



**XVIII ENANPUR**  
NATAL 2019  
27 a 31 maio

## **PLANEJAMENTO, ESCALA E CONFLITOS AMBIENTAIS NA METRÓPOLE EXPANDIDA: dois casos na Macrometrópole Paulista.**

### **Autores:**

Pedro Henrique Torres - Universidade de São Paulo (USP) - [pedrohtorres@usp.br](mailto:pedrohtorres@usp.br)

Ruth Ferreira Ramos - Universidade Federal do ABC (UFABC) - [ramosruth78@gmail.com](mailto:ramosruth78@gmail.com)

### **Resumo:**

A escala regional de planejamento tem sido apontada pela literatura especializada como pertinente para o enfrentamento dos problemas urbanos, ambientais e sociais que caracterizam as grandes. Analisaremos dois casos de conflitos ambientais relacionados às propostas para o desenvolvimento da Macrometrópole Paulista. O primeiro se refere a ampliação do Porto de São Sebastião. O segundo sobre a implantação de um centro logístico de grande porte na vila histórica de Paranapiacaba, na Região Metropolitana de São Paulo. A escala de planejamento regional está associada às transformações no âmbito econômico, no qual a globalização e os processos de reescalonamento são fundamentais para se compreender o desenvolvimento desigual (BRENNER, 2010; SOUZA, 2016). Por conseguinte, ela também está associada às contradições sócio-espaciais e ambientais da produção do espaço urbano (KLINK, 2014). Partindo do pressupostos de que conflitos ambientais como expressão de tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento (Acseirad, 2004) os casos elencados trazem elementos empíricos para a discussão do processo de produção capitalista do espaço.



# **PLANEJAMENTO, ESCALA E CONFLITOS AMBIENTAIS NA METRÓPOLE EXPANDIDA: o caso da Macrometrópole Paulista.**

## **INTRODUÇÃO**

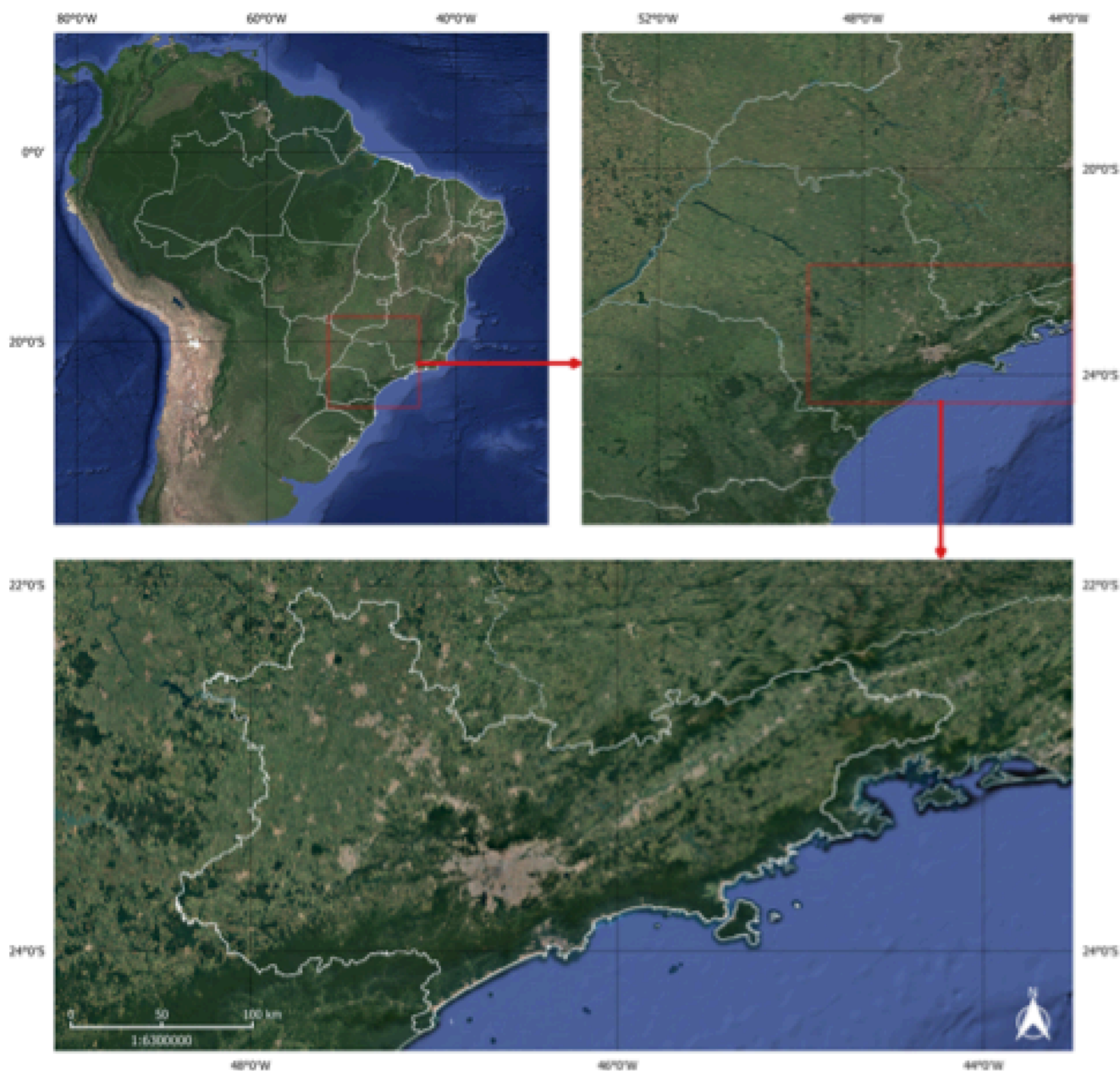
A escala regional de planejamento tem sido apontada pela literatura especializada como pertinente para o enfrentamento dos problemas urbanos, ambientais e sociais que caracterizam as grandes metrópoles no mundo contemporâneo. Uma vez que a questão ambiental não se restringe aos limites administrativos e territoriais dos municípios, uma nova agenda ambiental dependerá de um arranjo que promova a cooperação entre os poderes locais e que permita a interação entre municípios, estados e governo federal com os demais atores sociais, evidenciando a necessidade de uma governança metropolitana justa, democrática e eficaz (JACOBI, PERES, 2016; FREY, 2012).

No Estado de São Paulo, o governo estadual propôs uma nova escala de planejamento regional, denominada Macrometrópole Paulista (MMP). Ainda que não esteja formalmente institucionalizada por lei ou decreto, ela tem se configurado como unidade de planejamento territorial e plataforma para integração de políticas públicas, inclusive com dotações orçamentárias previstas no Plano Plurianual de São Paulo (TAVARES, 2018).

Trata-se, pela literatura clássica, de uma cidade-região (LENCIONI 2015, PASTERNAK e BÓGUS, 2017), abrigando as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Campinas, Vale do Paraíba e Litoral Norte, Baixada Santista e Sorocaba; as Aglomerações Urbanas de Jundiaí e de Piracicaba e a Unidade Regional de Bragantina, totalizando 174 municípios. Concentra uma população de 33,6 milhões de habitantes



que corresponde a 74,6% do total da população do Estado de São Paulo (EMPLASA, 2018).



**Figura 1 Mapa da Macrometrópole Paulista. 2018. Elaboração MacroAmb.**

No discurso oficial, para o governo estadual, a escala macrometropolitana configura-se como oportunidade para promover o desenvolvimento integrado das regiões metropolitanas paulistas e a diminuição dos desequilíbrios regionais

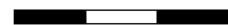


(EMPLASA, 2014). A conservação de parte do patrimônio natural do Estado de São Paulo deverá ser articulada nesta nova escala, buscando-se “a exploração sustentável dos ativos ambientais da MMP” (EMPLASA, 2014a,p. 32), com ênfase nos serviços ecossistêmicos. De fato, as maiores Unidades de Conservação do Estado de São Paulo e os remanescentes florestais da Serra do Mar e da Serra da Cantareira estão no território da MMP.

## Unidades de Conservação MMP

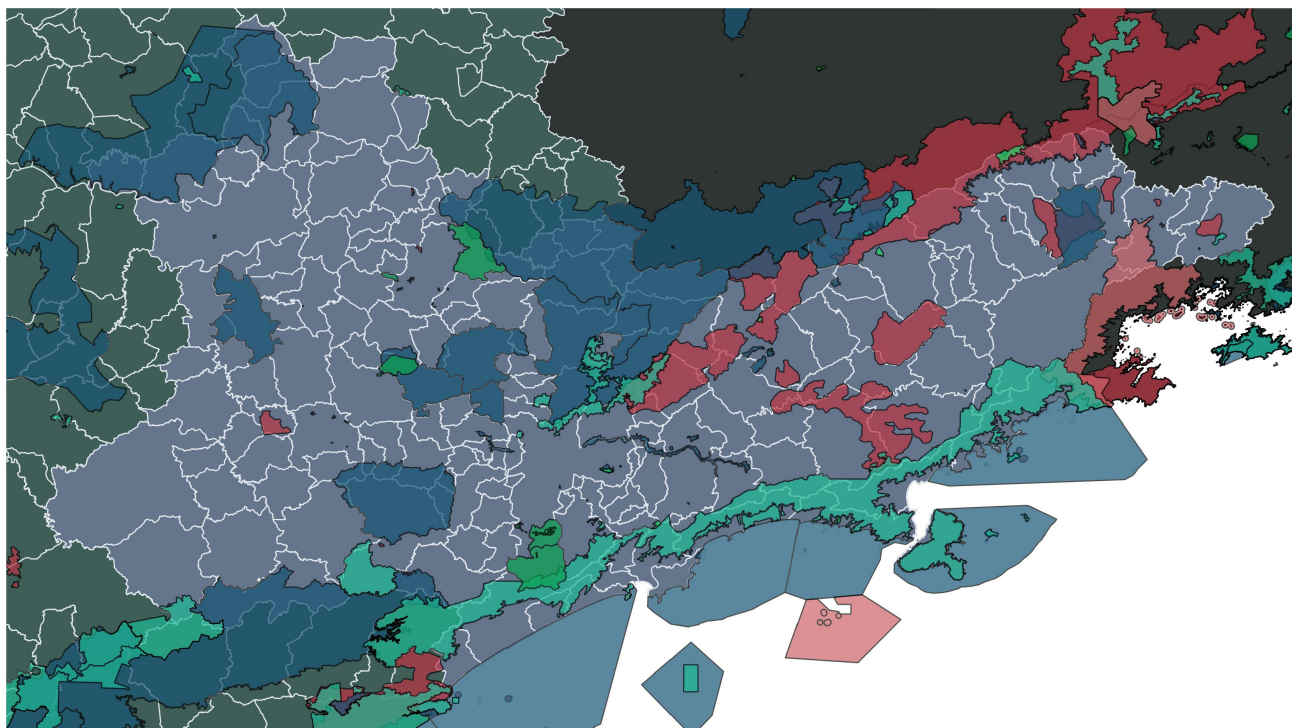
Fonte: MMA/IBGE e EEMPLASA

0 25 50 75 km



### Legenda

- UC's Municipais de Proteção Integral
- UC's Municipais de Uso Sustentável
- UC's Estaduais de Proteção Integral
- UC's Estaduais de Uso Sustentável
- UC's Federais de Proteção Integral
- UC's Federais de Uso Sustentável



**Figura 2 Unidades de Conservação na Macrometrópole Paulista. Elaboração MacroAmb, 2018.**

Embora do ponto de vista da proteção ambiental seja coerente propor um planejamento em uma escala que ultrapasse os limites municipais, intermunicipal ou regional, é preciso ficar atento às contradições e conflitos que existem na escala



metropolitana (KLINK, 2014). Se por um lado o planejamento regional, ao reconhecer que a conectividade inerente dos sistemas naturais no território da MMP pode favorecer o estabelecimento de políticas voltadas para sua conservação (MELLO-THÉRRY, 2011), por outro, a escala regional também é “influenciada pela existência de projetos políticos contraditórios” (KLINK, 2014, p.642).

Para o presente trabalho foram elencados dois estudos de caso de conflitos ambientais relacionados às propostas para o desenvolvimento da MMP. O primeiro se refere à Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, especificamente sobre a ampliação do Porto de São Sebastião. O segundo versa sobre a implantação de um centro logístico de grande porte na vila histórica de Paranapiacaba, localizada na Região Metropolitana de São Paulo.

O Estatuto da MetrÓpole, instituído pela Lei Federal 13.098/2015 estabeleceu em seu artigo primeiro as “diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados [...]” (BRASIL, 2015). Definindo o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUi) como instrumento para o planejamento e gestão de regiões metropolitanas, a incumbência na elaboração dos planos de acordo com o Estatuto da MetrÓpole é dos governos estaduais, sendo que cada município deverá compatibilizar seu plano diretor com o disposto no PDUi. Plano este que, aprovado mediante lei estadual, estabelece diretrizes para o planejamento de políticas públicas associadas às Funções Públicas de Interesse Comum (FPICs), isto é, aos temas que implicam uma integração de diferentes entes federativos na superação de problemas comuns.

No Estado de São Paulo, coube a Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa conduzir a elaboração dos planos. Nota-se aqui já um desequilíbrio em termos de prioridade, recursos e condução da elaboração dos PDUis das distintas regiões metropolitanas de São Paulo. Enquanto os PDUis da Região Metropolitana de São Paulo, Campinas e Baixada Santistas estão ou concluídos ou em fase de conclusão, outros como do Vale do Paraíba e Litoral Norte sequer começaram.



A Região Metropolitana de São Paulo (RMSP) foi instituída na década de 1970. Atualmente é regulamentada por lei estadual de 2011 que definiu os municípios que a integram e que criou o Conselho de Desenvolvimento Metropolitano de São Paulo (IPEA, 2017). Possui 7.946 Km<sup>2</sup> de área e é composta por 39 municípios. Tem elevada densidade demográfica com uma população de 21,6 milhões de habitantes (EMPLASA, 2018). É o principal polo industrial do Estado de São Paulo e considerada centro de inovação do país (LENCIONI, 2015). Simultaneamente, possui alto índice de precariedade urbana, com inúmeros assentamentos localizados em áreas de risco (CEM/CEBRAP, 2013).

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e do Litoral Norte é formada por cinco sub-regiões com um total de 39 municípios e 2,5 milhões de habitantes. Criada por lei em 2012, compreende uma área de 16.192 Km<sup>2</sup>, situando-se entre a RMSP e a Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apresenta as menores taxas de precariedade urbana da MMP, mas com expressivo volume de habitações em condições de precariedade, no litoral ocupando área íngremes da Serra do Mar (CEM/CEBRAP, 2013). Abriga extensas áreas de patrimônio natural localizadas na Serra da Mantiqueira, na Serra da Bocaina, na Serra do Mar e no litoral. Em seu território predominam atividades relacionadas ao setor automobilístico, aeronáutico, aeroespacial e bélico. Destacam-se também a existência do Porto de São Sebastião, de atividades petroleiras e do turismo (EMPLASA, 2018).

Em relação ao PDUI da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, o qual o Porto de São Sebastião deverá estar inserido, importante reflexão de Gomes (et. al. 2018) de que “Todo problema de planejamento é antes um problema da história territorial”. Nesse sentido, aponta os autores, é fundamental rever problemas estruturais da formação do território – não resolvido por sucessivos planos – para quando da elaboração do PDUI da região.

Uma das suposições do artigo reside na tendência à remodelação do espaço urbanorregional do Vale do Paraíba e Litoral Norte, à luz das diretrizes do PAM, sem as devidas considerações acerca da dialética global-local, subentendendo a indispensável liderança paulista, em detrimento da construção de um projeto de nação, social e territorialmente abrangente (Reschilian & Uehara, 2015). No caso, as regiões metropolitanas do Vale do Paraíba e Litoral Norte, Sorocaba e Ribeirão Preto seriam tomadas como “peças faltantes” do mosaico territorial da



Macrometrópole – a principal unidade de planejamento do governo estadual.  
(GOMES et. al, 2018)

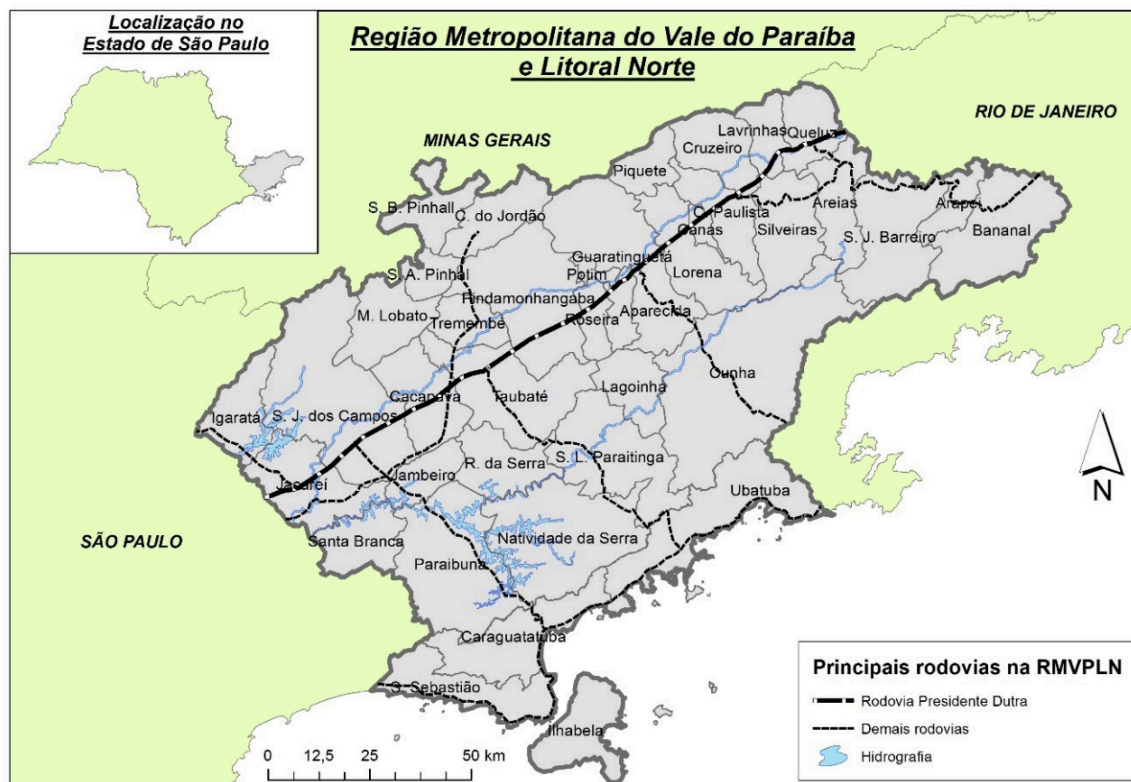


Figura 3 - Localização da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte  
Fonte: Elaboração de Daniel José de Andrade – IBGE (2010); DNIT (2013). IN: Gomes et. al., 2018.

O PDUI da Região Metropolitana de São Paulo foi elaborado no período de três anos, e atualmente encontra-se em fase de aprovação de minuta projeto de lei. O Conselho de Desenvolvimento da RMSP em 19 de outubro de 2015 instituiu o Comitê Executivo do PDUI da RMSP iniciando assim o processo de elaboração do plano (Deliberação CD 01/15). Durante o ano de 2016 foram realizadas reuniões de trabalho, oficinas e audiências municipais. Um Caderno de Proposta (EMPLASA,2018) acompanha a minuta de lei, constituindo-se de um documento técnico que contém princípios, diretrizes, orientações para ordenamento territorial, instrumentos de gestão e propostas estruturadas para a RMSP.

Em relação a questão ambiental foi sugerido o desenvolvimento do Sistema de Áreas Verdes e Áreas Protegidas (SAVAP), situado no contexto de elaboração do Plano



de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo (PDUI-RMSP), visando, nas palavras da Emplasa, estabelecer as bases para preservar, conservar, recuperar e conectar as áreas verdes e as áreas protegidas de suporte à biodiversidade e à sustentabilidade dos serviços ecossistêmicos na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Diante desse quadro, foi instituído, no final de 2017, um grupo de trabalho especificamente dedicado à estruturação preliminar do SAVAP na RMSP (GT-SAVAP). O grupo foi formado por representantes do governo do estado, prefeituras e sociedade civil, e empreendeu uma série de atividades orientadas pelas questões que problematizam o tema, estimulam determinado ponto de vista sobre o território metropolitano, e possibilitam prospectar elementos associados às áreas verdes e áreas protegidas na metrópole.

No próximo tópico discutiremos alguns aspectos sobre as contradições da escala regional. Em seguida, descreveremos o processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado em uma delas, na Região Metropolitana de São Paulo. Na seção seguinte examinaremos os dois casos citados, relacionando-os às estratégias de desenvolvimentos propostas para MMP, destacando-se os conflitos ambientais e as contradições.

## PLANEJAMENTO, METRÓPOLES E CONFLITOS AMBIENTAIS

A discussão, contextualização e análises dos principais conflitos ambientais no território da Macrometrópole Paulista são fundamentais, sobretudo em um contexto marcado pela variabilidade climática, em que maiores períodos de secas extremas ou chuvas intensas tendem a ser mais frequentes. Os problemas ambientais enfrentados hoje por essa cidade-região tendem a crescer nos próximos anos com aumento da população, a diminuição das áreas verdes, o aumento da demanda por moradia, água, energia e alimentação.



Embora a dificuldade de se entender o processo de invenção da Macrometrópole Paulista, de acordo com Tavares (2018)

“com a publicação do Plano de Ação da Macrometrópole 2013-2040 (PAM), a Macrometrópole Paulista inseriu-se no sistema de planejamento regional do estado de São Paulo e se constituiu como uma região institucionalizada (porém não regulamentada por lei específica). Índícios desse processo de estabelecido de uma nova escala de planejamento pode ser evidenciado pela inclusão da MMP junto aos instrumentos de planejamento e políticas públicas do Estado de São Paulo: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) passaram a definir orçamento específico para a MMP. O ppa 2012-2015 (Lei 14.676 de 28/12/2011)”(Tavares, 2018)

Longe de haver um consenso das diferentes perspectivas teóricas em torno do tema “questão ambiental”, na área do Planejamento Urbano e Regional parece haver uma consolidação de entendimento do tema enquanto parte integrante da produção social do espaço urbano. No caso específico das regiões metropolitanas de São Paulo a crise hídrica que tomou conta do estado entre 2014-2015, foi exemplo concreto da importância de se buscar um planejamento integrado no tocante aos recursos hídricos e sua governança – sobretudo pelo peso da má gestão pública comprovada à época, quanto à poluição, desperdício e ausência de uma política estratégica com visão de longo prazo (JACOBI, 2015).

A crise expôs também, sobretudo para o grande público, que os problemas ambientais atravessam fronteiras municipais. A água consumida na maior metrópole da América do Sul não é produzida em sua maior parte em seu próprio município. Soluções, à época, atingiam até a possibilidade de se buscar água em outros estados, alterando cursos de Rio, como no Rio de Janeiro, em relação ao Rio Paraíba do Sul.<sup>1</sup>

No Brasil, a questão ambiental no âmbito regional tende estar associada a uma tensão contínua com a agenda de desenvolvimento econômico (KLINK, 2014). Para Frey (2017, p.32), uma das características das políticas ambientais é que seu “processo político frequentemente se dirige para uma confrontação entre proteção do meio ambiente versus desenvolvimento”. Para se compreender a questão ambiental na

---

<sup>1</sup> Sobre a iniciativa ver: [https://www.huffpostbrasil.com/2014/03/21/entenda-a-guerra-da-agua-entre-sao-paulo-e-rio-de-janeiro\\_a\\_21667376/](https://www.huffpostbrasil.com/2014/03/21/entenda-a-guerra-da-agua-entre-sao-paulo-e-rio-de-janeiro_a_21667376/)



escala regional é necessário englobar as relações existentes entre os processos naturais, sociais e econômicos, suas contradições e conflitos, debatendo concomitantemente as prioridades do desenvolvimento econômico, social e ambiental.

A escala de planejamento regional está associada às transformações no âmbito econômico, no qual a globalização e os processos de reescalonamento são fundamentais para se compreender o desenvolvimento desigual (BRENNER, 2010; SOUZA, 2016). Por conseguinte, ela também está associada às contradições sócio-espaciais e ambientais da produção do espaço urbano (KLINK, 2014). Por sua vez, a inserção da questão ambiental no planejamento metropolitano só pode ser compreendida dentro deste contexto mais amplo.

Partindo do pressupostos de que conflitos ambientais são expressão de tensões no processo de reprodução dos modelos de desenvolvimento (ACSELRAD, 2004) os casos elencados – Paranapiacaba e São Sebastião - trazem elementos empíricos para a discussão em relação ao processo de produção capitalista do espaço que vem sendo produzido com a liderança do Governo do Estado em articulação com entes privados.

Os casos tanto de Paranapiacaba quanto de São Sebastião podem ser considerados exemplos claros de conflito ambientais (ACSELRAD, 2004), em que há o envolvimento de grupos sociais com modos diferenciados de apropriação, uso e significação do território, ameaçando com impactos indesejáveis o modo de vida de outros grupos sociais.

" O conflito pode derivar da disputa por apropriação de uma mesma base de recursos ou de bases distintas mas interconectadas por interações ecossistêmicas mediadas pela atmosfera, pelo solo, pelas águas, etc. Este conflito tem por arena unidades territoriais compartilhadas por um conjunto de atividades cujo "acordo simbiótico" é rompido em função da denúncia dos efeitos indesejáveis da atividade de um dos agentes sobre as condições materiais do exercício das práticas de outros agentes. (Acselrad, 2004, p.16)

Nesse contexto, o tema da (des) governança metropolitana e das mega-territorialidades urbanas vem sendo retomado tanto no debate acadêmico quanto nas agendas governamentais (Ribeiro e Ribeiro, 2010; Ribeiro 2016 e Soja, 2013). Devido à



sua complexidade, fluxos e escalas, os territórios metropolitanos demandam políticas transversais e articuladas, envolvendo distintos atores sociais e diferentes níveis de governo (Negreiros et al, 2015) assim como novos arranjos de governança. Nesse sentido, busca-se ainda uma contribuição aos atuais desafios sobre os entendimentos em relação aos processos de urbanização em larga escala, com um olhar e uma abordagem própria a partir do sul global (Nagenda et al. 2018 e Ribeiro, 2018), sobretudo em relação ao caso da MMP, recorte territorial sem semelhança no mundo.

Para a gestão territorial da Macrometrópole Paulista, o Governo do Estado por meio da Emplasa elaborou um instrumento de política pública denominado Plano de Ação da Macrometrópole (PAM) 2013-2040, publicando em 2014.<sup>2</sup> Trata-se de um planejamento de longo prazo, que propõe atuação integrada de diversas políticas setoriais, por meio de articulação e proposição de projetos e ações. Segundo o PAM, saneamento ambiental, habitação, mobilidade e logística (EMPLASA, 2014, p.6) apresentam-se como temas fundamentais que impõem desafios ao desenvolvimento regional.

A questão de mobilidade e logística é uma demanda apontada como essencial no PAM devido à insuficiência do sistema de transporte público e do sistema de logística. Assim, são propostos projetos de “implantação de plataformas logísticas e de recuperação e/ou implantação de rede ferroviária para transporte de carga e de passageiros” (EMPLASA, 2014-a, p. 31). Neste contexto, são apontadas “novas alternativas de transporte, de localização de centro logísticos e mudanças portuárias e aeroportuárias” (EMPLASA, 2014-a, p. 37).

O transporte de cargas entre o Planalto e a Baixada Santista é visto como “um problemático gargalo logístico da MMP, e, também do Estado, problema que é agravado pela previsão de esgotamento do Sistema Anchieta / Imigrante já em 2018” (EMPLASA, 2014a, p.47). A expansão do Porto de São Sebastião e a implantação de

---

<sup>2</sup> Sobre o tema foram defendidas duas dissertações de mestrado na Universidade Federal do ABC (PGT/UFABC): Thiago Von Ziedler Gomes. Plano de Ação da Macrometrópole Paulista: formação e implementação de uma agenda seletiva de venda de uma região - caso dos projetos de transporte. 2017. E Marcel Martin Baptista de Faria. Transporte de passageiros sobre trilhos na macrometrópole paulista. Implicações na gestão estadual do planejamento urbano e de transportes. 2018.

plataformas logísticas multimodais são indicadas como estratégicas para ampliar a oferta de serviço portuário e logístico na MMP:

Se as condições em Santos e São Sebastião pudessem ser transformadas com a adoção de novas acessibilidades, com o uso de alternativas tecnológicas modernas e mais eficientes para a movimentação de cargas, com a abertura de novas vias respeitando as condicionantes ambientais locais, a capacidade portuária seria ampliada. Isso resultaria em novas possibilidades logísticas para os usuários e para a MMP, com ganho significativo de competitividade sistêmica (EMPLASA, 2014a, p.53)

Como demonstrado, a questão do transporte de cargas é indicada como altamente relevante para desenvolvimento da MMP. De outro lado, o PAM também aponta a necessidade de proteção ambiental no território da MMP, “com ênfase para a proteção de serviços ecossistêmicos que garantam a produção de água e a exploração sustentável dos ativos ambientais da MMP” (EMPLASA, 2014a, p.32). Assim as Unidades de Conservação e remanescentes florestais estão definidos como “fundamentais para manutenção da sustentabilidade do território da MMP, assim como significam um conjunto de ativos ambientais, que podem ser adequadamente explorados” (EMPLASA, 2014a, p.274).

Confrontando as duas ações propostas no PAM, de ampliação de transporte e logística com a proteção do patrimônio natural, verifica-se um expressivo conflito entre elas. A ampliação de transporte e logística, ao estar relacionada com a ligação entre o planalto e o litoral, necessariamente trata da transposição da Serra do Mar por meio da melhoria de estradas e ferrovias existentes ou ainda por conta de implantação de novas vias, com supressão de áreas de Mata Atlântica. A ampliação dos sistemas portuários, por sua vez, implica em impactos negativos diretamente nos ecossistemas localizados no litoral.

Duas Unidades de Conservação estaduais estão localizadas integralmente em seu território: a Reserva Estadual do Morro Grande e o Parque Estadual da Cantareira, além de parte do Parque Estadual da Serra do Mar e de Unidades de Conservação municipais. Juntas elas compõem expressiva porção de remanescentes de Mata Atlântica. Também em seu território estão localizados importantes reservatórios que abastecem a região, como a Represa Billings e a Represa Guarapiranga (PBHAT, 2016).



## ESTUDO DE CASO: PARANAPIACABA E SÃO SEBASTIÃO

Dois casos emblemáticos retratam esta situação de “projetos políticos contraditórios” na escala regional, com priorização de projetos econômicos (KLINK, 2014). O primeiro se refere à ampliação e adequação do Porto de São Sebastião e o segundo à implantação de um Complexo Logístico na Vila de Paranapiacaba, localizada nos contrafortes da Serra do Mar. Ambos os empreendimentos encontram-se em fase de licenciamento ambiental. O primeiro foi proposto pelo Governo do Estado através da Companhia Docas de São Sebastião. O segundo por um proprietário particular.

Curiosamente, os dois empreendimentos contrataram a mesma consultoria - CPEA - para elaboração do Estudo de Impacto Ambiental, documento obrigatório em decorrência do processo de licenciamento ambiental. Embora tenham suas especificidades e diferenças, ambos são empreendimentos que ocasionarão altíssimos impactos ambientais. No caso do Porto de São Sebastião, o licenciamento proposto em 2011 é de competência do Ibama. Devido ao alto impacto, estudos ambientais deficientes e pressão por parte da população a licença prévia foi suspensa em 2017 pela Justiça Federal de São Paulo, motivada pelo ministério público (TURRA, et al. 2017). O Complexo Logístico de Paranapiacaba que prevê a supressão de 91 hectares de Mata Atlântica (CPEA, 2017) teve seu licenciamento ambiental iniciado em 2017 e devido a forte atuação de moradores locais, sua audiência pública foi suspensa após ação civil pública.

A região de São Sebastião no litoral de São Paulo abriga um dos maiores remanescentes de Mata Atlântica. Apesar de seus atributos naturais, sua história foi pautada pelo desenvolvimento econômico e uma ocupação costeira desordenada associada a grandes projetos de infraestrutura, entre eles a expansão portuária e rodoviária. Não obstante, toda essa ocupação incentivou uma crescente migração de turistas para a região em busca de lazer, bem como trabalhadores em busca de emprego (CUNHA, 2003).



A expansão portuária ainda, pode-se dizer, que foi impulsionada pelas condições geo-oceanográficas que favoreciam esse desenvolvimento e que agregado à expansão rodoviária e pavimentação da rodovia Rio-Santos, facilitaram o acesso à região e favoreceram uma ocupação desordenada. No entanto, essas mesmas características geográficas que possibilitaram a consolidação de uma das melhores regiões do mundo para o desenvolvimento de atividades portuárias, dificultaram o acesso por terra à região e mantiveram as escarpas mais íngremes da serra domar preservadas possibilitando a criação de unidades de conservação da natureza a partir da década de 1970 (TEIXEIRA, 2013).

Segundo Teixeira (2013), a maior parte das áreas terrestres com alta biodiversidade encontra-se no interior das unidades de conservação de proteção integral decretadas, em sua maioria, na década de 1970. No total, são 22 áreas protegidas (entre unidades de conservação, terras indígenas e núcleos quilombolas) que ocupam mais de 470.000 ha ou aproximadamente 80% da área total da região. O conjunto dos principais remanescentes da Mata Atlântica e sua área de abrangência no litoral paulista também foram reconhecidos como Reserva da Biosfera pela UNESCO em 1992, pela sua importância para a conservação ambiental. Além disso, a Mata Atlântica foi identificada como um dos dois hotspots para conservação da biodiversidade do território brasileiro (MYERS et al., 2000), uma vez que concentra altos índices de biodiversidade e grau de endemismo, e onde as ações de conservação são mais urgentes.

O movimento desenvolvimentista da região somente se delineou por completo nos anos 1970 com o asfaltamento da Rodovia Rio-Santos. Segundo Cunha (2003), a chegada da Petrobrás na região trouxe a melhoria da Rodovia dos Tamoios, ligando a região ao Vale do Paraíba, consolidou o fornecimento de energia elétrica, trouxe bancos e empregos modernos, e inaugurou o processo migratório de trabalhadores do norte de Minas Gerais para a região.

Além do porto público, vale mencionar o Terminal Marítimo Almirante Barroso –TEBAR, da Petrobras, operado pela Transpetro, onde são movimentados petróleo e seus derivados. Por conta da presença deste terminal o Porto de São



Sebastião possui a maior movimentação de granéis líquidos e a quinta maior movimentação de cargas do País em toneladas (Atlas National Geographic, 2008 *apud* Teixeira, 2013).

A intenção do Governo do Estado de São Paulo, de transformar o Porto de São Sebastião em um porto multiuso, com foco em cargas gerais, containerizadas ou não, com berços de atracação com capacidade de receber navios de maior calado do que os demais Portos da região Sudeste, veio acoplada de uma expansão em termos de área ocupando no sentido da Baía do Araçá.

Desde o início, ongs locais, cientistas e comunidades tradicionais alertaram que a tão desejada expansão que parecia óbvia do ponto de vista logístico e de desenvolvimento não contemplava os anseios dos usuários, e tampouco condizia com a importância ecossistêmica da região.

As justificativas desse Megaprojeto, orçado inicialmente em R\$ 2,5 bilhões, apoiou-se na necessidade apontada pelo governo estadual de ampliar e descentralizar a capacidade da logística de transportes do estado de São Paulo e da região sudeste, oferecendo uma infraestrutura adequada à multimodalidade requerida. A isto se somam a vocação portuária natural do canal de São Sebastião, a proximidade com os poços da Bacia de Santos e seu o posicionamento estratégico da região em relação a áreas de intensa atividade industrial, que demandam canais de importação e exportação (TEIXEIRA, 2013).

Pesquisas científicas confirmam a relevância biológica desta região (Amaral et al, 2010; Amaral et al, 2016). A Baía do Araçá oferece outros benefícios para a sociedade que também seriam eliminados com a expansão do Porto de São Sebastião. Um deles é a sua utilização pelos pescadores e até mesmo moradores de bairros distantes, como o centro da cidade de São Sebastião e Ilhabela. Por estar abrigada, a baía possui condições ideais para atracação e abrigo de pequenos barcos usados por pescadores. Com as mudanças hidrodinâmicas, as áreas planejadas no EIA para funcionar como um canal de navegação para esses usuários provavelmente sujeito a um gradual assoreamento. Ainda, a ocupação do espaço não iria permitir manter



pequenos barcos abrigados na baía podendo contribuir para o fim das atividades do pescadores tradicionais que usam esse espaço, causando danos socioeconômicos e culturais (TURRA et al, 2017).

Outros benefícios sociais relacionados aos usos de lazer pelo moradores do entorno também seriam impactados. A tradicional corrida de canoas, realizada anualmente em junho entre os pescadores da região, por exemplo, seria uma relevante perda cultural, levando a uma diminuição na qualidade de vida para os habitantes locais. Este serviço cultural está associado a um outro, chamado beleza cênica. O Araçá é uma área bonita, tanto pela sua características próprias de paisagem. A presença de um extenso planície de maré, um ambiente raro na costa do estado de São Paulo, apresenta notável mudanças no cenário com as marés mudando ao longo do dia. Em geral, a baía tem diferentes fins, que formam o patrimônio cultural do Município de São Sebastião, contribuindo para o sentido de lugar (*sense of place*) dos habitantes do entorno, o Caiçara identidade cultural, sua qualidade de vida e boas relações sociais.

Em 2017 o Superior Tribunal de Justiça STJ manteve a decisão que impediu a expansão do Porto de São Sebastião sem a devida complementação da licença prévia. O veredito garantiu a manutenção da decisão que suspendeu a licença prévia e determinou novo estudo de impacto ambiental para realização da obra, que leve em conta os impactos cumulativos do porto com outros mega-empreendimentos em curso no Litoral Norte.

Paranapiacaba é uma vila ferroviária que se desenvolveu a partir de 1860 com a implantação da ferrovia Santos-Jundiaí para escoamento da produção de café do Estado de São Paulo até porto de Santos. Localizada no município de Santo André, no alto da Serra do Mar, o núcleo urbano foi estabelecido para abrigar os trabalhadores da ferrovia, com casas padronizadas em madeira, jardins, espaços para lazer, comércio, educação com padrões urbanísticos e sanitários correntes na Europa (FIGUEIREDO, 2014).





Administrada pela Rede Ferroviária Federal S.A a partir de 1957, com o declínio do transporte ferroviário no Brasil, a vila passou por longo período de abandono e degradação (PASSARELLI, 2018). Em 2001, a Prefeitura de Santo André comandada pelo prefeito Celso Daniel comprou a vila (gleba e imóveis) da estatal brasileira e iniciou um conjunto de políticas públicas para o desenvolvimento local, sobretudo através da valorização do patrimônio e do turismo sustentável.

Tombada como patrimônio cultural do Brasil nas três esferas (federal, estadual e municipal), a vila está inserida em extensa área de remanescentes de Mata Atlântica e de Unidades de Conservação, sendo declarada pela UNESCO como Reserva da Biosfera do Cinturão Verde (FIGUEIREDO, 2014). Atualmente com uma população de 921 moradores, boa parte da população local obtém sua renda por meio do turismo, como por exemplo pela monitoria ambiental e cultural, os serviços de hospedagem e de alimentação.

Paranapiacaba está localizada na ferrovia que liga o planalto ao Porto de Santos, “principal porta de entrada e saída de produtos no Brasil” (p.127, EMPLASA, 2014-a). No início de 2016, um proprietário de grandes glebas localizadas nos arredores da vila, protocolou no órgão ambiental de licenciamento de São Paulo, um projeto de alto impacto que prevê a instalação de um condomínio logístico de grande porte.

Orçado no valor de 785 milhões - custo estimado apenas para supressão de vegetação, terraplenagem e drenagem, uma vez que não está contemplada no custo apresentado ao EIA/RIMA, a implantação dos galpões e pátios logísticos (p.190, do EIA, Cetesb, 2018) - a implantação do centro logístico prevê a supressão de 91 hectares de remanescentes de Mata Atlântica, em área limítrofe com Unidades de Conservação. Embora o projeto presuma a renovação do uso da ferrovia, sua lógica permanece ancorada no transporte rodoviária uma vez que no cenário de plena ocupação para daqui 25 anos, estão previstas 1176 viagens de caminhões por dia (p.549 do EIA, Cetesb, 2018).



Diante desta situação, a comunidade de Paranapiacaba que ficou sabendo do empreendimento apenas no início de 2018, quando foram convocados para a audiência pública, se articulou em um movimento contra o condomínio logístico, chamado SOS Paranapiacaba. Formado sobretudo por moradores e lideranças de Paranapiacaba, o movimento conseguiu suspender o processo de licenciamento ambiental por meio de liminar que ocasionou o cancelamento da audiência pública que seria realizada pelo Conselho Estadual de Meio Ambiente. Contudo, o empreendedor tenta recorrer à esta determinação, o que demonstra que seu interesse permanece.

Ao analisarmos o EIA/RIMA do centro logístico verifica-se que o empreendimento constrói uma justificativa de que implantar um condomínio logístico ao lado de Paranapiacaba, tendo em vista a existência de uma ferrovia que liga o planalto ao Porto de Santos contribuirá “para a ampliação da operacionalidade do sistema de transporte ferroviário de cargas na região sudeste do país (p.79 do EIA, Cetesb, 2018)”

Assim em um capítulo do EIA intitulado “Panorama Geral do Sistema de Transporte na Macrometrópole Paulista” o argumento apresentado ao órgão licenciador é que o empreendimento “se apresenta como um projeto de infraestrutura alinhado à política estadual e federal de desenvolvimento logístico e de transporte. [...] o centro logístico Campo Grande enquadra-se nas características e localização previstas para Plataformas Logísticas Periféricas (p. 78 do EIA, Cetesb)”.

Cabe frisar que o EIA/RIMA não menciona a existência dos vetores sistêmicos de proteção ambiental no Plano de Ação da Macrometrópole e que também compete às políticas públicas previstas para a MMP, a proteção do seu patrimônio ambiental.

Ademais, ao cruzarmos os dados dos vetores de transporte e mobilidade da MMP com o mapa de Unidades de Conservação, verifica-se que Paranapiacaba, embora localizada em área limítrofe da ferrovia Santos-Jundiaí, não está em área prioritária para a implantação de centro logísticos da MMP, como alega o ente privado. Áreas mais próximas ao eixo do rodoanel foram priorizadas para isso.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Partindo do pressuposto de que a cidade região é uma consequência do processo contemporâneo de reestruturação produtiva, especializando-se num amplo e complexo sistema de cidades com intensa articulação (PASTERNAK e BÓGUS, 2017), a presente pesquisa considera que é possível refletir sobre a Macrometrópole Paulista a partir desse entendimento.

As rápidas mudanças no ambiente social, político, econômico, tecnológico e natural estão desafiando as estruturas tradicionais dos governos. As questões com as quais o planejamento ambiental, hoje, tem que lidar são o papel dos atores em um processo de transformação institucional e a dinâmica da tomada de decisão, para avaliar a democraticidade do processo e determinar quais fins e valores devem ser escolhidos e como perseguir-los (CASTRO, 2007).

É imperativo enfatizar uma abordagem que busca uma lógica em que instituições e atores sociais representam um lócus onde os atores tomam decisões e definem estruturas de políticas que articulam atores individuais e coletivos dentro de um território. Dentro dessa perspectiva, o planejamento não pode ser simplificado apenas como instrumento de implementação de políticas, com base em decisões tecnocráticas. O planejamento implica, portanto, um processo político, onde os atores sociais se reúnem para definir, por meios democráticos, um debate que propicie mudanças e melhorias necessárias em cada contexto social (HIRST, 2002; JACOBI e MAIA, 2014). Isso representa uma transformação qualitativa do modo como as políticas estão sendo decididas e implementadas.

O reconhecimento da dimensão do contraditório da escala regional, elucidados nos dois casos aqui apresentados, auxilia na compreensão de aspectos importantes a serem considerados para a agenda de pesquisas sobre a Macrometrópole Paulista. Primeiramente, é imperativo considerar que diante das contradições e dos conflitos característicos de áreas metropolitanas o princípio da justiça socioambiental é dimensão indispensável, sobretudo quando se pretende inovar nas práticas de governança ambiental. Outro ponto a ser ressaltado é que coexistem na agenda de



desenvolvimento para Macrometrópole Paulista, projetos contraditórios e praticamente inconciliáveis.

Questiona-se, tal qual Gomes (2018) se a utopia macrometropolitana será viável, sobretudo por sua complexa gestão em uma megaestrutura socioespacial, ainda mais complexa que a das regiões metropolitanas, desarticulada de um projeto de regional e sem a força endógena de articulações entre governos, sociedades ou populações locais.

Ambos se referem à intervenções de grande porte para ampliação de infraestrutura de transporte, assumidas pelo instrumento de planejamento PAM, como primordiais para o desenvolvimento regional. Até o momento presente, os licenciamentos ambientais estão suspensos devido à judicialização promovida por movimentos contrários da sociedade civil.

Como principais resultados e ao expor os conflitos existentes, espera-se evidenciar que a prática política e de planejamento na legitimação da unidade de planejamento MMP permanece desvinculada da questão ambiental, mantendo-se uma orientação que privilegia o modelo desenvolvimentista dos grandes projetos, sem levar em consideração os impactos gerados ao ambiente e aos residentes de uma determinada região.

Os dois projetos escolhidos possuem diferenças claras, tanto de escala, localização e objetivos. Por outro lado, ambos são projetos que vem sendo construídos e produzidos há tempos, com indas e vindas, acelerações e recuos. Ambos são projetos que vem sendo objeto de luta social por parte da sociedade civil, sobretudo daqueles que sentirão o impacto direto de sua implementação.

**Fonte financiadora e agradecimentos:**

Essa pesquisa é contemplada pela bolsas FAPESP 2018/06685-9 e vem sendo realizada no âmbito do projeto temático da FAPESP 2015/03804-9 “Governança Ambiental da Macrometrópole Paulista face a vulnerabilidade climática”.

## REFERÊNCIAS

AZEVEDO, Sérgio de; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Mudanças e permanências na cultura política das metrópoles brasileiras. **Dados**, Rio de Janeiro , v. 52, n. 3, p. 691-733, 2009 .



BRASIL. Estatuto da Metrópole. Lei Federal 13.089 de 12 de janeiro de 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Msg/VEP-13.htm)>. Acesso em 13.11.2018.

BRENNER, N. A globaliza o como reterritorializa o: o reescalamento da governança urbana na União Européia. *Caderno Metr poles*, v.12, n.24, 2010.

CASTRO, Jose Esteban. Water governance in the twentieth-first century. *Ambiente Sociedade* vol. 10/2: 97-118, 2017.

CEM/CEBRAP - Centro de Estudos da Metrópole / Centro Brasileiro de Análise e Planejamento. Diagnóstico de assentamentos precários nos municípios da Macrometrópole Paulista. 2013.

CPEA - Consultoria, Planejamento e Estudos Ambientais. Estudo de Impacto Ambiental. Centro Logístico Campo Grande. 2017.

GOMES, Cilene; RESCHILIAN, Paulo Romano; UEHARA, Agnes Yuri. Perspectivas do planejamento regional do Vale do Paraíba e litoral norte: marcos históricos e a institucionaliza o da região metropolitana no Plano de A o da Macrometrópole Paulista. **urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana**, Curitiba , v. 10, n. 1, p. 154-171, Apr. 2018 .

EMPLASA. – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Secretaria da Casa Civil. Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana de São Paulo. Disponível em: <[https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page\\_id=755](https://www.pdui.sp.gov.br/rmsp/?page_id=755)>. Acesso em 13.11.2018.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. *Região Metropolitana de São Paulo*. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMSP>>. Acesso em 13.11.2018.

EMPLASA - Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. *Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte*. Disponível em: <<https://www.emplasa.sp.gov.br/RMVPLN>>. Acesso em 13.11.2018.



EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Secretaria da Casa Civil. *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. Volume 1: Política de Desenvolvimento da Macrometrópole. São Paulo, 2014.*

EMPLASA – Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano S.A. Secretaria da Casa Civil. *Plano de Ação da Macrometrópole Paulista. Volume 2: Uma visão da Macrometrópole 2013-2040. São Paulo, 2014-a.*

FREY, Klaus et al. Políticas públicas em perspectiva comparada: proposta de um framework para análise de experiências locais. *Revista Serviço Público*, v. 68, n.1, 2017.

FREY, Klaus. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *URBE. Revista Brasileira de Gestão Urbana*, v. 4, n.1, 2012.

Hirst, P., 2000. Democracy and Governance. In: Pierre, J. (eds) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. Oxford : Oxford University Press.

IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas. *A implementação do estatuto da metrópole na Região Metropolitana de São Paulo*. Relatório de Pesquisas. 2017.

JACOBI P. R., et al. Challenges and Strategies to strengthen relationship between science and politics regarding climate change. *Ambient. soc.*, São Paulo , v. 19, n. 4, p. 235-248, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; PERES, Ursula Dias. Urban environmental management and governance. *disP - The Planning Review*, v. 52, 2016.

JACOBI, Pedro Roberto; CIBIM, Juliana; LEAO, Renata de Souza. Crise hídrica na Macrometrópole Paulista e respostas da sociedade civil. *Estud. av.*, São Paulo , v. 29, n. 84, p. 27-42, Aug. 2015.



Lencioni, S. (2015). Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *E-metropolis*. Nº 22.

KLINK, Jeroen. The hollowing out of Brazilian Metropolitan Governance as we know it: restructuring and rescaling the developmental state in metropolitan space. *Antipode*, v. 46, n. 3, 2014.

LENCIONI, Sandra. Região Metropolitana de São Paulo como centro de inovação. *Cadernos Metrópole*, v. 17, n. 34, 2015.

MELLO-THÉRRY, Neli Aparecida de. Conservação de áreas naturais em São Paulo. *Estudos Avançados*, v.25, n. 71, 2011.

PASTERNAK, S. e BÓGUS, L. Brasil: dinâmica urbana no Estado de São Paulo: estruturação e desigualdades sócio espaciais na “ macrometrópole paulista”. Apresentação de trabalho. Regimes Urbanos e Governança Metropolitana. Natal, RN, 2017.

PBHAT - Plano de Bacia Hidrográfica Alto Tietê UGRHI 06. Ano Base 2016/2035. FABHAT, Fundação Agência da Bacia Hidrográfica do Alto Tietê. 2016.

SOUZA, Marcelo Barcellos. Reescalamento do Estado Desenvolvimentista no Brasil. *Mercator*. v. 15, n.4, 2016.

TAVARES, J. Formação da Macrometrópole no Brasil: construção teórica e conceitual de uma região de planejamento. *EURE (on-line)*, v. 44, n. 133, 2018.

TURRA, Alexander et al. Avaliação de impacto ambiental sob uma abordagem ecossistêmica: ampliação do porto de São Sebastião. *Ambiente & Sociedade*, v. 20, n.3, 2017.