

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ABC
Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas
Bacharelado em Planejamento Territorial

MARIANA URRESTARAZU DE FREITAS

**JUSTIÇA AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL
SANTISTA-METROPOLITANO:**
Uma leitura multiescalar

São Bernardo do Campo
2022

MARIANA URRESTARAZU DE FREITAS

**JUSTIÇA AMBIENTAL NO PLANEJAMENTO TERRITORIAL
SANTISTA-METROPOLITANO:
Uma leitura multiescalar**

Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em
Planejamento Territorial na Universidade Federal do
ABC.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Luciana Travassos

São Bernardo do Campo
2022

AGRADECIMENTOS

Agradeço a meus pais, Macarena e Marcelo, por me inspirarem a estar em uma universidade pública e a lutar por um país mais justo.

A meus avós, Martha, Maria e Júlio, por me aconselharem e incentivarem desde pequena a construir meu próprio saber e minha própria história.

Ao Movimento dos Trabalhadores Sem Teto e aos companheiros do Setor de Educação, por terem ressignificado minha vida política com esperança e por terem me apresentado a potência de lutar, com o "pé no barro", pelo presente e pelo futuro de nosso povo.

Agradeço à minha orientadora, Luciana Travassos, por acreditar em meu potencial, sempre com escuta e acolhimento, e por dividir o ideal da justiça ambiental de forma inspiradora.

A meus amigos, Beatriz, Gustavo, Renan, Thiago, Kamila, Gabrielle, Vinicius, Andréa, Gabriel e Bruna, e a meu namorado-amigo, Pedro, por serem meu porto seguro e por construírem ao meu lado a jornada na UFABC, repleta de afeto e alegria.

A meus colegas e professores dos cursos de Bacharelado em Planejamento Territorial e Bacharelado em Ciências e Humanidades, por me apresentarem um mundo de descobertas e por lutarem diariamente pela universidade pública, gratuita e de qualidade.

Agradeço, por fim, à Universidade Federal do ABC, por ser minha mais hospitaleira casa durante cinco anos, onde aprendi a refletir criticamente e vivi momentos que contribuíram para minha formação enquanto estudante, profissional, mulher e cidadã.

“As pulgas sonham em comprar um cão, e os ninguéns com deixar a pobreza, que em algum dia mágico de sorte chova a boa sorte a cântaros; mas a boa sorte não chova ontem, nem hoje, nem amanhã, nem nunca, nem uma chuvinha cai do céu da boa sorte, por mais que os ninguéns a chamem e mesmo que a mão esquerda coce, ou se levantem com o pé direito, ou comecem o ano mudando de vassoura.

Os ninguéns: os filhos de ninguém, os dono de nada.

Os ninguéns: os nenhuns, correndo soltos, morrendo a vida, fodidos e mal pagos:

Que não são embora sejam.

Que não falam idiomas, falam dialetos.

Que não praticam religiões, praticam superstições.

Que não fazem arte, fazem artesanato.

Que não são seres humanos, são recursos humanos.

Que não tem cultura, têm folclore.

Que não têm cara, têm braços.

Que não têm nome, têm número.

Que não aparecem na história universal, aparecem nas páginas policiais da imprensa local.

Os ninguéns, que custam menos do que a bala que os mata.”

RESUMO

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), formada por nove municípios, é marcada pela diversidade e complexidade territorial. Conhecida por sua riqueza ambiental, também possui centralidade no processo de desenvolvimento econômico regional e nacional – com destaque para a cidade de Santos, que abriga o maior Porto da América Latina. Todavia, a região é palco de desigualdades sociais e segregação espacial que comprometem a vida de parcela significativa da população. O presente Trabalho de Conclusão de Curso tem como principal objetivo analisar o planejamento territorial santista-metropolitano e realizar um levantamento das coalizões de defesa que se articulam na RMBS, com destaque para o município de Santos. A partir de uma abordagem multiescalar, são analisados três planos institucionais – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020), Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014) e Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos (2022) – para compreender como se relacionam às dimensões de justiça ambiental em seu conteúdo. A análise de planos propostos pelos diferentes níveis de governo permite avaliar que, apesar de serem abordadas as dimensões social e ambiental, existe um favorecimento da dimensão econômica, sobretudo devido ao potencial das atividades portuárias e imobiliárias, e não se garante a justiça ambiental em seu conteúdo. Nota-se uma forte influência da coalizão de defesa portuária-imobiliária junto ao poder público, determinante para ditar os rumos do planejamento santista-metropolitano. Tal favorecimento resulta em um afastamento da população dos processos de elaboração dos planos e das decisões que impactam diretamente a dinâmica local e metropolitana, contribuindo para a manutenção do *status quo* de um sistema urbano injusto e disfuncional na RMBS.

Palavras-chave: resiliência urbana; justiça ambiental; planejamento urbano; região metropolitana; Baixada Santista.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema metodológico.....	13
Figura 2 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana.....	24
Figura 3 – Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa (MDC).....	29
Figura 4 – Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista.....	37
Figura 5 – Mapa do Município de Santos (SP).....	39
Figura 6 – Apresentação do PDZ elaborada pela SPA (slide nº 6).....	53
Figura 7 – Estrutura do planejamento estratégico adotado no PMDE-BS.....	57
Figura 8 – Estruturação esquemática das recomendações dos PMDE-BS para cada eixo estratégico.....	58
Figura 9 – Esquema metodológico simplificado da construção dos cenários do PMDE-BS.....	69
Figura 10 – Mapa de Tendências de Expansão da Ocupação na Baixada Santista (PMDE-BS).....	71
Figura 11 – Recorte do Mapa de Tendências de Expansão da Ocupação na Baixada Santista (PMDE-BS).....	72
Figura 12 – Envolvimento das Câmaras Temáticas com Eixos Temáticos (PMDE-BS).....	77
Figura 13 – Dique da Vila Gilda (Santos/SP).....	83
Figura 14 – Mapa de Localização das Propostas de Alteração do Zoneamento Municipal e de Instalação do Terminal de Fertilizantes (Santos/SP).....	87
Figura 15 – As coalizões de defesa no planejamento santista-metropolitano.....	94

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Diretrizes do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ).....	45
Quadro 2 – Plano de Ações Área Temática “Meio Ambiente” (PDZ).....	49
Quadro 3 – Plano de Ações Área Temática “Porto-Cidade” (PDZ).....	51
Quadro 4 – Macro-estratégias integradas para o desenvolvimento sustentável da Baixada Santista (PMDE-BS).....	61
Quadro 5 – Objetivos e metas para Desenvolvimento Econômico (PMDE-BS).....	64
Quadro 6 – Objetivos e metas para Habitação (PMDE-BS).....	65
Quadro 7 – Objetivos e metas para Mobilidade (PMDE-BS).....	66
Quadro 8 – Objetivos e metas para Saneamento Básico (PMDE-BS).....	66
Quadro 9 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana no planejamento santista-metropolitano.....	96

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEM – Agência Metropolitana da Baixada Santista

APP – Áreas de Preservação Permanente

BS – Baixada Santista

CD – Coalizão de Defesa

CMDU – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano

CMH – Comissão de Habitação

CONDESB – Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista

COHAB-BS – Companhia Metropolitana de Habitação da Baixada Santista

FA – Faixa de Amortecimento

FPICs – Funções Públicas de Interesse Comum

FUNDO – Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista

HIS – Habitação de Interesse Social

HMP – Habitação de Mercado Popular

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macroárea Insular do Município de Santos

MDC – Modelo de Coalizões de Defesa

MInfra – Ministério de Infraestrutura

MTPD – Melhor Tecnologia Prática Disponível

PAM – Plano de Ação da Macrometrópole Paulista

PEA – Programa de Educação Ambiental

PD – Plano Diretor

PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado

PDZ – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos

PMMA – Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica

PMDE-BS – Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista

PMH – Plano Municipal de Habitação

PRIMAC – Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos

RMBS – Região Metropolitana da Baixada Santista

RMVPLN – Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte

SEDURB – Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano

SIGSantos – Sistema de Informações Geográficas do Município de Santos

SPA – Autoridade Portuária de Santos

SUB-CD – Sub-Coalizão de Defesa

ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico

ZEEC – Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro

ZC II – Zona Central II

ZP – Zona Portuária

ZPPA – Zona de Proteção Paisagística e Ambiental

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	14
1.1 O conceito de resiliência urbana	14
1.1.1 O surgimento da resiliência ‘mainstream’ nas ciências sociais	15
1.1.2 As críticas da justiça ambiental ao conceito de resiliência urbana	20
1.1.3 As coalizões de defesa no planejamento territorial	26
1.2 A evolução da teoria de planejamento territorial	29
1.2.1 Planejamento participativo: armadilha ou solução?	30
1.2.2 Planejamento estratégico e seus impactos na concepção de cidade	33
CAPÍTULO 2 – BAIXADA SANTISTA EM PLANOS	36
2.1 Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos	42
2.2 Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista	54
2.3 Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos	79
CAPÍTULO 3 – JUSTIÇA AMBIENTAL NA BAIXADA SANTISTA	89
CONSIDERAÇÕES FINAIS	101
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	104

INTRODUÇÃO

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) é composta por nove municípios – Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe –, sendo marcada pela diversidade e complexidade territorial. Conhecida por sua riqueza ambiental ao abrigar parte do Parque Estadual da Serra do Mar e remanescentes do bioma Mata Atlântica, também é central no processo de desenvolvimento econômico regional e nacional – com destaque para a cidade de Santos, que abriga o maior Porto da América Latina. Tal cenário gera conflitos que opõem as dimensões econômica e ambiental, havendo históricos passivos ambientais que geram prejuízos à sociedade, ao meio ambiente e à economia. O processo de verticalização e valorização imobiliária tem se intensificado nos últimos anos, de modo a encarecer o preço da terra e contribuir para a segregação socioespacial. Assim, a região é palco de desigualdades sociais, que se aprofundam pela existência de porções do território à margem das políticas públicas, destituídas de acesso à infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos – de modo a comprometer a qualidade de vida de parcela significativa da população.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso do Bacharelado em Planejamento Territorial tem como objetivo geral analisar o planejamento territorial santista-metropolitano e realizar um levantamento das coalizões de defesa que articulam-se na Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS), com destaque para o município de Santos, seu polo regional, para compreender se o arcabouço dos planos institucionais – Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020), Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014) e minuta final do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, em fase de revisão (2022) – garantem, em alguma medida, a justiça ambiental em seu conteúdo.

Os objetivos específicos tratam-se de: *i.* realizar uma síntese sobre a capacidade dos planos em garantirem a justiça ambiental em seu conteúdo; *ii.* realizar um levantamento dos atores envolvidos no planejamento territorial santista-metropolitano; *iii.* compreender se há uma relação convergente entre o conteúdo apresentado ou uma mera sobreposição entre os planos em questão.

A hipótese da pesquisa é que as práticas de planejamento têm contribuído para a manutenção do *status quo* de um sistema urbano injusto e disfuncional na Região

Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e em seu polo regional, a cidade de Santos (SP), com a dominação de uma coalizão de defesa sobre as outras.

Adota-se como referencial teórico a discussão de justiça ambiental, à luz de Fitzgibbons e Mitchell (2019), Meerow e Newell (2016) e Schlosberg (2007) e das coalizões de defesa de Paul Sabatier, Hank Jenkins-Smith e Christopher Weible (1999; 2009), estudadas por Vicente e Calmon (2011) e Araújo (2007), que são objeto da revisão de literatura realizada no Capítulo 1 – Conceituação Teórica. Como objeto empírico, é realizada uma análise documental a partir do mapeamento, seleção e leitura dos seguintes planos nos níveis federal, metropolitana e municipal¹, respectivamente: Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020); Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014); e minuta final do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, em fase de revisão (2022). Esses planos foram escolhidos tendo em vista seu potencial de articular múltiplas escalas – regional, metropolitana e local –, sendo analisados no Capítulo 2 – Baixada Santista em Planos.

Para cada plano, seu conteúdo será apresentado e analisado com base nas dimensões política, econômica, social e ambiental, buscando compreender o grau de consideração das práticas de resiliência urbana a partir da justiça ambiental em seu conteúdo, tendo em vista os pilares de redistribuição, reconhecimento, capacitação e participação. Em um segundo momento, no Capítulo 3 – Justiça Ambiental na Baixada Santista, os planos são analisados comparativamente, de modo a identificar se há uma relação convergente entre seus objetivos e diretrizes ou sobreposição e conflito entre eles. Neste momento, é realizado um levantamento dos atores que participam do planejamento santista-metropolitano, articulados em coalizões de defesa (CD), considerando seus interesses e o jogo político estabelecido entre elas. É importante ressaltar, todavia, que por tratar-se de um levantamento de atores articulados em coalizões de defesa a partir de uma análise documental, existem limitações para compreender as clivagens internas à cada CD.

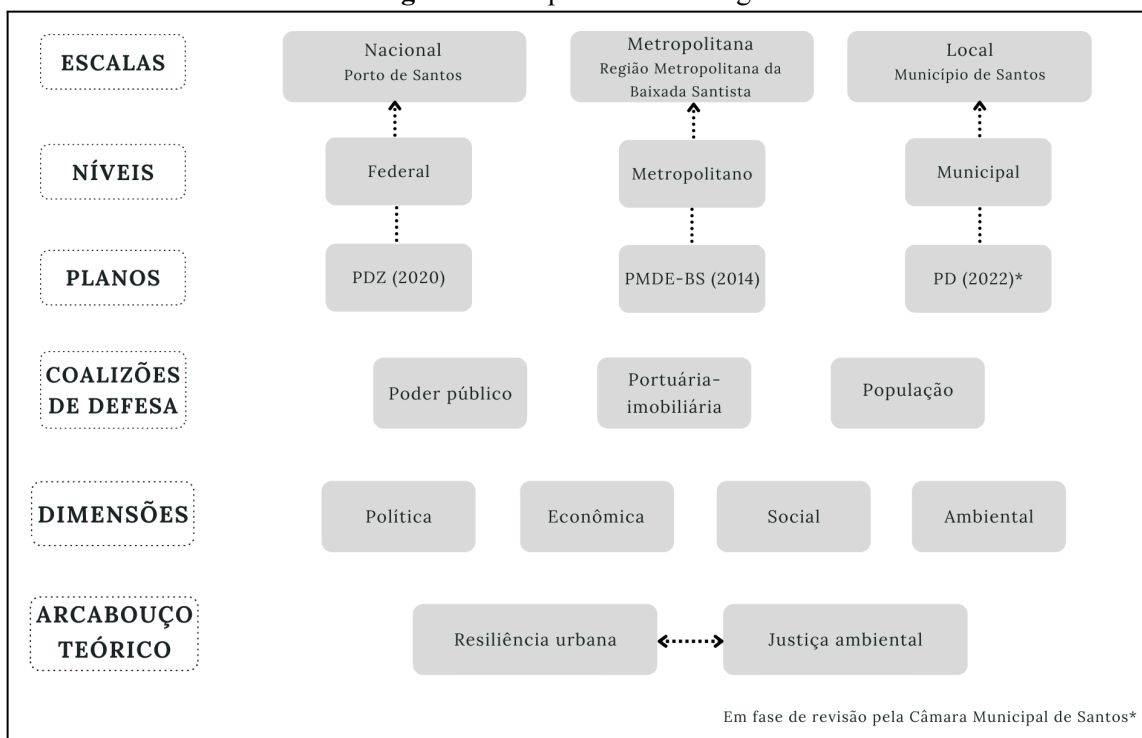
Ao longo da elaboração da presente pesquisa, para além da revisão de literatura e da análise dos planos institucionais selecionados, houve a participação em audiências públicas e reuniões de instâncias participativas e redes de colaboração do município de Santos e da

¹ Foram mapeados os principais planos que pudessem consolidar a visão das instâncias governamentais sobre as escalas estudadas nas dimensões de análise da presente pesquisa.

RMBS², com o intuito de contribuir com a compreensão da realidade santista-metropolitana e definir a hipótese de pesquisa.

O esquema a seguir (Figura 1) apresenta a metodologia adotada, tendo em vista a sobreposição de níveis, escalas e dimensões de análise e considerando os planos institucionais e o arcabouço teórico adotado.

Figura 1 – Esquema metodológico



Fonte: Elaboração própria (2022)

² Reuniões da associação de moradores do bairro Vila Mathias (Santos), do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) de Santos e do Núcleo BR Cidades da Região Metropolitana da Baixada Santista, além de audiências públicas de revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos e da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macroárea Insular do Município de Santos.

CAPÍTULO 1 – FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

1.1. O conceito de resiliência urbana

Durante as décadas de 1970 a 1990, o advento do neoliberalismo, o crescimento econômico, a rápida transformação tecnológica e a expansão do conhecimento científico levaram a sociedade a um maior grau de confiança em suas habilidades de “administrar” as mudanças ambientais regionais (LEBEL et al., 2006). Alinhado a esse momento histórico, o surgimento do paradigma de planejamento estratégico acometeu as práticas burocráticas e de governança, orientado para atender a uma lógica pautada nas demandas de mercado e na privatização dos serviços públicos (TOWS; MENDES, 2015). Neste contexto, os problemas ambientais passaram a ser encarados como desafios técnicos e administrativos, sem qualquer dimensão política – o que resultou em uma adoção massiva de políticas e instrumentos de comando e controle. Este novo paradigma resultou, ainda, em uma “(...) *nova reformulação do planejamento urbano, em que a cidade passa a ser vista como uma empresa que deve ser administrada nos moldes do empresariamento e das políticas urbanas competitivas*” (TOWS; MENDES, 2015, p. 124). Entretanto, a partir da década de 1990 e, sobretudo, no início dos anos 2000, as experiências práticas já indicavam falhas nessa concepção acerca das cidades, não havendo um “tipo ideal” que seja capaz de mitigar ou solucionar os problemas enfrentados – sendo algumas tentativas responsáveis por, paradoxalmente, ampliar os desafios e as desigualdades já existentes. Neste sentido, a noção de “construir resiliência” surge, justamente, enquanto uma alternativa para manter ou transformar a configuração de um sistema definido de forma restrita.

Segundo Meerow, Newell e Stults (2016), a resiliência emerge enquanto uma abordagem atrativa com relação às cidades, considerando as últimas serem entendidas enquanto sistemas altamente complexos e adaptativos. Segundo dados do Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais dos Estados Unidos (UNDESA, 2010 apud MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016), nos últimos trinta anos, a urbanização transformou o planeta: no ano de 1990, 10% da população vivia em áreas urbanas, tendo o valor atingido mais de 50% em duas décadas. Os autores alegam que, apesar das áreas urbanas representarem menos de 30% da superfície terrestre, são responsáveis por cerca de 71% das emissões de carbono (IPCC, 2014 apud MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016). Tendo em vista o rápido crescimento das cidades, acompanhado de incertezas e desafios, a resiliência urbana torna-se

um conceito altamente favorecido enquanto uma alternativa de futuro possível.

1.1.1. O surgimento da resiliência ‘*mainstream*’ nas ciências sociais

As mudanças ambientais, de alto grau de complexidade, em escala global, têm desencadeado uma série de tentativas em compreender as relações entre processos sociais e ecológicos, em uma vasta gama de disciplinas (COTE; NIGHTINGALE, 2012). Ainda durante a década de 1970, C.S. Holling foi precursor ao expandir o conceito de resiliência de ecossistemas, advindo da ecologia, para analisar as dinâmicas sociedade-natureza, presentes nos sistemas socioecológicos. Os modelos anteriores pressupunham a existência de um ‘equilíbrio da natureza’ (*‘balance of nature’*), considerando que a dinâmica biofísica tenderia a ciclos de estabilidade, havendo apenas um único estado de equilíbrio. Diferentemente, a resiliência aproxima-se da ‘nova ecologia’ ao propor a existência de múltiplos estados de estabilidade na dinâmica biofísica. O conceito de resiliência é inicialmente definido como a capacidade de um ecossistema em manter suas funções básicas características frente a um distúrbio. Com os acréscimos de Holling nas décadas seguintes (1996), há referência às capacidades estáticas e dinâmicas dos sistemas, a partir de sua habilidade em retornar ao estágio prévio à perturbação.

Em *Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems* (2002), Lance H. Gunderson e C. S. Holling (2002) examinam o funcionamento dos sistemas sociedade-natureza, buscando compreender como as teorias já existentes podem auxiliar pesquisadores a desenvolverem políticas e instituições eficazes para o desenvolvimento sustentável. Os autores partem do questionamento se é possível (ou não) superar a visão do meio ambiente enquanto um mero sub-componente dos sistemas sociais, e a sociedade enquanto um sub-componente dos sistemas ecológicos – ou seja, conceber as interações sociedade-natureza enquanto um sistema único. A partir de uma comparação inicial acerca da estrutura e da dinâmica de sistemas ecológicos e sociais na perspectiva de ecologistas, Gunderson e Holling (2002) teorizam com base em exemplos no âmbito da ecologia e do desenvolvimento sustentável regional, a fim de desenvolver novos conceitos capazes de explicar a organização e as dinâmicas dos sistemas adaptativos complexos³ – destacando, ainda, apenas estarem lançando luz às similaridades e diferenças entre sistemas sociais e ecológicas para, ao final, evidenciarem os limites da teoria.

³ O conceito de “sistema adaptativos complexos” será detalhado mais adiante.

Ao traçarem critérios estratégicos para a manutenção da estrutura e função de um ecossistema, que devem ser contemplados por qualquer teoria de capacidade de adaptação apropriada, os autores propõem que os mesmos critérios – com acréscimos particulares para sistemas sociais – são igualmente necessários para modelos de instituições humanas, organizações e sociedade. Para tanto, definem o que se espera com relação a estabilidade, variabilidade e resiliência de um sistema. Duas principais conceituações de resiliência na literatura da ecologia refletem diferentes aspectos acerca da estabilidade que podem ser enfatizados, sendo eles: *i. 'engineering resilience'*, que parte de um maior enfoque à eficiência, ao controle, à constância e à predictabilidade, reforçando a centralidade dada à ótima performance e ao *'fail-safe design'* para o caso de sistemas que lidam com baixo grau de incerteza; e *ii. 'ecosystem resilience'*, tendo em vista um maior enfoque à persistência, adaptação, variabilidade e imprevisibilidade, direcionada à perspectiva do entendimento e modelagem para a sustentabilidade. Neste sentido, os autores argumentam que as relações entre sociedade-natureza requerem a segunda definição de resiliência, apresentando como exemplo o grau de perturbação que pode ser suportado antes que ocorra uma alteração no controle e na estrutura do sistema – e, conseqüentemente, impacte sua capacidade de resiliência. Há um deslocamento, portanto, nas políticas e no gerenciamento de abordagens comando-controle para aquela que permite iniciativas adaptativas, de modo a reforçar a importância das últimas em um cenário de transformação do meio ambiente a nível global, tendo em vista a perda de biodiversidade, a restauração ecossistêmica e a necessidade de orientação para o desenvolvimento sustentável.

Nos anos 1990, houve um maior interesse por essa abordagem promovida pelo Instituto Beijer em Estocolmo, onde foi criada a Aliança pela Resiliência (*Resilience Alliance*) para identificar possíveis conexões entre o trabalho de C.S Holling na modelagem ecológica e as ciências sociais, particularmente no âmbito da economia ecológica. O objetivo dessa corrente “revitalizada” da resiliência, composta por pesquisadores de inúmeras áreas do conhecimento, de caráter interdisciplinar, tratava-se de desenvolver um quadro analítico mais formal, que enfatizasse a dinâmica interativa entre sistemas sociais e ecológicos. Neste momento, desenvolve-se o *'panarchy model'*, essencialmente heurístico, para compreender como sistemas complexos evoluem ao longo do tempo por ciclos de destruição e reorganização multi-escalar (GUNDERSON; HOLLING, 2002 apud MEEROW; NEWELL, 2016). Neste momento, deixa-se de conceber a resiliência enquanto um conceito mensurável e descrito para tornar-se uma “forma de pensar”, aderindo uma caráter mais normativo (FOLKE, 2006 apud MEEROW; NEWELL, 2016). Além disso, é proposta a teoria de “sistemas socioecológicos”

(SES, em inglês), responsável por ampliar os conceitos ecológicos de Holling para o âmbito social por meio da conceituação sociedade-natureza enquanto um sistema interligado e sujeito a uma coevolução. Meerow, Newell e Stults (2016) destacam que a concepção ecológica da resiliência e o entendimento dos ecossistemas enquanto dinâmicos, complexos e adaptativos foram basilares para o desenvolvimento da teoria dos sistemas socioecológicos. Uma aproximação da resiliência aos componentes e dinâmicas do SES foram posteriormente elaborados em volumes que combinavam trabalhos teóricos e empíricos por especialistas da ecologia, economia e ciências sociais. Assim, as relações sociedade-natureza deixaram de ser concebidas enquanto sistemas separados e conflituosos em seus objetivos e trajetórias – havendo, portanto, uma ênfase nas dinâmicas de interação entre sistemas sociais e ecológicos, de modo a reforçar a ideia de que não poderiam ser concebidos de forma isolada, já que os sistemas humanos são um componente e, por sua vez, formam os sistemas ecológicos (COTE; NIGHTINGALE, 2012).

Dessa forma, Folke et al. (2002) estabelecem que o conceito de resiliência passa por uma reformulação ao ser aplicado para os sistemas socioecológicos, estando associado *i.* à quantidade de perturbação que um sistema é capaz de suportar sem perder suas funções-chave ou mudar de estado; *ii.* à habilidade do sistema em se auto-organizar; e *iii.* à capacidade do sistema em adaptação e aprendizagem. A capacidade de adaptação é vista enquanto uma flexibilidade necessária para enfrentar perigos inesperados pela literatura de sistemas socioecológicos, e os sistemas resilientes enquanto capazes de lidar, adaptar ou reorganizar-se sem comprometer a provisão de serviços ecossistêmicos. Neste sentido, a resiliência é comumente atrelada à diversidade – seja ela de espécies ou de oportunidades sociais e econômicas – que mantêm e contribuem, simultaneamente, para a adaptação e aprendizagem. A vulnerabilidade, por sua vez, é interpretada enquanto o lado contrário da resiliência: quando um sistema social ou ecológico perde resiliência, torna-se vulnerável à mudança, que anteriormente poderia ser absorvida. Está associada, portanto, à propensão dos sistemas em sofrerem prejuízos devido à exposição a estresses e choques – enquanto a resiliência trata de medidas adaptativas para antecipar e reduzir os efeitos adversos. Quanto menos resiliente for um sistema, menor a capacidade das instituições e sociedades se adaptarem e moldarem-se às mudanças (FOLKE et al., 2002). É neste sentido que o Conselho Consultivo da Alemanha sobre Mudança Global (*German Advisory Council on Global Change - WBGU, 2000*) destacou que o planejamento orientado para a resiliência não se trata apenas de manter capacidades e opções para o desenvolvimento atual e futuro, mas, inclusive, de uma questão de segurança ambiental, social e econômica.

De forma análoga, a teoria dos sistemas complexos também contrasta com a perspectiva do mundo em estabilidade, ou próximo do equilíbrio, tendo sido adotada pelas políticas e estudos voltados aos recursos e ao meio ambiente, bem como pelas humanidades e ciências naturais e sociais⁴. Enquanto características principais dos sistemas complexos, Folke et al. (2002) destacam: *i.* a capacidade de auto-organização, que não deve ser confundida com equilíbrio, mas pelas múltiplas possibilidades de gerenciamento; e *ii.* a capacidade de adaptação, tratando-se da habilidade de um sistema socioecológico de lidar com novas situações sem perder suas opções para o futuro – sendo a resiliência a chave para ampliar tal capacidade. Pode-se dizer, portanto, que os sistemas socioecológicos são vistos enquanto sistemas adaptativos complexos, justamente por sua capacidade de auto-organização e adaptação. A partir de Gunderson e Holling (2002), os autores também argumentam sobre a importância das interações escalares no tempo e espaço em relação à renovação adaptativa dos ciclos de exploração, conservação, liberação (*release*) e reorganização dos sistemas sociais e ecológicos.

Sobretudo desde o início da década de 1990, novas reflexões têm ganhado destaque acerca do papel fundamental da resiliência para um desenvolvimento próspero da sociedade. Nesse período, um número crescente de estudos de caso já revelava uma convergência existente entre resiliência, diversidade e sustentabilidade dos sistemas socioecológicos. Folke et al. (2002) tecem uma íntima relação entre a resiliência e o principal objetivo do desenvolvimento sustentável, de criar e manter prósperos sistemas sociais, econômicos e ecológicos. Tais sistemas estão intimamente interligados, tendo em vista a humanidade depender de serviços prestados pelos ecossistemas para seu bem-estar e segurança. Por um lado, os seres humanos podem transformar os ecossistemas para obterem condições mais ou menos desejáveis. Por outro, as ações humanas podem impactar negativamente a capacidade de oferta dos serviços ecossistêmicos, de modo a impactar a qualidade de vida, a vulnerabilidade e a segurança – ocasionando, por sua vez, perda de resiliência.

Deve-se conceber, portanto, que os sistemas socioecológicos estão em constante transformação. Embora existam respostas graduais à mudança, de forma mais suave, mudanças mais drásticas se delineiam em alguns casos, sendo difícil prevê-las com antecedência e precisão. Uma das abordagens para a mudança em progresso nos sistemas socioecológicos tem sido a tentativa de controlar ou canalizar a transformação. Neste processo, a interferência sobre os sistemas pode “destruir” ou “construir” resiliência, a

⁴ A Aliança pela Resiliência e a economia ecológica são exemplos de duas frentes de pesquisa que valem-se dessa teoria.

dependem de como se dá a auto-organização dos sistemas em resposta às ações de seu gerenciamento. Paradoxalmente, valer-se de rígidos mecanismos de controle para fortalecimento dos sistemas pode contribuir para a erosão da resiliência e promover o colapso. De forma análoga, a governança é capaz de romper com a memória social e remover mecanismos para respostas criativas e adaptativas por parte da população, resultando em um desarranjo dos sistemas socioecológicos. Em contraposição, o planejamento que constrói resiliência é capaz de sustentá-los frente a situações inesperadas, imprevisíveis e complexas.

Segundo Folke et al. (2002), a construção do planejamento para a resiliência é flexível e aberto à aprendizagem, estando sujeito a mudanças graduais, de modo a criar memória, legado, diversidade e capacidade de inovar em ambos os componentes sociais e ecológicos do sistema. Destacam, também, a importância de nutrir elementos diversos que são necessários para a reorganização e adaptação às circunstâncias de transformação, de modo a permitir o aumento de uma gama de eventos inesperados com os quais os sistemas passam a conseguir lidar. Neste processo de construção da resiliência, os autores reforçam a importância de incorporar o conhecimento popular e local, necessários para o entendimento dos ecossistemas. Exige-se, portanto, uma integração mínima presente na solução, que deve envolver ações sociais, institucionais, econômicas e ecológicas selecionadas em escalas apropriadas, sendo capaz de guiar a sociedade a encontros mais produtivos com a natureza a partir de futuros incertos e contestáveis. Além disso, Gunderson e Holling (2002) reforçam que, justamente pelo inesperado ser uma das únicas certezas, a solução integrada deve ser flexível e adaptável, baseada não somente em informação e conhecimento, mas também em compreensão e sensatez. Para alcançar a resiliência, a literatura analisada por Meerow, Newell e Stults (2016) indica três mecanismos (ou caminhos): persistência, transição e transformação. A primeira reflete o princípio oriundo da engenharia de que sistemas devem resistir a distúrbios e tentar manter o *status quo*. Ainda, a capacidade de adaptação (entendida enquanto transição) ou, mais radicalmente, transformação, também é vista como um importante componente para se atingir um estado resiliente. Particularmente, os autores alegam que, quando um sistema está em um estado fortemente indesejado, os esforços para construir resiliência podem buscar, de forma proposital, transformar a estrutura desse sistema.

Em um cenário de intensificação da globalização e das interconexões entre populações, tecnologias e atividades humanas, principalmente ao final da década de 1990, em transição para o século XXI, os estudos acerca dos sistemas adaptativos complexos sugerem que a transição para a sustentabilidade provém de uma mudança necessária no modo como as pessoas concebem tais sistemas – sobre os quais elas dependem (RASKIN et al., 2002 apud

FOLKE et al., 2002). Dessa forma, um desafio fundamental trata-se da mudança de mentalidade por parte de atores em todos os setores da sociedade, da meta primordial de aumentar a capacidade produtiva para uma de capacidade adaptativa crescente; e da visão da humanidade como independente da natureza para uma visão da humanidade e da natureza co-evoluindo de uma forma dinâmica dentro da biosfera. Folke et al. (2002) expandem tal noção ao identificar quatro fatores críticos que interagem nas escalas temporal e espacial e parecem ser necessários para lidar com a dinâmica dos recursos naturais durante períodos de mudança e reorganização: *i.* aprender a viver com mudança e incerteza; *ii.* enriquecer a diversidade orientada para a resiliência; *iii.* combinar diferentes tipos de conhecimento para aprendizagem; e *iv.* criar oportunidades de auto-organização visando a sustentabilidade socioecológica.

1.1.2. As críticas da justiça ambiental ao conceito de resiliência urbana

O ganho de importância da resiliência enquanto um princípio de organização necessário para orientar atores e recursos, de modo a garantir a manutenção de funções-chave desempenhadas pelas cidades, está intimamente associado a uma busca por solucionar os desafios ambientais e sociais sem precedentes em escala, escopo e complexidade no Antropoceno (MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016). Todavia, já no início dos anos 2000 e, sobretudo, nos últimos dez anos, são tecidas as primeiras críticas ao conceito de resiliência urbana *mainstream*, apresentado na seção anterior. Os principais conteúdos das considerações feitas dizem respeito à uma preocupação acerca das ramificações da aplicação de modelos ecológicos à sociedade; à forma como a resiliência enquanto conceito é implantada e por quem; e à ausência generalizada de endereçar questões de ordem política, de poder e equidade. Destaca-se, também, que o conceito de resiliência urbana havia sido majoritariamente relacionado com as temáticas de adaptação às mudanças climáticas e gestão de riscos e desastres. Neste sentido, essa nova produção acadêmica, orientada por uma revisão crítica do conceito, passa a considerar custos de oportunidade (*trade-offs*) de ordem escalar e temporal, com questionamentos como “resiliência de quê e para quê?” e “resiliência para quem?”, visando ampliar o marco teórico para tratar sobre outros desafios socioambientais.

Meerow e Newell (2016) discutem que, ao dar ênfase em sistemas baseados em modelagem, tendo como unidade principal de análise a teoria de sistemas socioecológicos, há um ocultamento das iniquidades intrínsecas a esse sistema – falhando, portanto, em contemplar a diversidade de atores e dinâmicas sociais envolvidos. Nesse âmbito, um grupo

de críticas se estabelece na resiliência urbana pela lente da justiça ambiental, de modo a ampliar as concepções anteriores em ambas as correntes. David Schlosberg (2007), em *Defining Environmental Justice*, busca compreender como os diferentes movimentos que se organizam em torno da justiça ambiental definem tal noção, de modo que supere (ou não) as tradicionais concepções de distribuição. O autor elucida que o conceito de justiça ambiental trata não apenas sobre distribuição, mas sobre reconhecimento individual e comunitário, participação e funcionamento. Diferentes grupos enfatizam diferentes noções de justiça e em diferentes contextos; existe, portanto, um discurso de justiça flexível, heterogêneo e plural. Desse modo, não somente seu reconhecimento, mas a participação desses grupos para uma auto identificação de suas próprias necessidades, prioridades e retratos se faz como fundamental para oferecer perspectivas e olhares que contribuam para o desenvolvimento da resiliência urbana e da justiça ambiental de forma concreta. Valendo-se das formulações teóricas dos autores citados, Schlosberg (2007) argumenta que a justiça, na prática política, é articulada e entendida como um equilíbrio de numerosos elementos interligados de: *i.* distribuição; *ii.* reconhecimento; *iii.* participação; e *iv.* capacitação⁵, que podem ser articulados tanto na esfera individual como coletiva.

Inicialmente, o autor tece críticas acerca do fato de que, apesar da teoria da justiça ter desenvolvido diversas maneiras adicionais de entender os processos de justiça e injustiça, esses desenvolvimentos raramente apareceram na literatura sobre o movimento de justiça ambiental. Autores como Iris Young, Nancy Fraser e Axel Honneth argumentam que enquanto a justiça deve se preocupar com questões clássicas de distribuição, ela deve também abordar os processos que constroem essa má distribuição, concentrando-se no reconhecimento individual e social como elementos-chave para alcançar a justiça.

Historicamente, os estudos no âmbito da justiça foram definidos por e procederam as teorias de John Rawls. Por este motivo, a concepção de justiça foi definida apenas como a distribuição de bens em um sociedade e os princípios éticos que se valem para distribuir esses bens. Ao longo dos últimos 35 anos desde a escrita de *Uma Teoria de Justiça* (1971), por Rawls, Schlosberg (2007, p. 11) alega ser possível observar uma:

(...) micro indústria dentro da teoria política dedicada à justiça como equidade, imparcialidade, modelos de distribuição e afins – mas muito pouco sobre o que até mesmo Rawls admite ser a chave para a preocupação acerca da distribuição: respeito

⁵ A abordagem das capacitações, desenvolvida por Amartya Sen e Martha Nussbaum, baseia-se no argumento central de que arranjos justos não devem ser analisados apenas em simples termos distributivos, mas também mais particularmente em como essas distribuições afetam nosso bem-estar e como "funcionamos" (SCHLOSBERG, 2007). As capacitações referem-se às oportunidades de "fazer" e "ser" de um indivíduo e à possibilidade de escolha a elas atrelada.

e reconhecimento. (SCHLOSBERG, 2007, p. 11)

E, de modo mais amplo, nas últimas quatro décadas da literatura de teoria política, o conceito de justiça tem sido definido quase exclusivamente como uma questão de equidade na distribuição de bens sociais (SCHLOSBERG, 2007). O enfoque na dimensão distributiva da justiça, em todas as correntes teóricas, está associado a uma estrutura conceitual centrada em “como” e “o que” será distribuído para a construção de uma sociedade justa. Entretanto, já a partir dos anos 1990, são feitos questionamentos à abordagem distributiva da justiça, tendo Iris Young, Nancy Fraser e Axel Honneth como pioneiros. Para as autoras e demais críticos, uma das inadequações chave das teorias de justiça liberal refere-se ao enfoque, unicamente, no desenvolvimento de esquemas ideais para a distribuição de bens e benefícios – quando, na realidade, o problema está mais vinculado à injustiça do que má distribuição, principalmente ao observarmos o contexto social concreto no qual as distribuições injustas se inscrevem e quem é deixado “de fora” dos processos distributivos (SCHLOSBERG, 2007). O conceito de reconhecimento enquanto um elemento da justiça é definido por Honneth como sendo direcionado aos aspectos psicológicos individuais da necessidade de reconhecimento, estando atrelada ao senso de dignidade humana e integridade. É visto, portanto, como preocupação central da crítica tecida por tais autores, tendo em vista:

(...) a falta de reconhecimento no meio social e político, demonstrada por várias formas de insultos, degradação e desvalorização tanto a nível individual como cultural, inflige danos aos indivíduos e comunidades oprimidos na esfera política e cultural. (SCHLOSBERG, 2007, p. 14).

De forma análoga, Young defende que a falta de reconhecimento está intimamente atrelada à opressão e dominação providas das estruturas sociais, crenças e contextos institucionais, sofridas principalmente por aqueles que representam a diferença nos grupos sociais e permanecem mal reconhecidos – ou, até mesmo, desconhecidos (SCHLOSBERG, 2007). Fraser argumenta que a má distribuição e o mal reconhecimento são distintos enquanto formas e vivências separadas de injustiça – mas interligadas na prática pelas dimensões institucional e cultural. Por esse motivo, Fraser pede para que haja, na esfera política, “paridade participativa” de todas as partes afetadas na política como o procedimento necessário para aliviar ambas as formas de injustiça baseadas na distribuição e no reconhecimento (SCHLOSBERG, 2007).

A crítica da justiça ambiental ao conceito de resiliência urbana também se associa ao fato de que, ao conceber que os sistemas complexos naturalmente passam por ciclos adaptativos de colapso e reorganização, as transformações são vistas de forma passiva, muitas

vezes impossibilitando que se considere as causas sociais das crises (EVANS, 2011 apud MEEROW; NEWELL, 2016). De forma análoga, Fitzgibbons e Mitchell (2019) argumentam que ao considerar as cidades enquanto um “exemplo de excelência de sistemas complexos”, capazes de se auto-organizarem, assume-se que são sistemas previsíveis ou gerais, deixando de endereçar as causas das crises. Direciona-se aos indivíduos e comunidades, então, a necessidade de adaptação a disrupturas supostamente inevitáveis – e, neste aspecto, destaca-se uma expressiva ressonância no esforço neoliberal em desresponsabilizar o Estado de suas obrigações, recaindo sobre a esfera individual de ação (e reação).

Fitzgibbons e Mitchell (2019) também discutem que promover a “resiliência” pode não ser algo positivo se o sistema urbano vigente é disfuncional e injusto, por exemplo. Os autores apontam que as escassas evidências disponíveis sobre este conceito sugerem que as práticas da resiliência urbana têm contribuído para a manutenção do *status quo*, sendo necessário considerar a redistribuição, o reconhecimento, a participação e a capacitação enquanto imprescindíveis para avançar em um planejamento urbano mais justo e resiliente. Ao mobilizarem as produções de Iris Young, Nancy Fraser, Axel Honneth e David Schlosberg, os autores destacam que o reconhecimento de grupos sociais marginalizados é fundamental para endereçar desigualdades estruturais.

Young e Allen apontam que grupos sociais privados de direitos justamente o são porque foram impotentes para impactar as instituições, o ambiente construído e a cultura dominante. Isso resulta em marginalização, considerando que as instituições e processos são criados de uma forma que não reflete os interesses do grupo social desempoderado. De forma complementar, Fitzgibbons e Mitchell (2019) apresentam que Nancy Fraser mais tarde se referiria a tais desigualdades materiais e distributivas como "injustiças socioeconômicas" e "injustiças culturais", considerando que a identidade, a cultura ou as necessidades de um grupo social são comunicadas por grupos que se beneficiam de sua opressão. Neste sentido, David Schlosberg (2007) argumenta que permitir que grupos marginalizados identifiquem suas próprias necessidades, prioridades e representações pode ajudar a mitigar a deturpação, e a experiência vivida diante de desigualdades estruturais pode fornecer percepções e perspectivas únicas que podem informar soluções.

Entretanto, conforme destacam Cooke e Kothari (2001) a inclusão em processos de planejamento não resolve inevitavelmente as injustiças. Na verdade, processos participativos podem ser um veículo para deturpação e dominação. Nesses casos, os autores explicam que os membros de um grupo social marginalizado podem acreditar que sua insatisfação com um resultado ou com o processo é repudiado com base em sua participação sendo (erroneamente)

tomada como consentimento. Enquanto isso, atores poderosos, como financiadores ou gestores que facilitaram o projeto, são isentos de escrutínio porque eles “consultaram” partes interessadas ou o público (FITZGIBBONS; MITCHELL, 2019).

Tendo em vista este aprofundamento, Meerow e Newell (2016) partem da resiliência urbana enquanto conhecimento co-produzido e negociado coletivamente por tomadores de decisões, pesquisadores e sociedade civil para propor os “cinco Ws”, traduzidos enquanto os “cinco Qs”: *quem?*, *o quê?*, *onde?*, *quando?* e *por quê?*. O objetivo dessa proposta teórica é conduzir as políticas de resiliência para o primeiro plano ao encorajar o reconhecimento da existência de escolhas políticas em sua implementação, adaptando a teoria da resiliência urbana a contextos urbanos específicos. Tal processo (e seu resultado) revela uma forte dependência com o sistema e suas escalas (temporal, espacial, jurisdicional, dentre outras), de modo a evidenciar quais perturbações e mudanças são de fato consideradas pelas agendas políticas neste processo. Destaca-se que, sobretudo, considerar potenciais custos de oportunidade é um passo crucial para refletir sobre cada um dos “cinco Qs”, visando compreender os limites dos planos, programas e projetos propostos com base na resiliência urbana (conforme exposto no quadro da Figura 2).

Figura 2 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana

Table 1. The five Ws of urban resilience	
Questions to consider	
Who?	Who determines what is desirable for an urban system? Whose resilience is prioritized? Who is included (and excluded) from the urban system?
What?	T What perturbations should the urban system be resilient to? R What networks and sectors are included in the urban system? A Is the focus on generic or specific resilience?
When?	D Is the focus on rapid-onset disturbances or slow-onset changes? E Is the focus on short-term resilience or long-term resilience? O Is the focus on the resilience of present or future generations?
Where?	F Where are the spatial boundaries of the urban system? F Is the resilience of some areas prioritized over others? S Does building resilience in some areas affect resilience elsewhere?
Why?	What is the goal of building urban resilience? What are the underlying motivations for building urban resilience? Is the focus on process or outcome?

Note: Adapted from Meerow et al. (2016).

Fonte: Meerow e Newell (2016)

Ao tratarem sobre “*resiliência para quem?*”, os autores valem-se do questionamento acerca de qual visão de um futuro resiliente desejável prevalece e quem se beneficia ou perde como resultado desta construção particular. Os tomadores de decisão estão mais preocupados com interesses pessoais de curto prazo do que com benefícios de longo prazo para os mais

vulneráveis (ADGER, 2000; VALE, 2014 apud MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016), sendo o planejamento orientado para a resiliência urbana, por este motivo, uma disputa (WAGENAAR; WILKINSON, 2015 apud MEEROW; NEWELL; STULTS, 2016). Neste sentido, Meerow, Newell e Stults (2016) chamam atenção para o fato de que quem toma as decisões (muitas vezes em uma escala jurisdicional específica), portanto, molda qual resiliência é priorizada ao longo de qual escala de tempo.

No que se refere à “*resiliência de quê e para quê?*”, argumentam ser importante considerar que a operacionalização da resiliência requer a especificação do que será tornado resiliente para quê. As políticas e intervenções urbanas variam conforme qual perturbação é priorizada (ex. mudanças climáticas, desastres naturais, terrorismo etc), havendo o questionamento de qual parcela da população, infraestrutura ou fluxo de recursos se tornarão “mais resilientes”. Meerow, Newell e Stults (2016) destacam que muitas vezes existe uma tensão entre maximizar a resiliência específica às ameaças existentes ou a capacidade geral de se adaptar a perturbações imprevistas – sendo um equilíbrio entre as duas visto como fundamental pela literatura em capacidade adaptativa.

“*Resiliência para quando?*” associa-se, por sua vez, aos custos de oportunidade (*trade-offs*) e à escala temporal, estando atrelada à antecipação de ameaças futuras ou à resposta a perturbações passadas (CHELLERI; OLAZABAL, 2012; VALE, 2014 apud MEEROW; NEWELL; STULTS 2016). É feito o questionamento acerca do objetivo principal ao construir resiliência ser orientado por perturbações de curto prazo (utilizando como exemplo os furacões) ou de longo prazo (como o agravamento das chuvas fruto das mudanças climáticas). Caso o enfoque seja no curto prazo, o objetivo trata-se da manutenção do sistema (*system persistence*), enquanto a longo prazo aproxima-se de um certo grau de transição ou transformação (*transition or transformation*).

Tendo em vista a conexão das cidades com regiões vizinhas e globais por meio de redes econômicas, políticas e de infraestrutura (desde commodities a redes sociais), os autores propõem o questionamento de “*resiliência para onde?*”. Neste sentido, a resiliência de uma cidade necessariamente deve considerar sua relação com redes maiores de fluxos – o que, em contextos práticos, raramente recebe a devida atenção. Idealmente, a cidade deveria ser concebida a partir de processos de urbanização que atravessam as escalas de análise. Entretanto, em termos práticos, a operacionalização da resiliência encontra limitações espaciais, mas deveria ao menos refletir as implicações dessas designações, bem como as interações escalares e o entendimento de como promover a resiliência em uma escala espacial afeta as demais.

Por fim, o questionamento acerca da “*resiliência por quê?*” se faz de fundamental importância ao considerar a crítica já tratada anteriormente de que as políticas baseadas na resiliência são excessivamente enfocadas na manutenção do *status quo*, sendo necessário compreender por que é promovida e qual o objetivo que se busca cumprir com tais intervenções. Neste aspecto, deve-se atentar para o entendimento do contexto político, dos processos de tomada de decisão e dos atores de poder que definem a agenda orientada à resiliência.

A síntese dos questionamentos propostos por Meerow e Newell (2016) com base nos “cinco Qs” da resiliência urbana é esquematizada na Figura 2 a seguir, considerando a reflexão sobre os custos de oportunidade (*trade-offs*) enquanto fundamental neste processo.

1.1.3. As coalizões de defesa no planejamento territorial

Tendo em vista a multiplicidade de atores, interesses e conflitos durante o processo de elaboração de políticas públicas, necessário para o planejamento urbano, Paul Sabatier concebe o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD) no final da década de 1980, aprimorado nas décadas seguintes por outros teóricos (como Hank Jenkins-Smith e Christopher Weible). Pode ser definido enquanto uma “(...) *abordagem que concebe a formulação das políticas públicas como produto da competição entre coalizões de atores que defendem um conjunto de crenças específicas sobre a questão política em que atuam.*” (ARAÚJO, 2007, p. 32). É importante sinalizar que o MCD trata-se de um amplo modelo destinado a compreender o funcionamento do subsistema de políticas públicas⁶, a partir de uma abordagem holística que considera a inserção de crenças e ideias dos atores neste processo. Na presente pesquisa, será enfatizada a formação de uma coalizão de defesa, definida enquanto:

... pessoas de uma variedade de posições (representantes eleitos e funcionários públicos, líderes de grupos de interesse, pesquisadores, intelectuais e etc), que (i) compartilham determinado sistema de crenças: valores, ideias, objetivos políticos, formas de perceber os problemas políticos, pressupostos causais e (ii) demonstram um grau não trivial das ações coordenadas ao longo do tempo (VICENTE; CALMON, 2011, p. 2).

⁶ O subsistema de políticas públicas é definido enquanto “(...) *um conjunto de atores individuais ou coletivos de uma variedade de organizações públicas, privadas e da sociedade civil (ONGs), num determinado escopo geográfico, que está ativamente preocupado com determinada questão de política pública e que regularmente tenta influenciar as decisões naquele domínio*” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1999 apud VICENTE; CALMON, 2011, p. 3). Ainda, pode ser entendido enquanto “(...) *o espaço ou o ambiente para as ações e interações das coalizões de defesa e para a ocorrência do processo político de aprendizagem*” (VICENTE; CALMON, 2011, p. 3). Destaca-se que, “*na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais e duas ou três outras subordinadas a ela*” (WEIBLE, 2003, p. 462 apud VICENTE; CALMON, 2011, p. 3).

Neste sentido, a coalizão de defesa articula-se em torno de crenças e prioridades comuns sobre assuntos políticos específicos, de modo determinante para a formulação de políticas públicas ao competir com outras coalizões de defesa por políticas “vencedoras” – valendo-se, para isso, da mobilização de recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões, autoridade legal, dentre outros aspectos (VICENTE; CALMON, 2011). Portanto, a dominação de uma coalizão ou outra em determinada temática na agenda pública condiciona os interesses políticos que serão pautados no planejamento urbano e, conseqüentemente, nas práticas de resiliência urbana. Neste sentido, Vicente e Calmon (2011, p. 10) argumentam que:

Essa abordagem é interessante porque mudanças nos instrumentos que regulam o uso e ocupação do solo urbano são resultados de escolhas feitas por indivíduos, empresas, organizações não-governamentais e governos (THIHA; HONDA, 2007). No tocante a isto, será necessário examinar as crenças políticas das elites das coalizões organizacionais e suas estratégias para influenciar decisões, mudanças e a implementação da política em tela (VICENTE; CALMON, 2011, p. 10).

O compartilhamento de crenças e valores por um determinado grupo de atores é visto pelo MCD enquanto a “cola” que mantém uma coalizão de defesa unida, de modo a determinar a direção que a última dará a um programa ou política pública (WEIBLE; SABATIER, 2009 apud VICENTE; CALMON, 2011). Presume-se que tais crenças tendem a permanecer estáveis por um longo período de tempo (usualmente condicionado em uma década ou mais), conferindo um caráter duradouro sobre as orientações políticas dos membros das coalizões – e dificultando, por sua vez, uma mudança política mais significativa. De modo a compreender mais profundamente a influência dos atores ao longo do tempo na política, criou-se uma estrutura de sistema de crenças tripartite, dividida em: *i.* núcleo duro (*deep core*), composto pelas crenças profundas acerca da natureza humana e dos valores fundamentais, não sendo facilmente transformadas; *ii.* núcleo político (*policy core*), que compreende as crenças fundamentais de política, consideradas como a base para a formação de coalizões ao permitir o estabelecimento de alianças e a coordenação de atividades, sendo mais maleáveis do que as primeiras; e *iii.* aspectos instrumentais (*secondary aspects*), que correspondem às crenças secundárias, de caráter menos arraigado e mais atreladas a questões de como manejar a política, sendo mais propensas a mudança ao longo do tempo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999 apud SOARES; ALVES, 2015).

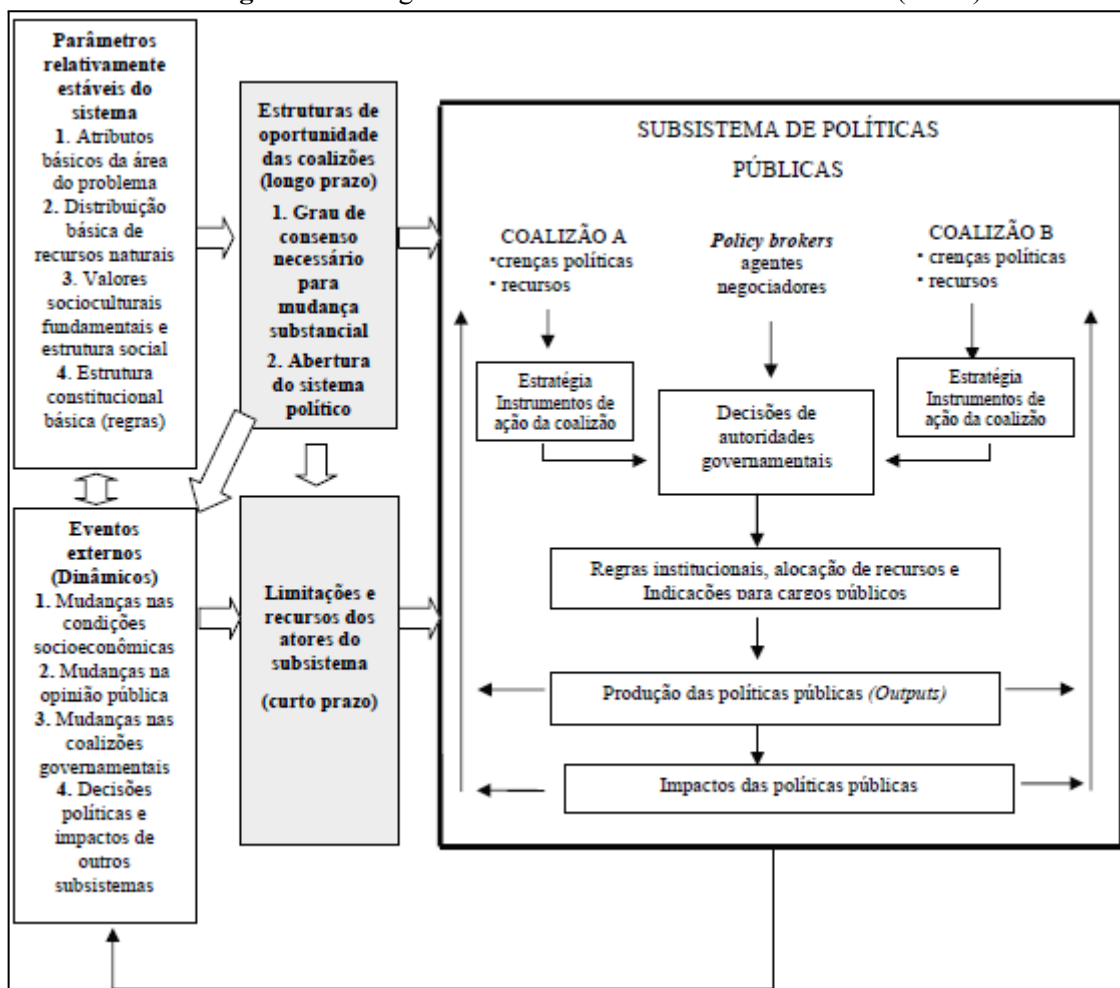
Ao tratar sobre a aplicação do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), Vicente e Calmon (2011) explicam que a operacionalização de duas ou três crenças é suficiente para identificar, pelo menos, duas coalizões de defesa – mas, conforme tratado por Soares e Alves

(2015, p. 70), “(...) [os formuladores do modelo] alertam para a importância de operacionalizar o maior número possível de crenças para mapear as coalizões existentes e para identificar as subdivisões dentro das coalizões que podem gerar subcoalizões (...)”. Após esta etapa, o segundo desafio para aplicação do modelo trata-se da delimitação do escopo do subsistema desejado, sendo fundamental um recorte no âmbito material, territorial ou pela esfera político-administrativa para sua identificação. Há, por fim, um terceiro momento que consiste em delimitar os conjuntos de fatores exógenos para compreender possíveis mudanças no comportamento dos atores inseridos no subsistema. Os conjuntos de fatores em questão são subdivididos em: *i.* estável, no qual se inserem elementos associados aos atributos básicos de uma área da política pública, à distribuição básica de recursos naturais, aos valores socioculturais fundamentais e estrutura social e à estrutura constitucional básica (regras), raramente fornecendo impulso para uma mudança comportamental ou política no subsistema; e *ii.* dinâmico, capaz de captar as mudanças nas condições socioeconômicas, na opinião públicas, nas coalizões governamentais e em outros subsistemas, sendo mais permeável a transformações comportamentais ou políticas no subsistema (SOARES; ALVES, 2015, p. 71).

A síntese do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), traduzida por Vicente e Calmon (2011), é apresentada no diagrama da Figura 3, a seguir, considerando: ao lado esquerdo, os conjuntos de fatores exógenos estáveis (*Parâmetros relativamente estáveis do sistema*) e dinâmicos (*Eventos externos*) de um subsistema, os quais afetam “(...) as restrições e oportunidades dos atores dentro do subsistema.” (p. 4), tendo em vista que a influência de tais fatores externos no subsistema “(...) é mediada pelo grau de consenso necessário para mudança política, bem como pelas limitações e recursos dos atores do subsistema” (ARAÚJO, 2007, p. 37); e, ao lado direito, “(...) a dinâmica dos componentes internos do subsistema político no qual geralmente ocorre a dinâmica do processo político de aprendizagem.” (VICENTE; CALMON, 2011, p. 4). Neste processo, a mudança é ocasionada por uma conjunção da competição no interior do subsistema por parte das coalizões de defesa e da influência dos fatores externos a ele. Para Vicente e Calmon (2011, p. 6), a resolução de conflitos entre as coalizões configura-se enquanto uma árdua tarefa, tendo em vista que “(...) esses atores percebem o mundo por meio de lentes distintas e também frequentemente interpretarão as peças das evidências de forma diferente (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999)”. Por este motivo, os mediadores (*policy brokers*, comumente burocratas, parlamentares, promotores de justiça e, até mesmo, o conjunto de atores no exercício do voto)

são responsáveis por atuar de modo a reduzir a intensidade dos conflitos e, inclusive, permitir que se chegue em acordos razoáveis.

Figura 3 – Diagrama do Modelo de Coalizões de Defesa (MDC)



Fonte: Vicente e Calmon (2011), adaptado de Weible, Sabatier e McQueen (2009, p. 123)

1.2. A evolução da teoria de planejamento territorial

Em *Planning theories and environmental impact assessment* (2000), David P. Lawrence argumenta que as raízes da teoria do planejamento remontam a centenas de anos e estão direta e indiretamente ligadas a vários conceitos de planejamento e áreas afins. A teoria do planejamento tem sido fonte de análise e debate, no campo do planejamento urbano e regional, pelo menos nos últimos 40 anos. Nenhum consenso surgiu durante este período em relação a uma teoria de planejamento preferida ou mesmo sobre o que representam as teorias de planejamento “*mainstream*”. Todavia, na visão de Lawrence (2000), a teoria racionalista foi apropriada pelo planejamento ocidental durante anos, “(...) como um modelo de

planejamento idealizado, simples, replicável, lógico e sistemático” (apud RAMALHO, 2021, p. 58).

A concepção do planejamento enquanto um “conjunto de técnicas e procedimentos de organização aplicáveis em diferentes domínios da realidade” (COSTA, 2008, p. 92) remonta ao início do século XX, tendo sua origem associada à epistemologia positivista, que ancora-se, por sua vez, na tradição iluminista e na racionalidade técnico-científica – sob influência do paradigma dominante nas ciências naturais (ALLMENDINGER, 2002 apud COSTA, 2008). Nessa perspectiva teórica, a ideia de território é concebida enquanto um sistema, capaz de ser modelado e previsto, de modo que:

Análises instrumentais e procedimentais seriam então capazes de identificar o melhor caminho para atingir metas previamente estabelecidas, conferindo objetividade à tomada de decisão, com a presença de mecanismos de avaliação e controle (ALLMENDINGER, 2017; ACHEAMPONG, 2018). Nesta perspectiva, o planejador se apresenta como um *expert*, aquele que detém o conhecimento técnico, visto como politicamente neutro, e a capacidade de utilizá-lo para conceber soluções adequadas ao interesse público (WATSON, 2016; ALLMENDINGER, 2017). (RAMALHO, 2021, p. 59)

A dimensão do planejamento territorial passa por um processo de transformação que se inicia entre as décadas de 1960 e 1970, por meio de tentativas de ruptura com o modelo racionalista, havendo mudanças em direção a abordagens pós-modernas, pós-estruturalistas e pós-positivistas (ALLMENDINGER, 2002 apud COSTA, 2008). Na visão de Marco Aurélio Costa (2008, p. 89), a “(...) hegemonia absoluta da racionalidade instrumental vem se contrapondo a construção de perspectivas críticas, abordagens e novas práticas de planejamento que procuram valorizar a razão comunicativa e a superação do domínio positivista”. É a partir deste período, sobretudo a partir das décadas de 1970 e 1980, que são sistematizadas as primeiras propostas de planejamento participativo, pautando uma relação direta entre os planejadores e a população envolvida nos processos de planejamento (FRIEDMANN, 1973/1987 apud COSTA, 2008). Por tratar-se de um momento inicial, Costa (2008) descreve as práticas de planejamento participativo ainda estritamente ligadas ao protagonismo do Estado, aproximando-se mais de uma decisão governamental do que efetivamente capaz de refletir a dinâmica social⁷.

1.2.1. Planejamento participativo: armadilha ou solução?

⁷ Na visão do autor, o protagonismo estatal ainda não se encontra superado, questionando, ainda, se seria possível sê-lo, sendo este um importante aspecto a ser abordado na análise das práticas de planejamento territorial.

Tendo em vista a centralidade da questão urbana enquanto pauta de reivindicações populares durante o período de democratização no Brasil, a cidade é concebida, neste momento histórico e político, como “locus da construção da cidadania ativa” (RIBEIRO, 2001 apud LIMA JUNIOR, 2003), bem como lugar da produção de desigualdades sociais. Tal percepção se deve, sobretudo, ao considerar as demandas pela reforma do Estado a fim de conferir uma maior permeabilidade pela sociedade civil e, por sua vez, possibilitar uma maior atenção dada às questões de cunho social (LIMA JUNIOR, 2003, p. 5). Citando Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (2001), Lima Junior (2003) discute que, durante a década de 1980, os ideais republicanos de justiça social e democracia tornam-se centrais, havendo uma força-tarefa para fazer coincidir “a cidade e a cidadania”. De forma complementar, Mendes et al. (2021) argumentam que a democratização das discussões acerca do planejamento e gestão urbana pode ser considerada como um processo relativamente recente. Em 1985, a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) potencializa o cenário de participação popular durante a Constituinte, sendo visto enquanto bandeira de luta e potencial articulador de uma série de movimentos e associações populares, entidades sindicais, classes profissionais, defesa dos direitos humanos, ensino e pesquisas urbanas e assessoria aos movimentos populares na luta pela reforma urbana. Neste processo, um novo conceito ganha centralidade.

O “direito à cidade” foi conceituado por Henri Lefebvre no contexto das Jornadas de Junho que tomaram a França de 1968, de modo a conceber que a “(...) a cidade deveria se restabelecer como obra e não meramente como produto mercantil” (MENDES et al., 2021, p. 7). De modo a superar a sociedade urbana atual, baseada no consumo e na competição pelo espaço urbano, a cidade deveria ser orientada pelo convívio e pela sociabilidade. Neste sentido, o MNRU foi central para encampar uma adaptação do ideário do direito à cidade ao contexto sócio-histórico brasileiro e à realidade vivida no país durante a década de 1980, sobretudo ao contestar a visão tecnocrática e ideológica do planejamento urbano até então e reivindicar um “(...) caráter mais democrático para as políticas públicas de desenvolvimento urbano” (MENDES et al., 2021, p. 7). Conforme tratado por Marchi (2017, p. 7), tendo em vista a articulação em torno da questão urbana, a Constituição Federal de 1988:

(...) absorveu parte dessas reivindicações e estabeleceu a função social da propriedade, no capítulo referente à Política Urbana, cujos artigos foram regulamentados posteriormente através do Estatuto da Cidade. Esta lei amarrou legalmente a política urbana à participação social através da figura renovada do Plano Diretor, transferindo aos municípios a responsabilidade do desenvolvimento das políticas públicas urbanas. (MARCHI, 2017, p. 7)

Avalia-se, portanto, que a instituição do Plano Diretor pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) enquanto principal instrumento da política urbana municipal, atrelada à obrigatoriedade da participação popular em sua elaboração, configura-se como um importante acontecimento na história do planejamento territorial no Brasil. Neste processo, o Ministério das Cidades, criado em 2003, e o Conselho das Cidades, criado no ano seguinte (2004), foram fundamentais para dar suporte ao poder público municipal na elaboração e revisão participativas de seus Planos Diretores, por meio de seus núcleos mobilizadores enraizados nos territórios. Segundo Mendes (2021, p. 3),

Através de publicações como o “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadão” (Brasil, 2005b) e a Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades, o Ministério das Cidades propôs metodologia participativa para as etapas de elaboração ou revisão de Planos Diretores, que aplicada em conjunto com os instrumentos do Estatuto da Cidade induziria **a formatação de processos participativos coerentes com a diversidade e realidade dos territórios; além da capacitação dos atores sociais, o compartilhamento da coordenação, a transparência e a publicidade das discussões** (Perioto, 2016). (MENDES et. al, 2021, p. 3, grifo próprio)

Todavia, conforme tratado por Ferrari Júnior (2004), a intensa mobilização por uma maior permeabilidade na administração do Estado e as conquistas no âmbito da política urbana, advindas da Constituição Federal de 1988, não foram suficientes, em termos práticos, para garantir a participação popular no planejamento urbano. Apesar de conferir maior autonomia ao ente municipal e, assim, maior flexibilidade a diretrizes políticas, econômicas, sociais e de planejamento, a Carta Magna acabou por reforçar “(...) *o papel de centralidade no encaminhamento da organização espacial das cidades*” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 20). Na visão do autor (2004, p. 20), há uma convergência:

para uma posição conservadora no que se refere à manutenção do regime jurídico da propriedade do solo e seu correlato, impedindo uma reforma urbana tão discutida e defendida em 1987, pelo Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU, indo além de intervenções urbanísticas, que se preocupavam com estética, ordem e funcionalidade. (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 20)

Neste processo, reforça-se a dimensão formal e normativa, por meio de planos e instrumentos de ordenamento territorial, de forma exagerada, “(...) *em detrimento de uma análise social mais ampla*” (SOUZA, 2002, p. 161 apud FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 20). Como consequência, a participação popular foi secundarizada, enquanto deveria ter sido encarada como “(...) *o fator-chave para o impulsionamento da democratização do planejamento e da gestão*” (Idem). Souza (2002 apud FERRARI JÚNIOR, 2004) utiliza como exemplo a pouca atenção direcionada aos Conselhos de Desenvolvimento Urbano, priorizando os instrumentos como o “solo criado” nos planos diretores e discussões acadêmicas.

O direcionamento adotado pelo Estado brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990, enquanto uma das causas primordiais para este cenário de fragilização na adoção do modelo participativo. Em uma escala nacional, a desregulação de direitos, o desmantelamento da estrutura estatal e o ajuste fiscal tornam-se características centrais na nova agenda pública brasileira. No âmbito local, o período posterior à Ditadura Militar foi marcado pela crise social, política e econômica dos municípios brasileiros, que se viram encarregados de novas atribuições incumbidas pela Constituição de 1988. Para o autor supracitado, tais aspectos foram decisivos para a organização espacial das cidades, já que “(...) *nem a União e nem os Municípios conseguiram completar o desenvolvimento urbano, econômico e social no território nacional para que essa “autonomia” pudesse ser exercida de forma tranqüila sem maiores traumas fiscais e mazelas sociais.*” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 21).

Para além de tal aspecto, pode-se citar a adoção do ideário de “modernidade global” e das “cidades funcionais” pelo Estado brasileiro como uma das causas que impediram a efetividade do modelo participativo. Difundiu-se a visão de cidade enquanto uma “mercadoria a ser vendida”, podendo, ainda, ser considerada uma “mercadoria de luxo”, sendo reservada a “(...) *um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis*” (VAINER, 2000, p. 83 apud FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 21-22). Apesar de ser publicizada uma imagem “*democrática, flexível e estimulante da participação e discussão de vários segmentos da sociedade*” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 21), Ferrari Júnior (2004) argumenta que os “planos estratégicos”:

(...) podem ser entendidos como uma combinação de: **favores fiscais, melhoria de infra-estrutura da cidade, requalificação dos ambientes históricos e consensos em torno de projetos estratégicos entre uma gama extensiva de grupos de elite que desejam o crescimento para a cidade.** Nesses planos, a maioria da população fica relegada às possíveis vicissitudes que a cidade oferecerá. (FERRARI JUNIOR, 2004, p. 21, grifo próprio)

1.2.2. Planejamento estratégico e seus impactos na concepção de cidade

O processo de expansão e intensificação das relações capitalistas e de competição intercapitalista, de caráter irreversível, como trata Lima Junior (2003), é determinante para o cenário de competição interurbana de disputa entre lugares para atrair benefícios dos “capitais em fluxo” nos circuitos globais (p. 1). Tal processo impacta profundamente a visão de cidade e as perspectivas de planejamento urbano, difundindo-se pela América Latina a partir da década de 1990. Neste momento, as “políticas urbanas competitivas” passam a reger as

relações competitivas entre diferentes atores e a “(...) *capacidade [das políticas] de canalizar forças sociais e de propiciar um momento de produção da imagem que a cidade tem de si*” (LIMA JUNIOR, 2003, p. 1) se dá por meio do planejamento estratégico de cidades.

Pautado nas noções de eficiência e eficácia, o planejamento estratégico importa das organizações privadas e, portanto, do meio empresarial, um modelo de gestão que seja capaz de “cumprir metas” ao menor custo possível, sendo capaz de “entregar resultados”, frente a um cenário de intensificação da competição internacional. Adaptado para a esfera pública, a visão de concorrência resulta na adoção de estratégias capazes de minimizar os “pontos fracos” e maximizar os “pontos fortes” pela administração pública. Conforme tratado por Fernando de Melo Nogueira (2015), o planejamento público brasileiro historicamente sofre com demandas não satisfeitas e carga tributária elevada, mesmo diante de uma infinidade de instrumentos legais e gerenciais. Segundo Nogueira (2015), o avanço da globalização e do neoliberalismo durante o período de redemocratização brasileiro resultou na adoção do “Estado mínimo”, baseando-se no pressuposto de ineficiência estatal.

Durante a década de 1990, é conduzida uma reforma gerencial pelo Estado brasileiro, capaz de incorporar “*um novo referencial para a gestão pública mais eficiente e mais sensível aos princípios republicanos*” (NOGUEIRA, 2015). O “novo referencial” em questão seria oriundo de uma adaptação das ferramentas de gestão já utilizadas pelas organizações privadas, “*que poderiam ser adaptadas para que o Estado custe menos e sirva melhor aos cidadãos*”. Citando Catelli et al. (2001, p. 82), Nogueira (2015) discute os argumentos dados pelo autores para defender a eficiência do governo por resultado: “*o governo deve ser empreendedor, competitivo, proativo, descentralizado, voltado para o mercado, orientado por missões e objetivos, e tratar o cidadão como cliente que busca serviços melhores e mais baratos*”. Todavia, em termos práticos, ao analisar as capacidades e as limitações do planejamento público brasileiro, nota-se que não há uma aplicabilidade possível do planejamento estratégico neste moldes, já que o governo tem como principal objetivo – inclusive previsto pela Constituição Federal de 1988 – a maximização do bem-estar social de todos os cidadãos, não sendo possível encará-los como “clientes” e escolher a posição “mais vantajosa” em um “mercado competitivo” – a não ser que determinados grupos sociais sejam “deixados de fora” pelas ações do Estado. Na análise proposta por Novais (2010), citado por Tows e Mendes (2015), a falência do convívio entre estratos sociais não é encarada como um problema para a visão estratégica:

Pelo contrário, se antes apoiava-se para a necessidade de compensar desequilíbrios sociais, com as políticas competitivas, dirigidas para as camadas de maior renda, pode-se presumir que o aumento das disparidades seja desejado. Em outras palavras,

o que era considerado uma situação a evitar converteu-se em objetivo a perseguir. (NOVAIS, 2010, p. 29 apud TOWS; MENDES, 2015, p. 125).

A importação do conceito de planejamento estratégico ao planejamento urbano vincula-se à criação de projetos específicos, usualmente grandes projetos urbanos, para formular uma “imagem” da cidade, para que esta seja capaz de competir com outros modelos de cidade (TOWS; MENDES, 2015). A partir deste paradigma, a concepção de cidade é permeada pela sua associação com uma empresa, sendo incorporado à administração pública “(...) lógicas, conceitos e técnicas do processo decisório característico da iniciativa privada” (LIMA JUNIOR, 2003, p. 2). Segundo Lima Junior (2003), observa-se um movimento de “despolitização da pólis”, caracterizado pela redução do espaço da política na cidade, que passa a se consolidar:

(1) pela instrumentalização da participação política, agora concebida como o processo de definição de objetivos comuns e de construção de uma espécie de ‘pacto social’ na forma de consenso, para enfrentamento das ‘ameaças’ externas; (2) pela demanda de uma liderança forte, personalização dos ‘interesses’ da cidade e, finalmente, (3) pela participação privilegiada do empresariado nos processos de tomada de decisões – estes teriam, melhor que ninguém, de perceber a eficácia de uma ação estratégica, as ameaças às quais a cidade está exposta e as oportunidades existentes. (LIMA JUNIOR, 2003, p. 3-4)

Neste processo de enaltecer a gestão enquanto “*propulsora e produtora de uma cidade competitiva*”, resulta-se em ignorar problemas urbanos e conflitos de classes existentes nos espaços urbanos (MORO Jr., 2007 apud TOWS; MENDES, 2015, p. 125). Conforme elucidado por Tows e Mendes (2015):

Os projetos são apresentados como se fossem propostas de expansão empresarial, cujo objetivo é a negociação nas diversas esferas de atratividade e reprodução do capital, seja em escala local, regional, nacional ou global, **com o intuito de mitificar a cidade como um aparelho de gestão eficiente que consegue atrair o desenvolvimento**. De fato, existe um desenvolvimento, mas acompanhado de adjetivações como econômico, por exemplo, que desconsidera a maior parte dos indivíduos e suas classes na cidade. (TOWS; MENDES, 2015, p. 125, grifo próprio)

Complementarmente, Ribeiro (2001 apud LIMA JUNIOR, 2003) alerta que os problemas urbanos deixam de ser reconhecidos enquanto integrantes da questão social e passam a ser explicados enquanto resultado de uma descontinuidade entre “*a cidade e os imperativos da ordem econômica global*” (RIBEIRO, 2001, p. 135 apud LIMA JUNIOR, 2003, p. 6). A solução proposta trata-se, então, da mobilização do saber e da ação urbanísticos para “fazer coincidir a cidade com o mercado”.

Avalia-se, portanto, que o planejamento estratégico afasta a possibilidade de construção da resiliência urbana, orientada pela justiça ambiental. Construída por grupos de elite priorizados nos processos decisórios e de elaboração das políticas públicas, a “cidade

funcional” erige-se sobre desequilíbrios sociais e desconsidera os pilares de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação – o que resulta em um sistema urbano injusto e disfuncional.

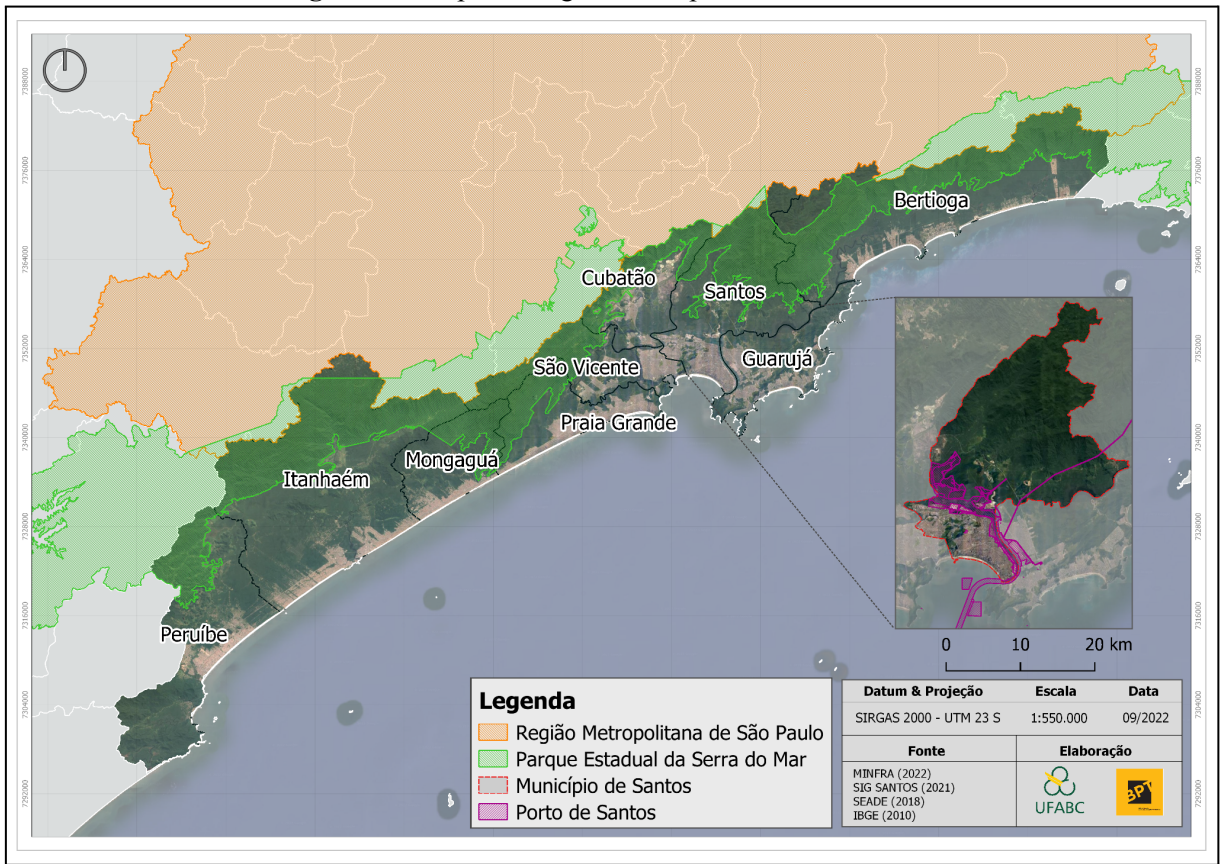
CAPÍTULO 2 – BAIXADA SANTISTA EM PLANOS

A Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) foi instituída pela Lei Complementar Estadual nº 815/1996, tornando-se a primeira região metropolitana brasileira constituída sem a presença de uma capital estadual. É composta por nove municípios, sendo eles: Santos, São Vicente, Cubatão, Guarujá, Praia Grande, Bertioga, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe.

Seu sistema de planejamento e gestão metropolitana constitui-se: pela Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM), responsável pela organização, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum na RMBS; pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB), que adere caráter normativo e deliberativo; e pelo Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO), tendo por objetivo dar suporte financeiro ao planejamento integrado e às ações conjuntas no que diz respeito às FPICs entre o Estado de São Paulo e os municípios santista-metropolitanos. As FPICs da RMBS ficam à cargo de serem especificadas pelo CONDESB, sendo previstos os seguintes campos funcionais: I - planejamento e uso do solo; II - transporte e sistema viário regional; III - habitação; IV - saneamento básico; V - meio ambiente; VI - desenvolvimento econômico; e VII - atendimento social.

Com uma estimativa populacional de quase 1,9 milhão de moradores (IBGE, 2022), é a 17ª região metropolitana mais populosa do Brasil. Cerca de 60% da população se concentra nos municípios de Santos, São Vicente e Praia Grande – com destaque para o primeiro, seu município-polo, que abriga aproximadamente 22,9% da população regional (IBGE, 2022). Por estar localizada no litoral paulista e próxima da Região Metropolitana de São Paulo (Figura 4), recebe um grande fluxo de turistas durante as temporadas de veraneio, de modo que o fenômeno da segunda residência (e, em muitos casos, de terceira e quarta) tem historicamente se intensificado.

Figura 4 – Mapa da Região Metropolitana da Baixada Santista



Fonte: Elaboração própria (2022)

Apresenta uma importância ambiental significativa a nível regional e nacional, tendo em vista que abriga parte do Parque Estadual da Serra do Mar e remanescentes do bioma Mata Atlântica (ex. estuários, manguezais, restingas, rios etc). Conforme tratado por Gonçalves et. al. (2020), a RMBS é palco histórico de *"passivos ambientais de grande prejuízo social e econômico"* (p. 45), considerando sua articulação à expansão metropolitana devido ao desenvolvimento de infraestruturas, atividades industriais e funções turísticas. Ao referir-se ao litoral da Macrometrópole Paulista, composto pela RMBS e pela Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), os autores elucidam:

Estes ambientes são responsáveis pela **provisão de diversos serviços ecossistêmicos com grande importância social e econômica** (alimento, proteção da linha de costa, turismo, lazer etc.) (Carrilho & Sinisgalli, 2018; Amaral et al., 2016) e vêm sofrendo o **impacto das mudanças climáticas, do crescimento populacional e da ocupação desordenada** (MMA, 2014; Santos & Turra, 2017; Teixeira, 2013). (GONÇALVES et. al., 2020, p. 48, grifo próprio)

Avalia-se, portanto, que os aspectos físico-territoriais e ambientais historicamente condicionaram o processo de ocupação urbana e de desenvolvimento da região – sendo esta capaz de prover serviços ecossistêmicos que propiciam qualidade de vida a seus habitantes e

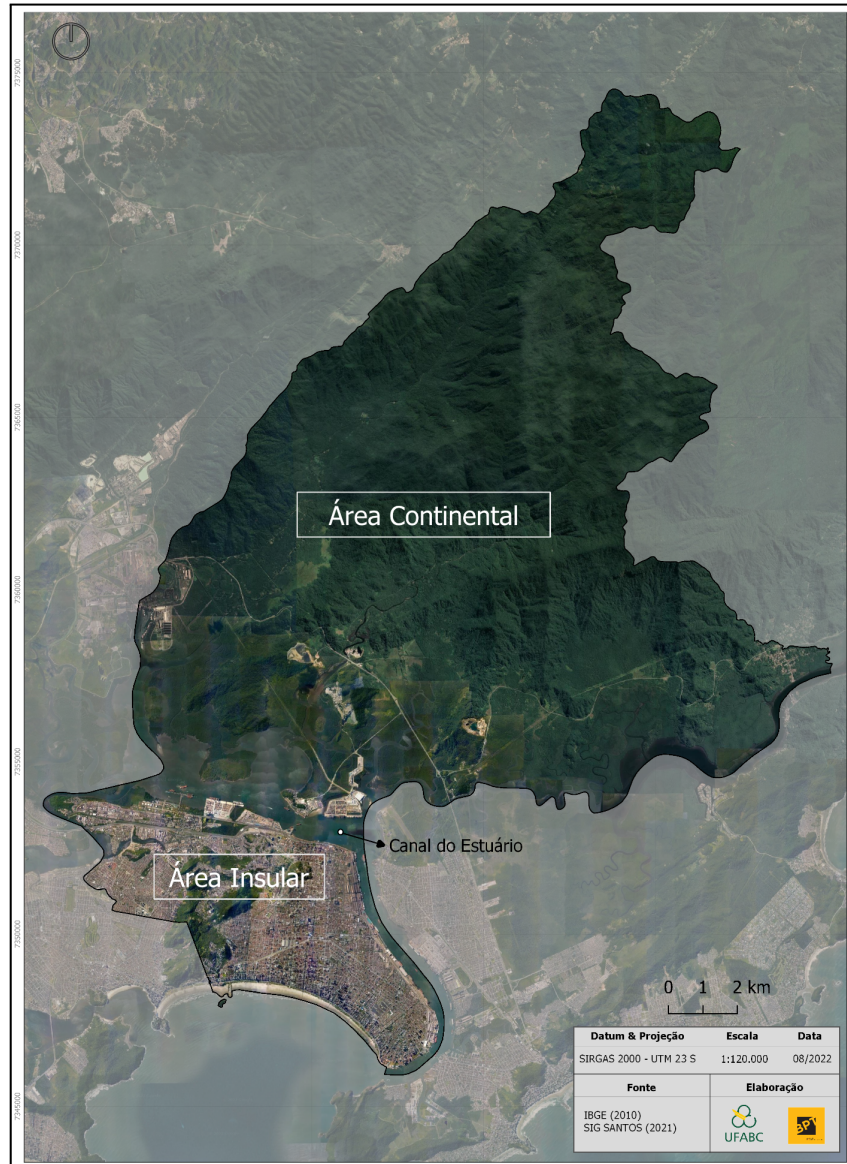
oportunidades de desenvolvimento econômico (MORAES, 2007; SCHERER & ASMUS, 2016 apud GONÇALVES et. al., 2020).

A diversidade de funções dos municípios que compõem a RMBS conferem uma complementariedade na perspectiva econômica, tendo em vista a presença do Polo Industrial de Cubatão e do Complexo Portuário de Santos, além dos setores de turismo, comércio, serviços, indústria e financeiro, com destaque a nível estadual e nacional (EMPLASA, 2019 apud GONÇALVES et. al., 2020). A descoberta de novas jazidas de petróleo no “pré-sal” da Bacia de Santos, em 2021, representa uma possibilidade de *“aumento da exploração de petróleo e gás na região, assim como o crescimento significativo da demanda para os setores industriais e de serviços”* (BRASIL, 2018 apud GONÇALVES et. al., 2020, p. 50).

Apesar das potencialidades econômicas apresentadas, a região é palco de desigualdades sociais e segregação espacial que comprometem a vida de parcela significativa da população santista-metropolitana. A localização distante das moradias de baixa renda em relação às centralidades que concentram emprego e renda soma-se às condições precárias de habitabilidade, desprovidas de uma condição mínima de infraestrutura, serviços e equipamentos urbanos (CARRIÇO, 2002). Há, ainda, uma expressiva disparidade entre os municípios que compõem a RMBS, apresentando uma capacidade desigual no que se refere à provisão de equipamentos e serviços públicos, bem como às condições de financiamento próprio.

Seu município-polo, a cidade de Santos, é considerada a 5ª melhor cidade brasileira para se viver em termos de qualidade de vida, segundo o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Abriga uma população estimada de 433.991 habitantes (IBGE, 2022) e apresenta um território dividido em duas porções pelo estuário (Figura 5): uma área insular e uma área continental – sendo que a primeira concentra a maior parte da população santista devido à presença de áreas de preservação e maiores limitações à ocupação na segunda.

Figura 5 – Mapa do Município de Santos (SP)



Fonte: Elaboração própria (2022)

Considerados um cartão postal no Estado de São Paulo, os jardins da orla de Santos são mundialmente conhecidos – todavia, existe uma porção “esquecida” da cidade, distante da orla da cidade, que vive às margens da políticas públicas por não atender aos interesses estratégicos da gestão municipal e do empresariado santista. Conforme apresentado por Santos, Bittencourt e Santos (2008), com a ocupação da orla santista no início dos anos 1900, as áreas centrais sofrem um processo de esvaziamento e aderem outra finalidade na estruturação econômica e espacial do município, dando origem a uma divisão dual da cidade: uma ligada à praia – de caráter moderno, turístico e mais rico – e outra ao centro – de caráter comercial, de abastecimento e mais pobre (LANNA, 1996 apud SANTOS; BITTENCOURT; SANTOS, 2008).

Historicamente, segundo Malavski (2011), a posição estratégica de Santos em relação à metrópole paulistana fez com que o fundamento do solo urbano santista estivesse fortemente atrelado ao processo de metropolização do espaço paulista, conferindo características e códigos metropolitanos ao município, podendo citar como exemplo:

(...) a reestruturação espacial da área portuária para permitir o aumento da velocidade de fluxos entre o porto e o interior paulista, o aumento das discontinuidades espaciais no espaço urbano santista – intensificação de investimentos na área insular da cidade e não na área continental e na reafirmação do centro histórico na hierarquia espacial da cidade. (MALAVSKI, 2011, p. 18)

Somadas às transformações econômicas no início dos anos 1960, responsáveis por alterar o papel da área central no desenvolvimento da cidade, o crescimento do Porto de Santos e a ampliação dos impactos de suas atividades de apoio resultaram em "mudanças morfológicas deletérias" (BASTOS; CARRIÇO, 2019). O processo de desenvolvimento urbano do município esteve intimamente associado à sua dimensão portuária, considerando a centralidade do porto para as trocas comerciais e, de modo mais amplo, para o desenvolvimento econômico a nível local e regional. Romani (2010) chama atenção para o fato de que, sobretudo a partir do final do século XIX, a concessão do uso de terras da Marinha no eixo portuário-industrial aos administradores públicos municipais e aos empreendedores particulares resultou em uma “exploração intensiva e extensiva do estuário”, acarretando em transformações significativas do ponto de vista físico, biótico e antrópico para a localidade.

O Porto de Santos é o maior complexo portuário da América Latina, ocupando porções territoriais dos municípios de Cubatão, Santos e Guarujá. Conforme destacado por Scazufca (2012), é considerado a “*principal porta brasileira do fluxo comercial globalizado na contemporaneidade*” (p. 24) e responde por cerca de um terço das trocas comerciais brasileiras (SANTOS, T. 2022). Sua hinterlândia é expressiva ao abranger os estados de São Paulo, Minas Gerais, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, em sua zona primária, e Rio Grande do Sul, Paraná, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Bahia, em sua zona secundária. É responsável por movimentar cargas de todos os estados brasileiros e constitui-se como o maior porto brasileiro exportador de açúcar, suco de laranja e café, além de destacar-se, também, pela exportação de soja, milho, álcool, automóveis e produtos industrializados. Nota-se, portanto, a capacidade de articulação do Porto de Santos com o território nacional, conferindo importância não apenas na escala local, mas nacional e internacional.

A atual transformação da paisagem santista tem se dado por meio de ações do poder público, em parceria com a iniciativa privada, sob novos paradigmas de gerenciamento

empresarial e planejamento estratégico. O atual momento de reprodução do capitalismo contemporâneo e a consequente imposição de novas lógicas impactam diretamente nas práticas sociais da cidade e na produção de seu espaço urbano – articulando-o às diferentes escalas regionais e nacionais (HARVEY, 1996 apud MALAVSKI, 2011). O setor imobiliário tem crescido nos últimos anos, resultando em um maior poder político nas decisões que envolvem o planejamento urbano da cidade.

Como reflexo, conforme tratado por Rios, Viana e Morrone (2022) o processo de verticalização tem ganhado fôlego nas últimas duas décadas nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista, principalmente em “*áreas próximas às orlas marítimas e principais eixos de circulação intraurbanos e metropolitanos*” (p. 524). Neste processo, Santos é considerada a cidade mais verticalizada da região e do País, com 61,1% de domicílios em apartamentos (SOUZA, 2018). Ainda segundo os autores (p. 529), “*O processo de verticalização ao longo das praias produziu primeiramente unidades voltadas à população flutuante e, em seguida, atendeu moradores fixos de alta renda (Seabra, 1979)*”. É possível atrelar tal processo à intensificação da valorização imobiliária no município – fato evidenciado pela queda no número de domicílios, que sugere o aumento do preço da terra com a substituição por edificações direcionadas à população de mais alta renda. Segundo Luiz Antonio Farias (2018), somam-se ao alto preço do solo enquanto causas deste processo a legislação urbanística de cunho elitista e a falta de espaço para novas construções – em 2014, apenas 5% do território da RMBS eram passíveis de expansão do ambiente construído, conforme dados da Agem).

Tendo em vista as escalas nacional, metropolitana e local que compõem o território e o planejamento urbano da cidade de Santos (SP), é importante compreender se o arcabouço dos planos institucionais considera, em algum nível, a abordagem da resiliência urbana à luz da justiça ambiental e, portanto, enquanto conhecimento co-produzido e negociado coletivamente (MEEROW; NEWELL, 2016) com base em redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação (SCHLOSBERG, 2007). Neste sentido, pretende-se, no presente capítulo, apresentar os três planos nas escalas nacional, metropolitana e municipal, respectivamente:

- **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020)**
- **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014)**

- **Minuta final do Projeto de Lei Complementar** que institui o **Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos**, em fase de revisão (2022).

2.1. Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos

Analisar o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ) é de fundamental importância para compreender a relação existente entre as diferentes escalas – federal, estadual, metropolitana e municipal –, buscando identificar as sobreposições existentes e um alinhamento por parte das gestões nos diferentes níveis. O último PDZ, que vigorou até o ano de 2020, datava de 2006 e já não era considerado capaz de promover o escoamento eficiente das cargas identificadas no Plano Mestre do Complexo Portuário de Santos⁸. Em substituição à versão de 2006, o novo PDZ foi elaborado pela Autoridade Portuária de Santos (SPA, sigla em inglês, tratando-se da antiga CODESP) e aprovado pelo Ministério da Infraestrutura em julho de 2020. Em articulação com a política a nível regional, o PDZ segue as diretrizes gerais do Plano Mestre, publicado em abril de 2019. É tido como instrumento de planejamento da autoridade portuária, de modo a contemplar as estratégias e ações para a expansão e o desenvolvimento integrado, ordenado e sustentável das áreas e instalações do porto organizado, pelo período de 2020-2040. Segundo a SPA, deve ser visto como um fomentador de política pública, de modo a endereçar tanto as necessidades do porto como as demandas dos municípios de entorno e seus municípios.

No que se refere aos objetivos gerais, o PDZ propõe-se a compatibilizar as atividades portuárias com: *i.* as políticas e diretrizes nacionais e regionais de desenvolvimento social, econômico, ambiental e urbano; *ii.* a garantia de eficiência às operações portuárias; e *iii.* a capacidade de suporte do ecossistema no qual o porto está inserido. São estabelecidos, ainda, seis objetivos específicos, apresentados a seguir:

1. Promover o desenvolvimento sustentável do porto;
2. Integrar os modais de transporte;
3. Otimizar o uso das instalações e da infraestrutura já existentes no porto;

⁸ O Plano Mestre trata-se de um instrumento de planejamento do Ministério de Infraestrutura, direcionado à unidade portuária. Considera as perspectivas e projeções do planejamento estratégico do setor portuário nacional, conforme definido no Plano Nacional de Logística Portuária (PNLP).

4. Definir a organização espacial da área portuária considerando a movimentação de cargas e passageiros, sem prejuízo de outras necessárias ao seu funcionamento;
5. Propor alternativas para o uso de áreas afetadas⁹ e não afetadas¹⁰ às operações portuárias, observando se as especificidades das áreas adjacentes; e
6. Contemplar as melhorias operacionais e os investimentos portuários e de acessos propostos no Plano Mestre.

Ao analisar os objetivos do Porto de Santos, previstos pelo PDZ (2020), é válido destacar algumas questões. Ao trazer a compatibilização das atividades portuárias com as políticas e diretrizes nacionais e regionais de desenvolvimento social, econômico, ambiental e urbano como objetivo, nota-se uma tentativa de articulação com ações já em curso, em diferentes escalas e, sobretudo, alinhada a políticas que superam a dimensão econômica – aspecto positivo em uma política portuária. Em segundo lugar, destaca-se a utilização do conceito de “*capacidade de suporte do ecossistema*” ao mencionar que serão considerados os limites do ambiente no qual o Porto se insere. Apesar de valer-se de um conceito adotado pela resiliência urbana, faz-se necessária uma leitura apurada do PDZ para avaliar se aproxima-se da compreensão das interações sociedade-natureza enquanto um sistema único – e, portanto, em íntima relação com o conceito de resiliência urbana –, ou se há uma maior aproximação a uma visão técnica e racional ao tratar dos limites de um sistema – distanciando-se, assim, da resiliência urbana. E, por fim, destaca-se a menção ao conceito de desenvolvimento sustentável, conforme art. 225 da Constituição Federal de 1988. Todavia, é importante compreender, em termos práticos, quais são as diretrizes, ações e fontes de financiamento previstas para um efetivo cumprimento de tais objetivos, observando se há um favorecimento daqueles com enfoque nas dimensões operacionais e econômicas em detrimento dos supracitados.

De acordo com o Ministério de Infraestrutura (MInfra) à época da aprovação do plano (PUPO, 2020), a capacidade de operação do terminal portuário será ampliada em 50% até

⁹ “*Considera-se áreas e instalações afetadas às operações portuárias aquelas localizadas dentro do porto organizado e diretamente destinadas ao exercício das atividades de movimentação de passageiros, movimentação ou armazenagem de mercadorias, destinados ou provenientes de transporte aquaviário. Incluem-se nesta categoria as áreas arrendadas para terminais de carga (compreendendo as respectivas instalações de armazenagem), terminal de passageiros (incluindo estacionamento), áreas disponíveis para arrendamento, instalações de acostagem (trechos de cais/pier público e privado), além das instalações de servidão de passagem.*” (SPA, 2020, p. 23)

¹⁰ “*As áreas e instalações não afetadas às operações portuárias são aquelas destinadas a atividades diversas da movimentação e/ou armazenagem de passageiros e mercadorias destinados ou provenientes de transporte aquaviário, incluindo as de caráter cultural, social, recreativo, comercial e industrial*” (SPA, 2020, p. 62)

2040 (equivalente ao montante de 240,6 milhões de toneladas), além de serem previstas a movimentação de 100% das cargas da região de influência do porto, a consolidação de áreas para a clusterização de cargas e o aumento da participação do modal ferroviário na matriz de transportes (de 33% a 40%). Em entrevista ao portal Intermodal Digital (2020), Paulo Silveira, supervisor de imprensa do Porto de Santos, declarou que *“Além dos investimentos e progressos na infraestrutura logística do terminal, (...) o PDZ do Porto de Santos trará impactos diretos para a economia da região e do país, atraindo mais negócios e oportunidades.”* Nota-se o enfoque dado à dimensão econômica, sobretudo ao valer-se de termos como “investimentos”, “progressos”, “negócios” e “oportunidades”, havendo um destaque para os impactos que o novo PDZ trará para as economias regional e nacional.

Há menos de 1 (um) ano da publicação do PDZ vigente (2020), foi feita uma “atualização pontual e expedita” do antigo PDZ, que data de 2006. Entende-se que, apesar de não ser o documento finalizado, traz elementos importantes que nortearam a elaboração do Plano atualmente em vigor, sobretudo no que se refere às diretrizes do planejamento portuário.

O documento traz uma seção intitulada “Meio Ambiente” (p. 50), que trata sobre, dentre outros assuntos: qualidade ambiental e desenvolvimento portuário; patrimônio histórico e cultural; habitação e meio ambiente; interface porto-cidade; e desenvolvimento humano e qualidade de vida. Apesar da complexidade dos temas citados, a seção em questão apresenta apenas 10 (dez) páginas – em comparação às 168 páginas do documento. Na subseção *“Introdução”*, é levantada a evidente *“(…) intervenção sobre os ecossistemas existentes na zona costeira limítrofe”* por parte das atividades portuárias e, sobretudo, pela conexão entre os modais de transporte terrestre e aquaviário. Discorre-se, ainda, sobre a necessidade da infraestrutura portuária acompanhar a evolução logística no contexto da globalização, de modo que a movimentação de cargas se dê com rapidez, eficácia e, sobretudo, *“(…) com respeito ao meio ambiente”* – buscando um porto *“ambientalmente correto”* (p. 50). O documento retoma o desenvolvimento histórico do Porto, sendo importante destacar a discussão de que, a questão ambiental apenas tornou-se relevante para o planejamento portuário durante meados da década de 1990. Para tanto, argumenta-se que:

(...) o presente instrumento – primeira versão do PDZPS aprovada pelo CAP, deverá nortear as ações da CODESP nos próximos 10 anos. Por questões didáticas, as Diretrizes Ambientais encontram-se em um capítulo separado. Entretanto, as preocupações ambientais diluem-se ao longo de todo o documento. Qualquer reforma, expansão ou reordenamento das atividades de movimentação, no Porto Organizado, é indissociável da questão ambiental. É com este foco que a Autoridade Portuária compreende e planeja o desenvolvimento portuário para que o Porto de

Santos continue sendo não apenas o maior Porto da América Latina, mas também o melhor deles. (AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS, 2019, p. 51)

Nota-se o tratamento da questão ambiental: ela é capaz de ser aliada à expansão do Porto de Santos, fazendo uso, para tanto, do conceito de “desenvolvimento sustentável”, em alinhamento com os objetivos do PDZ. Tal concepção é evidenciada pela seguinte afirmação (p. 52): *“O Porto de Santos deve buscar um Desenvolvimento Sustentável. Isto não impede que ele cresça e estabeleça recordes de produtividade, mas implica a necessidade de planejamento cujas diretrizes estão hoje traduzidas pelo PDZPS.”*

Para tanto, na subseção *“Diretrizes, Temporalidade e Planejamento”* (p. 52), o documento define diretrizes de curto (2 anos), médio (5 anos) e longo prazo (acima de 10 anos), de forma superficial e breve, conforme apresentadas no Quadro 1, a seguir:

Quadro 1 – Diretrizes do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ)

CURTO PRAZO (p. 53)	MÉDIO PRAZO (p. 53)	LONGO PRAZO (p. 54)
Diagnóstico detalhado das realidades ambientais, sanitárias, patrimoniais e sociais nas áreas do Porto e de influência direta deste	Não são delimitadas de forma detalhada, argumentando-se que <i>“Estas diretrizes norteiam essencialmente a implantação e operacionalização dos diferentes planos citados no item acima [lê-se diretrizes de curto prazo].”</i>	Não são delimitadas, sendo apenas apresentado que as diretrizes de longo prazo <i>“(..) não são consideradas indispensáveis ao bom andamento da atividade portuária. Entretanto, agregam qualidade ambiental e melhorias sociais, trazendo um incremento importante a qualquer projeto.”</i>
Elaboração de planos para remediação, manejo ou melhorias destas realidades, acompanhados de cronogramas onde constarão as principais etapas		
Conformidade à legislação ambiental		

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PDZ (2020)

Avalia-se que não há, concretamente, o estabelecimento de diretrizes para o Porto de Santos. A elaboração de um diagnóstico e de planos específicos é necessária, mas insuficiente para viabilizar um olhar apurado para os impactos sociais e ambientais do Porto em nível local e metropolitano.

Mais adiante, são apresentadas subseções que trazem diretrizes mais específicas no que diz respeito aos temas elencados ao início da seção, como:

- Habitação e Meio Ambiente (p. 57):
 - Cadastrar sócio-economicamente a população que vive nas áreas ocupadas;

- Trabalhar a questão do descarte aleatório de resíduos nas regiões do Porto;
- Criar parcerias com a população ribeirinha;
- Desenvolver ações de cunho social com a população;
- Conscientizar e explicar a importância da atividade portuária para a região;
- Desenvolver solução específica para cada caso, conjuntamente com as Prefeituras e Ministério das Cidades visando o reassentamento ou a urbanização de favelas.
- Interface Porto–Cidade (p. 57):
 - Desenvolver nas fronteiras entre Porto e Cidade espaços de integração;
 - Integrar nos projetos, mecanismos de minimização dos impactos ao entorno mais próximo;
 - Ampliar a participação social na tomada de decisão sobre o desenvolvimento portuário;
 - Estreitar laços entre Porto, Prefeituras e Comunidade através de fóruns adequados quando da atualização do PDZ.

Apesar de tais diretrizes serem melhor descritas, não há a definição de um horizonte temporal para seu cumprimento, e nem mesmo são previstas ações capazes de garanti-las. Dessa forma, não fica claro de que maneira deve ser conduzida a gestão portuária para atender o que é previsto nesta seção. Além disso, não há qualquer relação entre as diretrizes gerais e as diretrizes específicas, o que dificulta a integração do planejamento portuário na dimensão socioambiental.

A subseção “Considerações Finais” (p. 60) evidencia o tratamento secundário conferido a esta dimensão, considerando a afirmação de que:

Cabe à Autoridade Portuária desenvolver projetos em diferentes áreas, relacionadas ao Meio Ambiente. Entretanto, essas ações não devem nunca perder de vista:

- O planejamento nacional, regional e municipal;
- O planejamento empresarial;
- O trabalho em parceria com os diversos “players”

(AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS, 2019, p. 60)

É de fundamental importância compreender, portanto, quem são os “*players*” (aqui entendidos enquanto um conjunto de atores, articulados em coalizões de defesa) favorecidos no planejamento e desenvolvimento do Porto de Santos, e de que maneira o setor empresarial detém um papel central neste processo – sobretudo ao considerar o destaque feito ao planejamento empresarial.

Com relação ao PDZ efetivamente aprovado em 2020, a seção “*Interface Porto-Cidade*” (p. 160-174) merece destaque. Na subseção “*Integração do porto no planejamento urbano*” (p. 160-164), são apresentados os benefícios propiciados pelo Porto de Santos ao município-polo e aos municípios do entorno, citando como exemplo a geração de empregos, a arrecadação de tributos, a visibilidade nacional e internacional e o turismo empresarial. Entretanto, há menção aos “inconvenientes” também provindos da atividade portuária, destacando aqueles atrelados à mobilidade urbana, devido ao Porto ser um polo gerador de tráfego. Neste sentido, é apresentada a tentativa de garantir a integração porto-cidade por meio de uma “*interação mais harmônica*” entre o porto e os municípios do entorno através do zoneamento proposto, bem como do alinhamento com os instrumentos de planejamento do Estado de São Paulo para o setor portuário (p. 160).

Nas páginas seguintes (p. 161-163), são feitas considerações acerca dos impactos ambientais e sociais negativos que as atividades portuárias ocasionam e de que modo o Plano pretende solucioná-los ou mitigá-los. Podem ser citados como exemplos: *i.* as melhorias previstas nos acessos terrestres com maior participação do modal ferroviário, sendo uma matriz de transporte considerada “*mais limpa, mais eficiente, e mais vantajosa do ponto de vista logístico para longas distâncias*”, de modo a conferir maior eficiência operacional ao complexo e aumentar diretamente a segurança dos munícipes, na medida em que reduzem as possibilidades de acidentes como colisões e atropelamentos; e *ii.* a redução da necessidade de circulação de mercadorias por áreas internas ao município a partir da concentração do tráfego de caminhões de contêineres para os bairros do Saboó e da Alamoia na entrada da cidade. Considerando as exigências previstas pelos órgãos ambientais, a dimensão do meio ambiente é destacada pelo PDZ, de modo a buscar um alinhamento das atividades portuárias com as práticas nacionais e internacionalmente reconhecidas. Na visão da Autoridade Portuária de Santos, “*a tendência é de gradual melhora da qualidade dos recursos ambientais, frente à modernização em curso em cada área operacional*” por meio da ótica da Melhor Tecnologia Prática Disponível (MTPD). Neste cenário, a relação porto-cidade seria “*(...) beneficiada, possibilitando o desenvolvimento portuário com respeito à população que vivencia estes avanços no entorno do Porto de Santos*”. Entretanto, não é descrita de que forma serão conduzidas ações, junto ao poder público municipal para garantir o referido benefício, e de que modo a população poderia ser efetivamente beneficiada pelos, ou apesar dos, avanços no Porto de Santos.

Na subseção seguinte (p. 167-174), intitulada “*Interferência dos Planos Diretores Urbanos dos Municípios nas áreas do porto organizado*”, são apresentadas as medidas de

ajuste da política municipal às prerrogativas da atividade portuária¹¹, mais especificamente ao zoneamento do Porto estabelecido pelo PDZ. Aparentemente indica, portanto, que as adequações devem ser conduzidas por parte do ente municipal – e não da Autoridade Portuária. Para tanto, são feitos apontamentos por município.

Para o município-polo, é feita menção ao Plano Diretor de Santos (Lei Complementar nº 1.005/2018, atualmente em revisão) e seu princípio norteador de “(...) *melhoria da qualidade de vida da população, por meio da promoção do desenvolvimento econômico sustentável e da função social da cidade e da propriedade urbana do Município*” (p. 168). Por conseguinte, cita-se o alinhamento existente entre o zoneamento municipal e as atividades portuárias atualmente desenvolvidas, considerando que “(...) *a maior parte das áreas do porto organizado localizadas no perímetro urbano de Santos, particularmente na Macrozona Insular, são classificadas como Zona Portuária (ZP)*” (p. 168). É feito um detalhamento acerca das interferências observadas entre o zoneamento do novo PDZ e o zoneamento do Plano Diretor, já propriamente na escala de bairros.

Ao aproximar à escala de bairros, o PDZ traz detalhamentos sobre os bairros Saboó, Valongo e “Outros”, tratando sobre interferências generalizadas na cidade. Vale destacar o bairro Saboó, uma área definida como Zona de Proteção Paisagística e Ambiental (ZPPA) pelo zoneamento municipal, correspondendo à área vegetada na foz do rio Saboó (ou rio Lenheiros). O objetivo da ZPPA é garantir o manejo ambiental, visando a preservação de uma área já ambientalmente frágil, sobretudo pela presença de trechos remanescentes de mangue, encostas em morros, áreas com restrição geológico-geotécnica e Áreas de Preservação Permanente (APPs). Neste sentido, são permitidos apenas usos especiais e instalações destinadas a parques ecológicos ou arqueológicos. Todavia, o PDZ afirma que há uma incompatibilidade entre o zoneamento proposto pela SPA e pelo poder público municipal, já que há uma indicação, pelo primeiro, da destinação da área para armazenagem e movimentação de contêineres ou carga geral. O único apontamento feito no documento é de que todas as normas/exigências ambientais serão respeitadas no desenvolvimento do cluster, não havendo qualquer proposta de mitigação ou redirecionamento da atividade portuária para outra localidade. Apesar de não haver a obrigatoriedade por lei de compatibilização entre o zoneamento portuário e o zoneamento municipal, seria importante prevê-la, já que a sobreposição dos instrumentos pode impossibilitar a conservação de uma área

¹¹ Sendo feito o destaque de que “(...) *as diretrizes do PDZ, haja vista que a Constituição Federal atribuiu à União competência privativa para legislar sobre regime dos portos (Art. 22, X), não estão condicionadas ao zoneamento municipal*” (p. 167).

ambientalmente frágil e à relação porto-cidade. O destaque feito pelo PDZ no início deste tópico acerca da inconstitucionalidade de atos normativos direcionados ao regime de portos e editados por entes federativos distintos da União já demonstra a abordagem intransigente assumida pela SPA que, apesar de pautar o desenvolvimento sustentável do Porto como objetivo geral, não busca garantir seu cumprimento por meio do zoneamento portuário proposto. Ademais, é importante ressaltar, também, o princípio constitucional de responsabilidade compartilhada entre os entes e, neste contexto, pode-se interpretar que vigora o mais protetivo – o que não foi respeitado pela SPA.

O tópico final trata do “Plano de Ações e Investimentos” (p. 175) para a “capacitação do Porto de Santos”, sendo orientado pelas ações estabelecidas no Plano Mestre e pelo diagnóstico do Complexo Portuário Santista. São definidas 6 (seis) áreas temáticas – Melhorias Operacionais, Investimentos Portuários, Acessos ao Porto, Gestão Portuária, Meio Ambiente e Porto-Cidade –, para as quais são listadas ações, com a indicação do *status* naquele momento, dos atores responsáveis e das previsões de prazos de conclusão. Tendo em vista as discussões pertinentes a esse texto, será dada ênfase nas subseções “Meio Ambiente” (p. 207) e “Porto-Cidade” (p. 212).

Em ‘Meio Ambiente’, são previstas seis ações e seu detalhamento, conforme disposto no Quadro 2, a seguir:

Quadro 2 – Plano de Ações | Área Temática “Meio Ambiente” (PDZ)

ITEM	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	STATUS	RESPONSÁVEL	PREVISÃO DE CONCLUSÃO
a	Fomento à integração dos terminais na realização de monitoramentos, por meio da criação de um GT para planejamento de integração dos monitoramentos ambientais	Não iniciado	SPA CETESB IBAMA Arrendatários	Ação contínua (Curto prazo)
b	Avaliação da necessidade de implementação do serviço de drenagem de efluentes operacionais percolados, no escopo do Programa de Monitoramento de Efluentes	Não iniciado	SPA Arrendatários	Ação contínua

ITEM	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	STATUS	RESPONSÁVEL	PREVISÃO DE CONCLUSÃO
c	Fomento à elaboração de planos de atendimento a emergências integrados com a sociedade civil, em escala municipal regional	Em andamento	SPA Arrendatários Defesa Civil IBAMA CETESB Prefeituras	2023
d	Manutenção do atendimento à legislação de gerenciamento de riscos, atendimento a emergências e de saúde e segurança do trabalhador	Em andamento	SPA Arrendatários IBAMA CETESB	Ação contínua
e	Continuidade dos planos e programas de monitoramentos ambientais	Em andamento	SPA Arrendatários IBAMA CETESB	Ação contínua
f	Acompanhamento, fomento e realização de iniciativas socioambientais com as comunidades no entorno do Complexo Portuário	Em andamento	SPA	Ação contínua

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PDZ (2020)

O detalhamento para cada uma das seis ações discorre sobre a justificativa para sua proposição e a solução apresentada pela SPA. Observa-se que boa parte das ações propostas são previstas para atendimento às condicionantes da Licença de Operação do Porto de Santos (LO N° 1382/2017). Não há previsão de qualquer ação de recuperação de áreas degradadas ou impactadas pela atividade portuária. E, apesar de realizar menção à comunidade no entorno do Complexo Portuário, as ações previstas carecem de um detalhamento de como efetivamente serão colocadas em prática, deixando de endereçar quais comunidades serão implicadas e de que maneira. Nota-se, também, que a SPA coloca-se enquanto principal responsável em todas as atividades, agregando outros importantes atores, mas sem evidenciar seu papel na execução das ações. Isso acarreta dificuldades na capacidade de fiscalização dos atores envolvidos e, conseqüentemente, o cumprimento das ações. Destaca-se, por fim, que embora seja positivo tratarem-se, em sua maioria, de ações de caráter contínuo, a falta de um prazo bem estabelecido é mais uma dificuldade para avaliar seu cumprimento.

No que se refere à subseção “Porto-Cidade”, são previstas oito ações, detalhadas no Quadro 3, a seguir:

Quadro 3 – Plano de Ações | Área Temática “Porto-Cidade” (PDZ)

ITEM	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	STATUS	RESPONSÁVEL	PREVISÃO DE CONCLUSÃO
a	Revisão da área do Porto Organizado de Santos	Em andamento	SPA Minfra	Curto prazo
b	Fomento e participação no processo de atualização do Plano Diretor e de Mobilidade Urbana de Santos	Não iniciado	SPA Terminais Portuários Terminais de Uso Privado (TUPs)	Ação contínua
c	Fomento e participação no processo de atualização do Plano Diretor e de Mobilidade Urbana de Cubatão	Não iniciado	SPA Terminais Portuários Terminais de Uso Privado (TUPs)	Ação contínua
d	Fortalecimento da comunicação e ações conjuntas entre a Autoridade Portuária, empresas privadas e o Poder Público	Em andamento	SPA Terminais Portuários Operadores Governos municipal, estadual e federal	Ação contínua
e	Acompanhamento, fomento e realização de iniciativas socioambientais com as comunidades no entorno do Complexo Portuário	Em andamento	SPA Terminais Portuários Operadores Prefeituras Municipais de Cubatão, Guarujá e Santos Governo do Estado	Ação contínua
f	Pleito de estudos e projetos sobre a implantação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE)	Em andamento	SPA Terminais Portuários Prefeituras Municipais de Cubatão, Guarujá e Santos Governo do Estado	Ação contínua
g	Fomento à criação e participação de um novo grupo de trabalho para viabilizar a realocação e reurbanização das	Em andamento	SPA Prefeituras Municipais de Cubatão, Guarujá e	Ação contínua

ITEM	DESCRIÇÃO DA AÇÃO	STATUS	RESPONSÁVEL	PREVISÃO DE CONCLUSÃO
	Comunidades do Complexo Prainha e do Sítio Conceiçãozinha		Santos Governo do Estado	
h	Conclusão dos estudos para adequar o Programa Porto Valongo Santos e permitir a revitalização da região	Em andamento	SPA Prefeitura Municipal de Santos Governo do Estado	Curto prazo

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PDZ (2020)

Bem como na área temática anteriormente descrita (“Meio Ambiente”), é feito um detalhamento para cada uma das oito ações ao discorrer sobre a justificativa para sua proposição e a solução apresentada pela SPA. Nesta área temática, as justificativas mencionam a análise feita no Plano Mestre no que se refere, principalmente, à revisão dos Planos Diretores e à elaboração dos Planos de Mobilidade Urbana de Santos e Cubatão, tendo em vista a necessidade de integração entre os diversos atores implicados na elaboração dos planos.

Embora seja fundamental que a SPA participe das discussões que envolvem os demais planos, considerando os impactos da atividade portuária a nível local e metropolitano, observa-se uma centralização na temática de mobilidade urbana – quando, na realidade, a integração da gestão portuária com a gestão local e metropolitana deveria ocorrer de modo transversal nas políticas setoriais e, mais amplamente, na discussão sobre porto-cidade nos diferentes espaços de deliberação. Ademais, percebe-se que, apesar da SPA evidenciar seu interesse em participar das decisões municipais, não traz os municípios para participar de suas próprias decisões – como na ação a), que prevê a revisão da área do Porto Organizado de Santos mas não inclui a Prefeitura Municipal enquanto ator responsável.

Neste sentido, a ação d), que prevê o fortalecimento da comunicação e ações conjuntas entre a Autoridade Portuária, empresas privadas e o Poder Público, é de essencial importância, sendo descrita a realização contínua de reuniões técnicas, encontros, eventos e debates com representantes de empresas, órgãos públicos, associações comerciais, entidades representativas, dentre outros. Destacam, ainda, acerca do processo participativo do PDZ, que o plano foi apresentado e discutido com mais de 30 entidades, tanto do setor portuário como de representantes da sociedade civil. Entretanto, é importante ressaltar que a presente revisão do PDZ não incluiu a população local em sua elaboração, apenas empresas, entidades e

organizações da sociedade civil que atuam nos ramos portuário, logístico e comercial, além dos próprios poderes executivo e legislativo – conforme apresentado pela SPA em julho de 2020, no momento de publicação do PDZ (Figura 6, a seguir).

Figura 6 – Apresentação do PDZ elaborada pela SPA (slide nº 6)

O PDZ foi amplamente debatido com a comunidade portuária e sociedade civil, validando, preliminarmente, premissas para projeções e, a posteriori, capturando impressões sobre os resultados e necessidades de cada classe

Debates durante a elaboração das projeções (aprox. 20 empresas consultadas)

Players do setor: validação de premissas de projeção

- Contêineres: Santos Brasil; BTP; DP World Santos;
- Graneis sólidos: ADM; TES (Cargill e LDC); TEG; TEAG; T-Grão; TXXXIX (Caramuru e Rumo); Elevações Portuárias; TGG; Coopersucar; Cereal Sul e Terminal 12A; TIPLAM
- Graneis minerais: ANDA (Associação Nacional de Adubos e Fertilizantes); Tiplam
- Graneis líquidos (no âmbito da modelagem de novos arrendamentos): Granel-Odfjell; Vopak; Ageo; ABA Infra; Stolthaven Santos;

Debates para apresentação dos resultados do PDZ e zoneamento proposto (aprox. 35 empresas/entidades)

Comunidade portuária e sociedade civil: Impressões sobre os resultados e necessidades de cada classe

- CAP (Conselho de Autoridade Portuária); SNPTA;
- TCU (Seinfra Porto Ferrovia); OAB; ABDM (Ass. Brasileira de Direito Marítimo); AEAS (Ass. Eng. e Arquitetos de Santos); Centronave; CNA (Companhia Nacional de Abastecimento); Associação Comercial de Santos (ACS);
- SOPESP; Câmara do cais público da SOPESP; FENOP;
- Sindestiva; SINRAPORT; SINDAPORT; SINDISAN; SYNDARMA; SINDIPORTO; SINDARMA; SIMEES; SETTAPORT;
- ANUT; ANTF; AEB; CLIA; FIESP;
- Prefeitura Municipal de Santos; Prefeitura Municipal do Guarujá; UVBS (União Vereadores da Baixada Santista);
- ABTTC (Ass. Brasileira dos Terminais Retroportuários e das Transportadoras de Contêineres); ABFN (Ass. Brasileira de Fornecedores de Navios); ABTL; ATP; ABTRA; ABTP; ABAC; ABDIB;

Fonte: SPA (2020)

Tendo em vista a importância do Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos e do alcance de seus impactos para a realidade municipal e para o dia-a-dia da população local, o debate deveria ter sido conduzido junto às associações de moradores, movimentos sociais e demais organizações da sociedade civil que articulam-se na região impactada.

No que se refere à ação e), que trata do acompanhamento, fomento e realização de iniciativas socioambientais com as comunidades no entorno do Complexo Portuário, nota-se a repetição de uma ação já prevista na área temática de “Meio Ambiente”. Entretanto, nessa seção são descritos projetos culturais, esportivos e ambientais que recebem patrocínio e “*um contato mais próximo*” da SPA (ex. “Fescete – Festival de Cenas Teatrais”, “Meia Maratona de Santos” e “Santos Lixo Zero”). Cita-se, também, em atendimento a um das condicionantes da LO nº 1382/2017, a execução do Programa de Educação Ambiental (PEA), até então implementado em oito comunidades, sendo seis no município de Guarujá e duas no município de Santos. Todavia, não é feito um detalhamento dos objetivos e atividades deste programa. Por fim, destaca-se que no ano de 2020 seria dado início a um novo diagnóstico

socioambiental da área de influência do Porto Organizado de Santos, de modo a compreender o:

(...) cenário socioambiental atualizado do entorno do Porto, prevendo o mapeamento de possíveis sinergias junto às ações de educação ambiental desenvolvidas por arrendatários, TUPs, poder público e/ou entidades do terceiro setor junto aos principais grupos sociais e comunidades localizadas dentro da Área de Influência Direta do Porto Organizado de Santos. (AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS, 2020, p. 217)

Mas, não foram encontradas informações públicas acerca do andamento do diagnóstico.

A ação f) prevê o potencial de desenvolvimento tecnológico e industrial do Porto, atrelado às atividades já existentes na região, de modo a estimular a implantação de empresas em áreas próximas ao Complexo Portuário e aliar o avanço tecnológico com formação técnica de qualidade. A SPA reforça que, apesar do reordenamento de áreas proposto pelo zoneamento nesta revisão do PDZ não prever sua expansão (mas apenas o aumento da capacidade portuária), a área continental do município de Santos é vista como “um ponto estratégico” para tanto, tendo em vista a baixa ocupação urbana e a fácil conexão com outras áreas do país. Todavia, conforme estabelecido pelo zoneamento municipal, pelo Plano Municipal de Conservação e Recuperação da Mata Atlântica (PMMA) do município de Santos e pelo Zoneamento Ecológico-Econômico Costeiro (ZEEC) da Baixada Santista (Decreto Estadual nº 58.996/2013), essa área apresenta limites para a instalação de empreendimentos e atividades portuárias, tendo em vista a presença de remanescentes florestais de Mata Atlântica e da necessidade de conservação.

A última ação prevista (h) menciona a conclusão dos estudos para adequar o Programa Porto Valongo Santos e permitir a “revitalização” da região, considerando a análise do Plano Mestre sobre a necessidade de valorizar o Centro Histórico de Santos, de modo a incentivar as atividades econômicas e restabelecer a região como “(...) local de uso da população, bem como local de desenvolvimento turístico e de lazer” (p. 220). A atuação da SPA neste processo está associada à destinação do antigo cais do Valongo à movimentação de passageiros em navios de cruzeiro, vindo ao encontro dos projetos da Prefeitura Municipal de Santos.

2.2. Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista

O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014) foi resultado da reunião dos municípios que compõem a Região Metropolitana da Baixada Santista (RMBS) e coordenado pela Agência Metropolitana da

Baixada Santista (AGEM)¹², em parceria com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Ciência, Tecnologia e Inovação do Governo do Estado de São Paulo. Segundo a Agem, seu principal objetivo é *“ampliar a articulação da ação pública – a nível municipal, Estadual e Federal, além da iniciativa privada – maximizando resultados quanto a prazos e o uso de recursos, públicos ou privados, acelerando o crescimento ordenado da Baixada Santista”*. O PMDE-BS buscaria, então, melhorar as condições de vida dos habitantes da RMBS, com ações de fomento ao desenvolvimento econômico regional, geração de emprego e renda e eliminação de déficits atuais e futuros, em especial nas áreas de mobilidade urbana, saneamento ambiental e habitação, buscando identificar lacunas de atendimento às crescentes demandas e orientar as ações e projetos estruturantes a médio e longo prazo. O cenário é de ampliação dos investimentos na região – sobretudo com as descobertas de petróleo e gás na Bacia de Santos, no ano de 2006. A partir deste Plano e da governança “regional” já estruturada, a Agência destaca que *“a Baixada Santista aprimora-se como referência nacional em planejamento e gestão metropolitana”*.

O PMDE-BS é um instrumento com horizonte de 2030, sendo dividido em quatro eixos temáticos: Habitação, Mobilidade e Acessos, Saneamento Básico e Desenvolvimento Econômico. São previstos 32 Orientações de Planejamento, 23 Projetos Estruturantes, 77 Programas públicos e 47 Ações, resultantes de três etapas de elaboração: *i.* leitura crítica de planos, projetos e programas existentes para a Baixada Santista; *ii.* construção de cenários de futuro; e *iii.* consolidação de dados. É considerado o principal instrumento de planejamento metropolitano da Baixada Santista, tendo em vista que o Projeto de Lei Complementar do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) da RMBS, aprovado no ano de 2017 pelo Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB)¹³, segue em tramitação. O PDUI seria composto pelo PMDE, além do Macrozoneamento (correspondente ao ZEE – Decreto Federal nº 58.996/2013) e do Sistema de Monitoramento e Avaliação – SIMA.

¹² A Agência Metropolitana da Baixada Santista (AGEM) foi criada através da Lei Complementar Estadual nº 853/1998 e configura-se como entidade autárquica com funções técnico-consultivas, prevista pela estrutura básica das Regiões Metropolitanas (conforme art. 8, inciso III do Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015). Enquanto principais atribuições da Agem, citam-se: arrecadar receitas próprias ou transferidas; fiscalizar a execução das leis que dispõem sobre as regiões metropolitanas; e estabelecer metas, planos e projetos de interesse comum aos municípios da região.

¹³ O Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana da Baixada Santista (CONDESB) tem caráter normativo e deliberativo, tratando-se da instância prevista para esse fim pela estrutura básica das Regiões Metropolitanas (conforme art. 8, inciso II do Estatuto da Metrópole – Lei Federal nº 13.089/2015). É composto por representantes das Prefeituras Municipais da RMBS e por representantes do Estado nos campos funcionais de interesse comum. Apesar de previsto pelo Estatuto da Metrópole, não há participação da sociedade civil, aspecto que será tratado posteriormente no presente capítulo.

O PMDE define três eixos estratégicos, já apontados pelo Plano de Ação da Macrometrópole Paulista (PAM), e relacionados com os quatro eixos temáticos enunciados anteriormente:

- **Eixo 1 – Conectividade Territorial e Competitividade Econômica:** oportunidades e necessidades para a realização do potencial econômico da Macrometrópole Paulista (MMP), especialmente as voltadas para infraestrutura e que se relaciona com os eixos temáticos de Desenvolvimento Econômico e Mobilidade do PMDE-BS;
- **Eixo 2 – Coesão Territorial e Urbanização Inclusiva:** articulação de necessidades sociais com padrões de ocupação socioespaciais que refletem conflitos urbanos a serem equacionados e se relacionam com os eixos temáticos de Habitação, Mobilidade Urbana e Saneamento Básico do PMDE-BS;
- **Eixo 3 – Governança Metropolitana:** capacidade da governança existente para integrar dados, projetos e programas em uma visão única de futuro para a MMP, no que é plenamente alinhado com os propósitos da Agem e do CONDESB.

Tendo em vista a articulação com o PAM, há a definição de dois grandes macro objetivos, que se relacionam com os eixos estratégicos já apresentados, bem como com a visão de futuro proposta pelo PMDE-BS: *i.* consolidar o Desenvolvimento Urbano, no que se refere diretamente à redução de déficits e hiatos entre os municípios para os eixos Habitação, Mobilidade e Saneamento Básico; e *ii.* fomentar o Desenvolvimento Econômico, que se relaciona à atração de novos investimentos e à consolidação de vocações e potencialidades existentes nos municípios e região. Nota-se, tanto pelos eixos estratégicos, quanto pelos macro objetivos, uma proposta de ampliar a integração entre setores, em diferentes escalas, com um enfoque no desenvolvimento territorial e social. Todavia, é importante compreender em que medida o “planejamento estratégico” proposto pelo PMDE-BS é (ou não) pautado nas demandas de mercado e na privatização dos serviços públicos (TOWS; MENDES, 2015) A estrutura metodológica adotada pelo PMDE-BS é apresentada na Figura 7, a seguir.

Figura 7 – Estrutura do planejamento estratégico adotado no PMDE-BS



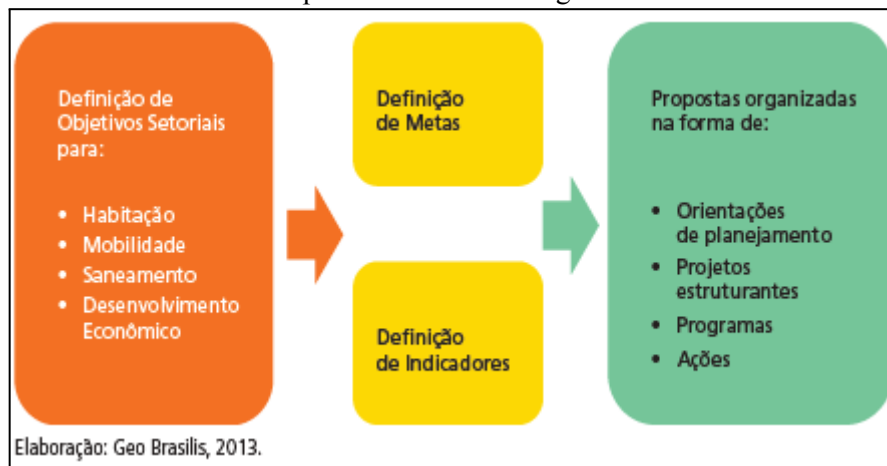
Fonte: PMDE-BS (2014)

Seu processo de elaboração foi organizado em duas principais frentes de trabalho, sendo elas: *i.* contato e articulação com gestores públicos das esferas municipal, metropolitana, estadual e federal, e entes privados relacionados aos principais projetos estruturantes previstos para a Baixada Santista (tendo sido conduzidas 142 reuniões ao longo do processo, 57,04% com entes municipais, 23,24% com ente estadual, 11,97% com ente metropolitano (CONDESB e Câmaras Temáticas) e 7,75% com entes privados e federal); e *ii.* leitura de 105 documentos existentes, referentes a planos, projetos, programas e investimentos municipais, estaduais e federais previstos para a RMBS, visando compreender os elementos-chave da situação regional nos eixos temáticos do PMDE-BS. Segundo o Plano, “A partir de tais resultados, foram construídos cenários de futuro balizados por diferentes panoramas da realização dos investimentos, crescimento populacional, crescimento urbano e seus impactos sobre a infraestrutura da região.” (AGEM, p. 18). Para além dos cenários previstos, houve a concepção de uma visão de futuro para a RMBS, “(...) na qual são

expostas as estratégias chave que orientam o conjunto de indicações propostas no Plano.” (p. 18). Por fim, são estabelecidos objetivos, metas e indicadores setoriais, desdobrados nas Estratégias de Desenvolvimento, que reúnem as propostas nos quatro níveis citados anteriormente:

- **Orientações de planejamento:** indicações para revisão de instrumentos de planejamento existentes ou para a elaboração de novos, de caráter municipal ou metropolitano;
- **Projetos estruturantes:** investimentos e obras com grande poder de transformação para a região, existentes ou novas, sendo subdivididos em:
 - **Existentes e aplicados:** são os programas previstos em PPA – Planos Plurianuais vigentes, que são aplicados na Baixada Santista;
 - **Existentes e não aplicados:** são aqueles previstos em PPA vigentes, mas cuja realização não foi identificada na região ou em seus municípios;
 - **Novos programas:** são programas não existentes atualmente, que devem ser implementados de modo a prover atendimento e recursos para ações críticas nos temas estudados, na Baixada Santista, colaborando para o alcance das metas propostas. Serão necessariamente detalhados posteriormente;
- **Programas:** programas de governo, em sua maioria estaduais e federais, capazes de prover recursos e soluções para questões associadas à consecução dos objetivos apresentados;
- **Ações:** iniciativas de caráter pontual e não programático, que devem ser implementadas de modo a assegurar a efetividade do PMDE-BS.

Figura 8 – Estruturação esquemática das recomendações dos PMDE-BS para cada eixo estratégico



Fonte: PMDE-BS (2014)

É importante destacar a tentativa do PMDE-BS em articular o planejamento metropolitano da Baixada Santista com o planejamento nas escalas federal, estadual, macrometropolitana e municipal, o que permite avaliar, de forma mais concreta, as convergências, os conflitos e as lacunas de atendimento aos eixos temáticos do Plano.

Inicialmente, o PMDE-BS elucida a necessidade de compreensão das principais dinâmicas urbanas, econômicas e sociais da RMBS para a construção de um futuro desejado, que seja caracterizado por:

- Desenvolvimento econômico equilibrado, com equalização da centralização de empregos e investimentos em Santos e localidades do entorno para outros municípios;
- Crescimento econômico sustentável, respeitando as limitações ambientais e vocações de cada localidade, com a internalização dos benefícios sociais e econômicos dos investimentos;
- Crescimento urbano planejado e orientado por políticas públicas atualizadas e pelas condicionantes territoriais, especialmente as ambientais;
- Redução dos hiatos e gargalos de infraestrutura urbana, incluindo a universalização do atendimento pelos sistemas de saneamento básico;
- Equacionamento de déficits, inadequação e demanda habitacional, com provisão de equipamentos e serviços públicos para a população instalada na RMBS; e
- Gestão metropolitana eficiente e baseada em informação e dados.

Para a delimitação do futuro desejado para a RMBS, nota-se, novamente, a adoção de termos intimamente relacionados ao planejamento estratégico (ex. “vocação” e “eficiente”), também utilizados para definição dos objetivos do PMDE-BS (ex. “*maximizando resultados*” e “*acelerando o crescimento ordenado*”). Neste sentido, é importante compreender qual será o papel do poder público neste processo e se há priorização de determinados grupos em detrimento de outros tanto na elaboração do Plano quanto na distribuição de benefícios.

São apresentados fatores condicionantes da realidade santista-metropolitana, tendo em vista a necessidade de “(...) *balizar as análises, cenários e objetivos tratados, além de convergir a uma visão integrada para a Baixada Santista*” (p. 21). A julgar pela abordagem e pelo recorte territorial da presente pesquisa, foram selecionados alguns desses fatores:

- Centralização econômica na área portuária;
- Extrema concentração de investimentos previstos no entorno do Polo Industrial de Cubatão e do Porto de Santos;

- A escassez de áreas para o crescimento urbano em Cubatão, Bertioga, Santos, São Vicente e Guarujá, que tende a elevar o preço da terra, dificultando a aquisição por parte da população de baixa renda, a composição de estoque para produção habitacional e a atração de investimentos;
- Expansão de assentamentos precários em áreas ambientalmente frágeis ou protegidas, na área central da região;
- Ausência de infraestrutura urbana e saneamento básico em diversos assentamentos precários, onde também há empecilhos à regularização fundiária;
- Dificuldade na aplicação de instrumentos reguladores de política urbana, desatualização de planos diretores em alguns municípios e ausência de instrumentos de planejamento relevantes, como planos de mobilidade, resíduos sólidos e turismo;
- Complexidade do licenciamento ambiental de empreendimentos na região, em função de peculiaridades ambientais e forte presença de Unidades de Conservação.

Destacam-se os fatores condicionantes que se relacionam com os impactos gerados pela atividade portuária, tendo em vista uma concentração dos investimentos e, de modo mais amplo, uma dependência econômica do Porto de Santos. Tais aspectos já foram evidenciados pela análise de seu Plano de Desenvolvimento e Zoneamento (PDZ), considerando o planejamento de expansão da capacidade portuária e dos investimentos na área – em detrimento de uma integração com a dinâmica de produção do espaço urbano-metropolitano e da partilha dos benefícios gerados pelo desenvolvimento do Porto.

O PMDE-BS também constata a pressão exercida sobre áreas ambientalmente frágeis ou protegidas, tendo em vista um cenário de crescimento urbano e escassez de áreas para produção habitacional. Neste sentido, é importante compreender qual tem sido a política habitacional e ambiental adotada pelos municípios da RMBS, com destaque a Santos, seu polo regional, considerando um processo intenso de adensamento e verticalização em curso na cidade nos últimos anos, principalmente na Zona da Orla. Tal processo é caracterizado por lançamentos imobiliários privados em bairros com maiores valores de m² e, portanto, inacessíveis para boa parte da população. Tais aspectos serão tratados mais detalhadamente à frente no item referente à análise do Plano Diretor do município de Santos.

Definidos os fatores condicionantes e a visão de futuro da RMBS, são previstas macro-estratégias. Para cada uma das 5 (cinco) macro-estratégias, são descritos potenciais benefícios e desafios para seu cumprimento, conforme apresentado no Quadro 4 a seguir.

Quadro 4 – Macro-estratégias integradas para o desenvolvimento sustentável da Baixada Santista (PMDE-BS)

MACRO-ESTRATÉGIAS	
<p>Equalização do desenvolvimento econômico, com descentralização dos investimentos, principalmente para os municípios de Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, que devem atrair atividades econômicas compatíveis com o desenvolvimento sustentável das localidades.</p>	POTENCIAIS BENEFÍCIOS
	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Favorecimento da mobilidade regional com a redução da sobrecarga em vias metropolitanas; ✚ Aumento do número de empregos nos município; ✚ Redução da dependência de atividades econômicas sazonais; ✚ Redução da proporção de deslocamentos pendulares.
<p>Estimular o crescimento de subsetores econômicos relacionados aos eixos indutores de desenvolvimento da região: Petróleo e Gás, Logística Portuária, Construção Civil, Turismo, Obras Públicas e Polo Industrial da Baixada Santista.</p>	POTENCIAIS DESAFIOS
	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Ações consistentes para a qualificação da mão de obra; ☛ Medidas para otimização da gestão nos municípios, de modo a promover, em tempo hábil, o atendimento de demandas por equipamentos sociais e infraestrutura; ☛ Análise e preparo de áreas para recepção dos investimentos.
<p>Estimular o crescimento de subsetores econômicos relacionados aos eixos indutores de desenvolvimento da região: Petróleo e Gás, Logística Portuária, Construção Civil, Turismo, Obras Públicas e Polo Industrial da Baixada Santista.</p>	POTENCIAIS BENEFÍCIOS
	<ul style="list-style-type: none"> ✚ Oportunidade para estimular a descentralização de atividades que não dependem da proximidade com áreas molhadas; ✚ Fortalecimento de setores econômicos relevantes já instalados na região, se possível com a formação e/ou fortalecimento de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais; ✚ Novas alternativas de emprego e renda na região.
<p>Estimular o crescimento de subsetores econômicos relacionados aos eixos indutores de desenvolvimento da região: Petróleo e Gás, Logística Portuária, Construção Civil, Turismo, Obras Públicas e Polo Industrial da Baixada Santista.</p>	POTENCIAIS DESAFIOS
	<ul style="list-style-type: none"> ☛ Minimização de gargalos existentes para a competitividade regional; ☛ Criação e implantação de políticas públicas locais para atração de investimentos; ☛ Aplicação de programas de

MACRO-ESTRATÉGIAS	
	<p>fortalecimento das cadeias produtivas locais;</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ Ampliação das iniciativas de qualificação de mão de obra.
Consolidação do turismo como alternativa de desenvolvimento regional	<p>POTENCIAIS BENEFÍCIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Existência de mão de obra dedicada ao Turismo em toda a região, com potencial para aumento de empregos e rápida capacidade de formação/ capacitação; ✚ Existência de atrativos turísticos diversificados; ✚ Em geral, as atividades do setor não necessitam de grandes áreas; ✚ Existência de infraestrutura hoteleira e de acesso; ✚ 8 dos 9 municípios da RMBS são estâncias balneárias, podendo acessar recursos do DADE¹⁴
	<p>POTENCIAIS DESAFIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ☛ Forte dependência do turismo de veraneio; ☛ Necessidade de investimentos em capacitação e melhorias dos atrativos, sinalização e marketing.
	<p>POTENCIAIS BENEFÍCIOS</p> <ul style="list-style-type: none"> ✚ Valorização do planejamento urbano como elemento orientador do crescimento da mancha urbana e do adensamento demográfico e construtivo, da localização de novos investimentos e de integração dos diferentes setores municipais; ✚ Melhoria da qualidade urbana, com reflexos positivos na qualidade de vida dos habitantes da região e na preservação ambiental; ✚ Oportunidade de planejamento e implantação de ações para prevenção da degradação de áreas urbanas; ✚ Oportunidade de reutilização de áreas
Ordenamento do crescimento urbano em conformidade com os instrumentos da política urbana e com a preservação e conservação dos recursos naturais da região	

¹⁴ Departamento de Apoio ao Desenvolvimento das Estâncias, ligado ao Governo do Estado de São Paulo.

MACRO-ESTRATÉGIAS

degradadas centrais já dotadas de infraestrutura urbana.

POTENCIAIS DESAFIOS

- ☛ Investimentos na atualização de Planos Diretores e Leis de Uso e Ocupação do Solo e espacialização de dados;
- ☛ Oportunidade de planejamento e implantação de ações para prevenção da degradação de áreas urbanas;
- ☛ Articulação de ações da política habitacional e intensificação dos investimentos para eliminação de déficits e inadequações existentes;
- ☛ Provisão de adequada infraestrutura de saneamento ambiental, com especial atenção para os assentamentos precários.

Preparar a região para o maior crescimento demográfico e urbano dos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e Praia Grande.

POTENCIAIS BENEFÍCIOS

- ✚ Oportunidades para o alinhamento das políticas locais com as estratégias regionais, em função das vocações e espaços livres nos municípios, além das condicionantes ambientais existentes;
- ✚ Redução da pressão de ocupação sobre áreas ambientalmente frágeis, especialmente em Bertioga, Santos, São Vicente, Guarujá e Cubatão;
- ✚ Oportunidade para a instalação, nos municípios de Peruíbe, Itanhaém, Mongaguá e Praia Grande, de equipamentos regionais sociais e de gestão.

POTENCIAIS DESAFIOS

- ☛ Proporcionar meios eficientes para o deslocamento regional;
- ☛ Redirecionamento de investimentos em ações habitacionais, de modo a atender a demanda crescente;
- ☛ Discussão e adoção de políticas públicas que orientem a ocupação permanente de imóveis de uso ocasional;
- ☛ Potencial crescimento relativo dos

MACRO-ESTRATÉGIAS	
	deslocamentos pendulares, se não houver descentralização da geração de empregos e de equipamentos de educação e saúde.

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PMDE-BS (2014)

Ao anunciar as macro-estratégias orientadas para o desenvolvimento sustentável da Baixada Santista, nota-se que há intenção de criar novas centralidades em municípios que irão receber um contingente populacional e de investimentos expressivos; garantir uma equalização do desenvolvimento econômico entre os municípios; desconcentrar os investimentos na atividade portuária, estimulando outros sub-setores indutores de desenvolvimento da região, como indústria, construção civil e turismo; e alinhar o crescimento urbano com a melhoria da qualidade de vida da população e a conservação ambiental. Neste sentido, avalia-se que os desafios listados são de fundamental importância para compreensão do esforço necessário para o cumprimento das macro-estratégias, para além de benefícios, sobretudo ao ter em vista a implementação deste plano a nível metropolitano, sem afastar-se das diversas realidades municipais da Baixada Santista.

Posteriormente, são definidas as metas e os objetivos específicos para cada eixo temático ao balizar as demandas existentes e futuras (identificadas e potenciais), “(...) de modo a orientar políticas públicas municipais, metropolitanas, estaduais e federais que colaborem com o desenvolvimento sustentável da RMBS” (p. 26). É interessante notar a menção a políticas públicas em outras escalas, demonstrando o desejo de articulação com iniciativas que já estão em curso e que contemplem a visão de “desenvolvimento sustentável” para a BS, almejada pelo PMDE. As metas e os objetivos são apresentados nos Quadros 5, 6, 7 e 8 a seguir.

Quadro 5 – Objetivos e metas para Desenvolvimento Econômico (PMDE-BS)

OBJETIVO	META 2030
Estimular o crescimento econômico equalizado por meio da atração de investimentos privados de forma descentralizada	- Viabilização de todos os empreendimentos previstos até o ano de 2030; - Viabilização de pelo menos 100% dos empreendimentos potenciais.

Ampliar o apoio institucional do Governo do Estado de São Paulo para a viabilização dos projetos de investimento de caráter estruturante, relacionados no capítulo 6 ¹⁵ , para a Baixada Santista	Viabilização de aspectos institucionais de competência do Governo do Estado de São Paulo para atração e viabilização de investimentos nos municípios
Fomento ao desenvolvimento e a consolidação de atividades econômicas e cadeias produtivas e de negócios novos, ou implantação de programas para cada cadeia econômica existente	- Aumento percentual do PIB igual ou superior ao PIB nacional - Implantar ou fortalecer quatro cadeias de negócios locais e regionais
Inserir as cadeias de negócios e os empreendedores junto às oportunidades geradas pelos projetos estruturantes e investimentos públicos e privados previstos	Aumentar o nível de inserção e aproveitamento local/regional dos novos projetos de investimento de caráter estruturante

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PMDE-BS (2014)

Quadro 6 – Objetivos e metas para Habitação (PMDE-BS)

OBJETIVO	META 2030
Equacionar o déficit e a demanda futura de habitação para a população de baixa renda	Construir e entregar entre 63.469 e 116.383 unidades habitacionais
Reequilibrar a produção de unidades habitacionais entre os municípios da Baixada Santista, em especial dos municípios de São Vicente e Mongaguá	Produzir 100% das unidades habitacionais conforme estratégias regionais
Conter a expansão horizontal dos assentamentos precários na RMBS, especialmente em São Vicente e Guarujá	Reduzir 2% de área dos assentamentos precários, em relação à situação de 2013
Produzir unidades habitacionais suficientes para atender à demanda habitacional futura	Produzir e entregar 15.556 a 19.424 unidades habitacionais nos assentamentos precários, conforme cenários de futuro projetados

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PMDE-BS (2014)

¹⁵ O capítulo 6 do PMDE-BS corresponde às “Estratégias de Desenvolvimento para RMBS” (p. 108) e será abordado posteriormente na presente pesquisa.

Quadro 7 – Objetivos e metas para Mobilidade (PMDE-BS)

OBJETIVO	META 2030
Tornar o sistema de vias macro metropolitanas capaz de atender plenamente e satisfatoriamente às demandas de veículos de cargas e de passeio	Melhoria do nível de serviço, predominando os níveis A, B e C e erradicando os níveis D, E e F
Aumentar a fluidez do trânsito e diminuir o tempo dos deslocamentos de pessoas entre os municípios da RMBS	Queda de 20% no tempo dos deslocamentos regionais por modal, quando comparado à pesquisa de Origem e Destino (OD) de 2012
Aumentar o número de usuários de transporte coletivo em todos os municípios da RMBS	Aumentar em 20% no número de viagens realizadas em transporte público, comparado aos dados de 2013 da EMTU
Aumentar o número de usuários de bicicletas para o transporte cotidiano diário	Aumentar em 20% o número de viagens realizadas por bicicleta, em relação aos dados da Pesquisa de Origem e Destino de 2012
Implantar sistema ferroviário macro metropolitano de cargas e de passageiros	Reduzir em 5% no número de viagens realizadas por veículos entre a RMSP e RMBS após a implantação do trem metropolitano de passageiros, confrontando com os números de 2020 da concessionária ECOVIAS

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PMDE-BS (2014)

Quadro 8 – Objetivos e metas para Saneamento Básico (PMDE-BS)

OBJETIVO	META 2030
Universalizar o atendimento (através de rede de abastecimento) de água potável a todas as áreas urbanas consolidadas e consolidáveis	- 100% dos domicílios em ocupações regulares atendidos e - 100% dos domicílios em ocupações consolidáveis e em consolidação atendidos
Manter a qualidade da água dos sistemas produtores da Baixada Santista	Manter os índices de qualidade da água IQA e IAP de pontos de amostra da Baixada Santista com classificação boa ou ótima
Garantir vazão de água suficiente para atendimento de todos os domicílios ligados à rede de abastecimento de água	Reduzir 80% das ocorrências de falta de água por queda de pressão nos ramais críticos (mais altos), em relação ao ano de 2013

OBJETIVO	META 2030
Universalizar a rede de atendimento de coleta, afastamento e tratamento de esgoto em todas as áreas urbanas consolidadas e consolidáveis	<ul style="list-style-type: none"> - 100% dos domicílios em ocupações regulares atendidos e - 100% dos domicílios em ocupações consolidáveis e em consolidação atendidos
Colaborar para tornar as praias da RMBS boas e adequadas para o banho em mais de 90% dos dias do ano	Índice de balneabilidade bom ou ótimo em todos os dias de amostragem em, no mínimo, 75% das praias da Baixada Santista
Universalizar a coleta de resíduos sólidos não recicláveis em todas as áreas urbanas consolidadas e consolidáveis	Atender 100% de domicílios urbanos
Consolidar a coleta seletiva de resíduos sólidos em todos os municípios da RMBS, ampliando a eficiência dos sistemas e sua capacidade de processamento	Atender 100% de domicílios em todos os municípios da Baixada Santista.
Estabelecer solução definitiva de destinação final dos resíduos sólidos localizada na região, para todos os municípios da RMBS	<ul style="list-style-type: none"> - Atender 100% dos prazos definidos para a implantação da solução definitiva - Atingir IQR – Índice de Qualidade de Resíduos em todos os municípios da região maior que 8 e com disposição realizada na RMBS
Consolidar a coleta e o tratamento de resíduos especiais em todos os municípios da RMBS	<ul style="list-style-type: none"> - Atender 100% dos prazos definidos para a implantação da solução definitiva - Atingir IQR – Índice de Qualidade de Resíduos em todos os municípios da região maior que 8 e com disposição realizada na RMBS

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em PMDE-BS (2014)

De modo geral, avalia-se que os objetivos estabelecidos contemplam os condicionantes e as deficiências metropolitanas anteriormente diagnosticados pelo PMDE-BS para cada eixo temático, bem como as macro-estratégias definidas e os desafios a elas atrelados. Apesar disso, entende-se que há necessidade de um enfoque multissetorial, capaz de integrar os eixos temáticos previstos, para dar conta de endereçar a complexidade dos objetivos e metas previstos. No que se refere especificamente às metas apresentadas, essas são, em sua maioria, mensuráveis, específicas, temporalmente definidas, alcançáveis e significativas.

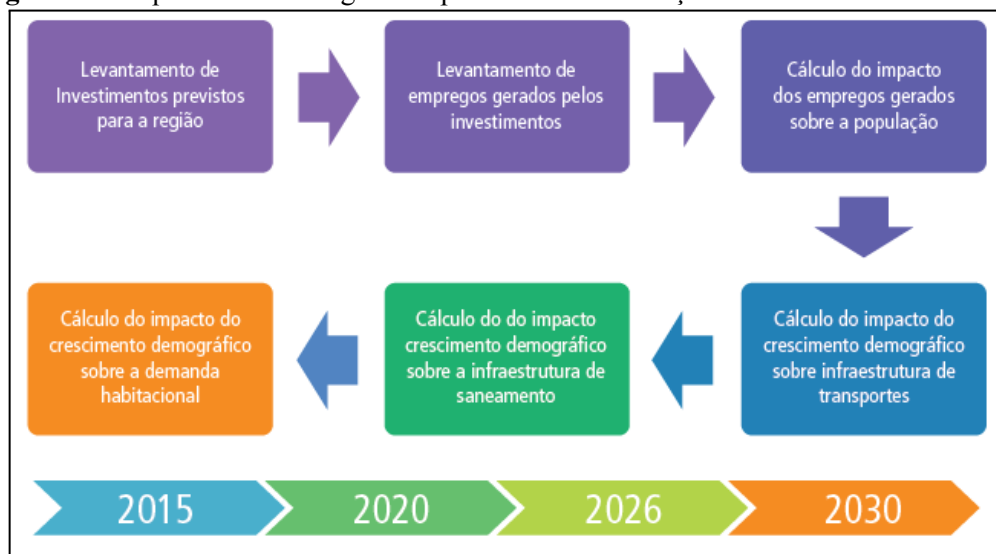
Com relação aos objetivos e metas que se relacionam mais diretamente com a presente pesquisa, é necessário apontar algumas questões, como:

- Consolidação de novas atividades econômicas e cadeias produtivas e de negócios de modo a descentralizar a concentração econômica da atividade portuária, apesar da meta “*Aumentar o nível de inserção e aproveitamento local/regional dos novos projetos de investimento de caráter estruturante*” não ser mensurável;
- Objetivos direcionados à habitação resumem-se à produção de unidades habitacionais (HIS, dado que HMP não é acessível pela população de baixa renda) e à contenção de assentamentos precários em 2%, em relação à 2013 – o que demonstra a falta de uma política habitacional integrada e planejada junto ao poder público municipal.
 - Não há qualquer menção à dimensão ambiental, considerando a ocupação de áreas de risco, ambientalmente frágeis e protegidas nos municípios da RMBS;
 - Não há qualquer menção ao processo de valorização imobiliária e encarecimento do preço da terra em curso no território santista-metropolitano, sobretudo, no polo regional da RMBS (Santos), responsável por ampliar as desigualdades socioespaciais.
- Seria importante esclarecer no que consistem as “áreas urbanas consolidáveis” (tidas como “ocupações consolidáveis ou em consolidação atendidas”), citadas no eixo temático de Saneamento Básico, e se incluem os assentamentos precários, tendo em vista a existência de cortiços, favelas de palafitas, ocupações em áreas de risco, dentre outros, que não possuem acesso a esses serviços.

A Agem salienta que, “*a valorização do planejamento como ferramenta de promoção do crescimento sustentável, manifestada com a construção deste Plano, deve ter continuidade com a elaboração e atualização de outros instrumentos de planejamento setoriais, com a priorização daqueles recomendados no PMDE-BS*” (p. 28). Nota-se, portanto, que apesar de não haver uma menção à participação dos municípios na execução dos objetivos e metas previstos, existe uma expectativa de que deem andamento às políticas setoriais de sua competência a partir da elaboração e revisão de instrumentos e planos na escala local.

O Plano constrói uma metodologia para projeção de demandas e construção dos cenários setoriais de desenvolvimento a partir de uma série de levantamentos e cálculos, conforme Figura 9. No que se refere ao horizonte temporal para os cenários, adotou-se quatro anos, sendo eles: 2015, 2020, 2026, correspondente aos 30 anos de criação da RMBS, e 2030.

Figura 9 – Esquema metodológico simplificado da construção dos cenários do PMDE-BS



Fonte: PMDE-BS (2014)

A definição de fatores-chave por eixo setorial é relatada como etapa anterior à construção dos cenários, sendo estes:

- **Tendencial:** definido pelas condições de crescimento demográfico da população residente previstas pela Fundação Seade para os municípios da região, pelo crescimento econômico reduzido (estimado em 0,5% do PIB regional, por ano, acima da média do Estado), e adoção dos resultados da SABESP para a projeção do crescimento da população flutuante;
- **Prospectivo:** definido pela realização de 60% dos investimentos previstos para a Baixada Santista, entre 2015 e 2030, e crescimento estimado do PIB de 1,0% ao ano, acima da média do Estado, para a região, com impactos no crescimento demográfico e projeção de população flutuante da SABESP; e
- **Intenso (desejado):** definido pela realização da totalidade dos investimentos previstos para a Baixada Santista, entre 2015 e 2030, e crescimento estimado do PIB de 2,0% ao ano, para a região, acima da média do Estado, com impactos no crescimento demográfico e projeção de população flutuante da SABESP.

Avalia-se que a construção de cenários, com base em fatores-chave dos eixos setoriais, é importante para uma análise multissetorial das demandas em curto, médio e longo prazo na Baixada Santista. A definição de cada cenário se dá pela previsão de investimentos e taxas de crescimento econômico e populacional. Neste sentido, é importante compreender de que forma as demandas por habitação, mobilidade e saneamento básico são articuladas com as previsões feitas.

Na comparação feita entre os três cenários, destaca-se a seguinte previsão:

“continuidade da tendência de maior crescimento populacional nos municípios de Bertoga e Praia Grande, seguidos por Itanhaém, em todos os cenários projetados. Santos continua sendo a localidade com crescimento populacional menos expressivo, seguida por São Vicente.” (AGEM, 2014, p. 36)

Neste sentido, o PMDE-BS realizou um levantamento de áreas passíveis de ocupação urbana ou com restrições, a partir de legislações urbanísticas municipais e pesquisas de campo realizadas por equipe multidisciplinar. Como premissa, considera-se que “(...) *a lógica da ocupação urbana na Baixada segue uma premissa norteadora baseada nos atributos naturais presentes na região, que é ricamente constituída de áreas ambientalmente relevantes, cujo tipo de ocupação (proibida, permitida ou idealizada) varia em diferentes níveis de restrição em relação aos parâmetros e ao caráter do uso do solo*” (p. 37).

Foram definidas enquanto áreas não passíveis de ocupação ou com restrições (p. 37):

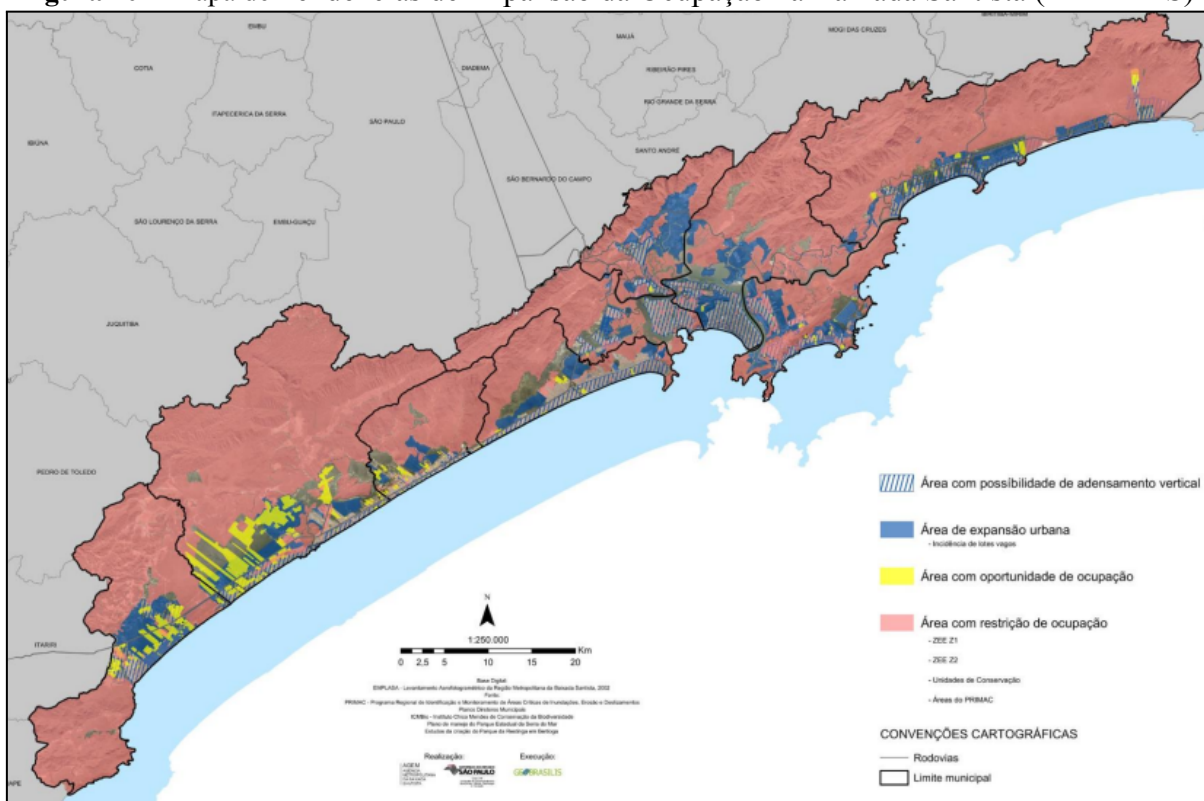
- Unidades de Conservação Municipais, Estaduais e Federais;
- Áreas consideradas de risco geológico a escorregamentos ou a alagamentos mapeadas pelo Programa Regional de Identificação e Monitoramento de Áreas Críticas de Inundações, Erosão e Deslizamentos (PRIMAC);
- Áreas contaminadas mapeadas pela CETESB;
- Zonas Z1, Z2 e Z3 Terrestres do Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) da Baixada Santista, por serem as zonas com maior caráter de conservação e restrição à ocupação.

Por sua vez, no que se refere às áreas passíveis de ocupação ou “(...) *onde há uma possibilidade latente de transformação da ocupação existente*” (p. 38):

- Áreas destinadas à Expansão Urbana, definidas em legislação municipal;
- Mancha Urbana existente, a partir de imagem de satélite recente (2011);
- Áreas com possibilidade de adensamento por verticalização, a partir os Coeficientes de Aproveitamento definidos em legislação municipal;
- Identificação de áreas sujeitas à concentração do uso residencial não ocasional;
- Áreas com grande incidência de lotes vagos e com potencial de ocupação.

A espacialização resultante do levantamento em questão é apresentada no mapa intitulado “Tendências de Expansão da Ocupação na Baixada Santista” (Figura 10), que compõem o Caderno de Mapas do PMDE-BS.

Figura 10 – Mapa de Tendências de Expansão da Ocupação na Baixada Santista (PMDE-BS)

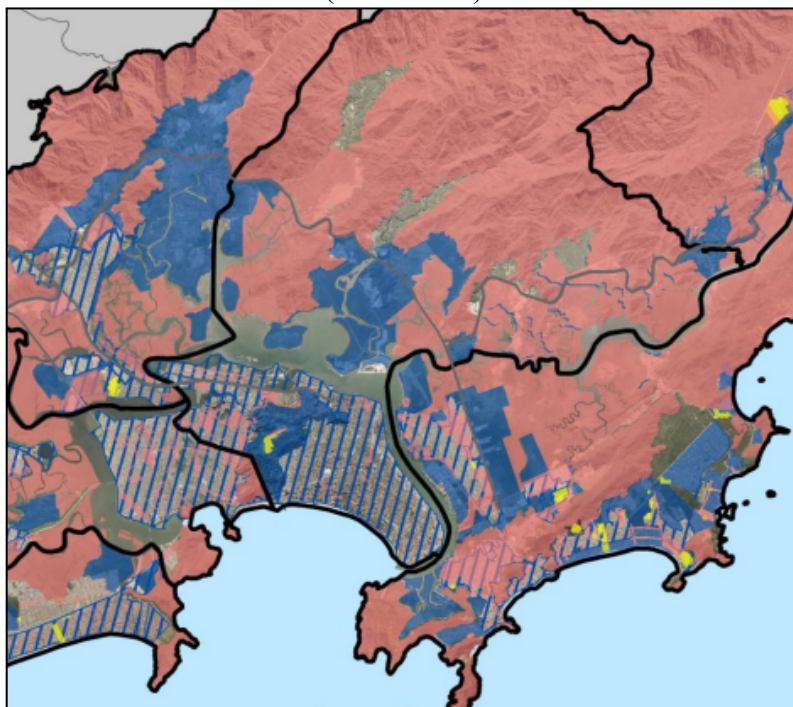


Fonte: PMDE-BS (2014)

No município de Santos, a quase totalidade da área insular encontra-se classificada como “Área com possibilidade de adensamento vertical” (em hachura azul), com algumas exceções, conforme a Figura 11. Faz-se necessário pontuar a escala metropolitana do Plano e as limitações a ela vinculadas, que levam a um certo grau de “miopia” com relação à dinâmica de produção do espaço urbano local. Dessa forma, é fundamental que o poder público municipal, ao se apropriar dessa projeção, alinhe o planejamento municipal e considere as especificidades do território nesta escala.

Importante destacar que a área continental de Santos é composta por áreas ambientalmente frágeis e de proteção, classificadas como “Área com restrição de ocupação”. Todavia, notam-se porções de “Área de expansão urbana” no Canal do Estuário Santos-Guarujá (como a Ilha Barnabé e a Ilha de Bagres), considerando a destinação de lotes vagos para a atividade portuária, em sua maioria, pela legislação municipal. Contudo, há comunidades tradicionais de pescadores que vivem nesta área, havendo uma ampla literatura que descreve os históricos conflitos e impactos socioambientais ali existentes.

Figura 11 – Recorte do Mapa de Tendências de Expansão da Ocupação na Baixada Santista (PMDE-BS)



Fonte: PMDE-BS (2014)

No que se refere às tendências de expansão da ocupação na Baixada Santista, o PMDE-BS elenca 5 (cinco) pontos de reflexão (p. 38 a 39):

- Reduzidas oportunidades de expansão da mancha urbana além dos limites da ocupação atual;
- Oportunidades de verticalização de áreas em Bertioga, Praia Grande, Mongaguá, Itanhaém e Peruíbe, embora estejam disponíveis também em São Vicente e Guarujá, com limites relacionados ao sombreamento de praias e ao valor da terra;
- Parte das áreas não urbanizadas apresentam impedimentos legais por encontrar-se ocupadas por vegetação nativa, muitas vezes mangues e restingas. Em outras, predomina o uso rural e chácaras de lazer;
- A maior parte das áreas com possibilidade de ocupação, relacionadas à existência de loteamentos parcialmente ocupados e/ou com grande incidência de lotes vagos, se localiza principalmente nos municípios de Peruíbe e Itanhaém;
- Nem todos os municípios possuem áreas de expansão urbana.

Considerando a abordagem da presente pesquisa, serão apresentadas, de forma resumida, as premissas gerais, de caráter multissetorial, a serem adotadas nos cenários tendenciais (p. 59 a 60):

- Aumento progressivo das atividades ligadas ao setor de serviços em toda a região, mas concentrados nos municípios de Santos, Cubatão, São Vicente, Praia Grande e Guarujá;
- Avanços significativos nos setores relacionados às atividades de petróleo e gás e portuárias, diferentemente daquelas do Polo Industrial de Cubatão;
- Baixo desempenho do setor de turismo e reduzida estruturação de governança pública e privada para a condução de políticas de fomento e desenvolvimento do turismo;
- Diminuição progressiva das taxas geométricas de crescimento nos próximos 15 anos em todos os municípios, influenciadas pela redução das taxas de migração;
- Elevação do número de postos de trabalho no comércio varejista e no setor de serviços;
- Crescimento da população cujos chefes de domicílios ganham até 3 salários mínimos;
- Aumento do movimento pendular da população empregada nos setores de petróleo e gás, portuária e industrial, moradora de municípios mais periféricos, principalmente os localizados no vetor sudoeste (Praia Grande, Mongaguá e Itanhaém);
- Expansão territorial dirigida para o vetor sudoeste e Bertioga, sugerindo uma migração interna de municípios mais centrais para os municípios mais periféricos, além de receberem população que migrou de outras regiões e localidades do estado e país;
- Aumento significativo da população de faixa etária acima de 50 anos em praticamente todos os municípios, ocorre regressão da população mais jovem de até 20 anos de idade – pode significar mercado de expansão das habitações de média e alta renda no município de Santos (para a população mais idosa, com recursos para investir) e demanda por habitação de interesse social nos demais municípios, cuja faixa de renda dos chefes (para mais de 75% da população) não ultrapassa os 3 salários mínimos;
- Possível incremento dos assentamentos informais, ou mesmo, adensamento dos já existentes caso não haja atendimento à demanda crescente nos municípios do vetor sudoeste e Bertioga, frente à impossibilidade de acesso habitacional para a maior parte da população.

Novamente, destaca-se a capacidade de apreensão e síntese da realidade metropolitana pelas premissas, e sua importância para elaborar cenários, objetivos e metas propostos pelo PMDE-BS. A análise feita sob a lente do desenvolvimento econômico, apresentando as tendências de crescimento dos setores de petróleo e gás, portuário, comercial e de serviços, não é descolada do levantamento de seus impactos sociais e territoriais, inclusive sendo feitos destaques sobre um aumento da demanda habitacional por uma parcela da população com

menor remuneração – e, conseqüentemente, de um possível incremento nos assentamentos informais.

O capítulo “Estratégias de Desenvolvimento para RMBS” apresenta os objetivos setoriais estratégicos, tendo em vista a tentativa de:

“(...) construção de uma região capaz de suportar e atender a demandas por incremento de infraestrutura, de reduzir diferenças regionais e de associar desenvolvimento sustentável e inteligente com as oportunidades associadas a um novo ciclo de crescimento induzido pela indústria de petróleo e gás, da construção civil e do setor de turismo, entre outros.” (AGEM, 2014, p. 109)

Retoma-se a visão de futuro desejada para a RMBS, detalhando-a com novos aspectos e reforçando a perspectiva do planejamento estratégico, citando como exemplo (p. 110):

- O planejamento urbano é mais eficiente e influenciado pelas dinâmicas regionais;
- A preservação ambiental é prioritária e estratégica e se manifesta em ações de recuperação de Unidades de Conservação e do seu entorno, além de áreas ambientalmente frágeis;
- O crescimento econômico considera alternativas inovadoras e projetos de inovação e tecnologia;
- O turismo é desenvolvido em consonância com as necessidades e oportunidades do patrimônio ambiental da região e articulado entre os municípios, aproveitando suas vocações distintas e sinérgicas;
- A gestão é eficiente e baseada em planejamento de longo prazo, dispendo de mecanismos de monitoramento, retroalimentação e avaliação das ações e seus resultados; e
- Moradia é direito reconhecido e provido em áreas urbanizadas e com infraestrutura disponível, entre outros aspectos.

Para cada eixo setorial, foram previstas as principais tendências e os objetivos propostos, que se coadunam aos objetivos dos Quadros 5, 6, 7 e 8, já apresentados. Conforme descrito, *“(...) a comparação entre tendências identificadas e princípios para a construção de cidades inteligentes foi o principal insumo para a proposição dos objetivos de longo prazo para a Baixada Santista, relacionados aos eixos Habitação, Mobilidade e Saneamento Básico”* (p. 112). Destaca-se a menção feita às cidades inteligentes, de modo a reforçar a visão de planejamento estratégico já encampada pelo Plano, considerando a relação com o cumprimento de metas com o máximo de “eficiência”, pautado em uma “visão de futuro”, a fim de proporcionar uma “melhoria da qualidade de vida” da população. Neste sentido, é

importante compreender se a implementação de tal modelo considera os problemas urbanos e conflitos de classes existentes na RMBS e em seus municípios.

De modo geral, os objetivos seguem tratando sobre as deficiências e demandas identificadas em cada eixo temático nas etapas anteriores do PMDE-BS, não sendo generalistas e, inclusive, estabelecendo um resultado mensurável e/ou um horizonte temporal para ser atingido. O levantamento das principais tendências em curso é valioso para a construção dos objetivos, já que a partir delas é feito um planejamento para melhor adaptar a região, bem como são adotadas estratégias para superar as condições deficitárias pré-existentes.

Conforme tratado anteriormente (p. 38), as Estratégias de Desenvolvimento foram “(...) concebidas como mecanismos cabíveis para a consecução dos objetivos anteriormente apresentados” (AGEM, p. 121) e são orientados pelas seguintes diretrizes:

- Fortalecimento do planejamento metropolitano e local, incluindo alinhamento com o Plano de Ação da Macrometrópole;
- Solução de gargalos e lacunas de atendimento setoriais identificadas a partir da situação atual e dos cenários propostos;
- Necessidade de fortalecimento da atuação regional sobre os temas de caráter metropolitano e que influenciem a qualidade de vida na região; e
- Redução de hiatos regionais de atendimento de infraestrutura.

No âmbito do Desenvolvimento Urbano, o PMDE-BS propõe-se a “(...) articular investimentos e ações de diferentes setores e esferas de governo, respeitando as diretrizes municipais e ambientais para o desenvolvimento ordenado da região” (p. 119). Para tanto, são propostas estratégias, com base na “(...) construção de uma região metropolitana integrada e com bom desempenho em indicadores de qualidade de vida urbana”. Na visão da Agem, tal ideal envolve, entre outras coisas, a valorização do planejamento para a construção de cidades sustentáveis. O uso do termo “sustentável” ao referir-se ao desejo de cidade é um ponto de destaque, já que o desenvolvimento sustentável é amplamente mobilizado pela resiliência urbana ao tratar sobre a criação e a manutenção de prósperos sistemas sociais, econômicos e ecológicos (FOLKE et al., 2002). Entretanto, o PMDE-BS descreve que tais cidades poderiam ser concebidas por meio da elaboração e implementação de planos setoriais, o que se distancia significativamente do princípio discutido pela abordagem da resiliência, aproximando-se de uma visão tecnicista do planejamento. Cita o termo “sustentável”, novamente, ao tratar sobre a implantação de “projetos de grande capacidade de transformação do território”, havendo, neste caso, uma aproximação do conceito mais restrito à dimensão

ambiental – já que tais projetos provavelmente são originadores de impactos ambientais consideráveis, sobretudo ao considerar a existência de áreas ambientalmente frágeis na RMBS, protegidas pela legislação.

O capítulo final “Fortalecimento da Gestão Metropolitana” (p. 146) busca traçar ferramentas que permitam auxiliar a integração metropolitana e facilitar o cumprimento dos objetivos propostos, sendo elas:

- Implantação do Sistema de Monitoramento e Avaliação, que permita o pleno acompanhamento das transformações regionais incluindo aquelas induzidas por investimentos públicos e pelas estratégias de desenvolvimento definidas neste Plano;
- Adoção de Indicadores Metropolitanos que permitam o monitoramento das metas regionais adotadas no PMDE-BS;
- Integração da atuação das Câmaras Temáticas do CONDESB com as propostas do PMDE-BS; e
- Relação da captação e aplicação de recursos do FUNDO com as estratégias de desenvolvimento do PMDE-BS.

No que se refere ao Sistema de Monitoramento e Avaliação (Sima-BS). Apesar de tratar-se de uma iniciativa valiosa para o planejamento da RMBS e é necessário dizer que ele já está sendo implantado, mas com um atraso substancial em razão do impasse junto ao governo do Estado de São Paulo. Conforme tratado por Saleme et. al. (2021, p. 14), *(...) no início de 2019, [o governo do Estado] desmontou as agências metropolitanas, provocando um hiato de meses na atuação técnica dessas autarquias”*.

A indicação de integração da atuação das Câmaras Temáticas já existentes no CONDESB (conforme Figura 12) com as propostas do PMDE-BS é justificada pela *“(…) necessidade de manutenção de fóruns regionais ativos onde gestores de diferentes esferas possam”* (p. 155):

- Apresentar e discutir projetos de interesse regional e suas potenciais repercussões;
- Promover efetivo acompanhamento da implantação das ações dos planos;
- Colaborar efetivamente para a realização de ações do Plano que lhe forem designadas;
- Promover a consolidação da visão regional sobre os temas de trabalho e suas inter-relações com o planejamento local e regional;
- Otimizar a aplicação de recursos em projetos na RMBS, através da articulação das ações com os diferentes níveis de governo, seguindo objetivos regionais estabelecidos.

Tal proposição é de fundamental importância para fortalecer o CONDESB enquanto instância deliberativa e normativa da RMBS, além de contribuir para otimizar o planejamento metropolitano, sem a necessidade de criação de novos espaços com essa finalidade.

Figura 12 – Envolvimento das Câmaras Temáticas com Eixos Temáticos (PMDE-BS)

Eixos Temáticos do PMDE-BS	CTs diretamente envolvidas (CTs existentes em Dez/2013)
Desenvolvimento Econômico	Planejamento e Desenvolvimento Econômico Agropecuária, Pesca e Aquicultura Petróleo e Gás Turismo
Habitação	Habitação
Mobilidade	Transporte Público de Passageiros, Transportes, Sistema Viário e Deslocamento Sistema Hidroviário Regional
Saneamento Básico	Saneamento Meio Ambiente

Fonte: PMDE-BS (2014)

No que se refere ao Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Baixada Santista (FUNDO)¹⁶, o PMDE-BS prevê que haja uma atualização das demandas setoriais definidas pelo antigo Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI, 2002). Destaca, ainda:

a necessidade de que áreas territoriais identificadas como críticas pelo PMDE-BS, do ponto de vista da **necessidade de investimento em infraestrutura e habitação** possam receber recursos do FUNDO de modo a **apoiar as Prefeituras Municipais da RMBS no processo de prover equipamentos públicos, infraestrutura urbana e incrementar a qualidade de vida em tais espaços.** (AGEM, 2014, p. 156, grifo próprio)

Nota-se uma preocupação em atender os municípios que se encontram com menor capacidade de investimento e provisão de equipamentos e serviços públicos, de modo a garantir que a RMBS seja mais justa em uma perspectiva equitativa. Todavia, o cenário atual descrito pelo PMDE-BS não é animador, pontuando os seguintes aspectos (p. 156):

- Os aportes financeiros têm sido realizados essencialmente pelo Estado e pelos municípios (R\$ 10 milhões, em 2013), o que limita a capacidade de investimento da governança metropolitana a projetos de menor porte;

¹⁶ Criado pela Lei Complementar nº 815/1996 e regulamentado pelo Decreto Estadual nº 42.833/1998. Possui como objetivos (art. 2º do Decreto): I - financiar e investir em programas e projetos de interesse da Região Metropolitana da Baixada Santista; II - contribuir com recursos financeiros para a melhoria dos serviços públicos municipais; III - contribuir com recursos financeiros para a melhoria da qualidade de vida e para o desenvolvimento socioeconômico da Região; e IV - contribuir com recursos financeiros para a redução das desigualdades sociais na Região.

- A Agem é responsável por: análise, aprovação e controle das liberações financeiras para as obras e projetos e pela supervisão e execução de suas ações. A reduzida equipe técnica da Agem, disponível para a realização de tais atividades, limita sua agilidade e pode comprometer ainda mais a execução de projetos de maior porte;
- Em geral, os projetos financiados têm o mesmo estilo de intervenção, apenas de correção ou melhoria do que já existe. Os projetos não geram fatos novos.

Frente às limitações apresentadas, o PMDE-BS sugere estratégias para otimização do FUNDO (p. 157):

1. Orientar a atuação da governança metropolitana (CONDESB, suas CTs, FUNDO e Agem) através dos objetivos regionais propostos no PMDE-BS e as áreas identificadas como críticas para ações do poder público, em diferentes esferas;
2. Ampliar a captação de recursos para o FUNDO, através da atuação da Agem, através de:
 - a. Utilização de colaboradores próprios ou protocolos de cooperação técnica com entidades da região que colaborem no processo;
 - b. Realização de mapeamento e de acompanhamento contínuo de potenciais fontes de recursos para projetos metropolitanos, incluindo sistemáticas anuais de ministérios, programas estaduais e federais, entidades internacionais, entre outros, informando aos municípios elegíveis a abertura de processos nos quais podem ter interesse.

Além de tais aspectos, citam-se: a otimização de “fluxos de análise” para que haja liberação de recursos; o acompanhamento de projetos; a sistematização da prestação de contas pública; a criação de uma “sistemática de prêmios ou reconhecimento público”, visando valorizar os projetos nos quais houve aplicação dos recursos do FUNDO. Novamente, nota-se uma íntima relação com preceitos do planejamento estratégico no que se refere à otimização, à premiação de projetos e funcionários e à prestação de contas. Destaca-se a tentativa de reforçar o papel da Agem enquanto entidade autárquica com funções técnico-consultivas para auxiliar na captação de recursos pelo FUNDO junto às demais instâncias e entes federativos, em apoio aos municípios da RMBS.

Em notícia de 22/06/2018 no portal da Prefeitura de Santos, é informada a liberação de R\$ 9,9 milhões do FUNDO, em reunião do Condesb, para a execução de obras nos municípios da RMBS, sendo elas: projetos para acessibilidade na Arena Santos nos andares superiores e arquibancadas, além de adequações nos sanitários (R\$ 898 mil); implantação de sistema de monitoramento de câmeras, em Itanhaém (R\$ 639 mil); recapeamento da Avenida Puglisi, em Guarujá (R\$ 1 milhão); implantação de câmeras em Mongaguá (R\$ 253 mil); reurbanização da Avenida Tancredo Neves, em Peruíbe (R\$ 2,5 milhões); pavimentação em várias ruas (R\$ 3,6 milhões) e elaboração do Plano Diretor de Mobilidade de São Vicente (R\$ 1 milhão). Nota-se a importância do aporte financeiro provindo do FUNDO para a execução de obras de infraestrutura nos municípios, que em boa parte dos casos não ocorreria caso o município não compusesse a RMBS devido à falta de verba. Contudo, a totalidade das obras

são para melhorias viárias – no âmbito do campo funcional “transporte e sistema viário regional, previsto pela normativa de criação da RMBS – não havendo qualquer menção à liberação de recursos para investimentos nos demais campos funcionais. De modo a reforçar esta avaliação, em documento da Agem de 2017 que traz a relação dos projetos financiados pelo FUNDO desde o ano de 2003 (AGEM, 2017), quase 100% deles tratam-se de obras de pavimentação, sinalização e iluminação. A falta de uma definição específica das FPICs pelo CONDESB é um fator importante que dificulta o planejamento metropolitano, inclusive na perspectiva orçamentária, já que não parece haver o estabelecimento de prioridades para os investimentos.

2.3. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos

O Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos atualmente vigente (Lei Complementar nº 1.005/2018)¹⁷ encontra-se em fase de revisão, já tendo sido encaminhada a minuta final do Projeto de Lei Complementar para a Câmara Municipal (PA nº 67463/2021-50). Para o município de Santos, é prevista a obrigatoriedade de revisão do instrumento quando há eleições municipais que resultem em uma troca da gestão municipal – mesmo sendo o prefeito eleito em 2020 sucessor do anterior e do mesmo partido (PSDB). Neste sentido, há poucas modificações entre os princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor (PD) vigente e do que se encontra em fase de revisão, com maiores alterações nos instrumentos de planejamento e ordenamento territorial – sobretudo no zoneamento municipal, detalhado pela Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macroárea Insular do Município de Santos (LUOS), conjuntamente em revisão). A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (SEDURB) é responsável por conduzir todo o processo de revisão, sendo o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) sua instância deliberativa.

Em seu Capítulo II, dos Objetivos Gerais e Específicos, o PD de Santos define enquanto objetivos gerais (art. 3º): I - o desenvolvimento econômico sustentável; II - a função social da cidade e da propriedade urbana; III - a equidade com a inclusão social e territorial; IV - a gestão democrática e o direito à cidade; V - o direito à moradia digna e ao meio urbano

¹⁷ A presente análise será feita com base na minuta final do Projeto de Lei Complementar, por ser entendido que, apesar da possibilidade de serem conduzidas eventuais alterações pelo Poder Legislativo, dificilmente serão significativas – sendo importante que se compreenda qual é o teor, de modo mais amplo, do Plano Diretor a ser aprovado.

equilibrado. São apresentadas as definições para os termos apresentados, sendo importante destacar as seguintes:

§ 1º Entende-se por **desenvolvimento econômico sustentável a compatibilização do desenvolvimento econômico e social, de natureza inclusiva, com a preservação ambiental, garantindo a qualidade de vida e o uso racional e equânime dos recursos ambientais naturais ou construídos**, inclusive quanto ao direito à moradia digna, à acessibilidade, à mobilidade e comunicação para toda a comunidade.

§ 2º A **função social da cidade e da propriedade urbana** do Município ocorre mediante a observância do disposto na Constituição Federal e no atendimento às diretrizes da política urbana estabelecidas no Estatuto da Cidade, considerando:

I – **o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, ao acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico e ambiental;**

II – **a compatibilidade do uso da propriedade com:**

- a) serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas disponíveis;
- b) **preservação e recuperação da qualidade do ambiente urbano e natural;**
- c) a segurança, o bem-estar e a saúde de seus usuários e vizinhos.

§ 3º Por equidade com **inclusão social** entende-se a **garantia da justiça social** considerando a **minimização da desigualdade** existente de modo a **oferecer tratativas distintas de acordo com a individualidade e a contextualização**.

§ 4º A **gestão democrática** está relacionada à **participação, controle e avaliação da população nos processos de formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano** que influenciam os rumos da cidade, de forma a possibilitar o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.
(SANTOS, 2022, art. 3º, grifo próprio).

Nota-se a aderência às diretrizes do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e são utilizados conceitos que dialogam com os princípios da justiça ambiental, ao tratar sobre as dimensões de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação, bem como ao considerar a articulação entre o ambiente urbano e “natural” como necessária para a qualidade de vida humana. Todavia, é importante compreender se o detalhamento deste Plano Diretor reflete, de fato, os objetivos gerais propostos.

Com relação aos objetivos específicos (art. 4º), são destacados os seguintes:

I - **assegurar o desenvolvimento econômico sustentável do Município**, observando os planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos, e a universalização do uso dos espaços urbanos, visando à acessibilidade, à mobilidade e à comunicação para toda a comunidade, à melhoria da qualidade de vida e ao bem estar da coletividade, especialmente nas áreas com baixos índices de desenvolvimento econômico e social;

II - **fortalecer a posição do Município como polo da Região Metropolitana da Baixada Santista – RMBS e na rede urbana nacional;**

III - adequar e promover a **compatibilização do processo de planejamento ambiental** e normatização do território do Município aos planos e projetos regionais, estaduais e nacionais;

IV - promover a **cooperação e a articulação com a Agência Metropolitana da Baixada Santista – AGEM e os demais municípios da Região Metropolitana da Baixada Santista**, fortalecendo a gestão integrada;

V - instituir e **diversificar as formas de parcerias entre o Poder Público Federal, Estadual, Municipal, iniciativa privada e entidades civis** na elaboração e execução dos projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo;

VII - estabelecer **normas gerais de proteção, recuperação e uso do solo no território do Município**, visando à **redução dos impactos negativos ambientais e sociais**;

VIII - instituir incentivos fiscais e urbanísticos que estimulem o ordenamento do uso e ocupação do solo, promovendo de forma integrada o **equilíbrio econômico, social e ambiental**;

X - fortalecer os **mecanismos de compensação ambiental** para as atividades que importem em desmatamento ou alteração dos ecossistemas originais;

XI - ampliar o processo de **governança participativa, colaborativa e gestão democrática**, priorizando a inclusão social e incentivando a participação da população;

XII - assegurar **acesso equitativo** aos serviços públicos, à educação, à saúde, à assistência social, às oportunidades de emprego, à formação profissional, às atividades culturais e esportivas, à informação e à inclusão digital com acesso à rede mundial de computadores. (SANTOS, 2022, art. 4º, grifo próprio).

Novamente, aparecem termos como “desenvolvimento econômico sustentável”, “governança participativa”, “inclusão social”, “acesso equitativo” e “equilíbrio econômico, social e ambiental”. Menciona-se a observação de planos nacionais, regionais, estaduais e metropolitanos, bem como a busca por formas de parcerias entre o Poder Público Federal, Estadual e Municipal, além da iniciativa privada e entidades da sociedade civil, visando “*projetos de interesse público que dinamizem o setor produtivo*”. Ao longo do Plano (sobretudo no Capítulo III – Do Desenvolvimento Econômico), há menções à necessidade de desenvolver potencialidades e promover vocações locais, estimulando o surgimento de novos negócios e iniciativas de arranjos produtivos locais. Há, também, um forte destaque à “cultura empreendedora” e à “economia criativa”, de modo a estimular atividades realizadas por cooperativas, sobretudo nas áreas de maior vulnerabilidade social. Muitas cidades brasileiras e, principalmente no Estado de São Paulo, têm fortalecido tais políticas no município, havendo uma íntima relação com os princípios do planejamento estratégico e da “cidade empreendedora” (art. 182, inciso VII).

Ao longo de todo o documento, é mencionada a inclusão social e a participação da população na “*(...) definição, execução e controle das políticas públicas*” (art. 9º), bem como em planos, programas e projetos de desenvolvimento sustentável por meio da composição dos Conselhos Municipais de Direitos e Setoriais, por empresas e entidades representativas da sociedade (art. 12, inciso V). O PD prevê, ainda, Sistemas de Planejamento que integram a estrutura urbana e ambiental do município, sendo eles: I - Sistema de Mobilidade e Acessibilidade Urbanas; II - Sistemas Municipais de Áreas Verdes e de Espaços Livres; III -

Sistema Municipal de Saneamento Ambiental; IV - Sistema Municipal de Equipamentos Urbanos e Sociais. Tais sistemas são concebidos para formular e executar a política de desenvolvimento e planejamento de Santos, sendo responsáveis por definir as ações do poder público e contando com a participação dos setores público, privado e sociedade civil (conforme art. 2º). São descritos componentes, diretrizes e ações prioritárias para cada sistema. Todavia, não é apresentada de que maneira a participação do setor privado e da sociedade civil se dará, sugerindo, mais uma vez, que a previsão da participação popular não reflete a realidade prática.

Há menções à inserção regional, sobretudo a nível metropolitano, ao tratar da cooperação e da articulação com a Agem e os demais municípios da RMBS, visando fortalecer a “gestão integrada” – inclusive ao prever o instrumento de consórcio como meio para a realização de objetivos de interesse comum (art. 15) e para viabilizar projetos que visem o desenvolvimento regional (art. 182, inciso VII) e a superação de problemas setoriais ou regionais comuns (art. 199). O PD de Santos destaca que as políticas municipais devem estar em consonância com as políticas da RMBS, de modo a “(...) *considerar as diferenças e especificidades regionais, buscando a redução das desigualdades sociais, a melhoria das condições ambientais e o desenvolvimento econômico equânime e da mobilidade regional.*” (art. 14).

No que diz respeito às Políticas e Planos Setoriais (Título IV), é importante destacar a Política Municipal de Habitação (Capítulo I – Da Habitação), sendo estabelecido como princípio “(...) *a moradia digna como direito e vetor de inclusão social*” (art. 136). Deve-se garantir o acesso à terra urbanizada, tratando de forma prioritária a Habitação de Interesse Social (HIS) e a Habitação de Mercado Popular (HMP), citando o Plano Municipal de Habitação (PMH) como uma das principais instâncias de planejamento e gestão da política (juntamente ao Plano Municipal de Regularização Fundiária e a Conferência Municipal de Habitação). Todavia, o PMH data de 2009 e em 2013, foi elaborado o Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional, com base no Programa de Regularização Fundiária do PMH, apresentando demandas e déficits existentes a partir de ocupações irregulares¹⁸. Frente à ausência de dados atualizados, o diagnóstico de Habitação realizado na ocasião de revisão do PD de Santos teve de considerar os dados dos Planos existentes, sobrepostos aos dados atuais do CadÚnico (fornecidos pelas Secretarias Municipais e pela COHAB-BS), do Censo (IBGE, 2010) e do levantamento preliminar nos aglomerados subnormais (IBGE, 2019) – o que dificulta a obtenção de estimativas e projeções de demandas e do déficit

¹⁸ O Plano Municipal de Regularização e Provisão Habitacional não foi encontrado publicamente para consulta.

habitacional. Sobretudo, a inexistência de uma Secretaria Municipal de Habitação é outro fator alarmante que indica a falta de um planejamento habitacional adequado, cabendo à SEDURB tratar da política habitacional do município, via Comissão de Habitação (CMH)¹⁹.

Com relação à Política Municipal de Saneamento (Capítulo III), seu objetivo é “(...) contribuir para o acesso universal à água potável e ao saneamento básico, contribuindo para a efetivação dos princípios, objetivos e diretrizes da política de desenvolvimento urbano” (art. 154). O Plano Municipal Integrado de Saneamento Básico, que data de 2010, encontra-se em fase de revisão, especificamente aguardando as audiências públicas. A balneabilidade das praias e o acesso ao abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, drenagem urbana e manejo de resíduos sólidos são desafios para o município, entre estes, está o fato de abrigar a maior favela de palafitas do Brasil – o Dique da Vila Gilda (Figura 13), onde residem mais de 26 mil pessoas.

Figura 13 – Dique da Vila Gilda (Santos/SP)



Fonte: Miguel Schincariol/AFP (2021)

Com relação ao Meio Ambiente (Capítulo V), é apresentado o “caráter transversal” da política ambiental municipal, que “(...) se articula com as diversas políticas públicas, sistemas e estratégias de desenvolvimento econômico que integram esta lei e deve ser

¹⁹ Apesar da existência do Conselho Municipal de Habitação (CMH), com poder consultivo, deliberativo, normativo e propositivo, este voltou a se reunir mensalmente em maio/2022 após dois anos sem se reunir. Na Câmara Municipal, a Comissão Permanente de Desenvolvimento Urbano e Habitação Social cumpre um importante papel ao ser incumbida de realizar audiências públicas, convocar gestores para prestar esclarecimentos, receber petições, reclamações e denúncias, além de apreciar programas de obras, planos municipais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer – tendo sido a instância com maior comprometimento junto à população e com a construção de um planejamento habitacional de Santos.

construída por intermédio do envolvimento e participação social.” (art. 160). De forma complementar, o art. 161 dispõe:

Art. 161. Para garantir o desenvolvimento da qualidade ambiental do Município, o uso e a ocupação de seu território devem ser planejados e geridos, por meio da valorização e ampliação do patrimônio ambiental natural e construído, promovendo suas potencialidades, garantindo sua perpetuação, e a superação dos conflitos referentes à poluição, saneamento e desperdício energético, visando à **construção de uma cidade mais compacta, justa e sustentável**, bem como a **proteção, preservação e o acesso equilibrado aos bens naturais comuns**. (SANTOS, 2022, art. 161, grifo próprio).

Analogamente, os objetivos e as diretrizes reproduzem a lógica de proteção e recuperação do meio ambiente por meio da conservação da biodiversidade e dos remanescentes de fauna e flora, além de haver destaques à melhoria da relação de áreas verdes por habitante no município. São feitas menções à implementação de medidas de adaptação às mudanças climáticas e ao estímulo a “construções sustentáveis” (ex. que utilizem reaproveitamento de água da chuva, painéis solares para captação de energia etc). E, ainda, destaca-se a previsão da implementação, em território municipal, das diretrizes que compõem as políticas ambientais a nível estadual e federal (ex. Política Nacional de Meio Ambiente, Política Nacional de Recursos Hídricos, Política Nacional de Saneamento Básico, Política Nacional de Resíduos Sólidos, Política Nacional de Mudanças Climáticas). Nota-se, portanto, certo alinhamento com a construção de resiliência urbana, à luz da justiça ambiental, ao tratar sobre mudanças adaptativas que ampliem a qualidade ambiental no município de Santos. Todavia, novamente não é evidenciado como se dará a participação social para garantir que haja a incorporação de demandas e do conhecimento popular local, tido enquanto necessário para o entendimento dos ecossistemas, bem como da formulação de respostas criativas e adaptativas por parte da própria população (FOLKE et. al., 2002).

Não há qualquer menção ao processo de valorização imobiliária e encarecimento do preço da terra em curso no território santista, responsável por ampliar as desigualdades socioespaciais. Tendo em vista o processo de revisão conjunta da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Macroárea Insular do Município de Santos (LUOS), destaca-se, ainda, ser mantido um elevado potencial construtivo em áreas já adensadas e verticalizadas (como é o caso da Zona da Orla). Apesar de tratar sobre a reocupação do Centro com o objetivo de “*IX - orientar as dinâmicas de produção imobiliária, com adensamento sustentável e diversificação de usos (...) na Macrozona Centro*” (SANTOS, 2022, art. 4º, inciso IX), o PD de Santos é contraditório ao manter a restrição de gabarito e de nível de proteção, além de ampliar a permissividade de usos portuários, logísticos e retroportuários nesta Macrozona.

No que se refere às atividades portuárias, logísticas e retroportuárias, são apresentados objetivos para estimular o investimento e a melhoria da infraestrutura, de modo a priorizar o modal ferroviário para transporte de cargas. Trata, ainda, da promoção do planejamento e da ampliação do sistema logístico, fortalecendo o Município e o Porto de Santos, contribuindo para o processo de desenvolvimento local, regional e nacional (art. 184, inciso VIII), bem como promovendo a integração entre os municípios portuários e as esferas de governo estadual e federal (art. 184, inciso IX). As menções feitas pelo PD à dimensão social referem-se à valorização da cultura de cidade portuária (art. 184, inciso XI) e ao fortalecimento da relação porto-cidade “(...) nas ações de planejamento estratégico e monitoramento dos investimentos de infraestrutura.” (art. 184, inciso I). No que se refere à mitigação de riscos, destaca-se:

XV - estabelecer normas e mecanismos de controle para empreendimentos portuários, retroportuários e de apoio logístico, especialmente o transporte, armazenamento e manuseio de granéis sólidos ou líquidos, perigosos ou não, que provoquem ou potencializem riscos ambientais e à saúde pública ou tragam desconforto à comunidade, de forma a minimizar seus eventuais impactos ao ambiente natural e construído. (SANTOS, 2022, art. 184, inciso XV)

Tal apontamento fez-se necessário, sobretudo, devido ao processo de ampliação, já em curso, dos armazéns de fertilizantes no bairro Outeirinhos (Figura x) – tendo este terminal já sido previsto no PDZ (2020). Segundo estudo desenvolvido pelo Núcleo de Estudos, Pesquisas e Extensão em Saúde Socioambiental da Universidade Federal de São Paulo (NEPSSA/UNIFESP),

Ocorre que juntamente com esses fertilizantes está a movimentação, nessa área portuária, de navios com 20.000 a 30.000 toneladas de nitrato de amônio. Sendo que, nos três primeiros seis meses em 2020 o porto já havia recebido 161.000 toneladas desse produto. A questão preocupante é que **além do poder explosivo e de grande impacto em caso de acidente catastrófico nessa região, milhares de pessoas, residentes na região e universidades presentes, entre elas a Unifesp e a Unisantos, serão frontalmente atingidas, podendo destruir as edificações e causar centenas de vítimas fatais.** (NEPSSA, comunicação pessoal, 2022, grifo próprio)

Observa-se um alinhamento com o PDZ do Porto de Santos, anteriormente analisado na presente pesquisa, havendo um forte favorecimento da dimensão econômica e do desenvolvimento da atividade portuária, que minimiza os impactos sociais e ambientais a nível local e metropolitano. Há apenas uma menção ao referido Plano no que se refere ao monitoramento de sua implantação e efetivação, de modo a “*avaliar e controlar os impactos das atividades no território urbano*” (art. 185, inciso III). Além disso, bem como tratado no PDZ, menciona o “(...) incentivo à transferência de atividades portuárias, retroportuárias e

logísticas de cargas com potencial impacto nocivo, da área insular para a Macroárea Continental do Município, de forma a garantir qualidade de vida à população” (art. 185, inciso II, alínea j). Conforme já tratado anteriormente, a área continental de Santos abriga remanescentes de vegetação nativa, sendo considerada ambientalmente frágil frente às pressões urbanas existentes – inclusive pelo uso portuário e retroportuário instalado, que pretende ser expandido. A previsão de que essa transferência de atividades traria a garantia da qualidade de vida à população não condiz com os planos de expansão do Porto de Santos, já que existem regiões na área insular que serão duramente afetadas. Como exemplo, além de Outeirinhos, cita-se o caso dos bairros Vila Mathias e Macuco (Figura 14).

O novo zoneamento municipal²⁰ prevê o estabelecimento de uma Zona de Uso Especial juntamente a uma Via Especial – Faixa de Amortecimento (FA)²¹ e Corredor de Transição²². O bairro em questão atualmente se encontra em uma Zona de Uso Comum (Zona Central II - ZC II), caracterizada por uma *“ocupação de baixa densidade e comércio especializado em determinadas vias, onde se pretende incentivar a renovação urbana e o uso residencial”* (art. 11, inciso IV). Ademais, prevê-se que o planejamento e o desenho urbano do Município deve *“III - assegurar a compatibilidade de usos do solo nas áreas urbanas, oferecendo adequado equilíbrio entre empregos, transportes, habitação e equipamentos socioculturais e esportivos, dando prioridade ao adensamento residencial na Macrozona Centro”* (art. 5º, inciso III). Apesar de ser argumentado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU) que a FA e o CT seriam capazes de oferecer uma *“transição harmônica”* entre porto e cidade, em realidade, são previstas atividades antes permitidas apenas em Zonas Portuárias e Zonas Portuárias Industriais – incompatíveis, portanto, com os usos residencial, comercial, educacional e de serviços já consolidados na região e onde se pretendia, até então, ampliá-los. Apesar de ter sido feita uma proposta alternativa por parte dos moradores da Vila Mathias, que buscava potencializar a vocação do bairro para o adensamento e polo universitário, bem como a necessidade de implantação de equipamentos culturais e de lazer, a preservação do patrimônio tombado e um esforço para compatibilizar uso residencial com outras atividades, a Prefeitura de Santos não aceitou qualquer alteração na minuta. Neste sentido, é importante compreender se não há um

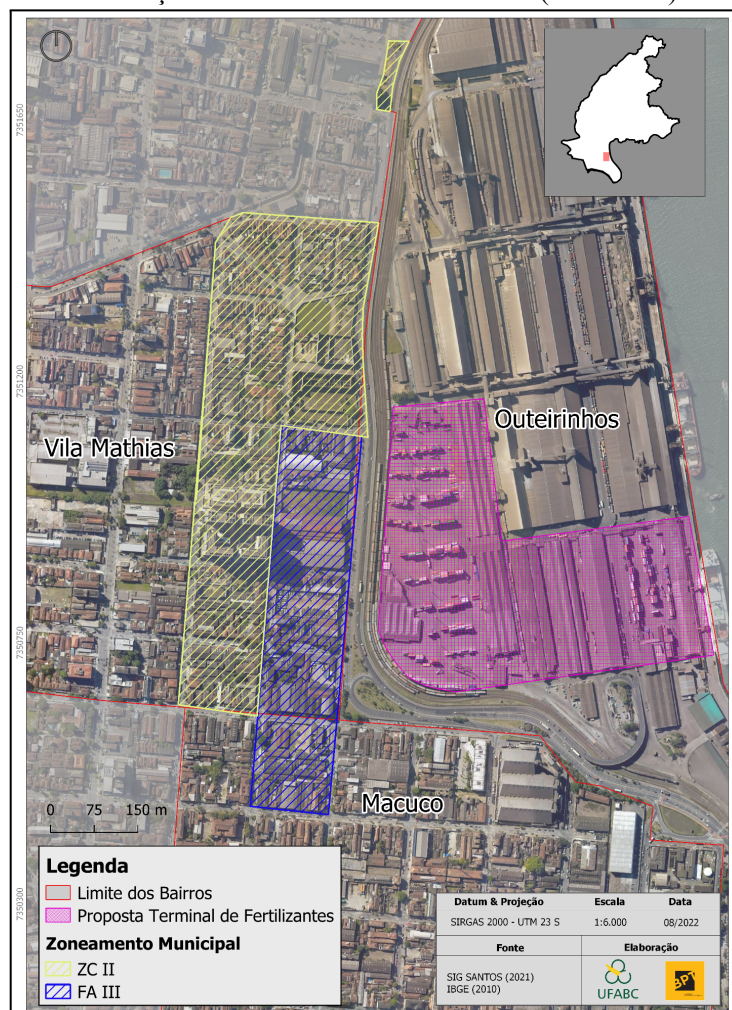
²⁰ Previsto na Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) da Macroárea Insular do Município de Santos, que também encontra-se em fase de revisão.

²¹ Segundo a minuta final da LUOS, são *“áreas do território onde se pretende estabelecer usos que garantam uma transição harmônica entre o porto e a cidade”* (art. 12, inciso V).

²² Segundo a minuta final da LUOS, *“compreende vias limítrofes às zonas portuárias e retroportuárias ou com acesso a vias de trânsito rápido, onde se pretende estabelecer usos que garantam uma transição harmônica entre o porto e a cidade”* (art.14, inciso VI).

consenso em torno de projetos estratégicos entre grupos de elite que desejam o “crescimento” para a cidade, conforme discutido por Ferrari Júnior (2004), apesar de ser vendida uma imagem de que há democracia e estímulo à participação dos diversos segmentos da sociedade nos processos decisórios.

Figura 14 – Mapa de Localização das Propostas de Alteração do Zoneamento Municipal e de Instalação do Terminal de Fertilizantes (Santos/SP)



Fonte: Elaboração própria (2022)

Por fim, são previstos instrumentos de gestão democrática, citando “(...) *promoção de aporte de investimentos, de produção de indicadores, de qualificação da sociedade, para a implementação do Plano Diretor*” (art. 203). Para tanto, é prevista a produção de dados enquanto competência do órgão municipal responsável pelos estudos socioeconômicos e ao sistema de informações geográficas do Município. Tal órgão é responsável por estabelecer a sistemática de coleta, processamento e divulgação dos dados oriundos dos planos e programas federais, estaduais e regionais, implementados no âmbito de cada Secretaria Municipal (art.

205). Além disso, também prevê-se a elaboração de indicadores econômico-sociais georreferenciados, que visa subsidiar e instrumentalizar o diagnóstico do processo de desenvolvimento do Município, sendo competência do órgão municipal gestor do Sistema de Informações Geográficas do Município – SIGSantos estabelecer a sistemática de coleta, processamento e divulgação dos subconjuntos de indicadores (art. 214). Apesar da relevância de estratégias de monitoramento, mais uma vez não é previsto de que modo a população poderá participar de forma ativa da gestão da cidade – já que o acesso à informação é apenas uma etapa desse processo. Apenas menciona a participação da sociedade civil no órgão municipal de planejamento do desenvolvimento urbano (CMDU), prevendo que o último deve *“assegurar a participação dos munícipes e de suas entidades representativas em todas as fases do processo de planejamento urbano e ambiental”* (art. 221, inciso VII). Por fim, destaca-se a inclusão do art. 223 na tentativa de reduzir o prazo de antecedência mínima de 30 (trinta) para 15 (quinze) dias para promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas – o que evidentemente confere menos tempo à população para que se organize e possa participar ativamente das decisões da cidade de Santos.

CAPÍTULO 3 – JUSTIÇA AMBIENTAL NA BAIXADA SANTISTA

A apresentação dos planos institucionais no capítulo 2 – Baixada Santista em Planos, apesar de propostos por diferentes níveis de governo e com objetivos distintos, permite avaliar a garantia, em alguma medida, da justiça ambiental. Neste terceiro e último capítulo, pretende-se: *i.* realizar uma síntese sobre a capacidade dos planos em garantirem a justiça ambiental; *ii.* realizar um levantamento dos atores que participam do planejamento santista-metropolitano, articulados em coalizões de defesa (CD); e *iii.* compreender se há uma relação convergente entre o conteúdo apresentado ou sobreposição e conflito entre eles .

Por tratar-se de um documento que orienta o planejamento portuário, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020) enfatiza a dimensão econômica, ao propor a ampliação da capacidade de operação portuária, de modo a garantir sua modernização e eficiência. É possível concluir que, apesar da previsão de objetivos relacionados à articulação com políticas nacionais e regionais e à suposta compatibilização da atividade portuária com a capacidade de suporte do ecossistema onde o Porto está inserido, bem como da menção ao seu desenvolvimento sustentável, as diretrizes, as ações e os investimentos previstos pelo PDZ (2020) não espelham tais proposições. Em realidade, o principal instrumento de planejamento portuário não faz qualquer menção à justiça social e à realidade dos municípios implicados e a dimensão ambiental é tratada de forma superficial – apenas em atendimento às exigências normativas da Licença de Operação do Porto de Santos (LO Nº 1382/2017), que prevê medidas de compensação e mitigação dos impactos socioambientais gerados.

Além de tais aspectos, não houve paridade participativa em seu processo de elaboração, apesar dos inúmeros impactos da atividade portuária para o contexto social nas escalas local e metropolitana. É evidenciado que o entendimento das dimensões de resiliência urbana pelo PDZ diz respeito somente à garantia do desenvolvimento da atividade portuária e do atendimento aos interesses econômicos – com destaque ao setor empresarial –, única e exclusivamente. Há um favorecimento dos atores logísticos e portuários por parte do Governo Federal, inclusive em detrimento do poder público municipal, em alguns casos, de modo a desconsiderar as dinâmicas de produção do espaço urbano que ocorrem em solo santista e nos demais municípios metropolitanos. É possível avaliar, portanto, que não há qualquer relação do planejamento portuário santista com os pilares de distribuição, reconhecimento, participação e capacitação – necessários para a garantia de um sistema urbano justo e

sustentável –, além de não haver a integração da população nos processos decisórios e nos benefícios que serão gerados pelo novo PDZ do Porto de Santos.

Com relação ao Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014), avalia-se que adere ao que se propõe enquanto principal – e único – plano institucional na escala metropolitana, sendo capaz de articular o desenvolvimento urbano e o desenvolvimento econômico por meio dos eixos temáticos. O esforço em realizar um diagnóstico das demandas existentes em habitação, mobilidade urbana, saneamento ambiental e emprego e renda foi fundamental para traçar os cenários tendenciais e desejados para a RMBS. É feito um planejamento com objetivos, metas e indicadores bem delimitados no horizonte temporal (2014-2030), mas que possuem um caráter fortemente tecnicista. O diagnóstico realizado e os objetivos propostos consideram as dimensões social e ambiental a partir de uma análise territorial, não havendo uma priorização da dimensão econômica e considerando a desigualdade existente entre os municípios que compõem a região. Todavia, avalia-se que as Estratégias de Desenvolvimento estão fortemente atreladas a aspectos meramente técnicos e quantitativos, não sendo capazes de atender à complexidade das demandas da população e do território santista-metropolitano. Ademais, sua implementação é incerta, em razão da ausência de um detalhamento de como as ações serão executadas, quais os atores envolvidos e quais as linhas de financiamento disponíveis.

Conforme o próprio nome já sugere (Plano Metropolitano de *Desenvolvimento Estratégico*), a análise do PMDE-BS evidencia a influência do planejamento estratégico em sua concepção, sobretudo ao pautar o planejamento metropolitano pelas noções de eficiência e eficácia e ao projetar a RMBS primordialmente como uma “região funcional”. Ademais, há um forte incentivo à participação do setor privado, apesar de não serem deixadas de lado as atribuições do setor público no planejamento metropolitano. É considerada a diversidade e a realidade do território metropolitano, mas a ausência da participação da sociedade civil em sua elaboração reforça a centralização da governança metropolitana na RMBS nos atores do poder público e da iniciativa privada. Este já é um problema enfrentado no próprio Condesb, que não possui representantes da sociedade civil em sua composição – apesar de previstos pelo Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) em seu artigo 7º, inciso V. Destaca-se, também, sua descrição exaustiva e a falta de clareza, com repetições e circularidade, o que dificulta o entendimento por parte do leitor e, consequentemente, compromete a participação popular.

A minuta final do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, em fase de revisão (2022),

propõe-se a atender os princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), sobretudo com relação à equidade com inclusão social e territorial, à gestão democrática, ao direito à cidade, ao direito à moradia digna e ao meio urbano equilibrado – aspectos já citados pela versão anterior do Plano Diretor atualmente vigente (Lei Complementar nº 1.005/2018). Ao longo de todo o documento, são feitas menções a tais princípios, que buscam orientar o planejamento urbano para a construção de uma cidade mais justa e equitativa, além de tratar sobre o cenário de emergência climática e a necessidade de mudanças adaptativas – o que indicaria uma aproximação com princípios da resiliência urbana, todavia pouco explorada, associando-se a um caráter mais superficial da capacidade de adaptação. Nota-se uma forte influência do planejamento estratégico, da “cultura empreendedora” e da “economia criativa”, em um movimento que se aproxima a outras cidades paulistas. Apesar de haver inúmeras citações acerca da inclusão social e da participação popular, os instrumentos de gestão democrática resumem-se à produção de dados e indicadores – inclusive citando o aporte de investimentos como parte dos instrumentos, apesar de não haver qualquer relação com participação popular. Os déficits alarmantes de saneamento e habitação no município e o atraso na revisão destes planos setoriais sugerem que, apesar da previsão no Plano Diretor, o esforço da gestão municipal em implementar as políticas locais deve ser avaliado.

O PD de Santos é contraditório ao tratar da reocupação do Centro, orientando as dinâmicas de produção imobiliária e a diversificação de usos na região, mas, simultaneamente, ampliando a permissividade de usos portuários, logísticos e retroportuários e mantendo elevado o potencial construtivo em regiões já adensadas e verticalizadas (como a Zona da Orla). Conclui-se, portanto, que a realidade local do município de Santos (SP) contradiz o que tem sido proposto, sobretudo por haver “duas” Santos, conforme tratado no Capítulo 2 – Baixada Santista em Planos. O Plano Diretor parece estar direcionado à “Santos da orla” – que já goza de melhor qualidade de vida, abrigando classes sociais mais altas e com mais oportunidades –, deixando de lado a “Santos distante da orla” – destituída do acesso a políticas públicas e à participação nas decisões da cidade.

Dessa forma, é possível avaliar que há uma convergência entre o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (2020) e o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, em fase de revisão (2022). Avalia-se que o PD de Santos realizou adequações – inclusive no zoneamento municipal (quando comparado ao PD atualmente vigente), tornando-o mais permissivo – para atender aos interesses portuários-imobiliários e ao poder público federal (mais especificamente, a

autoridade portuária SPA). Em ambos, há um favorecimento da dimensão econômica, regendo-se pela visão de planejamento estratégico, pela “cultura empreendedora” e pelo novo paradigma do gerenciamento empresarial. Neste processo, a população local e metropolitana não participa efetivamente das discussões e deliberações, estando à margem do planejamento territorial. O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014) diverge de ambos os planos no que se refere à priorização da dimensão econômica, já que considera as dimensões social e ambiental ao prever ações que buscam reduzir as desigualdades entre os municípios, garantir a conservação ambiental e fortalecer a gestão metropolitana. Ademais, as ações previstas são alinhadas às políticas setoriais dos demais níveis de governo – sobretudo no nível municipal, havendo um incentivo à revisão e implementação dos planos setoriais municipais. Todavia, o forte caráter tecnicista, apesar de facilitar sua implementação e, principalmente, seu monitoramento, afasta-o de atender às demandas existentes na RMBS. A falta de participação popular em sua elaboração aproxima-o dos demais planos, reforçando a centralização da gestão metropolitana no poder público e no setor privado.

Avalia-se que as dimensões econômica e ambiental são tratadas enquanto opostas no processo de planejamento, perpetuando-se a ideia de não ser possível garantir o desenvolvimento econômico e ambiental simultaneamente. Neste sentido, o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ, 2020) evidentemente reflete a escolha política da Autoridade Portuária de Santos (SPA) de priorizar a dimensão econômica em detrimento da dimensão ambiental, havendo meras ações de mitigação, previstas pelas exigências normativas, que supostamente minimizarão os impactos socioambientais gerados pela expansão atividade portuária. O Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014), por sua vez, busca integrar ambas as dimensões ao tratar sobre os condicionantes e potencialidades da região, mas carece de ações capazes de implementar tal integração. A minuta final do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos (2022), apesar de tratar em seus objetivos sobre a compatibilização entre as dimensões econômica e ambiental, não a reflete nos instrumentos de planejamento urbano – mais especificamente, no zoneamento municipal, inclusive ao minimizar os impactos socioambientais gerados pelas atividades portuárias, logísticas e retroportuárias.

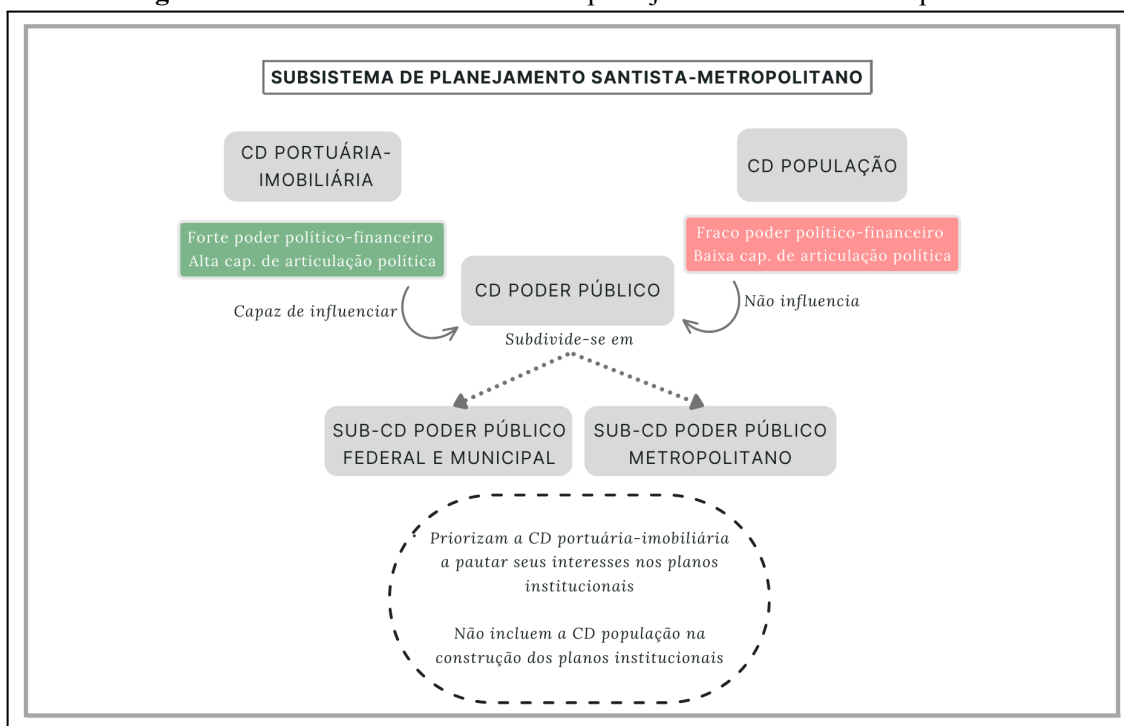
Apesar dos três planos mencionarem um alinhamento com as políticas e diretrizes dos demais níveis de governo – federal, estadual, metropolitana e municipal –, buscando identificar as sobreposições existentes, as ações previstas desconsideram tal alinhamento,

inclusive apartando uma parcela dos atores dos processos de deliberação e implementação (ex. a falta de participação dos municípios na gestão portuária do PDZ). Ademais, considerando o enfraquecimento da escala metropolitana pela gestão estadual nos últimos anos²³, entende-se que o planejamento proposto pelo PMDE-BS (2014) dificilmente será incorporado, já que o poder público municipal historicamente não têm envidado esforços para pensar em soluções a nível metropolitano na Baixada Santista – sobretudo ao se ter em vista a dependência de financiamento estadual e federal para a implementação de ações na maior parte dos municípios da RMBS.

Tendo em vista o Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (2020), o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista (PMDE-BS, 2014) e a minuta final do Projeto de Lei Complementar que institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, em fase de revisão (2022), as seguintes coalizões de defesa foram identificadas (Figura 15): *i.* poder público (federal, metropolitano e municipal); *ii.* portuária-imobiliária; *iii.* população (metropolitana e local).

²³ Citam-se como exemplo: a extinção da Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S/A (Emplasa) em maio/2019, organização pública com funções técnico-consultivas responsável pelo planejamento urbano da RMSP; e a tramitação em caráter de urgência do Projeto de Lei Complementar nº 14/2022 na Assembleia Legislativa de São Paulo (Alesp), que trata da centralização das demandas das regiões metropolitanas com a criação da Agência Estadual de Desenvolvimento Regional.

Figura 15 – As coalizões de defesa no planejamento santista-metropolitano



Fonte: Elaboração própria (2022), com base em Vicente e Calmon (2011)

A CD portuária-imobiliária constitui-se pelo setor privado, mais especificamente pelas empresas, construtoras e grandes monopólios empresariais no ramo das atividades portuárias, logísticas e imobiliárias, atuantes na RMBS e, mais especificamente, no município de Santos. Tem como principais interesses²⁴: *i.* garantir a rentabilidade e a lucratividade das atividades portuárias e imobiliárias; *ii.* obter prioridade no ordenamento e uso do solo local-metropolitano; e *iii.* implementar medidas socioambientais apenas para atendimento às exigências normativas. Seu forte poder político-financeiro e sua alta capacidade de articulação política permitem que seja capaz de influenciar a CD poder público.

A CD população é composta pelos habitantes da RMBS e, mais propriamente, do município de Santos. Seus principais interesses são: *i.* garantir o bem-estar coletivo; *ii.* reduzir as incomodidades advindas das atividades portuárias; *iii.* priorizar o uso residencial, educacional e comercial nos bairros; *iv.* participar dos processos decisórios no planejamento local-metropolitano. Devido a seu fraco poder político-financeiro e baixa capacidade de articulação política, não consegue influenciar as decisões da CD poder público.

²⁴ Para fins de simplificação do Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), os interesses das coalizões de defesa são entendidos, neste caso, como intimamente relacionados às crenças da natureza humana (núcleo duro ou *deep core*), às crenças políticas (núcleo político ou *policy core*) e a aspectos instrumentais (aspectos secundários ou *secondary aspects*) compartilhadas pelos grupos de atores que as compõem.

A CD poder público é composta por duas sub-coalizões (sub-CD), sendo elas: *i.* poder público federal e municipal; e *ii.* poder público metropolitano. Apesar da sub-CD poder público federal e municipal reunir os mesmos interesses, é importante reforçar que o ente municipal foi desconsiderado no processo decisório pelo poder público federal, conforme análise do PDZ. Para o caso da primeira sub-coalizão de defesa, tem-se como principais interesses: *i.* priorizar o desenvolvimento econômico; *ii.* dinamizar o setor portuário-imobiliário; *iii.* implementar o "planejamento estratégico" e a "cultura empreendedora". Com relação à segunda sub-coalizão, os principais interesses são: *i.* garantir o desenvolvimento urbano e econômico; *ii.* reduzir as desigualdades intrametropolitanas; *iii.* implementar o "planejamento estratégico".

Conforme tratado no capítulo 1 – Fundamentação Teórica, “*na maioria dos subsistemas, haverá uma coalizão dominante que é mais bem sucedida em traduzir suas metas em ações governamentais e duas ou três outras subordinadas a ela*” (WEIBLE, 2003, p. 462 apud VICENTE; CALMON, 2011, p. 3). Para o caso da RMBS e do município de Santos, observa-se a CD portuária-imobiliária como dominante, sendo, inclusive, priorizada pela CD poder público (sobretudo a sub-CD poder público federal e municipal) a pautar seus interesses nos planos institucionais, em detrimento da CD população. Por sua vez, a CD população não tem seus interesses priorizados por não ser incluída no processo de construção dos planos, o que dificulta que seus interesses sejam considerados pela sub-CD poder público federal e municipal. Apesar da sub-CD poder público metropolitano considerar os interesses da CD população, esta é excluída da construção do PMDE-BS (2014), não participando do processo de priorização de interesses – o que reforça o caráter tecnocrático desta sub-CD e do plano. É importante compreender, ainda, que os recursos dotados pela CD portuária-imobiliária – maior capacidade de mobilização de recursos financeiros, conhecimento técnico, número de apoiadores e membros das coalizões, autoridade legal, dentre outros aspectos (VICENTE; CALMON, 2011) – são determinantes para que os planos e, de modo mais amplo, as políticas públicas formuladas reproduzam suas crenças políticas e atendam, assim, a seus interesses.

Apesar de haver um esforço por parte da CD população, que se articula em associações de moradores (como o caso do bairro Vila Mathias, em Santos, relatado no capítulo 2 – Baixada Santista em Planos), essa não dispõe dos mesmos recursos que a CD portuária-imobiliária – inclusive ao considerar a dificuldade de compreensão técnica das alterações propostas pelo Plano Diretor e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. Apesar de terem sido realizadas oficinas preparatórias e audiências públicas por regiões na cidade de

Santos, durante o processo de revisão das leis, nota-se que não há um esforço da CD poder público em facilitar o entendimento da linguagem jurídica e, sobretudo, percebe-se uma falta de transparência com relação aos reais interesses por trás das alterações propostas. Conforme tratado no capítulo 1 – Fundamentação Teórica, o ideário da “cidade funcional”, que surge na década de 1990 e se concretiza na elaboração dos “planos estratégicos”, resulta em reservar a cidade e seus processos decisórios a “(...) *um grupo de elite de potenciais compradores: capital internacional, visitantes e usuários solváveis*” (VAINER, 2000, p. 83 apud FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 21-22), mesmo que publicizada uma imagem da cidade “*democrática, flexível e estimulante da participação e discussão de vários segmentos da sociedade*” (FERRARI JÚNIOR, 2004, p. 21). Tal processo nitidamente se apresenta em Santos.

Com base nos “cinco Qs” da resiliência urbana propostos por Meerow e Newell (2016), buscou-se responder aos questionamentos feitos pelos autores e expostos no capítulo 1 da presente pesquisa, para cada um dos três planos analisados (Quadro 9).

Quadro 9 – Os “cinco Qs” da resiliência urbana no planejamento santista-metropolitano

CINCO Qs	PDZ (2020)	PMDE-BS (2014)	PD (2022)
PARA QUEM?	CD Poder público federal <i>inclui e prioriza a</i> CD Portuária-Imobiliária <i>exclui a</i> CD População	CD Poder público metropolitano <i>inclui, em partes</i> CD População e CD Portuária-Imobiliária	CD Poder público municipal <i>inclui e prioriza</i> CD Portuária-Imobiliária <i>exclui a</i> CD População
DE QUÊ? PARA QUÊ?	Capacidade específica de adaptação a perturbações: <i>Logística portuária</i>	Suposta capacidade geral de adaptação a perturbações: <i>Social, ambiental e econômica</i>	Suposta capacidade geral de adaptação a perturbações: <i>Social, ambiental e econômica</i>
PARA QUANDO?	<i>Longo prazo</i> , orientado por certo grau de transformação na dimensão <i>econômica</i>	<i>Longo prazo</i> , orientado por certo grau de transformação nas dimensões <i>social, ambiental e econômica</i>	<i>Curto prazo</i> , orientado pela manutenção do sistema

CINCO Qs	PDZ (2020)	PMDE-BS (2014)	PD (2022)
PARA ONDE?	<i>Fluxos locais, nacionais e internacionais,</i> desconsiderando a escala metropolitana	<i>Fluxos locais, metropolitanos e nacionais</i>	<i>Fluxos locais, metropolitanos, nacionais e internacionais</i>
POR QUÊ?	<ul style="list-style-type: none"> • Modernização portuária • Ganho de produtividade e eficiência 	<ul style="list-style-type: none"> • Redução de desigualdades • Desenvolvimento urbano e econômico • Eficiência e transparência 	<ul style="list-style-type: none"> • Mudanças climáticas • Desenvolvimento econômico • Suposta inclusão social e territorial

Fonte: Elaboração própria (2022), com base em Meerow e Newell (2016)

Ao questionar: “*resiliência para quem?*”, Meerow e Newell (2016) buscam compreender qual visão de um futuro resiliente desejável prevalece e quem se beneficia ou perde como resultado desta construção particular – considerando que quem toma as decisões molda qual resiliência é priorizada ao longo do tempo. Tendo em vista as coalizões de defesa identificadas nos planos analisados e partindo do esquema apresentado anteriormente (Figura 15), a CD poder público (federal, metropolitano e local) configura-se como tomadora de decisão, havendo diferenças entre incluídos e/ou priorizados e excluídos, com a construção da resiliência urbana em cada plano. Para o caso do PDZ (2020), ao favorecer o desenvolvimento econômico em detrimento do desenvolvimento urbano e da partilha de benefícios gerados com o Porto de Santos – omitindo-se, inclusive, de prever ações que superem a mera mitigação dos impactos gerados pela atividade portuária –, a sub-CD poder público federal inclui e prioriza a CD portuária-imobiliária e exclui a CD população. Conclui-se, portanto, que o PDZ constrói uma resiliência orientada para a CD portuária-imobiliária. Já com relação ao PMDE-BS (2014), ao considerar fatores de desigualdade, a sub-CD poder público metropolitano inclui, em partes, tanto a CD portuária-imobiliária quanto a CD população – já que esta última não participa do processo de elaboração do planejamento metropolitano, o que faz questionar se é, de fato, incluída. A resiliência a que o PMDE-BS se propõe construir é orientada, portanto, para ambas as coalizões de defesa. E, por fim, no que se refere ao PD de Santos (2022), apesar do Plano Diretor trazer menções à participação popular, não são previstos instrumentos que garantam a gestão democrática, conforme tratado anteriormente. Além de tal aspecto, as alterações propostas tornam o zoneamento municipal mais permissivo

a atividades portuárias, logísticas e retroportuárias, de modo a minimizar os impactos socioambientais gerados na cidade. Soma-se a manutenção de um potencial construtivo elevado em áreas já adensadas e verticalizadas. Há, portanto, uma convergência com o que foi apresentado no PDZ (2020) ao também incluir e priorizar a CD portuária-imobiliária e excluir a CD população. Neste sentido, a resiliência proposta pelo PD de Santos (2022) é orientada para a CD portuária-imobiliária.

Ao tratar sobre “*resiliência de quê e para quê?*”, Meerow e Newell (2016) argumentam que a operacionalização da resiliência requer a especificação do que será tornado resiliente para quê, considerando qual perturbação é priorizada. Segundo os autores, a tensão existente se dá entre maximizar a resiliência específica às ameaças existentes ou a capacidade geral de se adaptar a perturbações imprevistas. No que se refere ao PDZ (2020), constrói-se uma capacidade específica de adaptação a perturbações, direcionada à dimensão econômica, no âmbito da logística portuária. Já com relação ao PMDE-BS (2014), nota-se um discurso que prevê capacidade geral de adaptação a perturbações, que compreende as dimensões social, ambiental e econômica, de forma mais ampla. Todavia, é importante destacar as limitações existentes com relação às Estratégias de Desenvolvimento e à capacidade de implementação dos objetivos previstos pelo plano, conforme tratado anteriormente no presente capítulo. De forma análoga ao PMDE-BS, o PD de Santos (2022) é orientado por uma suposta capacidade geral de adaptação a perturbações – havendo, inclusive, uma menção à adaptação às mudanças climáticas –, mas sem haver a definição de objetivos que contribuam efetivamente para uma transformação do sistema urbano santista.

A “*resiliência para quando?*” contempla o entendimento da escala temporal considerada para a construção da resiliência urbana, seja ela orientada por perturbações: de curto prazo, buscando a manutenção do sistema (*system persistence*); ou de longo prazo, aproximando-se de certo grau de transição ou transformação (*transition or transformation*). O PDZ (2020) e o PMDE-BS (2014) consideram perturbações de longo prazo, visando certo grau de transformação do sistema e, portanto, preparando-se para enfrentar ameaças futuras – o primeiro na dimensão econômica e o segundo nas dimensões social, ambiental e econômica –, enquanto o PD de Santos (2022) orienta-se por perturbações de curto prazo ao desconsiderar a capacidade de suporte do sistema urbano santista.

Com relação à “*resiliência para onde?*”, considera-se a conexão das cidades com regiões vizinhas e globais por meio de redes econômicas, políticas e de infraestrutura. Para os autores, é fundamental que a construção da resiliência seja capaz de refletir as interações escalares e o entendimento de como promover a resiliência em uma escala espacial afeta as

demais. No PDZ (2020), são considerados os fluxos locais, nacionais e internacionais, tendo em vista a necessidade de operacionalização do Porto de Santos, desconsiderando a escala metropolitana. Todavia, salienta-se que os fluxos locais são considerados de forma limitada, apenas no que se refere aos interesses logísticos-portuários, já que a dinâmica de produção do espaço urbano santista é desconsiderada pelo plano. O PMDE-BS (2014) prevê as interações existentes entre os fluxos locais, metropolitanos e nacionais, tendo em vista sua escala de planejamento e a previsão de ações setoriais alinhadas às políticas dos demais níveis de governo. O PD de Santos (2022) também reflete fluxos locais, metropolitanos, nacionais e internacionais, a partir do planejamento local de um município com projeção a nível mundial.

E, por fim, a “*resiliência por quê?*” avalia o objetivo que se busca cumprir com a construção da resiliência, considerando por que é promovida. Neste aspecto, é possível conceber uma íntima relação com o Modelo de Coalizões de Defesa (MCD), já que as coalizões de defesa articulam-se em torno de crenças e prioridades comuns sobre assuntos políticos específicos, de modo determinante para a formulação de políticas públicas ao competir com outras coalizões de defesa por políticas “vencedoras”. As crenças políticas de cada coalizão de defesa refletem, então, por que a resiliência é construída ao determinar a direção que será dada ao planejamento por ela desejado. Neste sentido, o PDZ (2020) busca construir resiliência para a modernização portuária e o ganho de produtividade e eficiência. O PMDE-BS (2014) orienta-se pela redução de desigualdades, pelo desenvolvimento urbano e econômico e pela eficiência e transparência. Já o PD de Santos (2022) constrói resiliência tendo em vista as mudanças climáticas, o desenvolvimento econômico e uma suposta inclusão social e territorial.

Nota-se, também, uma insuficiência dos planos institucionais em garantirem os pilares da justiça ambiental de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação, tendo em vista a ausência da previsão dos interesses da CD população em seu conteúdo, bem como a ausência de sua participação no processo de construção de tais planos.

No que se refere ao pilar de redistribuição, não há menções por parte do PDZ (2022) acerca da partilha dos benefícios gerados pelo desenvolvimento portuário junto à sociedade, sendo previsto apenas pelo PMDE-BS (2014) e pelo PD de Santos (2022) enquanto objetivos, mas sem apresentar as formas de implementação para garanti-lo.

Com relação aos pilares de reconhecimento e participação e conforme discutido no capítulo 1 – Fundamentação Teórica, Fitzgibbons e Mitchell (2019) destacam que o reconhecimento de grupos sociais marginalizados é fundamental para endereçar desigualdades estruturais. Schlosberg (2007) completa que, não apenas seu reconhecimento, mas permitir

que grupos marginalizados identifiquem suas próprias necessidades, prioridades e representações pode ajudar a mitigar a deturpação, e a experiência vivida diante de desigualdades estruturais pode fornecer percepções e perspectivas únicas, capazes de informar soluções. Apesar de serem previstas consultas e audiências públicas no processo de construção dos planos analisados, essas são insuficientes para garantir a efetividade do processo participativo – considerando, sobretudo, a crítica feita por Cooke e Kothari (2001) de que a inclusão em processos de planejamento não resolve inevitavelmente as injustiças. Ainda, nota-se que, para o caso dos planos analisados, sobretudo do PD de Santos (2022), a falsa ideia de “legitimidade” muitas vezes conferida aos instrumentos participativos resulta por secundar as decisões tomadas pelos atores influentes – neste caso, a CD poder público, influenciada pela CD portuária imobiliária – por terem “consultado” as partes interessadas.

E, por fim, pode-se considerar que o pilar de capacitação também é tratado de forma superficial pelos planos, já que a CD população não é priorizada e, neste sentido, as oportunidades de “fazer” e “ser” de um indivíduo e a possibilidade de escolha a elas atrelada não são previstas pelos objetivos e ações dos planos – com exceção do PMDE-BS (2014), que busca tratar do desenvolvimento social de forma mais atenta.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A expansão da Região Metropolitana da Baixada Santista foi acompanhada do desenvolvimento de infraestruturas, atividades industriais e funções turísticas, que produziram uma série de passivos ambientais e sociais. As desigualdades intrametropolitanas constituem-se como um desafio latente no planejamento santista-metropolitano, especialmente quando se observa a conjuntura atual, em que se encontra destituído de força política, frente a um cenário de enfraquecimento da institucionalidade metropolitana.

O município de Santos espelha boa parte das contradições existentes na região metropolitana. Abriga o Porto de Santos, de importância regional, nacional e internacional, atraindo o setor privado para potenciais investimentos lucrativos, associados às atividades portuárias, logísticas e imobiliárias na cidade. O processo de verticalização e valorização imobiliária em curso tem contribuído para a segregação socioespacial, havendo uma parcela significativa da população que se encontra às margens da políticas públicas, as quais atendem os interesses estratégicos da gestão municipal e do empresariado santista.

A análise do arcabouço de planos institucionais, propostos por diferentes níveis de governo, em diferentes escalas e com objetivos distintos, permite compreender importantes aspectos que norteiam o planejamento santista-metropolitano. Apesar de serem abordadas as dimensões social e ambiental, existe um favorecimento da dimensão econômica, com forte influência do planejamento estratégico, da “cultura empreendedora” e do novo paradigma do gerenciamento empresarial. Analogamente, as dimensões econômica e ambiental são tratadas enquanto opostas no processo de planejamento, perpetuando-se a ideia de não ser possível garantir o desenvolvimento econômico e ambiental simultaneamente. Quando seus objetivos tratam de forma integrada, as ações propostas não são capazes de refletir tal integração, minimizando, inclusive, os impactos socioambientais gerados por atividades econômicas, com destaque às atividades portuárias e imobiliárias – apesar do PMDE-BS (2014) ser o único plano que identifica fatores de desigualdade e busca atuar sobre eles.

O levantamento dos atores que participam do planejamento santista-metropolitano permitiu que fossem identificadas as coalizões de defesa (CD) poder público (federal, metropolitano e municipal), portuária-imobiliária e população (metropolitana e local), bem como os interesses políticos que serão pautados no planejamento urbano. Nota-se uma dominação da agenda pública pela CD portuária-imobiliária – dotada de forte poder financeiro e alta capacidade de articulação política, aspectos determinantes para ditar os rumos do planejamento santista-metropolitano. Tal favorecimento resulta em um afastamento

ou desconsideração da CD população dos/nos processos de elaboração dos planos e das/nas decisões que impactam diretamente a dinâmica local e metropolitana, de modo a contribuir para a manutenção do *status quo* de um sistema urbano injusto e disfuncional na RMBS.

Avalia-se, portanto, que os planos institucionais não garantem a justiça ambiental em seu conteúdo, não sendo capazes de atender à complexidade política, econômica, ambiental e social da RMBS e, mais especificamente, de seu polo regional, o município de Santos. Neste sentido, os pontos frágeis da interlocução entre os planos poderiam ser superados por meio:

- I. do efetivo alinhamento do planejamento a nível federal, metropolitano e municipal para minimizar a sobreposição e as divergências existentes nos planos institucionais;
- II. da previsão de um desenvolvimento social, econômico e ambiental, de forma integrada e equalizada, considerando as porções do território relegadas no planejamento urbano;
- III. da garantia da paridade nas esferas de participação a nível local e metropolitano, integrando efetivamente a população nos processos de discussão e deliberação, sem subordinar suas demandas aos interesses portuários-imobiliários;
- IV. do fortalecimento da gestão metropolitana, envidando esforços coletivos para agir sobre problemas comuns, de modo a considerar condicionantes, potencialidades e fluxos que superam a escala municipal;
- V. da implementação de um ordenamento territorial que efetivamente garanta uma relação porto-cidade harmônica e priorize os usos residencial, educacional e de lazer em áreas consolidadas e em fase de consolidação, duramente impactadas pelas atividades portuárias, logísticas e retroportuárias;
- VI. do controle do processo de verticalização e valorização imobiliária a partir de instrumentos de planejamento e ordenamento territorial, reduzindo o potencial construtivo em áreas já adensadas e verticalizadas; e
- VII. da construção da resiliência urbana a partir da justiça ambiental no planejamento santista-metropolitano, centrado nos pilares de redistribuição, reconhecimento, participação e capacitação.

O presente Trabalho de Conclusão de curso do Bacharelado em Planejamento Territorial realizou: *i.* a análise de planos institucionais nas escalas federal, metropolitana e municipal, à luz da justiça ambiental, identificando suas lacunas, divergências e convergências; e *ii.* o levantamento de atores que participam do planejamento santista-metropolitano, articulados em coalizões de defesa, tendo em vista a identificação da priorização dos interesses da coalizão de defesa portuária-imobiliária. Neste sentido, tais resultados são relevantes ao contribuir para a revisão do planejamento santista-metropolitano,

de modo a garantir os pilares da justiça ambiental e tornando o território mais justo e resiliente. Enquanto limitações, consideram-se: *i.* ausência do olhar para outros planos e instrumentos que possibilitariam a implementação dos planos analisados; e *ii.* ausência de uma análise detalhada do processo de construção em termos dos atores (coalizões de defesa), também devido a poucas informações disponíveis. Por fim, identifica-se como possibilidade de desdobramento da presente pesquisa o estudo da implementação dos planos institucionais analisados, conferindo maiores subsídios para a compreensão da resiliência urbana no planejamento santista-metropolitano (e, portanto, do Quadro 9 - p. 96-97), sendo possível analisar a garantia (ou a ausência) dos pilares da justiça ambiental, considerando a compreensão do que foi efetivamente implementado e de como impactou, de fato, o território da Baixada Santista e do município de Santos ao longo dos anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEM. **Plano Metropolitano de Desenvolvimento Estratégico da Baixada Santista 2014-2030**. Geo Brasilis, 2014. Disponível em: https://www.agem.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/AGEM-PMDE-CADERNO_compressed.pdf. Acesso em: 18 mai. 2022.

AGÊNCIA METROPOLITANA DA BAIXADA SANTISTA – AGEM. **Relação de Projetos financiados pelo FUNDO**. 2017. Disponível em: <https://www.agem.sp.gov.br/wp-content/uploads/2019/10/PROJETOS-FINANC.-FUNDO-31.08.2017-1.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2022.

ARAÚJO, Suely Mara Vaz Guimarães. **Coalizões de Advocacia na formulação da Política Nacional de Biodiversidade e Florestas**. Dissertação (Mestrado). Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, 2007. 334 p. Disponível em: https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/5756/1/disser_Suely%20Mara%20Vaz%20Guimaraes%20de%20Araujo.pdf. Acesso em: 12 ago. 2021.

AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS – SPA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos (PDZ)**: Atualização pontual e expedita do PDZPS 2006. Santos, ago. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/centrais-de-conteudo/pdz29-pdf>. Acesso em: 6 mar. 2022.

AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS – SPA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento - PDZ**: Porto Organizado de Santos. Santos, jul. 2020. Apresentação em Power Point, 40 slides, color. Disponível em: <https://www.portodesantos.com.br/wp-content/uploads/PDZ.pdf>. Acesso em: 6 mar. 2022.

AUTORIDADE PORTUÁRIA DE SANTOS – SPA. **Plano de Desenvolvimento e Zoneamento do Porto de Santos**. Ministério da Infraestrutura. Santos, 2020. Disponível em: https://sopesp.com.br/wp-content/uploads/2020/07/PDZ_BRSSZ_Julho_2020.pdf. Acesso em: 6 mar. 2022.

BARROS, Mariana Ferrari; CARRIÇO, José Marques. **Esvaziamento e transformação morfológica da área central de Santos/SP**: gênese e perspectivas. urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20180100. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180100>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRASIL. **Lei Federal** nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em: 30 jul. 2022.

BRASIL. **Lei Federal** 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: 30 jul. 2022.

CARRIÇO, José Marques. **Legislação urbanística e segregação espacial nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16131/tde-04022022-132433/pt-br.php>. Acesso em: 06 ago. 2022.

COSTA, Marco Aurélio. **Da razão instrumental à razão comunicativa: o percurso do planejamento na modernidade e as abordagens pós-positivistas**. Cadernos IPPUR, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 89-113, ago./dez. 2008. Acesso em: 03 fev. 2022.

COTE, Muriel; NIGHTINGALE, Andrea J. **Resilience thinking meets social theory: Situating social change in socio-ecological systems (SES) research**. Progress in Human Geography 36(4), p. 475-489, ago. 2012. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/236648284>. Acesso em: 20 out. 2021.

FARIAS, Luiz Antonio Chaves de. **Mobilidade populacional e produção do espaço urbano na Baixada Santista: um olhar sociodemográfico sobre sua trajetória nos últimos 20 anos**. Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/1063495>. Acesso em: 09 ago. 2022.

FITZGIBBONS, Joanne; MITCHEL, Carrie L. **Just urban futures? Exploring equity in “100 Resilient Cities”**. World Development 122, p. 648-659, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/333703413_Just_urban_futures_Exploring_equity_in_100_Resilient_Cities. Acesso em: 27. mai. 2021.

FOLKE, Carl et al. **Resilience and Sustainable Development: Building Adaptive Capacity in a World of Transformations**. Scientific Background Paper on Resilience – The Environmental Advisory Council to the Swedish Government. The World Summit on Sustainable Development. Estocolmo, abr. 2002. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/11086054_Resilience_and_Sustainable_Development_Building_Adaptive_Capacity_in_a_World_of_Transformations. Acesso em: 20 out. 2021.

GONÇALVES, Leandra R.; XAVIER, Luciana Y.; TURRA, Alexandre; TORRES, Pedro Henrique; ZIONI, Silvana; JACOBI, Pedro R. **O litoral da macrometrópole: tão longe de Deus e tão perto do Diabo**. Desenvol. Meio Ambiente, v. 54, 40-65, jul./dez. 2020. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/69275>. Acesso em: 06 ago. 2022.

GUNDERSON, Lance H.; HOLLING, C. S. **Panarchy: Understanding Transformations in Human and Natural Systems**. Island Press, Washington DC, 2002. Disponível em: <http://www.loisellelab.org/wp-content/uploads/2015/08/Holling-Gundersen-2002-Resilience-and-Adaptive-Cycles.pdf>. Acesso em: 20 out. 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br>. Acesso em: 28 jul. 2022.

FERRARI JÚNIOR, José Carlos. **Limites e potencialidades do planejamento urbano: Uma discussão sobre os pilares e aspectos recentes da organização espacial das cidades brasileiras**. Estudos Geográficos, Rio Claro, 2(1):15-28, jun. 2004. Disponível em:

http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/especializacao/planejamento/arquivos/ferrari_junior_jose_carlos.pdf. Acesso em: 11 mar. 2022.

LIMA JUNIOR, Pedro de Novais. **Uma estratégia chamada “planejamento estratégico”**: deslocamentos espaciais e atribuições de sentido na teoria do planejamento urbano. Dissertação (Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003. Disponível em: <http://memoriadasolimpiadas.rb.gov.br/jspui/bitstream/123456789/442/1/IU044%20-%20Pedro%20NOVAIS%20-%20Uma%20estrat%C3%A9gia%20chamada%20planejamento%20estrat%C3%A9gico.pdf>. Acesso em: 16 mar. 2022.

LEBEL, Louis; ANDERIES, John M.; CAMPBELL, Bruce; FOLKE, Carl; HATFIELD-DODDS, Steve; HUGHES, Terry P.; WILSON, James. **Governance and the Capacity to Manage Resilience in Regional Social-Ecological Systems**. *Ecology and Society* 11(1): 19. 2006. Disponível em: <http://www.ecologyandsociety.org/vol11/iss1/art19/>. Acesso em: 14 dez. 2021.

LIBERADOS R\$ 9,9 milhões do Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. **Prefeitura de Santos**, 22 jun. 2018. Disponível em: <https://www.santos.sp.gov.br/?q=noticia/liberados-r-99-milhoes-do-fundo-de-desenvolvimento-metropolitano>. Acesso em: 25 jul. 2022.

MALAVSKI, Paula Dagnone. **O programa municipal Alegria Centro (Santos-SP)**: alegria para poucos e exclusão para muitos. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2011. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-12082013-121635/pt-br.php>. Acesso em: 16 jul. 2021.

MEEROW, Sara; NEWELL, Joshua P.; STULTS, Melissa. **Defining urban resilience**: A review. *Landscape and Urban Planning* 147, p. 38–49, mar. 2016. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/288932192>. Acesso em: 20 out. 2021.

MEEROW, Sara; NEWELL, Joshua P. **Urban resilience for whom, what, when, where, and why?**. *Urban Geography*, jul. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1080/02723638.2016.1206395>. Acesso em: 20 out. 2021.

NÚCLEO DE ESTUDOS, PESQUISAS E EXTENSÃO EM SAÚDE SOCIOAMBIENTAL – NEPSSA. **Implicações sociais do PDZ do Porto de Santos**. Comunicação pessoal. Universidade Federal de São Paulo, Santos, 2022.

NOGUEIRA, Fernando de Melo. Gestão Estratégica no Setor Público: Especificidades, Limites e Possibilidades. **Revista Inteligência Empresarial**, out. 2015. Disponível em: <http://revista.diretiva1.com.br/blog/artigos/19/Gestao-Estrategica-no-Setor-Publico-Especificidades-Limites-e-Possibilidades#:~:text=em%20Ci%C3%A9ncia%20Pol%C3%ADtica,-O%20planejamento%20p%C3%ABblico%20brasileiro%20tem%20sido%20seriamente%20criticado%20principalmente%20diante,desenvolvidos%20para%20as%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20privadas>. Acesso em: 17 mar. 2022.

O que mudará com o novo PDZ do Porto de Santos?. **Intermodal Digital**. 27 ago. 2020. Disponível em:

<https://digital.intermodal.com.br/modais/o-que-mudara-com-o-novo-pdz-do-porto-de-santos>. Acesso em: 17 mar. 2022.

PUPO, Amanda. Após vitória na Justiça, Infraestrutura aprova novo PDZ do Porto de Santos. **Uol**, 29 jul. 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2020/07/29/apos-vitoria-na-justica-inf-raestrutura-aprova-novo-pdz-do-porto-de-santos.htm>. Acesso em: 13 ago. 2021.

RAMALHO, Paula Ciminelli. **Avaliação de Impacto Ambiental em diálogo com o campo do planejamento**: o caso das obras de aproveitamento de recursos hídricos para a Macrometrópole Paulista. 2021. Dissertação (Doutorado). Universidade Federal do ABC, São Bernardo do Campo, 2021.

RIOS, Lenimar Gonçalves; VIANA, Mônica Antonia; MORRONE, Alexandre Lukas. **Adensamento e verticalização nos municípios centrais da Região Metropolitana da Baixada Santista**. Dossiê: as metrópoles sob governança neoliberal/ultraliberal. *Cad. Metropole* 24 (54), mai./ago. 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cm/a/CSxTyVHT9vsVZPRb4rjvz7R/?lang=pt>. Acesso em: 06 ago. 2022.

ROMANI, Carlo. **Comunidades caiçaras e expansão portuária em Santos** - uma análise histórica do conflito. *Revista Científica Integrada*. Unaerp Campus Guarujá. 2010. Disponível em: <https://www.unaerp.br/revista-cientifica-integrada/edicoes-anteriores/edicao-n-1-2014/1453-1-26-400-1-sm/file>. Acesso em: 06 ago. 2021.

SALEME, Edson Ricardo; CARRIÇO, José Marques; RIOS, Lenimar Gonçalves; VIANA, Mônica Antonia. **A elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Baixada Santista**: Avanços e desafios. Relatório de Pesquisa - Componente B. Projeto Governança Metropolitana no Brasil. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, Brasília, 2021. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/210114_relatorio_de_pesquisa_pgmb_rm_bs_complemento_b.pdf. Acesso em: 14 jul. 2021.

SANTOS, Marcelo Burgos Pimentel dos; BITTENCOURT, Lúcio Nagib; SANTOS, Fernanda Burgos Pimentel dos. **Revitalização urbana**: consensos e conflitos no Centro Histórico de Santos vistos a partir da mídia local. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, v. 12, n. 50. jan./jun, 2007. Disponível em: https://pesquisa-eaesp.fgv.br/sites/gvpesquisa.fgv.br/files/arquivos/fernando_burgos_pimentel_dos_santos_revitalizaacao_urbana.pdf. Acesso em: 12 jul. 2021.

SANTOS. **Minuta Final de Projeto de Lei Complementar**. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em: https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/minuta_plano_diretor_-_versao_final_03.01.2022.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

SANTOS. **Minuta Final de Projeto de Lei Complementar**. Disciplina o Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos, e dá outras providências. Disponível em:

https://www.santos.sp.gov.br/static/files_www/files/portal_files/SEDURB/plc_26_2022_-_luis.pdf. Acesso em: 26 jul. 2022.

SANTOS, Thiago Henrique Dias. **Relação Porto-Cidade: Sustentabilidade - Porto de Santos**. São Paulo: Editora Dialética, 2022.

SÃO PAULO. **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 e a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano 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: 06 ago. 2022.

SCAZUFCA, Mauro. **A primazia do Porto de Santos no cenário portuário nacional no período contemporâneo. Determinantes logísticos, territoriais e de gestão**. Dissertação (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 2012. 377 p. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-03072012-142612/en.php>. Acesso em: 25 set. 2022.

SCHLOSBERG, David. **Defining Environmental Justice: Theories, Movements and Nature**. Oxford University Press Inc., Nova Iorque, 2007.

SOUZA, Caroline. Santos é a cidade mais verticalizada do Brasil, aponta pesquisa. **Diário do Litoral**. 21 se. 2018. Disponível em: <https://www.diariodolitoral.com.br/cotidiano/santos-e-a-cidade-mais-verticalizada-do-brasil-aponta-pesquisa/117399/>. Acesso em: 06 ago. 2022.

TOWS, Ricardo Luiz; MENDES, Cesar Miranda. **Reflexões sobre o planejamento estratégico na cidade de Maringá (PR): o caso do Projeto Eurogarden**. Bol. geogr., Maringá, v. 33, número especial, p. 122-138, 2015.

VICENTE, Victor Manuel Barbosa; CALMON, Paulo Carlos Du Pin. **A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa**. XXXV Encontro da ANPAD. Rio de Janeiro/RJ, 2011. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2021.