplar as ações e políticas cooperativas com os demais níveis federativos. Primeiro, porque a solução dos problemas municipais não se circunscreve às competências típicas e exclusivas do município. Segundo, porque as informações revelam a enorme interação entre as finanças municipais, as estaduais e os recursos federais, para não mencionar a crônica das primeiras em relação às demais. O planejamento estratégico municipal deve ter um caráter duplo, sendo a um tempo técnico e político. Um bom plano municipal é aquele capaz de conciliar essas duas dimensões sem prejuízo para o fim último de propiciar melhores condições de sustentabilidade social e ambiental para a coletividade à qual pretende se aplicar (JONES; THOMPSON, 2000, p. 41).

2.2. Políticas Públicas Ambientais desenvolvidas na Baixada Santista

De acordo com Barbieri (2011, p. 64), a gestão ambiental começou efetivamente pelos governos dos estados nacionais e desenvolveu-se à medida que os problemas surgiam. As primeiras manifestações de gestão ambiental procuravam solucionar problemas de escassez de recursos, mas só após a Revolução Industrial os problemas que concernem à poluição começaram a ser tratados de modo sistemático. Segundo o autor, por um longo período, as iniciativas dos governos eram quase exclusivamente de caráter corretivo, isto é, os governos só enfrentavam os problemas ambientais depois que eles já haviam ocorrido, embora isso ainda aconteça.

Política pública ambiental é o conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação que o Poder Público dispõe para produzir efeitos desejáveis no meio ambiente (BARBIERI, 2011, p. 65). O envolvimento cada vez mais intenso dos estados em questões ambientais e a diversidade dessas questões fizeram surgir uma variedade de instrumentos de políticas públicas ambientais de que o Poder Público pode se valer para evitar novos problemas ambientais, bem como eliminar ou minimizar os existentes. Esses instrumentos podem ser explícitos ou implícitos.

Os instrumentos explícitos são criados para alcançar efeitos ambientais benéficos específicos, enquanto os implícitos alcançam tais efeitos pela via indireta, pois não foram criados para isso. Por exemplo, uma lei para ordenar o trânsito de veículos em uma grande cidade e evitar congestionamentos, também, contribui para melhorar a qualidade do ar, reduzir o nível de ruído e o consumo de combustíveis, pois os veículos podem trafegar marchas mais leves. Investimentos em educação tornam a população mais consciente dos problemas ambientais, aumentando assim o contingente de pessoas cobrando melhor desempenho das empresas e dos órgãos ambientais governamentais (BARBIERI, 2011, p. 66).

Segundo Diba (2004, p.92), as características físico-territoriais, somadas ao crescimento vertiginoso e desordenado da população nos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), trouxeram à tona problemas quanto à ocupação irregular de áreas de mananciais e áreas de preservação e proteção. A população de baixa renda é expulsa das orlas, o que acarreta a ocupação de áreas mais frágeis, como encostas e mangues, por meio de loteamentos clandestinos e irregulares, ficando assim suscetíveis a deslizamentos, inundações, etc.

Somados a isso estão os baixos índices de atendimento a esgoto sanitário, taxas de mortalidade infantil e analfabetismo acima da média estadual. São identificados como principais problemas comuns entre os municípios da RMBS: “a questão ambiental, carência de infraestrutura, saneamento ambiental, transporte e habitação” (DIBA, 2004, p. 93).

Além disso, pelo fato de a RMBS contar com 65 km de extensão litorânea e aproximadamente 122 praias, deve atenção especial às questões de balneabilidade e problemas de saúde pública, inclusive quanto às contaminações em lençóis freáticos. Esse fato é intensificado pelo uso e ocupação do solo desordenado e intensificação das atividades de veraneio devido à vocação turística da região.

Outro fator determinante de destaque na região é o Porto de Santos, principal porta de entrada e saída de produtos do País. Movimenta em seus 13 quilômetros de cais 72 milhões de toneladas entre carga geral, líquidos e sólidos a granel. Dos 3,2 milhões de contêineres movimentados anualmente nos portos brasileiros, 1,2 milhão passa pelo cais santista. A frota metropolitana de veículos soma mais de 450 mil unidades. De cada dez veículos cadastrados na Região, seis são automóveis. Diariamente, 13 mil pessoas movimentam-se entre Santos, Guarujá e Bertioga, através de barcos e balsas, as quais transportam ainda, por dia, aproximadamente 16 mil automóveis e 15 mil bicicletas (DIBA, 2004).

2.3. Caracterização da Região Metropolitana da Baixada Santista

A temática metropolitana entrou em pauta no Brasil no regime militar, por meio da Constituição Federal de 1967, e foi mantida pela Emenda Constitucional de 1969. Apesar de o tema ter surgido na década de 1960, as primeiras regiões metropolitanas foram criadas apenas uma década depois. Em 1973 institucionalizaram-se as oito primeiras Regiões Metropolitanas pela Lei Federal Complementar nº. 14, a saber: Belém, Belo Horizonte, Curitiba, Fortaleza, Porto Alegre, Recife, Salvador e São Paulo. Durante o regime militar, a metropolização foi imposta aos municípios. A participação dos municípios era obrigatória e as políticas públicas definidas nesse período não consideravam as especificidades regionais. Somados a isso, os Conselhos Consultivos e Deliberativos criados no âmbito da gestão metropolitana se constituía de ampla participação de representantes estaduais, premissa que não se verificava com os representantes dos municípios. No entanto, ainda no período militar foi reconhecido o conceito de “interesse metropolitano” e iniciaram-se as discussões sobre serviços relativos ao ordenamento do uso e ocupação do solo que refletiriam no seu planejamento e normalização. Há nesse período a configuração de instituições, dotadas de recursos financeiros, que promoveram a implementação de projetos, especialmente nas áreas de saneamento básico, tráfego urbano e transporte (AZEVEDO; MARES GUIA, 1999). Porém, é com a crise financeira dos anos 1980, durante os quais houve uma diminuição nos investimentos federais para as regiões metropolitanas, que é explicitada a falta de planejamento efetivo dessas instâncias. Dos anos 1990 e até os dias atuais, busca-se, a partir de diferentes iniciativas quanto aos modelos de governança e arranjos institucionais adotados em experiências no Brasil, superar a visão ‘neolocalista’ e testar formas de cooperação e mecanismos de colaboração. É constatado também neste período um crescente interesse da sociedade civil, organizações não governamentais, além de instituições de financiamento nacionais e internacionais em relação às questões de desenvolvimento metropolitano. Além disso, há alternância de papel dos governos estaduais, agora como entes normativos e responsáveis pela distribuição de recursos aos municípios, resultando numa maior participação destes em conselhos e órgãos de articulação metropolitana.

A metropolização da Baixada Santista vem desde 1959, a partir das tentativas do então prefeito de Santos em reunir e articular os principais líderes da região junto à esfera federal na intenção de estabelecer um plano metropolitano (DIBA, 2004). Nessa época, os municípios instituídos eram: São Vicente, Santos, Itanhaém, Guarujá, Cubatão, Mongaguá e Peruíbe. Discussões sobre a criação de uma região metropolitana para a Baixada Santista foram negligenciadas na instituição das oito regiões metropolitanas em 1973. A partir de então, foram intensificados pelos deputados estaduais, prefeitos e representantes locais o debate e as ações em prol da institucionalização e reconhecimento da região, chamado de pré-metropolização (DIBA, 2004).

Mesmo com advento da Constituição Federal de 1988, a metropolização continuou em pauta na Baixada Santista, reforçando, no entanto, o debate com o governo estadual, que passara então a ser o responsável por instituir as Regiões Metropolitanas. Um intenso processo de convencimento por parte dos prefeitos da Baixada Santista passou a ser iniciado frente ao então governador Luiz Antonio Fleury Filho, que pouco se mostrou interessado na questão metropolitana (DIBA, 2004). Contrariando as noções de *path dependency* e ‘hobbesianismo municipal’, verifica-se nesse momento um fortalecimento e estreitamento de relações entre os executivos municipais, orientados pelo objetivo de cooperar na resolução de problemas compartilhados através da instituição de uma região metropolitana. Destacam, dentre os inúmeros atores deste processo, David Capistrano, Oswaldo Aly, Edmur Mesquita, Koyo Iha, Beto Mansur, Márcio França, Luiz Carlos Rachid, Alberto Mourão, entre outros, e,

como líder e viabilizador do processo de criação da região metropolitana, Mário Covas (DIBA, 2004).

Os prefeitos da região tinham altas expectativas de aprovação da proposta de criação da região metropolitana, por isso rejeitaram muitas vezes a possibilidade de adotar a alternativa de consórcios intermunicipais setoriais, para não fragilizar a metropolização e também por entenderem a importância do envolvimento estadual para o fortalecimento desse arranjo. O processo, fortemente liderado de ‘baixo para cima’ a partir da demanda dos prefeitos da região, questionou a orientação normativa da constituição federal, uma vez que foi escolhido um arranjo institucional supostamente favorecendo uma descentralização, e contrapondo a legada “autonomia política” dos municípios. Porém, o que se verificava na perspectiva do governo estadual era uma passividade frente à propositura dos prefeitos, o que passou a fortalecer o arranjo e cooperação entre os municípios (DIBA, 2004).

Após a instituição de diversos fóruns metropolitanos e de inúmeras tentativas de implementação de políticas ‘metropolitanas’, os argumentos frente à passividade do governo estadual se intensificavam. É neste cenário que surge, dentre outros atores também relevantes, o então cidadão de Santos e recém-eleito governador do Estado de São Paulo, Mário Covas, que reconhecia a importância da questão metropolitana já na sua proposta de campanha eleitoral.

A Região Metropolitana da Baixada Santista foi criada em 1996, por meio da Lei Complementar nº. 815, de 30/07/96, e integra nove municípios do litoral paulista: Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, Peruíbe, Santos e São Vicente. A RMBS abrange uma área territorial de aproximadamente 2.370 Km², do qual 55%, são áreas de proteção ambiental, representa cerca de 1% do território do Estado de São Paulo, e concentra uma população de aproximadamente 1,7 milhão de habitantes (SEADE, 2012).

A RMBS apresenta uma diversidade de funções econômicas, destacando-se o parque industrial de Cubatão, o complexo portuário de Santos, as atividades turísticas e de comércio atacadista e varejista. É a menor das três Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, com o menor território, o menor número populacional, porém é considerada, dentre as Regiões Metropolitanas do Estado de São Paulo, como sendo a menos desigual internamente (JUNQUEIRA; CLARO; GAUDEOSO, 2010, p. 76). A região apresenta também uma conturbação acentuada, principalmente entre os municípios de Santos, Cubatão e São Vicente, e tem identificado como problemas comuns entre todos os municípios da RMBS: “a questão ambiental, carência de infraestrutura, saneamento ambiental, transporte e habitação” (DIBA, 2004, p. 93).

Para Junqueira, Claro e Gaudeoso (2010, p. 74) a RMBS “existe por força de lei desde 1996, porém os municípios desta região apresentam grandes desafios, em virtude da diversidade cultural, econômica e social existente” e ressaltam a importância de se conhecer a região com uma unidade territorial, não como cidades isoladas. Neste mesmo texto, os autores ao analisarem os indicadores sociais da região perceberam disparidades nos índices de cada município, em cujo cenário Santos ocupa uma posição de destaque em relação ao nível “regional e nacional, o que indica que muito precisa ser feito em relação às condições de vida da população dos demais municípios, com vistas à melhoria da competitividade da região”.

2.4. Aspectos Econômicos da Região Metropolitana da Baixada Santista

A RMBS apresenta características e pontos de desenvolvimento distintos entre as municipalidades que a compõem. A RMBS está voltada economicamente às áreas de indústria e serviços. De acordo com a tipologia dos municípios, com base no perfil do PIB (Produto Interno Bruto) elaborado pela Fundação Seade, a RMBS tem atividades econômicas situadas no Grupo 4 – multissetorial; Grupo 6 – industrial com relevância no Estado; e Grupo 7 – serviços, conforme se observa no Quadro 1:

Quadro 1: Classificação dos municípios da Baixada Santista quanto às principais atividades econômicas

Grupo	Atividades	Municípios
1	Agropecuária com relevância no Estado	NT*
2	Industrial	NT
3	Agropecuário	NT
4	Multissetorial	Guarujá, Itanhaém, Praia Grande, Santos e São Vicente
5	Serviços da Administração Pública	NT
6	Industrial com relevância no Estado	Cubatão
7	Serviços	Bertioga, Mongaguá e Peruíbe

Fonte: Elaborado a partir de dados da Fundação SEADE (2012).

* NT: Não Tem.

Como apresentado no Quadro 1, Cubatão se destaca pelo parque industrial, siderúrgico e petroquímico, que teve entre o período de 1955 a 1975 a implantação de 18 das 24 indústrias que formam o atual Polo de Cubatão. O grupo multissetorial, caracterizado pela SEADE (2012) como estrutura produtiva complexa dotada de atividades de indústria e serviços, é o que classifica cinco dos nove municípios da Baixada Santista. Como também se pode observar, não há perfil agropecuário em nenhum dos municípios da RMBS, justificado principalmente pelas características físico-territoriais da região.

No Quadro 2, abaixo, verifica-se que o município de Santos é reconhecido como a cabeceira da região pela função histórica, atividade portuária, porte populacional e expressiva atividade de comércio e serviços. O município de Cubatão, como também classificado pela SEADE (2006) é reconhecido como o centro industrial e de suporte logístico da região, pois agrega um pólo especializado, dotado de instalações de sistemas energéticos, como a Usina Henry Borden e a Refinaria Presidente Bernardes, de transporte e indústria pesada (EMPLASA, 2002).

Os municípios de Guarujá, São Vicente e Praia Grande caracterizam-se como centros de suporte logístico para a região, pois há em Guarujá uma parte do complexo portuário regional, em São Vicente e Praia Grande os principais eixos rodoviários: Pedro Taques e Rodovia Padre Manoel da Nóbrega. A qualificação turística e de lazer é reconhecida nos três municípios, porém Guarujá recebe um segmento de renda mais elevada, ao passo que São Vicente conta com diversificação entre segmentos de renda média e menos elevada, e Praia Grande caracteriza-se por receber turistas de segmento econômico menos elevado (EMPLASA, 2002). Já os municípios de Bertioga, Itanhaém, Mongaguá, e Peruíbe, além da reconhecida função turística e de lazer, configuram-se como cidades-dormitórios para a RMBS.

Quadro 2: Qualificação físico-funcional dos municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista

Município	Qualificação físico-funcional
Santos	Cabeceira da região
Cubatão	Centro industrial e de suporte logístico
Guarujá, Praia Grande e São Vicente	Áreas de especialização em lazer e turismo, centros de suporte logístico associado
Bertioga, Itanhaém, Mongaguá e Peruíbe	Especialização predominante em lazer e turismo

Fonte: EMPLASA (2002, p. 38)

2.5. O Turismo na RMBS

O turismo é outra atividade econômica importante para a RMBS. Ele se configura como um dos grandes impulsionadores da construção civil e aos investimentos em rodovias. É um

dos principais fatores do crescimento urbano, e também do uso e ocupação desordenado do solo na Baixada Santista. Devido à facilidade de acesso a São Paulo, a RMBS se configura como uma alternativa de lazer aos paulistas. O turismo de veraneio impulsiona o setor de serviços e construção civil, porém acarreta à região problemas ambientais e afeta a população local quanto ao aumento de trânsito, poluição sonora, serviços congestionados.

Os municípios que mais sentem os reflexos dessa população flutuante são Itanhaém e Praia Grande. Para Zundt (2007), o século XX marca o crescimento nas atividades econômicas da Baixada Santista. Segundo Claro e Souza (2009), a modernização do Porto, o maior do Brasil, e a instalação de um aeroporto devem contribuir para que o turismo não só da cidade como da região aumente. Como consequência amplia-se o mercado de trabalho com aberturas de empresas que trabalham como apoio aos eventos de negócios, como: empresas aéreas, agências de turismo, agência de cargas, armazenagem, transportes, empresas de logísticas, entre outros, ainda mais da decisão da Petrobrás de instalar o seu escritório para a Bacia de Santos, de gás e petróleo na cidade (UN-BS).

O Turismo tem uma situação consolidada e com grande efeito direto sobre o Setor Terciário vinculado a essa atividade como, especificamente, os serviços de alojamento e alimentação e o comércio varejista, além do setor imobiliário. As atividades turísticas estimuladas pela população flutuante proveniente da Capital e do Interior do Estado em direção ao mar impulsionam a construção civil, redimensionando a infraestrutura urbana, principalmente o comércio, com a implantação de *shoppings*, supermercados e áreas para feiras e exposições, desenvolvendo o Turismo de Negócios como uma opção aos expositores e investidores da Grande São Paulo (POZO; CLARO; TACHIZAWA, 2011).

3. Metodologia

A pesquisa consistiu num estudo exploratório, de abordagem quantitativa e qualitativa que foi utilizada como metodologia o estudo de caso único que permitiu uma análise empírica do que foi afirmado e problematizado na literatura. Para subsidiar a análise do caso empírico, foi necessário realizar um breve relato do processo histórico de criação dessa Região Metropolitana, pois se reconhece que todo esse processo e a intervenção dos principais atores ditaram as características do modelo de governança e o arranjo institucional adotados na Baixada Santista (DIBA, 2004). Isso é fundamentado pelo conceito trazido por Souza (2003), de *path dependence*, que considera que não se pode ignorar o processo histórico, uma vez que os “acontecimentos do passado podem dar vazão a cadeias de causalidade que influenciam o presente” (SOUZA, 2003, p. 139).

Para o desenvolvimento da pesquisa, inicialmente foi realizado um levantamento bibliográfico sobre os temas: desenvolvimento urbano; crescimento populacional de regiões metropolitanas; planejamento estratégico municipal; sustentabilidade; responsabilidade social e gestão ambiental. Partindo das definições conceituais e principais limitações que envolvem esses temas, foi possível identificar os fatores reconhecidos como estratégicos para atingir melhores alcances nas ações metropolitanas, e embasá-los com os principais argumentos trazidos pela literatura a fim de subsidiar as análises futuras. Com essa identificação iniciou-se o estudo empírico.

Em um segundo momento foi feito um levantamento de dados secundários, identificando os aspectos demográficos que congregam as análises sobre o crescimento populacional da RMBS na última década. E, o adensamento do território neste período, analisando dados demográficos e socioeconômicos, por meio da comparação dos resultados registrados nos censos do IBGE de 2000 e 2010 para a região e também com as médias nacional e estadual (IBGE, 2010).

Num terceiro momento utilizou-se como fonte de informação e dados para análises entrevistas semiestruturadas com lideranças da RMBS, tais como quatro prefeitos, dois

Revista da Micro e Pequena Empresa, Campo Limpo Paulista, v.7, n.1, p.81-99, 2013(Jan/Abr).

secretários municipais, dois deputados federais e um cientista político, para verificar a percepção dos entrevistados com relação ao processo de expansão e os instrumentos de política urbana desenvolvidos de forma metropolitana na Baixada Santista.

Sendo: Entrevistado 1: Prefeito; Entrevistado 2: Prefeito; Entrevistado 3: Prefeito; Entrevistado 4: Deputado Federal; Entrevistado 5: Deputado Federal; Entrevistado 6: Prefeito; Entrevistado 7: Cientista Político; Entrevistado 8: Subsecretário Municipal; Entrevistado 9: Secretário Municipal. As entrevistas foram realizadas no período de janeiro e fevereiro de 2012. Vale ressaltar a dificuldade encontrada no agendamento das entrevistas devido ao período pré-eleitoral para eleições municipais, tendo em vista que alguns dos entrevistados já estavam se articulando para participarem do pleito municipal. Para as entrevistas foram definidas as seguintes estratégias de coleta e análise dos dados:

- regionalização e cooperação entre os atores governamentais: a partir do breve resgate do processo histórico de criação da RMBS e das entrevistas semiestruturadas, foi possível entender a real “natureza cooperativa” na Região Metropolitana da Baixada Santista;
- polarização entre os municípios: a partir do relato dos entrevistados, foi possível problematizar a existência ou inexistência de força polarizadora no processo de cooperação dos municípios e governo estadual na condução das ações metropolitanas.

4. Apresentação e Análise dos Resultados

4.1. Análise dos Dados Demográficos e Socioeconômicos

A expansão demográfica desdobrada da Baixada Santista a partir de Santos assenta-se tanto na dinâmica espacial vertical como horizontal (através de condomínios e edifícios), produzindo uma ocupação dispersa, através da incorporação de áreas ainda não urbanizadas da região, situadas além das Rodovias Anchieta-Imigrantes, Pedro Taques e Padre Manoel da Nóbrega (entre outras), absorvendo progressivamente porções dos municípios vizinhos, principalmente na direção sul.

Em parte essa dinâmica ocorre por fatores de atração populacional, incitados pela dispersão de atividades produtivas de complexa tecnologia que na RMBS destacam-se na participação da produção estadual, pela crescente implantação de indústrias metalúrgicas e petroquímicas, e também pelas atividades portuárias, turísticas, além de possuir um setor terciário avançado, marcado pela prestação de serviços especializados (YOUNG; SANTOS, 2008).

A contextualização da dinâmica migratória da Região Metropolitana da Baixada Santista no cenário estadual e regional aponta para duas características. No âmbito estadual a RMBS caracterizou-se por se constituir em um dos eixos da desconcentração relativa da população metropolitana, onde a cidade de Santos, por se constituir na capital regional, tornou-se o ponto de referência para o destino dos migrantes. No entanto, no contexto intra-regional, o município de Santos passou a “perder” população para os municípios do entorno, o que reforça a hipótese de que a população migrante tenha essa cidade como lugar de passagem (FINEP/NEPP/NEPO/IE, 2009).

Observa-se na Tabela 1, abaixo, que os municípios de Itanhaém e Bertioga somam quase 45% do território da Região. A Região Metropolitana da Baixada Santista está disposta numa pequena faixa de planície litorânea, limitada a oeste pela Região Metropolitana de São Paulo e Serra do Mar, a leste e parte do sul pelo Oceano Atlântico, ao sul pelo Litoral Sul, ao norte pelo Litoral Norte e a sudoeste pelo Vale do Ribeira. É uma região com baixa qualidade do solo, e com muitas áreas de mangue e de preservação ambiental (EMPLASA, 2002).

Além da limitação da qualidade do solo, há na RMBS áreas de conservação e preservação que limitam o uso e ocupação do solo, pois se configuram como Áreas de Preservação Permanente (APPs), com importância ecológica no que tange à preservação dos

recursos hídricos e a biodiversidade. Dentre as APPs, destacam-se as áreas de mananciais, encostas, manguezais, matas ciliares, e no caso da RMBS, áreas remanescentes de Mata Atlântica.

Tabela 1: Área Territorial dos municípios da RMBS.

Municípios	Áreas (Km ²)	
	Nº Absoluto	%
Bertioga	482	20,3
Cubatão	148	6,2
Guarujá	137	5,8
Itanhaém	581	24,5
Mongaguá	135	5,7
Peruíbe	328	13,8
Praia Grande	145	6,1
Santos	271	11,4
São Vicente	146	6,2
RMBS	2.373	100%

Fonte: Instituto Geográfico e Cartográfico. Elaboração: EMPLASA (2002)

A RMBS tem como rede de acesso disponível o Porto de Santos, maior complexo portuário da América do Sul. Como malha viária, as estradas que compõem o Sistema Anchieta-Imigrantes, que liga a RMBS ao município de São Paulo, ao interior do Estado de São Paulo e aos Estados vizinhos como Minas Gerais, Paraná e Mato Grosso.

E, ainda, a Rodovia Padre Manuel da Nóbrega, que permite a ligação ao litoral sul e a Régis Bittencourt (BR – 116) e; a Rodovia Manoel Hyppólito do Rego (SP 59 – 55) ou Rio-Santos; a Rodovia Caiçara ou Prestes Maia (BR – 101); que permite o acesso ao Vale do Paraíba – e a Rodovia Mogi-Bertioga.

Além do sistema de rodovias, destacam-se a existência do sistema de ferrovia da Ferrobán e MRS, e a base aérea localizada em Vicente de Carvalho, distrito do Guarujá, e o aeroporto de Itanhaém (YOUNG; SANTOS, 2008). Os diferentes acessos à RMBS criados ao longo dos anos, bem como a consolidação das atividades econômicas, refletiram no crescimento populacional, expresso na Tabela 2.

Tabela 2: Evolução da população residente na Baixada Santista, por município, nos anos de 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

Município	2007		2008		2009		2010		2011	
	Nº Abs.	%								
Bertioga	39091	2,4	42945	2,6	44233	2,7	47572	2,9	48996	2,9
Cubatão	120271	7,5	127702	7,7	129582	7,8	118797	7,1	119519	7,1
Guarujá	296150	18,4	304274	18,4	308058	18,5	290607	17,5	292743	17,4
Itanhaém	80778	5,0	85977	5,2	87338	5,2	87053	5,2	88213	5,3
Mongaguá	40423	2,5	43284	2,6	44087	2,6	46310	2,8	47152	2,8
Peruíbe	54457	3,4	57151	3,5	57686	3,5	59793	3,6	60412	3,6
Praia Grande	233806	14,6	244533	14,8	249551	15,0	260769	15,7	267306	15,9
Santos	418288	26,0	417518	25,3	417098	25,0	419757	25,2	419509	25,0
S. Vicente	323599	20,1	328522	19,9	330795	19,8	332424	20,0	334663	19,9
Total	1606863	100%	1651906	100%	1668428	100%	1663082	100%	1678513	100%

Fonte: Estimativas populacionais para o TCU elaborado para o DATASUS/Ministério da Saúde (IBGE, 2010).



Como se pode observar a partir da Tabela 2, acima, três dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista – Santos, São Vicente e Guarujá –, concentram quase 63% da população total da região. No entanto, o município Santos, que detém 25% da população regional, foi o município que menos cresceu.

De acordo Vazquez (2011), os dados demonstram que da década de 1970 até os dias atuais, a população da Região Metropolitana teve um crescimento de 154%, com destaque para os municípios ‘periféricos’, como Mongaguá e Peruíbe que setuplicaram sua população, e Praia Grande que teve uma elevação de 12 vezes a sua população da década de 1970.

Os dados do Censo 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) apresentados na Tabela 3, abaixo, mostram que na última década, de 2000 a 2010, atribui-se destaque também aos municípios de Bertioga, Praia Grande e Mongaguá, que tiveram um crescimento populacional em torno de 58%, 34% e 32% respectivamente.

Em contrapartida, Santos teve um acréscimo de apenas 4% na população, o que reforça a argumentação de migração da população de Santos para os demais municípios da Baixada Santista, principalmente pela especulação imobiliária, que encarece o custo de vida no centro da região e expulsa a população para a periferia.

Além do crescimento populacional, é importante verificar o adensamento dos municípios da região na última década. A densidade média na Baixada Santista aumentou de 613,8 para 691,3 habitantes por quilômetro quadrado entre 2000 e 2010, conforme dados do IBGE dispostos na Tabela 4, em seguida.

Essa taxa é bem maior que as médias estadual e nacional que, segundo o Censo 2010, correspondem a 166 e 20 habitantes por quilômetro quadrado, respectivamente.

Tabela 3: Taxa de Crescimento Populacional entre 2000 e 2010, RMBS, por Município.

Município	Total da População 2010	Total da População 2000	Cresc. População 2000-2010
Bertioga	47.572	30.039	58,4%
Cubatão	118.797	108.309	9,7%
Guarujá	290.607	264.812	9,7%
Itanhaém	87.053	71.995	20,9%
Mongaguá	46.310	35.098	31,9%
Peruíbe	59.793	51.451	16,2%
Praia Grande	260.769	193.582	34,7%
Santos	419.757	417.983	0,4%
São Vicente	332.424	303.551	9,5%
Baixada	1.663.082	1.476.820	12,6%

Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2010).

Destaca-se a elevada densidade demográfica nos municípios mais populosos da região. Pela ordem, São Vicente, Guarujá, Praia Grande e Santos têm densidade entre o dobro e o triplo da média regional registrado pelo último censo.

De acordo com Vazquez (2011), essas taxas de densidade elevadas ainda não revelam a sensação real observada cotidianamente nas cidades, porque a geografia da Baixada Santista possui vastas áreas de preservação de Mata Atlântica, além da extensão portuária que também ocupa boa parte do território da região.

O caso mais exemplar é o município de Santos, já que quase toda a população ocupa os 39 quilômetros quadrados da área insular do município.

Se apenas essa área fosse considerada, a densidade seria de 10.763 habitantes por quilômetro quadrado, sem descontar a parte ocupada pelo maior porto da América Latina. Segundo dados do SEADE a população da Região Metropolitana da Baixada Santista no ano de 2011 foi de 1.683.725 habitantes. A projeção da população da RMBS para o ano de 2020 é de 1.891.822 habitantes, ou seja, um crescimento populacional esperado de aproximadamente 12% (SEADE, 2012).

Tabela 4: Densidade Demográfica 2000 e 2010, RMBS, por Município.

Município	Área Total (em Km ²)	Densidade Demográfica 2000	Densidade Demográfica 2010
Bertioga	490,0	61,3	97,2
Cubatão	142,4	760,6	833,8
Guarujá	142,9	1.853,1	2.034,9
Itanhaém	599,6	120,1	145,2
Mongaguá	142,1	247,0	325,7
Peruíbe	311,4	165,2	192,0
Praia Grande	147,5	1.312,4	1.776,1
Santos	281,1	1.487,0	1.492,2
São Vicente	148,9	2.038,6	2.232,3
Baixada	2.405,9	613,8	691,3

Fonte: IBGE – Censos 2000 e 2010 (IBGE, 2010).

Nos dados apresentados pela SEADE, a porcentagem do grau de urbanização no ano de 2011 foi de 99,79% na RMBS, enquanto que no Estado de São Paulo foi de 95,94%, ou seja, 3,85% a menos que a região.

Para uma análise dos aspectos que envolvem o alinhamento estratégico dos municípios da Baixada Santista, um indicador importante é o percentual de domicílios abaixo da linha da pobreza extrema, definido como um valor inferior a R\$ 70,00 per capita, de acordo com o programa “Brasil sem Miséria” lançado pelo Governo Federal em 2011 (VAZQUEZ, 2011 p. 279).

De acordo com Vazquez (2011) nota-se diferenças grandes entre os municípios, uma vez que no município de Santos mais de 20% dos domicílios têm renda superior a 10 salários mínimos, enquanto que nos três municípios do litoral sul (Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe), este percentual é de apenas 5% do total de domicílios.

Essas diferenças são mais evidentes quando analisados os valores correspondentes à renda média per capita. Tendo como referência a renda média per capita nacional (R\$ 830,85) e do Estado de São Paulo (R\$ 1.079,58) em 2010, verifica-se que apenas três municípios da região estão acima do valor médio nacional, são eles: Santos, São Vicente e Praia Grande, sendo que só o primeiro está também acima da média estadual, conforme dados do último censo do IBGE.

Cabe ressaltar que o município de Santos, como cidade-polo, possui uma renda muito superior às demais cidades da região, com valor médio quase duas vezes superior do que a renda média da segunda cidade de maior renda, São Vicente. Esta diferença é explicada pela preferência das altas rendas em morar mais próximos da concentração de serviços mais especializados (SINGER, 1980), em que o espaço urbano é mais bem definido e organizado.

Por outro lado, o custo de vida mais elevado exerce a força de repulsão sobre a população, de menor renda, conforme teoria da polarização de Perroux (ANDRADE, 1987).

Em regiões metropolitanas, a estrutura etária pode variar substancialmente nas diferentes localidades da cidade, com populações mais idosas geralmente residindo em áreas centrais e segmentos bastante jovens e altas proporções de crianças vivendo nas áreas de ocupação recente – muitas vezes localizadas na periferia urbana. Tais variações têm importantes impactos para as políticas de saúde e educação – bem como para políticas e projetos de intervenção urbana em geral – e precisam ser identificadas de modo adequado, para que possam informar tais políticas.

Em outras palavras, a distribuição de serviços e de benefícios sociais precisa ser consistente com a distribuição da população-alvo das políticas, como idosos e crianças. O mesmo argumento se aplica à distribuição heterogênea no espaço das pessoas de baixa renda.

A segregação residencial pode ter impactos relevantes para as políticas públicas. Segundo a literatura sobre o tema, áreas segregadas não são apenas aquelas com altas concentrações de pobres.

Técnicas estatísticas, como o “*Moran Local*”, permitem facilmente identificar as regiões mais claramente segregadas no âmbito de parâmetro selecionado (renda, escolaridade, etc.). Residir em tais localidades afeta de diferentes formas as perspectivas de vida desta população, induzindo diversas distorções: riscos para a saúde, com impacto sobre a capacidade de trabalho e renda; custo de moradia como proporção da renda, afetando a renda disponível para o consumo; pior acesso ao mercado de trabalho; pior *performance* escolar, mesmo quando controlada por renda e outras características socioeconômicas. Estes efeitos também são denominados de “externalidades negativas” derivadas do tipo de local de moradia (YIENGER, 2001; EASTERLY e LEVINE, 2001; TORRES, 2004).

4.2. Análise das Entrevistas

São apresentadas a seguir as principais argumentações e evidências que cada entrevistado agregou ao considerar o envolvimento dos fatores no que concerne às experiências metropolitanas.

Na opinião de todos os entrevistados fazer parte de uma Região Metropolitana é importante para um município.

O entrevistado 1 relata que:

A importância de fazer parte de um complexo metropolitano é de poder partilhar a solução de problemas comuns. Às vezes, cidades pequenas não podem, por falta de recursos ou condições técnicas, abrigar serviços públicos demandados pela população, mas pode dar acesso a eles, em outro município, desde que haja sistematização. E essa sistematização é que deve ser assegurada pela região organizada de forma metropolitana (entrevista realizada em janeiro de 2012).

Para o entrevistado 2, fazer parte de uma Região Metropolitana é importante:

(...) na medida em que as regiões metropolitanas têm um tratamento especial quando formalizadas em lei, como é o caso da RMBS. Há uma agência regularmente constituída (no caso, a AGEM) com recursos para planejamento e políticas públicas (entrevista realizada em fevereiro de 2012).

Já o entrevistado 3, acrescenta que:

(...) as regiões metropolitanas auxiliam os gestores a tomarem decisões de forma regionalizada e descentralizada evitando a polarização de decisões (entrevista realizada em fevereiro de 2012).

Porém, o entrevistado 4 faz um alerta aos gestores da RMBS:

Temos que parar com este “empurra-empurra” entre os prefeitos e pensar de forma metropolitana. Cito a saúde como exemplo. Como o repasse do SUS é *per capita*, os municípios centrais, que apresentam as maiores infraestruturas hospitalares e os centros de atendimentos de saúde especializados, são os que atraem a população da RMBS. Para garantir que todos os municípios tivessem hospitais com leitos e estrutura de atendimento suficiente, seria necessária uma solução de articulação conjunta entre os prefeitos junto ao governo estadual e federal para distribuir os hospitais e postos de atendimento especializados entre os demais municípios da região (entrevista realizada em fevereiro de 2012).

Quando foram questionados sobre quais áreas seriam os principais desafios para os municípios e que poderiam ser discutidos como políticas metropolitanas houve um consenso entre todos os entrevistados. Nenhum quis identificar uma área específica, mas foram unânimes em citar algumas como saúde, meio ambiente, educação e segurança.

O entrevistado 5 relata que:

Na Saúde, analisada a existência da demanda é preciso quantificá-la. De que tamanho é essa demanda? Se não se tiver a idéia exata, corre-se o risco de ter um equipamento caro numa cidade e que ficará ocioso a maior parte do tempo. Não se pode esquecer que, além do equipamento de saúde, há que se preocupar se existe a mão de obra especializada para operá-lo ou se é mais racional regionalizar o serviço. Insisto na minha tese de que o atendimento trivial da Saúde, que eu denomino de “feijão com arroz”, a área primária preventiva, em clínica e hospitalar, tem que ser oferecido localmente. No bairro, na cidade, o munícipe tem que contar com atendimento em Pediatria, Clínica-Geral, Gineco-Obstetrícia e algumas especialidades consideradas mais rotineiras. Já os serviços de média e alta complexidade devem ser regionalizados e, em alguns casos, os de altíssimo custo e demanda média, podem ficar nos grandes centros, em São Paulo, no nosso caso ou em cidade de grande porte, no caso de outras regiões metropolitanas (entrevista realizada em janeiro de 2012).

Em relação à Educação, o entrevistado 6 descreve planejamento urbano da seguinte maneira:

O mesmo raciocínio se dá na Educação. É utópico e desnecessário ter todos os cursos dentro das cidades. Nelas você precisa ter o ensino infantil, fundamental e médio, que poderíamos englobar como “serviço básico”. A partir daí, os ensino técnico e de graduação universitária devem ser implantados conforme a demanda e vocação local e regional. Claro que há alguns cursos digamos básicos como engenharia, Administração de Empresas e outros, mas falta no País essa visão de implantar cursos conforme as vocações. Na nossa região da Baixada Santista, é claro que, em função da exploração do petróleo na camada pré-sal, surge a necessidade de



curso da área de Petróleo e Gás. Um planejamento metropolitano deve levar em conta as vocações e demandas, mas, mais uma vez, sem acessibilidade, ou seja, sem um sistema viário e um transporte que garantam que o cidadão se locomova até o local da prestação do serviço, de nada adiantará todo esse plano. Um exemplo claro na nossa região é levar um curso importante, público, na Ponta da Praia em Santos, sem que o morador de Peruíbe possa frequentá-lo porque a demora e o custo tornarão inviável sua frequência (entrevista realizada em janeiro de 2012).

O cientista político, entrevistado 7, com uma visão bem imparcial contribui com a pesquisa fazendo o seguinte comentário:

Em primeiro lugar, deve ser salientado que nem tudo pode ser tratado de maneira regional. Há espaço e necessidade de ações municipais. A esfera metropolitana será sempre de coordenação e principalmente de complementação das iniciativas locais. Em segundo lugar, em que pese os avanços institucionais mais recentes (criação da AGEM, etc.), ainda há muito a fazer e construir neste campo. Finalmente, cabe destacar um certo conflito inevitável que surge: as prefeituras procuram valorizar-se e destacar-se. Afinal, os prefeitos são eleitos e prestam contas aos seus munícipes eleitores. A consequência disso é muitas vezes que os prefeitos e vereadores priorizem as suas cidades e necessidades, resistindo a articulações regionais que nem sempre os beneficiam diretamente (entrevista realizada em fevereiro de 2012).

A questão da Segurança é tratada com cautela pelo entrevistado 8:

Em relação à Segurança Pública, tenho me manifestado ao longo dos anos de que é uma falácia acreditar que uma cidade pode ser considerada segura se em seu entorno imperar a violência. Os moradores de uma região metropolitana, como é o caso da nossa, muitas vezes vivem numa cidade, estudam em outra, trabalham numa terceira, namoram numa quarta cidade e se divertem e tem amigos em outra que não essas e assim por diante. De que adianta acreditar que existe segurança se apenas numa delas há algumas medidas? O cidadão não estará seguro (entrevista realizada em fevereiro de 2012).

O entrevistado 9 já é mais enfático:

Não creio que a questão metropolitana na Segurança tenha de ser apenas no aspecto repressivo. Nas drogas, por exemplo, um dos maiores indutores da violência e criminalidade. As ações têm que ser partilhadas pelos municípios. Assim, uma clínica de recuperação de dependentes químicos tem que ser regional, atendendo às demandas de cada cidade, com todos se envolvendo na sua implantação e funcionamento (entrevista realizada em janeiro de 2012).

Verifica-se que as dificuldades existem por todos os motivos e situações: vaidade, temor de perda de autonomia, falta de visão, bairrismos, competição. Mas sem dúvida a existência do Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB) foi um avanço. Há poucos exemplos de cooperação, como o projeto de sinalização regional e, mais recentemente, com a circulação de ônibus para turismo regional.

Por fim, identificou-se como ponto de concordância entre todos os entrevistados que a cooperação na RMBS depende, em grande medida, da vontade dos prefeitos municipais, do papel que o governo estadual assume (seja de hierarquia, seja de diálogo), e também da atuação do diretor executivo da Agência Metropolitana (AGEM), que tem função estratégica no que tange à interlocução entre os interesses dos municípios e o ente estadual.

5. Considerações Finais

A expansão metropolitana da Baixada Santista retrata a convergência de vários processos, entre os quais cabe destacar as tendências dos mercados de trabalho e imobiliário, bem como as ações decorrentes das diretrizes de planejamento dos municípios.

Conforme observado, Santos recebe o maior fluxo populacional da RMBS. Por sua vez, São Vicente (município que mais envia pessoas para Santos e Cubatão) tem investido no processo de urbanização de favelas, estabelecendo instrumentos de política habitacional.

Verifica-se que, em relação à expansão urbana, observou-se elevados níveis de adensamento em Santos e nos municípios vizinhos, o que pode explicar a forte expansão urbana em direção às áreas menos adensadas. Quanto ao perfil populacional, observa-se uma região totalmente urbana e, também, uma clara divisão entre centro e periferia metropolitana na análise do nível de renda per capita e na incidência de pobreza.

A renda per capita média de Santos é quase o dobro da renda das cidades de São Vicente e Praia Grande, respectivamente, segunda e terceira colocadas no ranking regional da renda. Por outro lado, os percentuais de domicílios em situação de pobreza extrema são maiores nos municípios distantes do centro.

Ademais, este processo nos revela que a migração para o entorno metropolitano, sobretudo para Praia Grande, pode corresponder a uma segunda etapa no processo migratório dos indivíduos ou famílias que se dirigem à RMBS. Supondo que o crescimento vegetativo da população de Santos seja positivo (número de nascimentos superior às mortes), há indícios fortes de que tenha ocorrido forte fluxo migratório para outro município da região, especialmente da população mais jovem e com menor poder aquisitivo, diante do elevado custo de vida em Santos.

Nesse estudo, parece ser evidente que a expansão sobre as áreas de conservação ambiental constitui uma realidade para todos os municípios da RMBS, pois se trata da alternativa encontrada pelas classes de baixa renda para solucionar o problema de moradia e disponibilidade de acessos, através das rodovias existentes, facilitando o deslocamento e a mobilidade dessas pessoas. Logo, poder-se-ia concluir que, de alguma maneira, esses fatores estão atrelados.

Entre 2000 e 2010, os dados mostram que as perspectivas de crescimento econômico da região atraem população ou aumentam as chances de permanência. Porém, a dinâmica do mercado imobiliário e a política urbana em Santos são forças de repulsão para as famílias menos abastadas, especialmente jovens. Entende-se que são necessárias mudanças na política urbana, e dessa forma, ampliar as oportunidades de fixação das famílias e de classe média e baixa.

Tendo em vista todas essas considerações, é possível afirmar que a Região Metropolitana da Baixada Santista encontra-se numa situação de baixa capacidade de governança. Nesse sentido, vale ressaltar o que todos os entrevistados reconheceram: a RMBS poderia ter avançado muito mais do que o cenário atual.

É possível verificar que a baixa capacidade de resposta da RMBS está na reestruturação do arranjo institucional. No entanto a boa governabilidade metropolitana depende não só da existência de um sistema de planejamento e gestão metropolitano, mas também de mudanças

políticas, envolvimento dos atores interessados e das formas de governança estabelecidas no território.

Sem a cooperação entre os atores e o reconhecimento da necessidade de atuação coletiva para a resolução dos problemas regionais, não é possível dar prosseguimento às políticas públicas, uma vez que cada ente federativo tem sua autonomia reconhecida e pode ou não querer fazer parte deste processo. Verificou-se, no entanto, que para a RMBS, a cooperação entre os atores governamentais ainda é um desafio a superar, e é apontada pelos entrevistados como um dos principais fatores que justifica o pouco avanço nas ações da RMBS. Fortalecer e promover a integração entre os municípios através da Agência Metropolitana (AGEM) e Conselho de Desenvolvimento da Baixada Santista (CONDESB) são algumas das soluções que poderiam contribuir para a implementação de ações integradas entre os municípios da região.

Apesar das limitações desta pesquisa e das dificuldades encontradas no trabalho de campo para obtenção do *feedback* dos entrevistados, resta colocarmos que este estudo, como qualquer outro trabalho científico, carrega consigo a certeza de nunca pretender esgotar a realidade a que se refere. A realidade é sempre mais rica do que o conhecimento adquirido, já que há sempre algo que não pode ser aprendido. Isso, porém, não nos exime do esforço de elaborá-los, se quisermos melhor compreendê-la.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, M. C. **Espaço, polarização e desenvolvimento:** uma introdução à economia regional. São Paulo: Atlas, 1987.

AZEVEDO, S. de; MARES GUIA, V. R. Reforma do Estado e Federalismo: os desafios da governança metropolitana. In: Seminário Internacional - O Futuro das Metrôpoles: impactos da globalização. **Anais...** Promoção IPPUR/UFRJ & FASE, Teresópolis, RJ - 18 a 21 de maio de 1999.

BARBIERI, J. C. **Gestão ambiental empresarial:** conceitos, modelos e instrumentos. 3ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

CLARO, J. A. C. S.; SOUZA, R. P. de. A infra-estrutura para eventos e turismo de negócios na cidade de Santos. **Patrimônio: Lazer e Turismo**, Santos (SP), v. 6, n. 6, p. 88-105, 2009.

DIBA, R. D. **Regiões metropolitanas paulistas e coordenação intergovernamental:** um estudo comparativo. Dissertação (mestrado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas, 2004.

EASTERLY, W.; LEVINE, R. It's not factor accumulation: stylized facts and growth models. **World Bank Economic Review**, 15, n. 2, 2001.

EMPLASA. (2002). **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI)** – Região Metropolitana da Baixada Santista. Estado de São Paulo, Brasil.

FINEP/NEPP/NEPO/IE. Documento 1 - **Relatório Consolidado para o Estado de São Paulo. Projeto Regiões Metropolitanas e Pólos Econômicos do Estado de São Paulo - Desigualdades e Indicadores para as Políticas Sociais.** Convênio FINEPFNDCT/NEPP/Regiões Metropolitanas, 2009. Capítulo 3. Item 3.1.

GARSON, S. **Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG: PUC, 2009.

IBGE. Censo 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: 18 mar. 2013.

JONES, L. R.; THOMPSON, F. Um modelo para a nova gerência pública. **Revista do Serviço Público.** V. 51, n.1, p. 41-79, 2000.

JUNQUEIRA, L. A. P.; CLARO, J. A. C. S.; GAUDEOSO, E. C. S. Região Metropolitana da Baixada Santista: seus indicadores sociais e seu posicionamento competitivo. IN: Claro, J. A. C. S. (Org.). **Contexto Regional da Baixada Santista.** Santos: Leopoldianum, 2010.

LACZYNSKI, P. **Formação de consórcios públicos em regiões metropolitanas: o caso do projeto Novos Consórcios Públicos para Governança Metropolitana.** Disponível em: <http://www.repositorio.seap.pr.gov.br/arquivos/File/Material_%20CONSAD/paineis_III_congresso_consad/painel_1/formacao_de_consorcios_publicos_em_regioes_metropolitanas_o_caso_do_projeto_novos_consorcios_publicos_para_governanca_metropolitana.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2010.

NEGREIROS, R. Gestão metropolitana: Um desafio que se renova. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Nº 100, jan./jun. 2001: 79-90.

POZO, H.; CLARO, J. A. C. S.; TACHIZAWA, T. Organização não governamental como uma alternativa de desenvolvimento local: uma experiência na região metropolitana da baixada santista. **REDES, Santa Cruz do Sul,** v. 16, n. 2, p. 183 - 200, maio/ago. 2011.

REZENDE, D. A.; CASTOR, B. V. J. **Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados/SP. Pesquisa de condições de vida. 2006. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/produtos/pcv/pdfs/demografia.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2012.

SEADE – Sistema Estadual de Análise de Dados/SP. Perfil Regional – Região Metropolitana da Baixada Santista. 2012. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 22 fev. 2012.

SINGER, P. **Economia política da urbanização.** São Paulo: Brasiliense/CEBRAP, 1980.

SOUZA, C. Regiões metropolitanas: Condicionantes do regime político. **Lua Nova**. Nº 59, 2003: 137-158.

TORRES, H. G. Segregação residencial e políticas públicas: São Paulo na década de 1990. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 19, n. 54, p.41-56, 2004.

VAZQUEZ, D. A.; Tendências demográficas e socioeconômicas nos municípios da Baixada Santista. In: VAZQUEZ, D. A. (Org.). **A questão urbana na Baixada Santista: políticas, vulnerabilidades e desafios para o desenvolvimento**. São Paulo: Leopoldianum, 2011.

YIENGER, J. Housing discrimination and residential segregation as causes of poverty. In: DANZIGER, S. H.; HAVERMAN, R.H. **Understanding poverty**. New York: Russell Sage, 2001, p. 359-391.

YOUNG, A. F.; SANTOS, A. P. R. S. Urbanização, mobilidade populacional e meio ambiente: uma abordagem das desigualdades socioespaciais da Região Metropolitana da Baixada Santista. In: III Congresso da Associação Latino-americana de População, **Anais...**, Córdoba, Argentina, 2008.

ZUNDT, C. Baixada Santista: uso, expansão e ocupação do solo, estruturação de rede urbana e regional e metropolização. In: **Novas Metrôpoles Paulistas - População, vulnerabilidade e segregação**. (Org.). José Marcos Pinto da Cunha. NEPO – Núcleo de Estudos de População. Páginas 305-336, 2007.