



RESUMO EXECUTIVO

DINÂMICAS REGIONAIS

REALIZAÇÃO



CONVÊNIO

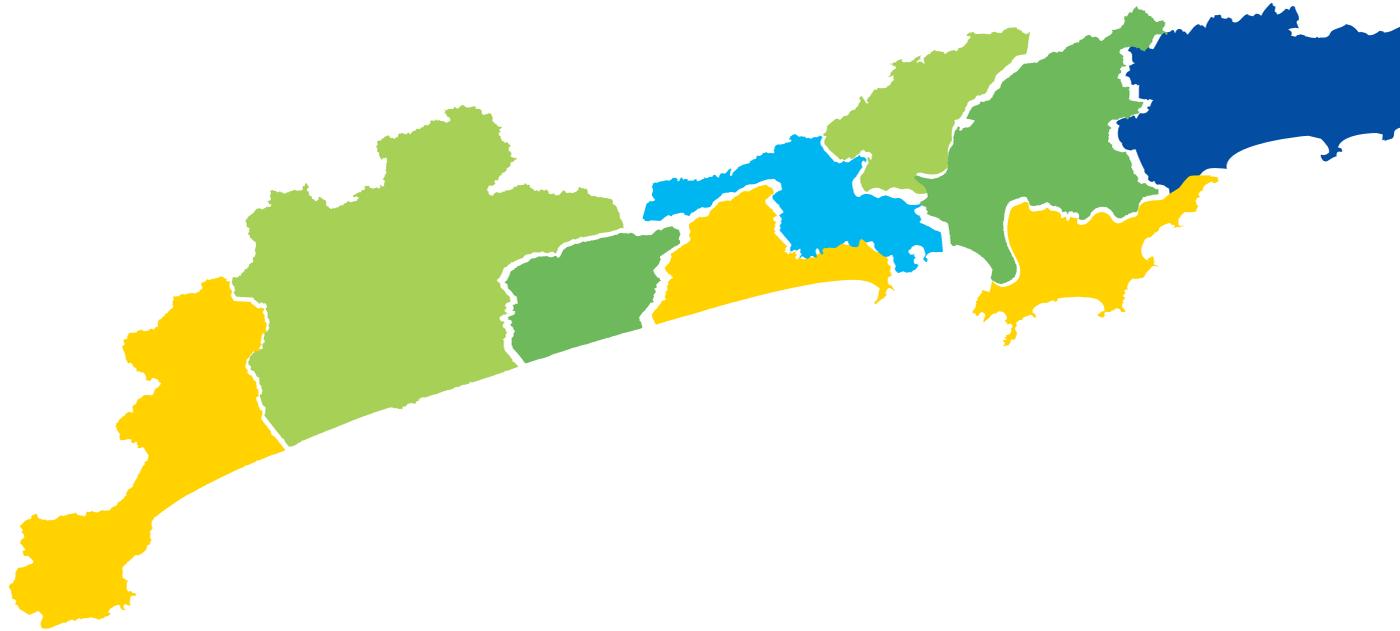


SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	4		
PARTE 01	6	PARTE 02	13
CARACTERIZAÇÃO GERAL DA REGIÃO	6	ANÁLISE DA REALIDADE DA REGIÃO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	13
		EIXO 01	
		REALIDADE ECONÔMICA DA REGIÃO	14
		EIXO 02	
		ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL	23
		Meio Ambiente e Território	23
		Ocupação Urbana e Regulação Urbanística	25
		Dinâmica Imobiliária	26
		Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária	27
		Saneamento Ambiental	30
		ABASTECIMENTO DE ÁGUA	31
		ESGOTAMENTO SANITÁRIO	31
		RESÍDUOS SÓLIDOS	33
		Mobilidade	35
		Segurança Pública	37
		Cultura	40
		Educação	43
		Saúde	44
		Segurança Alimentar e Nutricional	44
		EIXO 03	
		FINANCIAMENTO PÚBLICO E GESTÃO REGIONAL	47
		Financiamento Público	47
		ANÁLISE DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS	47
		ANÁLISE DA DESPESAS DOS MUNICÍPIOS	49
		Gestão Regional Democrática	52
		ESPAÇOS REGIONAIS DE GESTÃO PÚBLICA	52
		ESPAÇOS REGIONAIS DE PARTICIPAÇÃO	52
		ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO REGIONAL	53

PARTE 03	55	PARTE 04	57
A REALIDADE DA REGIÃO NA VISÃO DA POPULAÇÃO	55	INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS E ESTADUAIS INCIDENTES NA REGIÃO	57
		Sistema Nacional de Unidades de Conservação	57
		Gerenciamento Costeiro	59
		Licenciamento Ambiental	61
		Regiões Metropolitanas	62
		BIBLIOGRAFIA	64

INTRODUÇÃO



Este resumo executivo traz a síntese do Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo Regional, considerando o conjunto dos municípios¹ analisados no âmbito do projeto *Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social*.

O Litoral Paulista tem experimentado grandes transformações nas últimas décadas, com processos de urbanização, muitas vezes desordenados, com forte impacto na vida de quem mora, trabalha e frequenta a região. Agora, um novo processo de transformação está sendo impulsionado pelos projetos em curso na região, como a exploração do Pré-sal e a ampliação e modernização de rodovias e áreas portuárias.

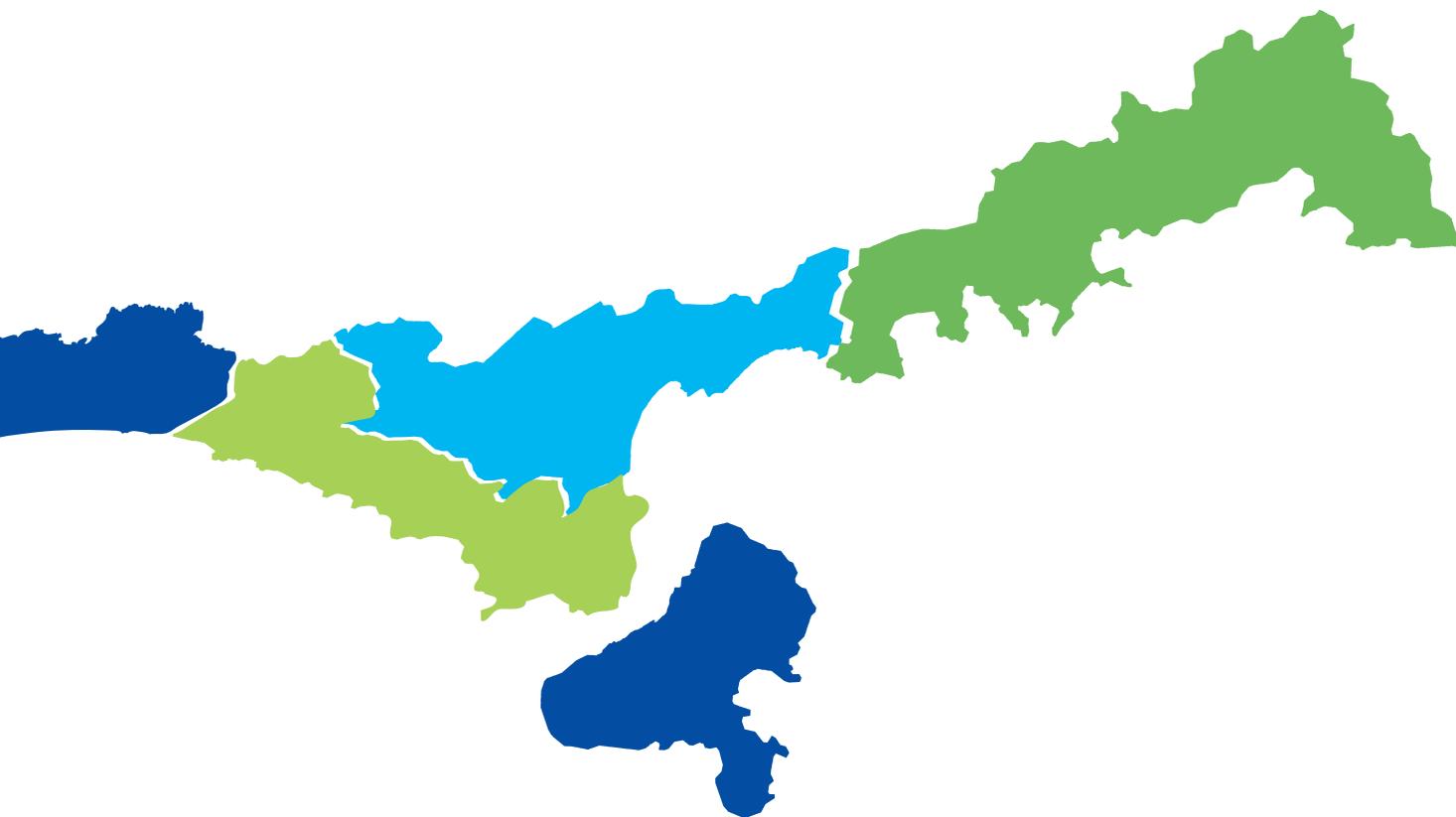
Tais mudanças reforçam a necessidade de pensar e planejar o futuro, avaliar os impactos socioambientais dos grandes empreendimentos em curso na região, procurar formas de impulsionar o desenvolvimento sustentável local e regional e também de conter ou mitigar efeitos negativos. Nesse contexto de grandes transformações é essencial articular o conjunto de iniciativas que vêm sendo realizadas pela sociedade e administrações públicas e identificar novas ações necessárias que garantam cidades mais justas, mais bonitas e mais saudáveis.

O Projeto *Litoral Sustentável – Desenvolvimento com Inclusão Social* insere-se neste contexto de intensas mudanças e objetiva contribuir no desenvolvimento sustentável da região. Proposto pelo Instituto Pólis e apoiado pela Petrobras, este projeto inicia-se com a construção de um diagnóstico urbano socioambiental participativo dos municípios do Litoral Norte e da Baixada Santista, articulado com a construção de um diagnóstico da região, que juntos suportarão a elaboração de uma Agenda de Desenvolvimento Sustentável para os municípios e para a região, com a perspectiva de constituição de um Observatório para monitoramento das dinâmicas da região e da implementação de ações.

O Diagnóstico Urbano Socioambiental Participativo parte da caracterização da região e de uma extensa sistematização de dados², para desenvolver análises sobre o seu ordenamento territorial, investigando os principais traços de sua ocupação, os diferentes tipos de necessidades habitacionais, as demandas e os desempenhos relativos ao sistema de saneamento ambiental, as condições de mobilidade local e regional, os espaços territoriais especialmente protegidos e os grandes equipamentos e infraestruturas de logística existentes e previstos que irão impactar o desenvolvimento deste território.

¹ O Projeto Litoral Sustentável abrange os seguintes municípios: Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá, Praia Grande, São Vicente, Cubatão, Santos, Guarujá, Bertioga, São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba.

² Trabalhando com a análise de um grande número de pesquisas e diagnósticos existentes, coleta de novos dados e dinâmicas participativas com a população. Os relatórios foram fechados em dezembro de 2012.



A esse conjunto de leituras sobre as condições urbanísticas e socioambientais, somam-se importantes análises sobre desenvolvimento econômico, segurança pública, cultura, educação, segurança alimentar e nutricional, saúde e gestão pública e democrática, considerando, especialmente, as finanças públicas.

Tais leituras estão articuladas a um exame detido sobre marcos jurídicos relativos às políticas públicas que incidem nos espaços territoriais, bem como com a visão de moradores e representantes de entidades sobre os processos em curso. As diretrizes de análise consideraram o marco regulatório das políticas públicas nacionais e estaduais, consolidadas e normatizadas, e os princípios garantidos na Constituição.

Como produto da análise aprofundada sobre todos esses aspectos, segundo as diretrizes desenvolvidas para cada um dos municípios, passou-se à elaboração do Diagnóstico Regional, suportado na articulação de informações a fim de se identificar desafios para o desenvolvimento sustentável da região, considerando as potencialidades do território, principais problemas a serem enfrentados e nexos de complementariedade entre os municípios.

Neste Resumo Executivo, os diferentes conteúdos tratados de maneira detalhada no Diagnóstico Regional foram articulados e organizados em quatro partes no sentido de expor de maneira concisa os principais resultados das análises.

Na primeira parte, apresentamos um panorama geral da região, recuperando os aspectos mais relevantes de sua história, geografia e processo de urbanização, identificando as diferentes dinâmicas regionais.

Na segunda parte, procuramos abordar os principais desafios para o desenvolvimento sustentável da região, retratando uma síntese das análises dos diferentes temas, apontando principais questões a serem enfrentadas em uma escala regional no campo do desenvolvimento econômico, da organização socioterritorial, financiamento público e gestão regional democrática.

Na terceira parte, trazemos a visão da população sobre as principais questões regionais discutidas e reflexões sobre as diferentes perspectivas sobre o seu desenvolvimento.

Na quarta parte são analisados os instrumentos das políticas federais e estaduais incidentes na região, destacando sua relevância e pertinência para o fortalecimento do desenvolvimento sustentável da região.

CARACTERIZAÇÃO GERAL DA REGIÃO



A região estudada compreende municípios de diferentes dimensões, seja em termos geográficos, demográficos e de riqueza, englobando a Baixada Santista (Santos, Cubatão, Guarujá, São Vicente, Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe) e o Litoral Norte (São Sebastião, Ilhabela, Caraguatatuba e Ubatuba).

Os municípios do litoral paulista estudados no presente trabalho estão inseridos em uma região de domínio da Mata Atlântica, sendo que 62,16% do território regional está inserido dentro de unidades de conservação. O padrão de urbanização sobre as planícies localizadas entre o mar e as montanhas reflete claramente as características geográficas particulares deste território.

Embora existam diferenças significativas entre os processos de ocupação evidenciados na Baixada Santista e no Litoral Norte e especificidades para cada um dos municípios, pode-se dizer que de maneira geral, o crescimento da mancha urbana nesses territórios seguiu, basicamente, dois vetores: um vetor longitudinal, ao longo da rodovia SP-55,

em paralelo à orla marítima, e outro vetor transversal à orla marítima, em direção à Serra do Mar.

A coexistência dos índios, caiçaras e quilombolas, transcorrida ao longo de séculos, constituiu sociedades e povos muito singulares, os quais progressivamente, ao longo do século 20, foram sendo marginalizados pelo processo de urbanização e industrialização.

O fortalecimento da ocupação deste território esteve inicialmente vinculado ao porto marítimo de Santos - ponto de articulação entre a economia colonial das regiões litorâneas brasileiras e os mercados europeus. As atividades portuárias realizadas no período colonial influenciaram principalmente a formação dos núcleos que deram origem à ocupação urbana do núcleo central da Baixada Santista. O Porto de Santos ganhou grande importância econômica no último quarto do século 19 com o desenvolvimento da produção do café nas fazendas do interior da então Província de São Paulo. Essa produção, direcionada para exportação, chegava ao Porto de Santos por meio da antiga ferrovia São Paulo Railway, inaugurada em 1867.

A urbanização da Baixada Santista ganhou impulso ainda maior nas décadas de 1940 e 1950 quando os municípios centrais da atual Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá, registraram rápido crescimento urbano e populacional. A criação do polo petroquímico, em Cubatão, e a inauguração da Rodovia Anchieta (SP-150) ocorrida neste período foram muito importantes para ampliar a urbanização nestes municípios. Muitos trabalhadores ocupados na construção dessa Rodovia, inaugurada em 1947, foram morar em condições precárias nas áreas localizadas nas encostas da Serra do Mar, nos chamados “bairros cota” implantados acima da cota 100, portanto no interior do Parque Estadual da Serra do Mar.

Na década de 1950, a expansão urbana destes municípios centrais da RMBS começa a avançar para o município de Praia Grande e, na década seguinte, para os municípios mais ao sul, como Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe. A década de 1960 foi o momento de maior crescimento urbano da Baixada Santista como um todo.

Na década de 1970, municípios como Peruíbe, Praia Grande e São Vicente continuaram crescendo mais aceleradamente do que na década anterior. Em decorrência deste processo, no fim da década de 1970, enquanto o Litoral Norte ainda apresentava uma mancha urbana pouco consolidada, como veremos a seguir, a Baixada Santista já apresentava um quadro de consolidação urbana mais intensa, como se pode observar na figura abaixo que ilustra a evolução da mancha urbana desta região.



MAPA 1
Evolução da Mancha Urbana – Baixada Santista
Fonte: Imagens Landsat (1979/1980; 1991/1992; 2000) e Google Earth (2011)

Na década de 1990, as maiores expansões da mancha urbana se concentraram nos municípios do sul da RMBS, Peruíbe, Mongaguá, Itanhaém e Praia Grande, e em Bertioga, que se emancipou de Santos em 1991 e cresceu nesta década a uma espantosa Taxa Geométrica de Crescimento Anual (TGCA) de 11,30%. Naquela década, os municípios da região central da Baixada cresceram a taxas muito menores, expandindo pouco suas manchas urbanas. A década de 2000 foi marcada por uma expansão urbana menos acelerada na RMBS, concentrando-se junto aos locais já urbanizados em períodos anteriores. Entretanto, a pouca expansão urbana que ocorreu nessa década foi marcada, como ocorrido no Litoral Norte, pela ocupação em áreas com alta declividade, e nos municípios mais periféricos em relação ao Polo, como Bertioga, Itanhaém e Peruíbe.

Diferentemente da expansão urbana evidenciada na Baixada Santista, no Litoral Norte, até meados do século 20, a ocupação urbana praticamente se limitava aos núcleos urbanos centrais dos municípios.

No caso de São Sebastião, a década de 1950 pode ser tomada como um momento de inflexão em seu processo de urbanização. A expansão urbana desse município ganha impulso a partir de 1955 com a instalação de infraestruturas portuárias nas proximidades do núcleo central. A construção do Terminal Almirante Barroso (TEBAR) ocorrida ao longo da década de 1960 atraiu número significativo de migrantes, muitos dos quais foram viver em áreas precárias e irregulares dando origem a novas frentes de urbanização e articulando-se ao crescimento urbano dos bairros centrais e da Costa Norte deste município. O TEBAR se insere no sistema petrolífero do Estado de São Paulo e funciona em conjunto com as refinarias localizadas em Cubatão, Mauá e Paulínia, servindo como ponto de armazenamento e distribuição de petróleo e derivados.

Ainda na década de 1950, são realizados melhoramentos na Rodovia dos Tamoios (SP-099) que liga Caraguatatuba, no Litoral Norte, com São José dos Campos, no Vale do Paraíba. Essa Rodovia facilita o acesso à região, principalmente aos centros de Caraguatatuba e de São Sebastião onde estão o Porto e o TEBAR.

A ocupação urbana do Litoral Norte começa a ganhar ritmo mais acelerado na década de 1970, com o aumento do veranismo impulsionado pela continuação da Rodovia Rio-Santos (BR-101), em 1975, em direção ao território do Estado de São Paulo, onde passa a ser uma via estadual que se prolonga até a Baixada Santista (SP-055). No fim da década de 1970 o retrato da ocupação urbana do Litoral Norte ainda mostrava, conforme se observa na evolução da mancha urbana, uma região pouco ocupada, com predomínio de áreas urbanizadas junto à orla marítima, apenas nas áreas centrais dos municípios.



MAPA 2
Evolução da Mancha Urbana – LITORAL NORTE
Fonte: Imagens Landsat (1979/1980; 1991/1992; 2000) e Google Earth (2011)

O asfaltamento da atual Rodovia Manuel Hypolito Rego (SP-055), ocorrido na década de 1980, melhorou as condições de acesso a várias praias do Litoral Norte e possibilitou a implantação de diferentes tipos de loteamentos e condomínios fechados, ocupados predominantemente por moradias de uso ocasional (veraneio). Estes empreendimentos se dispersaram pela orla dos municípios consolidando uma ocupação urbana fragmentada. Nesse momento a urbaniza-

ção reforça-se em praticamente toda orla marítima dos municípios de São Sebastião, Caraguatatuba e Ubatuba, como se pode observar na evolução da mancha urbana.

Além de criar oportunidades para a implantação de empreendimentos imobiliários de médio e alto padrão com “segundas residências”, a SP-055 foi um importante elemento estruturador da configuração territorial interna dos municípios. Em vários lugares, a construção daqueles empreendimentos induziu a formação de assentamentos precários com as moradias de trabalhadores de baixa renda atraídos pelas oportunidades de emprego e renda geradas nos canteiros de obras. De modo geral, esses assentamentos precários foram construídos em locais mais distantes das orlas marítimas, nas partes mais interiorizadas dos territórios municipais.

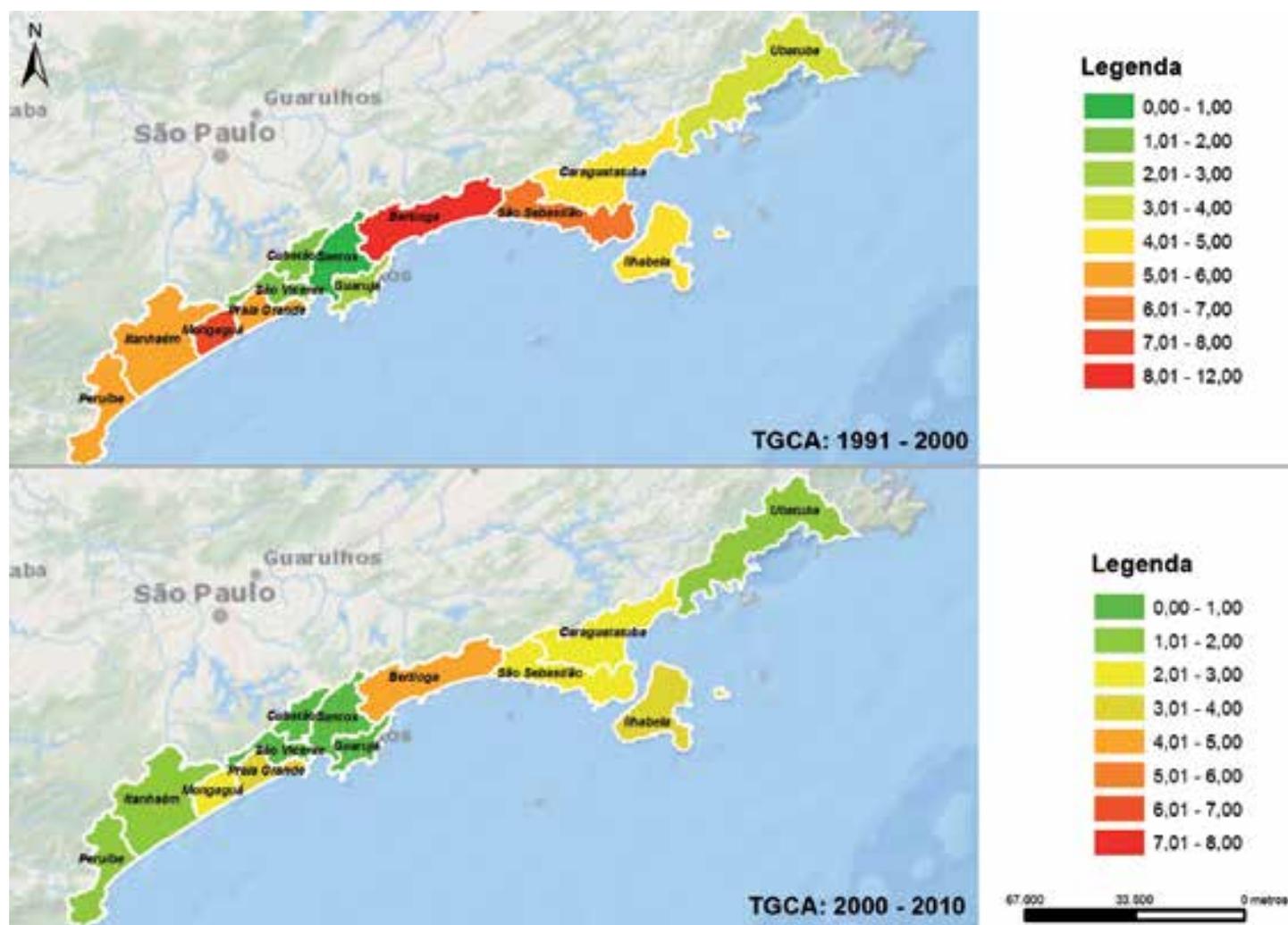
O eixo rodoviário da SP-055 funciona como barreira física entre as áreas de veraneio e as moradias dos grupos de baixa renda. Desse modo, coloca-se como um fator que contribui para a segregação socioespacial entre ricos e pobres, marcando claras diferenciações em termos de oferta de serviços e infraestruturas urbanas.

Na década de 1990, a expansão urbana continuou muito acelerada nesta porção do litoral, ocupando os espaços ainda vazios junto à orla, principalmente em

Caraguatatuba e na parte central de São Sebastião. Isso impulsionou mais ainda a ocupação urbana em direção à Serra do Mar. Por outro lado, a década posterior foi marcada por relativa diminuição no ritmo da expansão urbana no Litoral Norte. O surgimento de novas áreas urbanas ocorreu principalmente junto aos locais já urbanizados em períodos anteriores. Entretanto, parte da pouca expansão que ocorreu nesta década, foi marcada pela ocupação de encostas de morro, algumas com grandes declividades.

Deve-se destacar que nesse período é implantada pela Petrobrás a Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), ocupando uma parte da maior área passível de expansão urbana do Litoral Norte.

A redução do ritmo de expansão urbana, evidenciado em grande parte dos municípios da Baixada Santista e do Litoral Norte, nesta última década reflete a desaceleração no ritmo de crescimento dessa população. Na década de 1990 a maior parte dos municípios estudados do litoral paulista havia apresentado altas Taxas Geométricas de Crescimento Anual (TGCA) das populações residentes. Já na década de 2000, apesar de Bertioga ter crescido a uma TGCA acima de 4%, a maior parte dos municípios estudados cresce a um ritmo menor do que 3% ao ano, como pode ser visto no mapa a seguir.



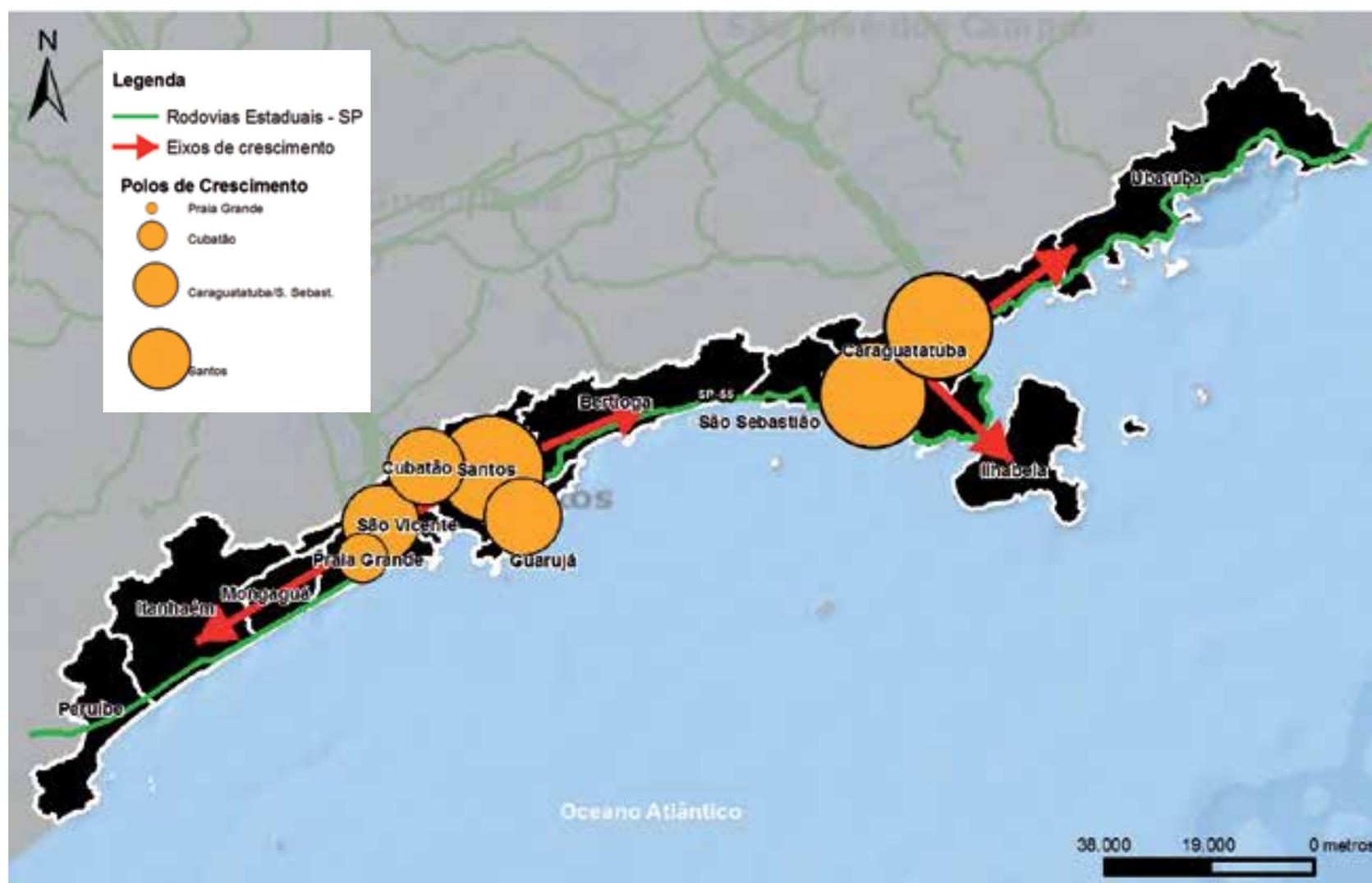
MAPA 3
Municípios do Litoral Paulista, Taxa Geométrica de Crescimento Anual TGCA 1991/2000 e 2000/2010
Fonte: Censos Demográficos IBGE, 1991 e 2000 e Censos Demográficos IBGE, 2000 e 2010

Deve-se destacar que o conjunto da região contempla municípios de diferentes escalas demográficas, como Ilhabela, Mongaguá, Bertioga, Peruíbe, São Sebastião, Ubatuba e Itanhaém, que possuíam menos de 100 mil habitantes em 2010, e outros com população superior a essa escala, como Caraguatatuba, Cubatão, Praia Grande, Guarujá, São Vicente e Santos - que alcançava quase 420 mil habitantes.

Para o avanço da compreensão das dinâmicas socioeconômicas da região foram identificados Polos Regionais e vetores de crescimento. O sistema de cidades existentes no litoral paulista possui um polo regional bastante consolidado na Baixada Santista, formado pelos municípios de Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão. Esse polo regional tem forte base econômica com articulação industrial-portuária de importância nacional.

No Litoral Norte, os municípios de São Sebastião e Caraguatatuba estão se constituindo como outro polo regional a partir do incremento de atividades na Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), atualmente em expansão, no TEBAR, localizado em São Sebastião. As obras viárias previstas para interligar as principais áreas urbanas de Caraguatatuba e São Sebastião deverão fortalecer ainda mais essa articulação porto-indústria.

Vale assinalar, que Itanhaém também pode vir a se destacar como um polo complementar potencializado pela ampliação do seu aeroporto e heliporto, bastante utilizados pela Petrobrás no transporte de pessoas e materiais para as plataformas de exploração de petróleo e gás. Ademais, Itanhaém tem áreas significativas que podem vir a receber expansão urbana.



MAPA 4
Polos Regionais e Vetores de expansão e influência
Fonte: Censos Demográficos IBGE, 2010/ SISCOIN - IBAMA. Organizado pelo Instituto Polis

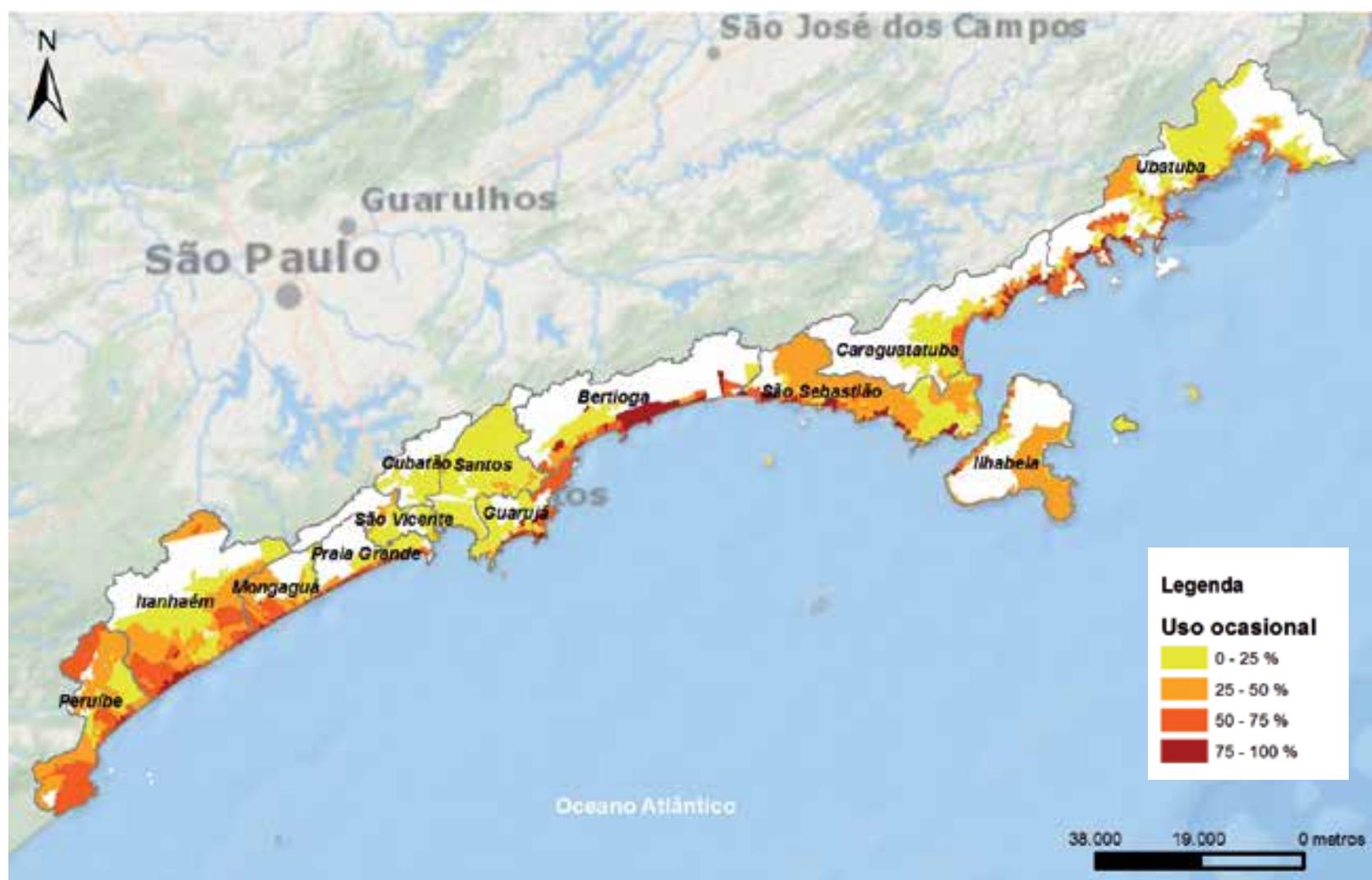
Apesar da clara emergência de novos polos, o polo principal da região, formado por Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão, continua a concentrar boa parte dos empregos. Santos apresenta a maior densidade de empregos da região, o que tende a gerar uma intensa dinâmica de movimentos pendulares diários, repercutindo nas condições de mobilidade da região e conformando importantes gargalhos infraestruturais.

Essa área também representa a maior conurbação urbana da região, onde há um claro predomínio de domicílios permanentes com residentes fixos, em contraponto aos demais municípios litorâneos marcados por significativa presença de domicílios de uso ocasional.

De modo geral, é possível perceber que a concentração de domicílios de uso ocasional é significativa na maior parte dos municípios analisados, chegando, em média, a metade dos totais de domicílios. A importância desses domicílios revela a força da atividade do veraneio na região da Baixada Santista e no Litoral Norte, sendo esse outro traço marcante de sua economia.

Contudo, quando se observa os crescimentos de domicílios permanentes e de uso ocasional ocorridos na última década de 2000, percebe-se que existe, em toda a região, com exceção de Bertioga e Itanhaém, uma tendência de fixação da população, com um crescimento mais significativo dos domicílios com residentes permanentes em comparação com o crescimento dos domicílios de uso ocasional.

A observação da localização desses domicílios ocasionais, mostrados no mapa a seguir, revela uma divisão territorial em que a orla é ocupada, preferencialmente, por domicílios de uso ocasional e as porções mais interiorizadas dos municípios são ocupadas predominantemente por residências com moradores fixos.



MAPA 5
Distribuição percentual dos domicílios de uso ocasional segundo Setores Censitários
Fonte: Censos Demográficos IBGE, 2010/ SISCOB - IBAMA. Organizado pelo Instituto Polis

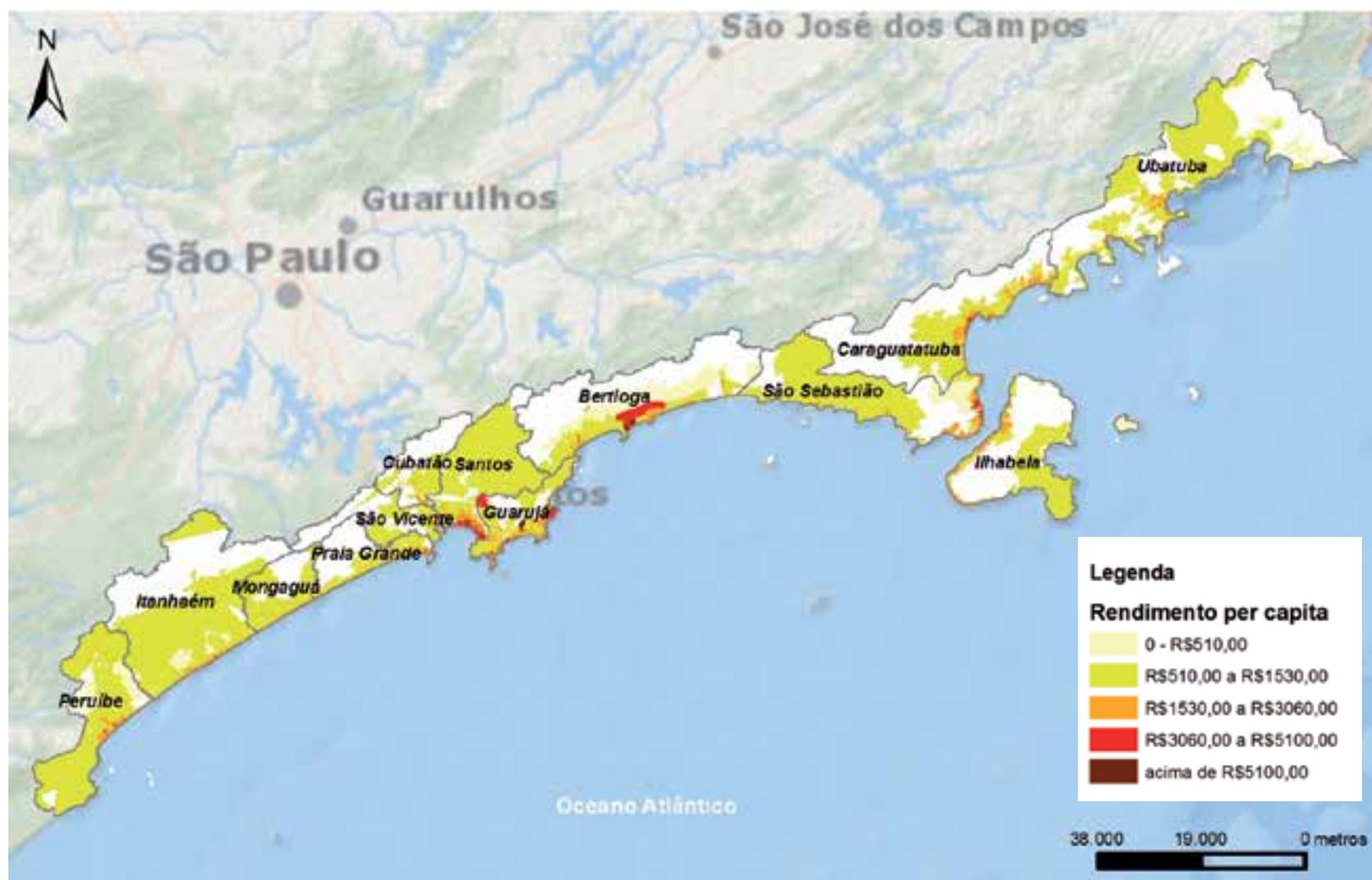
De um modo geral, as áreas mais próximas à orla marítima também concentram a maior parte dos domicílios de mais alta renda, como pode se visualizar no mapa a seguir. Neste mapa verifica-se claramente a maior presença de responsáveis domiciliares com os maiores níveis de rendimento nas regiões próximas à orla em todos os municípios. Quanto maior a proximidade com a orla marítima maior a renda e também a valorização imobiliária. Já as áreas mais próximas das encostas da Serra do Mar concentram a população de renda mais baixa que, de modo geral, vive em assentamentos precários. Como se verá adiante, a porção litorânea tam-

bém apresentará melhor cobertura de infraestrutura de saneamento básico e equipamentos públicos.

Por outro lado, é importante ressaltar que o rendimento médio dos responsáveis pelos domicílios no litoral paulista é em geral muito baixo, havendo uma concentração dos maiores rendimentos nos polos regionais mencionados anteriormente.

A tendência de estabilização populacional, verificada atualmente, não deve levar a região a um processo de rápida expansão urbana. Entretanto, com as novas dinâmicas metropolitanas da região, impulsionadas pelos grandes projetos inseridos na

região em decorrência do Pré-sal e de investimentos nas estruturas viárias e portuárias, é necessário verificar os potenciais de crescimento e expansão da mancha urbana, prevendo novo aumento das taxas de crescimento demográficas. Neste cenário de aumento populacional, se o crescimento urbano não for ordenado e ocorrer de modo inadequado junto aos cursos d'água, nos locais com topografia muito acidentada e em áreas com cobertura vegetal significativa, os problemas já existentes na ordem urbanística serão agravados. Tendo por base essas questões procuramos investigar com maior profundidade os desafios ao desenvolvimento sustentável da região.



MAPA 4
Rendimentos Nominais Médios dos Responsáveis pelos Domicílios Segundo Setores Censitários

Fonte: Censos Demográficos IBGE, 2010/ SISCO - IBAMA. Organizado pelo Instituto Polis

ANÁLISE DA REALIDADE DA REGIÃO E DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL



Acreditamos que o desenvolvimento sustentável de toda a região deve considerar a importância não somente da dimensão econômica (relacionada com a criação, acumulação e distribuição da riqueza), mas também das dimensões social e cultural (que implicam qualidade de vida, equidade e integração social), territorial e ambiental (que se refere aos recursos naturais e à sustentabilidade dos modelos de ocupação) e política (que envolve aspectos relacionados à governança territorial).

Sob essa perspectiva, apresentamos os principais resultados das análises e identificamos os desafios ao desenvolvimento sustentável da região, considerando três grandes eixos de pesquisa inter-relacionados: a realidade econômica, a organização socioterritorial e o financiamento público e gestão regional.

EIXO 1 – REALIDADE ECONÔMICA DA REGIÃO

No que se refere à geração de riqueza medida pelo Valor Adicionado (VA), que quantifica a produção de bens e serviços num determinado período de tempo, percebe-se que esta região é formada por municípios com diversas escalas econômicas em termos de VA absoluto, como se observa na tabela a seguir. Nota-se que todos apresentaram um desempenho positivo em termos de crescimento econômico (taxa de crescimento entre 1999-2009), com destaque para Bertioga, Ilhabela, Caraguatatuba e Mongaguá, que apresentaram taxas bem superiores tanto em relação à média da Baixada Santista, quanto à do Litoral Norte. Por outro lado, cumpre destacar que estes municípios detinham um baixo valor adicionado em 1999, constituindo-se como economias menores e, portanto, com maior potencial de crescimento. De forma intermediária, em termos de geração absoluta de riqueza, aparecem São

Sebastião, Praia Grande, São Vicente e Guarujá, cidades com valores adicionados consideráveis em 1999, assim como em 2009, entre R\$ 1,8 bi a R\$ 3 bilhões.

Dentre estes municípios, cabe observar que Guarujá e São Sebastião apresentaram uma média de crescimento bastante inferior à registrada pela média da Baixada, bem como do Litoral Norte e do litoral nacional como um todo. Cubatão, embora registre um valor adicionado de quase R\$ 5 bi, decorrente do polo petroquímico, também apresentou um dinamismo, em termos relativos, menor que a média da Baixada Santista. Dentre todos os municípios, Santos destaca-se como o mais rico em termos de VA, uma vez que chegou a quase R\$ 11 bilhões em 2009, apresentando entre o período analisado uma taxa de crescimento médio pouco superior à média da Baixada Santista, certamente ligada às atividades portuárias e imobiliárias.

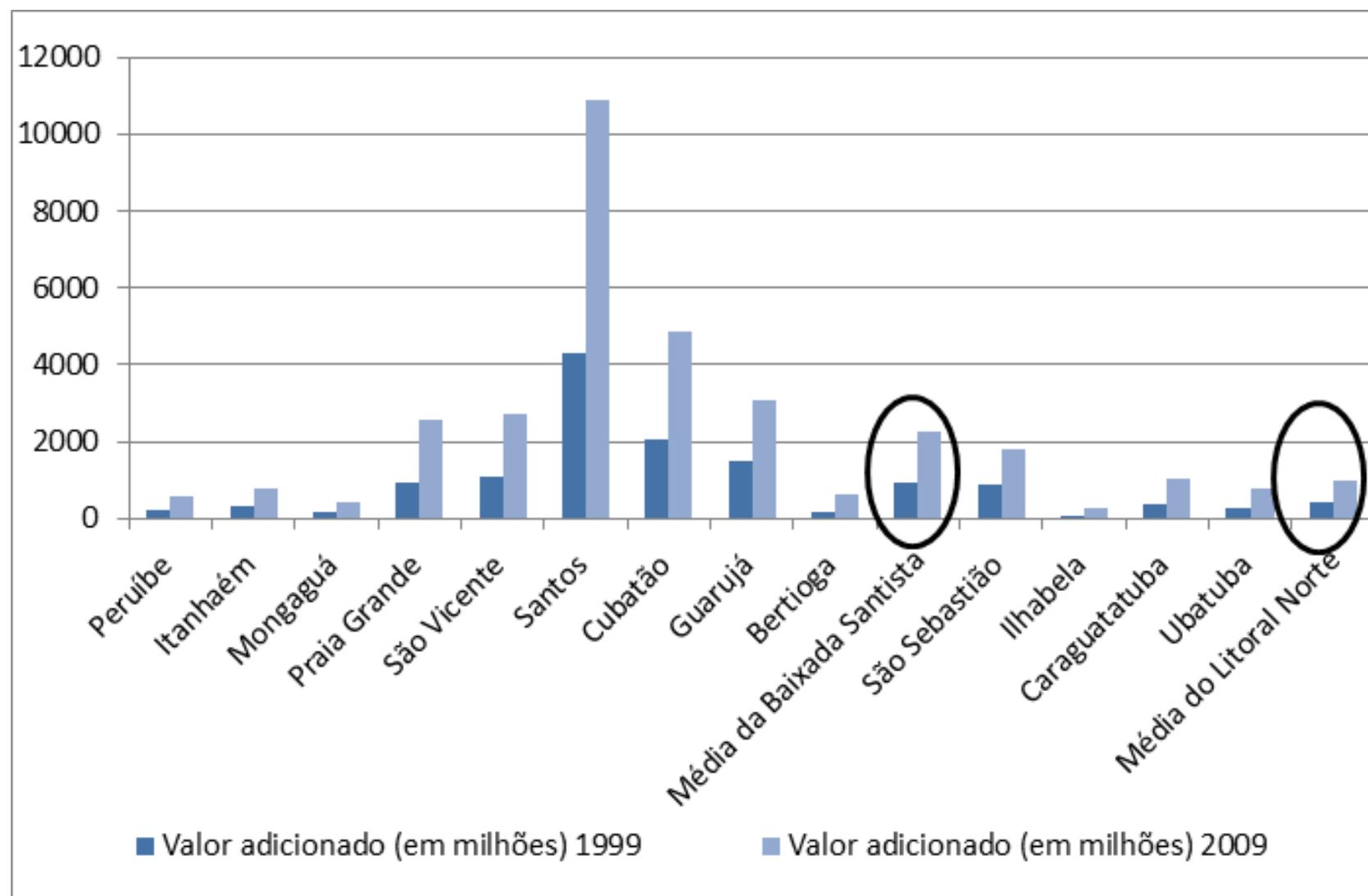


GRÁFICO 1
Valor Adicionado (VA) dos municípios e média das regiões (1999-2009)
Fonte: Fundação Seade

Em termos de renda per capita (VA por pessoa), nota-se, pelos dados apresentados no gráfico a seguir, que Cubatão, Santos e São Sebastião destoam significativamente quando comparado aos demais municípios investigados.

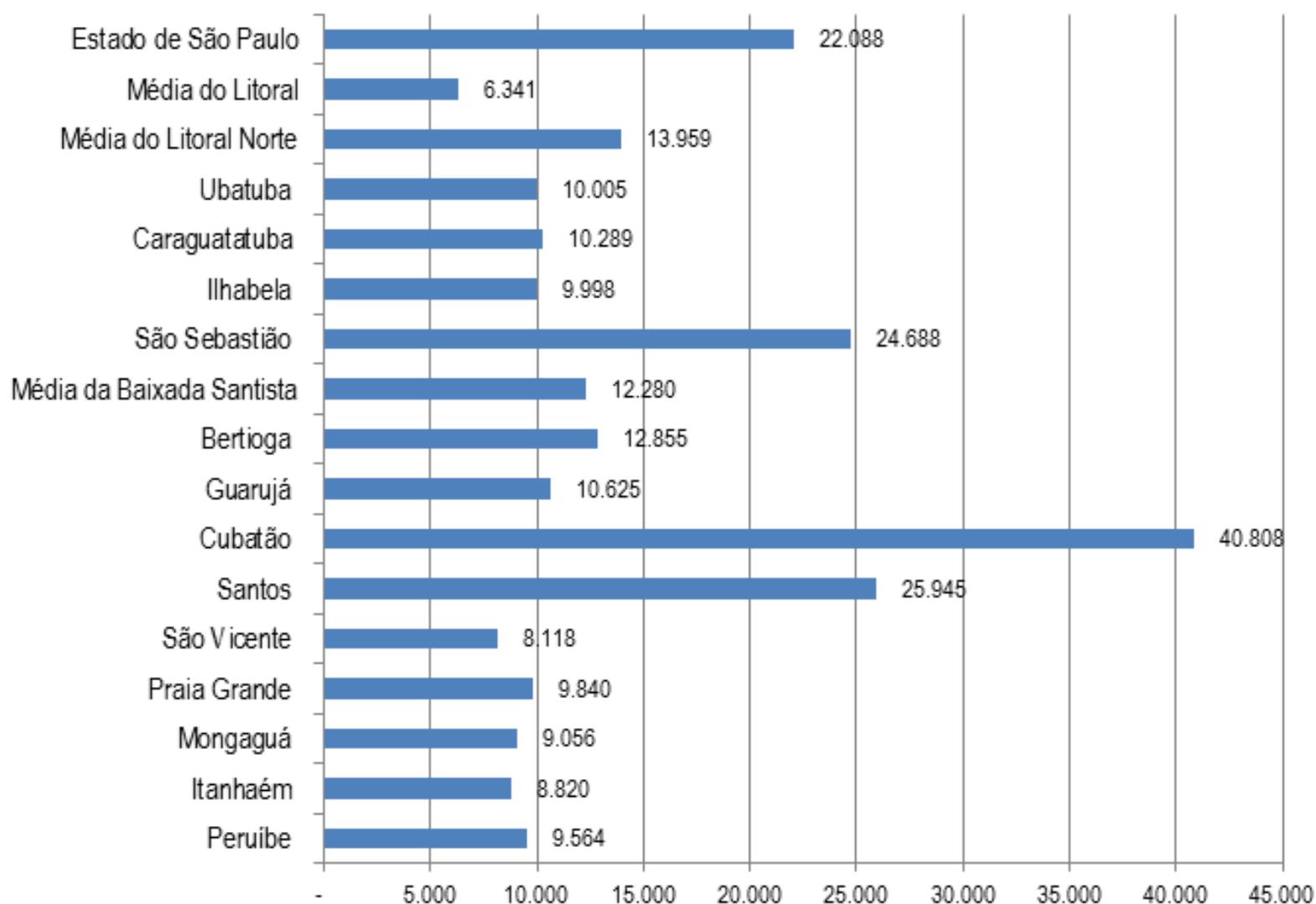


GRÁFICO 2
Valor Adicionado (VA) per capita dos municípios e média das regiões (2009)
Fonte: Fundação Seade (Elaboração Instituto Pólis)

Cubatão possui a maior renda *per capita*, acima dos R\$ 40 mil, muito superior à média da Baixada e, sobretudo, a de municípios como São Vicente e Itanhaém – os de menor renda *per capita*.

Essa elevada renda per capita de Cubatão deve ser relativizada, pois esconde parte da realidade socioeconômica do município. Segundo dados do Portal ODM³, elaborado a partir do Censo 2010, em Cubatão, 15,6% das famílias viviam com menos de meio salário mínimo e mais 11,1% dos cubatenses, com menos de um quarto do salário mínimo.

No tocante à distribuição do VA pelos diferentes setores da atividade econômica entre todos os municípios, percebe-se a grande relevância do peso do

setor terciário (comércio e serviços), com expressiva exceção à Cubatão, que é o único município de forte participação do setor secundário (industrial), relacionado à presença do Polo Petroquímico. Neste município, 60% do VA provem deste setor. Santos também merece destaque, por apresentar neste setor, VA de 22%, mas próximo à média do estado de São Paulo (26,5%)

Os demais municípios são caracterizados por baixo nível de industrialização, ou seja, o setor secundário (que também contabiliza atividades da construção civil e dos serviços industriais de utilidade pública) contribui relativamente pouco à geração da riqueza municipal.

³ Disponível em: <http://www.portalodm.com.br/>

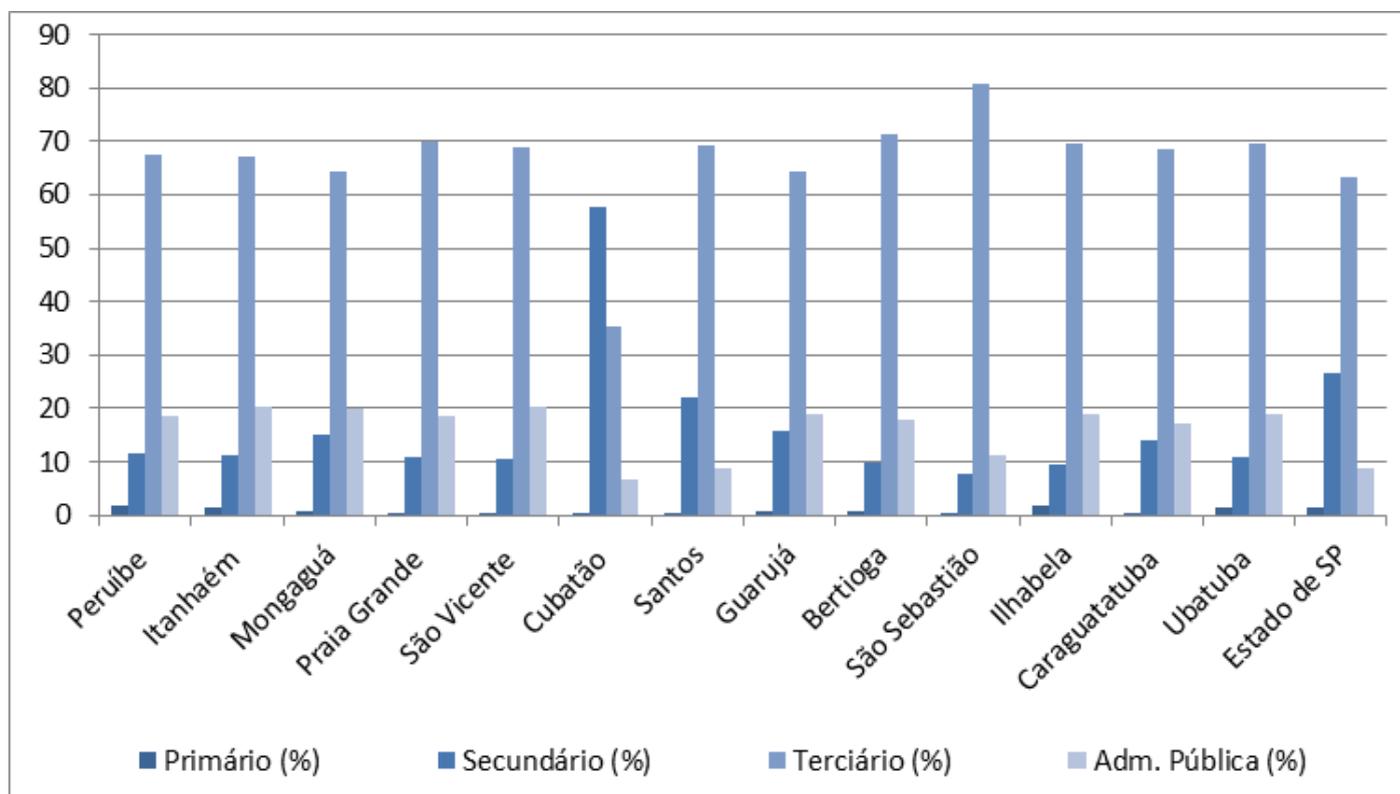


GRÁFICO 3
Participação Setorial do VA, 2009 – (Em %)
Fonte: Fundação Seade (Elaboração Instituto Pólis)

Outros dois pontos chamam atenção ao analisarmos a participação setorial do VA: o inexpressivo papel do setor primário (formal) e a importância da administração pública nestes municípios. Em relação à participação da administração pública, cabe notar que em municípios como Itanhaém, Mongaguá, São Vicente, Guarujá, Ilhabela e Peruíbe, este setor responde por cerca de 20% do total de riqueza na cidade. A análise da distribuição dos estabelecimentos por setor nos diferentes municípios, apresentados no gráfico a seguir, reforça a importância das atividades de comércio e serviços, que na maioria dos casos, correspondem a mais de 90% dos estabelecimentos.

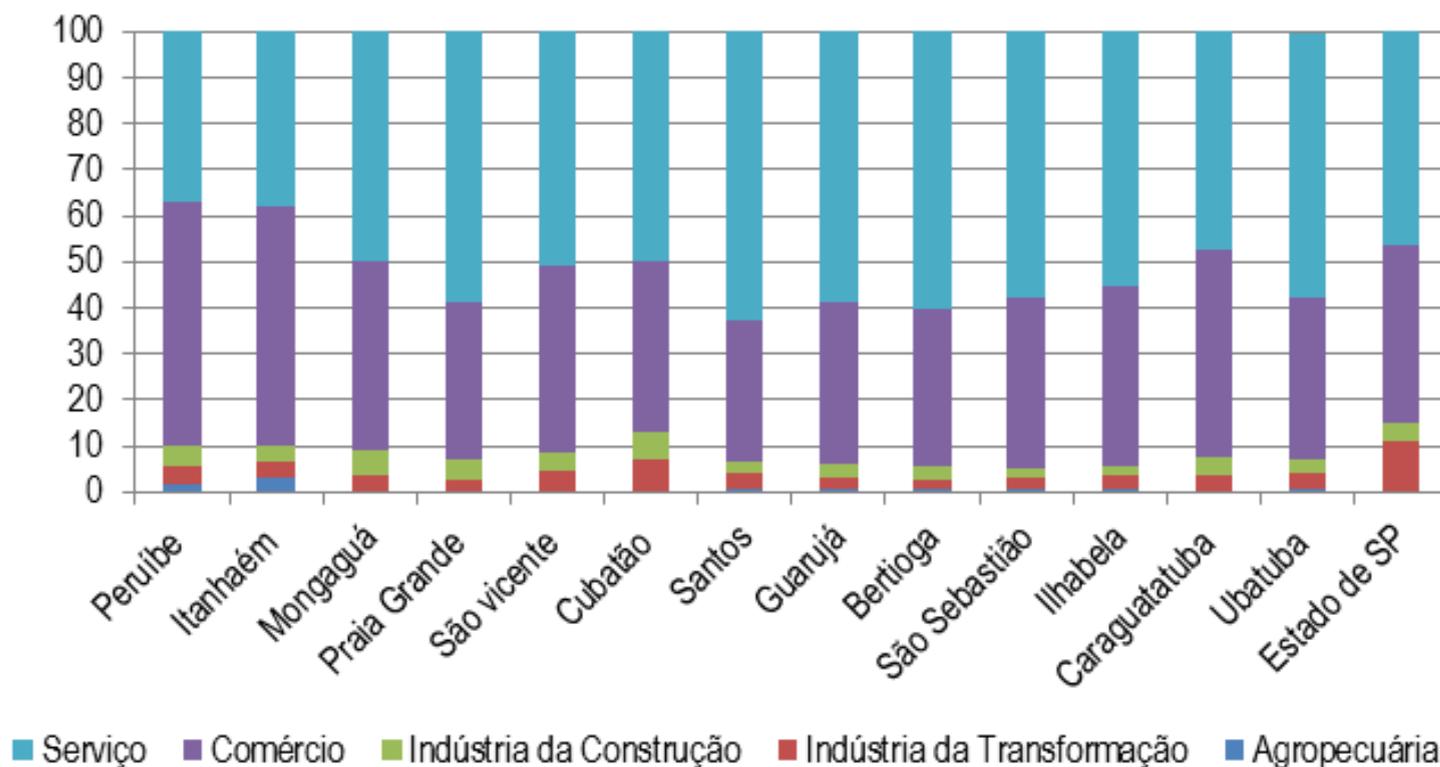


GRÁFICO 4
Distribuição (%) dos estabelecimentos por setores de atividade econômica (Baixada Santista /Litoral Norte)
Fonte: Perfil dos Municípios (IBGE). RAIS (MTE). Elaboração Instituto Pólis 4

⁴ Os conceitos das atividades econômicas foram renomeados, contemplando quando possível a sua relação setorial, especialmente com a indústria, de forma a tornar de mais simples entendimento para o leitor, sem perder sua capacidade explicativa.

A análise dos dados⁵ referentes aos empregos formais⁶ indica os setores do comércio, serviços e da administração pública como os de maior contribuição para a geração de postos de trabalhos nesta região (ver tabela a seguir). Há, no entanto, especificidades municipais, inclusive já apontadas em outros ângulos de análise. Novamente, Cubatão destoa quando se verifica a significativa participação do emprego formal no município no setor industrial (cerca de 30%), bem acima da média dos demais municípios (que não chega a 5% no município com participação mais importante), da do Estado de São Paulo (quase 22%) e da média nacional (18%).

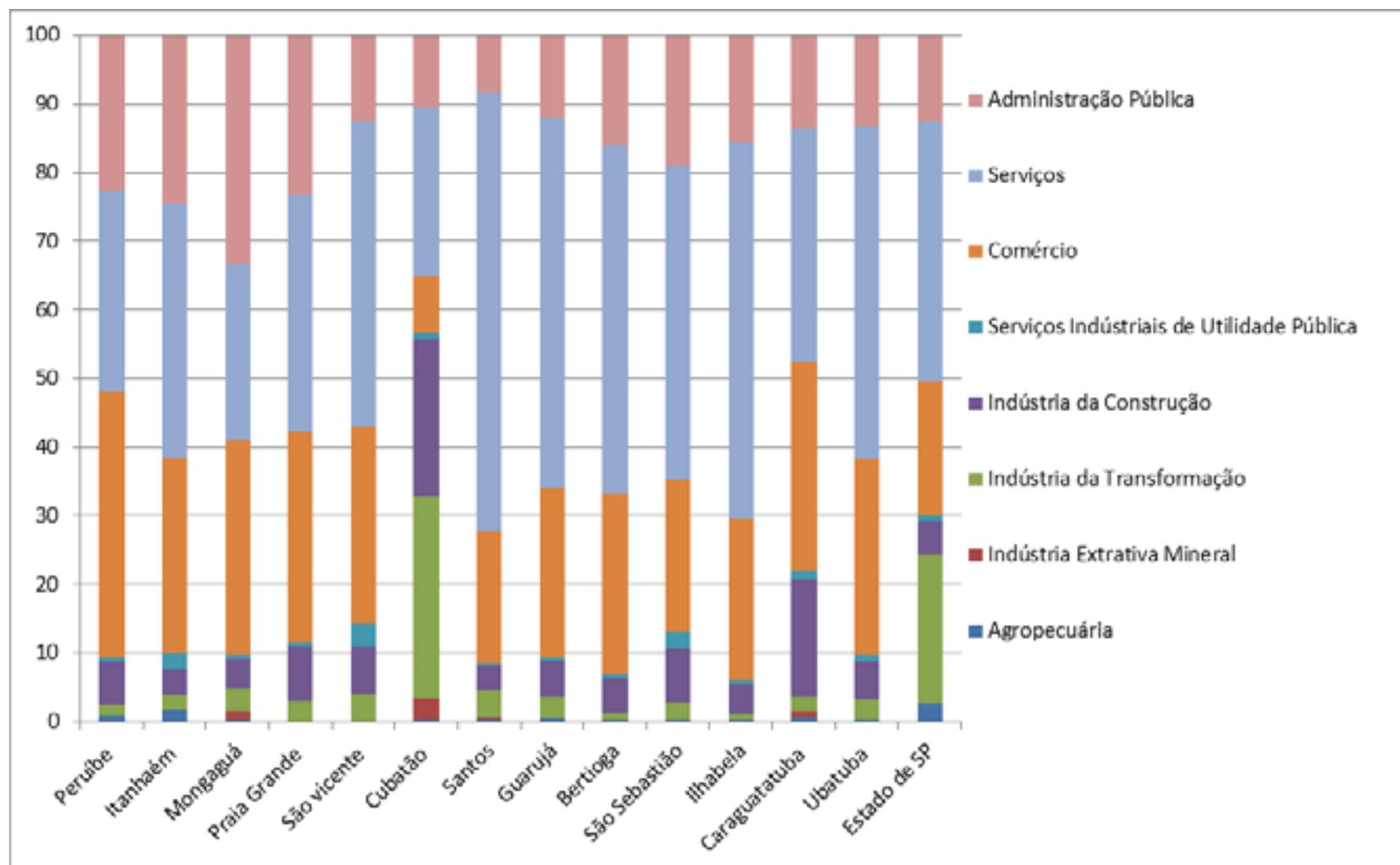


GRÁFICO 5
Participação do emprego formal por setores da atividade econômica 2010 (%)

Fonte: RAIS, MTE (Elaboração Instituto Pólis)

A participação da construção civil no emprego formal é mais acentuada em Cubatão e Caraguatatuba, onde o setor representa praticamente 20% do total do emprego formal nestes municípios. Embora menos expressiva, os empregos da construção civil são também importantes em São Sebastião, Praia Grande e São Vicente. Nestes municípios, a participação dos empregos do setor é superior à média estadual (5%) e nacional (6%).

A administração pública é uma fonte importante de geração de empregos, sobretudo, em Mongaguá, Itanhaém, Praia Grande e Peruíbe – tendência já mostrada pela análise setorial do valor adicionado.

No que se refere à remuneração média auferida pelos trabalhadores, a atividade responsável pelos maiores salários é o extrativo mineral, embora tenha pouca representatividade em termos quantitativos. Relacionada às atividades de extração do petróleo, essa remuneração diferencia-se do padrão identificado no Estado de São Paulo e no Brasil, e tem grande destaque nos municípios de Cubatão, Santos e São Sebastião, correspondendo à importância do Polo Petroquímico (em Cubatão) e das atividades relacionadas à exploração do Petróleo e Gás (em Santos e São Sebastião).

⁵ Relação de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE).

⁶ Com carteira de trabalho assinada, seja celetista ou estatutário.

De maneira geral, percebe-se que as médias de remuneração são mais elevadas nos polos regionais apresentados no início deste resumo, que também são responsáveis por maior concentração de empregos. O gráfico a seguir ilustra o quadro da média dos rendimentos por setor.

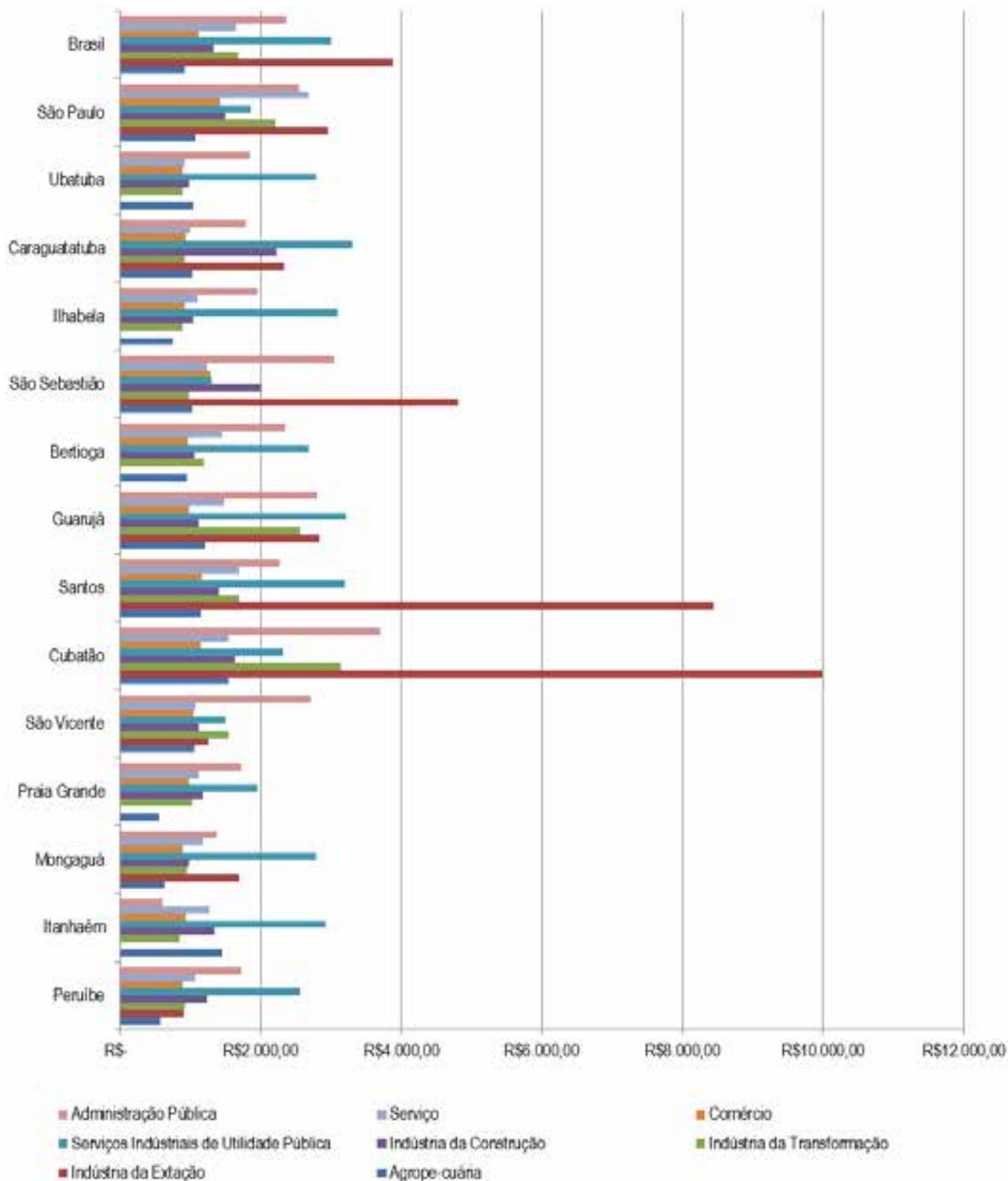


GRÁFICO 6
Remuneração média por setores da atividade econômica, 2010 (Em R\$)
Fonte: RAIS, MTE (Elaboração Instituto Pólis)

Ao observar as taxas de informalidade⁷ do emprego, se constata que estas são mais elevadas justamente nos municípios mais distantes dos polos regionais, reforçando a ideia de grande concentração econômica e desigual-

⁷ A atividade informal pode ser caracterizada pela produção em pequena escala, por reduzido emprego de técnicas e quase inexistência da separação entre o capital e o trabalho. Podemos caracterizar a atividade por possuir baixa capacidade de acumulação de capital e por oferecer empregos instáveis com reduzidos salários e baixa qualificação profissional, tendo como algumas exceções profissões liberais vinculadas a atividades no setor de serviços e, em alguns casos, aos serviços técnicos.

dades entre esses municípios. Como se percebe, Peruíbe (55%), Itanhaém (53%), Mongaguá (53%), Bertioga (47%) e Ubatuba (50%) apresentam as maiores taxas de informalidade.

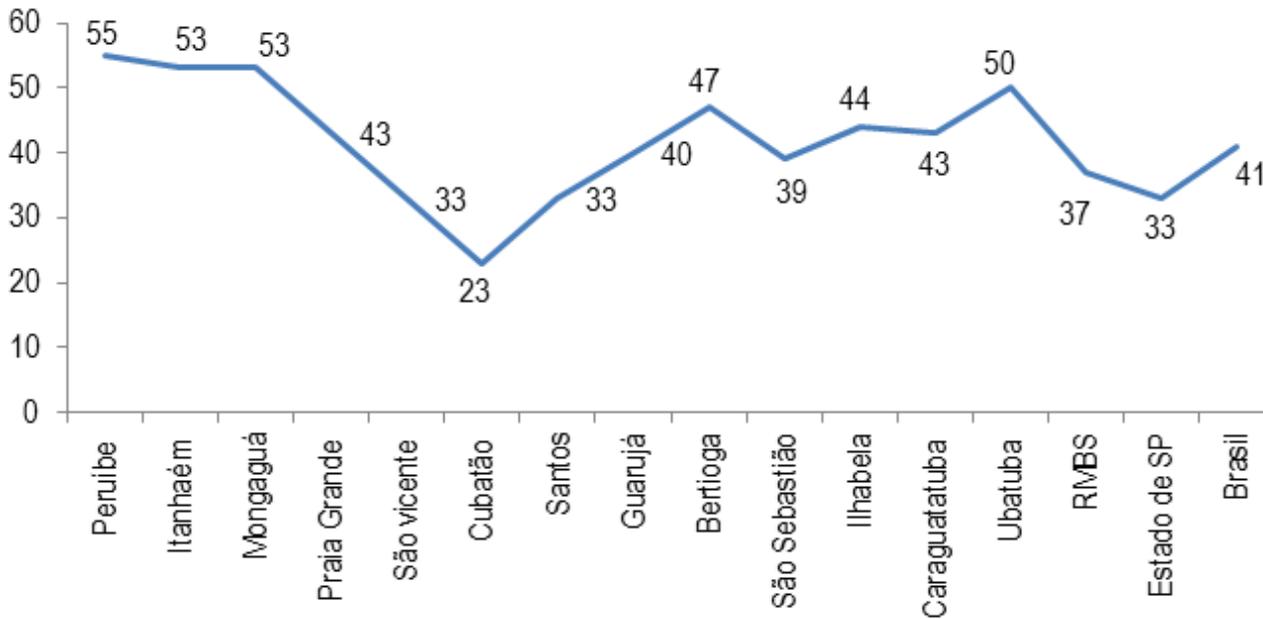


GRÁFICO 7
Taxa de Informalidade (em %) no mercado de trabalho, 2010
Fonte: IBGE, SIDRA – Censo 2010 (Elaboração Instituto Pólis).

Com relação à taxa de desocupação de trabalhadores, percebe-se que nos municípios de Cubatão, Praia Grande, Guarujá, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe as taxas de desocupação atingem dois dígitos, estando, portanto, superiores tanto à média na RMBS (que já é elevada: 9,8%) quanto à do Estado de São Paulo (8,6%) e do país (7,6%).

Como se nota, Cubatão apresenta a maior taxa de desocupação, em contraposição ao fato de apresentar a menor taxa de informalidade. Depreende-se que a alta taxa de desocupação deste município certamente é o maior responsável por elevar a taxa da RMBS, pois a taxa verificada em Santos (os dois municípios com o mercado de trabalho de grande peso regional) é reduzida em relação à Cubatão e à própria média da RMBS.

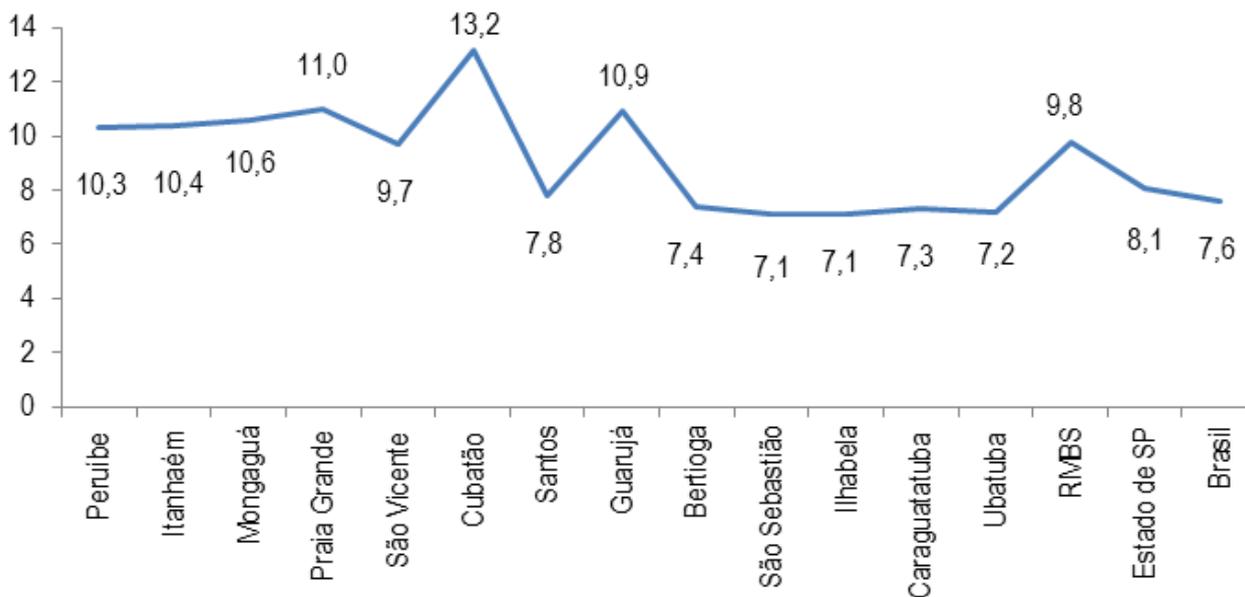


GRÁFICO 8
Taxa de Desocupação (Proxy)
Fonte: IBGE, SIDRA – Censo 2010 (Elaboração Instituto Pólis).

Esses traços gerais da estrutura produtiva e do mercado de trabalho mostram algumas características importantes da região. Partindo dessas análises podem ser identificados alguns encadeamentos produtivos (cadeias produtivas) relevantes por sua representatividade no produto e na ocupação de pessoas e por seus diferentes estímulos e impactos sobre as relações socioambientais e econômicas, que procuramos analisar a seguir.

A economia do litoral apresenta algumas especializações produtivas importantes, que caracterizam a sua específica organização do trabalho no território. Destacam-se, para o debate de padrões regionais de desenvolvimento, as cadeias de produção petroquímica; serviços portuários, infraestrutura-logística e transporte; produção imobiliária, por conta do volume de investimento e do impacto territorial e econômico.

Por outro lado, a conjuntura de ampliação de investimentos nas cadeias de produção dominante, reforça a preocupação sobre a maior incorporação da população local neste desenvolvimento, daí a importância da análise de atividades que tradicionalmente ocuparam grandes contingentes e das perspectivas de integração desta população local nas grandes empresas, como por exemplo, à relacionadas a cadeia de petróleo e gás.

A cadeia de produção petroquímica e as potencialidades de integração com as empresas locais foram discutidas no Diagnóstico Regional a partir do mapeamento da cadeia de Óleo e Gás (O&G), nas suas dimensões extra-tiva, produtiva e comercial, da análise da estrutura produtiva e de serviços dos municípios da Baixada Santista e Litoral Norte, considerando a grande concentração de infraestruturas e investimentos existentes na região, e suas especificidades territoriais.

A cadeia da indústria de Óleo e Gás (O&G) se inicia na E&P (exploração e produção), passa por refino e termina em distribuição, vendas e marketing, alavancando-se em inúmeros serviços específicos, de transporte e armazenagem, bem como em um mercado de comércio de energia⁸.

A análise da estrutura produtiva e de serviços dos municípios da Baixada Santista e Litoral Norte⁹ revela um quadro de grandes disparidades relativo à concentração de estabelecimentos nos diferentes municípios. Ao observarmos a distribuição dos estabelecimentos dos diferentes setores pelos distintos municípios da região é notória uma importante concentração em Santos, seguida por São Vicente, Praia Grande, Guarujá, Caraguatatuba, São Sebastião, Ubatuba, Cubatão, Itanhaém e Peruíbe. Entretanto, é importante relativizar a posição de Cubatão nesse ranking, cidade que se destaca não pelo número de unidades, mas pelo porte do seu parque industrial formado por grandes unidades produtivas, referência na área de O&G tanto na região aqui estudada, quanto no Brasil.

A tabela a seguir traz a síntese desse conjunto de empresas, ligadas direta ou indiretamente à Cadeia Petroquímica, levantado e analisado em maior profundidade no Diagnóstico Regional.

TABELA 1
Empresas Ligadas Direta ou Indiretamente à Cadeia Petroquímica

Número de unidades locais (Unidades) – Ano 2010												
(CNAE 2.0)	Brasil, Unidade de Federação e Município											
	Brasil	São Paulo	Caraguatatuba	Cubatão	Guarujá	Itanhaém	Peruíbe	Praia Grande	Santos	São Sebastião	São Vicente	Ubatuba
Total	4.194.055	1.319.764	3.091	2.007	4.779	1.715	1.402	5.182	16.566	2.401	5.297	2.223

Fonte: IBGE – Cadastro Central de Empresas (CNAE) 2010 (Elaboração Instituto Pólis).

Esse encadeamento produtivo tem nos portos uma infraestrutura de integração intermodal de transporte, especialmente marítimo, rodoviário, ferroviário e dutoviário, o que dá grande relevo à cadeia de produção dos serviços portuários, infraestrutura logística e transporte.

Os portos paulistas (Santos e São Sebastião) possuem uma área de influência que abrange cerca de 55% do PIB nacional, 45% do mercado consumidor e 49% da população do país. A capacidade de movimentação de carga era, à época da pesquisa, de cerca de 144 milhões de toneladas ao ano (Mts/ano). No entanto, a previsão da Avaliação Ambiental Estratégica (AAE) da Dimensão Portuária, Industrial, Naval e Offshore (PINO 2010), que se estende da Baixada Santista ao Litoral Norte, estimou um potencial de investimento, em uma magnitude de R\$ 209 bilhões, com possibilidade de geração de cerca de 200 mil empregos, além da necessidade de expansão da capacidade portuária para 260 Mts, previsto para a implantação e operação em 2015.

A capacidade instalada do conjunto de infraestrutura de serviços portuários no litoral paulista divide-se em 96 Mts localizadas no Porto de Santos e 48 Mts no Porto de São Sebastião, conforme seus respectivos planos de desenvolvimento e zoneamento (PDZ). Cumpre lembrar que o Porto de São Sebastião é dividido em dois portos (PDZ -PSS 2009), em função da sua especialização de uso e autonomia relativa de gestão: o Cais Comercial Público e o Terminal Almirante Barroso (Tebar).

⁸ No Diagnóstico Regional, na parte referente ao desenvolvimento econômico, foram detalhadas as especificidades desta cadeia.

⁹ Esta análise é apresentada de maneira detalhada no Diagnóstico Regional. Sua construção foi baseada na seleção dos setores relacionados à Cadeia de O&G considerando a divisão estabelecida pela Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE)/IBGE 2010.

A Companhia Docas do Estado de São Paulo, no Porto de Santos, empregava 1438 em 2012¹⁰, a Companhia Docas de São Sebastião¹¹, no mesmo ano, empregava 98 pessoas, enquanto o Tebar, o maior Terminal da Transpetro da Petrobras, ocupava mais de 2,3 mil funcionários contratados, dentre os quais, 260 empregados, 568 contratados permanentes e mais de 1500 temporários¹².

O Porto de Santos possui uma superfície terrestre de quase 7,8 milhões de m² (PS-RA 2011¹³) (sendo cerca de 3,7 km² em Santos e 4 km² em Guarujá) e o de São Sebastião uma área de mais de 400 mil m² (PDZ PSS 2009).

A projeção da expansão do fluxo de cargas no Porto de Santos, elaborada no âmbito do PDZ-PS (2012) para os anos de 2014 e 2024, mostra que o conjunto de cargas gerais vão praticamente dobrar, o que representa o maior gargalo da movimentação do porto. O crescimento projetado é de 88,5%.

Diante deste cenário, a própria iniciativa privada tem organizado mais de R\$ 1,7 bilhões de investimento, visando o aumento da capacidade instalada de infraestrutura de serviços de logística, bem como da produtividade das atividades de fluxo, carregamento e descarregamento de embarcações, trens e veículos (PDZ OS 2012).

A construção do Terminal Intermodal de Santos (TIS), no bairro da Alemoa, numa área contígua de 70 mil m², pelo consórcio do grupo Ultra de produto químico, Cristalsev de álcool e as empresas Coinbra e Cargill de óleo vegetal, terá uma capacidade de movimentação de carga de 1,3 Mt/ano. O Projeto de aproveitamento da área BARNABÉ-BAGRES indica uma área considerável, a partir da faixa de domínio do Ramal de Conceiçãozinha, suficiente para abrigar até 28 novos berços previstos.

Já para o Porto de São Sebastião é prevista substancial expansão das atividades Off-shore¹⁴ e complementares, relacionada à expansão da exploração dos recursos do Pré-sal, conforme o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de São Sebastião (PDZ PSS 2009). Nesse sentido, há uma pre-

visão para a expansão do Porto de São Sebastião, com a ampliação do número de terminais de operação com contêineres e veículos, multiuso e de estação de passageiros, e mesmo de granéis líquidos e cais offshore, para a atividade petroquímica.

Cumprir destacar outras obras complementares de infraestrutura urbana e logística em andamento, como informa o PINO (2010), que contribuem para a melhoria do desempenho das atividades: a revitalização do antigo porto de Santos, com área de embarque e serviços pessoais; a sede administrativa da Petrobras, Unidade de Negócios da Bacia de Santos; a melhoria do acesso aos portos, com na perimetral rodoviária de Santos; a duplicação do trecho de serra da rodovia dos Tamoios, contorno de Caraguatatuba e São Sebastião; a ponte entre Santos e Guarujá; e o veículo leve sobre trilhos (VLT) entre Santos e São Vicente¹⁵. Em Itanhaém, a Petrobras e o Governo do Estado estão investindo na ampliação do terminal do Aeroporto Estadual Antônio Ribeiro Nogueira Júnior, para o suporte de 400 pessoas¹⁶.

O reforço dos investimentos relacionados à cadeia de O&G, junto à melhoria da rede de transporte regional, de gestão e ampliação da infraestrutura até os portos, torna-se fundamental para que o desenvolvimento do Pré-sal possa se traduzir em desenvolvimento econômico para a Região.

Nesse contexto, a articulação de recursos de capital e a formação técnica e educacional são instrumentos importantes para o fortalecimento das condições sociais de trabalho e de vida, que junto a projetos estratégicos de organização da produção de bens e serviços pode fortalecer a integração e desenvolvimento do potencial das atividades específicas. É preciso, portanto, avançar na discussão da qualificação profissional em consonância com as demandas potenciais de mão-de-obra em cada município, visando à elaboração de políticas públicas mais eficientes e eficazes no tocante aos impactos dos investimentos do Pré-sal e correlatos e à demanda e oferta de trabalho nos municípios e na região.

A importância destas cadeias acima analisadas não retira a importância de cadeias como o turismo e agricultura, que tradicionalmente ocuparam grande parcela da população, e representam grande potencial para o fortalecimento da diversificação da economia da região, principalmente para as comunidades tradicionais.

O território do litoral tem a sua característica marcante no ambiente de mata atlântica, restinga e

¹⁰ Informação retirada do sítio <http://www.portodesantos.com.br/acessoinfo.php?pagina=servidores>, acessado em 15 de outubro de 2012.

¹¹ Informação advinda de resposta do faleconosco@portoss.com.br, em 19/11/2012.

¹² Informação levantada em visita ao Terminal em 20 de junho de 2012.

¹³ Autoridade Portuária do Porto de Santos - Relatório Anual 2011 (PS-RA 2011), Companhia Docas do Estado de São Paulo. Disponível em: <http://www.portodesantos.com.br/relatorio.php>.

¹⁴ Off-shore é um conceito que está sendo bastante usado, especialmente no setor petroquímico, mas se estende em concepção às atividades do Porto. Entende-se aqui empresas off-shore, como entidades empresariais situadas no exterior, sujeita a regulação legal diferenciada (extraterritorial) em relação ao país dos sócios. Constituída a sede normalmente em paraísos fiscais, a fim de não pagar imposto. Essas atividades podem se estender pelo transporte cargas, em geral, exploração e refino petroquímico, indústria, serviço financeiro, ou seja, grandes investimentos.

¹⁵ Esse último investimento, que chega até São Sebastião, utilizando o traçado da antiga ferrovia, poderia integrar todo o sul da baixada santista, estendendo oportunidades de trabalho e investimento aos quatro municípios da região.

¹⁶ Informação da Secretaria de Governo / Departamento de Comunicação Social de Itanhaém. comunicacao@itanhaem.sp.gov.br

costeiro, que estimulam o uso do local não só como residência, trabalho e estudo, mas também para descanso, esporte e lazer e espaço de investimentos imobiliários, que apostam nessa singularidade. Ao longo do século 20, a beleza ambiental atraiu visitantes na condição de veranistas e estimulou a construção de residências e hotéis, na medida em que ocorreu o incremento da infraestrutura de transporte e acessibilidade. Neste sentido o desenvolvimento do Turismo está fortemente relacionado ao veranismo, responsável por uma forte presença do setor imobiliário, que impõe importantes implicações tanto às dinâmicas econômicas do território como ao seu desenvolvimento urbano¹⁷.

Enquanto a produção imobiliária do veranismo utiliza-se da escassez de espaços da cidade, para a diferenciação permanente de produtos, o estabelecimento de hospedagem orienta-se a alcançar uma maior fatia de mercado, ou seja, atrair e alojar mais turistas. Por isso, o efeito da produção imobiliária para veranismo, por causa da ociosidade da infraestrutura no conjunto da cidade, é menos positivo por concorrer com espaços para moradia e elevar os preços imobiliários. Já a hospedagem, por conta da maximização da capacidade da infraestrutura, estimula uma maior ocupação da população, circulação de renda na economia local e flexibilidade do uso do espaço da cidade em hotéis, pousadas, hostels e campings.

Pesquisa realizada para a região¹⁸ da Baixada Santista mostrou que estruturação da oferta de alojamentos, com melhor padrão e diversidade estava no núcleo metropolitano central, enquanto o turista do litoral sul hospedava-se em hotéis, pousadas e pensões, mais simples (com menos estrelas).

As informações do conjunto de hospedagens retiradas do Guia 4 Rodas (2012), destaca os estabelecimentos localizados na rota entre Santos e Ubatuba, a caminho do Rio de Janeiro, o que explicita a valorização turística do litoral norte. A amostragem do Guia do número de estabelecimentos concentra-se em São Sebastião (28,7%), Ilhabela (23,5%), Ubatuba (22,7%), Guarujá (6,9%) e Peruíbe (5,7%), enquanto os apartamentos disponíveis distribuam-se em São Sebastião (26,7%), Ubatuba (18,2%), Guarujá (17,6%), Ilhabela (17,1%) e Santos (8,1%). Ficou evidente a especialização da atividade turística no litoral norte, a exceção de Caraguatatuba, pelo grande número de estabelecimentos e diferenciação de serviços, caso de Ilhabela e São Sebastião, de médio conforto e confortável, segundo a classificação do

Guia, que mostrava somente no Guarujá a existência de alojamentos muito confortáveis.

O investimento em imóveis de alojamento, ao canalizar a demanda dos visitantes, torna-se mais propositivo para a política urbana, voltada à universalização do direito à cidade sustentável e inclusão social, pela versatilidade de opções de serviços especialmente relacionados à cultura. A característica dessa atividade possibilita empreendimentos de diversas escalas e origens socioculturais, como de indígenas, quilombolas, caiçaras e outras. Entre os desafios está o de convencer os veranistas de que se hospedar em hotéis, pousadas, hostels e campings, mesmo com a menor privacidade, pode ser uma forma agradável de conhecer distintas comunidades, regionalidades e culturas.

A dimensão econômica da agricultura e da pesca no Litoral Norte e Baixada Santista abrange uma grande diversidade de culturas: Quilombolas, Indígenas, Caiçaras, Ribeirinhos e famílias vindas originariamente do interior das cidades de diversos estados, que trouxeram consigo os hábitos da agricultura familiar e a cultura do cultivo de alimentos para o consumo do dia a dia, e obtenção de renda para a aquisição de produtos que não produzem.

As atividades da agricultura, pecuária, produção florestal, pesca e aquicultura estão quase que exclusivamente circunscritas aos moradores de áreas rurais, cerca de 11.000 pessoas no litoral estudado, à exceção dos pescadores e marisqueiros.

Quando se constata a diversidade de comunidades tradicionais nestes territórios¹⁹ é possível vislumbrar, tanto do ponto de vista da subsistência, como alternativas para a agricultura, técnicas agroecológicas e agroflorestais associadas ao conhecimento local e orientadas à produção diversificada de alimentos, pesca extrativa e de criação, ervas e raízes, flores e alimentos. Esta produção é organizada de maneira caseira e ou pequenos empreendimentos de produtos sem agrotóxico e de manuseio artesanal. Com esta riqueza disponível na natureza e apreendida por estas comunidades, baseada na pequena escala e nas redes de produção, é possível avançar no sentido de construção de Polos de Comércio da Economia Popular e Solidária, com estímulo da demanda pública (compras pelas prefeituras), complementados por Arranjos Produtivos Locais APL's e atividades de turismo, buscando interação com os bares, restaurantes, hotéis e pousadas. Com ambiência integrada e não segregada, valorizando os diferenciais e o conhecimento do processo de produção, poderá se conjugar desenvolvimento econômico e social.

¹⁷ As Dinâmicas Imobiliárias são apresentadas no eixo seguinte, que analisa a organização socioterritorial da Região.

¹⁸ Pesquisa contratada pela Prefeitura de Santos e o Convention Bureau/ Baixada Santista, realizada pelo Núcleo de Pesquisa e Estudos Socioeconômicos (NESE) da Universidade Santa Cecília em 2004.

¹⁹ A importância das Comunidades Tradicionais é retratada em diversas partes do Diagnóstico, e será apresentada de maneira mais sintética neste Resumo Executivo, na parte que se refere à Cultura.

EIXO 2 – ORGANIZAÇÃO SOCIOTERRITORIAL

A seguir apresentamos as dinâmicas de ocupação do território, considerando a sua interação com o meio-ambiente, com a expansão da produção imobiliária e com a habitação e regularização fundiária. Diretamente articuladas às dinâmicas de ocupação do território, as condições de mobilidade e saneamento serão também determinantes na compreensão da organização socioterritorial. Por fim são apresentadas as análises desenvolvidas nas áreas de segurança pública, cultura, educação, saúde e segurança alimentar, que juntas ajudam a ampliar a compreensão da organização socioterritorial da região.

Meio Ambiente e Território

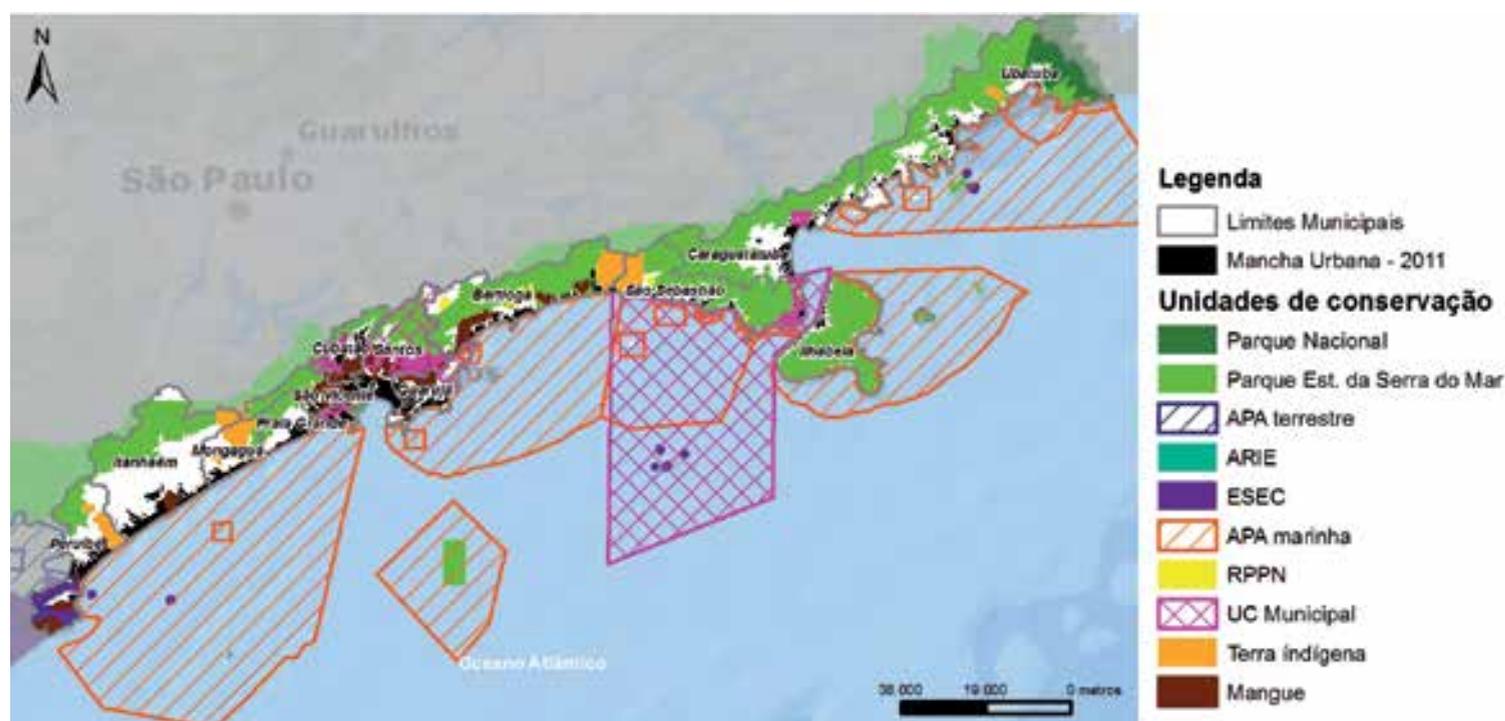
A Baixada Santista e o Litoral Norte estão localizados em territórios considerados pela Constituição Federal de 1988 como patrimônio nacional: a Mata Atlântica, a Serra do Mar e a Zona Costeira (art. 225, §4º). Como já afirmado, 62,16% do território regional está inserido dentro de unidades de conservação, representando diferentes percentuais das áreas municipais, apresentados na tabela a seguir.

Dentre estas unidades de conservação, destaca-se o Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) que apresenta a maior área entre as unidades de conservação existentes na região e abrange uma área que inclui porções dos 13 municípios analisados. Além deste Parque, a região conta com parques nacionais, unidades de conservação municipais, uma importante área de preservação de mangues, principalmente na porção central da Baixada Santista, terras indígenas, Áreas de Proteção Ambiental Marinhas, além de áreas instituídas como Reservas Particulares do Patrimônio Natural (RPPNs). Todas as unidades de conservação existentes nos municípios que fazem parte deste estudo podem ser observadas no mapa a seguir.

TABELA 2
Percentual de Território Municipal Inserido em Unidades de Conservação

MUNICÍPIO	% DO TERRITÓRIO MUNICIPAL INSERIDO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	ÁREA MUNICIPAL (HECTARES)	ÁREA MUNICIPAL INSERIDO EM UNIDADES DE CONSERVAÇÃO (HECTARES)
UBATUBA	68,06%	71.078,30	48.376,62
CARAGUATATUBA	82,03%	48.537,70	39.817,84
ILHABELA	77,78%	34.753,70	27.033,10
S. SEBASTIÃO	74,21%	40.038,70	29.712,26
BERTIOGA	72,20%	49.003,00	35.378,98
SANTOS	82,19%	28.105,60	23.100,00
SÃO VICENTE	56,46%	14.892,60	8.407,68
CUBATÃO	51,90%	14.238,20	7.389,03
GUARUJÁ	18,24%	14.288,20	2.605,68
PRAIA GRANDE	42,24%	14.745,40	6.232,61
MONGAGUÁ	26,54%	14.212,60	3.772,17
ITANHAÉM	35,18%	59.958,10	21.094,46
PERUÍBE	56,19%	31.139,40	17.497,00
REGIONAL	62,16%	435.001	270.417

Fonte: Secretaria do Meio Ambiente. SP, 2010; IBAMA, 2011



MAPA 7
Unidades de Conservação Existentes – Baixada Santista e Litoral Norte

Fonte: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), 2011; Secretaria de Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2011.

Estas unidades de conservação existentes apresentam uma série de pontos críticos crônicos que foram diagnosticados. Os principais pontos de conflito são apresentados a seguir:

- As atividades ilegais de pesca, da caça e extração de palmito são extremamente prejudiciais à biodiversidade em todo o litoral. A legislação e as ações repressivas não têm surtido o efeito desejado devido não só à falta de recursos humanos como, também, à ausência de investimentos massivos em projetos sociais voltados para desenvolver alternativas de emprego e renda para grupos sociais em situação de vulnerabilidade. O projeto de extração da Juçara em Ubatuba, bem como outras ações voltadas às comunidades indígenas e quilombolas, são uma exceção em relação a este problema;
- Muitas unidades de conservação do litoral paulista não possuem Planos de Manejo e as que possuem têm encontrado entraves burocráticos, financeiros e de recursos humanos para conseguir implementar muitas das ações previstas nestes documentos;
- O baixo nível de conhecimento científico sobre os ecossistemas das unidades de conservação dificulta a tomada de decisão;
- Existe a necessidade de viabilizar o uso público das unidades de conservação de forma a transformá-las em um importante ativo ambiental, voltado para a inclusão social. Entretanto, até o momento não se conseguiu estabelecer de que maneira isso poderá acontecer;
- A irregularidade fundiária é um problema crítico nos parques estaduais de Ilhabela (PEIB) e Serra do Mar (PESM) onde, respectivamente, 100% e 67% de suas terras são áreas pendentes de regularização fundiária. Tal problema está longe de uma solução adequada, devido não só à falta de recursos financeiros para as desapropriações como, também, à existência de inúmeras ações milionárias de desapropriação indireta;
- As ocupações urbanas irregulares (de baixa, média e alta renda) em unidades de conservação e em suas zonas de amortecimento são muito intensas nos municípios do Litoral Norte e em Cubatão;
- A instituição dos PESH e PEIB não levou em consideração os anseios e as necessidades das populações tradicionais que já faziam o uso, por gerações, de muitas destas áreas, agora protegidas por unidades de conservação de proteção integral, causando assim o enfraquecimento cultural e prejudicando os modos de vida desta população.

As APAS Marinhas, apesar de também serem entendidas como unidades de conservação, apresentam pontos críticos e questões específicas que foram identificados separadamente:

- O planejamento de ações visando o fortalecimento do papel das APAS Marinhas como vetor de desenvolvimento regional e local ainda é de pequena amplitude. Ademais, não há projetos relevantes que visem contribuir com a redução da pobreza das comunidades e pescadores artesanais locais, bem como um apoio substancial ao desenvolvimento de práticas de manejo sustentável para comunidades que, de alguma forma, utilizam as áreas das APAS marinhas para o seu sustento (existem entraves burocráticos, financeiros e de recursos humanos para se conseguir implementar ações nesta linha);
- A ausência de planos de manejo para as APAS marinhas dificulta a tomada de decisão;
- A baixa integração entre as ações de planejamento, fomento à exploração econômica e fiscalização do mar dos governos Federal e Estadual é um problema que demanda soluções imediatas para evitar o crescimento exponencial de conflitos. Por exemplo, existem conflitos na concessão de áreas no mar para grandes empreendimentos de maricultura;
- As atividades de turismo marítimo são muito intensas em toda a área das APAS Marinhas, o que causa uma série de problemas sociais e ambientais. Cite-se, por exemplo, a disputa entre pescadores e mergulhadores por áreas no mar, a pesca esportiva ilegal, o atropelamento de espécies da fauna marinha por embarcações e, ainda, a erosão de taludes de rios e o assoreamento dos manguezais devido ao trânsito intenso de embarcações em alta velocidade;
- Há um grande contingente de pescadores tradicionais vivendo em situação de miserabilidade e vulnerabilidade socioambiental;
- A ausência do Serviço de Inspeção Municipal (SIM) dificulta a comercialização direta do pescado e o incentivo ao pescador artesanal através das compras públicas;
- As ações de fiscalização da Polícia Ambiental têm penalizado o pescador artesanal que, muitas vezes, é conduzido à delegacia de polícia em virtude de pequenas irregularidades. Aqui, vale mencionar que muitos destes constrangimentos são desnecessários, uma vez que o princípio da insignificância tem sido amplamente aplicado pelo Poder Judiciário no caso de pequenos delitos relacionados a crimes ambientais;
- Já no que tange às pescas esportiva e industrial ilegal, as ações de fiscalização têm sido pouco efetivas. No caso da pesca esportiva, a velocidade dos barcos dos pescadores facilita a fuga durante as

ações de patrulhamento. Já no que tange à pesca industrial ilegal, ela é realizada na calada da noite com o objetivo de dificultar a ação dos órgãos fiscalizadores;

- A espécie invasora Coral Sol, que chegou ao Litoral Norte através de plataformas de petróleo usadas, oriundas do Oceano Pacífico, constitui um grave problema de bioinvasão;
- A sobrepesca, a pesca ilegal e a poluição estão diminuindo os estoques pesqueiros.

As inúmeras possibilidades de uso e ocupação das unidades de conservação no Litoral Norte e Baixada Santista – tais como a proteção do meio ambiente, a realização de atividades turísticas, pesquisa científica, visitação pública, manejo sustentável, instalação de infraestrutura (para fins de saneamento ambiental, abastecimento de água, fornecimento de energia, construção de estradas etc.), a proteção dos direitos das comunidades tradicionais (índios, quilombolas, caiçara etc.) - dependem em grande medida do tipo de unidade de conservação instituída, da capacidade de gestão de cada uma (aprovação do plano de manejo, instituição do conselho gestor) e do zoneamento propriamente dito.

Do ponto de vista jurídico, o litoral é palco de uma série de conflitos normativos advindos de diversas regras (leis, decretos, portarias, resoluções) estabelecidas pelos três níveis federativos. Não somente as normas que instituem as unidades de conservação marítimas e terrestres e seus respectivos planos de manejo definem as regras de uso e ocupação no litoral. Estas discussões serão recuperadas na quarta parte deste resumo executivo, que discute os instrumentos das políticas federais e estaduais incidentes na região.

Ocupação Urbana e Regulação Urbanística

A urbanização do litoral paulista encaixa-se sobre uma planície estreita localizada entre as encostas da Serra do Mar e o Oceano Atlântico. Essa faixa apresenta trechos mais largos ou mais estreitos, dependendo da configuração dos esporões da Serra do Mar. Há locais onde esses esporões alcançam a orla marítima restringindo bastante os processos de ocupação urbana. Na Baixada Santista, ao contrário do Litoral Norte, essa planície é mais contínua, sem muitas interrupções ocasionadas por grandes movimentos topográficos.

A existência de grandes porções do litoral paulista inserida em diferentes modalidades de unidades de conservação, somadas às Áreas de Preservação Permanente junto aos cursos d'água, áreas de mangues, entre outras restrições à ocupação urbana, faz com que as possibilidades de crescimento das cidades sejam limitadas. Elas são mais restritas nos municípios que fazem parte dos polos

regionais existentes (centro da Região Metropolitana da Baixada Santista – Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá). Essas possibilidades são maiores nos municípios que compõem o polo em formação (no centro do Litoral Norte – Caraguatatuba e São Sebastião) e potencial (centro da porção sul da Região Metropolitana da Baixada Santista – Itanhaém).

Como visto anteriormente, houve uma redução no ritmo de crescimento populacional nesses municípios na última década em comparação com décadas anteriores. Porém, a área vem passando por um importante processo de dinamização econômica, o que certamente ampliará a demanda de produção de novas áreas urbanas e de adensamento das áreas existentes. Tais desafios imprimem maior relevância ao planejamento da expansão urbana e do ordenamento territorial, reforçando a importância dos instrumentos urbanísticos.

As regras de ordenamento territorial do litoral paulista são produzidas de maneira constante pelos diversos entes federativos – União, Estado e Municípios – e através de instrumentos regulatórios distintos: leis, decretos, portarias, resoluções, planos de intervenção e etc.

Vale destacar, por exemplo, as regras de uso e ocupação do solo definidas pela Política Nacional de Gerenciamento Costeiro e, especialmente, a legislação estadual que institui o Zoneamento Econômico Ecológico (ZEE) no litoral, em processo de revisão no Litoral Norte e de elaboração do ZEE na Baixada Santista. Esses processos podem trazer consequências no que se refere às unidades de conservação instituídas, seja por eventuais conflitos legislativos de uso e ocupação do solo a serem criados, seja pelas diferentes formas de pressão de expansão urbana no entorno das unidades de conservação.

Entretanto, como se sabe, a política urbana é executada de maneira preponderante pelos municípios, aos quais cabe definir no território a função social da propriedade. Nesse sentido, há que se reconhecer o papel do Plano Diretor - principal instrumento da política urbana, aprovado por lei municipal específica e que estabelece concretamente o princípio da função social da propriedade no território – na definição das regras de uso e ocupação do solo para os dez anos subsequentes à sua aprovação.

Os municípios que compõem o Litoral Norte e Baixada Santista – Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela, Bertioga, Santos, Guarujá, São Vicente, Cubatão, Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe – integram regiões metropolitanas²⁰ e, possuem, portanto, obrigatoriedade de elaboração de planos diretores.

Dos 13 municípios da região, oito já possuem planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade. Dos cinco Municípios que ainda não atualizaram a legislação de

²⁰ A discussão sobre a regulamentação das Regiões Metropolitanas será apresentada na quarta parte deste Resumo Executivo, quando se discutem os instrumentos das Políticas Estaduais e Federais incidentes no território.

acordo com o que determina o Estatuto da Cidade, dois estão em processo de revisão²¹.

É importante que haja harmonia entre as diretrizes e regras estabelecidas para as unidades de conservação e a política urbana e de desenvolvimento urbano, estabelecida pelo Plano Diretor e eventuais leis de uso e ocupação do solo, de maneira a garantir o cumprimento da função social da propriedade, a gestão democrática das cidades e o equilíbrio ambiental da região.

Nesse sentido, cabe destacar que os Municípios também têm desempenhado um importante papel no que se refere às regras de proteção ambiental no nível municipal. Vários Municípios reconhecem, por exemplo, o Parque da Serra do Mar como Macrozona de Proteção Ambiental em seus Planos Diretores.

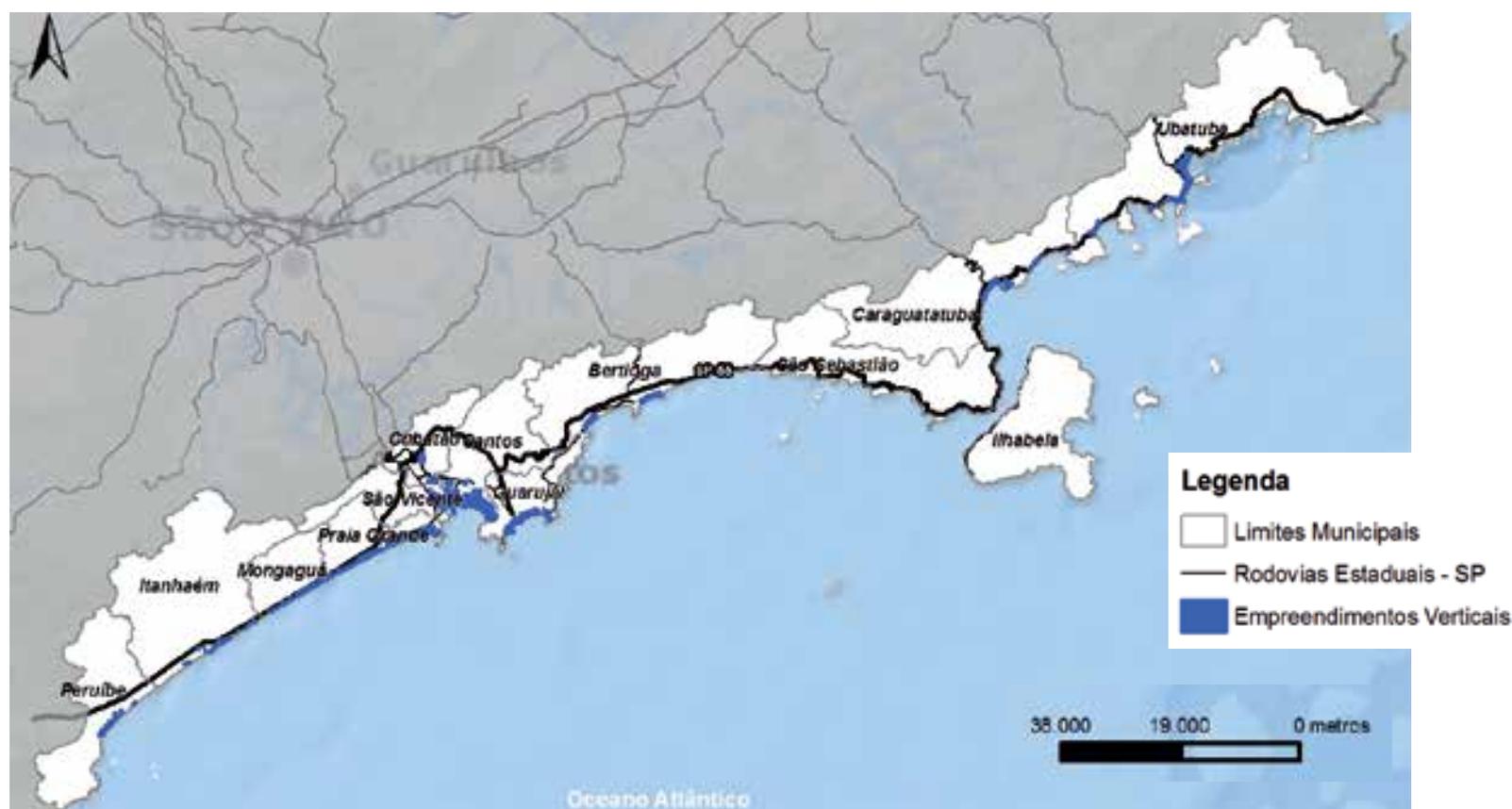
A seguir aprofundamos a discussão dos principais desafios ao desenvolvimento e à expansão urbana de Santos a partir da análise das dinâmicas imobiliárias e da precariedade habitacional – identificados como questões centrais.

²¹ Situação constatada até o fechamento do Diagnóstico Municipal, em dezembro de 2012. No Diagnóstico Regional podem ser encontradas tabelas onde foram sistematizadas as principais características dos Planos Diretores dos 13 municípios.

Dinâmica Imobiliária

De modo geral, as áreas urbanas da Baixada Santista, por serem mais antigas e consolidadas, apresentam locais com maior concentração de empreendimentos imobiliários verticais do que as áreas urbanas do Litoral Norte. Na Baixada Santista, Santos é o município que possui área urbana com maior verticalização. Em seguida vêm os municípios do Guarujá, São Vicente, Praia Grande e Bertioga. No Litoral Norte, destaca-se o município de Caraguatatuba, que é o único que possui algumas áreas urbanas verticalizadas. Pode-se dizer que essa verticalização do litoral paulista ocorre principalmente nos trechos localizados junto às praias, coincidindo com os locais caracterizados pela concentração de domicílios de uso ocasional, maiores níveis de rendimentos e maior valorização imobiliária.

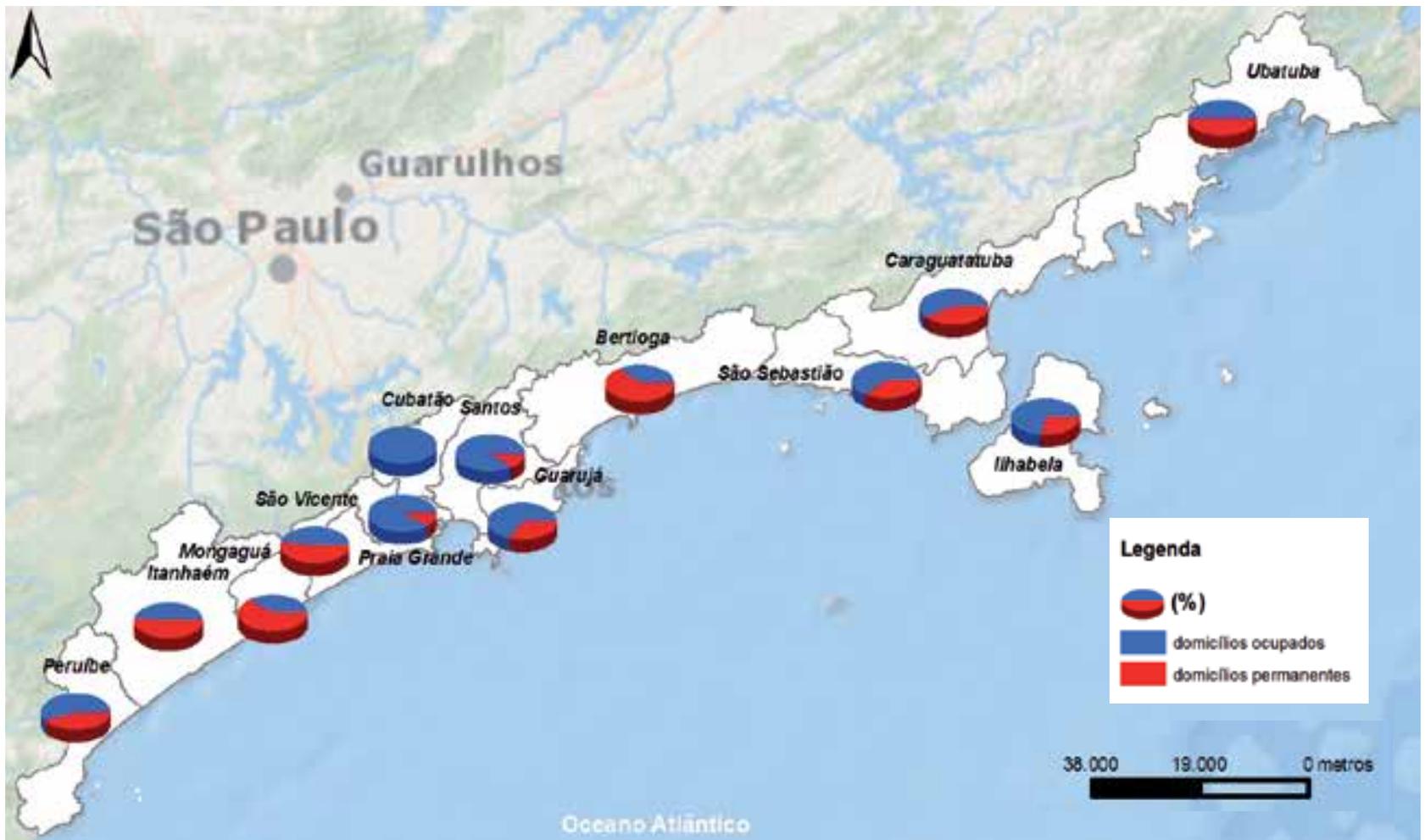
A intensificação da produção imobiliária, observada no cenário nacional, mas também na região como um todo, é responsável pela elitização crescente de determinadas áreas, contribuindo para uma cidade cada vez mais desigual do ponto de vista socioespacial e com menor qualidade de vida, uma vez que a verticalização excessiva gera uma série de impactos sociais, econômicos e ambientais.



MAPA 8
Distribuição dos empreendimentos verticais

Fonte: IBGE, 2010; Google Earth, 2012; Prefeituras municipais dos 13 municípios.

Embora a verticalização seja restrita a porções limitadas do território, deve-se se destacar a importância dos condomínios e loteamentos horizontais na dinâmica imobiliária. Estes empreendimentos respondem por grande parcela da produção imobiliária voltada para o veraneio e localizada nos municípios mais periféricos ao polo central da Baixada, tanto ao sul como mais ao norte. Como já referido, nesses municípios, o número de domicílios ocasionais pode chegar à metade do conjunto de domicílios existentes. A proporção dos domicílios de uso ocasional e de permanentes foi sistematizada no mapa a seguir.



MAPA 9
 Percentual de domicílios permanentes e de uso ocasional em 2010
 Fonte: censo Demográfico, IBGE, 2010

Embora exista uma tendência de fixação da população, com um crescimento mais significativo dos domicílios com residentes permanentes em comparação com o crescimento dos domicílios de uso ocasional, como já mencionado, não se pode minimizar a importância das dinâmicas imobiliária relacionadas ao veraneio no desenvolvimento urbano desses municípios. As atividades de produção imobiliária para o veranismo apresentam forte conteúdo mercantil, que se relaciona ao consumo sazonal, por conta das estações do ano, ao estímulo especulativo sobre os preços e ao impacto sobre a política habitacional.

A sazonalidade do veranismo, como se vê no litoral paulista, por conta da ociosidade e pico do uso das residências de moradia ocasional, provocam uma série de consequências para as cidades, desde a maior dificuldade de implementação da infraestrutura pública (pelo crescimento de uma estrutura subutilizada e, por isso, de elevado custo médio), a menor dinâmica e diversificação do comércio e serviços, passando pela dificuldade de inclusão formal do trabalho nas atividades de construção, serviços de utilidade pública, imobiliários e domésticos.

Precariedade Habitacional e Regularização Fundiária

A questão habitacional é um dos temas centrais na construção do diagnóstico socioambiental e deve ser pensada em articulação com as demais políticas urbanas. É fundamental dar atenção especial à questão do acesso a terra urbanizada e à dinâmica urbana como um eixo estratégico para a implementação de uma política habitacional que atenda a todas as classes sociais. Além de não ser possível produzir moradias sem uma base fundiária, o uso residencial ocupa a maior parte das cidades, com fortes relações com as políticas de ordenamento territorial, mobilidade e saneamento.

A precariedade habitacional é um ponto crítico na realidade urbana do litoral paulista como um todo. Todos os municípios estudados apresentam déficits qualitativos e quantitativos. O déficit habitacional quantitativo corresponde às necessidades de novas moradias e o déficit habitacional qualitativo corresponde às necessidades de melhorar as moradias existentes, do ponto de vista urbanístico e construtivo, sem precisar substituí-las. Na maioria desses municípios, esses déficits representam altos percentuais em relação ao total de domicílios existentes.

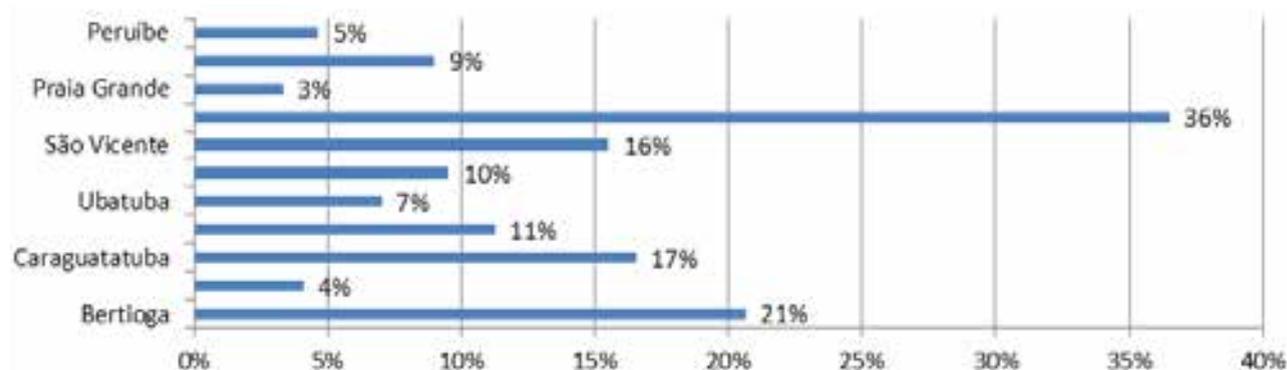
A tabela abaixo apresenta uma compilação dos déficits habitacionais apresentados pelos Planos Locais de Habitação de Interesse Social (PLHIS) elaborados por técnicos das prefeituras destes municípios, em diferentes períodos como mostrado a seguir²². Apesar de cada PLHIS apresentar uma metodologia própria, a reunião destes dados é importante porque dá a dimensão da carência de novas moradias utilizada como referência para o poder público municipal orientar suas políticas habitacionais. Percebe-se que os maiores déficits percentuais de novas moradias estão concentrados em Cubatão, Bertioga, Caraguatatuba e São Vicente, que representam respectivamente, 36%, 21%, 17% e 16% dos domicílios totais nestes municípios.

TABELA 3
Déficit por municípios identificados nos PLHIS

MUNICÍPIO	Déficit Quantitativo (Déficit por reposição e incremento de estoque)			% de domicílios
	Dentro de Assentamentos	Fora de Assentamentos	Total	
UBATUBA			4.221	7%
CARAGUATATUBA			3.930	12%
SÃO SEBASTIÃO			4.867	11%
ILHABELA			601	4%
BERTIOGA	4.578	4.684	9.262	21%
GUARUJÁ	Sem Informação			
SANTOS	5.547	11.329	16.876	10%
CUBATÃO	11.115	3.101	14.216	36%
SÃO VICENTE	9.767	9.338	19.105	16%
PRAIA GRANDE	1.800	4.837	6.637	3%
MONGAGUÁ	Sem Informação			
ITANHAÉM			6.048	9%
PERUÍBE	1.464	404	1.868	5%
REGIONAL	38.201	56.197	94.398	11%

Fonte: Prefeituras Municipais de Ubatuba (PLHIS,2010), Caraguatatuba(PLHIS,2011), São Sebastião (PLHIS,2011), Ilhabela(PLHIS,2011), Bertioga(PLHIS,2010), Guarujá (PLHIS,2011), Santos(PLHIS,2009), Cubatão(PLHIS,2009), São Vicente(PLHIS,2009), Praia Grande(PLHIS,2009), Itanhaém(PLHIS,2011) e Peruíbe(PLHIS,2009).

GRÁFICO 9
Percentual do déficit por domicílios nos municípios do litoral paulista identificados nos PLHIS



Fonte: Prefeituras Municipais de Ubatuba (PLHIS,2010), Caraguatatuba(PLHIS,2011), São Sebastião (PLHIS,2011), Ilhabela(PLHIS,2011), Bertioga(PLHIS,2010), Guarujá (PLHIS,2011), Santos(PLHIS,2009), Cubatão(PLHIS,2009), São Vicente(PLHIS,2009), Praia Grande(PLHIS,2009), Itanhaém(PLHIS,2011) e Peruíbe(PLHIS,2009).

Além do déficit habitacional quantitativo, os PLHIS trazem os cálculos do déficit habitacional qualitativo referentes às necessidades de melhorias em relação às inadequações habitacionais. Tais necessidades não demandam a substituição dos domicílios existentes, apenas medidas de melhorias urbanísticas e construtivas que resolvam estas inadequações. Assim como no cálculo do déficit habitacional quantitativo, os PLHIS municipais também apresentam diferenças nos cálculos dos déficits habitacionais qualitativos. Em alguns PLHIS, as metodologias utilizadas diferenciam inadequações habitacionais dentro e fora dos assentamentos precários, em outros os dados sobre essas inadequações não fazem essa diferenciação. As dimensões relativas às inadequações habitacionais identificadas também são diversas. Entre os aspectos considerados, pode-se destacar: a densidade habitacional interna; a carência de infraestrutura urbana; a inadequação fundiária; a inexistência de banheiros internos; os assentamentos precários que demandam urbanização simples e complexa, entre outras.

Essas dimensões das inadequações habitacionais, que não devem ser somadas pois podem incorrer em duplas ou mais contagens, foram sistematizadas na tabela a seguir.

²² Ver fontes das diferentes tabelas.

TABELA 4
Inadequações identificadas nos PLHIS

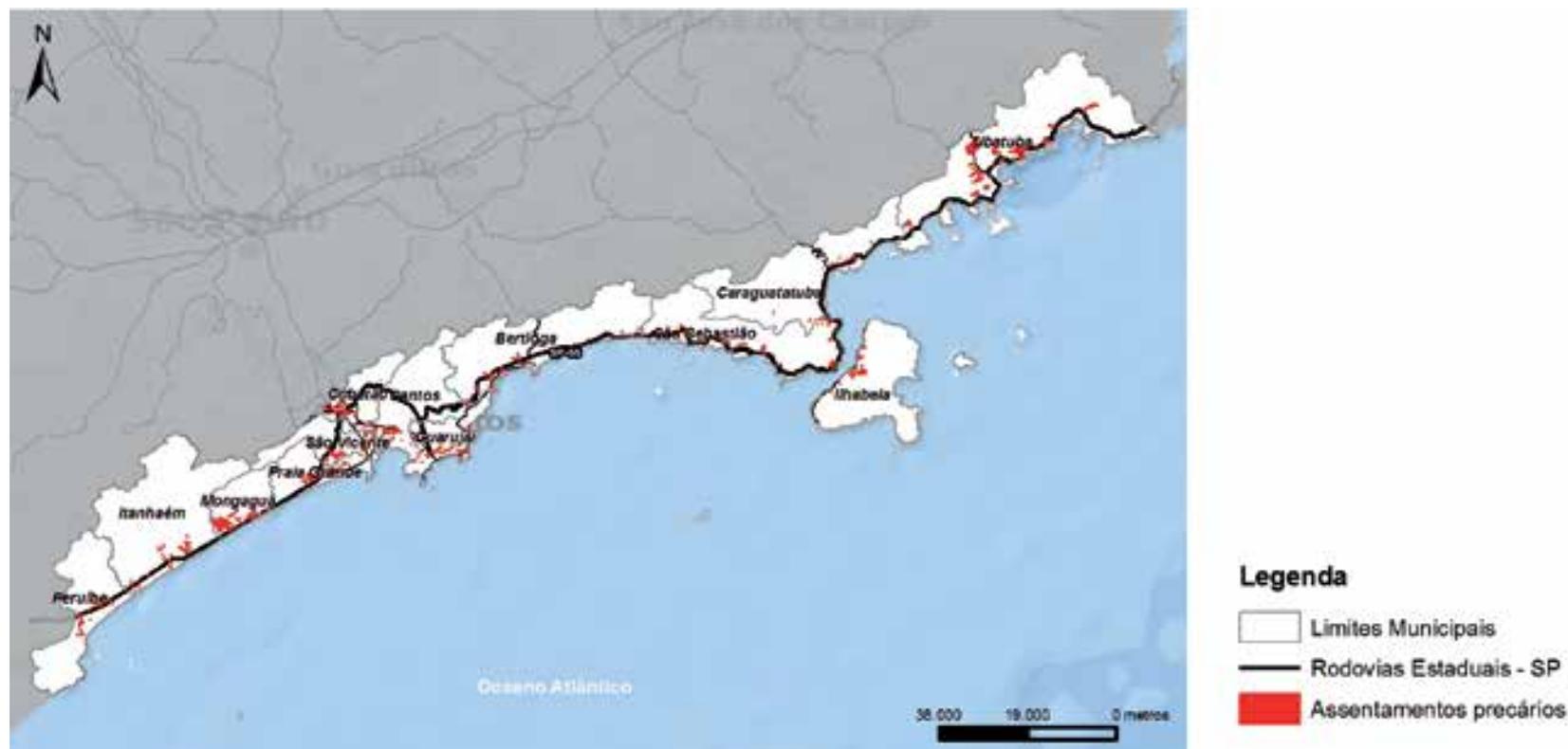
Município		Déficit Qualitativo (Inadequação Habitacional)		% de domicílios
Ubatuba (PLHIS 2010)		Densidade excessiva de moradores por domicílio	17.045	68%
		Carência de serviços de infraestrutura (energia elétrica e coleta de lixo)		
		Inadequação fundiária		
		Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva		
Caraguatatuba (PLHIS 2011)		Sem informação		
São Sebastião (PLHIS 2011)		Dentro de assentamentos precários	5.011	21%
Ilhabela (PLHIS 2012)		Sem informação		
Bertioga (PLHIS 2010)		Domicílios sem abastecimento de água e rede interna	713	2%
		Domicílios sem esgotamento sanitário, rede geral ou fossa séptica	2.252	5%
		Domicílios sem unidade sanitária interna	713	2%
		Domicílios sem energia elétrica	375	1%
		Domicílios sem coleta de lixo domiciliar	194	0%
		Domicílios com adensamento excessivo	906	2%
		Domicílios com inadequação fundiária urbana dos assentamentos precários mapeados	7.191	16%
		Domicílios com irregularidade fundiária referentes a loteamentos irregulares	5.764	13%
		Conjuntos habitacionais irregulares	982	2%
Guarujá (PLHIS 2011)		Sem informação		
Santos (PLHIS 2009)	Dentro de assentamentos	Urbanização simples	4.492	3%
		Urbanização complexa	3.338	2%
		Regularização fundiária	11.715	8%
	Fora de assentamentos	Domicílios sem banheiro	1.274	0%
		Adensamento excessivo	4.900	3%
Cubatão (PLHIS 2009)		Domicílios sem abastecimento de água e rede interna	5.026	14%
		Domicílios sem esgotamento sanitário, rede geral ou fossa séptica	11.971	33%
		Domicílios sem unidade sanitária interna	1.786	5%
		Domicílios sem energia elétrica	73	0%
		Domicílios sem coleta de lixo domiciliar	557	2%
		Domicílios com adensamento excessivo	2.469	7%
		Domicílios com inadequação fundiária urbana	-	-
		Loteamento irregular (2007)	934	3%
		Conjuntos habitacionais irregulares (2007)	6.020	16%
		Favelas (2009)	18.844	52%
		Domicílios irregulares em favelas (2008)	8.331	23%
	Domicílios com depreciação	730	2%	
São Vicente (PLHIS 2009)		Urbano	17.348	17%
		Rural	85	0%
Praia Grande (PLHIS 2009)		Adensamento excessivo	19.453	23%
		Carência de serviços de infraestrutura		
		Inadequação fundiária		
		Inexistência de unidade sanitária domiciliar exclusiva		
Mongaguá (PLHIS 2012)		Sem informação		
Itanhaém (PLHIS 2011)	Dentro de assentamentos	Urbanização simples	2664	9%
		Regularização fundiária	4607	16%
	Fora de assentamentos	Domicílios sem banheiro	949	3%
		Adensamento excessivo	2579	9%
Peruíbe (PLHIS 2009)		Dentro de assentamentos precários	170	9%
		Fora de assentamentos precários	3007	16%

Fonte: Prefeituras Municipais de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Ilhabela, Bertioga, Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande, Itanhaém e Peruíbe.

Todos os municípios do litoral paulista estudados possuem assentamentos precários ocupados por moradias da população de baixa renda. Essas precariedades caracterizam-se por irregularidade fundiária, existência de situações de risco geológico e por provisão inadequada e insuficiente de serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas de saneamento básico, saúde, educação, entre outros. De modo geral, as maiores concentrações destes assentamentos estão em Ubatuba no Litoral Norte, Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá e Mongaguá, na Baixada Santista. Uma parte significativa destes assentamentos está implantada sobre áreas de encosta com altas declividades na Zona de Amortecimento do Parque Estadual da Serra do Mar. Há assentamentos precários dentro do próprio Parque, como em Cubatão, ocasionando conflitos com as áreas de preservação ambiental.

É importante afirmar que os padrões de distribuição espacial destes assentamentos precários induzem a expansão urbana e contribuem para a fragmentação das áreas urbanas. Essa fragmentação possui alguns efeitos negativos que afetam diretamente as condições de vida das populações. Por exemplo, ocasiona descontinuidades na instalação dos sistemas de infraestrutura de saneamento básico, desarticula bairros urbanos, aumenta as distâncias entre eles e dificulta a mobilidade da população.

Finalmente, vale destacar que a questão do aprimoramento dos instrumentos da política de habitação e regularização fundiária de interesse social, voltada para a população de baixa renda, deve ser enfrentada tanto no âmbito estadual (regional) como no Municipal.



Saneamento Ambiental

O tema saneamento assume uma dimensão mais ampla na atualidade, abrangendo a dimensão ambiental. Considera-se saneamento ambiental o conjunto de ações socioeconômicas que têm por objetivo alcançar a salubridade ambiental por meio de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana, coleta e disposição sanitária de resíduos sólidos, líquidos e gasosos, promoção da disciplina sanitária de uso do solo, controle de doenças transmissíveis e demais serviços e obras especializadas com a finalidade de proteger e melhorar as condições de vida urbana e rural. Procurando abordar essas questões relativas ao saneamento ambiental na Região da Baixada Santista e do Litoral Norte, a seguir apresentamos as características principais e os desafios para a melhoria dos serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem urbana e resíduos sólidos.

ABASTECIMENTO DE ÁGUA

Apesar das discontinuidades e fragmentação dos sistemas de abastecimento de água nas áreas urbanas dos municípios estudados, há uma cobertura ampla que tende à universalização na oferta desses serviços e infraestrutura no litoral paulista²³. Essa tendência, de maneira geral, ocorre em todo o país. Dentre os 13 municípios estudados, apenas dois possuem menos de 80% dos domicílios ligados às redes de abastecimento de água: São Sebastião e Ubatuba. Conforme o mapa a seguir, as áreas com menos oferta desse tipo de rede localizam-se nas áreas mais distantes da orla, onde se concentra boa parte dos assentamentos precários e também os domicílios com moradores de menor renda, conforme visto anteriormente.



MAPA 11
Percentuais de domicílios ligados à rede geral de abastecimento de água segundo setores censitários – 2010
Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010. Elaborado por: Instituto Pólis

ESGOTAMENTO SANITÁRIO

A cobertura das redes de coleta de esgoto ainda é bastante insuficiente e não possui a abrangência verificada em relação às redes de abastecimento de água²⁴. Santos é o município do país melhor servido com redes de coleta de esgoto, com 100% dos seus domicílios dotados deste serviço e infraestrutura. Ao mesmo tempo, há diversas situações deficitárias nos demais municípios do litoral paulista, com destaque para Ilhabela, Itanhaém, Ubatuba, Bertioga e Mongaguá, conforme pode ser visto no gráfico abaixo.

É importante mostrar ainda que o dado levantado pelo IBGE sobre a existência de cobertura das redes de abastecimento de água e de coleta de esgoto não revela necessariamente atendimento, pois existem domicílios em áreas cobertas, mas sem ligação. Seguindo este raciocínio, os percentuais de domicílios verdadeiramente atendidos são inferiores aos verificados pelo Censo.

A maior parte dos domicílios que não contam com esse serviço e infraestrutura de saneamento básico lança seus esgotos em fossas sépticas que nem sempre apresentam a manutenção adequada. Entretanto, pode-se dizer que em áreas urbanas pouco adensadas nos municípios estudados, a utilização de fossas sépticas como solução para a destinação de esgotos não é tão prejudicial ao meio ambiente e para a balneabilidade. Ademais, há efeitos positivos para as condições de saúde coletiva da população. É importante indicar que o aumento na densidade urbana e o crescimento das cidades fazem com que o uso das fossas sépticas se torne inadequado.

²³ As análises detalhadas das condições de abastecimento de água em cada um dos municípios podem ser encontradas nos Diagnósticos Municipais dos 13 municípios elaboradas pelo Projeto Litoral Sustentável.

²⁴ As análises detalhadas das condições de esgotamento sanitário em cada um dos municípios podem ser encontradas nos Diagnósticos Municipais dos 13 municípios elaboradas pelo Projeto Litoral Sustentável.

O mapa a seguir mostra claramente que os maiores percentuais de domicílios com presença de rede coletora de esgoto concentram-se nos municípios que fazem parte dos polos regionais comentados anteriormente. A provisão desta infraestrutura está localizada com maior intensidade nas áreas próximas à orla onde se encontram os domicílios com maiores rendas familiares e de uso ocasional. A concentração de domicílios de uso ocasional com cobertura de rede de coleta de esgoto em detrimento dos domicílios com população fixa de baixa renda traz uma importante questão para a reflexão. Enquanto a infraestrutura instalada fica ociosa em grande parte do ano, a população de baixa renda, moradora permanente destes municípios, não tem acesso a esta infraestrutura básica para sua vida cotidiana.



MAPA 12
 Percentuais de domicílios ligados à rede coletora de esgoto ou pluvial segundo o setor censitário (2010)
 Fonte: Censo Demográfico IBGE, 2010. Elaborado por: Instituto Pólis

Contudo, mesmo as áreas com predominância de domicílios de uso ocasional em alguns municípios ainda apresentam déficits de atendimento de infraestrutura, como ocorre, por exemplo, na maior parte da Costa Sul de São Sebastião, ou são atendidas por sistemas particulares.

Também merece menção o fato de que a tarifa social da SABESP é aplicada em função do consumo e não da renda familiar, alcançando indevidamente domicílios de uso ocasional.

Outros aspectos relevantes são o tipo de tratamento, a eficiência das redes e o desestímulo à ligação à rede, em função da tarifa. No primeiro caso, o maior exemplo é o da Ilha de São Vicente, cujo sistema é apenas primário, necessitando de afastamento via emissário, para atender à legislação. No tocante à eficiência das redes, destaca-se o caso dos morros de Santos, nos quais foi implantada rede pela prefeitura e depois pela SABESP, mas, por falta de manutenção ou por questões técnicas, os extravasamentos são frequentes. Quanto à questão tarifária, a perspectiva de duplicação do valor da fatura desestimula os responsáveis pelos domicílios efetuarem as ligações às redes recentemente disponibilizadas.

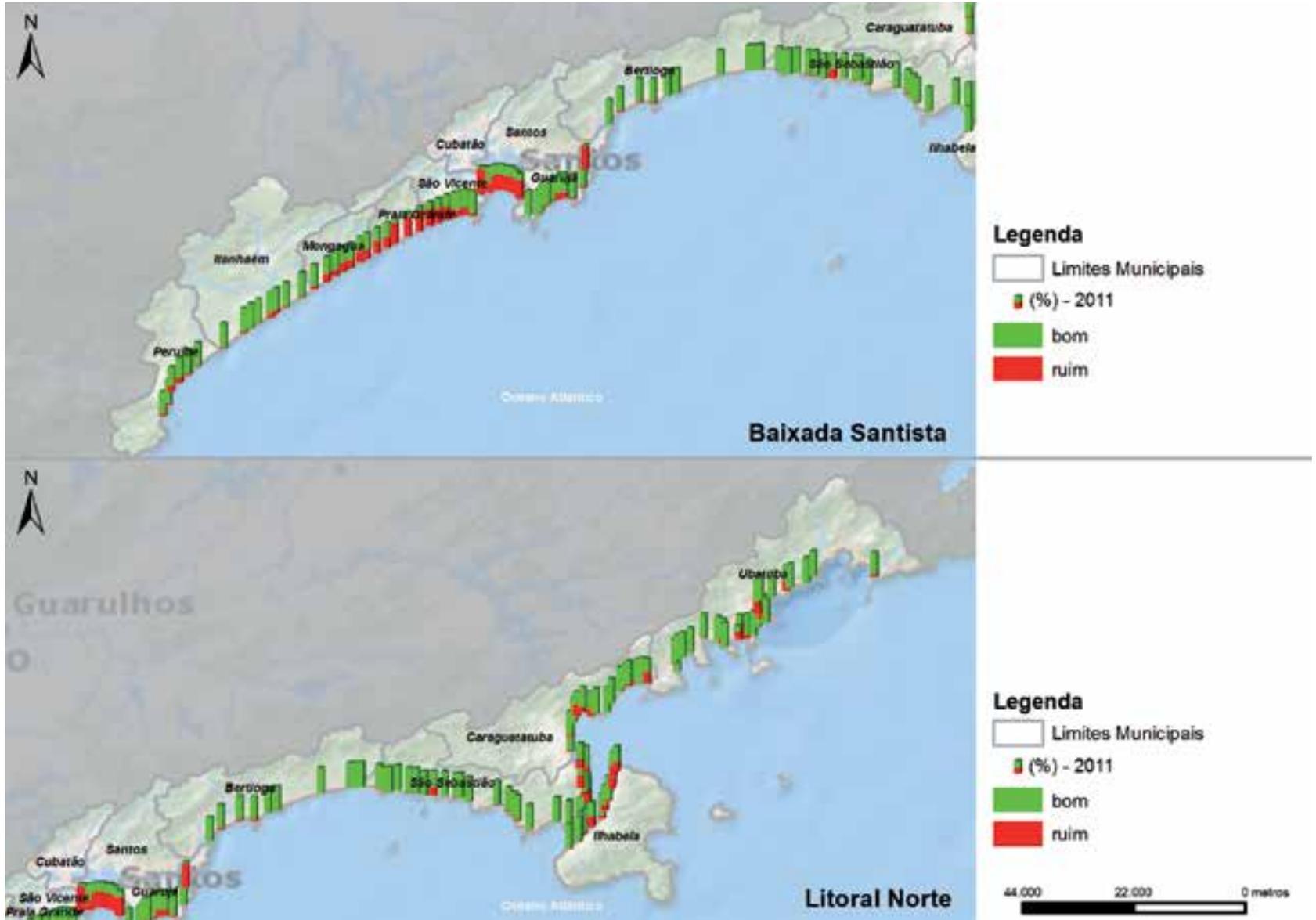
Outro importante indicador da qualidade do saneamento ambiental, no caso de municípios litorâneos, é a qualidade das praias, aferidas pelos índices de balneabilidade. Segundo o documento da CETESB (2012), a qualidade das águas costeiras brasileiras é bastante influenciada pelas condições de saneamento básico existentes nas cidades litorâneas. Muitas das capitais brasileiras estão localizadas à beira-mar e na maioria dos casos não possuem infraestrutura de saneamento suficiente para sua população. Dessa forma, o aporte de esgotos domésticos para as praias se torna um fato rotineiro.

Com o intuito de mostrar a tendência da qualidade das praias de modo integrado, baseando-se nos resultados do monitoramento semanal, a CETESB desenvolveu uma Classificação Anual que expressa a qualidade que a praia apresenta com mais constância naquele ano.

O mapa a seguir mostra os percentuais do ano de 2011 em que as diferentes praias do litoral estiveram próprias ou impróprias. Neste mapa é possível perceber que nos locais do litoral norte onde existe uma maior concentração de assentamentos precários sem coleta de esgoto ou mesmo domicílios sem cobertura desta infra-

estrutura, os índices de balneabilidade são piores. Isso ocorre porque os esgotos não coletados são jogados diretamente nos córregos que desaguam no mar, piorando a qualidade destas águas.

Na Baixada Santista, Santos e São Vicente, apesar de apresentarem boa cobertura na oferta de rede coletora de esgoto, tiveram boa parte do ano de 2011 com a balneabilidade de suas principais praias classificada como imprópria. No caso da Baía de São Vicente, essa balneabilidade negativa se explica pelo acúmulo de contaminantes que não se dispersam em direção à Baía de Santos por causa do aterro realizado entre a Ilha Porchat e a ilha de São Vicente. Esse aterro criou uma barreira que alterou as dinâmicas das marés dificultando a circulação de águas poluídas da Baía de São Vicente.



MAPA 13
Condições de Balneabilidade das Praias

Fonte: Pontos de Monitoramento das Praias – CETESB, 2011. Elaborado por: Instituto Pólis

RESÍDUOS SÓLIDOS

No diagnóstico da questão dos resíduos sólidos na região foram desenvolvidas análises do conjunto de municípios sob a perspectiva de implementação um sistema de gestão com sustentabilidade socioambiental e econômica em diálogo com as exigências da Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS) - Lei 12.305/2010.

Além disso, procurou-se abordar a situação da geração, coleta e destinação de resíduos sólidos (reutilização, reciclagem, tratamento e disposição final), com análise da situação jurídico-institucional, infraestrutura, e de aspectos sociais, econômicos e ambientais.

Na maior parte dos municípios, a gestão de resíduos está dividida de acordo com a natureza das ações. A execução das atividades ou o acompanhamento e supervisão dos contratos de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos está a cargo de secretarias municipais de serviços e/ou obras, enquanto que as atividades relativas ao planejamento das ações

são de responsabilidade das secretarias de meio ambiente (na maior parte) e de planejamento, como demonstrado no quadro a seguir. Foi identificada a necessidade de maior integração interna entre os setores da administração pública, e externa, entre os parceiros, as cooperativas e os sistemas de coleta seletiva e de logística reversa (este último, quando implantado em todo o país).

Deve-se destacar que a maioria dos municípios possui algum documento-base de referência que estabelece alguma diretriz para a gestão sustentável de resíduos, sendo que todos os municípios possuem Plano de Saneamento – desenvolvidos por iniciativa do governo estadual, em parceria com os municípios do litoral paulista. O conteúdo destes planos contempla a temática de resíduos sólidos, porém sem a abrangência exigida pela PNRS. Dos 13 municípios analisados, cinco²⁵ possuem Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS), elaborados após a aprovação da Política Nacional de Resíduos Sólidos, e, portanto, com ciência das determinações da referida legislação nacional sobre o conteúdo mínimo a ser atendido.

Em relação à prestação dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, foi identificado que a mesma é repassada a terceiros quase que integralmente, seja por meio de contratos firmados após processo licitatório baseado na Lei Federal nº 8.666, seja por meio de concessão – como é o caso de Bertioga.

Em relação à existência de programas de coleta seletiva, a totalidade dos municípios do litoral paulista possui alguma iniciativa de coleta diferenciada de resíduos sólidos – situação que contribui para reduzir o volume de resíduos destinados aos aterros sanitários, mas com resultados ainda incipientes.

Sobre a situação da geração de resíduos, as análises mostraram que a média identificada no conjunto de municípios gira em torno 1 quilo por habitante por dia, o que está bastante próximo da média nacional (1,1 kg/hab/dia). Em média, são geradas 2.000 toneladas de resíduos sólidos domiciliares por dia na região, o que corresponde à geração de dois milhões de pessoas. O maior problema, neste sentido, é a quantidade gerada na alta temporada, que pode duplicar e, em alguns casos, triplicar, com o afluxo de turistas durante os meses de Dezembro, Janeiro e Fevereiro. Ou seja, os 13 municípios podem gerar até 4.000 toneladas de resíduos sólidos nestes períodos. É importante destacar que a quantidade de resíduos sólidos gerado na época de alta temporada equivale a cerca de 35% de todo o montante de resíduos gerados no ano, num período de três meses (25% dos dias de um ano).

A geração per capita varia em relação a cada um dos municípios analisados, considerando o perfil socioeconômico e os hábitos alimentares e de consumo de cada comunidade local. As maiores gerações de RSU per capita estão localizadas nos municípios de Santos e Bertioga (1,2 kg/hab/dia), enquanto os municípios de São Vicente, Itanhaém, Peruíbe, Cubatão, Ubatuba e Caraguatatuba apresentam números abaixo de 1,0 kg/hab/dia.

Em relação à composição dos resíduos sólidos, a região segue a média da nacional, ou seja, quase 60% são resíduos úmidos. No quadro geral, considerando-se a totalidade dos 13 municípios analisados, a média alcançada chega a 32% de resíduos secos (recicláveis), 59% de resíduos úmidos (orgânicos) e menos de 10% de rejeitos, o que é uma marca interessante se comparada com o cenário nacional – cuja média encontra-se em valores próximos aos 15%, com possibilidade de redução ao se incentivar a recuperação dos recicláveis que ainda permanecem nessa massa.

As análises apresentadas no Diagnóstico Regional mostram que houve um crescimento no volume de resíduos ao longo dos últimos anos, consequência direta da elevação do poder aquisitivo da parcela mais carente da população brasileira, que passou a consumir mais produtos e serviços e, portanto, a gerar mais resíduos. Este aumento no total dos resíduos produzidos demanda maior infraestrutura e aumento nos gastos públicos para dar destinação adequada aos mesmos. Vale apontar que os custos médios já são elevados, girando em torno de R\$ 330.000.000,00, equivalente a um custo por habitante/dia de R\$ 170,00 – valor muito acima da média nacional que é de R\$ 70,00. Na análise do custo per capita por município, São Sebastião se destaca, tendo um custo per capita de R\$ 700,00. A média do Litoral Norte apresenta-se bastante superior à média da Baixada Santista, justamente pela situação apresentada por São Sebastião.

Quando se analisam os custos por tonelada/município, há um sobressalto nos valores obtidos para o município de São Sebastião (R\$ 900,00), Itanhaém (R\$ 700,00), Santos e Cubatão (aproximadamente R\$ 500,00), que tem seus custos elevados principalmente pelas grandes distâncias a serem percorridas pelos veículos coletores, situação agravada na época de verão, onde o intenso fluxo de veículos de veranistas e visitantes reduz significativamente a velocidade média de deslocamento, aumentando, portanto, o tempo de viagem e o custo do frete. Nos demais municípios, há certo equilíbrio entre os valores, mantendo-se em níveis entre os R\$ 200,00 e R\$ 300,00 (praticamente sete municípios estão neste patamar).

²⁵ Os Planos Municipais de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS) de Santos, Guarujá, Itanhaém, Bertioga e Caraguatatuba foram realizados em 2012. Os planos de Peruíbe e Mongaguá estavam em Elaboração no momento da pesquisa.

A situação do transbordo, transporte e disposição final dos resíduos coletados é bastante peculiar na região: cinco aterros servem aos 13 municípios, sendo que 3 deles estão localizados fora da região (nos municípios de Mauá, Tremembé e Santa Isabel) e atendem, portanto, a 11 municípios. Santos e Peruíbe são os únicos municípios que possuem aterro sanitário no seu território.

Este cenário implica em alguns problemas:

- Obrigatoriedade da existência de unidade de transbordo – unidade em que ocorre a transferência da carga de resíduos dos veículos coletores para veículos de maior capacidade (carretas), que farão o transporte dos resíduos até a unidade de disposição final (aterro sanitário);
- Altos custos de transporte, considerando a distância entre os municípios (área geradora de resíduos) e a unidade de disposição final (aterro sanitário) – a média é de 100 quilômetros de distância entre as unidades de transbordo e de disposição final;
- Grande quantidade de caminhões de transporte de resíduos que circula nas estradas, gerando impactos no tráfego, e, mais especialmente, aumentando os riscos de acidentes (tombamentos) e os impactos ambientais pela emissão de CO²;
- Dependência em relação às empresas que operam os aterros e riscos de surgimento de eventuais impedimentos para depositar os resíduos, o que geraria situação crítica para as prefeituras.

A existência de estações de transbordo está associada a impactos ambientais, tais como o depósito dos resíduos no solo, a céu aberto, gerando coleta não adequada do chorume, mau cheiro, presença de urubus etc. Estes problemas foram identificados em Praia Grande, Itanhaém, Mongaguá e Guarujá. A maior parte dos municípios tem o foco na disposição final para aterros sanitários e declara não ter possibilidade de ter aterros sanitários no município. Este é considerado pelos gestores o grande problema da gestão de RSU.

Cabe destacar um debate emergente na região sobre a incineração. Quando os gestores locais são indagados sobre este tipo de tecnologia, as respostas variam de uma percepção positiva, considerando que os mesmos pela modernização não emitem mais poluentes e geram energia, a percepções negativas que problematizam seu uso pelos altos custos de implantação e manutenção/monitoramento. Em alguns locais houve forte reação da sociedade questionando o impacto deste tipo de tecnologia.

Todos os municípios têm passivo ambiental, dado o uso de lixões, depósito a céu aberto de resíduos sólidos urbanos. Alguns municípios elaboraram pro-

jetos de remediação e estão pendentes de aprovação pela Cetesb, outros não têm recursos para tal e tem também três casos de áreas recuperadas em que foram implantadas melhorias (sistemas de drenagem e tratamento).

Com relação à integração dos catadores, identificou-se em todos os municípios estudados alguma iniciativa mais ou menos estruturada para este fim, o que não significa dizer que estas operem em condições adequadas. Constatou-se a existência de 11 cooperativas e associações de catadores, sendo que em dois municípios os trabalhadores atuam com carteira assinada, contratados por uma ONG, no caso de Caraguatatuba e pela própria Prefeitura, no caso de Ubatuba. No total, portanto, tem-se 14 unidades de triagem. Estas organizações²⁶ estão, em sua maioria, formalizadas, isto é, com registro formal de entidade da sociedade civil, o que permite estabelecer as relações comerciais e de parceria.

Outro aspecto comum a todos os municípios é o descarte irregular de RCC – Resíduos da Construção Civil. Os gestores declaram ter bastante dificuldade em resolver esse problema. Na Baixada Santista, porém, gestores de vários municípios informam que os resíduos da construção civil, após coletados pelas empresas que atuam nesta área, são utilizados para aterramento de terrenos e correção de vias públicas.

Mobilidade

Boa parte dos pontos críticos na mobilidade urbana e regional do litoral paulista encontra-se ao longo dos eixos rodoviários que atravessam e interligam os bairros urbanos de diferentes municípios da região.

Na Baixada Santista, os congestionamentos concentram-se nas principais avenidas dos municípios centrais - Santos, São Vicente, Cubatão e Guarujá. Em Santos, um ponto crítico encontra-se nas vias de acesso à cidade, a partir das Rodovias Anchieta (SP-150) e Imigrantes (SP-160), que também servem de acesso ao Porto que recebe grande quantidade de caminhões. A necessidade de melhoras das condições de acesso ao Porto de Santos é premente, sendo a melhoria e ampliação do acesso ferroviário um dos mais importantes meios de reduzir a circulação de caminhões na área.

Ainda na Baixada Santista, há ocorrências de congestionamentos, acidentes e atropelamentos ao longo do eixo da Rodovia Padre Manoel da Nóbrega (SP-055 – entre o Porto de Santos e Peruíbe) que atravessa e interliga bairros de diferentes municípios e viabiliza o acesso a áreas com maior oferta de empregos em Santos, São Vicente,

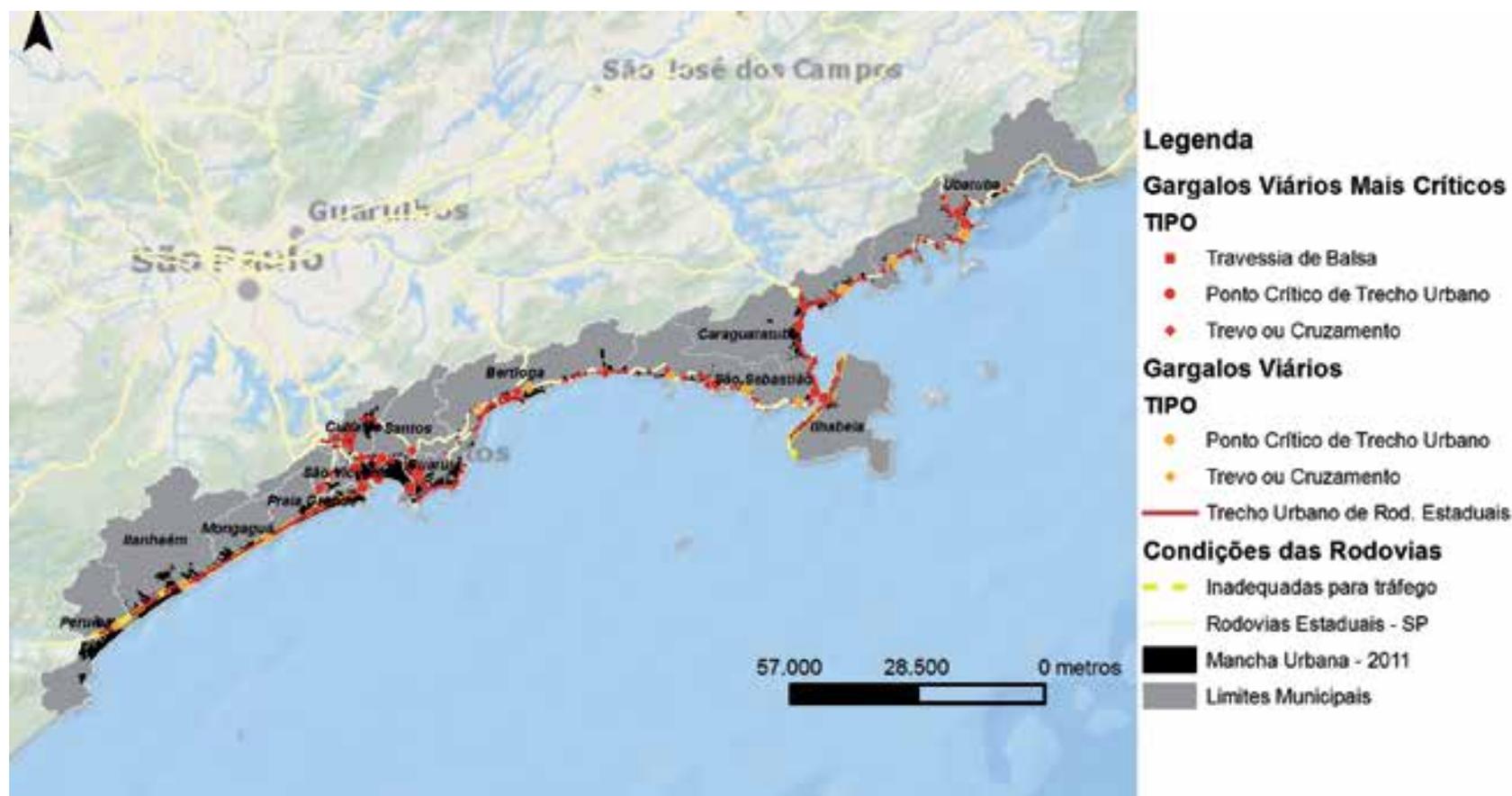
²⁶ Uma análise mais detalhada sobre o perfil destas organizações pode ser encontrada no Diagnóstico Regional, na parte referente aos Resíduos Sólidos.

Cubatão e Guarujá. O mesmo problema existe no eixo da Rodovia Dr. Manoel Hyppólito Rego Jr.²⁷ (SP-055), entre Ubatuba e o Porto de Santos. Nesses eixos rodoviários o tráfego local de automóveis, bicicletas e pedestres é sobreposto pelo tráfego regional. Os problemas de mobilidade se agravam nos feriados prolongados e nos períodos de férias de verão quando há grande quantidade de visitantes nos municípios.

A Rodovia Padre Manoel da Nóbrega se conecta ao complexo rodoviário Anchieta-Imigrantes e recebe o tráfego de veículos oriundos da Região Metropolitana de São Paulo e de outras áreas do Estado de São Paulo. A Rodovia Dr. Manoel Hyppólito Rego Jr. se conecta à Rodovia dos Tamoios (SP-099), na área urbana de Caraguatatuba, e à Rodovia Oswaldo Cruz (SP-125), na área urbana de Ubatuba, recebe tráfego de veículos vindos do Vale do Paraíba e da região de Campinas. Isso provoca conflitos e agrava os problemas de mobilidade no litoral paulista.

É importante ressaltar que, em alguns municípios do litoral sul e norte, o eixo da SP-55 estrutura o próprio sistema viário local, não disponibilizando, em alguns pontos, vias marginais. Esta situação provoca uma confusão na hierarquia viária e potencializa riscos de acidentes. Além disso, este eixo estrutura o sistema de transporte coletivo metropolitano por meio de ônibus, que é no geral caracterizado pela baixa integração, mesmo nos polos da região, onde há grande pendularidade em função dos deslocamentos de trabalho e estudo.

No mapa a seguir é mostrada a sobreposição das rodovias às manchas urbanas dos municípios e indicados os pontos de gargalos.



MAPA 14
Principais Rodovias, áreas urbanas e gargalos para a Mobilidade

Fonte: IBGE, 2010; SISCOM, 2012. Elaboração: Instituto Pólis, 2012.

Para evitar o agravamento nos problemas de trânsito nos trechos da Rodovia Dr. Manoel Hyppólito Rego Jr. que atravessam o Município de Caraguatatuba e a Costa Norte de São Sebastião, que serão acirrados pela ampliação do Porto de São Sebastião, está prevista a construção do chamado Contorno Norte. Este foi pensado como um meio de interligar a Rodovia dos Tamoios ao Porto de São Sebastião, desviando o tráfego de caminhões das áreas urbanas centrais daqueles municípios.

²⁷ Esta rodovia utiliza, parcialmente, o traçado projetado do trecho paulista da BR-101, Rio-Santos.

Segurança Pública

As análises do diagnóstico regional partiram das discussões municipais, da leitura das estatísticas criminais dos diferentes municípios e da identificação dos espaços de organização, articulação e gestão regional.

Do ponto de vista dos registros criminais, os 13 municípios analisados estão distribuídos entre o Deinter 6²⁸, que abrange os municípios da Baixada Santista e o Deinter 1²⁹, que abrange os municípios do Litoral Norte.

Dentre os municípios da Baixada Santista, Bertioga é o que registra as menores taxas para os crimes de "homicídio doloso", "roubo", e "furto e roubo de veículos", sendo portanto um dos mais seguros do litoral. Apenas para o crime de "furto", o município tem a segunda menor taxa. Onde há maior distância entre as taxas observadas em Bertioga e o município com os maiores índices é em relação ao crime "furto e roubo de veículos".

No grupo das cidades com as menores taxas, podemos citar também Praia Grande que, em 2011, teve a segunda menor taxa de homicídios dolosos quando comparada às outras cidades da mesma região. O mesmo acontece em se tratando de crimes contra o patrimônio como "roubo", e "furto" (no caso do último, o município teve a menor taxa em 2001).

Em se tratando de "furto e roubo de veículos" a cidade tem a 4ª menor taxa, mas ainda pode ser agrupada entre os municípios com os índices mais baixos na região.

No caso de Cubatão, temos um cenário oposto, com o município registrando as maiores taxas para os crimes de "homicídio doloso", "roubo", e "furto e roubo de veículos". Apenas para o crime de "furto", o município tem taxas intermediárias em relação às outras cidades. A análise comparativa deixa claro como a violência e a criminalidade são hoje os grandes desafios para o município e reiteram a necessidade de políticas de prevenção.

²⁸ O DEINTER 6 foi criado através do Decreto nº44.448/1999. Sua sede está localizada no município de Santos, e suas funções conjugam ações da polícia judiciária, administrativa e preventiva especializada. Sob sua responsabilidade estão 4 delegacias seccionais: Santos, Itanhaém, Registro e Jacupiranga. O DEINTER 6 possui também em sua estrutura, a Delegacia de Investigação de Crimes de Extorsão Mediante Sequestro de Santos, o Grupo de Operações Especiais – GOE, a Unidade de Inteligência Policial e o Núcleo de Ensino Policial situado em Praia Grande (site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo/ SSP/SP. <www2.policiaocivil.sp.gov.br/x2016/modules/mastop_publish/?tac=DEINTER_6>, consulta feita em 16/04/2012).

²⁹ O DEINTER 1 é responsável por uma região com aproximadamente 2,2 milhões de habitantes, e conta com as Delegacias Seccionais de Polícia de São José dos Campos, Taubaté, Jacareí, São Sebastião, Guaratinguetá e Cruzeiro (site da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo - SSP/SP. <<http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lenoticia.aspx?id=27013>>, consulta feita em 07/06/12).

Itanhaém registra a segunda maior taxa de "homicídios dolosos". O município também lidera a comparação em se tratando do crime de "furto". Já para os crimes de "roubo" e "furto e roubo de veículos", o município faz parte do grupo de cidades com as maiores taxas.

Guarujá tem registros "intermediários", sobretudo no que se refere aos crimes de "homicídio doloso" e "roubo". Em se tratando dos crimes de "furto" e "furto e roubo de veículos", o município está no grupo que registra os menores índices. Ainda assim, quando analisados individualmente, os índices do município demandam atenção. Somados ao aumento dos homicídios observado em 2012, tais indicadores sublinham a necessidade de políticas específicas para enfrentar a violência e a criminalidade no município.

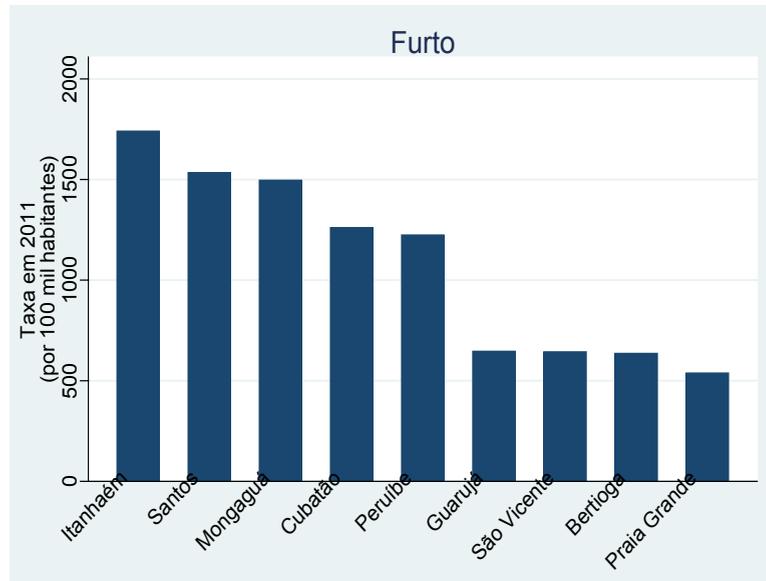
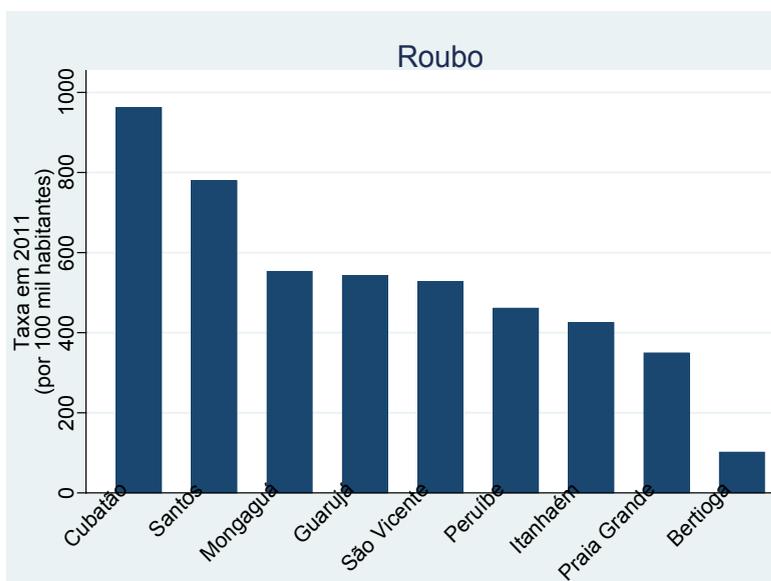
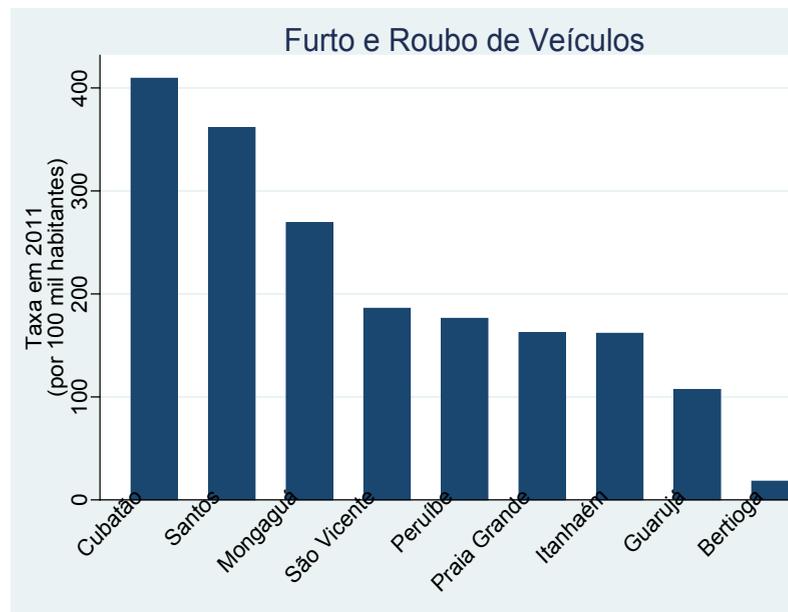
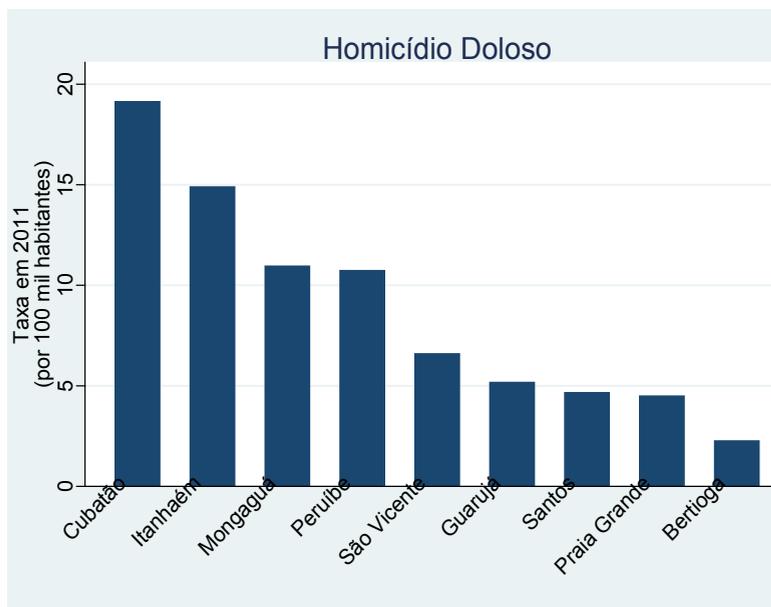
Quando comparada às outras cidades da mesma região, Mongaguá tem a terceira maior taxa de homicídio doloso. O mesmo acontece para os crimes de "roubo", e "furto e roubo de veículos" e "furto".

Os registros de Peruíbe a colocam mais próxima do grupo de municípios com as taxas mais elevadas. Em se tratando de crimes contra o patrimônio como "roubo", e "furto e roubo de veículos", a cidade ocupa um lugar intermediário, mas nesse caso agrupada com as cidades com os menores índices. No que se refere ao crime "furto", o município volta a ter taxas elevadas em relação aos outros municípios onde esse tipo de ocorrência tem registros menores.

Quando comparada às outras cidades da mesma região, Santos registra a terceira menor taxa de "homicídio doloso". Contudo, em se tratando dos crimes de "roubo", e "furto e roubo de veículos", o município tem a segunda maior taxa da região. A análise comparativa evidencia um quadro municipal distinto em relação aos crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio. Essa diferença é um indicativo importante que deve nortear abordagens específicas das políticas de segurança pública.

Por fim, São Vicente também ocupa um lugar intermediário quando comparada às outras cidades da mesma região em relação aos homicídios dolosos. Estando mais próxima do grupo de cidades com as taxas mais baixas. O mesmo acontece para os crimes de "roubo", e "furto e roubo de veículos". No caso do primeiro, a diferença entre São Vicente e as outras cidades é muito pequena. Em relação ao segundo, a diferença entre São Vicente e as cidades com as maiores taxas é mais evidente. Já no que se refere ao crime "furto", o município tem a terceira taxa mais baixa da região.

GRÁFICO 10
Estatísticas dos Municípios da Baixada Santista (Deinter 6)
 Fonte: Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior - DEINTER 6, 2011



Dentre os municípios do Litoral Norte, Caraguatatuba registra as menores taxas para os crimes de “furto” e “roubo”. No que se refere a “furto e roubo de veículos” e “homicídios dolosos”, contudo, a cidade tem o segundo índice mais elevado, muito próximo à Ubatuba município da região com os maiores índices de ocorrências. A análise comparativa reitera a percepção de que a temática da segurança pública deve ser um elemento de preocupação e atenção das políticas públicas nesses dois municípios. A comparação dialoga, ainda, com dados de 2012, que apontam Caraguatatuba e Ubatuba na contramão da onda de redução da criminalidade pela qual algumas cidades do litoral vêm passando.

São Sebastião registra as maiores taxas para os crimes de “furto” e “roubo” quando comparado aos outros municípios da mesma região. No que se refere a “furto e roubo de veículos”, contudo, a cidade tem o menor índice, significativamente mais baixo do que os outros dois municípios que fazem parte dessa análise. O mesmo acontece com os “homicídios dolosos”, mas nesse caso com uma diferença menor entre as três cidades. A análise comparativa mostra que São Sebastião é mais segura em comparação com os municípios do Litoral Norte, mas que o crime de furto persiste como um problema.

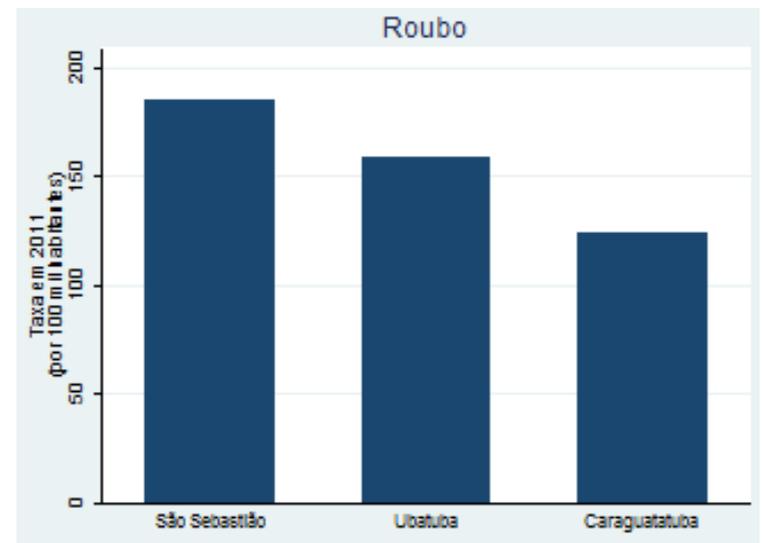
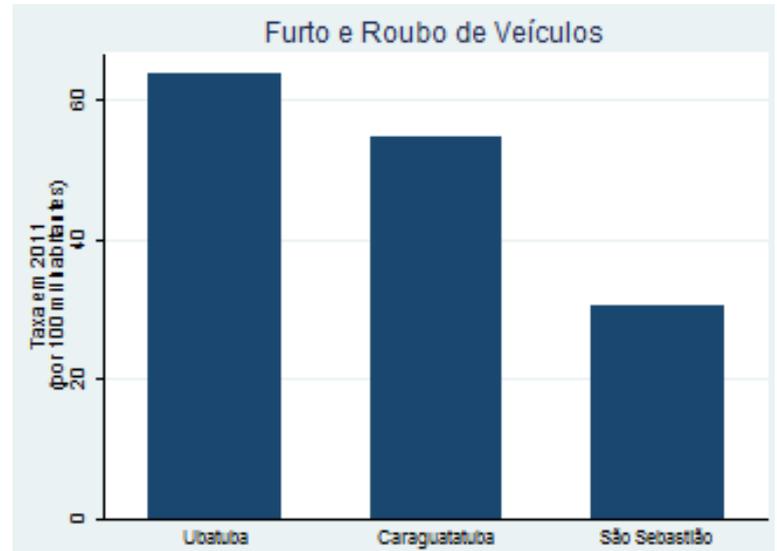
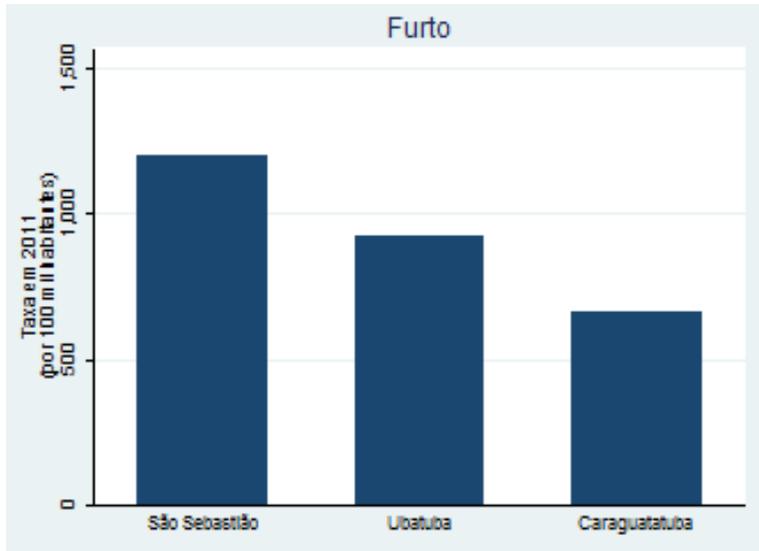
Não existem registros disponíveis para Ilhabela, indicando que esse é um município com baixos indicadores de criminalidade³⁰.

³⁰ A justificativa apresentada pela SSP/SP é que “Dado não disponibilizado devido à grande variabilidade nas taxas de homicídios dolosos. Esta variação é decorrente de flutuações naturais que ocorrem nos dados, quando se trabalha com número pequeno de eventos, o que prejudica o dimensionamento do fenômeno, podendo levar a conclusões equivocadas sobre o aumento ou queda”.

GRÁFICO 11

Estatísticas dos Municípios do Litoral Norte (Deinter 1)

Fonte: Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior - DEINTER 1 (2011)



Com relação ao aparato e à capacidade institucional, verificou-se que entre os nove municípios da Baixada Santista, pertencentes ao Deinter 6, oito possuem secretaria ou outro órgão especificamente destinado à Segurança Pública, sendo Bertioga a única cidade onde tal estrutura não aparece. Oito possuem Guarda Municipal, sendo que sete não atuam armadas. Cubatão é o único município do grupo que não possui Guarda Civil Municipal (GCM) e Praia Grande a única cidade onde a Guarda atua armada.

A despeito da existência das secretarias, apenas dois municípios possuem Plano Municipal de Segurança (Mongaguá e Santos)³¹. Por outro lado, seis municípios (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Mongaguá, Santos e São Vicente) possuem leis municipais de impacto direto na segurança do município, o que indica a consolidação de uma plataforma legal mínima para impulsionar ações nesse campo.

Todos os municípios possuem delegacias, bases da polícia militar e Defesa Civil; apenas três possuem presídio ou carceragem. Seis cidades utilizam câmeras de vigilância, e uma cidade está em fase de conclusão de um projeto para implantá-las. Nos últimos anos, temos visto a difusão cada vez maior desse tipo de tecnologia como estratégia de segurança. O uso de tal recurso merece atenção no que se refere ao planejamento, regulação e limitações.

Oito cidades declaram possuir fórum de planejamento conjunto com outras secretarias para ações de Segurança Pública e oito também organizam algum tipo de fórum comunitário dedicado ao tema de Segurança Pública.

Todos os nove municípios indicaram alguma relação e/ou parceria com o Governo Estadual para a implementação de ações de Segurança Pública. Essas se restringem, sobretudo, a parcerias no âmbito da chamada "Operação Verão". Por fim, cinco municípios (Bertioga, Cubatão, Guarujá, Mongaguá, Santos e São Vicente) apontam a exis-

³¹ Na época em que esse diagnóstico foi realizado, Praia Grande estava em fase de conclusão de seu Plano.

tência de programas de Segurança Pública implementados com recursos do Governo Federal.

Cultura

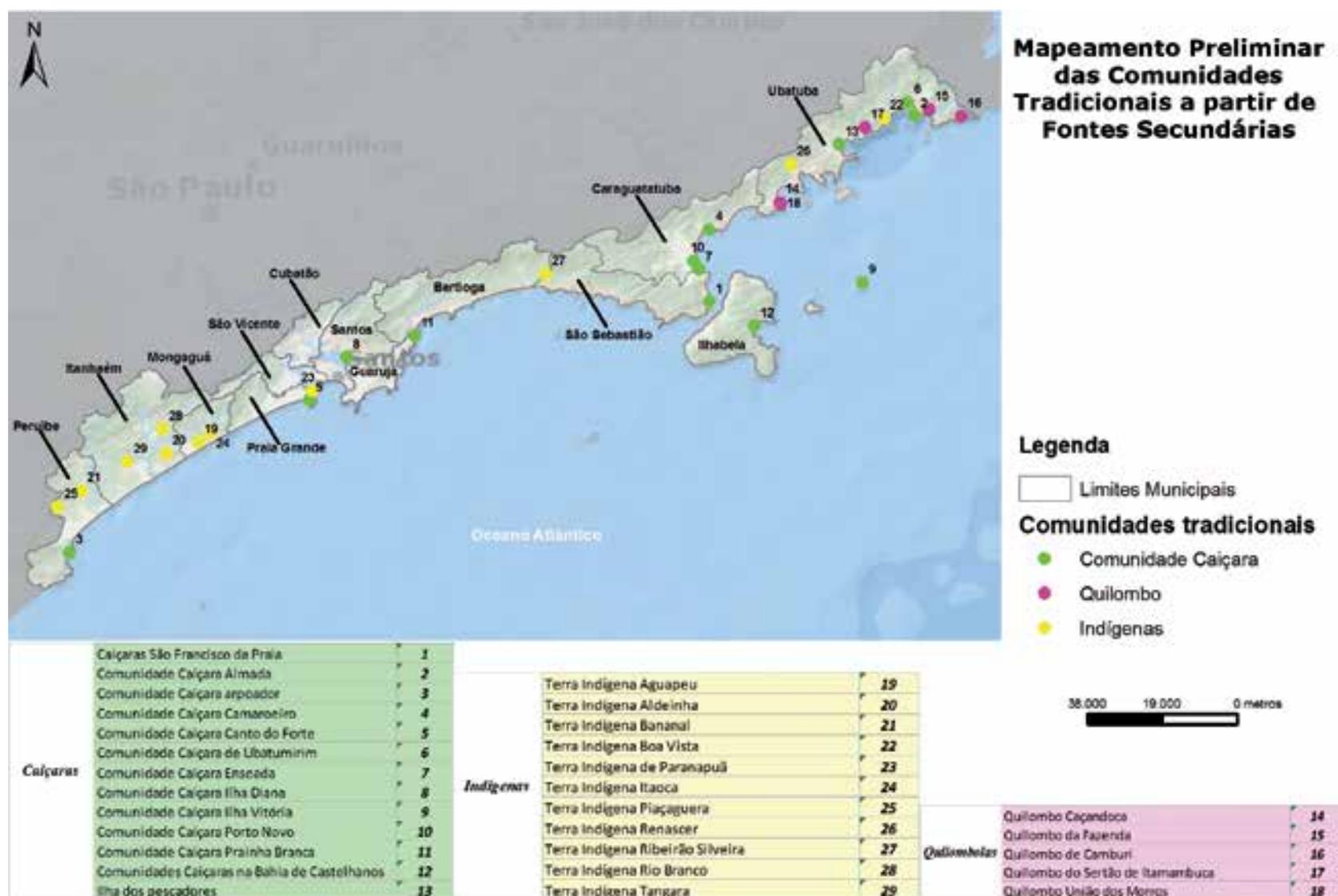
No Diagnóstico Regional procurou-se analisar a diversidade cultural da região, abrangendo as comunidades tradicionais e o conjunto de manifestações culturais mais relevantes, abordando ainda a condição dos equipamentos culturais existentes e o desenvolvimento da gestão na área da cultura. De maneira geral, a região caracteriza-se por uma grande riqueza cultural, representada pela presença de comunidades Indígenas, Quilombolas e Caiçaras, além de representações contemporâneas, como as festas de verão, o movimento de rua e os pontos de cultura.

Se compararmos Litoral Norte e Baixada Santista, verificaremos que a cultura é mais diversificada, vibrante e presente no Litoral Norte. Na Baixada Santista há uma presença menor da cultura nas políticas públicas e das manifestações culturais nos municípios, excetuando Santos, caso à parte, em virtude de sua diversidade cultural e tradição histórica, da gestão cultural e da qualidade dos equipamentos. Verifica-se, no Litoral Norte,

um forte processo de resistência cultural na demarcação de terras indígenas e quilombolas.

Apesar destes avanços, a cultura não se constitui como prioridade na gestão pública e observa-se que as comunidades tradicionais estão isoladas do desenvolvimento da região. No geral essas comunidades são caracterizadas por uma vida simples, mais integrada na natureza, com poucos acúmulos econômicos e sobrevivência ancorada nos conhecimentos ancestrais, rituais e forte religiosidade - formando um paradigma identitário muito diferenciado da sociedade atual.

Existem diferentes maneiras de organização entre as Comunidades Indígenas, Quilombolas e Caiçaras. Entretanto, a grande maioria se organiza em associações para facilitar a articulação política com a prefeitura, estado e Governo Federal. Por meio das associações as comunidades conseguem estabelecer um melhor diálogo e também acessar os recursos oriundos de editais e financiamentos. O conjunto de comunidades identificadas na Região é mostrado no mapa a seguir.



MAPA 15
Localização das Comunidades Tradicionais

Fonte: Diagnóstico sócio ambiental Petrobrás - Walm - 2011; Funai (2012) apud Site da Comissão Pró Índio (2012); Instituto Histórico Geográfico e Arqueológico de Ilhabela - IHGAI - (2003).

Embora os caiçaras sejam reconhecidos no imaginário urbano, estes estão presentes em pequeno número, se considerarmos a presença histórica dessa população e suas manifestações tradicionais, como a roça/plantio de subsistência e a pesca artesanal. Na atualidade, estes povos encontram-se espalhados na malha urbana e são poucas as comunidades que mantiveram as tradições e seguem vivendo de maneira comunitária. Tal situação dificulta a implementação de políticas públicas voltadas ao apoio de comunidades tradicionais.

Já as comunidades indígenas estão mais assistidas por políticas públicas. A questão indígena foi fortalecida na região desde o reconhecimento de suas tradições, línguas e culturas dado pela Constituição de 1988. Desde então, a luta dos povos indígenas busca a consolidação de seus territórios, a ocupação efetiva e consciente das áreas reservadas e de suas fontes de subsistência.

No Litoral Norte existem três aldeias – Ribeirão Silveira, entre Bertioga e São Sebastião e Aldeia Renascer e Boa Vista, em Ubatuba – que totalizam aproximadamente 600 indígenas. Na maioria destas aldeias as terras estão em processo de demarcação ou ampliação.

Na Baixada Santista encontram-se aldeias em quase todos os municípios, exceto em Santos, Praia Grande e Guarujá. Em São Vicente, a Terra Indígena de Paranapuã sofre fortes pressões sobre o território, que está em disputa judicial por se tratar de uma área invadida e ser de responsabilidade do Parque Estadual Xixová-Japuí, contribuindo para agravar a relação com os moradores da cidade. Em Mongaguá, a relação dos moradores com as aldeias Aguapeú, Itaoca e Cerro Corá é tranquila e respeitosa. Também em Itanhaém e Peruíbe a relação com a cidade se dá de maneira harmônica.

Importante destacar que em alguns municípios as Terras Indígenas (TI) englobam dentro de seu território diversas aldeias. Um exemplo emblemático é da Terra Indígena Piaçaguera, em Peruíbe. Dentro desta TI encontram-se seis aldeias - aldeia Piaçaguera, aldeia Nhanmandú-Mirin, aldeia Tabaçú-Recoyty, aldeia Kwaray, aldeia Tamiguá e aldeia Tecoa.

As políticas voltadas para os índios permitem, de certa forma, a preservação da cultura. Na educação, merece destaque a existência de escolas indígenas dentro das aldeias, com professores indígenas utilizando a linguagem Guarani e apoiados por cursos de formação oferecidos pela Universidade de São Paulo.

Com relação às comunidades quilombolas, a despeito de diversos problemas de ordem sociopolítica, jurídica, burocrática e estrutural que envolveram e envolvem os processos de reconhecimento, identifica-

ção e titulação de terras quilombolas, hoje estas são respeitadas, tendo os quilombolas ganhado destaque nas políticas governamentais.

A luta política pela titulação do território impulsiona e favorece a construção da identidade dos descendentes de quilombolas. Um exemplo enfático desse processo é a situação dos quilombolas que residiam na costa de Ubatuba. Mesmo migrando para dentro da mata, nos locais chamados “sertões”, estes carregaram sua história e o sentimento de pertencimento e autorreconhecimento como comunidades tradicionais. O autorreconhecimento é o primeiro passo para a identificação de um quilombo, pois os moradores precisam resgatar a história de sua origem naquele território para solicitarem seus direitos.

Segundo relatos, com o processo de reconhecimento do quilombo, muitas famílias voltaram para exigir seus direitos, principalmente às famílias que foram “enganadas” por empresas imobiliárias, interessadas na implantação de condomínios. Estas empresas, segundo relatos orais e documentos históricos, utilizaram áreas maiores do que as de direito, enganaram as famílias muitas vezes analfabetas e impuseram um processo violento na região, inclusive com queima de casas, apoiadas, em algumas situações, por juízes e policiais (ITESP, 2000).

Na Baixada Santista, onde a urbanização e o processo de expansão imobiliária foram mais intensos, não é possível mais encontrar comunidades quilombolas organizadas, existindo apenas descendentes de quilombolas, vivendo de maneira dispersa, muitas vezes sendo confundidos com migrantes. Apesar deste processo, persistem algumas tradições, como é o caso da capoeira e manifestações que são identificadas junto ao movimento negro.

Deve-se destacar que a criação do Parque Estadual da Serra do Mar (PESM) casou impactos negativos para muitas destas comunidades, forçando mudanças nos modos de vida e afetando principalmente a tradição do plantio de subsistência, proibidos nos perímetros de preservação integral. Ao mesmo tempo, a criação do parque auxiliou no processo de preservação destes moradores, pois evitou novas invasões e expansão da produção imobiliária para veraneio.

Após muitos conflitos, hoje existe um maior diálogo entre os gestores do PESH e as comunidades tradicionais, havendo maior flexibilidade para com estas comunidades. No Plano de Manejo do PESH, no núcleo gestor de Ubatuba, por exemplo, foram definidas Zonas Histórico-Culturais Antropológicas, abrangendo as comunidades de Cambury, Vila Picinguaba, Sertão da Fazenda e Sertão do Ubatumirim. Um dos objetivos deste zoneamento, além de mapear as comunidades e moradores existentes, é relacionar as áreas passíveis de atividades extrativistas para estas comunidades locais.

Essas comunidades cumprem um papel crucial na preservação de importantes manifestações culturais da região. Muitas destas manifestações, como é o caso do artesanato, contribuem na economia local, sendo uma importante fonte de renda. Por outro lado, estas manifestações ainda apresentam pequena interface com turismo.

Com relação ao artesanato, este é forte em todos os municípios do Litoral Norte e Baixada Santista, embora as dificuldades com relação à comercialização e acabamento das peças sejam semelhantes em todo o litoral. Mongaguá destaca-se pela presença de artesãos e de um cadastro municipal, que identifica todas as artes presentes na cidade, inclusive na zona rural, onde se encontra a Associação de Mulheres Artesãs da Fibra da Bananeira. Ilhabela também possui uma gama de artesãos organizados em associações.

Em relação aos equipamentos culturais públicos pode-se afirmar que estes ainda não atendem às demandas e às necessidades oriundas da diversidade local, pois se encontram principalmente nos centros urbanos e não acompanharam o desenvolvimento dos municípios nos bairros periféricos ou mesmo das praias que se tornaram cidade. No Guarujá existe uma tímida iniciativa de levar a cultura mais perto da periferia, com a instalação de Secretaria de Cultura no bairro de Vicente de Carvalho, mas esta ação ainda não se traduziu na descentralização dos equipamentos culturais, ainda limitados.

A formação cultural também está presente em alguns municípios, mas ainda não é disseminada regionalmente. Cursos e oficinas acontecem em quase todas as cidades, mas em sua maioria são ações pontuais. O município de Santos destaca-se pela atenção à formação nas várias linguagens e também na formação de público, economia da cultura etc. São Sebastião também dirige atenção à formação de gestores para a cultura, com o apoio do Governo do Estado.

Todos os municípios do Litoral Norte e Baixada Santista contam com a presença de Patrimônios Históricos e Arquitetônicos, bem como de Sítios Arqueológicos de grande relevância para o desenvolvimento cultural em distintos níveis de preservação. Há sítios históricos e arqueológicos ainda não devidamente inventariados ou tombados. Destacamos nesse quesito, a situação de Santos, mais organizada e com Conselho de Patrimônio. No Litoral Norte, destaca-se o município de Ilhabela, que já iniciou a elaboração de seu inventário de patrimônio e preservação de sítios arqueológicos.

Sobre o papel de organizações sociais na cultura, cabe mencionar os Pontos de Cultura, que desenvolvem um importante papel no fortalecimento e difusão da cultura local e contribuem na descentralização do acesso da cultura. Os Pontos encontram-se, na maioria das vezes, em bairros pe-

riféricos juntamente com as associações locais que gerenciam os trabalhos. São Vicente destaca-se por concentrar doze Pontos de Cultura, o maior número da região.

Existe grande diversidade de atuação nos Pontos de Cultura. No Litoral Norte as ações são mais voltadas para cultura popular, música e dança. Já na Baixada Santista é possível identificar muitas ações voltadas para a formação cultural, o artesanato e o teatro.

Além dos Pontos de Cultura, outras organizações da sociedade civil exercem importante papel no auxílio e na preservação das manifestações culturais. Estas associações contam com o apoio dos poderes públicos locais, tanto no Litoral Norte quanto na Baixada Santista, para organização de várias ações, como por exemplo, as festas da cultura Caiçara.

Em relação à gestão pública, de maneira geral há uma organização crescente nas gestões culturais no Litoral Norte e na Baixada Santista. Pode-se dizer que, na maioria dos municípios da região, as secretarias próprias, conjuntas, fundações ou departamentos têm uma notória presença nas políticas públicas locais. Todas as gestões envolvem-se nas festas e comemorações das localidades e gerenciam equipamentos públicos de cultura, trabalhando no sentido do fortalecimento da difusão cultural.

Há uma consciência cada vez maior da importância da cultura na região, que se reflete nos esforços voltados a uma maior estruturação da área cultural pautados pela adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e pelo processo inicial de construção de sistemas locais de cultura. No Litoral Norte, Ilhabela e Ubatuba já aderiram ao SNC, e outros municípios declararam forte interesse na adesão.

No Litoral Sul, a maior parte já aderiu ao SNC ou está em processo, embora os elementos constitutivos dessa adesão ainda estejam em formulação na maior parte dos municípios (Conselho, Conferência, Fundo e Política Municipal de Cultura). Santos ainda não aderiu.

Há uma consciência cada vez maior da importância da cultura na região, que se reflete nos esforços voltados a uma maior estruturação da área cultural pautados pela adesão ao Sistema Nacional de Cultura (SNC) e pelo processo inicial de construção de sistemas locais de cultura. Entretanto os elementos necessários a adesão aos SNC's (Conselho, Conferência, Fundo e Política Municipal de Cultura) ainda estão em formulação na maior parte dos municípios.

É notório, entretanto, o campo restrito das articulações regionais. De maneira geral, os municípios pouco "conversam" e não contam com articulações regionais consistentes, a não ser aquelas de pequenos fóruns locais, encontros de culturas tradicionais (como o Circuito Cultural Paulista do Governo do Estado) e os Pontos de Cultura.

O interesse crescente no desenvolvimento cultural da região, tanto pela sociedade civil como pelos governos locais, apoiados na grande diversidade de manifestações culturais existentes, reforça a importância do resgate, preservação e fortalecimento das comunidades tradicionais e da maior articulação das políticas culturais com o meio ambiente e turismo.

Educação

Partindo de um delineamento do cenário educacional dos municípios e da região, as análises do diagnóstico regional da educação procuraram abordar as condições da Educação Básica - reunindo informações sobre a gestão, o financiamento, as características da oferta escolar e os resultados de aprendizagem - e a demanda e a oferta de Ensino Superior, para se identificar os principais desafios para a melhoria das condições de educação desta região. Neste Resumo Executivo, apresentamos de maneira sintética esses desafios³².

As análises produzidas neste relatório mostram que os governos estadual e dos treze municípios pesquisados, ao lado das instituições privadas de ensino, realizam um grande esforço para manter e desenvolver na região um sistema educativo que abarcou, em 2011³³, quase 503 mil matrículas na Educação Básica. No Ensino Superior presencial de Graduação, foram contabilizadas mais de 44 mil matrículas em 2010, das quais apenas 6,5% eram ofertadas por instituições públicas.

A maior parte dos municípios da região estruturou sistemas autônomos de gestão do ensino e a esfera local de governo assumiu quase integralmente as responsabilidades pela provisão de Educação Infantil e pelos anos iniciais do Ensino Fundamental, respondendo pela maior parte das matrículas nos anos finais do Ensino Fundamental e da Educação de Jovens e Adultos na etapa do Ensino Fundamental.

Apesar desse esforço, há grandes desafios a serem enfrentados no setor educacional nos municípios da Baixada Santista e Litoral Norte. O primeiro deles se refere à democratização do acesso às oportunidades educacionais, pois as estatísticas disponíveis indicam que ainda existe na região um grande contingente populacional que não tem acesso à Educação Básica: ao final da primeira década do terceiro milênio, as creches públicas acolhiam apenas a quinta parte das 104 mil crianças de zero a três anos da região; mais de 17 mil crianças de 4 e 5 anos ainda não tinham acesso à pré-escola e outras 17 mil crianças e adolescentes entre 6 e 17 anos estavam fora das escolas;

registraram-se 64 mil jovens e adultos analfabetos absolutos, aos quais deve ser somado numeroso grupo nessa faixa etária com baixa escolaridade. Constatase, portanto, que os poderes públicos ainda têm longo caminho a percorrer para cumprir suas obrigações constitucionais, que envolvem - dentre outras metas - a superação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar para todas as crianças e adolescentes dos 4 aos 17 anos, a garantia de vagas em creches gratuitas a todas as crianças de zero a três anos cujas famílias o demandarem, e oportunidades apropriadas de alfabetização, Educação Básica e Profissional para os jovens e adultos.

O segundo grande desafio a ser enfrentado no âmbito da Educação Básica é a melhoria da qualidade de ensino, de modo a garantir a permanência e progressão das crianças, jovens e adultos no sistema escolar com efetiva aprendizagem. Embora as configurações das redes de ensino nos treze municípios sejam muito diversificadas, dificultando tecer generalizações, os dados disponíveis permitem afirmar que os indicadores de desempenho do sistema educativo da região (abrangendo tanto as redes escolares municipais quanto a estadual) são preocupantes, caracterizando-se por elevados índices de reprovação e abandono (refletidos na elevada distorção idade-série) e baixos níveis de aprendizagem aferidos nas avaliações externas. Esses resultados são particularmente frustrantes se considerarmos os investimentos públicos relativamente elevados realizados pelos municípios no setor educacional, superiores aos percentuais mínimos requeridos por lei (25% da receita de impostos), e em valores maiores aos padrões médios vigentes no estado e no país.

Em todos os aspectos mencionados (acesso, permanência, qualidade dos processos e resultados da aprendizagem) impõe-se considerar não só a atuação dos municípios, mas também o papel desempenhado pela rede estadual de ensino que, apesar da municipalização que se processou ao longo dos últimos quinze anos, em 2011 ainda respondia por um terço de toda a matrícula na Educação Básica: 42,9% dos alunos dos anos iniciais e 86% daqueles inscritos nos anos finais do Ensino Fundamental, e 92,6% dos matriculados no Ensino Médio, etapa em que foram registradas as mais baixas taxas de frequência na idade apropriada e os mais elevados índices de reprovação e abandono escolar.

Por fim, o terceiro desafio posto ao desenvolvimento educacional da região é a democratização das oportunidades de formação profissional. Como os dados demonstraram, a Educação Profissional é pouco desenvolvida, sendo reduzida a oferta de cursos públicos e gratuitos, sejam eles de nível básico, técnico de nível médio ou cursos livres. Além disso, nossas estimativas indicam que

³² Para uma compreensão mais detalhada e acesso ao conjunto de dados sistematizados sobre o ensino básico e superior, consultar no Diagnóstico Regional as análises "da Situação Educacional do Litoral Paulista".

³³ De acordo com o Censo do Ensino Escolar.

a oferta regional de Ensino Superior presencial de graduação (tecnológicos, bacharelado ou licenciatura) cobria apenas metade da demanda potencial existente e, como a oferta é altamente concentrada em instituições superiores privadas em que o ensino é pago, o acesso é limitado para os jovens e adultos dos extratos sociais de baixa renda. Os dados coletados indicam que as instituições de Ensino Superior privadas lograram autorização para oferecer um extenso e variado rol de cursos à distância, entretanto seria necessária uma pesquisa mais acurada para verificar se os mesmos estão ativos e quais as condições de ensino em que se realiza essa oferta.

Saúde

No diagnóstico regional para a área de saúde foram destacadas as seguintes características principais:

- Na região, a participação de planos de saúde privados, à exceção de Santos e Cubatão, é bem inferior à média do estado de São Paulo, o que indica maior dependência do sistema de saúde pública. Outro destaque da região é a expressiva participação das operadoras locais em detrimento das grandes, amplamente dominantes, por exemplo, na Grande São Paulo.
- Os municípios da Baixada Santista, apesar de bem classificados no Índice Paulista de Responsabilidade Social (IPRS), apresentam as mais altas taxas de mortalidade infantil do Estado, superiores às do Vale do Ribeira. Muitas autoridades manifestam preocupações com estes dados, mas tem sido pouco destacado o fato da Baixada Santista apresentar grande proporção de moradores em aglomerados subnormais, 18% de toda a população. Na Região Metropolitana de São Paulo essa proporção é de 11%.
- Observa-se, principalmente nos maiores municípios, a carência de unidades básicas de saúde, bem como baixa cobertura da Estratégia de Saúde da Família.
- A região também é caracterizada por uma oferta hospitalar insuficiente. Além de Santos, o único município que oferece internações em número superior à demanda do próprio município é Itanhaém, que tem um hospital estadualizado.
- De acordo com o Índice de Desenvolvimento do SUS – IDSUS³⁴, os maiores gargalos da região são representados pela atenção de média e alta complexidades, ambulatorial e hospitalar.
- Com relação aos gastos dos municípios com

saúde, verifica-se que a disponibilidade de recursos é bastante diferenciada entre os municípios, mesmo que todos estejam destinando valores acima do mínimo constitucional. Quando se analisa a despesa total na área da saúde por habitante, observa-se o enorme diferencial entre os municípios de São Sebastião (R\$ 1.184,00) e Ubatuba (R\$ 416,00), no Litoral Norte, e Cubatão (R\$ 1.266,00) e São Vicente (R\$ 358,00) na Baixada Santista.

Segurança Alimentar e Nutricional

A elaboração do relatório regional baseou-se na coleta, organização e sistematização das informações dos 13 municípios, procurando-se identificar os fatores que dificultam e os que constituem potenciais à estruturação de sistemas municipais de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN).

O pequeno número de municípios que deram início à implantação de ações específicas de segurança alimentar e nutricional aponta a baixa apropriação do tema na região. As ações municipais de SAN existentes são resultado de parcerias e convênios estabelecidos diretamente entre os municípios e os ministérios, com destaque para a maior presença do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Com base nos dados secundários coletados em entrevistas e na pesquisa de opinião junto a diversos segmentos da população, podemos destacar como características gerais do sistema alimentar local:

- A questão da degradação da cultura alimentar;
- Diminuição da produção da agricultura familiar e povos tradicionais (incluindo pescadores)
- A insuficiência de equipamentos públicos de abastecimento;
- A insatisfação da população quanto ao preço dos alimentos e o seu peso no orçamento doméstico;
- O significativo aumento dos índices de sobrepeso e obesidade

Entende-se a necessidade de articulação de políticas e iniciativas de SAN nos níveis federal e estadual, mas é no município que ela se concretiza. Neste sentido, a análise considerou as dimensões dos objetivos dos programas e projetos; a quantidade e diversidade de ações implantadas; a existência de integração e/ou complementaridade entre os programas; e o seu grau de institucionalidade.

No que se refere ao potencial de implantação de Sistemas de Segurança Alimentar e Nutricional, uma primeira observação geral é que apenas os municípios de São Vicente, Itanhaém e Guarujá deram

³⁴ O Índice de Desempenho do SUS (IDSUS) é um indicador síntese, que faz uma aferição contextualizada do desempenho do Sistema Único de Saúde (SUS) quanto ao acesso (potencial ou obtido) e à efetividade da Atenção Básica, das Atenções Ambulatorial e Hospitalar e das Urgências e Emergências.

início à implantação dos componentes de estruturação do Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. O sistema requer a estruturação de uma rede operacional, isto é, um conjunto de equipamentos, bens e serviços públicos associados aos programas, projetos e ações relacionadas à SAN e a organização de um sistema de ação política (conferência, conselho e câmara intergovernamental).

Os municípios desse grupo, em diferentes medidas, reúnem componentes necessários à construção de um sistema de segurança alimentar e nutricional.

Nos demais municípios, guardadas as particularidades, é possível observar aspectos homogêneos nas formas de gestão das políticas públicas e, em particular, nos programas com interface com a questão alimentar. Neste grupo de municípios, a rede operacional de programas de SAN é restrita aos chamados “programas basilares” do Governo Federal (Programa Bolsa Família, Alimentação Escolar e SISVAN). Do ponto de vista das demais instâncias, há menor participação do nível estadual e municipal na implantação de ações associadas a SAN.

Mesmo que sejam programas ainda incipientes e de baixa amplitude, as ações de proposição municipal desenvolvidas em Caraguatatuba, Guarujá, Cubatão, São Vicente e Itanhaém merecem destaque. Cabe também lembrar a importância da difusão de tais experiências para os municípios da região e que a garantia de continuidade é dada por meio da institucionalização de tais iniciativas (definição do marco legal e dotação orçamentária específica).

Em termos dos eixos e setores da SAN³⁵, há uma concentração de ações na região no eixo de “Acesso à Alimentação”, relativas aos setores de 1.1 “Transferência de Renda” e 1.2 “Oferta de alimentação escolar adequada e saudável”. Em Santos, Cubatão, São Vicente, Guarujá, Itanhaém, há ações no setor 1.3 – “Implantação e qualificação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição e distribuição de alimentos a grupos populacionais específicos”.

Quanto aos programas de transferência de renda, estão presentes em todos os municípios, incluindo a existência de programas de proposição municipal em Guarujá, Cubatão, Santos e Mongaguá. Em certos casos há ocorrência de sobreposição nos programas federal e estadual.

Conforme dados retirados do site do MDS, 30% do público cadastrado no Cadastro Único (CadÚnico), com perfil para o programa Bolsa Família ainda não se encontra atendido. Também há dificuldades

³⁵ A Política Nacional de Segurança Alimentar define cinco eixos: 1. Acesso à alimentação; 2. Produção e abastecimento Agroalimentar; 3. Educação, Formação e Pesquisa; 4. SAN dos Povos e Comunidades Tradicionais; 5. Alimentação e Nutrição no nível de Saúde.

para a implantação de ações de emancipação das famílias do Programa Bolsa Família (PBF), principalmente nos municípios que não são polo regional, como Ilhabela, Bertioga e Peruíbe. Itanhaém e São Sebastião também não implantaram ações complementares. Os municípios de Caraguatatuba, Ubatuba, Guarujá, Cubatão, Santos, São Vicente, Praia Grande e Mongaguá vêm investindo na articulação de medidas emergenciais e ações estruturantes visando à qualificação profissional e a geração de emprego e renda.

Considerando a importância estratégica de tais programas no combate à fome e à insegurança alimentar, é atualmente consenso a necessidade que se estabeleçam relações intersetoriais com vistas a criar alternativas de “saídas do programa”, emancipando as famílias beneficiárias para que sejam capazes de produzir trabalho e renda.

À exceção de Bertioga e Mongaguá, todos os municípios da região realizaram chamadas públicas para aquisição de produtos da agricultura familiar, apoiando a implementação da Lei 11.947/0936. Entretanto, apenas Ubatuba, Caraguatatuba, Guarujá, Praia Grande e Itanhaém firmaram contratos com associações e/ou cooperativas ou agricultores individuais e na prática estão recebendo os gêneros alimentícios. Apesar desses esforços, a meta de utilização de 30% dos recursos recebidos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar (FNDE) com produtos de agricultura familiar ainda não foi atingida.

Se a produção agropecuária para comercialização vem diminuindo na região, observa-se a presença de populações tradicionais (pescadores, agricultores, caiçaras, quilombolas e indígenas) que ainda resistem na manutenção de suas atividades.

Chama a atenção a pouca expressão de ações relacionadas ao eixo 4, “Segurança Alimentar e Nutricional (SAN) dos Povos e Comunidades Tradicionais”, dada a significativa presença de populações quilombolas, caiçaras e indígenas na região. Considerando-se as condições de vida destas comunidades, a ampliação do apoio às atividades produtivas significa introduzir um enfoque de equidade ao desenvolvimento local, por meio do reconhecimento e da reversão do quadro de insegurança alimentar destas populações que representam a sociobiodiversidade da região.

³⁶ Em seu art. 14, a referida legislação sobre a alimentação escolar estabelece que do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas.

Também não se registra a participação de pescadores e da população indígena no abastecimento do mercado institucional de alimentos.

Um entrave à incorporação da produção dos pescadores locais é a falta de um Serviço de Inspeção Municipal (SIM), existente apenas nos municípios de Itanhaém e São Sebastião, o que prejudica a possível participação dos pescadores nas chamadas para alimentação escolar.

A atividade da pesca artesanal vem encolhendo gradualmente nesses municípios em função da diminuição do pescado por motivos climáticos, pelas obras para extração de petróleo e gás e de expansão dos portos, pela concorrência da pesca industrial. Além desses problemas, os pescadores enfrentam dificuldades com os órgãos ambientais para viabilizar instalações apropriadas para o desenvolvimento da atividade. O desafio é encontrar meios de conservação, processamento e comercialização que possibilite maior retorno financeiro ao pescador artesanal e facilite o consumo do pescado no local.

Diante do contexto apresentado, parece essencial aprofundar a pesquisa sobre as potencialidades e os entraves para ampliar a interação dos Programas Municipais de Alimentação Escolar com a produção local/regional.

Alguns municípios, por outro lado, têm iniciativas de implantação de hortas escolares com finalidade pedagógica, cumprindo o papel de estimular a relação das crianças com o cultivo de alimentos. A ausência de instrumentos, no nível municipal, capazes de viabilizar a construção de circuitos locais de mercado, atesta a importância estratégica do envolvimento das diferentes esferas de governo para viabilizar a construção do Sistema de SAN.

Do ponto de vista da gestão dos programas, um denominador comum na fala dos entrevistados é a insuficiência do número de técnicos disponíveis e dos recursos necessários à implementação dos programas.

Ainda no eixo de acesso à alimentação, há que se mencionar a presença de algumas iniciativas no setor de implantação de equipamentos públicos de alimentação e nutrição, como os Bancos de Alimentos de São Vicente e Itanhaém, os restaurantes populares em Santos, Guarujá e São Vicente.

No campo dos equipamentos urbanos de abastecimento, as críticas da população se dirigem à escassez dos pontos de venda e à sua distância dos locais de moradia.

Em relação ao abastecimento de frutas, legumes e verduras nas duas grandes regiões do litoral, Baixada Santista e Litoral Norte, verifica-se a au-

sência de espaços de comercialização no atacado, tanto para os produtos da agricultura familiar ainda existente, quanto para comerciantes que trazem produtos dos CEASAS de São Paulo ou Vale do Paraíba para pontos de venda e distribuição em Santos e Caraguatatuba. As feiras livres ainda persistem, mesmo perdendo importância para as grandes redes varejistas.

Entende-se que além de facilitar o acesso físico e econômico ao alimento, as iniciativas no campo do abastecimento devem promover a redução da intermediação entre a produção e o consumo, a descentralização e a regulação de preço dos alimentos.

Neste aspecto, destaca-se o esforço do município de Itanhaém em executar o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), concebido para aproximar a produção de agricultores familiares e a compra pública de alimentos nos centros urbanos. Além de Itanhaém que pratica o PAA – Compra Direta, o município de Peruíbe possui iniciativa de associações que entregam seus produtos para entidades assistenciais por meio do PAA – Doação Simultânea.

Ainda no eixo da “Produção e Abastecimento Agroalimentar” nas duas extremidades do litoral, os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião, Peruíbe, Itanhaém e Mongaguá mantêm a atividade de produção da agricultura familiar, a pesca artesanal e a integração das comunidades indígenas e quilombolas aos programas existentes. Essa produção enfrenta as dificuldades trazidas pela criação de áreas de proteção permanente, expansão da produção imobiliária e grandes projetos relacionados à indústria de petróleo e gás, que vêm restringindo as áreas dos pequenos agricultores e/ou pescadores artesanais.

Por outro lado, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural e da Pesca desses seis municípios encontram-se razoavelmente organizados e atuantes, tendo discutido e aprovado os Planos Municipais de Desenvolvimento Rural e da Pesca onde consta um diagnóstico das limitações dos dois setores e as propostas para sua superação.

Ainda que a sociedade civil local venha buscando - em diferentes intensidades, conforme o município - mecanismos para fortalecer a sua participação no processo de elaboração e monitoramento das políticas, ela tem conseguido apenas atuar como mediadora da política e dos programas públicos existentes.

A ausência de recursos e programas de formação de conselheiros na região tem limitado a atuação da sociedade civil nos conselhos e conferências, restringindo sua contribuição na promoção da

articulação dos programas e ações que efetivam a SAN como uma política pública. Nesse sentido, é fundamental o efetivo compromisso dos municípios no processo de mobilização e organização das conferências municipal e estadual, abrindo espaço para o diálogo e a participação dos movimentos sociais, organizações comunitárias e, principalmente, instituições de ensino superior.

A conformação de uma política pública constitui um desafio e ao mesmo tempo uma oportunidade. Há que se aprofundar, na segunda etapa deste projeto, o debate junto a cada gestão e à sociedade civil organizada, sobre a disponibilidade em se construir a base institucional para a implantação de uma política municipal/ regional de SAN, que pressupõe o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas que articulem os programas existentes e a participação social.

A relação de todos os programas identificados em cada município e suas principais características encontra-se sistematizada no Diagnóstico Regional, na parte referentes à Segurança Alimentar e Nutricional.

EIXO 3 – FINANCIAMENTO PÚBLICO E GESTÃO REGIONAL

Neste eixo procuramos apresentar um quadro comparativo do financiamento público nos diferentes municípios da Baixada Santista e Litoral Norte, caracterizando diferenças destas duas regiões, e um Mapeamento dos Espaços de Gestão e articulação Regional. Desta maneira, busca-se avançar na compreensão das condições de enfrentamento dos desafios dos diferentes municípios e da região.

Financiamento Público

A capacidade de gestão tem relação direta com as condições de financiamento público, sendo a compreensão das receitas e despesas do orçamento dos diferentes municípios da Região um aspecto essencial para a discussão dos desafios de desenvolvimento das políticas públicas.

No Diagnóstico Regional procurou-se realizar uma análise comparativa entre os municípios de cada região do ponto de vista das principais receitas e despesas tendo como referência a média de cada região e a média dos demais municípios do Estado e baseando-se nos dados do relatório das informações sobre despesas e receitas dos municípios brasileiros (FINBRA) para o ano de 2010, divulgados pela Secretaria do Tesouro Nacional.

ANÁLISE DA RECEITA DOS MUNICÍPIOS

Na Baixada Santista, como se observa na tabela abaixo, o valor médio da receita per capita de 2010, foi de R\$ 2.867,06, ficando acima da média do conjunto dos 629 municípios do Estado de São Paulo, que foi de R\$ 2.263,88.

TABELA 5
RECEITA ORÇAMENTÁRIA – Baixada Santista – 2010

MUNICÍPIO	Receita Orçamentária em R\$	População	Receita Orçamentária Per capita - R\$
Cubatão	797.043.934,79	118.720	6.713,65
Bertioga	205.052.070,11	47.645	4.303,75
Santos	1.384.599.850,98	419.400	3.301,38
Praia Grande	688.167.157,24	262.051	2.626,08
Guarujá	684.219.114,77	290.752	2.353,27
Peruíbe	140.658.502,38	59.773	2.353,21
Mongaguá	107.686.616,22	46.293	2.326,20
Itanhaém	196.242.022,46	87.057	2.254,18
São Vicente	567.510.845,72	332.445	1.707,08
Baixada Santista	4.771.180.114,67	1.664.136	2.867,06
Municípios - Estado/SP	92.670.844.770,61	40.934.576	2.263,88

Cubatão teve uma receita per capita de R\$ 6.713,65, a maior entre os nove municípios da Baixada, sendo bastante superior à média da região e dos municípios paulistas. O município de Bertioga foi o segundo mais alto desta Região, atingindo cerca de R\$ 4.303,75, ficando acima da média do grupo. Na outra ponta da tabela aparecem os municípios de Itanhaém e São Vicente. Em São Vicente a receita per capita foi de R\$ 1.707,08, sendo a menor de todos os municípios selecionados. Em Itanhaém a receita per capita foi um pouco maior, R\$ 2.254,18, ficando ligeiramente abaixo da média para os municípios do Estado. Quando se observa a composição da receita no caso da Baixada³⁷, o peso percentual da

Receita Corrente³⁸ própria sobre a Receita Orçamentária teve média de 47,60%, ficando acima da média geral dos municípios do Estado de São Paulo que foi de 42,11%. Por esses dados, pode-se afirmar que os municípios da Baixada Santista, com exceção de Cubatão e São Vicente, têm mais autonomia de arrecadação que a média do conjunto de municípios do Estado.

Dentro deste bloco de receitas, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tem grande destaque³⁹. A média geral do índice de arrecadação do IPTU sobre a Receita Corrente Própria neste grupo foi de 31,40%, ficando acima da média do total dos municípios do Estado, que é de 21,63%, o que mostra que a receita do IPTU na Baixada Santista tem maior influência sobre a receita orçamentária do que no resto do Estado de São Paulo. Somente em Cubatão o IPTU tem menor peso percentual do que a média do conjunto dos municípios do Estado.

As Receitas de Transferências Correntes⁴⁰ tiveram uma média nos municípios da Baixada Santista de 42,65% sobre o total da Receita Orçamentária. A média dos municípios do Estado foi de 56,61%, muito mais alta do que a média do grupo. Os dados demonstram que os municípios da Baixada. A exceção a essa realidade é o município de Cubatão, onde o percentual das transferências representou 65,81% do total da Receita Orçamentária.

Quando se examina com maior detalhe este bloco de receitas⁴¹, verifica-se que a média geral das Transferências da União na composição das Transferências Correntes dos municípios da Baixada Santista foi de 28,09%, semelhante à média apurada para todos os municípios do Estado, que foi de 26,77%. Já a média percentual do peso das Transferências do Estado de São Paulo foi de 46,14%, abaixo da média verificada na totalidade dos municípios do Estado, que foi de 53,91%. Os municípios de Cubatão e Santos é que puxam a média do grupo para cima.

Em relação à Cubatão, a Transferência Estadual representou 75,20% do total das Transferências Correntes. Em relação a Santos, as Transferências Estaduais tiveram peso de 57,81% do total das Transferências Correntes. Estas análises indicam que, com exceção de Cubatão e Santos, os municípios da Baixada Santista dependem mais das transferências da União do que do

³⁸ A Receita Corrente Própria é composta pelas Receitas Tributárias; de Contribuições; Patrimonial e Outras Receitas Correntes. Estas receitas são geridas diretamente pelo município, onde o gestor tem o poder de decisão para arrecadá-las, alterá-las e/ou conceder aumentos, diminuições e anistias, isto é, tem mais autonomia para geri-las.

³⁹ O detalhamento dos principais blocos de receita pode ser encontrado no Diagnóstico Regional, na parte referente às Finanças Públicas.

⁴⁰ As receitas de Transferências Correntes são compostas pela soma das Transferências da União, do Estado, Transferências Multigovernamentais, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB), entre outras.

⁴¹ O detalhamento dos principais blocos de receita pode ser encontrado no Diagnóstico Regional, na parte referente às Finanças Públicas.

Estado, comportamento oposto à média dos municípios do Estado onde as Transferências da União são bem menores do que as do Estado.

No Litoral Norte, como se observa na tabela abaixo, o valor médio da receita per capita de 2010 foi de R\$ 3.428,87, ficando acima da média do conjunto dos 629 municípios do Estado de São Paulo, que foi de R\$ 2.263,88 e também acima da média da Baixada, como apresentado anteriormente. São Sebastião teve uma receita per capita de R\$ 5.667,68, a maior de todas entre os quatro municípios. O município de Ilhabela foi o segundo mais importante deste ponto de vista, atingindo R\$ 3.477,38, ficando próximo da média do grupo. Nos municípios de Caraguatatuba e Ubatuba a receita per capita foi semelhante ficando em R\$ 2.671,06 e R\$ 2.280,51, respectivamente.

TABELA 6
RECEITA ORÇAMENTÁRIA – Litoral Norte – 2010

MUNICÍPIO	Receita Orçamentária – R\$	População	Receita Orçamentária Per capita – R\$
São Sebastião	419.079.625	73.942	5.667,68
Ilhabela	98.048.198	28.196	3.477,38
Caraguatatuba	269.349.511	100.840	2.671,06
Ubatuba	179.706.370	78.801	2.280,51
Litoral Norte	966.183.704	281.779	3.428,87
Municípios Estado – SP	92.670.844.771	40.934.576	2.263,88

Fonte: FINBRA 2010 – STN

Quando se observa a composição da receita no caso do Litoral Norte⁴², observa-se que o peso percentual da Receita Corrente própria sobre a Receita Orçamentária teve média de 47,01% sobre o grupo analisado, ficando acima da média dos municípios do Estado, que foi de 42,11%. Por esses dados, evidencia-se que também os municípios do Litoral Norte, com exceção de Ilhabela, têm mais autonomia de arrecadação que a média do conjunto de municípios do Estado.

Assim como na Baixada Santista, dentro deste bloco de receitas, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) tem grande destaque. A média geral do índice de arrecadação do IPTU sobre a Receita Corrente Própria neste grupo foi de 28,34%, um pouco abaixo do percentual da Baixada (31,40%), mas ainda bastante superior à média percentual do total dos municípios do Estado (21,63%), mostrando que também nessa região a receita do IPTU tem maior influência sobre a receita orçamentária do que no resto do Estado.

É importante ressaltar que a alíquota deste tipo de imposto costuma ser maior em cidades de veraneio,

⁴² A análise detalhada da composição da receita é apresentada no Diagnóstico Regional.

por conta da melhor qualidade das habitações e também da infraestrutura existente. A importância deste tributo está diretamente relacionada ao alto percentual de domicílios de uso ocasional em grande parte dos municípios da Baixada e do litoral Norte. Nesse sentido, chama a atenção o fato do município de São Sebastião arrecadar 30% a menos do que a média da região neste item da receita, o que pode estar ligado às alíquotas praticadas no município, indicando a relevância da revisão desta alíquota.

As Receitas de Transferências Correntes tiveram uma média nos municípios do Litoral Norte de 53,10% sobre o total da Receita Orçamentária. Enquanto a média dos municípios do Estado foi de 56,61%. Diante desses números, se constata que o município de Ilhabela é o que têm menos autonomia na geração de receitas em relação aos demais municípios da região. Quando se examina com maior detalhe este bloco de receitas, verifica-se que a média geral das Transferências da União na composição das Transferências Correntes dos quatro municípios do Litoral Norte foi de 44,24%, praticamente o dobro da média apurada para todos os municípios do Estado (26,77%), e bastante superior à média da Baixada (28,09%).

Para os municípios deste grupo, a média percentual do peso das Transferências do Estado de São Paulo na composição das Transferências Correntes foi de 27,69%, cerca de metade da média verificada para os municípios do Estado que foi de 53,91%, também inferior à média da Baixada (46,14%). Esses números mostram que os municípios do Litoral Norte dependem muito mais das transferências da União do que do Estado, comportamento oposto à média da totalidade dos municípios do Estado, onde as Transferências da União são bem menores do que as do Estado. Essa situação de maior dependência das Transferências Federais, também identificada na Baixada, aparece aqui exacerbada.

ANÁLISE DAS DESPESAS DOS MUNICÍPIOS

As despesas municipais podem estimular efeitos diversos sobre as cidades, tais como geração de empregos (serviços e obras públicas); distribuição de renda; diminuição das disparidades sociais e melhoria nas políticas públicas nas áreas de saúde, educação, assistência social, entre outros.

Na **Baixada Santista**, a média geral das Despesas Correntes⁴³ nos municípios representaram 91,08% do

⁴³ São consideradas despesas correntes todas as despesas da administração pública realizadas de forma contínua, ou seja, são gastos ligados à manutenção dos bens e serviços públicos. São as despesas que garantem a continuidade dos serviços e o bom funcionamento dos bens públicos constituindo-se em gastos imprescindíveis para a prestação dos serviços públicos.

total da Despesa Orçamentária, como se verifica na tabela a seguir.

TABELA 7
DESPESA POR NATUREZA - EMPENHOS 2010 – BAIXADA SANTISTA

MUNICÍPIO	Despesas Orçamentárias		Despesas Correntes	Despesas de Capital
	R\$	%		
Bertioga	197.057.810,00	100	95,98	4,02
Cubatão	655.390.587,00	100	94,24	5,76
Guarujá	703.531.126,00	100	93,06	6,94
Itanhaém	200.208.893,00	100	82,51	17,49
Mongaguá	113.632.289,00	100	92,18	7,82
Peruíbe	136.269.570,00	100	84,29	15,71
Praia Grande	604.856.495,00	100	90,17	9,83
Santos	1.297.128.594,00	100	92,57	7,43
São Vicente	629.602.719,00	100	85,83	14,17
Média - Baixada Santista		100	91,08	8,92

Fonte: FINBRA 2010 – STN

Neste grupo, cinco municípios tiveram percentuais acima da média e quatro ficaram abaixo. Considerando a totalidade dos municípios do Estado esta média ficou em 86,90%. Apenas três municípios da Baixada ficaram com percentual abaixo da média dos municípios do Estado.

O município onde a Despesa Corrente apresentou o maior percentual sobre a Despesa Orçamentária foi Bertioga com 95,98%. Em Cubatão o índice percentual foi pouco menor, 94,24%. Já em Itanhaém foi registrado o menor percentual da Despesa Corrente sobre a Despesa Orçamentária com 82,51%, enquanto em Peruíbe este percentual foi de 84,29%.

No ano de 2010, a média geral dos gastos com Despesa de Capital⁴⁴ sobre a Despesa Orçamentária entre os municípios da Baixada Santista foi de 8,92%, inferior à média do Estado, que foi de 13,10%. Em relação a este tipo de despesa, o município que mais empenhou em 2010 foi Itanhaém, com 17,49% do total da despesa orçamentária. Já em Bertioga foi registrado o menor percentual de empenho neste tipo de despesa, 4,02%.

Em relação à Despesa Corrente, verifica-se que os gastos com Pessoal e Encargos representam a principal parcela, sendo a média geral da Baixada Santista de 45,13%. Essa percentagem fica próxima à média dos municípios do Estado que atingiu de 42,13%. A Lei de Responsabilidade Fiscal determina limites para esse tipo de gasto incluindo também Aposentadorias, Reformas e Pensões.

⁴⁴ As despesas de capital são definidas por aumentar o patrimônio público e principalmente por ser realizada com tempo determinado. São gastos com construções, aquisição de equipamentos, entre outros, que possuem data definida para início e término. Vale ressaltar que toda despesa de Capital acaba por gerar uma despesa Corrente.

Também tem destaque nas despesas correntes dos municípios da Baixada, a grande importância dos valores destinados aos “Serviços de Terceiros”, referente à contratação empresas e pessoas para executarem serviços para a Prefeitura. Esta despesa representou, em média, 32,62% das Despesas Correntes empenhadas em 2010, portanto, cerca de um terço dos gastos nesse tipo de despesa, ficando acima do percentual do Estado, que foi de 29,92%.

O município de Cubatão foi o que teve maior percentual nesta despesa, com 38,71%, seguido pelo município de São Vicente, com 36,28%, sendo, portanto, os municípios que mais terceirizam serviços. Nos municípios de Bertioga foi registrado o menor percentual de empenho nesta despesa, 28,17%. Em Itanhaém o percentual foi ligeiramente maior com 29,24%, quase a mesma proporção verificada em Santos que atingiu 29,51%.

Os investimentos, que compõem parte das Despesas de Capital, na média geral dos municípios da Baixada representaram 80,95%. Média muito semelhante à apurada para os municípios do Estado, que foi de 80,39%. O destaque neste grupo ficou para o município de São Vicente, onde o total dos empenhos destinados à Despesa de Capital foi aplicado em Investimentos. Esse número foi também expressivo em Peruíbe (94,16%). Em Bertioga foi registrado o menor percentual de Investimentos da Baixada com 52,13%.

Quando se analisam as despesas por função⁴⁵, verifica-se que as mesmas estão concentradas na Educação e na Saúde, que juntas tiveram uma média entre os municípios selecionados de 45,27% do total da despesa empenhada em 2010. A seguir apresentamos os percentuais dos orçamentos por funções das áreas mais significativas⁴⁶.

Na função Administração, a média geral do peso percentual na Baixada Santista ficou em 13,88%, superior à média do Estado (8,85%). Os empenhos foram mais expressivos no município de Cubatão (26,86%) e Bertioga (24,45%). Os menores índices foram identificados em Itanhaém (7,63%) e em São Vicente (5,67%).

No caso do Urbanismo, a média geral do peso percentual dos municípios da Baixada (11,23%) ficou próxima da média verificada nos municípios do Estado (10,89%). O município de Praia Grande apresentou o maior percentual de gasto nesta função, atingindo 21,40%, seguido por Peruíbe (18,98%). Na ponta de baixo ficou o município de Cubatão (1,78%). Santos e Mongaguá ficaram com 7,20% e, 7,34%, respectivamente.

⁴⁵ A Classificação Funcional é o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público, destinada a classificar as despesas por finalidades gerais como educação, saúde, transporte, etc. Esta classificação se dá através da função e subfunção que são obrigatórias e iguais em todo o território brasileiro. As codificações obedecem a Portaria MOG nº 42 de 14 de abril de 1999, que discrimina a despesa por funções. A caracterização da despesa por sua função permite avaliar e comparar o desempenho dos municípios.

⁴⁶ Para uma visão mais detalhada das despesas por função nas diferentes áreas por municípios, consultar o Diagnóstico Regional.

A Cultura é uma das áreas com menor percentual de gastos entre os municípios selecionados, bem como na média do conjunto dos municípios do Estado. A média geral entre os municípios da Baixada foi de 1,39%, próxima à apurada para os municípios do Estado, 1,13%. O menor percentual de empenho nesta função foi registrado em Bertioga (0,05%) e Itanhaém (0,33%).

Na área de Gestão Ambiental, os gastos médios dos municípios da região (2,75%) são bens superiores à média apurada para os municípios do Estado, de 0,95%. Em Santos, o gasto na função Gestão Ambiental foi de 7,10%, o maior percentual entre os municípios selecionados. No município de Cubatão o percentual foi de 2,99%. Nos municípios de Itanhaém com 0,27%, Peruíbe 0,30%, São Vicente 0,34% e Mongaguá 0,37% o percentual de empenhos na função foi pouco expressivo.

A média geral de gastos na Habitação foi de 1,61%, ou seja, um dos menores gastos entre as funções selecionadas, sendo inferior a média estadual (1,86%). No município de São Vicente foi onde ocorreu o maior gasto percentual desta função sobre a Despesa total, representando 4,06% dos empenhos. Em Guarujá este percentual foi de 2,69%. Já nos municípios de Praia Grande e Peruíbe, o percentual de empenho foi insignificante, representando apenas 0,15% e, 0,18%, respectivamente.

No Litoral Norte, a média geral das Despesas Correntes nos municípios representaram 88,50% do total da Despesa Orçamentária, superior à percentagem identificada na média dos municípios do Estado (86,90%).

TABELA 8
DESPEZA POR NATUREZA - EMPENHOS 2010 – LITORAL NORTE

Município	Despesas Orçamentárias		Despesas Correntes (%)	Despesas de Capital (%)
	R\$	%		
São Sebastião	385.594.847	100	92,4	7,6
Ilhabela	104.976.555	100	89,3	10,7
Caraguatatuba	305.556.679	100	80,5	19,5
Ubatuba	180.028.658	100	91,6	8,5
Média Geral – Litoral Norte	100		88,5	11,5
Média – Municípios do Estado SP	100		86,9	13,1

Fonte: FINBRA 2010 – STN

O município onde a Despesa Corrente apresentou o maior percentual sobre a Despesa Orçamentária foi São Sebastião com 92,40%. Em Ubatuba o índice percentual foi um pouco menor, 91,55%, seguido por Ilhabela com 89,32%. Já em Caraguatatuba foi registrado o menor percentual da Despesa Corrente, com 80,48%.

No ano de 2010, a média geral dos gastos com Despesa de Capital sobre a Despesa Orçamentária

entre os municípios do Litoral Norte foi de 11,50%, inferior à média do Estado que foi de 13,09%, mas superior à média da Baixada (8,92%). Apenas o município de Caraguatatuba teve maior percentual de empenhos na Despesa de Capital do que a média dos municípios do Estado (19,52%). O município de Ilhabela teve um percentual menor, com 10,68%. Os municípios que menos empenharam foram Ubatuba (8,45%) e São Sebastião (7,60%). Comparativamente, o município de Caraguatatuba investiu, em Despesa de Capital, cerca de 150% a mais que São Sebastião.

Em relação à Despesa Corrente, verifica-se que os gastos com Pessoal e Encargos representam a principal parcela, sendo a média geral do Litoral Norte de 45,84%, praticamente a mesma da Baixada (45,13%) e muito próxima à média dos municípios do Estado (42,13%). O maior índice percentual de gastos com Pessoal e Encargos sobre a Despesa Corrente, se deu no município de Caraguatatuba, com 48,47%. Já nos municípios de São Sebastião e Ilhabela esta despesa atingiu 46,98% e, 45,10%, respectivamente. No município de Ubatuba foi registrado o menor percentual desta despesa, 40,32%.

Assim como na Baixada, as despesas correntes destinadas aos "Serviços de Terceiros", referente à contratação empresas e pessoas para executarem serviços para a Prefeitura, tem grande importância no Litoral Norte, embora nesta região a média percentual (29,18%) seja ligeiramente inferior a do Estado (29,92%). O município de Ubatuba foi o que teve maior percentual nesta despesa (36,11%), seguido pelo município de São Sebastião (33,48%). Nos municípios de Caraguatatuba e Ilhabela, o percentual de empenho foi mais modesto, atingindo 21,92% e, 16,98%, respectivamente.

Os investimentos, que compõem parte das Despesas de Capital, na média geral dos municípios do Litoral Norte representaram 89,98%. Média superior àquela apurada para os municípios da Baixada (80,39%) e do Estado (80,95%).

Dos municípios do Litoral Norte, apenas um fica com percentual abaixo do registrado para o Estado – Ubatuba, onde este percentual é de 73,21%. O destaque ficou para os municípios de Caraguatatuba (94,50%) e Ilhabela (93,22%) que apresentaram maiores percentuais de investimento. Em São Sebastião os investimentos foram responsáveis por 89,39% dos empenhos em Despesa de Capital.

Quando se analisam as despesas por função, verifica-se que uma grande parte está concentrada na Educação e na Saúde, que juntas tiveram uma média entre os municípios selecionados de 51,60% do total da despesa empenhada em 2010, superior aos percentuais dos municípios da Baixada (45,27%) e do Estado (45%). Vale ressaltar que estas duas funções têm legislação específica que obriga todos os municípios a aplicarem 25% das receitas resultantes de impostos na área da educação, e 15% na saúde.

A seguir apresentamos os percentuais dos orçamentos por funções das áreas mais significativas⁴⁷.

Na função Administração, a média geral do peso percentual no Litoral Norte ficou em 10,25% do total das despesas, superior à média do Estado (8,85%), mas inferior à média da Baixada (13,88%). Nessa função, os empenhos foram mais expressivos nos municípios de Ilhabela (12,68%) e Caraguatatuba (10,97%). Em São Sebastião o percentual foi de 9,95% e em Ubatuba, 8,47%.

No caso do Urbanismo, a média geral do peso percentual dos gastos nesta função pelos municípios do Litoral Norte, 15,00%, foi superior à média dos municípios do Estado (10,89%) e também da Baixada (11,23%). O município de Caraguatatuba apresentou o maior percentual de gasto nesta função atingindo 20,68%. Este percentual foi praticamente o dobro do verificado para a média dos municípios do Estado. Em seguida aparecem São Sebastião (14,36%), Ilhabela (11,04%) e Ubatuba (10,12%).

Vale destacar que na região a função Cultura tem peso percentual bastante superior à média dos municípios do Estado. A média geral entre os municípios do Litoral Norte foi de 2,10%, quase o dobro da média dos municípios do Estado 1,13%, e bem mais representativa que o percentual da Baixada (1,39%). O maior percentual sobre a despesa total foi em São Sebastião, com 2,87%, seguido por Ilhabela (2,31%), seguido pelo município de Caraguatatuba (1,58%). O menor percentual de empenho nesta função foi registrado em Ubatuba (1,10%).

A média geral de gastos na área de Gestão Ambiental foi de 2,30%. Índice percentual bem acima da média apurada para os municípios do Estado, de 0,95%, mas inferior, como já apresentado, ao dos municípios da Baixada (2,75). Cumpre destacar a importância desta função em Ubatuba (7,31%) e Ilhabela (4,28%). Nos municípios de São Sebastião e Caraguatatuba o percentual de empenhos na função foi muito baixo, atingindo apenas 0,83% e, 0,32%, respectivamente.

Já na Habitação, a média das despesas para esta função foi de apenas 0,14% - o menor dos gastos entre as funções analisadas, sendo inferior à média estadual (1,86%) e à média da Baixada (1,61%). Em São Sebastião o empenho foi de 0,22%, em Caraguatatuba, de 0,19%. Em Ilhabela e Ubatuba não houve empenho nesta função. Esses dados apontam para necessidade de se aprofundar a análise sobre a carência de investimentos nesse item na esfera municipal. Deve-se ressaltar que a existência de investimentos estaduais e federais não exclui a necessidade de investimentos municipais, principalmente em função da gravidade do déficit habitacional em alguns dos municípios analisados.

⁴⁷ Para uma visão mais detalhada das despesas por função nas diferentes áreas por municípios, consultar o Diagnóstico Regional.

Gestão Regional Democrática

O Diagnóstico Regional fez menção, com maior detalhe, à construção de um Mapeamento dos Espaços de Gestão e articulação Regional da Baixada Santista e Litoral Norte, a partir da identificação de setores estratégicos na consolidação de uma gestão regional democrática e participativa, considerando os preceitos já reconhecidos pelo Estatuto da Cidade e bastante discutidos na escala municipal.

A identificação dos setores considerados estratégicos no âmbito regional, que contou com a participação da sociedade civil⁴⁸ e do poder público, baseou-se em três tipos distintos de espaços: os Espaços Regionais de Gestão Pública, os Espaços Regionais Participação e os Espaços de Articulação Regional. Para cada um desses espaços, procurou-se caracterizar o seu âmbito de atuação, órgão e entidade ao qual está vinculado, objetivo da atuação, caráter da atuação (deliberativo, consultivo, fiscalizador), temas e demandas que articulam e composição (identificação dos membros e da composição (tripartite ou paritária).

A seguir apresentamos estes diferentes espaços e as tabelas sínteses que trazem o estágio atual deste mapeamento. Essas informações poderão, no processo de construção das Agendas municipais e da Agenda regional de desenvolvimento sustentável, serem ampliadas considerando as articulações desenvolvidas e a inserção de novos agentes.

ESPAÇOS REGIONAIS DE GESTÃO PÚBLICA

Os Espaços Regionais de Gestão Pública referem-se aos instrumentos estatais de Gestão Regional com participação dos gestores públicos municipais, estaduais e federais. O objetivo é identificar estes espaços e apresentar suas características e estruturação.

TABELA 9
Mapeamentos dos Espaços Regionais de Gestão Pública

Nome	Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte	CONDESB - Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista
Região de Atuação	Litoral Norte e Vale do Paraíba	Região Metropolitana da Baixada Santista
Tempo de Exigência	Desde 2012	Desde 1996
Órgão/Entidade ao qual está vinculado	Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano do Governo do Estado de São Paulo.	Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM)
Objetivos da Atuação	Promover a cooperação articulada e integrada entre diferentes níveis de governo, para garantir melhor aproveitamento dos recursos públicos, a utilização racional do território, dos recursos naturais, culturais, a proteção do meio ambiente e a redução das desigualdades regionais.	Especificar os serviços públicos de interesse comum do Estado e dos Municípios nas áreas de planejamento e uso do solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social.
Composição	Tripartite (Governo do estado, governos municipais e Assembleia Legislativa).	Paritário

Fonte: Elaboração Instituto Pólis, 2012

ESPAÇOS REGIONAIS DE PARTICIPAÇÃO

Os Espaços Regionais de Gestão Participativa referem-se aos mecanismos públicos de gestão compartilhada pelos atores estatais (municipais, estaduais e federais) e sociedade civil organizada, constituídos formalmente para gestão de determinadas temáticas ou equipamentos públicos de caráter regional.

⁴⁸ O levantamento levou em consideração ONGs socioambientais, movimentos reivindicatórios, sindicatos, fóruns locais, Conselhos Gestores de Políticas Públicas, associações e entidades de classe, Agendas 21, Organizações das populações tradicionais (quilombolas, indígenas e caiçaras), organizações de pescadores artesanais, Comitês de Bacias Hidrográficas, entre outros.

TABELA 10
Mapeamentos dos Espaços Regionais de Participação

Nome	Região de Atuação	Órgão/ Entidade vinculada	Objetivos da Atuação	Composição
Agenda 21 Litoral Norte	Litoral Norte	Fórum da Agenda 21 Litoral Norte	Formulação do Plano Regional de Desenvolvimento Sustentável do Litoral Norte (PRDS)	Paritário
Conselho Distrital de Saúde Indígena (CONDISI) Distrito Sanitário Especial Litoral Sul	Litoral das regiões sul e sudeste do Brasil	Ministério da Saúde	Fiscalizar, debater e apresentar políticas para o fortalecimento da saúde indígena em suas regiões; participar na elaboração, aprovação, acompanhamento e avaliação do Plano Distrital de Saúde Indígena, monitorar a execução das ações de atenção integral à saúde indígena; e apreciar e emitir parecer sobre a prestação de contas dos órgãos e instituições executoras das ações e dos serviços de atenção à saúde indígena.	Tripartite (50% Indígenas; 25% trabalhadores que atuam na atenção à saúde indígena; e 25% de representantes dos governos municipais, estaduais, distrital, federal e prestadores de serviços na área de saúde indígena)
Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte	Litoral Norte	Secretaria de estado do Meio Ambiente	Orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira, de forma a melhorar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.	Tripartite paritário
Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro da Baixada Santista	Baixada Santista	Secretaria de estado do Meio Ambiente	Orientar a utilização racional dos recursos da Zona Costeira, de forma a melhorar a qualidade de vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural.	Tripartite paritário
Conselho Gestor da APA Marinha Litoral Centro	Baixada Santista	Governo do Estado de São Paulo - Secretaria do Meio Ambiente	Disciplinamento de diversas atividades afeitas à proteção desta Unidade de Conservação	Bipartite paritário
Comitê de Bacias Hidrográficas da Baixada Santista	Baixada Santista	Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Governo do Estado de São Paulo	Gerenciar os recursos hídricos da bacia, objetivando a sua recuperação, preservação e conservação,	Tripartite
Conselho Estadual dos Povos Indígenas	Estado de São Paulo	Secretaria da Justiça e Defesa da Cidadania do Estado de São Paulo	Propor os princípios e subsidiar a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a avaliação da Política Estadual de Atenção aos Povos Indígenas.	57 membros.
Comitê de Bacias Hidrográficas do Litoral Norte	Litoral Norte	Sistema de Informações para o Gerenciamento de Recursos Hídricos de São Paulo - Secretaria de Saneamento e Recursos Hídricos do Governo do Estado de São Paulo	Gestão das águas e meio ambiente na Unidade de Gerenciamento de Recursos Hídricos nº 3 (UGRHI-03), que compreende os quatro municípios do Litoral Norte de São Paulo: Ubatuba, Caraguatatuba, Ilhabela e São Sebastião.	Tripartite
Conselho Gestor da APA Marinha do Litoral Norte	Litoral Norte	Governo do Estado de São Paulo - Secretaria do Meio Ambiente	Propor ao Secretário do Meio Ambiente o disciplinamento do desenvolvimento de atividades no interior desta APA.	Paritário (24 representantes de órgãos governamentais federais, estaduais e municipais e 24 da sociedade civil).
Parque Estadual da Serra do Mar Conselho Gestor do Núcleo Curucutu	Itanhaém e Mongaguá	Governo do Estado de São Paulo - Secretaria do Meio Ambiente	Gestão desse núcleo do Parque Estadual da Serra do Mar.	Bipartite paritário (22 membros representantes da sociedade civil e 22 representantes de órgãos governamentais)

Fonte: Elaboração Instituto Pólis, 2012

ESPAÇOS DE ARTICULAÇÃO REGIONAL

Os Espaços de Articulação Regional referem-se a instrumentos de articulação regional integrados pela sociedade civil organizada, empresas públicas e privadas, universidades etc. Podem ser espaços constituídos formalmente ou redes informais e horizontais de articulação em torno de determinadas temáticas que envolvem os vários municípios do litoral. Estes espaços podem ser integrados, ou não, por representantes de órgãos públicos.

TABELA 11
Mapeamentos dos Espaços de Articulação Regional

Nome	Região de Atuação	Órgão/Entidade ao qual está vinculado	Objetivos da Atuação	Composição
Comdial	Litoral Norte	Petrobras/ CEDS/ Unisantos	Criação de projetos visando a sustentabilidade do Litoral Norte.	RealNorte (colegiado de ONGs socioambientais do Litoral Norte), Petrobras e UniSantos.
União dos Vereadores da Baixada Santista	Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS)	Câmaras Municipais da Baixada Santista	Representar os interesses da RMBS, visando o maior equilíbrio no desenvolvimento das nove cidades que compõem a região.	Vereadores da Baixada Santista.
Frente Parlamentar Paulista do Litoral Norte	Litoral Norte e Bertioga.	—	Fortalecer a articulação dos parlamentares para o enfrentamento de problemas comuns à região.	Vereadores das Câmaras Municipais de Bertioga e do Litoral Norte.
Movimento Nacional de Moradia	Pará, Acre, Mato Grosso do Sul, Distrito Federal, São Paulo, Minas Gerais, Espírito Santo, Pernambuco, Sergipe, Bahia, Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Paraíba e Rio Grande do Sul.	—	Luta pelo direito à cidade	Formado por representantes de movimentos populares, ONGs e entidades profissionais.
União das Associações dos Engenheiros e Arquitetos do Litoral Paulista (UALP)	Litoral paulista e Vale do Ribeira	As Associações de Engenheiros e Arquitetos do litoral paulista.	Propiciar o diálogo entre as Associações de arquitetos para o debate de assuntos profissionais	Formada por membros das Associações.
Subcomissão de Quilombos da Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa	Estado de São Paulo	Comissão de Direitos Humanos da Assembleia Legislativa.	Reforçar o debate e a formulação de proposições para as políticas públicas que atendam as necessidades das comunidades quilombolas.	Deputados da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.
Associação dos Municípios Produtores de Gás Natural, Petróleo, Possuidores de Gasodutos, Áreas de Tancagem e Estação de Bombeamento no Estado de São Paulo - AMPROGÁS	Municípios produtores de gás natural, petróleo ou possuidores de gasodutos e oleodutos no Estado de São Paulo.	—	Defender os interesses dos associados; promover troca de experiências na aplicação dos recursos oriundos dos royalties, e discussões sobre soluções de problemas comuns aos municípios associados; apoiar todas as iniciativas de desenvolvimento de tecnologia voltadas à proteção do meio ambiente; apoiar a Petrobras S/A e Transpetro S/A como empresas brasileiras	Todos os municípios que se encontrarem na categoria de produtores de gás natural, petróleo e possuidores de gasodutos e oleodutos no Estado de São Paulo.
Conselho Estadual de Petróleo e Gás Natural do Estado de São Paulo (CEPG)	Estado de São Paulo	Secretaria de Energia do Estado de São Paulo	Tem por objetivos o acompanhamento e gestão do Programa Paulista de Petróleo e Gás Natural	Unilateral/Governamental
Colegiado de Entidades Socioambientais do Litoral Norte - RealNorte	Litoral Norte	Entidades socioambientais do Litoral Norte.	Articular as ONGs e OSCIPs frente às políticas públicas de meio ambiente federais, estaduais e municipais com repercussão regional.	Representantes das entidades associadas
Rede Brasileira de Agenda 21 local	Todo o território brasileiro.	Agendas 21	Promover a integração e o intercâmbio de informações e experiências, bem como o fortalecimento dos processos de elaboração e implementação de Agendas 21 Locais em todas as cinco regiões do país.	—

Fonte: Elaboração Instituto Pólis, 2012

A REALIDADE DA REGIÃO NA VISÃO DA POPULAÇÃO



DIANA BASEI

A leitura comunitária regional foi realizada a partir da análise das leituras comunitárias municipais, procurando identificar os aspectos regionais mais relevantes que emergem dos diagnósticos realizados em cada um dos treze municípios do litoral paulista. O processo participativo se deu por meio de entrevistas, Oficinas Públicas com a participação de representantes da sociedade civil e com a realização de pesquisa qualitativa junto a grupos de moradores de cada município⁴⁹.

Para a sociedade civil de todos os municípios, a condição fundamental para que o desenvolvimento no litoral paulista seja sustentável é a participação do conjunto da sociedade na definição dos rumos do desenvolvimento.

As contribuições de todos os relatórios municipais foram estruturadas em torno dos temas identificados como mais relevantes. Para cada um destes temas são formuladas questões que correspondem a desafios a serem enfrentados na região para um desenvolvimento sustentável na perspectiva da sociedade civil. A tabela a seguir apresenta a síntese desta sistematização.

⁴⁹ Além disso, em todos os municípios do Litoral Norte e no município de Bertioga foram realizadas Devolutivas Públicas com a participação da sociedade civil e poder público, onde foi apresentado e discutido com os participantes os Diagnósticos Municipais. É importante também destacar que reuniões de articulação, com algumas organizações locais da sociedade civil, também antecederam as entrevistas e a Oficinas Públicas. Por fim, em dezembro de 2012, foram realizados dois eventos de caráter regional (em Santos e Caraguatatuba), cujo objetivo foi apresentar para sociedade civil e para o poder público a devolutiva dos diagnósticos regionais.

TABELA 12
Contribuições das Leituras Comunitárias Municipais

Tema	Contribuições	Questões
Áreas ambientalmente protegidas e a sua relação com a sustentabilidade das atividades econômicas locais e com questão habitacional.	<p>A percepção geral é que os municípios estão “de frente para o mar e de costas para os parques”, tendo em vista que o turismo, considerado a atividade econômica central, se restringe ao “veranismo” de praia. Os parques não estão incorporados na atividade turística.</p> <p>A vida das comunidades tradicionais sofre inúmeras restrições nos parques. A exploração sustentável para agricultura e outras atividades por comunidades tradicionais tem sido proibida ou inviabilizada pelos gestores, com base na legislação restritiva e inflexível das Unidades de Conservação. Existem diversas ocupações precárias e irregulares na região, demandando ações soluções adequação habitacional.</p>	<p>Como integrar as áreas protegidas na dinâmica de desenvolvimento de atividades sustentáveis pelas comunidades tradicionais que vivem nestas áreas? O que precisa ser feito em termos de legislação, de pactos entre níveis de governo para isso? Como equacionar a questão da moradia nas áreas ocupadas nas unidades de preservação ambiental?</p>
Dependência do veranismo e sua articulação com um turismo sustentável, inclusivo, diversificado e permanente.	<p>Identificação da dependência do veranismo caracterizado pelo predomínio de segundas residências e sazonalidade.</p> <p>A alternativa esboçada pela sociedade civil aponta para um turismo mais sustentável, inclusivo e permanente, que integre o veraneio com novas atividades turísticas - ecoturismo, turismo histórico-cultural, de base comunitária, entre outros.</p> <p>Planejar as cidades, para dotá-las de infraestrutura e políticas públicas condizentes as necessidades do desenvolvimento da atividade turística;</p> <p>Qualificar as cidades e suas populações para o turismo (receptivo, serviços diversos, cursos de capacitação, etc.);</p>	<p>Como articular diversas e múltiplas modalidades de turismo sustentável com o veranismo, visando à redução da sazonalidade do turismo e o aumento de receitas e empregos?</p> <p>Que ações são necessárias para dotar o litoral de infraestrutura e políticas públicas necessárias para um turismo mais sustentável e permanente?</p>
Impactos dos grandes projetos no Litoral Norte e a busca de um novo equilíbrio.	<p>As transformações em curso no Litoral Norte, impulsionadas pela ampliação do Porto de São Sebastião, construção de novos acessos viários e expansão das operações da Petrobrás em São Sebastião e Caraguatubá (exploração do Pré-sal), são tema central no desenvolvimento de todas as cidades do Litoral Norte. Em São Sebastião e Caraguatubá este processo já vem operando mudanças significativas, principalmente no que tange à centralidade do turismo no desenvolvimento dessas cidades, colocando em pauta a articulação sustentável destas duas vocações.</p> <p>Nas outras duas cidades, Ilhabela e Ubatuba, o debate colocado é sobre o impacto deste novo cenário em seus territórios, tanto em termos de novas oportunidades, como de conflitos, principal em relação a principal vocação destes municípios - o turismo.</p>	<p>Como articular adequada e equilibradamente a vocação turística, natural do Litoral Norte, com as novas demandas e oportunidades de desenvolvimento ligadas às atividades portuárias e da exploração da cadeia do Petróleo e Gás, para garantindo um desenvolvimento ambiental e socialmente sustentável?</p>
Fortalecimento da Pesca Artesanal	<p>Em todos os municípios a pesca artesanal se constitui em motivo de preocupação, especialmente para próprios pescadores. As novas mudanças em curso no litoral tendem a reforçar as pressões de deslocamento dos pescadores caiçaras, causadas pela acelerada urbanização e valorização turística, e impulsionar novos impactos na vida e atividade dos pescadores artesanais.</p> <p>A visão recorrente da população é que pesca artesanal vem sendo impactada e fragilizada, porém continua sendo uma atividade com potencial importante para a geração de trabalho e renda, promovendo o desenvolvimento local. A avaliação geral é que ela necessita maior apoio e investimento em infraestrutura e políticas públicas (atracadouros, espaços para concertos de barcos, aprofundamento de leitos de rios para entrada dos barcos no mar, espaços para o beneficiamento e comercialização, entre outros). Acredita-se que desta maneira, a atividade se tornará mais relevante nos municípios, permitindo melhores condições de vida aos pescadores.</p>	<p>Como garantir o desenvolvimento da pesca como uma atividade sustentável e significativa para os pescadores artesanais e suas famílias?</p> <p>Como assegurar que a pesca artesanal consolide-se como mais um instrumento para o desenvolvimento local e regional?</p>
Impactos dos grandes projetos e investimentos (Porto e Pré-sal) na Baixada Santista	<p>A ampliação do Porto de Santos tem uma repercussão mais direta no Guarujá e em Santos, com menor intensidade em São Vicente. Para os demais municípios da baixada aparece como possível impulsora de atividades e serviços relacionados (Aeroporto em Itanhaém, retroporto e outras atividades). A atividade portuária, principalmente a dragagem do canal, é apontada como causadora de grandes impactos na diminuição do pescado pelos pescadores artesanais.</p> <p>Já o Pré-sal gera altas expectativas em relação aos empregos e renda que as atividades e serviços relacionados à Petrobrás poderão produzir. Embora este impacto esteja presente em toda região, Santos, localização da sede operacional da Petrobras, é vista como a cidade onde o Pré-sal já está acontecendo. A efervescência no mercado imobiliário e a “expulsão” da população para os municípios vizinhos são vistas como consequências desses processos.</p> <p>A participação da Sociedade na discussão deste “projeto” e na distribuição da riqueza produzida são demandas centrais da sociedade.</p>	<p>A ampliação do Porto e as atividades relacionadas ao Pré-Sal podem ser discutidas de forma mais intensa e transparente com o conjunto da sociedade, propiciando uma maior apropriação do seu significado, possibilidades e limites?</p> <p>Quais instrumentos urbanísticos (e outros) podem ser utilizados para garantir a permanência da população de média e baixa renda nas cidades centrais da Baixada?</p>
Mobilidade Urbana e Regional	<p>A melhoria da mobilidade urbana e regional é uma das principais demandas apontadas pela leitura comunitária.</p> <p>As necessidades de melhoria de infraestrutura e de serviços de transporte coletivo colocados pela nova dinâmica da economia na região, somados às deficiências hoje existentes, causadas por grande pendularidade dos trabalhadores e concentração de atividades, se constituem como um dos grandes desafios a ser equacionado no Litoral.</p>	<p>Quais alternativas são adequadas ambiental e socialmente para melhorar a mobilidade regional, tanto para o transporte de passageiros, como para o transporte de carga?</p> <p>Como garantir o aumento do fluxo de pessoas para turismo e residência nos municípios do litoral, com a ampliação das rodovias?</p>
Qualificação da mão de obra para as novas oportunidades	<p>A capacitação profissional e qualificação da mão de obra para as oportunidades abertas pelos grandes empreendimentos (ampliação dos Portos, Petrobrás, indústrias; Pré-sal) é uma das grandes demandas em todos os municípios. Na percepção da população empregos mais valorizados não são ocupados pela população local por sua inadequada preparação.</p> <p>A qualificação e capacitação da população para o turismo é outra demanda recorrente em todas as cidades, tendo em vista novas perspectivas e modalidades turísticas.</p> <p>O investimento no ensino (formação profissional e superior) é condição para qualificar as cidades para as novas oportunidades que se abrirão num futuro próximo.</p>	<p>Como pensar e equacionar regionalmente o desafio da capacitação e qualificação profissional para as novas oportunidades abertas pelo crescimento no litoral?</p> <p>É possível pensar regionalmente a qualificação e capacitação da população para a diversificação do turismo, como fonte mais permanente de trabalho e renda?</p>
Tratamento e destinação dos Resíduos Sólidos	<p>Em todos os municípios do litoral a questão dos resíduos sólidos, principalmente a sua destinação final, é vista como um desafio a ser equacionado regionalmente. A reciclagem é apontada como uma demanda e perspectiva importante. Várias outras saídas são apontadas para a questão: construção de Usina, produção de energia etc.</p>	<p>Quais são as soluções e como construir uma solução sustentável para o tratamento e destinação dos resíduos sólidos no litoral paulista?</p>

INSTRUMENTOS DAS POLÍTICAS FEDERAIS E ESTADUAIS INCIDENTES NA REGIÃO



Sistema Nacional de Unidades de Conservação

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC) é regulado pela Lei Federal nº 9.985/00 e pelo Decreto Federal nº 4340/2002. As unidades de conservação no Brasil subdividem-se em Unidades de Proteção Integral e Unidades de Uso Sustentável.

As Unidades de Proteção Integral tem como objetivo a manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais. Por uso indireto pode-se entender aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais. Estas unidades podem ser classificadas em Estação Ecológica; Reserva Biológica; Parque Nacional; Monumento Natural e Refúgio de Vida Silvestre.

Nos parques nacionais são autorizadas as atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação e de turismo ecológico (art. 11, Lei Federal nº 9.985/00). No entanto, enquanto não houver a elaboração de planos de manejo, as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais, porventura residentes na área, as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais (art. 28).

As Unidades de Uso Sustentável tem o objetivo básico de compatibilizar a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela dos seus recursos naturais. Visa à exploração do ambiente de maneira a garantir a perenidade dos recursos ambientais renováveis e dos processos ecológicos, mantendo a biodiversidade e os demais atributos ecológicos, de forma socialmente justa e economicamente viável. O uso direto dos recursos naturais é aquele que envolve coleta e uso, comercial ou não, dos recursos naturais. Estas unidades podem ser classificadas em Área de Proteção Ambiental; Área de Relevante Interesse Ecológico; Floresta Nacional; Reserva Extrativista; Reserva de Fauna; Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Reserva Particular do Patrimônio Natural.

O detalhamento de suas regras pode apoiar a construção de uma agenda de desenvolvimento sustentável no litoral, na medida em que podem indicar possibilidades de regulação que se harmonize melhor com os usos já consagrados no território, evitando certos conflitos.

As áreas de proteção ambiental são caracterizadas por certo grau de ocupação humana (art. 45, Lei Federal nº 9.985/00). As áreas de Relevante Interesse Ecológico, por sua vez, caracterizam-se por pouca ou nenhuma ocupação humana, sendo certo que o uso dos recursos naturais pode ser regulado por normas e restrições (art. 16, Lei Federal nº 9.985/00). As Reservas Particulares de Patrimônio Natural poderão ser utilizadas para pesquisa científica e a visitação pública com fins turísticos, recreativos e educacionais (art. 21, Lei Federal nº 9.985/00).

Vale destacar as Unidades de Conservação que expressamente reconhecem a existência de comunidades tradicionais na utilização de seus recursos naturais. É o caso, por exemplo, das florestas públicas, reservas extrativistas (RESEX) e reservas de desenvolvimento sustentável (RDS).

A criação de qualquer um dos tipos de Unidades de Conservação implica na realização prévia de estudos técnicos, de consulta pública e ato do Poder Público (art. 22). A transformação de unidades de uso sustentável em unidades de proteção integral, bem como a ampliação dos limites da unidade de conservação, pode ser realizada através de instrumento normativo do mesmo nível hierárquico. A redução das unidades de classificação e/ou sua desafetação, porém, só poderão ser realizadas por meio de lei específica (Art. 22, §7º).

As Unidades de Conservação possuem normas e zoneamento próprios definidos pelo plano de manejo, que deverá orientar o uso da área e o manejo dos recursos naturais, inclusive a implantação das estruturas físicas necessárias à gestão da unidade (art. 3º, XVII).

O plano de manejo abrange a área da Unidade de Conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das comunidades vizinhas (art. 27), devendo ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação (art. 27, § 3º).

No Litoral Norte e Baixada Santista, o estágio de implementação da gestão plena das Unidades de Conservação federais, estaduais e municipais varia muito. Em muitos casos não há ainda plano de manejo elaborado e aprovado pelo conselho gestor. Em outros, nem mesmo o conselho gestor foi instituído. Tais questões dificultam não só a proteção da unidade em si, como gera incerteza jurídica quanto ao uso e ocupação do solo do seu entorno.

No caso da Serra do Mar, o plano de manejo foi aprovado pela deliberação do CONSEMA 34/2006, que institui um zoneamento próprio, devidamente espacializado em mapa tal como previsto pelo art.2º, inciso XVI, Lei Federal nº 9985/00.

Neste zoneamento são definidas as seguintes zonas: Zona Intangível; Zona Primitiva; Zona de Uso Extensivo; Zona Histórico Cultural Arqueológica; Zona Histórico Cultural Antropológica; Zona de Uso Intensivo; Zona de Recuperação; Zona de Uso Especial; Zona de Uso Conflitante; Zona de Ocupação Temporária; Zona de Amortecimento e Zona de Superposição Indígena⁵⁰.

As zonas variam de acordo com o grau de intervenção possível. Vale destacar que praticamente 75% da área do PESH é caracterizada por “nenhum ou baixo grau de intervenção”, e classificadas como Zona Intangível e Zona Primitiva (Tabela 68, p. 258, plano de manejo).

As legislações que criam e regulamentam as Unidades de Conservação são também responsáveis pela definição das compensações ambientais nestas unidades. No caso de empreendimentos de significativo impacto ambiental, o empreendedor é obrigado a apoiar a implantação e manutenção de unidade de conservação do Grupo de Proteção Integral. Ao órgão ambiental licenciador compete definir as unidades de conservação a serem beneficiadas, considerando as propostas apresentadas no EIA/RIMA e ouvido o empreendedor, podendo inclusive ser contemplada a criação de novas unidades de conservação.

Quando o empreendimento afetar unidade de conservação específica, ou sua zona de amortecimento, o licenciamento só poderá ser concedido mediante autorização do órgão responsável por sua administração, e a unidade afetada, mesmo que não pertencente ao Grupo de Proteção Integral, deverá ser uma das beneficiárias da compensação definida neste artigo.

Algumas outras legislações Federais incidem na questão ambiental e são fundamentais para a região da Baixada e Litoral Norte, tais como o novo Código Florestal (Lei Federal nº 1.2651/12 c/ alterações da Lei Federal 12.727/12), a Lei da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11428/06; Decreto Federal 6.6690/08), a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal nº 12.187/09) e a Política Estadual de Mudança do Clima (Lei estadual nº 12798/09; Decreto estadual nº 55947/10).

O novo Código Florestal, após longos debates legislativos, foi instituído pela Lei 12.651/12. Após o veto da Presidente da República a uma série de dispositivos da lei, foi instituída a Medida Provisória 571/2012, posteriormente convertida na Lei Federal 12.727/12. Não obstante a possibilidade de revogação integral e/ou parcial de alguns dos dispositivos legais após a conversão da MP em lei, de maneira geral, o novo Código Florestal determina regras atualmente válidas para todo o território nacional, relacionando-se, portanto, às potencialidades e conflitos de uso e ocupação existentes no litoral. Seu

⁵⁰ No Diagnóstico Regional, na parte referente às Leituras Jurídicas, podem ser encontrados a caracterização e parâmetros de cada uma dessas zonas.

escopo principal refere-se à regulação do regime de proteção das Áreas de Preservação Permanente (APPs) e reservas legais⁵¹.

O novo Código Florestal institui ainda mecanismos importantes de equilíbrio entre a política de proteção ambiental e a política urbana, tais como o regime de proteção de áreas verdes urbanas (arts. 25 e seguintes), as regras para intervenções em áreas de risco (art. 8º, §3º) e para regularização fundiária de interesse social (art. 64 e seguintes).

Estabelece ainda regras para ecoturismo e turismo rural em APPs (art. 61- A), para localização de reservas legais próximas aos parques e unidades de conservação (art. 14, inciso III) e formas de proteção do modo de vida e da cultura das comunidades tradicionais (art. 3º, incisos IX, alínea b e inciso X, alínea e; art. 11-A, inciso VI).

A Lei de Proteção da Mata Atlântica (Lei Federal nº 11428/06; Decreto Federal 6.6690/08) institui o regime de proteção dos remanescentes de vegetação no estágio primário ou secundário inicial, médio e avançado do Bioma Mata Atlântica definido em mapa do IBGE.

Como regra geral o corte, a supressão e a exploração da vegetação do Bioma Mata Atlântica deverão ser feitos de maneira diferenciada, conforme se trate de vegetação primária ou secundária, nesta última levando-se em conta o estágio de regeneração (art. 8º). Nesta lei também são determinados procedimentos específicos para assegurar os direitos das populações tradicionais e a utilização sustentável dos recursos naturais da Mata Atlântica (art. 3º, inciso II; art. 9º, art. 13, art. 23, inciso III; art. 41).

A Lei de Proteção da Mata Atlântica estabelece ainda regras para se garantir incentivos econômicos para proteção do bioma, de maneira a cumprir a função socioambiental da propriedade, as atividades de interesse público, as compensações ambientais e as cotas de reserva ambiental.

Há um capítulo próprio destinado às situações envolvendo áreas urbanas e regiões metropolitanas (arts. 30 e seguintes), que implicam em diversas regras diretamente relacionadas às possibilidades de expansão urbana.

Prevê a elaboração de plano municipal de conservação e recuperação da Mata Atlântica considerado como critério para acessar o Fundo do Bioma Mata Atlântica (arts. 36 e seguintes), sendo também garantida a prioridade de acesso aos recursos também os projetos destinados à recuperação de APP's, RPPN's e áreas do entorno das unidades de conservação.

Por fim, tem-se a Política Nacional de Mudanças Climáticas (Lei Federal nº 12.187/09) e a Política

Estadual de Mudança do Clima (Lei estadual nº 12798/09; Decreto estadual nº 55947/10) que estabelecem princípios para mitigação das emissões de gases do efeito estufa, a necessidade de proteção dos biomas naturais considerados como patrimônio nacional, reconhecem os planos de ação para prevenção e controle de desmatamento como instrumento da política, entre outros dispositivos importantes para orientar as políticas ambientais e urbanas na região.

Gerenciamento Costeiro

O Gerenciamento Costeiro é o conjunto de atividades e procedimentos que, através de instrumentos específicos, permite a gestão da utilização dos recursos da Zona Costeira (SILVA, 1994, p.159). A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 225, parágrafo 4º, definiu a Zona Costeira como "patrimônio nacional" e especificou que sua utilização far-se-ia, na forma da lei, dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente, inclusive quanto ao uso dos recursos naturais.

Os bens listados como patrimônio nacional, dentre eles a Zona Costeira, são de interesse público, podendo ser domínio de qualquer um dos entes políticos ou particulares. No litoral há significativa concentração de bens da União (ilhas, terrenos de marinha, praias). A sua particularidade reside no fato de que se encontram submetidos a uma disciplina jurídica específica em relação a seu uso e gozo, justamente porque tais áreas devem ser protegidas ambientalmente, garantindo-se, desta forma, às futuras gerações, o direito de viver em um ambiente saudável. Assim, uma vez que a proteção do meio ambiente é interesse e competência de todos os entes federados, em área de zona costeira podem ser exercidas todas as competências normativas e administrativas da União, Estados e Municípios.

O regime especial para a costa brasileira, determinado pela Constituição Federal, exigiu do legislador federal que disciplinasse um sistema de gerenciamento costeiro. Contudo, o início das ações referentes ao gerenciamento da costa brasileira é anterior à atual Constituição, havendo ocorrido em 1982, quando a Comissão Interministerial dos Recursos do Mar (CIRM) criou a subcomissão de Gerenciamento Costeiro, dentro de sua secretaria.

De acordo com a Constituição de 1988, cabe à União elaborar e executar o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC). Este Plano visa "orientar a utilização nacional dos recursos na Zona Costeira, de forma a contribuir para elevar a qualidade da vida de sua população, e a proteção do seu patrimônio natural, histórico, étnico e cultural".

Neste sentido, o PNGC abrange não apenas o estabelecimento de normas relativas ao meio ambiente

⁵¹ Os usos e as formas de ocupação autorizadas pelas regras de proteção ambiental do Código Florestal são apresentados de maneira mais detalhada nas análises jurídicas do Diagnóstico Regional.

natural, mas também leva em conta sua interação com o ser humano, devendo abordar, portanto, questões relativas ao meio ambiente artificial, cultural, patrimônio étnico, histórico, paisagístico, entre outros. Trata-se de uma concepção ampla de meio ambiente, na medida em que institui a proteção socioambiental da Zona Costeira, levando em conta o ser humano, que interage com o meio ambiente natural.

Deve-se destacar que a delimitação do que seja “Zona Costeira”, objeto central do Plano, encontra-se atualmente definida pelo segundo Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II) e pelo Decreto federal nº 5.300/2004.

O primeiro PNGC (PNGC I), estabelecido conforme a Lei nº 7661/1988, foi aprovado por meio da resolução do CIRM nº 01/1990. Sete anos depois o Plano foi revisado, sendo aprovado o segundo Plano (PNGC II) pela resolução CIRM nº 5 de 1997. Tal revisão, em seus próprios termos, buscou “incorporar as novas demandas surgidas no âmbito da sociedade, cujo marco balizador está representado nos documentos gerados pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como RIO-92, destacando-se a chamada Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Agenda 21”.

Este plano arrola, em doze subitens, os princípios que buscam expressar o compromisso do Governo Brasileiro com o desenvolvimento sustentável de sua Zona Costeira, que devem nortear o gerenciamento costeiro e a forma de atuação dos entes federativos.

Dentre os objetivos do Plano, ficam estabelecidas normas gerais, lançando as bases para a formulação de políticas, planos e programas estaduais e municipais. A influência determinante no ordenamento territorial que o Gerenciamento Costeiro apresenta, pode ser representado por suas ações programadas, que constituem a orientação sistemática para a continuidade do Gerenciamento Costeiro, nos níveis Federal, Estadual e Municipal a fim de serem alcançados os objetivos propostos. As ações do PNGC devem ser compatibilizadas com as políticas públicas que incidam sobre a Zona Costeira, entre outras, a industrial, de transportes, de ordenamento territorial, dos recursos hídricos, de ocupação e de utilização dos terrenos de marinha, seus acréscidos e outros de domínio da União, de unidades de conservação, de turismo e de pesca, de modo a estabelecer parcerias, visando à integração de ações e a otimização de resultados.

Por fim, o PNGC II ainda distribui as responsabilidades atinentes à execução das ações previstas, considerando o disposto na Constituição Federal e na Lei nº 7.661/1988, entre os níveis Federal, Estadual e Municipal. A disciplina por outros entes federativos do uso e ocupação do solo na Zona Costeira é condicionada aos Planos estaduais ou municipais.

Além do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC) e do Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (PMGC), que guardam estreita relação com os planos de uso e ocupação territorial, é importante destacar outros instrumentos de gestão da Zona Costeira, e seus objetivos, organizados na tabela abaixo.

TABELA 13
Instrumentos de Gestão do Gerenciamento Costeiro

Instrumentos de Gestão	Objetivos
Sistema de Informações do Gerenciamento Costeiro (SIGERCO) ⁵² Sistema de Monitoramento Ambiental da Zona Costeira (SMA-ZC)	Acompanhar os indicadores de qualidade socioambiental da Zona Costeira e propiciar o suporte permanente dos Planos de Gestão.
Relatório de Qualidade Ambiental da Zona Costeira (RQA-ZC)	Visa à consolidação periódica dos resultados produzidos pelo monitoramento ambiental e, sobretudo, a avaliação da eficiência e eficácia das medidas e ações da gestão desenvolvidas.
Plano de Gestão da Zona Costeira (PGZC)	Formular um conjunto de ações estratégicas e programáticas, articuladas e localizadas, elaboradas com a participação da sociedade, que visam orientar a execução do Gerenciamento Costeiro.
Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC)	Balizar o processo de ordenamento territorial necessário para a obtenção das condições de sustentabilidade ambiental do desenvolvimento da Zona Costeira, em consonância com as diretrizes do Zoneamento Ecológico Econômico do território nacional.

Fonte: Elaboração Instituto Pólis, 2012.

No caso da costa paulista, o objetivo de preservação ambiental dessa porção territorial lastreia-se na Constituição Estadual, em seu art. 196, o qual define a Zona Costeira no Estado de São Paulo como espaço territorial especialmente protegido, sujeitando sua utilização “na forma da lei, dependendo de prévia autorização e dentro de condições que assegurem a preservação do meio ambiente”⁵³.

No lapso temporal observado entre a aprovação de ambos os PNGCs pela CIRM, (1990 – 1997), observou-se a necessária elaboração de disciplina estadual sobre o tema. Em 1993, o Conselho Estadual do Meio Ambiente (CONSEMA) aprovou a minuta de lei do Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC), a qual foi aprovada apenas em julho de 1998 (Lei estadual nº 10.019/1998). Observa-se que o PEGC precisou combinar (i) os instrumentos de implementação do Gerenciamento Costeiro previstos no PNGC II (aprovado um ano antes, em 1997); (ii) a discussão técnica específica para a costa paulista, submetida ao CONSEMA em 1993; e (iii) a execução da política pública de maneira a reconhecer novos papéis

⁵² Componente do Sistema Nacional de Informações sobre Meio Ambiente (SINIMA)

⁵³ No Estado de São Paulo, a Lei nº 118, de 29 de junho de 1973, alterada pela Lei nº 13.542, de 8 de maio de 2009, em seu art. 2º, inciso II, estabelece a competência da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo para “autorizar a supressão de vegetação e intervenções em áreas consideradas de Preservação Permanente e demais áreas ambientalmente protegidas”.

conferidos à União pelo PNGC II (e que careceram de melhor regulamentação até 2002).

Esta lei também define Gerenciamento Costeiro, Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) e Plano de Ação e Gestão, aproximando-os todos das definições contidas em nível federal. A especificidade do litoral paulista levou o PEGC a dividir o território em quatro setores: Litoral Norte, Baixada Santista, Complexo Estuarino-Lagunar Iguape-Cananea e Vale do Ribeira (Lei estadual nº 10.019/1998, art. 3º). Tais setores combinavam os limites político-territoriais de municípios previstos no PNGC II e os acidentes geográficos discriminados na definição de Zona Costeira, previstos no art. 2, inciso I.

Apesar de terem sido definidas as zonas e possíveis parâmetros de usos nas mesmas, a lei estadual não espacializou as zonas de cada setor, deixando a cargo de decretos estaduais tal definição, nos termos do art. 13. As características detalhadas das Zonas e seus parâmetros estão apresentados no Diagnóstico Regional do Projeto Litoral Sustentável.

No ZEE, o enquadramento do território nos diferentes tipos de zona, de acordo com o parágrafo 1º do art. 13 foi orientado não necessariamente conforme suas características atuais, mas respeitando a dinâmica de ocupação do território e as metas de desenvolvimento socioeconômico e de proteção ambiental, a serem alcançadas através de planos de ação e gestão integrados e compatibilizados com os planos diretores regionais e municipais e, na ausência destes, com as leis municipais de uso e ocupação do solo.

Partindo do exame das Leis e Decretos, alguns autores, como Lima (2004), consideram que a natureza jurídica do ZEE é mais orientadora, não tendo, portanto força normativa e vinculante. Mas esse posicionamento não é uniforme na doutrina. As análises jurídicas desenvolvidas no Diagnóstico Regional constataram é que o ZEE, estabelecido pelo Estado, tem alcançado relevância maior que a mera orientação de uso, condicionando o próprio uso. A influência destas determinações é bastante evidente nos instrumentos de planejamento territorial, principalmente nos municípios do Litoral Norte.

No Litoral Norte, o Zoneamento Ecológico-Econômico foi instituído pelo Decreto 49.215, em 2004 e regulamentado pela Resolução nº 25 de 2005 da Secretaria de Meio Ambiente. A revisão deste instrumento encontra-se em elaboração⁵⁴.

Na Baixada Santista, o Zoneamento Ecológico-Econômico foi apresentado pelo Grupo Setorial ao CONSEMA em fevereiro de 2009 (Deliberação nº 34 de 13 de dezembro de 2011), e o Decreto Estadual nº 58.996, de 25 de março 2013 finalmente aprovou o Zoneamento Ecológico-Econômico do Setor da Baixada Santista.

As características das zonas delimitadas pelo ZEE do Litoral Norte e pela minuta do ZEE da Baixada Santista são apresentadas em tabela no Diagnóstico Regional, na parte referente às análises jurídicas.

Sem qualquer prejuízo de tais instrumentos, o próprio licenciamento ambiental, nos termos da Lei federal nº 7.661/1988, art. 6º, tem sido outro instrumento mantido pelo ente estadual (dentro de sua competência), informado pelos ZEEs, conforme disposto pelo art. 15 da Lei estadual nº 10.019/1998.

Merece destaque também a promulgação da Lei nº 13.798/2009, que institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC), a qual determina, em seu artigo 8º, inciso I, que o Zoneamento Ecológico-Econômico deve ser revisto a cada 10 (dez) anos. O debate acerca da revisão do Zoneamento do Litoral Norte já teve início, e está sendo realizado pelos membros designados para compor o Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte para o biênio 2010-2012, conforme a Resolução SMA nº 129 de 2010.

Em linhas gerais, consideradas as atribuições definidas pelo PNGC II ao ente federativo estadual, entende-se que as ações promovidas pelo Estado de São Paulo têm atendido ao papel de execução da política nacional nos termos que lhe foram expressamente previstos.

Licenciamento Ambiental

No Estado de São Paulo, até a promulgação da Lei Complementar 140/11, a partir da interpretação da Resolução CONAMA 237, o município apenas poderia realizar o licenciamento ambiental de qualquer empreendimento ou atividade de forma delegada, tendo em vista que a competência seria dos Estados. Como esta delegação ocorre por meio de convênio, estariam aptos a realizar o licenciamento ambiental apenas os municípios que tivessem firmado um convênio com a CETESB.

A Lei Complementar 140, de 8 de dezembro de 2011, fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

A edição da Lei Complementar 140/11 significa um marco importante em matéria de licenciamento ambiental na medida em que esclarece em sede de lei federal como deve ser exercida a competência comum entre União, Estados e Municípios em matéria de licenciamento ambiental. Essa breve análise tem como objetivo apresentar pontos que apontam para o papel do município e suas perspectivas no que diz respeito ao licenciamento ambiental municipal.

⁵⁴ SÃO PAULO (Estado), 2012.

Em primeiro lugar vale mencionar a alteração trazida pela nova norma na redação do art. 10 da Política Nacional de Meio Ambiente, que restringia o processo de licenciamento aos órgãos competentes estaduais e em caráter supletivo ao IBAMA. Com a nova redação, o licenciamento ambiental deixa de ser privativo dos Estados, atendendo ao disposto no artigo 23 da Constituição Federal que estabelece que as obrigações relativas às ações de proteção ambiental são de competência comum entre União, Estados e Municípios. Nesse sentido, a nova redação do art. 10 da Política Nacional de Meio Ambiente dirimi qualquer dúvida que poderia restar sobre o papel efetivo do município em processos de licenciamento ambiental.

Dessa forma podemos concluir que a União deverá proceder ao licenciamento em casos específicos predefinidos pela lei, em consonância com as competências privativas da União previstas na Constituição Federal e que aos Municípios cabe promover o licenciamento ambiental das atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local e aos Estados cabe proceder ao licenciamento ambiental das atividades que não estão no rol de atividades a serem licenciadas pela União e que não causem ou possam causar impacto ambiental exclusivamente de âmbito local.

Assim, é possível afirmar que o município tem o papel constitucional, agora regulamentado por lei federal, de proceder ao licenciamento ambiental das atividades que causem ou possam causar impacto ambiental de âmbito local, desde que a atividade não esteja incluída entre aquelas que devem ser licenciadas pela União.

Regiões Metropolitanas

A promulgação da Constituição de 1988 trouxe melhor articulação de ações entre estados-membros e municípios, a partir da alteração de competência para criação de regiões metropolitanas, que deixaram de ser atribuição da União, para passarem a serem instituídas por estados-membros.

A tônica municipalista registrada na Constituição, por outro lado, teria sido responsável por certo esvaziamento da questão metropolitana, sendo responsável, segundo Fernandes (2008), por dois fenômenos distintos: a consolidação de "aparatos metropolitanos" sem plena legitimidade ou fundos com recursos públicos à sua disposição e a criação de associativismos entre municípios (por meio de consórcios ou convênios), com restrições de atuação e jurídicas.

Cumprir lembrar que essa modalidade de arranjo institucional prossegue no que diz respeito a funções de planejamento e executivas, com conotação unicamente administrativa, não sendo detentora de capacidade legislativa. Ou seja, não possui personalidade política, na medida em que não pode ter um corpo legislativo pró-

prio, sendo-lhe conferidas apenas competências administrativas intergovernamentais, destinadas a integrarem a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (ALVES, 2001).

A Constituição Estadual de São Paulo, de 5 de outubro de 1989 (com suas alterações), prevê em seu art. 153 a possibilidade do território estadual ser dividido, total ou parcialmente, em unidades regionais constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, mediante lei complementar, em consonância com os preceitos da Constituição Federal. Para cada região metropolitana é prevista a criação de um conselho de caráter normativo e deliberativo, com participação paritária entre o Estado e municípios envolvidos.

Posteriormente, a Lei Complementar nº 760/1994 lançou as diretrizes da organização regional do estado de São Paulo. Por esta Lei, a região metropolitana é caracterizada pelo "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 com união permanente de esforços para a execução das funções públicas de interesse comum, dos entes públicos nela atuantes" (art. 3º Lei Complementar nº 760/1994).

Nesta Lei, também são estabelecidas um conjunto de funções de interesse comum às regiões metropolitanas: planejamento e uso de solo; transporte e sistema viário regional; habitação; saneamento básico; meio ambiente; desenvolvimento econômico; e atendimento social. Além da delimitação de áreas capazes de configurar interesse comum entre distintos municípios e Estado, a mesma norma estabeleceu uma institucionalização da gestão metropolitana bastante alinhada à necessidade de envolvimento dos entes locais e participação da sociedade, tendo sido previsto a criação de um Sistema de Planejamento Regional e Urbano e de um Conselho de Desenvolvimento (normativo e deliberativo). Foi assegurada também a participação do conjunto dos municípios inseridos em uma região metropolitana nas ações empreendidas por entidades e órgãos de atuação regional.

Fica determinado, ainda por esta Legislação, que o Conselho de Desenvolvimento deverá integrar entidade com personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, com o propósito de integrar a organização, o planejamento e a execução - sem prejuízo da competência das entidades envolvidas - das funções públicas de interesse comum. Os Conselhos também serão responsáveis pela definição dos procedimentos da participação popular.

O Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano foi criado pelo Decreto nº 56.887/2011⁵⁵, sendo compreen-

⁵⁵ Apesar de possuir previsão de sua criação por lei, segundo o art. 1º, da Lei Complementar nº 760/1994.

dido por uma Câmara de Desenvolvimento Metropolitano, uma Secretaria Executiva e Comitês Executivos de Ação Metropolitana. Integrado pelo Governador e Secretários estaduais, a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano possui caráter consultivo, normativo e deliberativo.

A Região Metropolitana da Baixada Santista, criada pela Lei Complementar estadual nº 815/1996, compreende, por força de seu art. 1º, o agrupamento dos Municípios de Bertioga, Cubatão, Guarujá, Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe, Praia Grande, Santos e São Vicente. Junto com a sua institucionalização, foram autorizadas a criação do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (art. 3º), a possibilidade de constituição de Câmaras Temáticas voltadas a um programa, projeto ou atividade específica (art. 8º, parágrafo 2º) e de uma autarquia incumbida de integrar a organização, planejar e executar funções públicas de interesse comum (art. 10º) e um fundo próprio (art. 11).

A autarquia a que se referiu a Lei Complementar nº 815/1996 foi efetivamente criada pela Lei Complementar nº 853/1998. Trata-se da Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), entidade dotada de autonomia administrativa, financeira e patrimonial, sendo composta por Conselho e Diretoria Executiva e dotada de um Fundo.

O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista funciona como órgão superior da AGEM, devendo administrar os negócios da autarquia regional. A Diretoria Executiva, órgão superior de direção, tem como atribuições coordenar, supervisionar, fiscalizar e executar as atividades institucionais, técnicas e administrativas da AGEM.

Finalmente, o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, autorizado pelos arts. 11 a 15 da LC nº 815/1996 e regulamentado pelo Decreto nº 42.833/1998, é responsável pelo financiamento e investimento em programas e projetos de interesse da área, devendo contribuir com recursos técnicos e financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais⁵⁶; da qualidade de vida e desenvolvimento socioeconômico da Região; e redução das desigualdades sociais da Região.

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi criada pela Lei Complementar nº 1.166/2012, sendo integrada por 39 Municípios⁵⁷, agrupados em cinco sub-regiões. O Litoral Norte (Caraguatatuba, Ilhabela, São Sebastião e Ubatuba) forma a sub-região 5. A forma

de organização e o funcionamento dessas sub-regiões deverão ser determinados por Regimento próprio estabelecido pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte.

A mesma lei complementar estadual que cria a referida Região Metropolitana, também cria (e não somente autoriza a criação, como no caso da Baixada Santista) o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, de caráter normativo e deliberativo. Na LC nº 1.166/2012 é também prevista a criação de Conselhos Consultivos (colegiado não observado na RMBS) e de Câmaras Técnicas (já existente na RMBS).

Esses Conselhos Consultivos poderão ser criados para cada uma das sub-regiões (art. 14), sendo composto por representantes da sociedade civil, dos Poderes Legislativos Municipais, dos Poderes Executivos Municipais e do Poder Executivo Estadual.

O Conselho de Desenvolvimento será parte integrante de entidade autárquica (art. 5º), a ser criada mediante lei complementar, com o fim de integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, sem prejuízo das competências de outras entidades envolvidas.

Esta autarquia, quando for criada, estará vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano, detendo autonomia administrativa e financeira, e sede e foro no Município de São José dos Campos (art. 17).

Tal como foi conferido à AGEM, na Baixada Santista, a autarquia da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte será responsável por arrecadar as receitas próprias ou as que lhe sejam delegadas ou transferidas; elaborar planos, programas e projetos de interesse comum e estratégico; promover a desapropriação de bens declarados de utilidade pública, quando necessários à realização de atividades de interesse comum; e exercer outras atribuições que lhe sejam conferidas por lei.

A autarquia terá como estrutura básica um Conselho de Administração, cujas funções serão exercidas pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e uma Diretoria Executiva, composta por um Diretor Superintendente e dois Diretores Adjuntos, aos quais serão atribuídas funções técnicas e administrativas (art. 20).

À entidade autárquica, será vinculado o Fundo de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, cuja finalidade será a de dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas referentes às funções públicas de interesse comum entre o Estado e os municípios metropolitanos (art. 21).

⁵⁶ Cabe ressaltar que o artigo 2º do Decreto que regulamenta o FUNDO retira o apoio técnico previsto no inciso II, do artigo 14 da Lei Complementar nº 815 de 1996, deixando apenas o apoio com recursos financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais.

⁵⁷ Aparecida, Arapeí, Areias, Bananal, Caçapava, Cachoeira Paulista, Campos do Jordão, Canas, Caraguatatuba, Cruzeiro, Cunha, Guaratinguetá, Igaratá, Ilhabela, Jacareí, Jembeiro, Lagoinha, Lavrinhas, Lorena, Monteiro Lobato, Natividade da Serra, Paraibuna, Pindamonhangaba, Piquete, Potim, Queluz, Redenção da Serra, Roseira, Santa Branca, Santo Antonio do Pinhal, São Bento do Sapucaí, São José do Barreiro, São José dos Campos, São Luiz do Paraitinga, São Sebastião, Silveiras, Taubaté, Tremembé e Ubatuba.

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz et alli. Radiografia sobre o associativismo territorial brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas. In Fernanda Magalhães (org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova York: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. pp. 197-234.
- AGUIAR, Teresa. "Caçara uma cultura que resiste". Elaboração: Centro Cultural São Sebastião Tem Alma, 2002
- ALVES, Alaôr Caffé. Regiões Metropolitanas, Aglomerados Urbanos e Microrregiões: novas dimensões constitucionais da organização do Estado brasileiro. In.: Revista de Direito Ambiental. Ano 6 – nº 21 – Janeiro-Março 2001. pp. 57-83
- ARAÚJO, R. L. S. (coord.) Perfil dos gastos educacionais nos municípios brasileiros (ano base 2009). Relatório de pesquisa. Brasília, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, 2012.
- Bain & Company e Tozzini e Freire. Coordenação: BNDES - Chamada Pública BNDES/FEP No. 01/2008. Estudo de alternativas regulatórias, institucionais e financeiras para a exploração e produção de petróleo e gás natural e para o desenvolvimento industrial da cadeia produtiva de petróleo e gás no Brasil, 2009.
- BENJAMIN, Antônio Herman (coor). Direito Ambiental das Áreas Protegidas. O regime jurídico das unidades de conservação. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- CALLEGARI, C. (org.). O FUNDEB e o financiamento da educação pública no Estado de São Paulo, 5ª ed. São Paulo, Aquariana, 2010.
- Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional. Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional – 2012/2015. Brasília, DF: MDS; CONSEA, 2011.
- CANTAGALLO, C.; GARCIA, G.J.; MILANELLI, J.C.C. 2008 Mapeamento de sensibilidade ambiental a derramamentos de óleo do sistema estuarino de Santos, estado de São Paulo. Braz. J. Aquat. Sci. Technol., 12(2): 33-47.
- CARREIRA, D.; PINTO, J. M. R. Custo aluno qualidade inicial: rumo à educação pública de qualidade no Brasil. São Paulo, Campanha Nacional pelo Direito à Educação. 2007.
- CHIQUINHO, C. R. (Org.). Saberes Caiçaras: A cultura caiçara na história de Cananéia. São Paulo: Páginas & Letras Editora e Gráfica, 2007.
- DEDECCA, C.; MONTALI, L.; BAENINGER, R. Regiões metropolitanas e pólos econômicos do Estado de São Paulo: desigualdades e indicadores para políticas sociais: Região Metropolitana da Baixada Santista. Campinas, Neppo/Unicamp, 2009.
- FERNANDES. Edésio. Comentários sobre a gestão metropolitana. In: Revista de Direito Ambiental e Urbanístico nº 18. Porto Alegre: Magister, 2008.
- FEROLLA, SERGIO XAVIER & PAULO METRI. Nem todo o petróleo é nosso. Pref. Carlos Lessa. São Paulo, Paz e Terra, 2006
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. FERREIRA, Renata Marques. Curso de direito da energia: tutela jurídica da água, do petróleo e do biocombustível. São Paulo: Saraiva, 2009.
- GONÇALVES, Alcindo; Rodrigues, Gilberto M. A. (orgs.) Direito do Petróleo e Gás. Aspectos Ambientais e Internacionais. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2007.
- GRAU, Eros Roberto. Direito Urbano, Regiões Metropolitanas, Solo criado, Zoneamento e Controle Ambiental, Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1983.
- HARGER, Marcelo. Os consórcios públicos na Lei 11.107/05. 2007. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, PUC-SP, São Paulo, 2007.
- LIMA, André. Gestão Territorial como Função Socioambiental do Estado Brasileiro e o Zoneamento Ecológico-Econômico. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 2004
- KLINK, Jeroen Johannes. A construção de novas governanças para as áreas metropolitanas: o cenário brasileiro. In Fernanda Magalhães (org.). Regiões metropolitanas no Brasil: um paradoxo de desafios e oportunidades. Nova York: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), 2010. pp. 99-122.
- MACHADO, Carlos José Saldanha. VILANI, Rodrigo Machado. Aspectos ambientais na exploração do pré-sal: uma leitura do novo marco regulatório sob a perspectiva constitucional. Rio de Janeiro: Revista Forense, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. Direito Ambiental Brasileiro. 18a. Edição. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2010.
- MALUF, R.S. Segurança Alimentar e Fome no Brasil – 10 anos da Cúpula Mundial de Alimentação. Rio de Janeiro, CERESAN/UFRRJ, 2006, p.33 (Relatórios Técnicos, 2).
- MARICATO, Ermínia; "Metrópole na periferia do capitalismo", São Paulo: Hucitec/Série Estudos Urbanos, 1996.
- MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 14ª ed. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2006.
- MILARÉ, Édís. Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência, glossário. 7ª edição – São Paulo. Editora Revista dos Tribunais, 2011.
- Ministério da Educação - Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE; Conselho Deliberativo. Resolução CD/FNDE Nº 38 de 16 de Julho de 2009.
- MORAIS, Leandro; BORGES, Alexandre (orgs.). O povo xavante e os impactos do Projeto Jaburu. In: "Novos Paradigmas de produção de consumo: experiências inovadoras" . São Paulo: Instituto Polis, 2010 .
- MUEHE, Dieter (org.). Erosão e progradação do litoral brasileiro. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível para consulta em: < http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/_arquivos/sp_erosao.pdf >. Última consulta em 14.09.2012m.
- NAJBERG; IKEDA (1999), Modelo de Geração de Empregos: Metodologia e Resultados. Textos para Discussão nº 72. Rio de Janeiro, BNDES.
- NAJBERG, S.; PEREIRA, R. Novas estimativas do Modelo de Geração de Empregos do BNDES. In: BNDES, Sinopse Econômica, março de 2004.
- NOFFS, Paulo, As mudanças sociais e a cultura caiçara. Disponível em: www.usp.br/nupaub.

PALMA, Manzoli Carol. *Petróleo : exploração, produção e transporte sob a ótica do direito ambiental*. Campinas: Editora Millennium, 2011.

PEDREIRA, Cristina de Almeida. *A cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos: uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional*. 2006. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito, PUC-SP, São Paulo, 2006.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. *Direito Administrativo*. 19º Ed. São Paulo: Atlas, 2006.

Plano Mais Brasil - PPA 2012-2015. In: *Dimensão estratégica e Iniciativas*, PMB 2011.

PRISCO, Alex Vasconcellos. *Atuação da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S/A (PPSA): gestão e risco no regime jurídico-regulatório dos consórcios constituídos no âmbito do sistema de partilha de produção*. Belo Horizonte: Revista de Direito Público da Economia, 2011.

RICARDO, Fany et alli. *Terras Indígenas & Unidades de Conservação da natureza : o desafio das sobreposições / organização Fany Ricardo*. -- São Paulo : Instituto Socioambiental, 2004.

RUAS, J. A. G. *Dinâmica de concorrência na indústria parape-lólfera offshore: evolução mundial do setor de equipamentos subsea e o caso brasileiro*. Campinas: Unicamp, 2012. Tese de Doutorado.

SHIRAIISHI Neto, Joaquim. *Direito dos povos e das comunidades tradicionais no Brasil: declarações, convenções internacionais e dispositivos jurídicos definidores de uma política nacional*. Joaquim Shiraishi Neto, org. Manaus: UEA, 2007.

SILVA, Iris Araújo. *As regiões metropolitanas e a autonomia municipal*. Belo Horizonte: Revista Brasileira de Estudos Políticos –Universidade Federal de Minas Gerais, 1981.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2006.

_____. *Direito Ambiental Constitucional*. 8ª edição. Editora Malheiros. 2010

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo econômico*. São Paulo: Malheiros, 2006.

VOLPE, G. C. M. *O financiamento da educação de jovens e adultos no período 1996-2006: farelos de migalhas*. Campinas, Unicamp, 2010 (Tese de Doutorado).

Jacobo Waiselfisz, Julio. 2008. *Mapa da Violência dos Municípios Brasileiros*. RITLA, Instituto Sangari, MMS, MMJ.

Jacobo Waiselfisz, Julio. 2011. *Mapa da Violência 2012: Os novos padrões de violência homicida no Brasil*. Instituto Sangari.

Mattos Ricardo, Carolina e Haydee G. C. Caruso. 2007. *“Segurança pública: um desafio para os municípios brasileiros”*. In: *Revista Brasileira de Segurança Pública*. Ano 1. Edição 1, 2007.

Miraglia, Paula. 2006. *“Os municípios e a Segurança Pública”*. In: Renato Sérgio de Lima; Liana de Paula (orgs). *Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?*. São Paulo: Contexto.

Miraglia, Paula. 2010. *Cosmologias da Violência: entre a regra e a exceção. Uma etnografia da desigualdade em São Paulo*. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Antropologia Social da Universidade de São Paulo – PPGAS/USP.

Documentos:

I Encontro Nacional de Lideranças das Comunidades Remanescentes de Quilombos Tituladas. Brasília: Fundação Cultural Palmares / MinC/ Editorial Abaré, 2002.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Brasília, DF, Senado, 1998.

_____. *Avaliação das normas legais aplicáveis ao gerenciamento costeiro: aspectos ambientais : subsídios à tomada de decisões*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1998.

_____. *Lei nº 7.661 de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC)*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm >. Última consulta em: 14.09.2012a.

_____. *Lei Federal nº 11.445 de 05 de janeiro de 2007, que institui a Política Nacional de Saneamento Básico*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm.

_____. *Lei Federal nº 12.305/2010 - Política Nacional de Resíduos Sólidos – disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12305.htm*

_____. *Decreto Federal nº 7.404/202 – Regulamentação da Lei Federal nº 12.305/2010 – disponível em http://www.mma.gov.br/estruturas/253/_arquivos/decreto_n_74042010_253.pdf*

_____. *Plano Nacional de Resíduos Sólidos – Disponível em http://www.sinir.gov.br/documents/10180/12308/PNRS_Revisao_Decreto_280812.pdf/e183f0e7-5255-4544-b9fd-15fc779a3657*

_____. *Resolução CIRM nº 01 de 1990, que institui o primeiro Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro*. Disponível em: < <http://www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=27/11/1990&jornal=1&pagina=12&totalArquivos=136> >. Última consulta em: 14.09.2012b.

_____. *Resolução CIRM nº 05 de 1997, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro II (PNGCII), que apresenta a delimitação de zona costeira, estabelece normas gerais visando a gestão ambiental da Zona Costeira do País e cria a GI – GERCO*. Disponível em: < <https://www.mar.mil.br/secirm/resolucao-005-97-cirm.pdf> >. Última consulta em: 14.09.2012c.

_____. *Decreto nº 4.297 de 10 de julho de 2002, que regulamenta o zoneamento ecológico-econômico do Brasil*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4297.htm >. Última consulta em: 14.09.2012d.

_____. *Decreto nº 5.300 de 7 de dezembro de 2004, que regulamenta a lei nº 7.661/88 e estabelece critérios de gestão da orla marítima*. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2004/Decreto/D5300.htm >. Última consulta em: 14.09.2012e.

_____. *Documento síntese do Seminário Internacional Brasil-Espanha: Apoio à gestão da costa brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível para consulta: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/_arquivos/relatorio_seminario_smcbrazil_mai2011_78_1.pdf>. Última consulta em: 14.09.2012f.

_____. *Municípios Atendidos pelo Projeto Orla*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2012. Disponível para consulta em: < <http://www.mma.gov.br/gestao-territorial/gerenciamento-costeiro/projeto-orla/municipios-atendidos> >. Última consulta em: 14.09.2012g.

- _____. Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC II). Brasília: Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal (MMA), 1997. Disponível para consulta em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa_sigercom/_arquivos/pngc2.pdf>. Última consulta em 14.09.2012h.
- _____. Projeto Orla: Fundamentos para a gestão integrada. Brasília: Ministério do meio Ambiente e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2006.
- _____. Plano de Ação Federal da Zona Costeira do Brasil. Brasília: Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) e Grupo de Integração para o Gerenciamento Costeiro (GI-GERCO), 2005. Disponível para consulta em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/sqa/_arquivos/pafzc_out2005.pdf>. Última consulta em: 14.09.2012i.
- _____. Relatório Final do III Seminário Nacional do Projeto Orla: Alinhamento e Apoio institucional para execução do Plano de Gestão Integrada. Brasília: Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010. Disponível para consulta em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/avaliacao_orla_2010_11_2.pdf>. Última consulta em: 14.09.2012j.
- _____. Relatório Final da reunião OEMAS e SPU dos 5 estados sedes de Copa do Mundo/2014 e a Baixada Santista para o fortalecimento das Comissões Técnicas Estaduais. Brasília: Ministérios do Meio Ambiente e do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2011. Disponível para consulta em: <http://www.mma.gov.br/estruturas/orla/_arquivos/relatorio_reuniao_dia_12_de_maio_cte_copa_projeto_orla_11.pdf>. Última consulta em: 14.09.2012l.
- CARAGUATATUBA. Lei nº 42, de 24 de novembro de 2011. Institui o Plano Diretor do Município.
- _____. Decreto n. 7.775/2012 - nova regulamentação do Programa de Aquisição de Alimentos
- Companhia Nacional de Abastecimento – Conab. Transparência Pública do PAA Programa de Aquisição de Alimentos, para o estado de São Paulo, disponível em: <http://consultaweb.conab.gov.br/consultas/consultatransparenciapaa.do?method=abrirConsultaMunicipio&uf=SP>
- ILHABELA. Lei nº 421, de 5 de outubro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município.
- SÃO PAULO (Estado). “Baixada Santista” (Notícia veiculada no sítio eletrônico da Pasta). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/zoneamento-ecologico-economico/baixada-santista/>>. Consultado em 14.09.2012a.
- _____. “Complexo Estuarino Cananeia Iguape” (Notícia veiculada no sítio eletrônico da Pasta). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/complexo-estuarino-cananeia-iguape/>>. Consultado em 14.09.2012b.
- _____. Lei Estadual nº 12.300, de 16 de Março de 2006. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/files/2011/05/PERS.pdf>
- _____. Decreto nº 47.303, de 7 de novembro de 2002. Institui o Grupo de Coordenação Estadual e Grupos Setoriais do gerenciamento Costeiro Estadual. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em: 14.09.2012c.
- _____. Decreto nº 49.215 de 7 de dezembro de 2004, que institui o Zoneamento do Litoral Norte. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em: 14.09.2012d.
- _____. Decreto nº 56.273, de 8 de outubro de 2010. Institui o Grupo de Coordenação Estadual e Grupos Setoriais do gerenciamento Costeiro Estadual. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em: 14.09.2012e.
- _____. Decreto nº 57.328, de 14 de setembro de 2011. Institui o Grupo de Coordenação Estadual e Grupos Setoriais do gerenciamento Costeiro Estadual. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em: 14.09.2012f.
- _____. Deliberação nº 34 de 2011 do CONSEMA, que institui o Zoneamento da Baixada Santista. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/uploads/arquivos/deliberacoes/2011/DEL34.pdf>>. Última consulta em: 14.09.2012g.
- _____. “Grupo de Gerenciamento Costeiro define reuniões para 2005” (Notícia veiculada no sítio eletrônico da Pasta). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2012. Disponível para consulta em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/destaque/2004/novembro/30_ger_costeiro.htm>. Última consulta em 14.09.2012h.
- _____. Informação constante da Memória de Reunião Ordinária do Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte (19.12.2011). São Paulo: Secretaria do meio Ambiente, 2011.
- _____. Informação constante da Memória de Reunião Ordinária do Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte (03.02.2012). São Paulo: Secretaria do meio Ambiente, 2012i.
- _____. Lei nº 10.019, de 3 de julho de 1998. Institui o Plano Estadual de Gerenciamento Costeiro (PEGC). Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em 14.09.2012j.
- _____. Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009. Institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas – PEMC. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br>>. Última consulta em: 14.09.2012l.
- _____. “Litoral Norte” (Notícia veiculada no sítio eletrônico da Pasta). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/zoneamento-ecologico-economico/litoral-norte/>>. Consultado em 14.09.2012m.
- _____. Resolução nº 25, de 9 de agosto de 2005 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, que regulamenta o Zoneamento do Litoral Norte. Disponível em: <http://www.imprensaoficial.com.br/PortallO/DO/BuscaDO2001Documento_11_4.aspx?link=/2005/executivo%2520secao%2520i/agosto/11/pag_0001_2H49SCUHFUJJ8e18EFIBRLR1NBH.pdf&pagina=1&data=11/08/2005&caderno=Executivo%20I&paginaordenacao=10001>. Última consulta em: 14.09.2012n.
- _____. Resolução nº 129, de 30 de dezembro de 2010 da Secretaria de Estado do Meio Ambiente, Designa o Grupo Setorial de Coordenação do Gerenciamento Costeiro do Litoral Norte, para o biênio 2010-2012. Disponível em: <http://www.ambiente.sp.gov.br/legislacao/estadual/resolucoes/2010_res_est_sma_129.pdf>. Última consulta em: 14.09.2012o.

_____. "Vale do Ribeira" (Notícia veiculada no sítio eletrônico da Pasta). São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente do Estado de São Paulo, 2012. Disponível em: < <http://www.ambiente.sp.gov.br/wp/cpla/vale-do-ribeira/> >. Consultado em 14.09.2012p.

_____. Zoneamento Ecológico-Econômico – Litoral Norte, São Paulo. São Paulo: Secretaria do Meio Ambiente (SMA) / Coordenadoria de Planejamento Ambiental Estratégico e Educação Ambiental (CPLEA), 2005.

_____. Constituição do Estado de São Paulo, de 05 de outubro de 1989. Disponível para consulta em: <<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/constituicao/1989/constituicao%20de%2005.10.1989.htm#titulo4>>. Acesso em: 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 760, de 01 de agosto de 1994. Estabelece diretrizes para a Organização Regional do Estado de São Paulo; Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei%20complementar/1994/lei%20complementar%20n.760,%20de%2001.08.1994.htm> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e autoriza o Poder Executivo a instituir o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista, a criar entidade autárquica a construir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM e dá outras providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 956, de 28 de maio de 2004. Altera a Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998, que dispõe sobre a criação da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM, e dá outras providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Lei Complementar nº 1.166, de 09 de janeiro de 2012. Cria a Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 41.361, de 27 de novembro de 1996. Institui o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 42.833, de 28 de janeiro de 1998. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista, de que trata a Lei Complementar nº 815, de 30 de julho de 1996. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 44.127, de 21 de julho de 1999. Aprova o Regulamento da Agência Metropolitana da Baixada Santista - AGEM, criada pela Lei Complementar nº 853, de 23 de dezembro de 1998. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 49.086, de 29 de outubro de 2004. Altera a vinculação do Fundo de Desenvolvimento

Metropolitano da Baixada Santista - FUNDO e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 56.635, de 1º de janeiro de 2011. Dispõe sobre as alterações de denominação e transferências que especifica, define a organização básica da Administração Direta e suas entidades vinculadas e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 56.639, de 1º de janeiro de 2011. Organiza a Secretaria de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 56.887, de 30 de março de 2011. Institui o Sistema Estadual de Desenvolvimento Metropolitano, cria a Câmara de Desenvolvimento Metropolitano e dá providências correlatas. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

_____. Decreto nº 57.906, de 23 de março de 2012. Designa entidade estadual de caráter metropolitano para exercer, provisoriamente, as funções da Secretaria Executiva do Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte. Disponível para consulta em: < <http://www.al.sp.gov.br> >. Acesso em 25.09.2012.

SÃO SEBASTIÃO. Minuta de lei de Plano Diretor. Disponível em: < <http://www.saosebastiao.sp.gov.br/finaltemp/index.asp> > Acesso: 25.10.2012.

Secretaria de Agricultura e Abastecimento. Coordenadoria de Assistência Técnica Integral, Levantamento Censitário das Unidades de Produção Agropecuária do Estado de São Paulo, disponível em: <http://www.cati.sp.gov.br/projetolupa/dados-municipais.php>

Secretaria de Agricultura e Abastecimento - Agencia Paulista de Tecnologia dos Agronegócios – Instituto de Pesca - Centro Avançado de Pesquisa Tecnológica do Agronegócio do Pescado Marinho. Informe da Produção Pesqueira Marinha e Estuarina do Estado de São Paulo, Dezembro de 2011, disponível em: <ftp://ftp.sp.gov.br/ftppesca/1112InformePMAP.pdf>

Secretaria de Desenvolvimento Social. Programas e Ações, disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/portal.php/programas>

Secretaria de Desenvolvimento Social. Mapa da Ação Social, disponível em: <http://www.desenvolvimentosocial.sp.gov.br/mapa/>

Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca, Relatório Geral da Pesca, 2009. Brasília.

UBATUBA. Lei nº 2892, de 15 de dezembro de 2006. Institui o Plano Diretor do Município.

Constituição Da República Federativa Do Brasil. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 70 de 29 de março de 2012. Senado Federal. Portal Legislação, Brasília.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2010. Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2010.

Lei Complementar Nº. 016, DE 26/06/1992. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Guarujá, Lei de Zoneamento, Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências.

Lei Complementar n.º 30 de 12 de janeiro de 2000. Institui o Plano Diretor do Município de Itanhaém.

Lei n.º 315/1998. “Aprova o Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Bertioga - PDDS/BERTIOGA, fixando seus conceitos, objetivos e diretrizes gerais.”

Lei Complementar n.º. 2.512, DE 10/09/1998. Institui o Novo Plano Diretor do Município de Cubatão, e dá outras providências.

Lei Municipal N.º 2.167 de 10/07/2006. Dispõe sobre a instituição do Plano Diretor do Município de Mongaguá.

Lei Complementar n.º 100, DE 29 DE MARÇO DE 2007. Institui o Plano Diretor, define princípios, objetivos, estratégias e instrumentos para a realização das ações de planejamento no município de Peruíbe e dá outras providências.

Lei Complementar N.º 473, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2006. Aprova a Revisão do Plano Diretor da Estância Balneária de Praia Grande para o período de 2007 a 2016.

Lei N.º 681/90, de 06 de abril de 1990. Institui a Lei Orgânica da Estância Balnearia de Praia Grande.

Lei Complementar n.º 731 de 11 de Junho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e dá Outras providências

Lei Complementar n.º 270. Institui o Plano Diretor do Município de São Vicente, de 29 de dezembro de 1999.

Lei n.º. 2892 de 15 de dezembro de 2006. “Institui o Plano Diretor Participativo e o processo de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano do Município de Ubatuba.” Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ubatuba.

Lei Orgânica Municipal de Bertioga.

Lei Orgânica Do Município De Caraguatatuba – SP. De 05 de abril de 1990.

Lei Orgânica Do Município De Cubatão. Câmara Municipal de Cubatão.

Lei Orgânica do Município de Guarujá. Câmara Municipal de Guarujá.

Lei Orgânica Do Município Da Estância Balneária de Ilhabela, de 08 de setembro do ano de 2010. Versão revisada.

Lei Orgânica do Município de Itanhaém.

Lei Orgânica do Município de Mongaguá.

Lei Orgânica Do Município Peruíbe. Câmara Municipal de Peruíbe. Atualizado até a Emenda n.º. 25, de 18 de Março de 2010.

Lei Orgânica Do Município De Santos. Prefeitura Municipal de Santos.

Lei Orgânica do Município de São Vicente (LOM). Câmara Municipal de São Vicente Estância Balnearia. Data desta edição - 2 de Junho de 2004.

Lei Orgânica Do Município De Ubatuba. Câmara Municipal de Ubatuba.

Pesquisa Nacional Por Amostras de Domicílio – PNAD. 2010. Características da vitimização e do acesso à justiça no Brasil - 2009. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Rio de Janeiro, 2010. Ministério da Justiça. 2009. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública – Texto Base. Ministério da Justiça, Brasília, 2009.

Sites consultados:

Comissão Pró Índio – Terras Guarani – Terras Guarani no Sul e Sudeste – Terras Guarani São Paulo, disponível em: <http://www.cpsp.org.br/indios/html/uf.aspx?ID=SP>

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. 2012. <<http://www.ibge.gov.br>>

Ministério do Desenvolvimento Social. Relatórios de Informações Sociais, disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RLv3/geral/index.php>

Ministério da Saúde – Coordenação Geral de Alimentação e Nutrição – CGAN. Sistema de Vigilância Alimentar e Nutricional, disponível em: http://nutricao.saude.gov.br/sisvan/relatorios_publicos/

Ministério da Justiça – MJ. 2012. <<http://portal.mj.gov.br>>

Prefeitura do Município de Bertioga. 2012. <<http://www.bertioga.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Caraguatatuba. 2012. <<http://www.caraguatatuba.sp.gov.br/>>

Prefeitura Municipal de Cubatão. 2012. < <http://www.cubatao.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Guarujá. 2012. < <http://www.guaruja.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal de Ilhabela. 2012. <<http://www.ilhabela.sp.gov.br/portal>>

Prefeitura Municipal de Itanhaém. 2012. <<http://www.itanhaem.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Mongaguá. 2012. < <http://www.mongagua.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Peruíbe. 2012. <<http://www.peruibe2.sp.gov.br>> .

Prefeitura Municipal de Praia Grande. 2012. <<http://www.praia-grande.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal de Santos. 2012. < <http://www.santos.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal de São Sebastião. 2012. < <http://www.sao-sebastiao.sp.gov.br> >

Prefeitura Municipal de São Vicente. 2012. <<http://www.saovicente.sp.gov.br>>

Prefeitura Municipal da Estância Balneária de Ubatuba. 2012. <<http://www.ubatuba.sp.gov.br>> .

Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo – SSP/SP. 2012. <http://www.ssp.sp.gov.br/estatistica/dados>.