

III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ FERNANDO VIDAL DE SOUZA

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

VALMIR CÉSAR POZZETTI

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente:

Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gaigher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Fernando Vidal De Souza; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valmir César Pozzetti – Florianópolis: CONPEDI, 2021.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-329-0

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: segurança humana para a democracia

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. III Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2021 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



III ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do III EV – Terceiro Encontro Virtual do CONPEDI, sediada pelo Centro Universitário Unicuritiba em junho de 2021, consolida o campo do DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I, como áreas de ampla produção acadêmica em programas de todo o Brasil.

O grande interesse demonstrado pelos pesquisadores em estudar temas dessas áreas encontrou, nas sessões do Grupo de Trabalho realizadas no evento, uma enorme receptividade e oportunidade de discussão, trazendo temas atuais e preocupantes, inclusive os relativos a industrialização do campo e migração de pessoas para as áreas urbanas, aumentando os problemas relacionados à infra- estrutura urbano-ambiental, que exigem amplas reflexões pelo Direito para que a sociedade tenha respostas e instrumentos jurídicos urbanísticos, na perspectiva da proteção e construção de cidades inspiradas na alteridade.

A obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, reunindo temáticas diversas no campo do direito urbanístico, cidades e alteridade, os quais trazem grande contribuição para o avanço do Direito e das Relações Sociais. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição.

No primeiro artigo, Edson Ricardo Saleme, Renata Soares Bonavides e Silvia Elena Barreto Saborita tratam dos Instrumentos urbanísticos em prol da moradia urbana nas cidades brasileiras, artigo que se dedica a examinar as normas da das leis 11.977, de 2009 e 13.465, de 2017, bem como o contributo da Reurb e do plano diretor para regularização fundiária e obtenção de mecanismos que efetivamente simplificaram a titulação da ocupação.

Em Desenvolvimento urbano e a necessidade de conselho federal para articulação de políticas públicas, Edson Ricardo Saleme, Silvia Elena Barreto Saborita e Regina Celia Martinez tratam das políticas públicas criadas a partir do surgimento do Concidades, órgão deliberativo e viabilizador de instruções e orientações para agentes na criação e acompanhamento dos planos diretores participativos e leis subsequentes.

No terceiro artigo, Planejamento urbano e avaliação ambiental estratégica: a necessária integração dos institutos para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil, Maria Claudia da Silva Antunes De Souza , Ana Paula Tavares e Larissa Roceti Botan discutem os conceitos

de cidade sustentável, do compromisso das cidades com o ODS 11, da Avaliação Ambiental Estratégica e do planejamento urbano, com o objetivo de demonstrar a necessidade da integração do planejamento urbano e da AAE para o alcance das cidades sustentáveis no Brasil.

Logo depois, Hebert de Paula Giesteira Villela apresenta A democracia participativa na revisão do plano diretor de Maringá como janela de oportunidades para políticas públicas no qual discute o Plano Diretor do Município de Maringá e as práticas históricas de interação Estado-sociedade.

Na sequência, Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues e Lorena de Mello Ferraz Rocha Domingues apresentam A gestão democrática nos planos diretores dos municípios da região metropolitana do Rio de Janeiro, que cuida da gestão democrática nos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro – RMRJ, promovendo a análise dos planos diretores municipais de cinco municípios, indicando uma uniformização da legislação e as ações de efetivação da gestão democrática.

Os autores Bernadete Bacellar do Carmo Mercier e Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz no artigo intitulado A pendularidade na região metropolitana da Baixada Santista e o planejamento urbano/metropolitano para desenvolvimento urbano sustentável analisam o fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos.

O sétimo trabalho intitulado Análise da ação direta de inconstitucionalidade n. 5.696/19 à luz da teoria habermasiana: federalismo, cidades, religião e incompletudes das decisões do Supremo Tribunal Federal brasileiro de autoria de Edimur Ferreira de Faria e Adriano Mendonça Ferreira Duarte, analisa a ADI 5.696/19 que cominou na declaração de inconstitucionalidade de emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais que desobrigava igrejas e templos, dos alvarás urbanísticos para instalação de atividades religiosas.

A autora Julia de Paula Vieira, apresenta suas reflexões intitulada Compliance urbanístico aplicado ao direito imobiliário: princípios de gestão urbana para o desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil, onde explica como o compliance urbanístico se constitui em uma ferramenta eficaz para a gestão urbana e desenvolvimento imobiliário local sustentável no Brasil.

No nono trabalho intitulado Dilemas sobre a participação popular no programa habitacional brasileiro: do “ser” ao “dever ser”, de autoria de Elida de Cássia Mamede da Costa e Luan de Souza Afonso, os autores destacam o dilema sobre a participação popular na instalação de programas habitacionais, como o Programa Minha Casa Minha Vida e o Programa Casa Verde e Amarela, analisando o plano teórico e legislativo, principalmente das regras do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001).

Juliana Vieira Pelegrini, em seu trabalho intitulado Direito à moradia e reflexos da realidade urbana contemporânea analisa o direito à moradia garantido constitucionalmente e nos tratados internacionais que asseguram esse direito aos cidadãos.

Já Stela Gomes Ferreira e Monique Reis de Oliveira Azevedo analisam o direito à moradia e seus desdobramentos no ambiente urbano, bem como a especulação imobiliária, baixos salários e a insuficiência de políticas públicas destinadas à aquisição de moradia no mercado formal, que fomentam a ocorrência de ocupações ilegais do espaço urbano, no artigo intitulado Direito à moradia, exclusão urbanística e ocupação de espaços públicos através dos loteamentos fechados.

No artigo intitulado Estatuto da cidade e formação das cidades no Brasil verifica-se que Dinara de Arruda Oliveira nos oferece uma análise do meio ambiente urbano destacado que os vários problemas urbanos que ocorrem na grande maioria das cidades brasileiras, não foram ocasionados pela ausência de Planos, mas sim, em decorrência da falta de planejamento, que exige ações concretas, com planejamento efetivo, diagnósticos, projetos, políticas, ações, avaliações e revisões, pois a cidade é um organismo vivo, em constante movimento.

No décimo terceiro artigo da lavra de Alexander Marques Silva, Instituto do tombamento: uma análise sob perspectiva prática, o autor destaca que o Direito estabelece garantias ao proprietário, entretanto o Direito difuso se sobrepõe ao caráter individual e, ainda, que a regulação estatal adote o instrumento do Tombamento, regulamentado no Decreto-lei 25/37 a inscrição no livro do tombo gera efeitos à coletividade.

O trabalho intitulado “Monotrilho linha 15-prata: desdobramentos, manipulação do discurso e a transparência na sociedade da informação de autoria de Luis Delcides R Silva e Irineu Francisco Barreto Junior os autores destacam a necessidade de informar a respeito das expectativas sobre o monotrilho linha-15 prata e as notas oficiais acerca dos problemas e o retorno da operação do sistema, esta que não foi realizada pela Companhia do Metropolitano, devido a pandemia do COVID-19.

No artigo O processo de descentralização de política urbana no período de redemocratização do Brasil, Hebert de Paula Giesteira Villela trata da redemocratização do país no final da década de 1980 e sobre os interesses coletivos que passaram a ser sopesados nas tomadas de decisões que envolviam a política urbana local.

Já os autores Daniel Alberico Resende, Camila Cristiane De Carvalho Frade e Henrique de Almeida Santos analisam o tombamento como instrumento de preservação do patrimônio histórico no meio ambiente urbano no artigo intitulado O tombamento como mecanismo de salvaguarda do patrimônio cultural no ecossistema urbano.

De modo brilhante, a autora Marcela Duarte, em sua obra “Os muros de Banksy: reflexões sobre a sociedade” destaca a importância de Banksy, um artista revolucionário que tem agitado a cena do grafite desde os anos 80, com obras espalhadas por diversos muros do mundo, tendo como principal foco o diálogo com a disruptividade das normas, com figuras autoritárias e com a sociedade capitalista.

Já o autor Pedro Henrique Moreira da Silva em seu escrito Tangências entre a sociedade de risco e o poder de polícia do CBMMG: crítica ao parecer n.º 15.719/2016 da AGE e ao decreto N.º 44.746/08 aborda a sociedade de risco e a atuação do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais na prevenção de incêndios e pânico, à luz do poder de polícia, destacando que, em que pese a possibilidade de aplicação de sanções administrativas pelo descumprimento de normas de segurança, o estudo questionou se o Parecer n.º 15.719/2016 está equivocado ao prever a possibilidade de interdição de imóveis tão somente quando constatado o risco iminente – em desconformidade ao Decreto n.º 44.746/08.

Por fim, no décimo nono artigo, Paula Constantino Chagas Lessa, em sua pesquisa Origens da habitação social no Brasil - arquitetura moderna, lei do inquilinato, difusão da casa própria de Nabil Bonduki e sua interdisciplinaridade com o direito à moradia, fez um estudo com abordagem interdisciplinar a partir do direito urbanístico e do direito à moradia, apresentando a obra de Nabil Bonduki - Origens da Habitação Social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria (1998); apresentando a obra na ótica do direito à cidade.

Assim, a presente obra é um verdadeiro repositório de reflexões sobre Direito Urbanístico, cidade e alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, nessa obra, são contribuições valiosas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra no âmbito urbano para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos

dos direitos sociais em tempos de pandemia, como mecanismos de promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Fernando Vidal de Souza - Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi – UFRJ e PUC-RIO

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas - UEA

**A PENDULARIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA
E O PLANEJAMENTO URBANO/METROPOLITANO PARA
DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL**

**PENDULARITY IN THE METROPOLITAN REGION OF BAIXADA SANTISTA
AND URBAN / METROPOLITAN PLANNING FOR SUSTAINABLE URBAN
DEVELOPMENT**

**Bernadete Bacellar do Carmo Mercier ¹
Karla Aparecida Vasconcelos Alves da Cruz ²**

Resumo

Resumo: O fenômeno da pendularidade presente na Região Metropolitana da Baixada Santista, resultante da conurbação e insuficiência de planejamento, observado em face das metas globais de sustentabilidade urbana estabelecidas em instrumentos programáticos, é o objeto desse artigo. As agendas globais destacam a necessidade da ação local, especialmente pela tendência mundial de urbanização, porém a autonomia municipal não pode ser um entrave para a sustentabilidade ambiental urbana e metropolitana, que merecem estudos e investimento, buscando soluções participativas e consensuadas, como estabelece a Governança Interfederativa. Por meio do método dedutivo, realiza-se uma pesquisa qualitativa, apoiada na doutrina jurídica urbanística e legislação pertinente.

Palavras-chave: Palavras-chaves: pendularidade, Região metropolitana da baixada santista, Urbanização desordenada, Governança interfederativa, Cidades sustentáveis

Abstract/Resumen/Résumé

Abstract: The phenomenon of pendularity present in the Baixada Santista Metropolitan Region, resulting from the conurbation and insufficient planning, observed in view of the global urban sustainability goals established in programmatic instruments, is the object of this article. Global agendas highlight the need for local action, especially due to the global trend of urbanization, but municipal autonomy cannot be an obstacle to urban and metropolitan environmental sustainability, which deserve studies and investment, seeking participatory and consensual solutions, as established by Governance Interfederative. Through the deductive method, a qualitative research is carried out, supported by urban legal doctrine and pertinent legislation.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Keywords: pendularidade, Baixada santista metropolitan region, Disorderly urbanization, Interfederative governance, Sustainable cities

¹ Advogada e Assessora de Planejamento da Prefeitura Municipal de Guarujá. Mestre em Direitos Difusos. Doutora em Direito Ambiental Internacional da UNISANTOS. Docente da graduação da UNISANTA. Email: bernadetebacellar@gmail.com.

² Procuradora do Município de São Vicente. Mestre em Direitos Difusos. Doutoranda em Direito Ambiental Internacional da Universidade Católica de Santos. Docente da graduação da UNISANTOS e UNIMES. Email: karlavacruz@gmail.com.

INTRODUÇÃO

É nas cidades que grande parte dos danos ambientais são perpetrados, e, portanto, também a partir da ação local se deve buscar as soluções ou mitigações. No Brasil as cidades são gerenciadas por ente federativo autônomo, o Município, elemento que deve ser sempre considerado, como também o fato da metropolização para alguns deles.

O artigo objetiva demonstrar a relevância da atuação das regiões metropolitanas, a partir da análise da Região Metropolitana da Baixada Santista, para tratar de problemas decorrentes da desordenada urbanização, visando buscar alternativas para o desenvolvimento das cidades, em prol da sustentabilidade global.

Se propõe analisar um dos problemas da Região Metropolitana da Baixada Santista, como meio para, através da incorporação dos instrumentos do Estatuto da Metrópole, superar questões ambientais globais, como, por exemplo, a pendularidade da população da região e os danos dela decorrentes.

Comenta, ainda, a tendência mundial em urbanização, sem o devido planejamento, e suas consequências. Elenca algumas das Agendas Programáticas da Organização das Nações Unidas, com especial enfoque na urbanização e sustentabilidade. Fatos e Normas que devem ser considerados no planejamento urbano e metropolitano.

Aborda que a ideal atuação cooperada dos Municípios, por meio das regiões metropolitanas, pode ser uma forma mais efetiva para alcançar resultados, através da governança interfederativa, com a colaboração da sociedade civil.

Para tanto o artigo foi estruturado em três seções. A primeira aborda a Região Metropolitana da Baixada Santista, a alta pendularidade e suas consequências, como estudo de caso. A segunda demonstra o fenômeno mundial da crescente urbanização, acarretando problemas ambientais ante a falta de planejamento, versa, ainda, sobre a relevância das cidades para a solução de problemas globais, como também elenca algumas das *soft laws*, emitidas pela comunidade internacional, relacionadas com a sustentabilidade do meio urbano. A terceira busca demonstrar que a atuação dos Municípios brasileiros, poderia ser mais exitosa se realizada de forma conjunta através de regiões metropolitanas, superando a ideia de governo para a governança. Encerrando-se com as conclusões apontando a necessidade de planejamento urbano e metropolitano, com a autolimitação da autonomia municipal do Municípios partícipes visando corrigir formações históricas com vistas a sustentabilidade do 11º ODS.

A pesquisa se deu através da utilização do método dedutivo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, e com finalidade qualitativa.

1. Região Metropolitana da Baixada Santista e a Pendularidade.

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), está situada na área central do litoral de São Paulo, criada pela Lei Complementar Estadual nº 815/96 (SÃO PAULO, 1996, *online*), integrada por 9 (nove) municípios: Santos, São Vicente, Itanhaém, Guarujá, Cubatão, Praia Grande, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga. É uma das regiões mais populosas e urbanizadas do Estado de São Paulo, tendo como município polo a cidade de Santos, onde está instalado o maior porto da América Latina.

Segundo a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A - Emplasa¹ (2018), a mencionada região, em 2015, foi responsável por, aproximadamente, 3,1% do Produto Interno Bruto (PIB) paulista, concentra 4,05% da população estadual, ou 1,85 milhão de habitantes, considerando a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE em 2018.

Importante ponderar que o país passa por um vácuo de dados estatísticos e científicos, impossibilitando a atualização de alguns dados aqui expostos. Assim, considerando o Estado de São Paulo no período (2000-2010), o Município de Santos passou de 13º a 7º colocado no ranking do PIB municipal, evidenciando o peso do crescimento do comércio exterior na economia desse polo regional na década passada, uma vez que o setor portuário é responsável por 60% das receitas municipais diretas e indiretas, e afeta profundamente a economia desse município. No tocante a Santos (polo), São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande, apresentaram nível de integração muito alto, são considerados como área central da RMBS, a concentração do PIB foi da ordem de 93,61%; marcante, portanto, a concentração de riqueza na área da RMBS, como exposto por Carriço e Souza (2015).

Ribeiro (2012) sustenta que a RMBS integra no Estado de São Paulo um conjunto de seis unidades institucionalizadas denominado Macrometrópole Paulista, juntamente com as Regiões Metropolitanas de São Paulo (RMSP), Campinas (RMC), do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), além dos Aglomerados Urbanos de Jundiaí (AUJ) e de Piracicaba (AUP), tendo nesse agrupamento, chamada pelo Autor como a “Grande Metrópole Nacional”, uma intensa mobilidade pendular, dentre outros aspectos.

O movimento pendular é um movimento periódico, oscilatório, como o vaivém de um pêndulo. A pendularidade ou o movimento pendular urbano traz como significação o percurso cotidiano entre cidades ou aglomerações urbanas, realizado por moradores de uma cidade que

¹Os dados obtidos por meio da EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. são anteriores a Lei nº 17.056/2019, que autorizou a sua extinção conforme a Assembleia Geral de Acionistas, ocorrida em 21/08/2019, que deliberou pela sua Liquidação, tendo paralisado todas as suas atividades sociais, a partir da 00:00 hora do dia 05/10/2019, prestação de serviços, bem como o atendimento ao público (Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/Institucional/Detalhe/A-empresa>. Acesso em: 02 jul. 2020)

trabalham ou estudam em outra cidade próxima. Em Municípios componentes de regiões metropolitanas tais movimentos são comuns, especialmente se interligadas por rodovias, com cidades que tenham centros geradores de empregos e/ou estudantes, e outras com características de cidades dormitório.

Segundo Cunha (2013), a mobilidade pendular é um fenômeno característico das grandes aglomerações no atual momento da urbanização brasileira, na qual se observa um aumento da complexidade socioespacial, quanto as localizações da população e atividades econômicas, sociais etc.

A RMBS é uma região dinâmica, conforme Carriço (2006, *apud* CARRIÇO e SOUZA, 2015, p. 35) que possui “significativo passivo socioambiental, herdado da crise do estágio extensivo de produção capitalista nas décadas de 1970 e 1980”, marcado pela contaminação industrial do estuário de Santos e da Serra do Mar; pela segregação socioespacial, que promoveu a ocupação de áreas ambientalmente frágeis (encostas e manguezais, pela população de baixa renda); além da redução drástica de investimentos estatais e privados de infraestrutura e habitação para as famílias com rendimentos menores, situação que ensejou expressiva pendularidade regional, em razão das necessidades de moradia, trabalho e estudo.

A RMBS possui extrema dependência com o Sistema Anchieta Imigrantes e as ferrovias, estas últimas exclusivamente para cargas, que cruzam a capital paulista e atendem ao porto de Santos. Além dessa ligação, a RMBS se comunica via rodoviária com o Vale do Ribeira e de forma muito limitada com o Litoral Norte de São Paulo.

É caracterizada, a RMBS, pela diversidade de funções dos seus Municípios, além do Parque Industrial de Cubatão e do Complexo Portuário de Santos, atualmente com uma parte do Porto de Santos também no Município do Guarujá, representa destaque em termos estaduais, nos setores de indústria e turismo, e outras de abrangência regional, relativas aos comércios atacadista e varejista, ao atendimento à saúde, educação, transporte e sistema financeiro. Também são desenvolvidas atividades de suporte ao comércio de exportação, originadas pela proximidade do complexo portuário, o Porto de Santos, segundo a Emplasa (2018).

Para o Estado de São Paulo, o porto representa enorme avanço econômico, permitindo direcionamento de grande parcela de suas atividades industriais e agrícolas para o suprimento de mercados internacionais. De qualquer forma, a RMBS mantém sua dependência com a RMSP e a necessidade de através dela acessar o resto do país e até mesmo outros países, como Bolívia e Paraguai, como ensina Carriço e Souza (2015, p. 34), que ainda, prelecionam que:

A RMBS ultrapassa os limites da Macrometrópole, diante da importância do Porto de Santos e do Parque Industrial de base de

Cubatão, a RMBS possui relação dinâmica com uma hinterlândia (área de influência do complexo portuário), se estendendo além do Centro-Oeste brasileiro, alcançando países como Bolívia e Paraguai.

Carriço e Souza (2015) ensinam que a classificação da integração dos Municípios da RMBS, realizada em 2010, revela que os Municípios localizados ao redor do polo, a saber, São Vicente, Guarujá, Cubatão e Praia Grande foram classificados atualmente como de nível muito alto de integração; por sua vez, Bertioga e Mongaguá foram classificadas como de nível alto de integração; e os municípios do Litoral Sul da região, Itanhaém e Peruíbe, como de nível médio de integração.

O estudo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos da População da Unicamp – NEPO (2013) revelou que população pendular de Santos, Município polo da RMBS, se desloca para a RMSP e para Municípios médios da própria RMBS. Os estudantes pendulares têm como maior razão de deslocamento os cursos de graduação e pós-graduação, vindo a maior parte para o Município de Santos, pela concentração de instituições de ensino superior, de todos demais Municípios da Região. O Município de Santos apresentou na década passada o maior número de entradas, correspondendo a 60,5% da região, dos quais, 88,3% eram provenientes da própria RMBS.

Tal pesquisa ainda aponta que São Vicente é o Município com o maior volume de pessoas a se deslocar para outras cidades ou estados, seguido por Santos, Praia Grande e Guarujá, nessa ordem. As saídas de São Vicente equivalem aproximadamente a 38% (trinta e oito por cento), sendo que a maior parte (mais de noventa por cento) se dirigiu para própria RMBS.

Mercier (2021) expõem com maior abrangência como a cidade de São Vicente se tornou uma cidade-dormitório, considerando todo o processo histórico de urbanização e metropolização, e, ainda, como se estabeleceu significativa pendularidade entre ela e a cidade de Santos

Os Municípios menores em número populacional como Itanhaém, Mongaguá, Peruíbe e Bertioga, tiveram o maior crescimento de deslocamentos pendulares na última década, por volta de 150% (cento e cinquenta por cento). Praia Grande apresentou redução da proporção de pendulares em razão da ampliação da base econômica (oferta de empregos e renda).

Diante da concentração da maior oferta de empregos e oportunidades em centros específicos, a população, em especial das classes menos favorecidas economicamente, acaba sendo obrigada a morar em regiões cada vez mais periféricas, onde a oferta de trabalho não

atende à grande demanda, condição decorrente do alto custo de vida de algumas cidades, como é o caso de Santos.

A consequência disso é o percurso diário para os locais que possuem a maioria das oportunidades e dos serviços, situação que gera reflexos no fluxo e na dinâmica das cidades, sobretudo no trânsito e no desenvolvimento sustentável do meio urbano.

A ausência do uso misto, com a concentração de comércios, empresas e instituições de ensino em poucos núcleos culminou na aglomeração de moradias em bairros essencialmente residenciais, o que mantém a dependência desses locais em relação aos serviços disponíveis em outros bairros ou cidades da RMBS.

Aliado ao exposto, a insuficiência de investimentos estatais e privados na produção de moradia, de infraestrutura urbana (em saneamento básico, transporte de qualidade etc.) para a população de baixa renda, aumenta mais e mais esse deslocamento do segmento da sociedade menos favorecido economicamente.

Somam-se a essa necessária pendularidade, para o desenvolvimento de diversas atividades pelos moradores da RMBS, principalmente entre as cidades que a compõem, os meios de acesso e transporte insuficientes e de qualidade duvidosa, com isso, é dificultado o exercício das atividades laborais e estudantis, dentre outras, diminuindo a qualidade de vida. Esses fatores se contrapõem aos padrões desejados de sustentabilidade.

A economia desacelerada que diminui os empregos, a pouca diversidade das atividades de comércio e serviços, o uso predominantemente residencial de algumas localidades, a ausência de instituições educacionais, em especial de nível superior em alguns Municípios, obrigada que a população, especialmente a ativa, realize constante pendularidade, através de diárias idas e vindas necessárias para a vida cotidiana.

Essas circunstâncias agravam as condições ambientais, não só por atingir a qualidade do ar com o maior deslocamento de veículos automotores, mas também afetam as áreas ambientalmente sensíveis, como mangues e morros, posto que sofrem a pressão das ocupações irregulares, que acabam atingindo a balneabilidade das praias e consequentemente a atividade turística e econômica, que por sua vez diminui empregos, gerando maior pendularidade, num círculo vicioso.

Segundo o Núcleo de Estudos da População da Unicamp – NEPO (2013), a RMBS é a região metropolitana do Estado de São Paulo com maior pendularidade, decorrente da disjunção espacial existente entre a produção de moradias e das oportunidades de emprego e renda, condição que impacta na qualidade de vida da população, afastando-se dos direitos

fundamentais e sociais previstos na Carta Magna, bem como, em termos globais, do alcance aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, previstos na Agenda 2030.

As possíveis soluções podem advir de um melhor o planejamento urbano e metropolitano, por meio dos instrumentos da Governança Interfederativa, o que se abordará na terceira secção. Antes disso, porém, próxima seção estabelece um breve cenário da tendência mundial de urbanização e suas consequências, fatos que devem ser considerados.

2. Urbanização Mundial, seus reflexos ambientais, e as Cidades Sustentáveis.

O processo de urbanização e metropolização que ocorreu, e vem se ampliando, na Baixada Santista não é isolado, posto que dados demonstram que é uma tendência mundial, com sérios reflexos ambientais, que deve ser considerado no planejamento urbano e metropolitano.

A crescente urbanização, com a ocupação e o desenvolvimento desordenados das cidades são uma realidade mundial que enseja severos danos ambientais e a qualidade de vida dos cidadãos. Segundo Saleme (2018), através da urbanização, processo no qual a população urbana aumenta em relação a rural, revelando-se a concentração urbana, gera impactos, como a degradação ambiental e outras repercussões negativas, a exemplo da falta de moradias e de saneamento.

O meio ambiente urbano é o local onde vive grande parte da população mundial. A crescente concentração nas cidades, entretanto, não foi acompanhada da realização e implementação de planos urbanísticos, bem como do estabelecimento de programas habitacionais suficientes e adequados às necessidades dos cidadãos, com acesso à água potável, esgotamento sanitário, energia elétrica, coleta de resíduos e outros serviços básicos, circunstâncias que ocasionam agressões aos recursos naturais e à adequada qualidade de vida.

A Divisão de População do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas, desde 1988, realiza estimativas e projeções revisadas das populações urbanas e rurais de todos os países do mundo e de suas grandes aglomerações urbanas, constatando em 2007, que mais da metade da população vivia em áreas urbanas, pela primeira vez na história (UN, 2007, *online*). A revisão de 2014 constatou que 54% da população se concentrava nessas áreas (UN, 2014, *online*).

A revisão das perspectivas mundiais de urbanização de 2018, realizada através dessa mesma Divisão constatou que a população urbana do mundo cresceu rapidamente de 751 milhões de habitantes em 1950 para 4,2 bilhões de habitantes em 2018, que 55% da população mundial vive em áreas urbanas, estimando aumento para 68% até 2050. As projeções da ONU

revelam ainda que a mudança gradual das residências das áreas rurais para as áreas urbanas, combinada com o crescimento da população mundial, poderão trazer para as áreas urbanas mais 2,5 bilhões de pessoas até 2050, com cerca de 90% desse aumento ocorrendo na Ásia e na África (UN, 2018, *online*).

O mencionado estudo da UN DESA apurou que hoje, as regiões mais urbanizadas estão na América do Norte com 82% de sua população vivendo em áreas urbanas, na América Latina e o Caribe com 81%, na Europa com 74% e na Oceania com 68%. Na Ásia, por sua vez, o nível de urbanização está se aproximando de 50%. Em contraste, a África continua sendo predominantemente rural, com 43% de sua população vivendo em áreas urbanas (UN, 2018, *online*).

Em 2019, a ONU promoveu um encontro organizado pela Assembleia Geral em parceria com Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação, FAO, e o Programa da ONU para Assentamentos Humanos, visando observar o papel dos grandes centros urbanos, e suas verificações confirmaram os dados acima referidos, que atualmente a 55% população mundial já vive nas cidades, e prevê que até 2050 abrigará 70%, o que influenciará sobremaneira na produção de alimentos e na qualidade ambiental urbana (UN, 2019, *online*).

As perspectivas mundiais de urbanização de 2019, publicadas pela mesma Divisão da ONU, supra referida para assuntos econômicos e sociais, em 17 de junho de 2019, indicam um aumento da expectativa de vida considerando a média mundial, de 64,2 anos em 1990 para 72,6 anos em 2019. Contudo, a expectativa de vida nos países menos desenvolvidos está 7,4 anos atrás da média global, apontando como alguns dos motivos os altos níveis de mortalidade infantil e materna, a violência urbana e o impacto contínuo da epidemia de HIV (UN, 2019). Justamente razões oriundas da precariedade da vida urbana experimentada pela população de baixa renda em países menos desenvolvidos.

No Brasil, a ampla maioria da população brasileira já vive na área urbana, conforme o último censo realizado pelo IBGE em 2010, foi constatado que apenas 15,65% da população (29.852.986 pessoas) viviam em situação rural, contra 84,35% em situação urbana (160.879.708 pessoas). (IBGE, 2010, *online*).

O IBGE a partir do último censo fez apenas algumas estimativas, posto que, como já mencionado, infelizmente, o país vive uma ausência de colheita de dados científicos. O censo que deveria ter sido realizado no ano de 2020 não se verificou em razão da pandemia, e no corrente ano possivelmente não o será, não apenas porque a pandemia persiste (com o atraso da vacinação), mas também por falta de recursos, cortados do orçamento federal.

Conforme o relatório o “Estado das Cidades da América Latina e Caribe”, pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), a taxa de urbanização no Brasil e nos países do Cone Sul chegará a 90% até 2020 (UNIC, 2012,*online*).

O Relatório “Cidades do Mundo”, divulgado pela ONU-Habitat, em junho de 2016, já concluía que o “atual modelo de urbanização global é insustentável”, e que para diminuir as desigualdades sociais, visando sua extinção, com a consequente diminuição de favelas em países em desenvolvimento, é primordial criar novos modelos de urbanização, uma vez que o contemporâneo é “insustentável”. Analisa o desenvolvimento urbano nos últimos 20 anos e aponta a necessidade de novas formas de planejamento, cooperação e governança, dentre outras coisas, para a mudança dessa realidade. Sem ações efetivas por parte da sociedade civil, da comunidade internacional, das autoridades locais e nacionais, o número de núcleos irregulares, que não proporcionam vida digna e sustentável, irá crescer, problema esse presente no mundo há mais de vinte anos como aponta o relatório (UN,2016, *online*).

No Brasil beira aos sessenta anos a existência das favelas nas cidades. Esclarece Maricato (2001) que a partir da década de sessenta, em razão da forte repressão política, interrompeu-se toda e qualquer mobilização existente, paralisando com o processo democrático e participação da sociedade em reivindicações pró moradia. Em 1963 50% da sociedade era urbana no Brasil, e somente nas capitais dos Estados iniciava a formação de favelas. Contudo, a criação do Banco Nacional de Habitação – BNH, em 1967, para financiar unidades habitacionais foi dirigido à classe média, e, portanto, não havia qualquer programa ou planejamento para solucionar o déficit habitacional para a população de baixa renda nas capitais. Com isso o problema só aumentou, se estendendo para fora das capitais, hoje presente em muitas cidades do país.

Somente com a volta do regime democrático e da mobilização social, voltaram os movimentos visando a melhoria da qualidade de vida e do desenvolvimento sustentado, que não foram suficientes para que medidas mais efetivas fossem implantadas para a solução do déficit habitacional, da falta de esgotamento sanitário, da falta de acesso à água potável, da poluição do ar e da destinação de resíduos sólidos inadequada.

Em 2019 o IBGE (2020, *online*) estima que o número de domicílios localizados em aglomerados subnormais, como denominado por esse instituto, que são favelas ou assentamentos semelhantes, no Brasil, chega a aproximadamente cinco milhões, cento e vinte sete mil e setecentos e quarenta e sete (5.127.747). Estão distribuídos em 13.151 aglomerados subnormais localizados em 734 municípios, em todos os estados federados, inclusive no

Distrito Federal. Pretendia confirmar essa estimativa com o censo de 2020, que foi adiado para 2021 em razão da pandemia.

Esse dado é extremamente relevante, pois indica que aproximadamente vinte e cinco milhões de pessoas vivem em favelas o que aproximadamente um quinto da população do Brasil.

Segundo o último censo, de 2010, havia 3.224.529 domicílios, em 6.329 aglomerados subnormais, em 323 cidades. E se confirmadas as estimativas de 2019 houve um aumento de aproximadamente 60% de domicílios em favelas, de mais de 100% de aglomerados subnormais (favelas ou similares), localizados em mais do dobro (100%) dos municípios, espalhados por todo o Brasil.

A observância aos dados demonstrados é de extrema relevância para o planejamento urbano e metropolitano visando coibir o crescimento desordenado e a formação de núcleos irregulares sem qualquer infraestrutura, causadores de graves problemas à saúde da população danos ao meio ambiente, e ao bem-estar coletivo, com reflexos presentes e futuros.

De outra parte, buscar o desenvolvimento sustentável das cidades, tornando-as ambientes inclusivos e adequados à dignidade da vida humana é um relevante desafio a ser enfrentado em um panorama mundial predominantemente urbano. Para a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, através do Relatório Brundtland, de 1987, Nosso Futuro Comum, desenvolvimento sustentável é o “que encontra as necessidades atuais sem comprometer a habilidade das futuras gerações de atender suas próprias necessidades”, tendo como objetivo principal “satisfazer as necessidades e as aspirações humanas” (CMMA, 1991).

O reconhecimento do papel de destaque das cidades para o desenvolvimento sustentável se deu por meio da Agenda 21, fruto da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), realizada pela Organização das Nações Unidas – ONU, no Rio de Janeiro, denominada Rio-92, que considera, em síntese, a ação local modo de atendimento dos problemas ambientais globais, em razão da proximidade com os cidadãos, que possibilita constatar a realidade vivenciada e as demandas a atender.

Além disso, a implementação das metas globais previstas na Cúpula de Desenvolvimento Sustentável, realizada em Nova York, em setembro de 2015, na Agenda 2030, depende da necessária atuação do poder local (ONUBR, 2015, *online*). Essa nova agenda mundial, agrega 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas, cujo 11º objetivo estabelece “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Importante ainda destacar, que constam de suas metas promover a urbanização inclusiva e sustentável, aumentando o planejamento e a gestão de assentamentos humanos

participativos, integrados e sustentáveis, bem como garantir habitação segura, adequada e a preço acessível, com serviços básicos disponíveis, a todos, e urbanizando os assentamentos precários.

A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III), realizada em Quito, no Equador, em 2016, adotou uma nova agenda urbana, a Declaração de Quito Sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos, considerada uma extensão da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, documento que vai orientar a urbanização sustentável pelos próximos 20 anos (ONUBR, 2016, *online*).

Notório que por meio desses importantes instrumentos de *soft law*, produzidos através da ONU, com a participação de grande parte dos Estados e da sociedade civil, foi reconhecida a importância das cidades, pois da mesma forma que são fonte de crescimento econômico e social, ocasionam danos e impactos ambientais, bem como desigualdades entre os cidadãos.

Nas áreas urbanas, com grandes concentrações demográficas, podem ser constatados a maior parte dos problemas da vida cidadina, que ensejam impactos ambientais globais, tais como: a precariedade das moradias; a falta de saneamento básico; a crise hídrica; as dificuldades inerentes a mobilidade urbana, pela deficiência do transporte público de qualidade ou pela ineficaz acessibilidade das vias públicas, dentre outros problemas das sociedades contemporâneas.

Segundo Sorensen e Okata (2011, p. 05), considerando que as cidades são insustentáveis por sua própria natureza, o desafio é buscar vias para a redução do impacto ambiental causado por estas, o objetivo não são cidades sustentáveis por si próprias, mas que contribuam para o desenvolvimento sustentável, hipótese que pode ser melhor alcançada através da atuação conjunta de entes locais.

Em razão disso, a implementação do desenvolvimento sustentável, considerando a elevada concentração humana nas cidades, deve partir da ação local, para alcance das metas globais, que deve ser planejada local e regionalmente.

3. ATUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS EM REGIÕES METROPOLITANAS E A GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NO BRASIL

Em âmbito nacional, importante instrumento que prestigia os entes locais é o Estatuto das Cidades, que regulamentou o artigo 182 e 183 da Constituição Federal (BRASIL, 2020, *online*), estabelecendo as diretrizes gerais da política urbana, direito/dever dos Municípios, exige em seu artigo 2º o atendimento das “funções sociais da cidade”, prosseguindo no inciso I do

mesmo artigo, com a “garantia do direito à cidades sustentáveis”, conceitos amplos que, na verdade, visam assegurar o bom funcionamento do meio ambiente urbano.

De fato, levando-se em consideração a federação brasileira, relevante a atuação dos Municípios, visando que as peculiaridades locais sejam observadas, em prol da sustentabilidade, em observância a sua competência legislativa própria, para tratar de interesse local (artigo 30, inciso I CF), além da competência comum aos demais entes da federação em matéria ambiental (artigo 23, VI CF) e por ser sua função executar a política de desenvolvimento urbano (artigo 182 CF).

Importante destacar que a forma federativa do Estado Brasileiro é cláusula pétrea como prevista na Carta Magna, em seu art. 60, no § 4º, inciso I, o que denota a grande importância dada pelo povo, através de seus representantes constituintes, a essa forma de Estado que divide o exercício de poder, em função do seu território, por entes autônomos. Assim, não poderá ser alterada para a forma unitária por meio de emenda constitucional, nem mesmo poderão ser amesquinhasadas quaisquer das atribuições ou competências dos entes federativos, mesmo que parcialmente. Os Municípios brasileiros foram elevados à categoria de entes federados com a Constituição Federal em vigor, e vários de seus dispositivos lhe garantem essa prerrogativa, o que assegura o poder local. Essa prerrogativa municipal tem sido extremamente benéfico à consolidação da democracia e para atribuição de poder aos cidadãos, contudo, nas relações internas das Regiões Metropolitanas, por vezes, dificulta a soluções consensuadas.

Conforme Meirelles (2006), na atualidade, o Município assume todas as responsabilidades na ordenação da cidade, na organização dos serviços públicos locais e na proteção ambiental de sua área, agravadas a cada dia pelo fenômeno avassalador da urbanização, que invade os bairros e degrada seus arredores com habitações clandestinas e carentes dos serviços públicos essenciais ao bem-estar dessas populações.

Apesar da relevância da atuação local, para a solução de demandas que além de causarem danos locais impactam globalmente, como a urbanização desordenada, a consequente insuficiência de serviços públicos adequados, como moradia, saneamento básico e transporte, os Municípios, entes políticos responsáveis pela gerência cidades, na tutela do bem-estar de seus habitantes, em sua maioria, são carentes em recursos financeiros, técnicos e estruturais, para atender as demandas de proteção ambiental.

Considerando que o Brasil revela, em grande parte de suas áreas no entorno das capitais ou de grandes e médias cidades, manchas urbanas praticamente contíguas, partilhando os Municípios de problemas comuns sujeitos a possíveis soluções conjuntas, os aglomerados

urbanos ou as regiões metropolitanas podem ser uma alternativa exitosa para as complexas questões que impactam a vida das pessoas.

Os Estados-membros têm a atribuição constitucional de instituir as Regiões Metropolitanas, conforme o § 3º do art. 25, podendo adotar critérios próprios, com total autonomia, e os municípios que as compõem são dotados da mesma autonomia para elaborar seu planejamento urbano.

A União também no uso de suas atribuições constitucionais (BRASIL,1988,*on line*), estabelecidas no art. 21, incisos IX e XX, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, editou a Lei Federal nº 13.089/2015 (BRASIL, 2015), que institui o Estatuto da Metrópole, que dá diretrizes importantes, mesmo que tenham sido revogadas algumas previsões que poderiam torná-lo mais eficaz. Esse Estatuto visa integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum dos Municípios que uma Região Metropolitana, importante instrumento para superar os desafios inerentes ao meio ambiente urbano.

Neste compasso, o Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015, *on line*), em seu artigo 6º, inciso VII estabelece como princípio para as regiões metropolitanas e aglomerações urbanas a ser alcançado, por meio da governança interfederativa, a busca do desenvolvimento sustentável.

As regiões metropolitanas podem ser importantes instrumentos de planejamento e execução das funções públicas de interesse comum, como transporte coletivo, destinação de resíduos sólidos, saneamento básico, moradia e política urbana.

O interesse comum de cidades conurbadas social ou estruturalmente, com um intenso fluxo de capitais, mercadorias e de pessoas, organizadas em regiões metropolitanas, pode ser melhor alcançado, em especial, quanto as questões ambientais e de desenvolvimento sustentável, se houver uma atuação efetiva, em prol dos interesses regionais, através da governança interfederativa, mediante a cooperação e ação integrada dos Municípios envolvidos, das empresas privadas, de ONGs e outras entidades, bem como dos cidadãos.

A urbanização e seus conseqüências não respeita os limites administrativos das cidades e a autonomia municipal, consagrada nos artigos 1º, 18, 29, 30 e 34, VII, “c” da Constituição Federal (BRASIL,1988, *on line*), que não pode ser um obstáculo para solução de demandas complexas que extrapolam o território dos Municípios, posto que a função dos entes federativos é garantir o bem-estar aos seus habitantes.

A organização de regiões metropolitanas, mais do que um meio facilitador é uma premente necessidade para o alcance do desenvolvimento sustentável, visando propiciar soluções compartilhadas, seja em termos difusos, para questão ambiental global, bem como

para problemas coletivos, cuja solução somente poderá ser integrada e consensuada, como transporte e acessibilidade; saneamento básico, envolvendo a destinação de resíduos sólidos e o esgotamento sanitário, dentre outros. Como Baptista e Meneghello (2018,p. 15) elucidam:

Vivemos em espaços conurbados, consumimos insumos vitais como a água proveniente de mananciais situados distantes de nossas cidades, bem como despejamos nossos dejetos e resíduos para além desses limites. Compreender as implicações legais dessa vida de compartilhamento permanente é fundamental para que possamos exercer plenamente a cidadania metropolitana.

O Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015), representa avanço ao estabelecer diretrizes para o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum das regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados, além de apoio a União para ações que envolvam governança interfederativa quanto ao desenvolvimento urbano e ações integradas, através do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado – PDUI, previsto no artigo 12 da mencionada lei federal.

A viabilidade do planejamento através dos Municípios que integram a região e a implementação de instrumentos de forma conjunta, não deve encontrar limites em critérios políticos, que inviabilizem, fundamentados na autonomia municipal, diretrizes que sejam proveitosas para a população regionalmente considerada.

Ribeiro, Santos e Rodrigues (2015, *apud*) indicam a RM de Salvador, como exemplo dos problemas políticos que podem advir do exercício da autonomia municipal, na relação entre os entes federados reunidos em região metropolitana, que representam um problema central para viabilizar a governança interfederativa, especialmente no que se refere a questão do financiamento ao desenvolvimento metropolitano. Observam a resistência do município polo em participar do arranjo metropolitano, tendo o partido político do então prefeito da capital promovido uma ação Direta de Inconstitucionalidade em razão da criação da RM pelo Estado, argumentando que sua institucionalização violava a autonomia municipal, o STF julgou incabível, atribuindo constitucionalidade ao ato do governo estadual, considerando a ação improcedente.

A transferência da competência aos estados para criar regiões metropolitanas, entendem Ribeiro, Santos e Rodrigues (2015), gerou uma heterogeneidade nas definições de critérios adotados para instituí-las, o que dificulta a elaboração de uma política nacional. Indicam como solução diferenciar as regiões metropolitanas (cuja criação é de competência dos estados-

membros) dos aglomerados metropolitanos (como definido pelo IBGE) cabendo ao governo federal, desenvolver uma política para estas áreas.

Também apontam como outra dificuldade o “localismo” decorrente da autonomia municipal, que é uma “barreira para uma gestão do território conurbado” intermunicipal, sendo importante, ainda, discutir sobre formas de neutralizar o poder de veto do município.

Mercier (2021) entende que essa prerrogativa quando exercida de forma irracional e egoísta, sem considerar os efeitos a longo prazo, que refletirão no próprio município, prejudica em muito a governança metropolitana. A autonomia municipal também deve ser autodelimitada, não por ninguém ou por outro ente ou interesse alheio, mas pelo próprio ente federado, pelos valores estabelecidos no sistema normativo, valores nacionais como dos Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e do Desenvolvimento Sustentado, e de todos os direitos fundamentais a garantir a cidade sustentável, mas também os valores internacionais alguns expostos no subitem anterior e outros expostos no próximo.

A atuação dos Municípios que integram as regiões metropolitanas deve se dar através da governança interfederativa cujos princípios estão previstos no artigo 6º, do Estatuto (BRASIL, p. 2015). Diferentemente, de governo, esclarece Gonçalves (2014), que a governança é um processo de resolução de problemas, como alternativa, não excluindo os governos, mas ampliando a participação e a diversidade de atores, o que aumenta a possibilidade de êxito de resolução consensuada, além de legitimar as ações nas diversas fases: definição do problema; discussão sobre possíveis soluções; tomada de decisão a respeito; implementação de medidas e planos; monitoramento e fiscalização das atividades dele decorrentes. Pelo menos deveria.

Assim, as regiões metropolitanas devem se constituir meio para viabilizar o desenvolvimento sustentável, contando com a articulação dos Municípios integrantes envolvidos de forma comprometida com os interesses comuns da população regionalmente considerada, a par de interesse políticos isolados.

Há de se considerar também, que a governança somente será alcançada se garantida a ampla participação da sociedade.

As possíveis soluções para o planejamento urbano visando a execução de políticas públicas integradas para superar o fenômeno da pendularidade pode ser melhor tratada, através dessa governança interfederativa e com a participação da sociedade civil, através de empresa privadas, organizações não governamentais e dos cidadãos, por meio dos instrumentos previstos no Estatuto da Metrópole (BRASIL, 2015).

Tendo em vista que a vida de grande parte das pessoas não está adstrita aos limites territoriais dos Municípios, as regiões metropolitanas devem ter como objetivo otimizar o meio

ambiente urbano, para que as cidades sejam espaços inclusivos, no qual a população possa exercer as atividades cotidianas, em espaços próximos a sua moradia, acabando com o “vai e vem” que limita os cidadãos ao cumprimento das necessidades essenciais inerentes a atividade laborativa para subsistência própria e familiar.

Além, disso, grande parte dos municípios utilizaram o planejamento funcionalista, com base nos fundamentos na Carta de Atenas, e com isso agrava-se a segregação de usos e classes sociais, a concentração da atividade econômica no município polo, com excessiva pendularidade, e grave degradação ambiental, tanto pela emissão de gases de efeito estufa (pendularidade e transporte público ineficiente) como pela ocupação desordenada em áreas sensíveis ambientalmente (especialmente nos morros e manguezais).

Desse modo, Mercier (2021) aponta que a Governança Interfederativa, o Planejamento Metropolitano, o Planejamento Urbano das Cidades partícipes, bem como os projetos de intervenção urbana em assentamento precários, visando buscar soluções a difíceis entraves, deveriam incorporar alguns dos princípios do Novo Urbanismo, que prelecionam que o espaço urbano deve ter uso misto, não ser segregacionista a evitar concentração de pobreza, que busquem reduzir deslocamento, proporcionem a recuperação e a preservação ambiental. Também, entende, que alguns dos indicadores do 11º objetivo dos ODS, devem ser considerados posto que visam tornar suas cidades sustentáveis, com ênfase ao indicador 11.1 para solução da falta de habitação digna e acesso ao saneamento e aos itens “a” e “b” que apontam para o planejamento e desenvolvimento regionais, e planos integrados para eficiência dos recursos.

E, por fim, na busca das soluções de conflitos de interesses e para encontrar soluções consensuadas, entre entes federados, especialmente entre os Municípios pertencentes a Regiões Metropolitanas, deve ser respeitar a autonomia de cada ente, mas que pode ser autolimitada com valores e princípios como exposto, especialmente pelo Desenvolvimento Sustentado e da Dignidade da Pessoa Humana.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Utilizando a formação histórica da Região Metropolitana da Baixada Santista como estudo de caso, sua insuficiência de planejamento e recursos que gerou com elevada pendularidade da população, pode servir de paradigma a outras Regiões Metropolitanas, vislumbrando-se que grande parte dos desafios poderiam ser superados através de melhor planejamento urbano e metropolitano, por meio dos instrumentos da Governança Interfederativa, previstos no Estatuto da Metrópole

Agravando a insuficiência referida, a crescente tendência mundial à urbanização, de forma desordenada, afasta o planeta das metas globais do desenvolvimento sustentável, em razão do grandes impactos ambientais gerados.

Instrumentos globais de *soft law*, como a Agenda 21 (Rio-92), a Agenda 2030 (NY-2015), a Declaração sobre Cidades Sustentáveis e Assentamentos Urbanos para Todos (Quito 2016) reconhecem a importância das cidades para o desenvolvimento global, devendo ser a sustentabilidade um dos objetivos a ser buscado, visando implementar medidas eficientes para garantir dignidade a sua população.

No Brasil, o Estatuto das Cidades e o Estatuto da Metrópole instituem instrumentos para planejamento urbano e regional, com atuação cooperada visando a solução de problemas comuns dos Municípios partes das regiões metropolitanas.

A conjugação de esforços dos Municípios que compõem as regiões metropolitanas, pode superar limitações financeira orçamentárias, como técnicas e estruturais, e buscar através do planejamento a consecução dos propósitos em prol da população regional, cujos resultados contribuirão para as necessidades ambientais globais.

A cidade deve ser mais do que um espaço para a sobrevivência humana, a qualidade de vida que propicia o melhor desenvolvimento dos cidadãos deve ser a diretriz a ser seguida de forma cooperada, adotando-se a premissa de que as regiões metropolitanas podem ser um importante instrumento facilitador, seja para atendimento do princípio da dignidade da pessoa humana, fundamento da república, como para alcance do 11º ODS da Agenda 2030, buscando cidades inclusivas e sustentáveis, como também por meio da governança interfederativa nas regiões metropolitanas, propiciando maior participação e garantia do direito à vida digna, visando superar os desafios ambientais e a melhor qualidade de vida no planeta.

REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Sania Cristina Dias; MENEGUELLO, Fernanda Faria. **Prefácio**. In: SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques. Comentários ao Estatuto da Metrópole. Santo: Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei nº. 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm Acesso em: 14 de abril de 2021.

BRASIL. **Lei nº.13.089**, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em: 14 de abril de 2021.

CARRIÇO, José Marques; SOUZA, Clarissa Duarte. **Baixada santista: pendularidade, estrutura urbana e mudanças dos padrões de integração interna e externa da metrópole litorânea paulista**. In: BRANDÃO, M. V. M.; MORELL, M. G. G. DE; SANTOS, A. R. *Baixada Santista: transformações na ordem urbana*. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrópoles, 2015.

CUNHA, José Marcos Pinto *et al.* **A mobilidade pendular na Macrometrópole Paulista: diferenciação e complementaridade socioespacial**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 15, n. 30, pp. 433-459, dez 2013. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2013-3004>. Acesso em 18.10.2018.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2ª ed., 1991.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A, GIP/CDI, 2018. **Região Metropolitana da Baixada Santista**. Disponível em: <https://www.emplasa.sp.gov.br/RMBS>>. Acesso em: 21.10.2018.

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. - em Liquidação. Disponível em: <https://emplasa.sp.gov.br/Institucional/Detalhe/A-empresa>. Acesso em: 02 jul. 2020

GONÇALVES, Alcindo Fernandes. **A Organização Mundial do Comércio e a Governança Global**. In: SÁ PORTO, Paulo Costacurta(org.) *Organização Mundial do Comércio. Temas Contemporâneos*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2014, p. 195-208.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo?view=noticia&id=1&idnoticia=1766&t=censo-2010-populacao-brasil-190-732-694-pessoas>>. Acesso em: 02.07.2020.

IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). **Quase dois terços das favelas estão a menos de dois quilômetros de hospitais**. Agência IBGE Notícias, publicação de 19.05.2020. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/27728-quase-dois-tercos-das-favelas-estao-a-menos-de-dois-quilometros-de-hospitais>. Acesso em: 04.07.2020

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. 6ª. edição. Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, 14ª ed., São Paulo, Malheiros, 2006.

MERCIER, Bernadete Bacellar do Carmo. **Sambaiatuba, Urbanização de Assentamento Precário na Primeira Cidade do Brasil, Objeto da Governança Global: Acertos e Desacertos**, tese de doutoramento depositada na Universidade Católica de Santos e aprovada em 2021, com recomendação para publicação, em fase de análise pela editora Appris.

NEPO. **O fenômeno da pendularidade na macrometrópole do Estado de São Paulo: uma visão a partir de quatro regiões metropolitanas oficiais**. Campinas: UNICAMP, Núcleo de Estudos da População, 2013.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

ONUBR – Nações Unidas no Brasil. **Habitat III: países adotam nova agenda para urbanização sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii-paises-adotam-nova-agenda-para-urbanizacao-sustentavel/>. Acesso em: 21 de outubro de 2018.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **Níveis da Integração dos municípios brasileiros em RMS, RIDES e AUS à dinâmica da metropolização**. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2012.

RIBEIRO, L.C. de Q., SANTOS JR., O.A. e RODRIGUES, J.M., **Estatuto da Metrópole: avanços, limites e desafios**, 2015. Disponível em: <http://wp.clicrbs.com.br/ambienteurbano/2015/04/14/estatutoda-metropole-avancos-limites-e-desafios/?topo=98>. Acessado em 10 de maio 2019.

SALEME, Edson Ricardo. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. Belo Horizonte, Arraes Editores, 2018.

SÃO PAULO. **Lei Complementar** nº. 815, de 30 de julho de 1996. Cria a Região Metropolitana da Baixada Santista e dá providências correlatas. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1996/lei.complementar-815-30.07.1996.html>. Acesso em: 19 de junho de 2020.

SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. **Introduction: megacities, urban form, and sustainability**. In: SORENSEN, André; OKATA, Junichiro. *Megacities: urban form, governance and sustainability*. Tokio: Springer, 2011.

UN (United Nations). **World urbanization prospects: the 2007 revision population database**. Populationdivision. Disponível em: <http://esa.un.org/unup/index.asp?panel=1>. Acesso em: 02.07.2020. .

UN (United Nations). **World urbanization prospects: the 2014 revision population database**. Populationdivision. Disponível em: <https://esa.un.org/unpd/wup/publications/files/wup2014-report.pdf>. Acesso em: 02.07.2020.

UN (United Nations). **Atual modelo de urbanização é insustentável, diz ONU-Habitat em relatório**. Publicado em 25/05/2016 Disponível em <https://nacoesunidas.org/atual-modelo-de-urbanizacao-e-insustentavel-onu-habitat-relatorio/>. Acesso em 04.07.2020.

UN (United Nations). **World urbanization prospects: the 2018 revision population database**. Populationdivision. Disponível em: <https://population.un.org/wup/Download/>. Acesso em: 02.07.2020.

UN (United Nations). **ONU prevê que cidades abriguem 70% da população mundial até 2050.** ONU News de 10.02.2019. Disponível em <https://news.un.org/pt/story/2019/02/1660701/>. Acesso em 04.07.2020.

UN (United Nations). **População mundial deve chegar a 9,7 bilhões de pessoas em 2050, diz relatório da ONU. Publicado** em 17/06/2019 atualizado em 24/06/2019. Disponível em <https://nacoesunidas.org/populacao-mundial-deve-chegar-a-97-bilhoes-de-pessoas-em-2050-diz-relatorio-da-onu>. Acesso em 04.07.2020.

UNIC – Centro de Informações das Nações Unidas Rio de Janeiro. **ONU lança relatório sobre cidades latino-americanas.** Disponível em: <unicrio.org.br/onu-lanca-relatorio-sobre-cidades-latino-americanas/> Acesso em 02.07.2020.